

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

Ständerat – Conseil des Etats

1988

Herbstsession – 4. Tagung der 43. Amtsdauer
Session d'automne – 4^e session de la 43^e législature

Erste Sitzung – Première séance

Montag, 19. September 1988, Nachmittag
Lundi 19 septembre 1988, après-midi

18.15 h

Vorsitz – Présidence: M. Masoni

Le président: M. Hunziker a dû subir une opération à l'épaule et sera par conséquent absent pendant trois semaines. Il nous a priés de l'excuser et nous lui adressons nos meilleurs souhaits de guérison.

86.226

**Parlamentarische Initiative
(Büro des Ständerates)
Geschäftsverkehrsgesetz. Revision
Initiative parlementaire
(Bureau du Conseil des Etats)
Loi sur les rapports entre les conseils.
Révision**

Siehe Jahrgang 1986, Seite 500 – Voir année 1986, page 500
Beschluss des Nationalrates vom 17. März 1988
Décision du Conseil national du 17 mars 1988

Differenzen – Divergences

Art. 8ter Abs. 2bis
Antrag des erweiterten Büros
Streichen

Art. 8ter al. 2bis
Proposition du Bureau élargi
Biffer

M. Reymond, rapporteur: La première divergence concerne l'article 8ter, alinéa 2bis. L'examen de cet article nouveau, puisque proposé par le Conseil national, doit être mis en parallèle avec celui de l'article 22quinquies (nouveau) qu'avait proposé le Conseil des Etats et que le Conseil national a

décidé de biffer. Dans les deux cas, il s'agit du problème posé par d'éventuelles déclarations communes des deux conseils sur d'importants événements ou problèmes touchant à la politique intérieure ou extérieure.

Il faut noter que l'article 22quinquies reprend quasiment les mêmes termes que l'article 34 de notre règlement actuel. En conséquence, votre commission estime que la proposition du Conseil national peut être suivie.

Quant à l'article 8ter, alinéa 2bis nouveau, votre commission le considère également comme superflu. Tout d'abord, un certain nombre de membres s'opposent à toutes déclarations dont la portée est discutable et qui prennent un temps considérable pour leur élaboration. De plus, si on biffe l'article 22quinquies, comme l'a fait le Conseil national, alors l'article 8ter, alinéa 2bis, devient tout à fait superflu. Compte tenu d'autre part qu'une déclaration des deux conseils ne pourrait pas intervenir sans une préparation au sein de chacun d'eux et d'autre part que, de toute manière, les conseils peuvent faire des déclarations sans que cela soit expressément prévu dans le règlement, la commission vous propose, par 8 voix contre zéro, de biffer l'article 8ter, alinéa 2bis nouveau, proposé par le Conseil national.

Angenommen – Adopté

Art. 22 Abs. 1 und 2
Antrag des erweiterten Büros
Festhalten

Art. 22 al. 1 et 2
Proposition du Bureau élargi
Maintenir

Abs. 1 – Al. 1

M. Reymond, rapporteur: A l'article 22 nouveau, alinéa premier, le Conseil national a introduit deux divergences. Tout d'abord, une modification d'ordre rédactionnel, le remplacement du texte «La motion charge le Conseil fédéral» par «La motion oblige le Conseil fédéral».

Le débat au Conseil national a fait ressortir que Mme Kopp, conseillère fédérale, considère qu'il y a pratiquement équivalence de terme. Par conséquent votre commission n'estime pas nécessaire de modifier sa première version.

Ensuite, le Conseil national a complété le premier alinéa par l'adjonction suivante: «Le Parlement peut assigner au Conseil fédéral un délai pour la réalisation de la motion.»

Votre commission considère que ce rajout constitue un acte malvenu de défiance à l'endroit du Conseil fédéral.

A l'unanimité également, votre commission vous recommande de maintenir sa proposition du premier alinéa de l'article 22 nouveau.

Bundesrätin Kopp: Inhaltlich ist «beauftragen» und «verpflichten» dasselbe. Insofern können Sie beide Ausdrücke verwenden. Hingegen ist – wenigstens für mein Sprachempfinden – «verpflichten» etwas härter, etwas weniger höflich, und ich meine, man sollte dem Umgang zwischen Bundesrat und Parlament auch bezüglich Höflichkeit den richtigen Rahmen geben. Deshalb empfehle ich Ihnen, Ihrer Kommission zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

M. Reymond, rapporteur: Sans discussion et à l'unanimité, votre commission vous recommande de maintenir le deuxième alinéa tel que le Conseil l'avait proposé. Les raisons à cela sont connues: il y va d'une claire et saine répartition des compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Bundesrätin Kopp: Für den Bundesrat bildet die Legaldefinition der Motion das Kernstück dieser Revisionsvorlage. Ihr erweitertes Büro hat die Motion einstimmig so definiert, wie der Bundesrat sie seit Jahren versteht und wie auch die fast einhellige Staatsrechtslehre sie umschreibt. Im Nationalrat erwuchs dieser Definition – wie Sie wissen – starke Opposition. Vor allem unter Berufung auf die Stellung der Bundesversammlung als oberster Gewalt im Bund und auf die Oberaufsicht über Bundesrat und Bundesverwaltung lehnte der Nationalrat die ständerätliche Fassung mit 126 zu 10 Stimmen ab.

Der Bundesrat stellt sich nach wie vor entschieden hinter die Definition des Ständerates. Sie ist verfassungsrechtlich unbedenklich und respektiert die gegenseitigen Verantwortlichkeiten und Befugnisse von Bundesrat und Bundesversammlung, insbesondere auch das Prinzip der Gewaltenteilung. Von der Fassung des Nationalrates kann man das leider nicht behaupten. Ich darf auch darauf hinweisen, dass Ihr ehemaliger Ratskollege, Herr Professor Aubert, im neuen Kommentar der Bundesverfassung an dieser Legaldefinition ebenfalls festgehalten hat. Er war ja einer der Mitbegründer Ihrer Formulierung. Ich bitte Sie, an Ihrem Beschluss festzuhalten und dem Beschluss Ihrer Kommission zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 22 Abs. 4 und 5

Antrag des erweiterten Büros

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Gadient, Dobler, Reymond, Schönenberger)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 22 al. 4 et 5

Proposition du Bureau élargi

Majorité

Maintenir

Minorité

(Gadient, Dobler, Reymond, Schönenberger)

Adhérer à la décision du Conseil national

M. Reymond, rapporteur: La divergence aux alinéas 4 et 5 entre le Conseil national et le Conseil des Etats porte sur la notion de la recommandation, laquelle s'ajouterait à la motion et au postulat. Alors que notre conseil a souhaité instituer la recommandation comme telle, le Conseil national n'en veut pas.

Par 5 voix contre 4, la commission vous recommande de maintenir sa proposition première, à savoir d'instituer, en plus de la motion et du postulat, la recommandation. Une minorité de la commission dont je fais partie vous demande de vous rallier au Conseil national.

Dobler, Sprecher der Minderheit: In Abwesenheit des Leaders der Kommissionsminderheit beantrage ich Ihnen Zustimmung zum Nationalrat und damit Streichung des Instituts der Empfehlung.

Wir haben seinerzeit die Empfehlung eingeführt, um eine klare Trennung der Zuständigkeitsbereiche zwischen Bundesrat und Parlament vorzunehmen. Bei Motionen war der Bundesrat gerne gewillt, mit dem Hinweis auf den Verantwortungsbereich von Parlament und Bundesrat, den Vorstoss nicht entgegenzunehmen. Der Parlamentarier versuchte dann meistens über das Postulat etwas zu erreichen. Mit der Empfehlung haben wir im Ständerat nun Erfahrungen gesammelt. Der Bundesrat konnte sich nicht mehr auf das formale Element des Eingriffs in seinen Zuständigkeitsbereich berufen. Er verstand es aber durchwegs, die Empfehlung materiell zur Abweisung zu empfehlen. Im Effekt war das Resultat dasselbe.

Der Nationalrat fasst den Begriff der Motion weiter als der Ständerat, indem jener auch den an den Bundesrat delegierten Rechtsetzungsbereich oder das allgemeine Verwaltungshandeln als Zielobjekt bezeichnet. Der Bundesrat kann sich damit aus verständlichen Gründen nicht befreunden. Das Postulat bezweckt zugegebenermassen nicht dasselbe wie eine Empfehlung, ist aber in der Wirkung ähnlich. Auch mit dem Postulat lässt sich eine gewisse Einflussnahme erzielen, muss doch der Bundesrat mit seiner Stellungnahme vor den Rat treten. Diese Ueberlegung dürfte den Nationalrat veranlassen, seinen Motionsbegriff nochmals zu überdenken.

Eine Empfehlung ist zweifelsohne nur dann sinnvoll, wenn sie in beiden Räten gehandhabt werden kann. Wenn dieses Institut nicht in das Geschäftsverkehrsgesetz aufgenommen wird – was nach dem Willen des Nationalrates der Fall sein soll –, müssen auch wir uns überlegen, ob dieses aus dem Geschäftsreglement des Ständerates zu streichen sei. Wenn sich doch mit dem Postulat der delegierte Rechtsetzungsbereich abdecken lässt, ist nicht einzusehen, weshalb wir uns an die strengeren Regeln als der Nationalrat halten sollen. Aus all diesen Gründen beantrage ich Ihnen Zustimmung zur Kommissionsminderheit.

Küchler: Wir haben in der Kommission über das Thema «Empfehlungen» ziemlich engagiert diskutiert. Nachdem wir nun vorhin für die Motion die restriktive Definition gewählt haben – und dies zu Recht, weil wir damit eine juristisch saubere Lösung erhalten –, scheint es mir folgerichtig zu sein, dass wir anstelle der – abgelehnten – sogenannten unechten Motion nun das Instrument der Empfehlung schaffen und im Geschäftsverkehrsgesetz aufnehmen. Dies entspricht denn auch unserer verfassungsrechtlichen Zuständigkeit als Oberaufsichtsorgan. Die Empfehlung gehört nicht in unsere Kompetenz der Initiative, sondern fliesst eben aus unserer Aufgabe als Oberaufsichtsorgan.

Diese Zuständigkeit als Oberaufsichtsorgan berechtigt uns jedoch nicht, dem Bundesrat verbindliche Weisungen zu erteilen. Das Oberaufsichtsrecht ist vielmehr bloss Kontrolle und mündet folgerichtig in sogenannte Empfehlungen aus. Diese Empfehlungen sind daher nichts Neues. Ich erinnere an die zahlreichen Berichte der Geschäftsprüfungskommissionen, die immer wieder Empfehlungen enthalten. Neu sind die Empfehlungen lediglich hier im Geschäftsverkehrsgesetz. Also scheint es nun richtig zu sein, diese Praxis auch im Geschäftsverkehrsgesetz zu verankern. Es geht um eine Anpassung des Geschäftsverkehrsgesetzes an unser Ratsreglement, in welchem wir ja das Instrument der Empfehlungen – wie ausgeführt wurde – bereits im letzten Dezember aufgenommen haben.

In diesem Sinne möchte ich Ihnen beliebt machen, dem Mehrheitsantrag der Kommission zuzustimmen und das Instrument der Empfehlungen, das in der Praxis existiert, auch hier formell aufzunehmen.

Hefti: Nehmen Sie den Fall, dass beide Räte mit deutlicher Mehrheit eine Empfehlung annehmen und der Bundesrat befolgt sie nicht. In einem solchen Fall würde die Bundes-

versammlung doch in eine etwas schiefe Situation geraten. Mein Vorredner hat die Oberaufsicht angetönt. Es wäre falsch, wenn wir die Oberaufsicht mit blossen Empfehlungen verwechselten. Auf diese Weise untergraben wir nämlich das Institut der Oberaufsicht, das politisch ein starkes Gewicht hat.

Aus diesen Überlegungen möchte ich mich der Kommissionsminderheit anschliessen.

Bundesrätin Kopp: Ich äussere mich nicht zu diesem Thema. Es ist Angelegenheit Ihres Rates, wie er in dieser Frage entscheiden will.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	13 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	24 Stimmen

Art. 22bis

Antrag des erweiterten Büros

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Gadient, Dobler, Reymond, Schönenberger)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 22bis

Proposition du Bureau élargi

Majorité

Maintenir

Minorité

(Gadient, Dobler, Reymond, Schönenberger)

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen gemäss Antrag der Minderheit

Adopté selon la proposition de la minorité

Art. 22quinquies

Antrag des erweiterten Büros

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition du Bureau élargi

Adhérer à la décision du Conseil national

M. Reymond, rapporteur: A l'unanimité, la commission vous recommande de biffer cet article comme l'a décidé le Conseil national. Je vous ai déjà donné les arguments au moment de la discussion de l'article 8ter, alinéa 2bis.

Angenommen – Adopté

Art. 43 Abs. 2bis

Antrag des erweiterten Büros

Streichen

Art. 43 al. 2bis

Proposition du Bureau élargi

Biffer

M. Reymond, rapporteur: Le nouvel article proposé par le Conseil national a été présenté, au fond, comme une alternative à la recommandation. Par 7 voix contre 2, votre commission vous recommande de le biffer. En effet, il n'est ni possible ni raisonnable, au lieu de cette majorité, de demander au Conseil fédéral, alors que la loi n'est pas votée, de proposer déjà les éléments principaux des ordonnances d'exécution et d'application. Lorsqu'un texte n'existe pas encore juridiquement, il n'est pas concevable non plus, face au justiciable, de lui dire déjà dans le message comment ce justiciable sera traité si la loi est votée. De plus, ici aussi, le parlement s'insère trop dans la compétence gouvernementale.

Par 7 voix contre 2, votre commission vous recommande donc de biffer l'article 43, alinéa 2bis nouveau.

Jagmetti: Erlauben Sie mir, noch ein Wort zu sagen, weil ich seinerzeit meine Dissertation über dieses Thema geschrieben habe. Ich bin absolut der gleichen Meinung, dass man diese Bestimmung streichen muss, und zwar aus einem weiteren Grund, den Herr Reymond nicht ausdrücklich genannt hat, an den er aber selbstverständlich auch gedacht hat: Diese Ausführungs- und Vollziehungsverordnungen können später vom Bundesrat geändert werden. Die Rechtsetzung erwächst nicht in materielle Rechtskraft. Wenn man verlangt, dass man einem vorher sagt, was nachher hineinkommt, gibt man diesen Bestimmungen in Verordnungen einen unabänderlichen Grundgehalt. Ich würde davor warnen, das hier zu tun. Der Gesetzgeber muss selbst wissen, was er dem Bundesrat zur Rechtsetzung überlässt. Und was er selbst ordnen will, soll er ins Gesetz schreiben.

Ich bin also der Meinung der Kommission, man solle diese Bestimmung, die der Nationalrat eingeführt hat, streichen.

Schmid: Ich kann der Fassung des Nationalrates sehr viel abgewinnen und möchte Sie bitten, dieser zuzustimmen. Was die Vorredner sagten, trifft zu: a) Der Bundesrat wird nicht in der Lage sein, in definitiver Art und Weise zum voraus anzugeben, was er im Verordnungsrecht später festlegen will, b) damit wird natürlich seine Kompetenz, Verordnungen später wieder zu ändern, nicht aufgehoben. Das ist alles richtig. Auf der anderen Seite werden Sie aufgrund Ihrer eigenen Erfahrung schon manchmal gesehen haben, dass Sie bestimmte Delegationsnormen je nachdem, wie der Bundesrat in den Kommissionssitzungen seine Delegationsnorm auszufüllen gedenkt, unterschiedlich beurteilen. Solchen Erklärungen begegnet man hie und da. Sie werden Ihre Dispositionen dementsprechend treffen, bestimmte Jalons stecken, damit der Bundesrat in seiner Delegation eingeschränkt ist. Das können Sie nur dann tun, wenn Sie ungefähr wissen, wie der Bundesrat seine Verordnungs-kompetenz wahrnehmen will.

Diese Regel des Absatzes 2bis des Nationalrates scheint mir hierfür eine sehr gute Grundlage zu sein. Ich darf Sie darauf hinweisen, dass es mehrere Kantone gibt, die entsprechende Praktiken kennen. Es wäre kein Unikum, sondern in der Schweiz bereits bekannt. Soweit ich sehe, haben sich daraus keine Missstände ergeben.

Rüesch: Es scheint mir heute in der Debatte sehr viel Misstrauen gegenüber dem Bundesrat vorhanden zu sein. Allerdings hat der Bundesrat dieses Misstrauen weitgehend selbst verschuldet, wenn man etwa daran denkt, dass er die von beiden Räten mit grossem Mehr abgelehnte Energiesteuer wieder in die Vernehmlassung schickt, als ob die Räte keine Zeit für die Legislaturziele aufgewendet hätten. Man kann sich wirklich fragen, ob ein solches Verhalten tunlich ist. Auf der anderen Seite scheint es mir aber fehl am Platze, wenn wir grundsätzlich im Misstrauen gegen die Regierung zu legiferieren beginnen.

Wenn wir Misstrauen gegen die Regierung verspüren, müssen wir am Schluss der Legislatur eine neue Regierung wählen. Ebenso wenig wie man eine Firma vom Verwaltungsrat aus führen kann, kann der Bundesstaat vom Parlament aus geführt werden. Nur ein starker Bundesrat kann die Verwaltung führen – und nicht das Parlament! Das Parlament macht einen grossen Fehler, wenn es glaubt, es werte sich selbst auf, indem es die Exekutive abwertet. Dieses Misstrauen schwingt auch durch, wenn der Nationalrat beim Begriff der Motion von «verpflichtet» und nicht von «beauftragt» sprechen will. Wenn man in der Verordnungs-kompetenz gleich soweit geht, dass die Regierung zuerst sagen muss, was sie tun will, bevor man Verordnungs-kompetenz gibt, bringt man die Exekutive in eine unmögliche Situation. Gerade im Verordnungsrecht ergeben sich so und so viele Fälle, in denen man laufend neu anpassen muss. Es können sich zwischen der Behandlung im Parlament und der Erarbeitung des Verordnungsrechtes neue Aspekte ergeben. Aber mit der nationalrätlichen Bestimmung würde die Exekutive zur Rechenschaft gezogen, weil sie von der Botschaft abgewichen ist.

Ich bin für eine Aufteilung der Kompetenzen. Wir haben bei der Motion einen klaren Entscheid gefällt; wir haben dafür gesorgt, dass die Kompetenzen zwischen Legislative und Exekutive nicht verwischt werden, indem wir den Vorschlag des Nationalrates zurückgewiesen haben. Wir haben auch die Pseudomotion der Empfehlung beerdigt. Fahren wir konsequent fort und üben wir eine Politik aus, welche der Exekutive einen Handlungsspielraum gibt. Deshalb bin ich für Streichen.

Bundesrätin Kopp: Der Bundesrat hat gegenüber dem Beschluss des Nationalrates gewichtige Vorbehalte anzubringen, die insbesondere von Herrn Rüesch, Herrn Jagmetti und Herrn Reymond bereits trefflich umschrieben worden sind.

Zusätzlich muss ich noch darauf hinweisen, dass es durchaus Fälle gibt, in denen der Bundesrat zum voraus nicht definitiv festlegen kann, was in eine Verordnung kommt und was nicht, weil eine Verordnung noch ein Vernehmlassungsverfahren durchlaufen muss. Ich bin der Meinung – wie dies auch Herr Rüesch zum Ausdruck gebracht hat –, dass der Bundesrat einen gewissen Spielraum, eine gewisse Gestaltungsfreiheit haben muss, und empfehle Ihnen deshalb, Ihrer Kommission zu folgen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag des erweiterten Büros	33 Stimmen
Für den Antrag Schmid (Zustimmung zum Nationalrat)	4 Stimmen

Kapitel VII Abschnitt 3, Ziffer II Art. 20

Antrag des erweiterten Büros

Festhalten

Antrag Weber

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Chapitre VII section 3, chiffre II art. 20

Proposition du Bureau élargi

Maintenir

Proposition Weber

Adhérer à la décision du Conseil national

M. Reymond, rapporteur: Avec les articles 51 à 53, le Conseil national a introduit, par rapport à la première version du Conseil des Etats, un chapitre s'intitulant «Droits et obligations des Commissions de la santé publique et de l'environnement», avec pour argument essentiel – si l'on reprend les délibérations du Conseil national – que la politique de la santé exigeait une réglementation spéciale. Cette raison n'a pas convaincu la majorité de votre commission. De telles dispositions représentent en elles-mêmes, en effet, un corps étranger dans notre loi sur les rapports entre les conseils. Si des dispositions particulières ont existé jusqu'ici, cela provient du fait que la Régie des alcools, organe détaché de l'administration, résultait historiquement d'une reprise de tâches de même nature, dévolue aux cantons. Depuis que la répartition du bénéfice de la régie a été modifiée en faveur de l'Etat central, l'autonomie de l'institution ne justifie plus de traitement particulier.

Désireuse de mettre fin à ce qui constitue un corps étranger dans notre loi sur les rapports entre les conseils, la commission vous recommande par 7 voix contre 2 de biffer les articles 51 à 53, donc de s'en tenir à sa première décision.

Frau Weber: Ich beantrage Ihnen, dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen, das heisst die parlamentarische Ueberwachung der Alkoholverwaltung bei den Kommissionen für Gesundheit und Umwelt zu belassen. Ich erlaube mir erstens, diesen Antrag zu stellen, weil Kollege Gadiant, der als Kommissionsmitglied gleicher Meinung ist, bis am Mittwoch abwesend ist. Und ich erlaube mir zweitens, diesen Antrag zu stellen, weil ich durch meine Tätigkeit als Präsi-

dentin der Eidgenössischen Konsultativkommission für Alkoholfragen ein wenig in die Alkoholverwaltung und in das Bundesamt für Gesundheitswesen hineinsehe.

Ich kenne deshalb auch die Resultate der Aufgabenteilungsbemühungen. – Resultate, die auf die Interventionen von Kollege Affolter zurückzuführen sind und die auch sehr positiv sind. Das möchte ich betonen.

Die Aufgabenteilung hat vor allem die interne Situation der Eidgenössischen Alkoholverwaltung massiv verbessert. Der parlamentarische Druck hat die Führbarkeit dieses Regiebetriebs auf eine neue Grundlage gestellt. Es wurden bedeutende Rationalisierungen vorgenommen. Ich erinnere daran, dass 17 Stellen abgebaut werden konnten. Beispielsweise ist die Informatik auf einem für die Verwaltung hohen Stand. Es ist – zu Recht, kann man sagen – in diese Verwaltung Ruhe eingekehrt. Ein schönes Ergebnis also!

Nun sollten wir meines Erachtens aufpassen, dass wir vor lauter Rationalisieren nicht auch noch Negatives schaffen. Das wäre schade. Im Klartext meine ich, wir sollten bei der Regelung der parlamentarischen Kontrolle die gesundheitspolitische Kontrolle und Verantwortung nicht noch einmal schwächen, das heisst, wir sollten die Ueberwachung der Alkoholverwaltung nicht zu einer rein finanztechnischen Angelegenheit werden lassen.

Die Aufgabenteilung zwischen Alkoholverwaltung und BAG in bezug auf die engeren gesundheitspolitischen Aufgaben scheint auf den ersten Blick einleuchtend: einerseits Alkoholverwaltung mit einer restriktiven Alkoholpolitik (mit Steuern und Vorschriften), andererseits Bundesamt für Gesundheitswesen, das vor allem Information (Erziehung auf dem Gebiet der Alkoholprobleme) als Aufgabe hat. Die Teilung der Aufgaben verhindert indessen eine kohärente, auf die Volksgesundheit ausgerichtete Alkoholpolitik. Wie die Erfahrung nach kurzer Zeit zeigte, ist das BAG leider weniger an Alkoholfragen interessiert, weil es mit anderen, dringenderen, aber nicht wichtigeren Fragen beschäftigt ist. Andererseits sind der Alkoholverwaltung, die einen verfassungsmässig festgelegten volksgesundheitlichen Auftrag hat, durch die Aufgabenteilung in informativer Alkoholprävention weitgehend die Hände gebunden. Dies kommt besonders auch in der Eidgenössischen Kommission für Alkoholfragen zum Ausdruck.

Als der Ständerat das erste Mal die parlamentarische Kontrolle der Alkoholverwaltung beriet, war man sich dieser Schwächen der Aufgabenteilung noch nicht bewusst, und man konnte das auch nicht sein. Das möchte ich deutlich sagen. Aufgrund einer Expertise hat der Ständerat damals beschlossen, die GPK und die Finanzkommissionen als zuständig für die Ueberwachung der EAV zu erklären, und das schien auch einleuchtend zu sein. Unterdessen haben wir aber mit der Aufgabenteilung eine gewisse Erfahrung. Heute wissen wir aufgrund der Praxis, die sich durch die neue Situation seit rund einem Jahr ergeben hat, dass die gesundheitspolitische Verantwortung der Alkoholverwaltung mit dieser Ueberprüfung der Alkoholverwaltung durch die Finanzkommissionen ein weiteres Mal geschwächt würde, was sicher keine guten Konsequenzen hätte. Nur allzu gross ist meines Erachtens die Gefahr, dass die Alkoholverwaltung langsam, aber sicher eine rein fiskalische Funktion erhalten könnte.

Deshalb bitte ich Sie, dem Nationalrat zu folgen, die gut gelungene Entflechtungsarbeit zu belassen und das Resultat zu ehren, das Herr Affolter zustande gebracht hat. Aber wir sollten daran denken, dass durch weiteres Rationalisieren allenfalls ein Bumerang entstehen könnte. Die Kontrolle der Alkoholverwaltung sollte weiterhin durch die GUK geschehen, damit man neben finanzpolitischen Aspekten weiterhin eine volksgesundheitspolitische Verantwortung im Auge behält.

Affolter: Trotz der warmen und sympathischen Fürsprache von Frau Kollegin Weber ist diese Uebung nun wirklich abzubrechen. Ich war selbst Mitglied der Alkoholkommission und der Alkoholdelegation und habe auch in die Alkoholverwaltung hineingeschaut.

Wir bemühen uns heute sehr darum, unsere parlamentarische Arbeit rationeller und unsere Obergewaltstätigkeit effizienter zu gestalten. Wir werden Ihnen gerade in dieser Session eine Vorlage unterbreiten, die sich mit der Reorganisation der Parlamentsdienste und der Verbesserung unserer Aufsichtsfunktionen auseinandersetzt. An historisch bedingten «alten Zöpfen» festzuhalten, passt nun gar nicht zu einer modernen Parlamentsverwaltung und zu einem effizienten parlamentarischen Kommissionsapparat.

Das Hauptargument, das Frau Weber jetzt auch wieder vorgebracht hat, eine gesundheitspolitische Komponente spreche für die Beibehaltung einer Sonderregelung, ist in meinen Augen kein Argument, und zwar deswegen nicht, weil sich die Kommissionen für Gesundheit und Umwelt weiterhin engagiert mit gesundheitspolitischen Aspekten der Alkoholverwaltung auseinandersetzen dürfen und müssen. Sie werden in den GUK weiterhin alle Sachvorlagen in Alkoholfragen zugewiesen erhalten. Wir haben vor einer halben Stunde im Büro den GUK vier wichtige Vorlagen zugewiesen, die neu an das Parlament herangetragen werden. Keine einzige hat mit der Alkoholverwaltung zu tun. Die Aufgabentätigkeit und die Wichtigkeit dieser Kommissionen sind enorm gestiegen. Bei der neuen Regelung gemäss Fassung Nationalrat werden Sie feststellen, dass hier einem Verwaltungszweig eine Sonderordnung verpasst werden soll, die wir sonst in unserer Verwaltung nirgends kennen; sie ist noch komplizierter und ineffizienter ausgestaltet als die bisherige. Ich möchte Ihnen das beweisen.

Schon der Titel des Kapitels ist irreführend. Er heisst «Rechte und Pflichten der Kommissionen für Gesundheit und Umwelt». Man ist gespannt, was da kommt. Es ist aber einzig die Rede von der Prüfung des Voranschlages, der Rechnung und des Geschäftsberichts der Alkoholverwaltung. Von allen anderen Aufgaben, die heute viel wichtiger sind und die Sie z. B. den soeben überwiesenen Geschäften entnehmen können, ist bei den «Rechten und Pflichten der Kommissionen für Gesundheit und Umwelt» kein Wort erwähnt. Ihr stark erweiterter Aufgabenkreis in Umwelt- und Gesundheitsfragen müsste dort umschrieben sein, wenn man schon ein Pflichtenheft aufstellt. Eine Regelung, die – wie vorgeschlagen – ausschliesslich auf die Alkoholverwaltung ausgerichtet ist, müsste, weil unvollständig, ohnehin abgelehnt werden. Im weiteren soll z. B. auch die Alkoholdelegation zu einer Ueberbehörde emporstilisiert werden, zu einem in unserem parlamentarischen Kontrollapparat einmaligen Ueberbein.

Ich frage mich auch, was vom Finanzdepartement angeordnete Expertisen nützen. Professor Germann war fast ein halbes Jahr zu Gast bei der Alkoholverwaltung und ist am Schluss zum Resultat gekommen, die Obergewalt, finanzieller Art vor allem, sollte den dazu geeigneten parlamentarischen Kommissionen überwiesen werden, nämlich den Geschäftsprüfungskommissionen und den Finanzkommissionen. Vernünftigerweise konnte der Experte gar nicht zu einem anderen Schluss kommen.

Deshalb bitte ich Sie nochmals, diese Uebung abzubrechen. Ich glaube, die Kommissionen für Gesundheit und Umwelt haben in unserem Parlament ausserordentlich wichtige Aufgaben zu erfüllen, hinter denen die spezifischen Alkoholbelange doch etwas zurücktreten. Ich erinnere vor allem an die bedeutenden Umweltprobleme, die wir nun mehr und mehr dort behandelt haben wollen und die diese Kommissionen in starkem Mass in Anspruch nehmen werden.

Ich bitte Sie deshalb, der Mehrheit des Büros – der Entscheid fiel mit 7 zu 2 Stimmen – zuzustimmen. Es ist höchste Zeit in unserem Geschäftsverkehrsgesetz von dieser überholten «lex specialis Alkoholverwaltung» loszukommen.

Küchler: Obwohl ich Mitglied der Kommission für Gesundheit und Umwelt bin, möchte ich mich für die Kommissionsmehrheit aussprechen, d. h. für eine Entlastung der GUK. Es geht wiederum um das Prinzip der Obergewalt der Bundesverwaltung, insbesondere, wie Herr Kollege Affolter gesagt hat, um die Effizienz.

Wir müssen uns fragen, ob wir den Ratsbetrieb und unsere Arbeitsweise den heutigen – ich betone: den heutigen – Verhältnissen anpassen wollen oder ob wir weiterhin an den Verhältnissen, die 1890 bei der Einführung der Alkoholkommissionen gewaltet haben, festhalten wollen. Damals hatte die Alkoholverwaltung zweifelsohne ein bedeutend grösseres Gewicht im Rahmen der Bundesverwaltung als heute. Die Beaufsichtigung der Alkoholverwaltung war vermutlich eines der wichtigsten Geschäfte der Bundesverwaltung. Und um diesem Geschäft das nötige Gewicht zu verleihen, wurden eben zwei Alkoholkommissionen und zusätzlich die Alkoholdelegation geschaffen. Herr Kollege Affolter bezeichnete dies als Ueberbein des parlamentarischen Kontroll- und Kommissionsapparates.

Die Prüfung des Voranschlages, der Rechnung und des Geschäftsberichtes sind doch grundsätzlich Aufgaben der Finanzkommissionen und der Geschäftsprüfungskommissionen. Diese üben diese Funktionen für die ganze Bundesverwaltung aus, einschliesslich der Annexanstalten und der PTT-Betriebe. Es ist nicht einzusehen, weshalb diese speziellen Kontrollkommissionen mit ihrer grossen Erfahrung und mit ihren eigenen Sekretariaten nicht auch die nötigen Kräfte haben sollen, um nun künftig die Alkoholverwaltung zu überwachen und zu prüfen und damit gleichzeitig einen Quervergleich mit allen Bundesstellen und Bundesämtern zu ziehen.

Die Alkoholverwaltung nimmt denn auch keine Sonderstellung innerhalb der Bundesverwaltung ein. Sie ist wie ein Bundesamt organisiert. Nach Professor Germann, der bereits einmal zitiert wurde, hat die Alkoholverwaltung keinen signifikant höheren Grad an Eigenständigkeit als vergleichbare Bundesämter. In diesem Sinne rechtfertigt sich also eine Sonderbehandlung heute nicht mehr.

Wenn hier schliesslich gesagt wird, es sei falsch, wenn man die sachpolitische und die finanzpolitische Aufsichtstätigkeit auseinandernehme, so müssen wir doch die Gegenfrage stellen, weshalb denn diese Trennung in allen übrigen Bereichen der Bundesverwaltung funktioniert. Weshalb weisen wir nicht Budget und Rechnung des Militärdepartements beispielsweise der Militärkommission zu?

In Abwägung aller Argumente glaube ich, dass es im Interesse der Universalität, d. h. einer gleichmässigen, nach gleichen Kriterien und gleichen Praktiken erfolgenden Obergewalt des Parlamentes, richtig ist, an unserer Lösung festzuhalten.

Miville: Es scheint mir doch am Platze, den von Frau Weber vorgetragene Argumenten noch einmal etwas Beachtung zu verschaffen. Es ist schade, dass Kollege Gadiant heute nicht unter uns weilte; er würde das besser tun, als ich es imstande bin. Sie sagen, es gebe so etwas sonst auch nicht in der Bundesverwaltung. Doch es gibt es: die Verkehrskommission erfüllt beispielsweise im Hinblick auf die Bundesbahnen auch eine solche Aufgabe, wie wir sie hier der Kommission für Gesundheit und Umwelt zuweisen möchten. Ich bin Herrn Affolter noch heute für die donnernde Art und Weise, in der er in unserem Rat die Probleme der Alkoholverwaltung aufgeworfen und damit auch einiges erreicht hat, dankbar. Ich weiss aber nicht, Herr Affolter, ob das wirklich «die Rationalisierung unseres Parlamentsbetriebes bedeutet». Herr Gadiant hat darauf hingewiesen, dass sich dann sechs Kommissionen mit der Alkoholverwaltung befassen müssten: je zwei Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen sowie weiterhin beide Kommissionen für Umwelt und für Gesundheit.

Ich bin der gleichen Meinung wie Frau Weber. Wenn man die spezifischen Besonderheiten und Zielsetzungen dieser Alkoholverwaltung ins Auge fasst – die Volksgesundheit und die besonders wichtige Alkoholprävention –, kann man sehr wohl zur Auffassung gelangen, dass eine besondere Kommission (die Kommission für Gesundheit und Umwelt) sich umfassend und mit grösserer Intensität, als das der Geschäftsprüfungskommission bei ihrem weitgespannten Aufgabenbereich überhaupt möglich ist, dieser Verwaltung widmen sollte.

Die Eidgenössische Alkoholverwaltung hat von ihrer Entstehung her eine vorwiegend gesundheitspolitische Zielsetzung. Mit der Förderung der brennlosen Rohstoffverwertung wird angestrebt, Kartoffeln und Obst nicht oder in möglichst geringen Mengen zu Branntwein zu verarbeiten. Mittels fiskalischer Belastung wird die Nachfrage nach Branntwein gedämpft. Das fiskalische Element ist allein Mittel zum Zweck. Die Gesundheitspolitik steht im Vordergrund. Ich halte die Auffassung von Frau Weber bzw. des Nationalrates für richtig, dass aus diesem Grunde die parlamentarische Oberaufsicht über diesen wichtigen Verwaltungszweig bei der Kommission für Gesundheit und Umwelt belassen werden sollte.

Zumbühl: Artikel 51 und die ihm folgenden dürften bestimmt nicht das Problem Nummer eins darstellen. Um so eher kann man in guten Treuen zweierlei Meinung sein. Aber der eindeutige Entscheid des Nationalrates (81 zu 38 Stimmen) für die Beibehaltung der bisherigen Regelung lässt aufhorchen; er hat bestimmt seine guten Gründe. Diese sind bereits dargelegt worden. Ich erwähne nur noch die Stichworte: Die Alkoholkommission kann mehr oder weniger als Fachkommission bezeichnet werden; sie hat ihre enge Beziehung zur Landwirtschaft und zur Volksgesundheit – Alkoholmissbrauch, Drogensuchtmittel usw. Trotz dem gut funktionierenden Sekretariat sind die Geschäftsprüfungskommission beider Räte reichlich mit Aufgaben dotiert. Natürlich müssten und würden diese Geschäftsprüfungskommissionen einen allfällig neuen zusätzlichen Auftrag des Parlamentes übernehmen. Ich könnte mir aber nicht vorstellen, dass man sich um diesen Auftrag reisst. Siehe etwa die Haltung der GPK des Nationalrates.

Ich sehe nicht recht ein, warum man eine bisher bewährte Ordnung ändern will. Das will nicht heissen, dass die GUK nicht in ihrem Kontrollbereich Verbesserungen im Sinne einer Rationalisierung vornehmen könnte. Herr Ständerat Affolter hat mit Recht auf das Gutachten von Herrn Germann hingewiesen, worin es heisst: «Als empfehlenswert erscheint die Zuordnung der EAV zu den Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen». Was ich aber an diesem Gutachten doch etwas vermisse, ist eine Abklärung auf der Gegenseite, bei der GPK. Diese fehlt.

Was ich aus der Sicht der GPK sagte, ist meine persönliche Meinung. Ich erwähne das ausdrücklich. In unserer Kommission haben wir uns nur am Rande mit dieser Frage befasst. Ich bin überzeugt, dass der Nationalrat doch recht hat. Ich werde dem Antrag des Nationalrates zustimmen.

Schoch: Nach den Voten der Herren Zumbühl und Miville sehe ich mich – als ehemaliges Mitglied der Alkoholkommission und der Alkoholdelegation und als gegenwärtiges Mitglied der Kommission für Gesundheit und Umwelt – veranlasst, zu dieser Thematik etwas zu sagen.

Ich spreche aus praktischer Erfahrung, wenn ich darauf hinweise, dass die ganze Geschichte, über die wir diskutieren, mit der gesundheitspolitischen Verantwortung der Eidgenössischen Alkoholverwaltung überhaupt nichts zu tun hat. Es geht effektiv um die Ueberwachung der Geschäftsführung der Alkoholverwaltung. Das steht ganz klar in Artikel 51 und 53. Nur diese Ueberwachung steht zur Diskussion. Die gesundheitspolitische Verantwortung kann die Alkoholverwaltung, geführt und unterstützt durch die Kommission für Gesundheit und Umwelt, weiterhin in der genau gleichen Form wahrnehmen, wie sie das bis jetzt tat. Daran ändert sich überhaupt nichts, wenn wir die Artikel 51, 52 und 53 streichen, wie uns das die Mehrheit der Kommission vorschlägt. Die Alkoholdelegation, welche die Geschäftsführung der Alkoholverwaltung überwachen müsste, ist zu dieser Ueberwachung gar nicht in der Lage. Sie ist insbesondere deshalb überfordert, weil ihr das Instrumentarium dazu fehlt. Das Sekretariat der Alkoholdelegation wird nämlich durch die Alkoholverwaltung gestellt – also durch die Behörde, die überwacht werden müsste. In dieser Regelung liegt der Kern des Uebels!

Für eine effiziente Ueberwachung der Alkoholverwaltung kommen effektiv nur die Kommissionen in Frage, die geeignet sind, Ueberwachungsaufgaben auszuführen, eben die Finanzkommission und die GPK. Es wäre ein Ding der Unmöglichkeit, wenn wir die Alkoholdelegation mit dieser Ueberwachungsaufgabe betrauen wollten.

Ich muss auch darauf hinweisen, dass zum Beispiel in Artikel 51 Absatz 1 Vorschriften enthalten wären, die praktisch nicht realisierbar sind. Ich habe seinerzeit in meiner Eigenschaft als Mitglied der Alkoholdelegation selbst versucht, vom Recht auf die jederzeitige Einsichtnahme in die Akten der Alkoholverwaltung Gebrauch zu machen, und ich bin auf Wände gestossen. Das Einsichtnahmerecht war nicht realisierbar; man hat gesagt, das sei obsolet geworden. Jetzt wollen wir das wieder beschliessen. Ich meine, es wäre sinnlos, Vorschriften in diesen Erlass hineinzunehmen, die in der Praxis gar nicht realisiert werden können.

Ich bin deshalb mit der Mehrheit der Kommission der Auffassung, dass die drei Artikel, über die wir diskutieren, nicht beschlossen werden dürfen.

Schönenberger: Herr Schoch hat die Situation ausgezeichnet dargelegt. Seine Auslegung des Gesetzes ist in jeder Beziehung richtig. Es kommt dazu, dass die Alkoholdelegation letztlich nur die Aufgabe hat, die Vorprüfung des Vorschlages, der Rechnung und des Geschäftsberichtes durchzuführen. Ich sehe nicht ein, weshalb es bei der Alkoholverwaltung ausgerechnet noch eine Vorprüfung braucht, bis die Kommission selbst die Ueberprüfung vornehmen kann. Im übrigen haben wir uns in der Finanzkommission auch über die Problematik eingehend unterhalten. Man hat dort bereits die Meinung geäußert, dass die Geschäftsprüfungskommission und die Finanzkommission selbstverständlich in einer gemeinsamen Tagung die Rechnung der Alkoholverwaltung überprüfen würden, so dass die «Kommissionitis» – wie sie Herr Miville geschildert hat – überhaupt keine Gefahr darstellt. Es gibt in beiden Räten eine Sitzung, und dann ist das Problem gelöst. Ich bitte Sie also, die Sache nicht hochzustilisieren; sie verdient es beileibe nicht.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag des erweiterten Büros 28 Stimmen

Für den Antrag Weber 11 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

Schluss der Sitzung um 19.20 Uhr

La séance est levée à 19 h 20

Parlamentarische Initiative (Büro des Ständerates) Geschäftsverkehrsgesetz. Revision
Initiative parlementaire (Bureau du Conseil des Etats) Loi sur les rapports entre les conseils. Révision

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	86.226
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.09.1988 - 18:15
Date	
Data	
Seite	429-434
Page	
Pagina	
Ref. No	20 016 839