

zug der Uebernachtungsentschädigung. Da diese auch bei Nichtbedarf automatisch voll ausbezahlt wird, stellt sie für die Betroffenen ein willkommenes und steuerfreies Zusatz Einkommen dar. Dies wird teilweise auch offen zugegeben.

Diese Situation ist jedoch von der Zweckbestimmung der Spesenentschädigungen her und unter dem Gesichtspunkt einer gleichen Behandlung aller Parlamentarier in keiner Weise gerechtfertigt. Nach meinen vorsichtigen Schätzungen – Namen möchte ich keine nennen – dürften mindestens 20 Parlamentarier in den Genuss einer nicht benötigten Uebernachtungsentschädigung kommen. Obschon stets von Einsparungen im Bundeshaushalt gesprochen wird, verschleudert der Bund damit jährlich über 100 000 Franken für überflüssige Entschädigungen an das Parlament. Das ist unsinnig und entspricht in keiner Weise dem Sinn der Spesenentschädigungen. Die heutige starre Regelung bedeutet auch eine Ungerechtigkeit gegenüber all jenen Parlamentariern, die innerhalb des 25-Kilometer-Umkreises um Bern wohnen und leer ausgehen.

Ich schlage deshalb die Einführung eines konkreten Bedürfnisnachweises vor, der ohne übermässigen administrativen Aufwand nach jeder Session in pauschaler Form erfolgen könnte, nämlich durch Bestätigungen der Hotels für die Anzahl der in Bern logierten Nächte, durch analoge Bestätigungen für die Anzahl der gegen Bezahlung gewährten Uebernachtungen bei Privatpersonen oder durch den Nachweis von Kosten für eigene Mietobjekte. Dabei schwebt mir vor, dass die Parlamentarier selbst aktiv werden müssten, um ihre Uebernachtungsentschädigungen zu erhalten. Wer also keine Belege einreichen würde, bekäme nichts. Administrativ wäre diese Regelung problemlos zu bewältigen.

Dieses Modell ist selbstverständlich nur eine Möglichkeit, um die genannten Ungerechtigkeiten und Missbräuche in diesem Bereiche soweit als möglich zu beseitigen. Wenn es andere, effizientere gibt, dann um so besser.

Ungerechtigkeiten bestehen ebenfalls bei den Reiseentschädigungen. Aus zeitlichen Gründen kann ich jedoch hier nicht auf Details eingehen, sondern muss Sie auf den schriftlichen Bericht verweisen. Das Hauptanliegen der Initiative betrifft – wie gesagt – die Uebernachtungsentschädigungen.

Das Büro des Nationalrates lehnt die Initiative mit wenig überzeugenden Argumenten ab und schreibt, die Parlamentsreformkommission werde die gesamte Entschädigungsregelung für Parlamentarier überprüfen. Ich hoffe mit Ihnen sehr, dass diese Ueberprüfung zu einem in jeder Hinsicht befriedigenden Ergebnis führen wird. Noch wissen wir aber nicht, was letztlich das Ergebnis der Beratungen sein wird, insbesondere welche Regelungen in diesem Rat und in der Kleinen Kammer mehrheitsfähig sein werden.

Unter diesem Gesichtspunkt möchte ich Ihnen dringend nahelegen, die Initiative anzunehmen, damit die Parlamentsreformkommission, die mit der weiteren Prüfung beauftragt werden könnte, mindestens einen klaren Auftrag erhält, in welcher Richtung sie vorzugehen hat, wenn sie an Spesenentschädigungen festhält, nämlich dass sie sich um eine Beseitigung bestehender Missbräuche und Ungerechtigkeiten bemühen muss.

Ich beantrage Ihnen deshalb, die Initiative anzunehmen und sie zur weiteren Bearbeitung der zuständigen Kommission zu überweisen.

**Früh**, Berichterstatter: Für den Fall, dass Sie die hochinteressanten Erwägungen des Büros nicht gelesen haben, möchte ich Ihnen in aller Kürze noch mitteilen, wieso wir zu diesem Entscheid gekommen sind.

Das geltende System kennen Sie. Sie bekommen 130 Franken für die Uebernachtungsentschädigung, 85 Franken für Speise und Trank und 300 Franken für die Tagesspesen, für Rats- und Kommissionssitzungen. Wir haben im Jahr 1988 eine Umfrage gemacht, und aufgrund der Wünsche der Parlamentarier sind wir auf diese Regelung gekommen. Sie ist administrativ einfach, sicher einfacher als eine Regelung, wo man mit Spesenzetteln vortraben muss. Das Büro betont, dass wirklich keine Entschädigung eine absolute Gerechtigkeit aufweisen kann. Aber wir sind der Meinung, dass sich das

heutige System doch einigermaßen bewährt hat und der Gerechtigkeit recht nahe kommt.

Herr Ruf hat es vorhin gesagt: Im Umkreis von 25 km um Bern bekommt man keine Uebernachtungsentschädigung. Diesen Umkreis haben wir seinerzeit von 15 auf 25 km ausgedehnt, um den Transportmöglichkeiten Rechnung zu tragen. Sie wissen auch, dass jeder Parlamentarier Anrecht hat auf ein Generalabonnement, das er nicht zurückgeben und sich das Geld auszahlen lassen kann.

Ich komme darauf zurück, was Herr Ruf gesagt hat: Wir haben eine parlamentarische Initiative Petitpierre, die Parlamentsreform, die ja sehr umfassend ist. Ich bin, wie auch das Büro, der Meinung, dass wir für eine eventuelle Aenderung dieser Entschädigungen – die wir wie gesagt erst 1988 eingeführt haben – dann im Schosse der Kommission für die Parlamentsreform eine umfassende Lösung vorschlagen können. Absolute Gerechtigkeit wird es wahrscheinlich auch dann nicht geben. Ich bitte Sie, dem Büro zuzustimmen und der Initiative keine Folge zu leisten.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag des Büros

(keine Folge geben)

offensichtliche Mehrheit

Für den Antrag Ruf

(Folge geben)

2 Stimmen

89.230

### **Parlamentarische Initiative (Ruf)**

### **Ständerat. Nichtwählbarkeit von Bundesbeamten**

### **Initiative parlementaire (Ruf)**

### **Conseil des Etats. Inéligibilité des fonctionnaires fédéraux**

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

*Wortlaut der Initiative vom 7. Juni 1989*

In Analogie zu Artikel 77 der Bundesverfassung (betreffend der Nichtwählbarkeit von Bundesbeamten in den Nationalrat) ist Artikel 81 der Bundesverfassung wie folgt zu ergänzen: Die Mitglieder des Nationalrates, des Bundesrates und von letzterem gewählte Beamte können nicht zugleich Mitglieder des Ständerates sein.

*Texte de l'initiative du 7 juin 1989*

Par analogie avec l'article 77 de la constitution relatif à l'inéligibilité des fonctionnaires fédéraux au Conseil national, l'article 81 de celle-ci est à compléter comme suit:

Les députés au Conseil national, les membres du Conseil fédéral et les fonctionnaires nommés par ce conseil ne peuvent être simultanément membres du Conseil des Etats.

Herr **Schmid** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen hiermit gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von Nationalrat Ruf am 7. Juni 1989 eingereichte parlamentarische Initiative, welche Unvereinbarkeit zwischen Ständeratsmandat und Bundesbeamtung verlangt. Die Kommission hat am 16. Februar 1990 den Initianten angehört und zu ihren Beratungen einen Vertreter der Bundeskanzlei beigezogen.

*Schriftliche Begründung des Initianten*

(leicht gekürzt)

Meine parlamentarische Initiative möchte die Unvereinbarkeiten für die Wahl in den Ständerat, geregelt in Artikel 81 der Bundesverfassung, denjenigen anpassen, die gemäss Artikel 77 BV für die Wahl in den Nationalrat gelten, und dadurch auch die Bundesbeamten miteinbeziehen. Artikel 81 BV soll, in Analogie zu Artikel 77, wie folgt formuliert werden: «Die Mitglieder des Nationalrates, des Bundesrates und von letzterem gewählte Beamte können nicht zugleich Mitglieder des Ständerates sein.»

Nach Erneuerungswahlen tritt immer wieder die offensichtliche Rechtsungleichheit in den Konsequenzen der Wahl von Bundesbeamten in den National- bzw. in den Ständerat zutage. Die Einschränkung der Unvereinbarkeiten des Ständerates mag bei der Gründung des Bundesstaates noch verständlich gewesen sein. Man wollte den Kantonen bei der Bestimmung der Ständesvertreter die völlige Freiheit der Wahl überlassen. Diese Einschränkung der Unvereinbarkeit gegenüber dem Nationalrat muss heute vor allem unter den Gesichtspunkten der Gewaltenteilung und des Zweikammersystems als überholt bezeichnet werden. Die klassischen Unvereinbarkeiten zwischen den Gewalten basieren auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Wird dieser, wie im vorliegenden Falle, verletzt, so bedeutet dies eine Beeinträchtigung der Unabhängigkeit einzelner Gewalten, vorliegend vorab der Legislative. Der Kommentar von Professor Jean-François Aubert zu Artikel 77 BV nennt drei Gründe für die Unvereinbarkeit zwischen dem Amt des Nationalrates und demjenigen des Bundesbeamten:

1. Will sie das Parlament vor einer zu grossen Beeinflussung durch die Regierung schützen, welche unmittelbar auf bestimmte Abgeordnete einwirken könnte. Ebenso richtet sie sich gegen eine Beeinflussung durch die Verwaltung selber, welche auf ihre eigenen Leute in der legislativen Behörde zurückgreifen könnte, um sich diese gewogen zu machen.
2. Unvereinbarkeit will aber auch die Regierung schützen, welche allenfalls von ihren eigenen Untergebenen überwacht werden könnte. Das gleiche gilt auch für die Verwaltung selber, wo die Kandidatur und die Wahl ihrer Mitglieder einige Verwirrung stiften könnte.
3. Die Unvereinbarkeit erklärt sich ganz einfach durch die Anforderungen der Verwaltungsarbeit. Die Beamten müssen ihre ganze Zeit ihrem Amt widmen und können sich wohl nur schwerlich die drei oder vier Monate davon frei machen, welche die Aufgabe eines Abgeordneten beansprucht.

Dass diese Gründe natürlich auch für den Ständerat gelten, ergibt sich zwingend aus dem in der Schweiz weitgehend vollkommenen Zweikammersystem. Die Ständesvertreter werden zwar nach kantonalem Recht gewählt, was grundsätzlich unbestritten ist. Dem Ständerat fallen aber dieselben Kompetenzen und Aufgaben zu wie der Volksvertretung. Eine ungleiche Regelung ist auch unter diesem Gesichtspunkt nicht gerechtfertigt. Die Meinung in der Literatur zu dieser Frage ist eindeutig.

Der Expertenentwurf 1977 für eine neue BV geht deshalb auch in Artikel 71 davon aus, dass die klassischen Unvereinbarkeiten für die obersten Bundesbehörden in gleicher Weise gelten sollen. Er vereinheitlicht sie und bezieht auch den Ständerat, als Bundesbehörde, in gleicher Weise wie den Nationalrat mit ein. Auch das EJPD möchte in seiner Modellstudie 1985 in Artikel 89 diese Frage regeln. Aus den Stellungnahmen des Bundesrates geht hervor, dass er grundsätzlich diese Auffassung teilt (Antwort des Bundesrates auf meine Motion aus dem Jahre 1983, die 1984 als Postulat überwiesen wurde).

Da die Materie über Jahrzehnte ohne fruchtbares Resultat diskutiert wurde, sollte nun von Seiten des Nationalrates aus, nicht zuletzt im Blick auf die bevorstehende Verfassungsrevision, Druck aufgesetzt werden. Dies wäre sicher auch in Form eines anderen parlamentarischen Vorstosses möglich, zum Beispiel mit einer Motion.

*Erwägungen der Kommission*

Die Kommission kann sich der Begründung des Initianten in materieller Hinsicht anschliessen. Das Prinzip der Gewaltenteilung verlangt, dass Bundesbeamte weder dem Nationalrat noch dem Ständerat angehören dürfen, da sie sonst bei der parlamentarischen Kontrolle ihrer eigenen Tätigkeit mitwirken können. Die Kommission ist der Ansicht, dass heute im Gegensatz zur Zeit der Gründung des Bundesstaates das Prinzip der Gewaltenteilung höher einzustufen ist als das in diesem Fall dazu in Konkurrenz stehende Recht der Kantone, ihre Abgeordneten im Bundesparlament frei zu bestimmen.

Einige Kommissionsmitglieder weisen darauf hin, dass bei der Regelung der Unvereinbarkeiten zwischen Ratsmandat und Bundesbeamtung allenfalls zu unterscheiden wäre zwischen höheren, direkt vom Bundesrat gewählten Beamten und den übrigen Bundesbeamten. Es wäre zu erwägen, die letzteren von den Unvereinbarkeitsbestimmungen auszunehmen. Andere Kommissionsmitglieder lehnen jedoch jede Abweichung vom Prinzip der Gewaltenteilung strikte ab.

Anderer Auffassung als der Initiant ist die Kommission in der Frage, auf welchem Wege sein Anliegen verwirklicht werden soll. Die fehlende Unvereinbarkeit zwischen Ständeratsmandat und Bundesbeamtung stellt nach Ansicht der Mehrheit der Kommission ein eher theoretisches Problem ohne grosse praktische Bedeutung dar. Die Fälle von Einsitznahme von Bundesbeamten in den Ständerat sind selten; konkrete Probleme oder Missstände haben sich daraus bisher nie ergeben. Es drängt sich daher nicht auf, dass der Nationalrat bzw. eine von ihm beauftragte Kommission eine Vorlage zur Aenderung von Artikel 81 der Bundesverfassung ausarbeitet, welche nach Zustimmung des Ständerates Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden müsste. Die Kommission beantragt daher (mit 6 zu 1 Stimmen, bei 6 Enthaltungen), der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Die Kommission möchte hingegen den Bundesrat mit einem Postulat (mit 9 zu 0 Stimmen, bei 4 Enthaltungen) einladen zu prüfen, wie die Unvereinbarkeitsbestimmungen der Bundesverfassung im Sinne einer Gleichstellung von National- und Ständerat unter Einhaltung des Gewaltenteilungsprinzips angepasst werden können. Damit soll erreicht werden, dass die Frage im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung geklärt wird; sollte sich diese stark verzögern, so wäre der Bundesrat gehalten, darüber Bericht zu erstatten, ob und wie das Problem auf andere Weise gelöst werden kann.

Eine Minderheit der Kommission befürchtet, dass auf diesem Wege die Behebung dieses ihrer Ansicht nach doch gravierenden Missstandes über Gebühr verzögert wird. Sie möchte daher den Bundesrat mit einer Motion verbindlich beauftragen, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten.

**M. Schmid** présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Nous vous soumettons par la présente, conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), le rapport de la commission chargée de l'examen préliminaire de l'initiative parlementaire déposée par le conseiller national Ruf le 7 juin 1989 et qui prévoit d'interdire l'élection de fonctionnaires fédéraux au Conseil des Etats.

La commission a entendu l'auteur de l'initiative le 16 février 1990 et a consulté un représentant de la Chancellerie fédérale lors de la discussion.

*Développement de l'auteur de l'initiative (légèrement abrégé)*

Par mon initiative parlementaire, je désire étendre aux fonctionnaires fédéraux les dispositions concernant les incompatibilités avec l'exercice du mandat de député au Conseil des Etats, qui sont visées par l'article 81 de la constitution, en les adaptant à celles qui règlent, conformément à l'article 77 de cette même constitution, l'élection au Conseil national. Par analogie avec l'article 77 de la constitution, l'article 81 devra avoir la teneur suivante: «Les députés au Conseil national, les membres du Conseil fédéral et les fonctionnaires nommés par ce conseil ne peuvent être simultanément membres du Conseil des Etats.»

Après chaque élection de renouvellement, l'inégalité juridique manifeste des conséquences que comporte l'élection de fonc-

tionnaires fédéraux au Conseil national ou au Conseil des Etats apparaît clairement. On peut comprendre que la réglementation des incompatibilités n'ait pas été aussi sévère pour le Conseil des Etats que pour le Conseil national lors de la création de l'Etat fédéral. Les cantons devaient à l'époque être entièrement libres dans le choix de leurs représentants. Actuellement, la réglementation différente des incompatibilités pour le Conseil national et pour celui des Etats doit être considérée comme surannée, compte tenu de la séparation des pouvoirs et du bicamérisme. Les incompatibilités essentielles entre les pouvoirs se fondent sur la séparation de ceux-ci. Une dérogation, comme dans le cas qui nous intéresse, constitue une atteinte à l'indépendance d'un des pouvoirs, en l'occurrence du législatif.

Dans son commentaire à l'article 77 de la constitution, le professeur Jean-François Aubert cite trois raisons pour justifier l'incompatibilité du mandat au Conseil national et le statut de fonctionnaire fédéral:

1. L'incompatibilité tend d'abord à protéger le Parlement contre une influence trop forte du gouvernement, qui pourrait agir directement sur certains députés, et aussi contre l'influence de l'administration elle-même, qui, lorsqu'elle entreprendrait de convaincre l'autorité législative, aurait des intelligences dans la place.

2. Mais l'incompatibilité tend également à protéger le gouvernement, qui, à défaut, risquerait d'être surveillé par ses propres subordonnés, ainsi que l'administration elle-même, à l'intérieur de laquelle la candidature et l'élection de certains de ses membres ne manqueraient pas d'apporter quelque trouble.

3. Enfin, l'incompatibilité trouve une explication simple dans les nécessités du travail administratif: les fonctionnaires doivent tout leur temps à leur fonction et on voit mal comment ils pourraient distraire les trois ou quatre mois que réclame la tâche du député.

Il est évident que les mêmes raisons peuvent être nécessairement invoquées dans le cas du Conseil des Etats, compte tenu de l'application rigoureuse du bicamérisme en Suisse. Certes, il faut que les cantons règlent l'élection de leurs représentants, ce que nul ne conteste en principe. Cependant, le Conseil des Etats a les mêmes tâches que le Conseil national, qui exprime plus spécialement la volonté unique du peuple. De ce point de vue aussi, un traitement inégal ne se justifie donc pas. L'opinion des commentateurs est unanime à ce sujet.

Le projet de constitution fédérale rédigé en 1977 par des experts prévoyait aussi, dans son article 71, que la réglementation des incompatibilités devait être la même pour toutes les autorités fédérales supérieures. C'est pourquoi, il la rendait uniforme et appliquait le même traitement au Conseil des Etats, en tant qu'autorité fédérale, qu'au Conseil national. Le Département fédéral de justice et police voudrait également régler cette question à l'article 89 de son modèle de 1985. Il ressort des avis formulés par le Conseil fédéral que le gouvernement partage en principe cette opinion (réponse du conseil fédéral à ma motion de 1983, qui a été transmise en 1984 sous forme de postulat).

Etant donné que la question a été discutée pendant des décennies sans résultat, le Conseil national devrait à présent exercer une certaine pression, en prévision notamment de la prochaine révision de la constitution. Cela serait certainement aussi possible sous une autre forme, par exemple par l'adoption d'une motion.

#### *Considérations de la commission*

Quant au fond, la commission se rallie à l'argumentation de l'auteur de l'initiative. Le principe de la séparation des pouvoirs interdit aux fonctionnaires fédéraux de siéger au Conseil national comme au Conseil des Etats, étant donné qu'ils pourraient autrement participer à l'exercice du contrôle parlementaire sur leur propre activité. La commission estime qu'actuellement, à la différence de ce qui était le cas lors de la fondation de l'Etat fédéral, le principe de la séparation des pouvoirs doit avoir la priorité sur le droit concurrent des cantons de pouvoir choisir en toute liberté leurs représentants à l'Assemblée fédérale.

Certains membres de la commission font remarquer qu'il faudrait le cas échéant distinguer, dans la réglementation touchant les incompatibilités entre l'exercice du mandat parlementaire et le statut de fonctionnaire fédéral, entre les fonctionnaires supérieurs nommés par le Conseil fédéral lui-même, et les autres. On pourrait envisager de permettre à ces derniers d'exercer un mandat parlementaire. Mais d'autres membres de la commission rejettent toute dérogation au principe de la séparation des pouvoirs.

En revanche, la commission ne partage pas l'opinion de l'auteur de l'initiative au sujet de la façon dont sa demande doit être réalisée. Le fait que l'exercice du mandat de député au Conseil des Etats ne soit pas incompatible avec le statut de fonctionnaire fédéral a une portée surtout théorique, sans grande importance pratique. Il est rare que des fonctionnaires fédéraux siègent au Conseil des Etats; il n'en est jamais résulté de difficultés, et encore moins d'abus. Il n'est donc pas indispensable que le Conseil national ou une commission créée par lui élabore un projet pour la révision de l'article 81 de la constitution, qui serait soumis au vote du peuple et des cantons, après avoir été approuvé par le Conseil des Etats. La commission (par 6 voix contre 1 et 6 abstentions) recommande en conséquence de ne pas donner de suite à l'initiative parlementaire.

Cependant, la commission désire que le Conseil fédéral soit invité, par un postulat (par 9 voix et sans opposition, et 4 abstentions), à examiner comment il serait possible, afin de satisfaire au principe de la séparation des pouvoirs, d'harmoniser les dispositions constitutionnelles réglant les incompatibilités de manière à placer le Conseil national et le Conseil des Etats sur un pied d'égalité. Cela permettra de régler l'affaire dans le cadre de la révision totale de la Constitution fédérale; si celle-ci est trop longtemps retardée, le Conseil fédéral devra être tenu de faire savoir s'il convient de résoudre le problème d'une autre manière et, le cas échéant, comment.

Une minorité de la commission craint que le règlement de cette question assez importante à son avis, ne soit exagérément retardé. Aussi souhaite-t-elle que l'on donne au Conseil fédéral, par une motion, le mandat impératif d'élaborer un projet correspondant.

#### *Antrag der Kommission*

Der Initiative keine Folge geben.

#### *Mehrheit*

Ueberweisung des Postulates der Kommission.

#### *Minderheit*

(Fischer-Seengen, Aubry, Eppenberger Susi, Rychen)

Ueberweisung des Postulates in der verbindlicheren Form einer Motion.

#### *Antrag Brügger*

Sowohl Postulat der Mehrheit als auch Motion der Minderheit sind abzulehnen.

#### *Schriftliche Begründung*

Die Ständeratswahlen werden ausschliesslich durch das Kantonsrecht geregelt. Der Bund begnügt sich damit, von den Wahlergebnissen in den Kantonen Kenntnis zu nehmen.

Ein Eingriff des Bundes in das Kantonsrecht, mit dem die für den Nationalrat geltende Einschränkung des Wahlrechtes von Bundesangestellten auch auf den Ständerat ausgedehnt werden soll, würde die Wahlfreiheit des Wählers und der Wählerin in den Kantonen einschränken.

Jeder Eingriff des Bundes in ausschliessliches Kantonsrecht ist per Definition eine Einschränkung föderalistischer Lösungen.

Die Annahme einer der beiden Kommissionsanträge hätte zur Folge, Parlamentarier aus dem Bundeshaus zu verbannen, welche sich bewährt haben und mehrmals vom Volk bei Wiederwahlen in voller Kenntnis der beruflichen Situation bestätigt worden sind.

#### *Proposition de la commission*

Ne pas donner suite à l'initiative.

#### *Majorité*

Transmettre le postulat de la commission.

*Minorité*

(Fischer-Seengen, Aubry, Eppenberger Susi, Rychen)  
Donner à ce postulat la forme plus impérative de la motion.

*Proposition Brügger*

Rejeter aussi bien le postulat de la majorité que la motion de la minorité.

**Ad 89.230**

**Postulat der Kommission  
Unvereinbarkeit  
zwischen Ständeratsmandat und Bundesbeamtung**

**Postulat de la commission  
Incompatibilité  
entre le mandat au Conseil des Etats  
et le statut de fonctionnaire fédéral**

*Wortlaut des Postulates vom 16. Februar 1990*

Der Bundesrat wird eingeladen zu prüfen, ob den eidgenössischen Räten eine Vorlage unterbreitet werden soll, welche die Unvereinbarkeitsbestimmungen der Bundesverfassung im Sinne einer Gleichstellung von National- und Ständerat unter Einhaltung des Gewaltenteilungsprinzips anpasst.

*Texte du postulat du 16 février 1990*

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il est opportun de soumettre aux Chambres fédérales une proposition visant à harmoniser, pour le Conseil national et le Conseil des Etats, les dispositions de la Constitution fédérale sur les incompatibilités, en tenant compte du principe de la séparation des pouvoirs.

**Ruf:** Worum geht es bei dieser Initiative? Ihr Stellenwert ist sicherlich höher als jener der vorherigen. Sie möchte die Unvereinbarkeiten für die Wahl in den Ständerat, geregelt in Artikel 81 der Bundesverfassung, denjenigen anpassen, die gemäss Artikel 77 BV für die Wahl in den Nationalrat gelten, und dadurch auch die Bundesbeamten miteinbeziehen. Sie wissen, dass Bundesbeamte nicht in den Nationalrat wählbar sind, hingegen sehr wohl in den Ständerat. Artikel 81 BV soll deshalb – in Analogie zu Artikel 77 – wie folgt formuliert werden: «Die Mitglieder des Nationalrates, des Bundesrates und von letzterem gewählte Beamte können nicht zugleich Mitglieder des Ständerates sein.»

Nach Erneuerungswahlen der eidgenössischen Räte tritt immer wieder die offensichtliche Rechtsungleichheit in den Konsequenzen der Wahl von Bundesbeamten in den Nationalrat bzw. in den Ständerat zutage. Die Zulassung von Bundesbeamten in den Ständerat mag bei der Gründung des Bundesstaates noch verständlich gewesen sein. Man wollte den Kantonen bei der Bestimmung der Ständevertreter die Freiheit der Wahl überlassen. Die Einschränkung der Unvereinbarkeiten für die Wahl in den Ständerat, verglichen mit dem Nationalrat, muss allerdings heute – vor allem unter den Gesichtspunkten der Gewaltenteilung und des Zweikammersystems – als überholt bezeichnet werden.

Die klassischen Unvereinbarkeiten zwischen den Staatsgewalten basieren auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung. Wird dieser verletzt, so bedeutet dies eine Beeinträchtigung der Unabhängigkeit einzelner Gewalten, im hier vorliegenden Fall eines Teils der Legislative.

Der Kommentar von Professor Jean-François Aubert zu Artikel 77 BV nennt drei Gründe für die Unvereinbarkeit zwischen dem Amt des Nationalrates und demjenigen des Bundesbeamten:

1. Die Unvereinbarkeit will das Parlament vor einer zu grossen Beeinflussung durch die Regierung schützen, welche unmittelbar auf bestimmte Abgeordnete einwirken könnte. Ebenso

richtet sie sich gegen eine Beeinflussung durch die Verwaltung selber, welche auf ihre eigenen Leute in der legislativen Behörde zurückgreifen könnte, um sich diese gewogen zu machen.

2. Unvereinbarkeit will aber auch die Regierung schützen, welche allenfalls vor ihren eigenen Untergebenen überwacht werden könnte. Das gleiche gilt für die Verwaltung, wo die Kandidatur und die Wahl einzelner ihrer Mitglieder einige Verwirrung stiften könnten.

3. Die Unvereinbarkeit erklärt sich ganz einfach durch die Anforderungen der Verwaltungsarbeit. Die Beamten müssen ihre ganze Zeit ihrem Amt widmen und können sich wohl nur schwerlich die drei oder vier Monate davon freimachen, welche die Aufgabe eines Abgeordneten im Minimum – ich betone: im Minimum – beansprucht.

Soweit zusammengefasst der «Kommentar Aubert» zur Unvereinbarkeit zwischen dem Amt des Nationalrates und der Stellung des Bundesbeamten. Dass diese Gründe natürlich auch uneingeschränkt für den Ständerat gelten, ergibt sich zwingend aus dem in der Schweiz weitgehend vollkommenen Zweikammersystem. Die Ständevertreter werden zwar nach kantonalem Recht gewählt, was grundsätzlich unbestritten ist und durch die Initiative nicht tangiert werden soll. Dem Ständerat fallen aber dieselben Kompetenzen und Aufgaben zu wie der Volksvertretung, und zwar in jeder Hinsicht. Eine ungleiche Regelung ist vor allem auch unter diesem Gesichtspunkt nicht gerechtfertigt.

Die Meinung zu dieser Frage ist in der juristischen Literatur denn auch eindeutig. Der Expertenentwurf 1977 für eine neue Bundesverfassung geht deshalb in Artikel 71 davon aus, dass die klassischen Unvereinbarkeiten für die obersten Bundesbehörden in gleicher Weise gelten sollen. Er vereinheitlicht sie und bezieht auch den Ständerat als Bundesbehörde in gleicher Weise mit ein wie den Nationalrat.

Ebenfalls das EJPD möchte in seiner Modellstudie von 1985 für eine neue Bundesverfassung in Artikel 89 diese Frage regeln. Aus verschiedenen Stellungnahmen des Bundesrates geht hervor, dass er grundsätzlich diese Auffassung teilt, beispielsweise aus der Antwort auf meine entsprechende Motion aus dem Jahre 1983, die 1984 als Postulat überwiesen wurde – seither ist allerdings leider nichts mehr geschehen. Da die Materie über Jahrzehnte hinweg ohne fruchtbares Resultat diskutiert wurde, sollte nun von seiten des Nationalrates – nicht zuletzt mit Blick auf die in Vorbereitung stehende Totalrevision der Bundesverfassung – Druck aufgesetzt werden.

Ich beantrage Ihnen deshalb, der Initiative zuzustimmen. Der Kommission danke ich, dass sie das Anliegen immerhin grundsätzlich aufnehmen und an den Bundesrat überweisen will – die Mehrheit als Postulat, die Minderheit als Motion.

Herr Brügger beantragt Ihnen nun, sowohl Motion als auch Postulat abzulehnen. Ich habe ein gewisses Verständnis dafür, dass gerade er – als Sozialdemokrat aus dem Kanton Freiburg – diesen Antrag stellt. Dabei denkt er wohl vor allem an seinen Freiburger Parteikollegen im Ständerat, Herrn Piller. Am Schluss seiner schriftlichen Begründung befürchtet Kollege Brügger: «Die Annahme einer der beiden Kommissionsanträge hätte als Folge, Parlamentarier aus dem Bundeshaus zu verbannen, welche sich bewährt haben und mehrmals vom Volk bei Wiederwahlen in voller Kenntnis der beruflichen Situation bestätigt worden sind.»

Ich möchte deshalb betonen, dass sich der Vorstoss gegen niemanden persönlich richtet. Dahinter stehen grundsätzliche staatspolitische Überlegungen, wie ich sie dargelegt habe. Keine Angst, Herr Brügger, man kann annehmen, dass sich die von Ihnen aufgeworfene Frage beim Inkrafttreten einer geänderten Verfassungsbestimmung kaum mehr stellen wird bzw. dass dank Übergangsregelungen wohl kein amtierender Parlamentarier deswegen über die Klinge springen müsste.

**Fischer-Seengen, Sprecher der Minderheit:** Sie haben es gehört, die Kommission ist materiell mit dem Anliegen von Herrn Ruf einverstanden: Das Gewaltenteilungsprinzip erlaubt es tatsächlich nach heutiger Auffassung nicht, dass ein Mitglied der Bundesversammlung zugleich auch Bundesbeamter ist.

Dazu kommt ein Problem der Rechtsgleichheit: Bei einem Nationalrat ist zugleich eine Bundesbeamtung nicht möglich, ein Ständerat dagegen hat diese Möglichkeit, weil er nach kantonaalem Recht gewählt wird. Auch diese Ungleichheit zwischen den Mitgliedern der Bundesversammlung ist an und für sich stossend. Man ist also in der Kommission zur Auffassung gelangt, eine Gleichstellung von National- und Ständerat sei hier geboten.

Umstritten war lediglich der Weg: Während sich die Kommissionmehrheit mit einem Postulat in dem Sinne begnügen will, dass dieses Problem im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung gelöst werden sollte, sind wir von der Kommissionminderheit der Meinung, man dürfe es nicht auf die lange Bank schieben, wie es passieren würde, wenn man die Totalrevision der Bundesverfassung abwarten würde. Wir sind der Meinung, dass dem Bundesrat ein konkreter, verbindlicher Auftrag erteilt werden müsse, dass er sich dieses Problems anzunehmen habe, und haben deshalb gefunden, diesem Anliegen sei auf dem Weg der Motion Rechnung zu tragen, damit nicht zugewartet wird bis dereinst die Bundesverfassung vielleicht revidiert oder doch nicht revidiert wird, sondern dass dieses Problem nun speditiv an die Hand genommen, geregelt und nicht *ad calendas graecas* verschoben wird.

Ich bitte Sie deshalb, der Motion der Kommissionminderheit zuzustimmen.

**Schmid**, Berichterstatter: Die parlamentarische Initiative Ruf möchte Artikel 81 BV dahingehend ergänzen, dass nebst Mitgliedern des Nationalrates und des Bundesrates auch von letzterem gewählte Beamte nicht zugleich Mitglieder des Ständerates sein können. Es trifft zu, dass gegenwärtig zwei Ständesvertreter im engeren oder weiteren Sinne vom Bundesrat gewählte Beamte sind, nämlich Ständerat Otto Piller als Chef des Bundesamtes für Messwesen und Ständerat Jagmetti als Professor für Staatsrecht an der ETH Zürich. Sie sehen, das Problem ist überschaubar, und wir wollen aus einer Mücke keinen Elefanten machen. Wenn Herr Brügger in seinem Antrag darauf hinweist, dass die Wahl von Ständeräten durch das Kantonsrecht geregelt ist, so ist das das eine, und das andere ist die Tatsache, dass der Ständerat, ebenso wie der Nationalrat, die Aufsicht über die Bundesverwaltung ausübt, so dass in den erwähnten Fällen streng genommen die Parlamentarier sich selber beaufsichtigen oder aber die Interessen der Bundesbetriebe dem Parlament auf direktem Wege beliebt machen könnten. Das Prinzip der Gewaltenteilung steht dem Recht der Kantone, ihre Ständeräte frei zu bestimmen, entgegen. Von daher haben wir durchaus Verständnis dafür, dass man diese Frage einmal klären muss.

Darum ist die Kommissionmehrheit der Auffassung, dass im Interesse der Wahrung der Gewaltenteilung, die heute wieder mehr Gewicht erhält, und im Interesse der Gleichbehandlung von Nationalräten und Ständeräten zu prüfen wäre, was zu unternehmen sei.

Eine Kommissionminderheit – Herr Fischer-Seengen hat bereits referiert – will in einer verbindlichen Motion fordern, dass dieser Gewaltenteilung vermehrt Rechnung getragen wird. Ich bitte Sie im Namen der Kommissionmehrheit, das Postulat zu überweisen; wenn einmal eine Prüfung vorgenommen ist, können wir beide Seiten abwägen, einerseits das Recht der Kantone, andererseits aber die Gewaltenteilung.

Im Namen der Kommissionmehrheit lehnen wir daher die Motion ab. Wir lehnen auch den Antrag Brügger ab, der weder Motion, noch Postulat überweisen will.

Mme **Déglise**, rapporteur: Nous sommes en face d'une initiative de M. Ruf qui propose la modification de l'article 81 de la constitution, demandant que les députés au Conseil national, les membres du Conseil fédéral et les fonctionnaires nommés par ce conseil ne puissent être simultanément membres du Conseil des Etats. La commission a examiné ce problème et a estimé que, quant au fond, elle pouvait se rallier à l'argumentation de l'auteur de l'initiative. Le principe de la séparation des pouvoirs interdit aux fonctionnaires fédéraux de siéger au Conseil national, comme au Conseil des Etats, étant donné qu'ils pourraient, autrement, participer à l'exercice du contrôle

parlementaire sur leur propre activité. La commission estime qu'actuellement le principe de la séparation des pouvoirs doit avoir la priorité sur le droit concurrent des cantons de pouvoir choisir en toute liberté le représentant à l'Assemblée fédérale. En revanche, la commission ne partage pas l'opinion de l'auteur de l'initiative au sujet de la façon dont sa demande doit être réalisée. Le fait que l'exercice du mandat de député au Conseil des Etats ne soit pas incompatible avec le statut de fonctionnaire fédéral a une portée surtout théorique, sans grande importance pratique. Il n'est donc pas indispensable que le Conseil national ou une commission créée par lui élabore un projet pour la révision de l'article 81 de la constitution qui serait soumis au vote du peuple et des cantons.

La commission recommande, en conséquence, de ne pas donner suite à l'initiative populaire. Par contre, la commission désire que le Conseil fédéral soit invité par un postulat à examiner comment il serait possible, afin de satisfaire au principe de la séparation des pouvoirs, d'harmoniser les dispositions constitutionnelles réglant les incompatibilités, de manière à placer le Conseil national et le Conseil des Etats sur un pied d'égalité. Cela permettrait de régler l'affaire dans le cadre de la révision totale de la constitution. Vous avez entendu tout à l'heure M. Fischer qui propose d'accepter cette proposition sous forme de motion, alors que la majorité de la commission propose de l'accepter sous forme de postulat. Nous sommes également en présence d'une proposition de M. Brügger de renvoyer à la commission aussi bien le postulat de la majorité que la motion de la minorité. Au nom de la majorité de la commission, je vous invite à accepter la proposition de la commission sous forme de postulat.

*Parlamentarische Initiative  
Initiative parlementaire*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission (keine Folge geben)	64 Stimmen
Für den Antrag Ruf (Folge geben)	8 Stimmen

*Postulat der Kommission  
Postulat de la commission*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag der Mehrheit	42 Stimmen
Für den Antrag Brügger	30 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Minderheit (Ueberweisung als Motion)	39 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit (Ueberweisung als Postulat)	32 Stimmen

## **Parlamentarische Initiative (Ruf) Ständerat. Nichtwählbarkeit von Bundesbeamten**

## **Initiative parlementaire (Ruf) Conseil des Etats. Inéligibilité des fonctionnaires fédéraux**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	16
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	89.230
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.03.1991 - 15:00
Date	
Data	
Seite	710-714
Page	
Pagina	
Ref. No	20 019 738

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

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

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