

12.12.1970 - SI/er

VERTRAULICH

Ständerätliche Kommission
für auswärtige Angelegenheiten

Protokoll der Sitzung
vom 1. Dezember 1970
in Bern, Parlamentsgebäude, Grünes Zimmer

Vorsitz: Herr Ständerat Lusser

Anwesend sind: die Herren Ständeräte Amstad, Borel, Graf, Hofmann, Leu, Luder, Pradervand und Vogt

Entschuldigt: die Herren Ständeräte Guisan und Oechslin

Ausserdem sind anwesend: Herr Bundesrat Graber und Herr Minister Diez, Chef der Rechtsabteilung des Eidgenössischen Politischen Departements

Sekretariat: Herr Pierre-Yves Simonin, Sekretär des Departementsvorstehers

Tagesordnung: 10225 - Motion des Nationalrates betreffend Voraussetzungen für die Unterzeichnung der Sozialcharta des Europarates

Beginn der Sitzung: 18.00 Uhr

* * *

Herr Lusser eröffnet die Sitzung. Er begrüsst, nebst seinen Ratskollegen, den Vorsteher des Politischen Departements und Minister Diez und orientiert kurz die Kommissionsmitglieder über die am letzten 3. November stattgefundene Diskussion*.

Ich habe inzwischen mit Herrn Nationalrat Muheim Fühlung genommen. Wir haben zusammen eine Lösung gefunden, die ich Ihnen jetzt vorschlagen möchte: unsere Kommission würde dem Ständerat, aus rein formellen Gründen, die Ablehnung der Motion empfehlen und gleichzeitig ein eigenes Postulat gleichen Wortlauts aufstellen. Der Motionär wäre mit diesem Vorgehen absolut einverstanden; er selbst würde im Nationalrat

* vgl. Protokoll vom 16. November 1970

- 2 -

seine Motion zurückziehen und ein gleichlautendes Postulat einreichen. Herr Muheim macht also daraus keine Prestigefrage; für ihn geht es um die Sache selbst. Ich nehme an, dass dies für uns auch der Fall ist.

Herr Luder: Ich bin heute nicht mehr ganz überzeugt von der Richtigkeit der Auslegung durch Herrn Guisan^{*} in der letzten Sitzung. Ich habe mir die Sache näher angesehen und festgestellt, dass in der Praxis so verfahren wurde, dass ein Bericht tatsächlich durch eine Motion verlangt werden kann. Ich verweise beispielsweise auf die Motion Boerlin vom 5. Juni 1945 folgenden Wortlauts: "Der Bundesrat wird eingeladen, der Bundesversammlung und dem Volk über die Untersuchungsergebnisse betreffend Umtriebe ausländischer und vom Ausland abhängiger antidemokratischer Organisationen und Personen im Zusammenhang mit dem Kriegsgeschehen 1939 - 45 in geeigneter Form umfassenden und vollen Aufschluss zu geben (...)"^{**}. Der Nationalrat nahm die Motion ohne Opposition an, nachdem der Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements erklärt hatte, dass der Bundesrat sie ohne weiteres entgegennehme. Der Ständerat nahm sie auch einstimmig an. Aus diesem Text geht hervor, dass der Motionär einen Bericht vom Bundesrat wünschte; er wurde auch von der Regierung eindeutig auf diese Weise aufgefasst.

Ferner lesen wir in Artikel 102/16 der Bundesverfassung: "Er (der Bundesrat) hat auch besondere Berichte zu erstatten, wenn die Bundesversammlung oder eine Abteilung derselben es verlangt"^{***}. Das heisst also, dass der Bundesrat zur Berichterstattung verpflichtet ist, wenn die eine oder die andere Kammer - oder beide zusammen - einen Bericht verlangen. Ich gebe zu, dass die Frage, wie das zu erfolgen hat, im Geschäftsreglement keine Antwort findet und folglich offen bleibt.

Endlich beziehe ich mich auf Fleiner-Giacometti, welche die Motion wie folgt umschreiben: "(Sie erscheint) als ein selbständiger Vorschlag zu einer Weisung an den Bundesrat, d.h. als ein Antrag des Motionärs, es soll der Bundesrat durch die eidgenössischen Räte verbindlich beauftragt werden, einen Gesetzes-, Beschlussesentwurf oder einen Bericht

* Protokoll vom 3. November 1970, Seite 3

** BB, 1946, I; Seite 1 ff

*** Art. 102/16 par. 2, BV

vorzulegen, oder es sollen ihm sonst verbindliche Weisungen über eine zu treffende Massnahme oder über zu stellende Anträge erteilt werden"*.

Ungeachtet dieser wohl wichtigen und zu klärenden Auslegungsfrage kann ich mich mit dem Vorschlag von Präsident Lusser einverstanden erklären.

Herr Lusser: Ich möchte fragen, ob Sie materiell einverstanden sind, dass der Bundesrat einen Bericht erstatten soll ?

Monsieur Pradervand: Il convient, je crois, de demander au Conseiller Fédéral Graber si le moment lui paraît opportun de faire rapport. Si ce n'est pas le cas, je ne vois pas pourquoi nous l'exigerions du Gouvernement.

Monsieur Graber: Si le Conseil Fédéral a demandé à M. Muheim de transformer sa motion en un postulat, c'était pour des raisons d'opportunité. Car, aussi longtemps que des doutes subsistent quant à l'interprétation de la Charte par les experts de Strasbourg - dont l'exégèse semble, au demeurant, extrêmement extensive, si l'on se réfère au premier rapport de leur Comité concernant l'application de la Charte par cinq parties contractantes - il a paru préférable au Gouvernement de surseoir à toute prise de position. Il n'est d'ailleurs pas certain que l'interprétation donnée à la Charte soit acceptée par le Comité des Ministres lui-même. Quoiqu'il en soit, le Conseil Fédéral est loin d'être hostile à l'idée de présenter un rapport aux Chambres, aussitôt qu'il y verra plus clair.

Monsieur Pradervand: Pour l'heure, c'est bien un postulat qui convient; les explications de M. Graber m'ont convaincu.

Herr Amstad: Wir können natürlich die Motion Muheim nicht als Postulat annehmen.

Herr Lusser: Nein, aber wir würden zuerst die Motion ablehnen und dann ein eigenes Postulat aufstellen.

Monsieur Borel: Je me déclare également d'accord avec la proposition de M. Lusser. Je désirerai en même temps réitérer et préciser

* Fleiner-Giacometti: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich, 1949; Seite 549

la proposition que j'avais faite lors de notre dernière séance*, à savoir, de prier le Conseil Fédéral - au moyen d'un second postulat - de nous faire connaître l'interprétation à donner à l'article 102 de la Constitution et aux articles du Règlement des deux Conseils se rapportant à la motion et au postulat**.

Herr Lusser: In Bezug auf eine Neuformulierung der Motion und des Postulats habe ich mich beim Generalsekretär der Bundesversammlung informiert: in der Wintersession 1968 verlangte bekanntlich Nationalrat Ackermann vom Büro die Behebung von Unzukömmlichkeiten und die Klärung von Zweifelsfragen der Motionen-Praxis. Inzwischen sind die Studien vorgerückt. Es sind folgende Definitionen vorgeschlagen worden:

"Motionen sind selbständige Anträge, die den Bundesrat beauftragen wollen, einen Gesetzes- oder Beschlussesentwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen. Die Erstattung eines Berichtes ist keine Massnahme im Sinne dieser Bestimmung."

"Postulate sind selbständige Anträge, die den Bundesrat beauftragen, eine Sachfrage zu prüfen, über das Ergebnis zu berichten und gegebenenfalls einen entsprechenden Gesetzes- oder Beschlussesentwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen."

Bevor das Büro des Nationalrates dem Rat Anträge stellt, möchte es die Stellungnahme der Fraktionen zur Frage der Umwandlung und zum Gedanken einer neuen Umschreibung von Motion und Postulat kennen.

Herr Leu: Der Formulierung nach ist das Begehren von Herrn Muheim ausgesprochen ein Postulat, im Gegensatz zur "Motion" Stadler, die in der Tat beinahe eine Motion war. In den Artikeln 40 und 41 unseres Geschäftsreglements wird das materielle Objekt der Motion und des Postulats nicht klar umschrieben. Im Kanton Luzern z.B. kann man eine Motion nur einreichen für den Erlass oder die Abänderung der Verfassung, eines Gesetzes oder eines Beschlusses. Das Postulat hingegen verlangt von der kantonalen Regierung eine Massnahme oder einen Bericht. Das sind materielle Unterschiede. Ich würde es begrüßen, wenn beim Studium zur eventuellen Abänderung des Geschäftsreglements auch das Objekt und der

* Procès-verbal du 16 novembre 1970, page 6

** Règlement du Conseil des Etats du 27 septembre 1962; art. 40 et 41.
Règlement du Conseil National du 2 octobre 1962; art. 36 et 37

Begriff der Motion und des Postulats genauer umschrieben würden.

Die Erstellung eines Berichts durch den Bundesrat ist keine Massnahme. Unter Massnahme versteht man irgend ein Handeln seitens der Behörden im Rahmen ihres Geschäftsgebietes.

Herr Amstad: In der letzten September-Session stand die Motion Vincenz - Bodenmann zur Diskussion. Beide Motionäre hatten einen Text gewählt, der zum Teil Motion war, zum Teil Postulat*.

Herr Lusser: Zusammenfassend möchte ich der Kommission folgenden Antrag stellen:

- Die Motion Muheim ist in materieller Hinsicht annehmbar.
- Aus formellen Gründen ist sie unserem Rat zur Ablehnung zu empfehlen; ein eigenes, gleichlautendes Postulat ist einzureichen.

Herr Leu: Ich schlage vor, die Berichterstattung Herrn Präsident Lusser zu überlassen, damit die Wichtigkeit, die wir der Sache beimessen, besser zum Ausdruck kommt.

Der Antrag Lusser wird ohne formelle Abstimmung gutgeheissen.

Berichterstatter: Herr Ständerat Lusser.

Ende der Sitzung: 18.35 Uhr.

* (10197) Motion Vincenz - Investitionstätigkeit in wirtschaftlich zurückgebliebenen Regionen, vom 6. März 1969. Der Ständerat beschliesst (28. September 1970) die Motion teilweise als Postulat, teilweise als Motion anzunehmen. Uebersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung, Herbstsession 1970, Seite 42.