

26. Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques, art. 44 al. 1*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***26a. Rohrleitungsgesetz, Art. 13 Abs. 2***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

26a. Loi fédérale sur les installations de transport par conduites, art. 13 al. 2*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***33. Bundesgesetz über die Unfallversicherung, Art. 109 Bst. a***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

33. Loi fédérale sur l'assurance-accidents, art. 109 let. a*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

M. **Petitpierre**, rapporteur: Nous sommes allés un peu vite, Monsieur le Président. Dans les dispositions finales, page 17 du texte français, je voulais signaler, pour ceux qui doivent faire imprimer ce texte, que le chiffre 4 n'a plus d'objet, puisque nous avons statué en prolongeant l'arrêté qui prévoit les juges suppléants extraordinaires au Tribunal fédéral, le 18 mars 1988. Cette affaire est donc liquidée.

D'autre part, en parlant de l'article 134, j'ai omis de vous signaler les intérêts que je représente, en ce sens que je fais partie du comité d'une grande association qui s'occupe d'handicapés.

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

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 1988, Seite 379 – Voir année 1988, page 379

Beschluss des Ständerates vom 19. September 1988
Décision du Conseil des Etats du 19 septembre 1988*Differenzen – Divergences*

M. **Borel**, rapporteur: Nous sommes dans une procédure de divergences et il n'est pas opportun d'allonger les débats dès le début. Nous dirons donc que nous maintenons à une nette majorité notre point de vue concernant en particulier la motion. Pour clarifier les débats, je vous rappellerai qu'il y a une notion restrictive de la motion qu'a voulu introduire le Conseil des Etats, qui ne nous permettrait pas en tant que Parlement de nous exprimer dans le domaine législatif délégué au Conseil fédéral. Le Conseil des Etats avait, en parallèle, introduit un «su-sucre», qui était la recommandation.

C'était une mini-motion qui permettait quand même de dire quelque chose au Conseil fédéral sans l'obliger à faire quoi que ce soit. Je vous rappelle que le Conseil des Etats a renoncé à ce sucre.

Nous avons deux minorités qui proposent, l'une, le *statu quo*, et l'autre, de suivre le Conseil des Etats. Votre commission a longuement débattu à ce sujet. Si ces minorités apportent quelque élément nouveau au débat, les rapporteurs s'exprimeront pour défendre le point de vue de la majorité du Conseil national qui s'est nettement exprimée lors du premier débat.

Frau **Stamm**, Berichterstatterin: Wir befinden uns auch hier in einem Differenzbereinigungsverfahren, so dass es nicht angezeigt ist, die ganze Problematik der zur Diskussion stehenden Fragen nochmals aufzurollen. In der Kommission haben wir erneut ausgiebig über die Motion und die Motion im delegierten Rechtsetzungsbereich diskutiert. Die Kommission des Nationalrates beantragt Ihnen, an unserer Meinung festzuhalten, dass wir auch im Bereich des delegierten Rechtsetzungsbereiches Motionen einbringen können.

Sie erinnern sich, dass der Ständerat hier eine viel reinere Lösung vorschlägt und dann seinerseits ein neues Instrument geschaffen hat, nämlich die Empfehlung. Der Ständerat hat das bekanntlich schon in seinem Reglement eingeführt. Dort lassen wir es auch, das berührt uns weiter nicht. Die Mehrheit der Kommission empfiehlt Ihnen, an unserer Meinung festzuhalten. Wie Sie auf der Fahne sehen, haben wir auch noch einen Minderheitsantrag, den der Antragsteller selbst begründet.

Art. 8ter Abs. 2bis*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 8ter al. 2bis*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 22 Abs. 1 und 2***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 2**Mehrheit*

Festhalten

Minderheit

(Steinegger, Auer, Bonny, Büttiker, Eggly, Savary-Waadts)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Eventualantrag Bundi

(falls der Antrag der Mehrheit abgelehnt werden sollte)

Abs. 2

Streichen

(d. h. Belassen bei der heute geltenden Motionsumschreibung)

*Antrag Columberg**Abs. 2*

Streichen

Art. 22 al. 1 et 2*Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 2**Majorité*

Maintenir

Minorité

(Steinegger, Auer, Bonny, Büttiker, Eggly, Savary-Vaud)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition subsidiaire Bundi

(en cas de rejet de la proposition de maintien de la majorité)

Al. 2

Biffer

(c'est-à-dire en rester à la définition actuelle de la motion)

Proposition Columberg

Al. 2

Biffer

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Steinegger, Sprecher der Minderheit: Es geht hier um die Frage des delegierten Rechtssetzungsbereiches des Bundesrates und um den Bereich des allgemeinen Verwaltungshandelns des Bundesrates. Können wir in diesen Bereichen motionieren?

Die Minderheit beantragt Ihnen, darauf zu verzichten und dem Ständerat zuzustimmen.

Wenig Aufmerksamkeit hat bis anhin der Bereich des sogenannten allgemeinen Verwaltungshandelns erregt. Der Begriff des allgemeinen Verwaltungshandelns ist ja wenig klar. Wenn Sie Freude haben, Einfluss zu nehmen ins Menü des Bundesrates usw. – das sind allgemeine Verwaltungshandlungen –, können Sie sich das vorbehalten. Auf jeden Fall können Sie sich für darartige Aktionen nicht auf das Oberaufsichtsrecht des Parlamentes berufen.

Mehr Aufmerksamkeit hat die Motion im delegierten Rechtssetzungsbereich, die sogenannte «unechte Motion», erregt. Für den Verzicht auf diese unechte Motion sprechen verfassungsrechtliche, praktische und auch verfahrensmässige Gründe.

Zunächst zu den verfahrensmässigen Gründen: Der Ständerat hat seine Begriffsbeschreibung, wie sie uns vorgeschlagen wird, bereits in seinem Reglement zum geltenden Recht gemacht. Er verbietet in seinem Reglement ausdrücklich die unechte Motion. Dies – das sei zugegeben – hindert ihn nicht, gelegentlich trotzdem unechte Motionen zu überweisen. Ich kann Ihnen aber garantieren, dass er unechte Motionen aus dem Nationalrat, unter Berufung auf sein Reglement, mit Freude kassieren wird. Wir können deshalb davon ausgehen, dass der Ständerat nicht auf unsere Umschreibung einschwenken wird. In diesem Fall wird die alte Begriffsbeschreibung Gesetz bleiben. Eine Umschreibung, die diese Frage offenlässt. Die Definition im Reglement des Ständerates wird aber bleiben, mit dem vorher beschriebenen Mechanismus.

Verfassungsrechtliche Gründe: Ich erwähne einfach, dass es Verfassungsrechtler gibt, wie die Herren Eichenberger und Aubert, die die Auffassung vertreten, dass die unechte Motion verfassungswidrig sei. Aber für mich stehen die praktischen Gründe im Vordergrund. Ich frage Sie, ob es vernünftig ist, beispielsweise dem Bundesrat im SVG die Kompetenz zu geben, die Höchstgeschwindigkeiten für Fahrzeuge festzulegen, um ihm anschliessend per unechter Motion vorzuschreiben, wie diese Höchstlimite festgelegt werden müssen. Obendrein können Sie derartige Motionen dann auch noch für die Festlegung von Tarifen verwenden. Mit einem derartigen Vorgehen werden die Verantwortungsbereiche vermischt. Wenn wir in diesem Bereich herummotionieren wollen, sagt uns der Bunderat zu Recht, dass wir die Verantwortung mitzutragen haben. Wenn er nicht tätig ist, kann er darauf verweisen, dass wir unechte Motionen starten können. Wir haben also ein Wirrwarr der Verantwortung.

Wenn wir von der Minderheit vor einem derartigen Wirrwarr zurückschrecken, so keineswegs, weil wir unsere Befugnisse beschränken, sondern weil wir die richtigen Instrumente einsetzen wollen. Das würde heissen, dass wir beispielsweise die Kompetenz vom Bundesrat zurücknehmen, wenn der Bundesrat in der falschen Richtung tätig war. In diesen Fällen müssen wir uns in der Regel ja auch selbst

Vorwürfe machen, weil die Kompetenznorm zu wenig klar war. Oder wir können selbst legiferieren, indem wir in Bereichen, wo wir dem Bundesrat eine Kompetenz übertragen haben und sehen, dass er nicht richtig darnach gehandelt hat, unsere Gesetzgebung selbst ausbauen.

Nun wird gesagt, das sei zuviel Gesetz. Aber für den Bürger macht es wenig aus, ob die betreffende Norm vom Parlament oder vom Bundesrat stammt. Wir können derartige Entwicklungen eben nicht nur per unechter Motion einleiten, sondern wir können in einer Motion verlangen, dass die entsprechende Kompetenznorm abgeändert wird. Wir können in einer Motion oder in einer Initiative auch eine Regelung auf Gesetzesesebene verlangen.

Noch ein letzter Punkt: das Problem der Verfassungsgerichtsbarkeit. Bundesgesetze können nicht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden. Hingegen können Ausführungsbestimmungen vom Bundesgericht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden. Ich frage: Was geschieht, wenn wir in einer unechten Motion eine verfassungswidrige Ausführungsbestimmung verlangen?

Wir beantragen Ihnen Zustimmung zum Ständerat. Sie verhalten sich dann entsprechend unserem eigenen Vorbild. In Artikel 47quater Absatz 4 des Geschäftsverkehrsgesetzes ist nämlich festgehalten, dass Verfügungen und Erlasse der Behörden und Amtsstellen von der GPK und der Bundesversammlung nicht aufgehoben werden dürfen und auch nicht abgeändert werden sollen.

Ich bitte Sie, der Minderheit zuzustimmen.

Bundi: Nach langen Beratungen in der Kommission und nach ausführlicher Debatte hier im Rat kam der Nationalrat mehrheitlich zur Ueberzeugung, dass wir die Motion möglichst offen verstanden wissen wollen. Das heisst, dass wir die Motion ausdrücklich auch mit Bezug auf den an den Bundesrat delegierten Rechtssetzungsbereich oder auf das allgemeine Verwaltungshandeln gelten lassen wollen. Insbesondere wollte der Rat aber nichts wissen von einer derart einschränkenden Fassung, wie sie der Ständerat vorschlug. Ich bin denn auch dafür, dass wir der Mehrheit unserer Kommission zustimmen sollten. Für den Fall aber, dass sich die Minderheit und damit der ständerätliche Vorschlag durchsetzen sollten, beantrage ich, es so zu belassen wie bis jetzt, d. h. einfach beim Absatz 1.

Die Praxis der letzten Jahre ist denn auch dadurch gekennzeichnet, dass sowohl Nationalrat als auch Ständerat Motionen überwiesen haben, die den delegierten Zuständigkeitsbereich und auch das allgemeine Verwaltungsverfahren betrafen. Ja, die Forderung des Ständerates nach Einengung des Motionsrechts widerspricht eigentlich seinem Verhalten, seiner Praxis, indem er sogar eigene Kommissionenmotionen als sogenannte «unechte Motionen» überwiesen hat. Es ist nicht nötig, hier allein das Beispiel der Furkatunnel-Motion des Nationalrates von 1978 zu nennen, die der Ständerat in den Punkten 1 und 2 ebenfalls überwies, oder die Motionen der Geschäftsprüfungskommissionen 1980 zur Reorganisation der Rüstungsbeschaffung und zur Rolle der Rüstungsbetriebe anzuführen. Beide forderten vom Bundesrat Massnahmen im delegierten Rechtssetzungsbereich. Sie betrafen zugleich auch das allgemeine Verwaltungshandeln. Der Wille der Räte äusserte sich hier klar, die Motion auch als Instrument der Oberaufsicht zu benutzen. Es bestand wahrlich in beiden Fällen Grund genug, mit diesem Mittel den Bundesrat zu einem entsprechenden Handeln zu verpflichten.

Es können aber auch jüngere Vorstösse aus beiden Räten angeführt werden: So sei verwiesen auf eine Motion Letsch im Ständerat, die vom Bundesrat die Aufhebung des Bundesamtes für Konjunkturfragen und sofortige organisatorische und personelle Umdispositionen verlangte. Diese Motion betraf teilweise den ausschliesslichen Aufgabenbereich des Bundesrates. Im Zusammenhang mit der ausserordentlichen Session Waldsterben 1985 wurden Motionen betreffend Luftreinhaltung von beiden Räten überwiesen, obwohl auch hier der delegierte Rechtssetzungsbereich betroffen war.

Schliesslich möchte ich noch auf den jüngsten Fall in dieser Serie hinweisen: die in beiden Räten eingereichten Kaiseraugst-Motionen. Sie betrafen eindeutig den sogenannten ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Bundesrates. Infolgedessen hätten sie streng genommen, nach der heutigen Doktrin des Ständerates, überhaupt nicht eingereicht werden dürfen. Die Tatsache, dass sie schliesslich nur als Postulate überwiesen wurden, ist in diesem Zusammenhang nicht von Belang.

Ich stelle abschliessend fest, dass sich der Ständerat auch heute noch nicht konsequent an seine eigene Philosophie hält. Das, was er als gesetzliche Maxime vorschlägt, übergeht er manchmal in der Praxis.

Aus diesem widersprüchlichen Verhalten kann nur der Schluss gezogen werden, dass wir die Notwendigkeiten der Praxis akzeptieren und dem Vorschlag unserer Kommissionmehrheit zustimmen, der unsere heutige Auffassung über den Motionsbegriff legalisiert.

Zustimmung zum ständerätlichen Vorschlag würde aber bedeuten, unsere Kompetenzen als legislatorisches, initiiertes und die Oberaufsicht praktizierendes Organ ungebührlich einzuschränken.

Im Falle der Ablehnung des Mehrheitsantrages ersuche ich um Streichung der ständerätlichen Fassung. Damit bliebe der Status quo bestehen, mit dem wir auch leben können. Damit bewahrt sich das Parlament mindestens das Recht, von Fall zu Fall, je nach politischer Notwendigkeit, die Motion als solche zu überweisen oder nicht.

Columberg: Bei Absatz 2 bestehen zwei völlig verschiedene Auffassungen.

Die Kernfrage dreht sich darum, ob eine Intervention des Parlamentes in den delegierten Rechtsetzungsbereich zulässig sei oder nicht. Wir haben darüber bereits in der ersten Beratung ausführlich debattiert.

Ich möchte die damals vorgebrachten Argumente nicht wiederholen, sondern lediglich hervorheben, dass wir dem Bundesrat und damit der Verwaltung immer mehr Kompetenzen delegieren bzw. delegieren müssen. Das trifft insbesondere für den Gesetzgebungsbereich zu. Viele entscheidende Fragen, vor allem in technischer Hinsicht, müssen in den Verordnungen geregelt werden.

Wenn nun eine Verordnung nicht den Vorstellungen des Parlamentes entspricht, muss das Parlament die Möglichkeit haben, den Bundesrat zu veranlassen, eine Korrektur vorzunehmen: Dies geschieht mit Hilfe einer Motion.

Der Weg, den Herr Steinegger aufgezeigt hat, ist wohl möglich, aber er beansprucht viel zuviel Zeit. Bei dieser Lösung müssen wir mit Zeitintervallen von fünf oder zehn Jahren rechnen.

Aus diesen Gründen müssten wir eigentlich an unserem früheren Beschluss festhalten. Wir müssen aber auch zur Kenntnis nehmen, dass wir uns im Differenzbereinungsverfahren befinden.

Aufgrund des Stimmenverhältnisses wird der Ständerat seine Auffassung kaum ändern. Wir erachten diese Auffassung zwar als falsch, und selbst der Ständerat hat sie seit der Annahme dieser Bestimmung bereits mehrere Male nicht beachtet.

Um nun endlich diesen Streit zwischen Nationalrat und Ständerat zu beenden, beantrage ich, Absatz 2 zu streichen. Damit bleiben wir beim Status quo, d. h. wir haben zumindest keine negative Umschreibung der Zulässigkeit der Motion. Der Nationalrat könnte somit weiterhin Motionen im delegierten Rechtsetzungsbereich beschliessen.

Wir werden dann sehen, was der Ständerat macht. Aufgrund seines bisherigen Verhaltens dürfen wir annehmen, dass er sich in der Praxis auch so verhalten wird.

Deshalb beantrage ich Ihnen im jetzigen Zeitpunkt, Absatz 2 zu streichen, und zwar sowohl in der Fassung des Ständerates als auch des Nationalrates. Damit haben wir keine Differenz mehr, und wir bleiben beim Status quo, d. h. wir werden weiterhin im delegierten Gesetzgebungsbereich motionieren können.

Nebiker: Die SVP-Fraktion beantragt Ihnen Festhalten an unserem seinerzeitigen Beschluss. Das bedeutet auch, die Anträge Columberg und Bundi abzulehnen.

Wir meinen nach wie vor, trotz des Beschlusses des Ständerates, dass die Motion auch im delegierten Bereich ausdrücklich zuzulassen sei. Es ist keine Zwischenlösung zu suchen, sondern es muss gesagt werden, was wir meinen. Wir kennen allerdings auch die formellen und juristischen Argumente, die dagegen sprechen. Hauptsächlich Herr Kollege Steinegger hat ausgedrückt, es sei unrichtig, in die Kompetenzen des Bundesrates einzugreifen. Diese Argumente sind uns auch bekannt, aber hier müssen wir natürlich in erster Linie politisch entscheiden. Politisch liegen die Argumente auf einer etwas anderen Ebene. Das Parlament sollte in der politischen Beurteilung auch in diese Kompetenzen des Bundesrates eingreifen können. Wir machen es heute sogar mit Volksinitiativen und ähnlichem. Warum sollte das Parlament das nicht machen? Wir denken also weniger formalistisch und juristisch, sondern vielmehr politisch. Wir müssen auch realistisch urteilen. Auch wenn das Verbot im Geschäftsverkehrsgesetz festgeschrieben wäre, würden wir doch hin und wieder – wenn uns das gut dünkt und wenn wir das wollen und wenn wir eine entsprechende Mehrheit hier im Rate erreichen – trotzdem Motionen im delegierten Bereich überweisen. Auch der Ständerat macht das. Er ist imstande, in einer Session eine Motion im delegierten Bereich auszuschliessen und gleichzeitig eine solche Motion einzureichen.

Die Motion zu «Kaiseraugst» ist eine solche unechte Motion. Sie greift in den delegierten Bereich hinein. Sie ist allerdings nicht als Motion, sondern nur als Postulat überwiesen worden.

Sie sehen also, auch wenn man formale Vorschriften macht, nützt es gar nichts. Die Parlamentarier sind so frei, dass sie trotzdem machen, was sie wollen. Was bringt es also, wenn wir uns über solche Formalismen noch unterhalten?

Wir beantragen Ihnen deshalb, den Streichungsantrag von Herrn Columberg – so gut er gemeint ist – oder die Zwischenlösung von Herrn Bundi abzulehnen und vorläufig einmal bei unserem Entscheid zu bleiben. Damit weiss auch der Ständerat, was der Nationalrat eigentlich will, und meint nicht, wir sollten in den delegierten Bereichen hineinreden können. Damit müssen wir nicht bei jeder administrativen Aenderung den Weg über eine Gesetzesrevison beschreiten, sondern wir können das eleganter und rascher auf dem Motionsweg erreichen.

Bäumlin Richard: Ich möchte Sie namens der sozialdemokratischen Fraktion bitten, der Kommissionmehrheit zuzustimmen und am Beschluss unseres Rates festzuhalten. Dafür gibt es unter anderem auch juristische Gründe. Ich komme darauf zurück.

Zuerst aber noch etwas zum Antrag Columberg: Es ist meines Erachtens zu früh, im jetzigen Moment zu kapitulieren. Das Geschäftsverkehrsgesetz enthält ja eine besondere Regel. Ich verweise auf den Artikel 17, der sinngemäss besagt: Erklärt der eine Rat seine Beschlüsse als endgültig und hält der andere Rat an seinen abweichenden Beschlüssen fest, so findet ein besonderes Verfahren statt. Darauf sollen wir es einmal ankommen lassen. Wir haben gute Gründe, bei unserer bisherigen Mehrheitsmeinung zu bleiben. Insbesondere ist der Standpunkt der Mehrheit durchaus juristisch einwandfrei, vor allem auch verfassungsrechtlich einwandfrei. Ich bin im Grunde ziemlich befremdet über die gegensätzliche Meinung, die auch von einigen Staatsrechtslehrern vertreten wird. Davon habe ich Kenntnis genommen. Aber gerade Herr Eichenberger argumentiert mit Ueberlegungen, die meines Erachtens besser in ein obrigkeitsstaatliches, deutsches Staatsrecht passen würden als in das schweizerische Bundesstaatsrecht, das vom Primat des Parlamentes über Regierung und Verwaltung ausgeht.

Der jetzige Text, den unsere Kommission, der ich nicht angehöre, ausgearbeitet hat, ist gut und solide. Solide ein-

mal deshalb, weil die Gegenstände, die von einer Motion rechtmässigerweise nicht erfasst werden dürfen, klar ausgeschlossen werden. Nach der Gewaltenteilung ist es unzulässig, einzelne Verfügungsverfügungen oder Bescheidentscheide vom Parlament her beeinflussen zu wollen. Das geht nicht. Kein Einfluss auf die Exekutivtätigkeit im engeren Sinne darf dort bestehen, wo Gesetze angewendet werden. Es ist richtig, das auszuschliessen, um eine klare Situation zu schaffen.

Doch nun zur Motion, die die Aenderung einer Verordnung verlangt: Diejenigen Staatsrechtler, die finden, die Motion im delegierten Bereich sei nicht zulässig, meinen anscheinend, diese Kompetenz des Parlaments werde aus der Oberaufsicht abgeleitet. Wir brauchen aber nicht die Oberaufsicht zu bemühen. Die Kompetenz, Motionen im delegierten Bereich zu beschliessen, ist richtigerweise schon aus der Gesetzgebungshoheit des Parlaments abzuleiten. Das will ich jetzt kurz begründen:

Wir sind es gewohnt, dass der Gesetzgeber ständig delegiert. Darf ich einmal an Zeiten staatsrechtlicher Unschuld erinnern, als man diese Dinge noch anders beurteilt hat. Ich nenne jetzt einen berühmten schweizerischen Staatsrechtslehrer, den Bündner Zaccaria Giacometti. Er gehörte der Generation meiner wissenschaftlichen Väter an – ich habe nicht bei ihm studiert, aber auch ich hatte mich mit seinen Schriften zu befassen. Giacometti war der Ansicht, Delegationen seien im Grunde genommen überhaupt verfassungswidrig, denn es obliege dem Gesetzgeber, also dem Parlament, die Rechtsetzung selber zu verantworten, er dürfe also nichts delegieren. Das entspricht nicht mehr der heutigen Auffassung. Giacometti konnte immerhin gerade aus schweizerischer Tradition ernsthafte Argumente für seine Thesen zitieren. Aber heute sieht man die Dinge anders, vielleicht hat ein gewohnheitsrechtlicher Wandel stattgefunden, ich lasse das offen. Jedenfalls entspricht die Meinung, Rechtsetzungsdelegationen seien grundsätzlich verfassungswidrig, nicht der heutigen Auffassung. Immerhin geht auch die heutige Meinung dahin, dass man Delegationen nur eingeschränkt vornehmen soll. Etwas Weiteres: Selbstverständlich steht es dem Gesetzgeber zu, jederzeit eine Delegation zurückzunehmen und die Angelegenheit selber zu regeln, vielleicht in vielen Artikeln. Das ist aber nicht unbedingt praktikabel. Darum muss dem Parlament auch der Weg offenstehen, dem Bundesrat Weisungen darüber zu erteilen, wie er seine delegierte Rechtsetzungskompetenz handhaben solle. Das ist praktischer und sinnvoller als die Rücknahme der Delegation, gerade weil die Verordnung auch flexibler ist, allenfalls leichter wieder geändert werden kann; es ist dies ein einfacheres Verfahren, das sich empfiehlt. Ich bin der Meinung, dass wir uns auf eine schiefe Bahn begeben würden, wenn wir dem Ständerat nachgäben. Wir würden damit einer Interpretation des Verfassungsrechts folgen, die unserer Tradition und Kernbestandteilen des demokratischen Verfassungsrechts unseres Landes einfach nicht entspricht. So, wie man die Kompetenzdelegation zurücknehmen kann, darf man, was als Kleineres darin inbegriffen ist, auch Weisungen erteilen. Ich bin der Meinung, dass eine andere Auffassung letztlich einer Abdankung des Parlaments gleichkommt, einem Verzicht auf die Verantwortung, die wir für die Ausgestaltung unserer Politik zu tragen haben.

Ich bitte Sie also, der Kommissionmehrheit zuzustimmen, unseren Beschluss zu bestätigen und dem Ständerat Gelegenheit zu geben, nochmals über die Bücher zu gehen. Wir nehmen das Risiko bewusst auf uns, dass es dann zu einem Differenzbereinungsverfahren gemäss Artikel 17 GVG kommt, aber das ist kein Unglück. Besser ist es auf jeden Fall, dass die Materie im Gesetz geregelt wird. Die Unhaltbarkeit des jetzigen Zustandes ist offensichtlich. Der Ständerat hat ein Reglement, das die Motion einschränkt, wobei der Ständerat freilich gelegentlich seinem eigenen Reglement zuwiderhandelt. Wir im Nationalrat haben eine andere Auffassung. Aber in bezug auf solche Fragen, die die Kompetenz der eidgenössischen Räte betreffen, brauchen wir jedenfalls eine unité de doctrine, die nur der Bundesgesetzgeber herstellen kann.

M. Eggly: Je vous demande de soutenir la minorité Steinegger, c'est-à-dire de vous en tenir à la version du Conseil fédéral et du Conseil des Etats.

Il faut respecter un peu d'ordre dans la répartition des compétences et dans nos travaux parlementaires en regard de cette répartition. C'est une manière de garantir le bon fonctionnement de la démocratie. Ou bien le Parlement juge qu'il doit déléguer une compétence au Conseil fédéral, et alors il renonce à se prononcer sur les affaires relevant de cette compétence; ou bien le Parlement ne consent pas à cette délégation, garde la maîtrise du domaine ne laissant au Conseil fédéral que son rôle d'exécutant, et alors il peut lui mettre l'épée dans les reins par une motion. S'il juge que le Conseil fédéral a fait, ou fait, un mauvais usage d'une compétence déléguée, le Parlement peut toujours la lui reprendre, par exemple en modifiant la loi ou l'arrêté contenant cette délégation. C'est après tout ce à quoi avaient songé les libéraux dans l'affaire des vitesses maximales, lorsque nous examinions l'initiative pour le rétablissement du 100-130. Les libéraux voulaient modifier la loi sur la circulation routière et reprendre le droit de fixer ces maximums. Ils songeaient tout particulièrement au 130 par rapport au 120 actuel sur les autoroutes. Ce conseil n'a pas suivi. On verra ce que décidera le Conseil fédéral cet été, bien tard à notre gré. Mais alors, nous avons donc renoncé à infléchir la décision du Conseil fédéral sinon peut-être par des interpellations ou des petites questions. Nous n'avons donc plus d'ordre à donner au gouvernement. Or, la motion c'est un ordre, et si on commence à élargir cette notion de la motion, on dévalorise aussi le principe même de la motion et on affaiblit sa portée. Encore une fois, le Parlement doit savoir ce qu'il veut – «Tu veux ou tu veux pas» disait Brigitte Bardot dans sa chanson! Il n'est pas sain de faire confiance au gouvernement sans lui faire confiance, de lui donner une compétence en se réservant le droit de lui dire comment l'utiliser. Cela ne va pas et le Conseil des Etats l'a reconnu. Suivons la proposition de la minorité Steinegger.

Rutishauser: Im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission möchte ich Sie bitten, am Beschluss des Nationalrates festzuhalten. Eine Motion im delegierten Rechtssetzungsbe- reich bedeutet für die GPK ein wirksames Instrument, wenn Bundesrat oder Verwaltung den Empfehlungen der GPK zu wenig Nachachtung verschaffen wollen. Weil immer mehr Entscheide aus praktischen und technischen Gründen dem Bundesrat und der Verwaltung überlassen werden müssen, gewinnt die Verwaltungskontrolle durch das Parlament an Bedeutung. Wenn die GPK einen Missstand oder eine Gesetzwidrigkeit feststellt, schreibt sie Briefe, sie gibt Empfehlungen und Ratschläge ab. Aber all dies nützt nichts, wenn der Bundesrat nicht will. Anders ist es, wenn im Hintergrund das Parlament mit einer verbindlichen Motion einen Auftrag erteilen kann. Diese Notbremse wird nur selten gebraucht. Aber gerade in diesen seltenen Fällen ist es wichtig, dass eine solche Möglichkeit besteht. Ich kann Ihnen in diesem Zusammenhang ein aktuelles Beispiel nennen: Die Geschäftsprüfungskommission hat im Januar 1985 – vor bald vier Jahren – aufgrund einer Inspektion verlangt, dass eine Zusammenlegung der Empfa und des Gestüts in Avenches abgeklärt wird. Der Bundesrat beauftragte das Bundesamt für Organisation damit, das im Februar 1986 vorschlug, ein Leitbild für das Pferd auszuarbeiten und in beiden Betrieben eine wirksame Kostenkontrolle durchzuführen. Der Bericht des Bundesamtes für Organisation ist der GPK bis heute nie zugestellt worden, da der Bundesrat noch nicht entschieden hat. Die GPK hat vom Bundesrat am 10. November 1988 einen Führungsentscheid verlangt, der den Zusammenschluss der beiden Anstalten beinhaltet. Kürzlich ist uns eine Antwort auf den Monat Mai in Aussicht gestellt worden. Wenn der Bundesrat diesen Entscheid nicht trifft, werden wir das Geschäft den Räten vorlegen müssen. Ein Postulat nützt hier nichts. Einzig eine Motion, mit der beide Räte übereinstimmend ihren politischen Willen zum Ausdruck bringen können, wird dem Bundesrat die notwendige Richtlinie setzen.

Ich bitte Sie, an unserem Beschluss festzuhalten.

Reichling: Ich möchte Ihnen mitteilen, dass die SVP nicht einstimmig der Mehrheit der Kommission zustimmt, sondern dass einige anderer Meinung sind.

Wir sind der Auffassung, dass für das gute Funktionieren unseres politischen Systems, insbesondere der Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Parlament, der klaren Respektierung der Gewaltentrennung eine ausserordentlich grosse Bedeutung zukommt. Wir respektieren das als Selbstverständlichkeit gegenüber den Gerichten. Wir glauben aber, wir könnten gegenüber dem Bundesrat den starken Mann herauskehren, wenn uns irgend etwas nicht passt. Ich finde, dieses Vorgehen steht unserem Parlament nicht gut an. Wir können mit dem Bundesrat gut zusammenarbeiten, wenn die Verantwortlichkeiten klar festgelegt sind. Sie sind dann festgelegt, wenn wir uns an die Gewaltentrennung halten. Dort, wo wir mit dem Gesetz dem Bundesrat eine Kompetenz einräumen, sollen wir sie ihm auch zugestehen, und er soll die volle Verantwortung für seine Entscheide übernehmen. Das ist an und für sich ganz einfach.

Wenn wir das nicht respektieren, wird das zur Folge haben, dass der Bundesrat unseren Motionen nicht nachkommt, weil er sich sagt, es handle sich um seine eigene Kompetenz. Er wird unsere Motionen schubladisieren. So machen wir ein gutes Instrument schwach und nutzlos.

Es gilt noch etwas anderes zu beachten. Wenn wir auf dem Gesetzeswege etwas ändern, hat das Volk das Referendumsrecht. Wenn wir mit Motionen in den Gesetzesmechanismus eingreifen, den Bundesrat verpflichten, in seinem Kompetenzbereich etwas zu tun, das mit dem Gesetz nicht übereinstimmt, nehmen wir auch dem Volk das Referendumsrecht. Es erstaunt mich deshalb, dass sich hier gewisse Leute für diese Beschränkung der Volksrechte stark machen, indem uns über die Motion Mittel eingeräumt werden sollen, die wir von Verfassung und Gesetzes wegen nicht haben.

Das Parlament hat klare Kompetenzen. Es kann mit dem Mittel der Gesetzesrevision jederzeit einen gewünschten Tatbestand herbeiführen, wenn das Parlament das will und das Volk unserer Meinung folgt.

Wir verfügen zudem über das Mittel des Budgetrechtes. Ich möchte der GPK empfehlen, bei der Budgetberatung ihre Anträge zu stellen, um hinsichtlich Avenches und Remontedepot ihre Vorstellungen durchzusetzen. Das wäre wieder innerhalb der gesetzlichen Kompetenz.

Ich muss Ihnen empfehlen, der Minderheit Steinegger und damit dem Ständerat zuzustimmen, damit wir auch in Zukunft eine saubere Respektierung der Gewaltentrennung beibehalten können.

Frau Grendelmeier: Herr Reichling, ich finde es sehr schön, dass die SVP hier geteilter Ansicht ist. Ich hoffe, dass diejenigen in Ihrer Partei und in diesem Parlament Oberhand gewinnen, die nicht gewillt sind, dieses Parlament freiwillig noch schwächer zu machen, als es ohnehin ab und zu ist. Die Frage ist doch: Warum sollen wir denn nicht in den delegierten Rechtssetzungsbereich eingreifen können? Wem schadet denn das? Ich habe das Gefühl, man versucht hier eine montesquieusche Retusche anzufügen und unsere Kompetenzen ganz genau zu trennen, als wäre das sonst auch der Fall. Es wäre fast heuchlerisch, wenn wir uns hier selber schwächen würden, wenn man weiss, wie oft die Kompetenzbereiche ineinandergreifen. Ich bitte Sie inständig, stimmen Sie der Mehrheit und der Stärke dieses Hauses zu!

Bäumlin Richard: Meine Erklärung richtet sich an Herrn Reichling. Ich möchte ihm sagen, dass er seinen Standpunkt nicht erfolgreich verteidigen kann, indem er unsachlich argumentiert. Ich habe nie gemeint, wir sollten dem Bundesrat den Auftrag erteilen, gesetzeswidrige Verordnungen zu erlassen. Das habe ich mir wirklich auch nicht träumen lassen! Wir sind zwar keine Engel, aber mit gesetzeswidrigen Motionen habe ich in meinem Votum nicht gerechnet. Und käme es doch einmal zu einem derartigen Unfall, wäre

der Bürger gar nicht so schlecht dran, er wäre nämlich besser dran als bei einem verfassungswidrigen Gesetz; denn wenn Verordnungen gesetzeswidrig sind, kann das Bundesgericht helfen, indem es diesen gesetzeswidrigen Verordnungen die Anwendung verweigert. Herr Reichling, Sie haben ein bisschen daneben geschossen!

Präsident: Die grüne Fraktion lässt mitteilen, dass sie mit der Mehrheit stimmen wird.

M. Borel, rapporteur: Cette histoire est quelque peu ancienne. Je suis donc obligé de revenir à l'origine du problème, car plusieurs personnes ont dit se rallier à la proposition du Conseil fédéral. Or, il ne s'agit pas d'une proposition du Conseil fédéral mais d'un texte imaginé par le Conseil des Etats. Ce dernier, à plusieurs reprises, n'a pas suivi les conseils de notre exécutif et a voté des motions alors que le Conseil fédéral pensait qu'il n'avait pas le droit de le faire. Le Conseil des Etats a ensuite eu des scrupules et a reconnu voter souvent contre l'avis du Conseil fédéral. Il a donc pensé qu'il serait bon d'insérer dans son règlement une disposition l'interdisant de le faire.

Cela changera-t-il quelque chose? Le Conseil des Etats appliquera-t-il le règlement aussi bien qu'il l'a fait jusqu'à maintenant? On peut en douter. On ne peut pas en vouloir au Conseil fédéral d'avoir profité de cette occasion pour être du même avis que le Conseil des Etats qui est enfin d'accord avec lui.

Le Conseil national a longuement débattu de ce problème. En vote final, il s'est prononcé sur ce point par 126 voix contre 10. Ce n'est pas une majorité de hasard. Or, qu'a fait le Conseil des Etats de cette opinion? M. le rapporteur de la commission en a traité durant quinze secondes, le Conseil fédéral a répondu dans un temps normal, et il y a eu vote. Le Conseil des Etats a traité durant quinze secondes une disposition que nous avons adoptée par 12 voix contre une. Nous pouvons lui renvoyer la balle en arguant du fait que nous avons trouvé ce sujet suffisamment important pour qu'il le réétudie dans un temps si possible supérieur à quinze secondes.

Concernant le fond, déléguer, ce n'est pas renoncer. Le terme déléguer, pour des questions de simplification, signifie que, si les choses fonctionnent normalement, le Parlement délègue à l'exécutif un certain nombre de domaines. Il ne renonce donc pas définitivement à ses compétences et à l'influence qu'il peut avoir dans tel ou tel domaine. Nous ne voulons pas renoncer et nous acceptons le mot «déléguer». Nous vous invitons par conséquent à voter en faveur de la majorité. Comme l'ont souligné d'autres orateurs, une position en faveur de la majorité serait, au pire des cas, le maintien du *statu quo*, c'est-à-dire en revenir aux propositions Bundi et Columberg.

Frau Stamm, Berichterstatterin: Der Präsident hat Ihnen nochmals die Ursprünge dieser Revisionsvorlage in Erinnerung gerufen. Es war ursprünglich nicht eine Idee des Bundesrates, die uns unterbreitet wurde, sondern sie entstand aus dem Konflikt zwischen Ständerat und Bundesrat im Rahmen von unechten Motionen. Der Ständerat, das juristische Gewissen des Parlaments, hat dann beschlossen, sein eigenes Reglement anzupassen, und dabei festgestellt, dass es sich hier um eine Materie handelt, die auf Gesetzesebene gehört, und hat sie via parlamentarische Initiative auf Gesetzesebene gehoben. Dies nur zur Berichtigung, weil viele von Ihnen gesagt haben, sie würden sich dem Vorschlag des Bundesrats anschliessen.

Festzuhalten ist, dass wir in diesem Hause das letzte Mal mit 126 zu 10 Stimmen beschlossen haben, an unserer Meinung festzuhalten, die Ihnen auch jetzt wieder von der Mehrheit der Kommission unterbreitet wird.

Festzuhalten ist, dass der Ständerat über unser doch sehr respektables Anliegen genau 15 Sekunden diskutiert hat, so dass wir die Meinung vertreten, wir sollten heute wieder festhalten und dem Ständerat die Materie noch einmal zum

Ueberdenken und zur Diskussion, die dann hoffentlich länger als 15 Sekunden dauern wird, zurückschicken. Im weiteren ist festzuhalten, dass es hier um Motionen im sogenannten delegierten Rechtssetzungsbereich geht und wir die Meinung vertreten, dass Delegieren ja nicht endgültig Verzicht heisst. Wir vertreten also die Meinung, dass auch im delegierten Rechtssetzungsbereich das Parlament via Motion seine Möglichkeiten auszuüben hat. Ich beantrage Ihnen noch einmal, sich der Mehrheit Ihrer Kommission anzuschliessen.

Bundesrat Koller: Sie wissen, der Bundesrat hält aus Gründen der Gewaltentrennung entschieden an der ständerätlichen Version der Motion fest. Er möchte also Motionen weder im ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Bundesrats noch im Rechtssetzungsbereich, der dem Bundesrat delegiert worden ist, zulassen.

Wir empfehlen Ihnen daher, dem Antrag der Minderheit Ihrer Kommission zuzustimmen.

Ich möchte nicht mehr auf die Gründe gegen solche Motionen eingehen, die übrigens auch von der Mehrheit der Staatsrechtslehrer vertreten werden, sondern nur noch kurz Stellung nehmen zum Problem, das Herr Rutishauser, als Präsident der GPK, aufgeworfen hat.

Ich glaube nicht, dass sich in der Behandlung der Zusammenlegung des Gestüts und der Empfa viel geändert hätte, wenn Sie der nationalrätlichen Fassung des Motionsbegriffs hier zugestimmt hätten. Denn bei dieser Frage hat doch der Bundesrat einfach feststellen müssen, dass er sie nicht entscheiden kann, bevor er weiss, welche Politik er auf diesem Gebiete – und zwar sowohl im Bereich der Armee wie der Landwirtschaft als auch des Pferdesports – betreiben will. Deshalb hat er das Leitbild «Pferd» erarbeiten lassen und hat jetzt aufgrund dieses Leitbilds einen entsprechenden Auftrag an die Firma McKinsey erteilt. Sobald deren Bericht vorliegt, wird der Bundesrat Stellung nehmen und Sie orientieren.

Ich möchte Sie eigentlich viel mehr daran erinnern, dass wir uns bereits im Differenzbereinungsverfahren befinden. Die Stimmenzahlen, die die Kommissionssprecherin und der Kommissionssprecher Ihnen unterbreitet haben, zeigen, dass Sie einen eigentlichen Glaubenskrieg zwischen Nationalrat und Ständerat führen. Man muss sich jetzt schon überlegen, ob ein solches Verfahren auch im Rahmen einer Einigungskonferenz überhaupt eine Chance hat. Andererseits sind Sie sicher auch der Meinung, dass es unzweckmässig, ja überhaupt nicht zu rechtfertigen wäre, die ganze Vorlage an dieser einzigen Differenz scheitern zu lassen.

Das sind ja wohl auch die Ueberlegungen, die hinter den Anträgen von Herrn Columberg und von Herrn Bundi stehen. Wenn man sich in dieser Frage zwischen den beiden Räten nicht einigen kann, könnte der Status quo noch der beste Zustand sein. Auch dieser ist zwar – ich gebe das zu – unbefriedigend, aber wenigstens aus der Sicht des Bundesrates lässt sich mit einem problematischen, faktischen Rechtszustand noch besser leben als mit einem problematischen, kodifizierten.

Deshalb beantrage ich Ihnen, dem Antrag Columberg und Bundi zuzustimmen, wenigstens wenn Sie dem Minderheitsantrag Ihrer Kommission nicht zu folgen vermögen.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit	64 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	94 Stimmen

Präsident: Damit entfällt der Eventualantrag Bundi.

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag Columberg	56 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	89 Stimmen

Art. 43 Abs. 2bis

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Bonny, Auer, Büttiker, Grendelmeier, Hari, Savary-Waad, Steinegger)
Festhalten

Art. 43 al. 2bis

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Bonny, Auer, Büttiker, Grendelmeier, Hari, Savary-Vaud, Steinegger)
Maintenir

Bonny, Sprecher der Minderheit: Bei Artikel 43 Absatz 2bis (neu) geht es um folgendes: Im Sinne des Beschlusses unseres Rates in der ersten Beratung möchten wir vorsehen, dass der Bundesrat in der Regel den wesentlichen Inhalt von allfälligen Ausführungs- und Vollziehungsverordnungen in einem besonderen Abschnitt der Botschaft bekanntgibt. Dieser Antrag unterlag leider im Ständerat, und schliesslich hat sich – nicht zuletzt, um keine Differenz zum Ständerat zu schaffen – die Kommissionsmehrheit, allerdings gegen eine stattliche Minderheit, dem Ständerat angeschlossen.

Ich möchte Ihnen begründen, weshalb mir – gerade zur Verteidigung der Interessen des Nationalrates, des Parlamentes – die Beibehaltung dieser Bestimmung wichtig zu sein scheint. Zur Geschichte des Antrages: Ich besprach diesen Antrag eingehend mit dem damaligen stellvertretenden Direktor des Bundesamtes für Justiz, Herrn Dr. Zweifel. Er wollte und konnte damit nicht den Bundesrat belasten, doch beweist die Zusammenarbeit jedenfalls, dass es sich dabei nicht um ein staatsrechtliches Ünding handeln kann. Die Gesetzgebung tendiert eindeutig zu immer mehr Rahmengesetzen mit einer grossen Zahl von Delegationsnormen und -kompetenzen für den Bundesrat. Wir alle haben es in Kommissionen erlebt, dass unsere Entscheide stark davon abhängen, wie der voraussichtliche Vollzug erklärt wird, wenn eine solche Erklärung überhaupt geliefert wird. Es geht also darum, dass der Bundesrat schon in der Botschaft darlegt, wie er sich den Vollzug vorstellt. So könnten wir unsere Entscheide auf Gesetzesebene «en connaissance de cause» fällen und müssten nicht die Katze im Sack kaufen.

Wichtig ist auch eine weitere gesetzpolitische Ueberlegung: Ich frage mich beispielsweise, ob das Bundesgesetz über die zweite Säule in unserem Rat je durchgekommen wäre, wenn wir gewusst hätten, was alles nachher auf der Ebene der Ausführungsbestimmungen auf uns zukommen würde. Die Ueberraschungen zeigten sich nach dem Entscheid, im Vollzug der Bestimmungen, wo das Parlament machtlos war.

Eine andere gesetzgebungspolitische Ueberlegung ist an dieser Stelle anzubringen. Gerade solche negativen Erfahrungen führen zu einer weiteren negativen Konsequenz: Um auf der Ausführungsebene keine unangenehmen Ueberraschungen zu erleben, beginnt man damit, Details des Vollzugs in die Gesetze hineinzupacken. Das ist nicht gut und führt zu komplizierten Gesetzen, zum Teil wird so tatsächlich in die Kompetenz des Bundesrates eingegriffen. Unser Antrag könnte mithelfen, dieser verhängnisvollen Entwicklung entgegenzuwirken.

Eine weitere Ueberlegung möchte ich aufgrund meiner früheren Tätigkeit in der Verwaltung anfügen. Wenn ab und zu unsorgfältig, ja sogar unseriös legiferiert wird, kommt das daher, dass man in der Verwaltung Rahmengesetznormen vorbereitet, bei denen man oft noch gar nicht weiss, wie eigentlich der Vollzug gestaltet werden soll. Das ist bequem, aber aus der Sicht des Parlamentes, das gar nicht weiss, welcher Inhalt dem Gesetz gegeben werden soll, unakzeptabel; eine einwandfreie Gesetzgebung setzt voraus, dass man

sich auf Verwaltungsstufe zuerst einmal Gedanken zum Vollzug macht und darauf die Gesetzesnormen aufbaut.

Diese Bestimmung zwingt somit Bundesrat und Verwaltung, bereits bei der Abfassung der Botschaft gewisse Ueberlegungen zur Ausführung anzustellen. Mir ist durchaus klar – Frau alt Bundesrätin Kopp hat im Ständerat und in unserer Kommission darauf hingewiesen –, dass es Fälle gibt, wo es keine Ausführungsgesetzgebung gibt. Diesen Fall haben wir berücksichtigt, wir sagen «bei allfälligen Durchführungs- und Vollziehungsverordnungen». Wir haben auch dem Fall Rechnung getragen, dass es Ausnahmen geben kann, deshalb heisst es «in der Regel»; wir wollen keine Detailregelungen, sondern es geht darum, bei jenen Gesetzesbestimmungen, die vor allem interpretationsbedürftig sind, die wichtigsten Jalons zu stecken. Daher der Begriff des «wesentlichen Inhaltes».

Ich darf darauf hinweisen, dass in den Botschaften bereits heute Auskünfte über personelle und finanzielle Auswirkungen gegeben werden müssen – auch bei Gesetzen, bei denen diese noch nicht genau bekannt sind. Diese Bestimmung ist darauf zurückzuführen, dass das Parlament eben richtigerweise alle Konsequenzen seiner Entscheide kennen will.

Das waren die Ueberlegungen, die zu diesem Antrag geführt haben. Ich möchte Sie bitten, der Minderheit zuzustimmen, die sich übrigens aus verschiedenen Parteien zusammensetzt.

M. Brélaz: Je ne suis pas opposé *a priori* à une bonne information et il est utile que notre Parlement soit aussi bien renseigné que possible au moment de voter une loi. Toutefois, dans le cas présent, je crains que la proposition de M. Bonny aille à fin contraire. En effet, il faut savoir deux choses. Tout d'abord, les ordonnances évoluent dans le temps, parce que la situation se modifie également. Est-ce que parce qu'en 1975 on aurait voté une loi pour laquelle on a rédigé une ordonnance tenant compte de la situation de l'époque, qu'on ne pourrait plus en l'an 2000 modifier cette dernière sans revenir devant le conseil pour changer la première? Une telle pratique risquerait rapidement de nous mener à des absurdités.

Le deuxième problème est plus important. D'une certaine manière, nous sommes presque tous payés pour savoir que les comités référendaires contre les lois se concentrent souvent sur un paragraphe d'un article parmi deux cents autres, ce qui évidemment fausse complètement l'appréhension de cette loi par le peuple.

Si maintenant on allait se concentrer non sur un demi-article d'une loi mais sur une éventuelle disposition d'application dans une ordonnance pour contester tout un projet de loi, je ne sais pas où l'on irait. J'imagine, par exemple, qu'il ait fallu prévoir préalablement toutes les ordonnances d'application de la loi sur la protection de l'environnement qui a été votée en 1983. Si l'on avait dû répondre par avance sur tous les points qui sont d'ailleurs en pleine évolution, cette loi ne serait pas encore votée aujourd'hui. En effet, le domaine technique est constamment en évolution.

Toutes ces dispositions, quelle que soit leur justification, risquent de créer une sorte de mélasse dans laquelle chacun d'entre nous sera tôt ou tard englué. Ces dispositions ouvrent la voie à des risques trop importants pour qu'on les coure. Une information générale doit être communiquée, mais pas au point d'en faire un système.

Jung: Ich möchte Ihnen empfehlen, der Minderheit zuzustimmen.

Sie haben von Herrn Bonny gehört, wie wichtig es ist, dass bei der Gesetzesberatung aufgezeigt wird, wie der Bundesrat denkt, wie verschiedene Verordnungen aussehen könnten und wohin der Weg führen soll. Es gilt aber noch einen zweiten Punkt zu berücksichtigen, der mir heute politisch ebenso wichtig scheint, nämlich der Einbezug des Volks. Wenn ein Referendum gegen ein Bundesgesetz ergriffen wird und ein Gesetz vor dem Volk vertreten werden muss, hören wir sehr oft den Vorwurf – das ist auch ein wesentli-

cher Grund der Stimmabstinenz –: Wir können zwar abstimmen, aber wir kaufen die Katze im Sack.

Wenn in der Botschaft Jalons gesteckt werden und wir auch sehr klar sagen können, was beschlagen, wie das Problem angegangen werden sollte und wie die Ausführungsbestimmung im konkreten Fall aussehen könnte, ist es für den Stimmbürger übersichtlicher, verständlicher, und er wird sich wieder vermehrt für Abstimmungen interessieren und eher an die Urne gehen. Denn wir Politiker hören sehr oft den Vorwurf: Ihr macht ja doch, was Ihr wollt; wir können zwar abstimmen, aber am Schluss kommt es genau auf das Gegenteil heraus. Diesen Vorwürfen wollen wir doch Rechnung tragen. Darum finde ich diesen Minderheitsvorschlag mit der Formulierung «in der Regel» sehr wertvoll und vernünftig; ich finde ihn sogar notwendig.

M. Borel, rapporteur: C'est par la voix prépondérante du président que la proposition a prévalu à la commission. Quelles sont donc les raisons qui l'ont amené à prendre cette décision?

La première est le résultat du vote: 8 voix contre 8 avec presque autant d'abstentions, c'est-à-dire peu de conviction – ni pour ni contre. Le Conseil des Etats ayant voté par 33 voix contre 4, cette fois en y consacrant du temps, il ne fallait pas introduire cette notion dans la loi sur les rapports entre les conseils. Pourquoi dès lors, sur une question où nous étions très partagés, créer une divergence plutôt que de concentrer les divergences là où il y en a de véritables. La deuxième raison, de fond celle-là, me paraît être la suivante: un message du Conseil fédéral est en principe soumis à deux commissions successives. S'il y a nécessité d'éclaircir l'application des lois que nous propose le Conseil fédéral, l'une puis l'autre commission peuvent demander des précisions sur les futures applications prévues sous forme d'ordonnance d'exécution. Ce serait donc vider en partie de son sens le travail des commissions que, d'ores et déjà, obliger le Conseil fédéral à donner des explications par trop explicites sur les ordonnances dans son message.

La commission étant donc partagée par 8 voix contre 8, j'ai tranché pour la simplification et le ralliement à la proposition du Conseil des Etats.

Frau Stamm, Berichterstatterin: Die Entscheidung in unserer Kommission kam mit dem Stimmenverhältnis 8 zu 8 zustande, mit dem Stichtscheid des Präsidenten.

Der Präsident hat sich dazu entschlossen, zugunsten einer Anpassung an den Ständerat zu entscheiden, weil er der Meinung war, wenn schon so viele Gründe dafür und dagegen sprächen, wenn so viele sich der Stimmen enthielten, lohne es sich eigentlich nicht, eine Differenz zum Ständerat zu schaffen, denn der Ständerat habe seinerseits mit 33 zu 4 Stimmen entschieden. Er hat also eine ganz klare Meinung zu diesem Problem gehabt.

Im weiteren kann noch ins Feld geführt werden, dass die Botschaften und die Gesetze des Bundesrates durch zwei Kommissionen beraten werden. Wenn Unsicherheiten bestehen, in welcher Richtung die Anwendung gehen soll, haben zwei Kommissionen sukzessive die Möglichkeit, vom Bundesrat die entsprechenden Erklärungen zu erhalten. Wir müssen uns alle darüber klar sein: Wenn wir diese Verordnungen verlangen, tragen wir unter Umständen zu Verzögerungen der Beratungen bei.

Bundesrat Koller: Der Bundesrat empfiehlt Ihnen, dem Ständerat und der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen und diese Bestimmungen abzulehnen. Leider hatte Frau Bundesrätin Kopp bei der ersten Lesung nicht die Gelegenheit, die Vorbehalte des Bundesrates hier vorzutragen. Ich bin froh, dass ich das nachholen kann.

Zunächst ein Wort zu den Vollziehungsverordnungen. Sofern Verfassung oder Gesetz nicht ein anderes Organ bezeichnen, fällt der Vollzug des Bundesrechtes von Verfassungen wegen – ich verweise auf Artikel 102 Ziffer 5 der Bundesverfassung – in die alleinige Zuständigkeit des Bundesrates. Was demgegenüber die Ausführungsverordnungen

gen oder die gesetzvertretenden Verordnungen betrifft, bestimmt das Parlament in jedem Einzelfall, ob und wieviel dem Bundesrat zur Rechtsetzung delegiert werden soll.

Ihr Geschäftsverkehrsgesetz verlangt überdies vom Bundesrat, dass er Delegationen, die er beanspruchen möchte, näher begründet. Es ist dann Sache des Parlamentes, darüber zu befinden, ob die Begründung einleuchtet und ob die Delegationsnorm präzise genug gefasst ist. Ob aber über die Begründung der Delegationsnorm hinaus noch zusätzliche Informationen des Bundesrats in die Botschaft eingehen sollen, bezweifeln wir, vor allem im Hinblick auf jene Fälle – sie sind nicht selten –, in denen vor Erlass der Verordnung noch ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden muss. In diesen Fällen wäre es offensichtlich unangebracht, vom Bundesrat zu verlangen, dass er den wesentlichen Inhalt der Ausführungsverordnung schon in der Botschaft zum Gesetz verbindlich und abschliessend umschreibt.

Auch kommt es vor, dass das Parlament die vorgeschlagene Delegationsnorm aufgrund seiner Beratungen ändert, was die Vorstellungen des Bundesrats vom künftigen Verordnungsrecht beeinflussen könnte. Im übrigen bleibt der Bundesrat ohnehin befugt, seine Verordnungen jederzeit wieder zu ändern und sie neuen Gegebenheiten und Notwendigkeiten anzupassen.

Alle diese Ueberlegungen führen zum Schluss, dass die neue Bestimmung unzweckmässig, ja in hohem Masse ungeeignet wäre, weil sie den Bundesrat zu früh binden und ihn in seiner Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit übermässig einengt.

Bedenken Sie übrigens Ihre eigene Rechtssetzungspolitik: Wenn Sie dem Volk beispielsweise Verfassungsartikel vorlegen, machen Sie auch nicht bereits den wesentlichen Inhalt der Ausführungsgesetzgebung bekannt. Wollte man aber logisch sein, dann müsste man den Grundsatz, dem nachfolgend tätigen Rechtssetzungsorgan die Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit zu wahren, auf allen Stufen der Rechtssetzung anwenden.

Im Antrag selber wird auch zum Ausdruck gebracht, dass das Abstecken künftigen Verordnungsrechts nur in der Regel erfolgen soll; Ausnahmen bleiben ausdrücklich vorbehalten. Der Bundesrat ist der Meinung, dass man dieses Gebiet nicht unnötig mit einem Regel- und Ausnahmesystem verrechtlichen sollte, von dem wir nicht wissen, ob am Ende die Ausnahme die Regel sein wird. Diese Frage sollte politischen Zweckmässigkeitsüberlegungen anheimgestellt bleiben.

Deshalb beantragen wir Ihnen, dem Ständerat und der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	65 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	55 Stimmen

Kapitel VII, Abschnitt 3

Antrag der Kommission

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Büttiker, Auer, Columberg, Eggly, Engler, Hess Peter)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Chapitre VII, section 3

Proposition de la commission

Majorité

Maintenir

Minorité

(Büttiker, Auer, Columberg, Eggly, Engler, Hess Peter)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Büttiker, Sprecher der Minderheit: Es ist doch in der Tat so, dass die Gesundheits- und Umweltschutzkommission (GUK) heute viel wichtigere Aufgaben zu erfüllen hat, als die Eidgenössische Alkoholverwaltung zu kontrollieren. Es muss in diesem Zusammenhang unmissverständlich klargestellt –

und mit unwahren Behauptungen aufgeräumt – werden, dass sich die Gesundheits- und Umweltschutzkommission auch in Zukunft mit der neuen Kontroll-Lösung im gesundheitspolitischen Bereich der Alkoholverwaltung aktiv betätigen muss. Es ist ganz klar, dass die GUK auch mit der neuen Lösung die gesundheitspolitische Domäne der Alkoholverwaltung dominieren und kontrollieren kann. Nur die Ueberwachung der Geschäftsführung der Alkoholverwaltung soll neu an die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission abgetreten werden. Ob Sie es wahrhaben wollen oder nicht: Der Alkoholdelegation fehlt ganz einfach das Instrumentarium, um die Geschäftsführung der Alkoholverwaltung wirksam kontrollieren zu können. Wenn Sie nämlich davon ausgehen, dass das Sekretariat der Alkoholdelegation von der Alkoholverwaltung gestellt wird, also durch die Behörde, die kontrolliert werden müsste, kommt man doch konsequenterweise zum Schluss, dass für eine effiziente Ueberwachung der Alkoholverwaltung nur die Finanz- und Geschäftsprüfungskommission in Frage kommen können. Zu diesem Schluss ist nämlich auch das professorale Gutachten Germann gekommen. Ich frage mich, was professorale Gutachten noch für einen Sinn haben, wenn man ihre Schlüsse nicht befolgen will.

Brechen wir nun diese Uebung ab, beseitigen wir das Relikt der Alkoholdelegation im parlamentarischen Kontrollapparat und stimmen wir der Minderheit und dem Ständerat zu!

Hari: Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei hat grossmehrheitlich beschlossen, dem Antrag der nationalrätlichen Kommission zu folgen und an der bisherigen Fassung des Geschäftsverkehrsgesetzes in Kapitel VII Abschnitt 3 festzuhalten. Seit dem Beschluss unseres Rats vom 17. März 1988 mit 81 zu 38 Stimmen, an der bisherigen Fassung festzuhalten, haben sich keine neuen Argumente ergeben, die heute ein anderes Verhalten rechtfertigen würden, professorale Gutachten hin oder her.

Die bisherige Regelung gilt als zweckmässig und rationell. Im übrigen bestehen keine Zweifel, dass die Gesundheits- und Umweltschutzkommission und die Alkoholdelegation die Oberaufsicht über die Alkoholverwaltung zur vollen Zufriedenheit ausüben. Somit besteht wirklich kein Grund, an diesem gut eingespielten Kontrollsystem etwas zu ändern.

Ich beantrage im Namen der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen, an unserem Ratsbeschluss vom 17. März 1988 festzuhalten und uns nicht dem Ständerat anzuschliessen.

Ammann: Es waren grundsätzliche, sachpolitische Ueberlegungen, vorab die Alkoholprävention, die mich vor Jahresfrist bewogen haben, bei diesem Geschäft zu intervenieren. Mit der grossmehrheitlichen Zustimmung der nationalrätlichen Kommission sowie des Nationalrates zu meinen Anträgen entstand bei der Regelung der Oberaufsicht über die EAV eine Differenz zwischen beiden Kammern. Immerhin ist die ständerätliche Front langsam am Abbröckeln. Etwa ein Drittel des vorerst einstimmigen Ständerates hat sich in der zweiten Runde für die Fassung des Nationalrates ausgesprochen.

Das Argument der Gegner, damit bleibe ja alles beim alten, ist überhaupt nicht zutreffend. Vielmehr haben wir die Argumente von Ständerat Affolter zum Anlass genommen, die Oberaufsicht der GUK über die Alkoholverwaltung unter Wahrung der volksgesundheitlichen Zielsetzung zu verbessern. Die Oberaufsicht über die EAV kann mit wenigen Vereinfachungen im Ablauf wesentlich gestrafft werden. Unsere Lösung erlaubt es unter anderem, auf verschiedene Doppelspurigkeiten sowie auf die wenig ergiebigen Quartalsberichte zu verzichten. Die Praxis der GUK wird damit den Verkehrskommissionen angenähert, was zugleich noch Einsparungen von gegen 40 000 Franken pro Jahr ermöglicht.

Wir halten daher nicht einfach am Status quo fest, sondern schlagen eine vernünftige Alternative vor. Dies sollte es auch Ständerat Affolter und Gleichgesinnten – unter ande-

ren Herrn Büttiker – erleichtern, in der nächsten Runde ohne Prestigeüberlegungen auf unsere Lösung einzulenken.

Schliesslich hat gerade auch eine eingehende Aussprache in der parlamentarischen Gruppe für Alkohol- und Drogenfragen gezeigt, dass die in diesem Zusammenhang oft zitierte Expertise von Herrn Professor Germann betreffend Oberaufsicht über die EAV auf sehr schwachen Füßen steht. Seine spätere Aussage, eigentlich habe jedes Bundesamt eine gesundheitspolitische Aufgabe, was auch nicht rechtfertigt, es der GUK zu unterstellen, beweist lediglich, dass er die gesundheitspolitische Zielsetzung der EAV nicht genügend ernst genommen hat.

Demgegenüber entschieden sich beide Kammern unseres Parlaments – im Bewusstsein des hohen Stellenwertes der Volksgesundheit – bei der Umwandlung der früheren Alkoholkommissionen für die neue Bezeichnung Kommissionen für Gesundheit und Umwelt. Deren kalte Amputation zu blossen Umweltkommissionen und damit auch eine Verkürzung der politischen Gesamtschau in diesen Bereichen gilt es nun zu verhindern.

Es geht hier deshalb um wesentlich mehr als allein um administrativ-technische Abläufe im fiskalischen Bereich. Die sektoriell fiskalpolitische Optik des Ständerates ist nicht mehr zeitgemäss, führt zu komplizierteren Abläufen in der Oberaufsicht und wird dem differenzierten Leistungsauftrag der EAV in keiner Weise gerecht. Sachliche Gründe sprechen eindeutig für Festhalten.

Ich bitte Sie deshalb auch im Namen der SP-Fraktion nochmals um Ihre Unterstützung für die Fassung der Kommissionsmehrheit.

Fischer-Sursee: Mit der Prüfung der Rechnung der Alkoholkommission hatte ich mein parlamentarisches Jugenderlebnis. Es war die erste Kommission, in die ich delegiert wurde; es war die Zeit, als die GUK noch sehr wenige Aufgaben hatte, vor allem noch nicht die grossen Umweltschutzaufgaben wie heute.

Ich reiste als frischgebackener Parlamentarier stolz an diese Kommissionssitzung nach Bern und erwartete etwas ganz Aussergewöhnliches. Was geschah? Wir hatten als einziges Traktandum die Rechnung der Alkoholverwaltung zu genehmigen. Nach einer halben Stunde war die Uebung beendet. Der Direktor gab einige ergänzende Erklärungen, es wurden einige stereotype Fragen gestellt, und man vernahm, dass die Rechnung etwas schlechter ausgefallen sei, weil es mehr Kartoffeln als im Vorjahr gegeben habe.

Diese Uebung wiederholte sich ein zweites Mal. Es hat noch einmal in meiner Periode ein einziges Traktandum dieser Art gegeben. Ist es sinnvoll, dass sich deswegen eine Kommission von 23 Mitgliedern nach Bern begibt und sich mit dieser Sache herumschlägt?

Wir müssen doch ehrlich zugeben, dass die Genehmigung der Alkoholrechnung wenig mit Gesundheitspolitik zu tun hat; es ist eine Rechnungsgenehmigung wie jede andere auch. Wenn die GUK Gesundheitspolitik machen will, kann und soll sie es tun. Sie hat diese Möglichkeit dank ihrer Aufgabe, die ihr im anderen Bereich zukommt.

Ich bitte Sie aus meiner eigenen parlamentarischen Erfahrung heraus, diesem Antrag zuzustimmen und die Kommission von der undankbaren Aufgabe der Rechnungsprüfung der Alkoholverwaltung zu befreien.

M. Borel, rapporteur: Les arguments n'ont pas varié depuis le dernier débat. La majorité de la commission considère toujours que les membres de la Commission des finances et de la Commission de gestion prétendent être surchargés, alors que la Commission de la santé publique et de l'environnement, elle, a des ordres du jour chargés mais peut y adjoindre ce genre de travaux. Il convient donc de soutenir la proposition que nous avons défendue la fois précédente.

Frau Stamm, Berichterstatterin: Seit wir uns in diesem Hause über dieses Thema unterhalten, sind keine neuen Argumente dazugekommen. Wie Sie gehört haben, haben

wir das letzte Mal 81 zu 38 abgestimmt. Man hört immer wieder, dass die Geschäftsprüfungs- und die Finanzkommission ausserordentlich überlastet sind, so dass wir fast Hemmungen hätten, ihnen eine neue Aufgabe zu überbürden, während es der GUK absolut möglich ist, diese Aufgabe zu übernehmen und vor allem auch in gesundheitspolitischer Hinsicht tätig zu sein.

Wir haben auch in der Kommission beschlossen, an unserem ursprünglichen Antrag festzuhalten. Ich beantrage Ihnen, dies auch zu tun.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	66 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	57 Stimmen

Art. 20

Antrag der Kommission

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Büttiker, Auer, Columberg, Eggly, Engler, Hess Peter)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 20

Proposition de la commission

Majorité

Maintenir

Minorité

(Büttiker, Auer, Columberg, Eggly, Engler, Hess Peter)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

M. Borel, rapporteur: Le vote précédent implique celui-ci, l'un ne va pas sans l'autre. Le vote est clair.

Präsident: Der Antrag der Minderheit fällt dahin.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Schluss der Sitzung um 19.25 Uhr

La séance est levée à 19 h 25

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	1989
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	86.226
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.02.1989 - 14:30
Date	
Data	
Seite	123-131
Page	
Pagina	
Ref. No	20 017 171