

BERICHT

Änderung von Artikel 17 und 56 des Reglements des Verfassungsrates

Das Büro des Verfassungsrates
an den
Verfassungsrat

A. Änderung von Artikel 17 Absatz 4 des Reglements

1. Einleitung

Bei der Ausarbeitung ihres Reglements in der Plenarsitzung vom 29. April 2019 hat der Verfassungsrat mit 64 zu 57 Stimmen bei 4 Enthaltungen einen Abänderungsantrag angenommen, der vorsah, dass Mitglieder einer thematischen Kommission anlässlich der zweiten Lesung nur solche sein dürfen, die nicht bereits in erster Lesung an der Arbeit besagter Kommission teilgenommen haben. Das Übergangsbüro beantragte Ablehnung dieses Abänderungsantrags mit 7 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Diese Frage kam in den Diskussionen im Büro des Verfassungsrates im Zusammenhang mit der Planung der Arbeit des Verfassungsrates mehrfach zur Sprache. In seiner Sitzung vom 4. Mai 2021 hat das Büro mit 6 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung beschlossen, dem Verfassungsrat vorzuschlagen, Artikel 17 Absatz 4 des Reglements des Verfassungsrates aufzuheben. Diese Bestimmung sieht eine Gesamterneuerung der thematischen Kommissionen nach der ersten Lesung vor.

2. Erwägungen des Büros

Das Büro ist der Auffassung, dass die in Artikel 17 Absatz 4 des Reglements des Verfassungsrates enthaltene Bestimmung, wonach die thematischen Kommissionen nach der ersten Lesung vollständig neu besetzt werden sollen, im Gesamtkontext der Arbeit des Verfassungsrates nicht zweckmäßig ist. In den letzten zwei Jahren, in denen die thematischen Kommissionen bereits gearbeitet haben, d. h. in etwa zwanzig Sitzungen pro Kommission, haben die Mitglieder der thematischen Kommissionen zahlreiche Recherchen und Analysen zu den von ihren jeweiligen Kommissionen behandelten Themen durchgeführt und eine Reihe von Anhörungen durchgeführt. Sie haben umfangreiche Unterlagen zur Unterstützung der dem Plenum des Verfassungsrates vorgelegten Bestimmungen zusammengestellt. Die Kommissionsmitglieder haben auf diese Weise Sach- und Rechtskenntnisse erworben, die durch Rechtsgutachten, juristische Anmerkungen und persönliche Arbeit untermauert sind und die sich in der kurzen Zeit zwischen der ersten und der zweiten Lesung nur sehr schwer auf eine neue thematische Kommission übertragen lassen. Nach Ansicht des Büros scheint es unvermeidlich, dass in den neu besetzten Kommissionen erneut langwierige Diskussionen zu Aspekten geführt werden, die bereits in der vorherigen Kommission eingehend erörtert wurden.

Zudem wurden die in erster Lesung angenommenen Bestimmungen bereits zweimal im Plenum behandelt sein: zunächst bei der Grundsatzdebatte im Herbst 2020 und dann bei der ersten Lesung im Herbst 2021. Die erneuerten Kommissionen hätten somit einen wesentlich geringeren Handlungsspielraum, um eine «erneuerte Sichtweise» zu vermitteln, was bei der Ausarbeitung des Reglements das Hauptargument für eine vollständige Erneuerung der thematischen Kommissionen darstellte.

Die Frage der vollständigen Erneuerung der thematischen Kommissionen wurde anlässlich des Rundtischgesprächs mit Mitgliedern der Verfassungsräte der Kantone Waadt, Genf und Freiburg an der Plenarsitzung vom 3. Dezember 2019 angesprochen. Bei dieser Gelegenheit wurde darauf hingewiesen, dass keiner dieser Verfassungsräte die thematischen Kommissionen zwischen den Lesungen im Plenum erneuert hat. Mehrere Teilnehmer hatten aus den vom Büro genannten Gründen von einer solchen Erneuerung abgeraten.

Schliesslich erinnert das Büro daran, dass der Verfassungsrat an den Zeitplan gebunden ist, der im Dekret über den Verfassungsrat vom 16. Juni 2018 (Stand: 6. November 2020) festgelegt wurde. Eine vollständige Erneuerung der thematischen Kommissionen würde de facto eine Verlängerung der für die Ausarbeitung des Vorentwurfs für die zweite Lesung benötigten Zeit bedeuten.

Gemäss dem Büro haben die politischen Fraktionen jedoch die Möglichkeit, wenn sie dies wünschen, in Absprache mit ihren Mitgliedern innerhalb der thematischen Kommissionen Rochaden zu vorzunehmen, ohne jedoch die thematischen Kommissionen vollständig und systematisch zu erneuern.

3. Erwägungen der Minderheit

Eine Minderheit des Büros spricht sich gegen die Aufhebung von Artikel 17 Absatz 4 des Reglements des Verfassungsrates aus. Sie ist der Ansicht, dass der Beschluss des Verfassungsrates bei der Ausarbeitung des Reglements im April 2019 eingehalten werden sollte. Diese zweite Lesung mit neuen Impulsen würde eine Anpassung des Verfassungsentwurfs für die zweite Lesung aus einer anderen Sichtweise ermöglichen und damit den Prozess der Verbesserung des Entwurfs erleichtern, da die ursprünglichen Bestimmungen von anderen Mitgliedern entwickelt wurden. Darüber hinaus würde dies möglicherweise Konsense unter anderen Personen schaffen. Zudem entspricht dies der Praxis des Walliser Grossen Rates, der seine Kommissionen zwischen zwei Lesungen eines Entwurfs erneuert.

B. Änderung von Artikel 17 Absatz 3 des Reglements

1. Einleitung und Erwägungen des Büros

Die in Artikel 17 Absatz 3 (zweiter Satz) vorgesehene Erneuerung der Präsidenten/innen, Vizepräsidenten/innen und Berichterstatter/innen der thematischen Kommissionen nach der ersten Lesung war im Reglementsentwurf des Übergangsbüros enthalten, den der Verfassungsrat in der Plenarsitzung vom 29. April 2019 behandelt hat.

Im Zusammenhang mit dem Vorschlag des Büros, auf die Gesamterneuerung der thematischen Kommissionen zu verzichten, hat das Büro mit 4 zu 4 Stimmen bei 4 Enthaltungen (der Koordinator des Präsidialkollegiums hat den Ausschlag gegeben) beschlossen, dem Verfassungsrat vorzuschlagen, auch auf die systematische Erneuerung der Präsidenten/innen, Vizepräsidenten/innen und Berichterstatter/innen nach der ersten Lesung zu verzichten. Das Büro ist der Ansicht, dass einerseits die Fortsetzung der Arbeit des Verfassungsrates durch die Beibehaltung der bestehenden Präsidenten/innen, Vizepräsidenten/innen und Berichterstatter/innen effizienter wäre, und dass dies andererseits mit seinem Vorschlag übereinstimmt, keine vollständige Erneuerung der thematischen Kommissionen vorzunehmen. Wie bei den Mitgliedern der thematischen Kommissionen hätten die Fraktionen jedoch die Möglichkeit, in Absprache mit ihren Mitgliedern und den anderen Fraktionen des Verfassungsrates, Rochaden in diesen Funktionen vorzunehmen.

2. Erwägungen der Minderheit

Die Minderheit des Büros ist der Ansicht, dass wie bei der Änderung von Artikel 17 Absatz 4 der Beschluss des Verfassungsrates bei der Ausarbeitung des Reglements im April 2019 eingehalten werden sollte. Zudem war die Verteilung der Präsidien und Vizepräsidien der thematischen Kommissionen zwischen den Fraktionen entsprechend ihrer Vertretung im Verfassungsrat für die zweite Lesung bereits vom Übergangsbüro vorgenommen worden und war Teil der Vereinbarung zwischen den Fraktionen über die allgemeine Verteilung der Funktionen innerhalb des Verfassungsrates (Präsidialkollegium, Präsidium und Vizepräsidium der thematischen Kommissionen). Wenn der Verfassungsrat auf die Erneuerung der Präsidenten/innen und Vizepräsidenten/innen verzichtet, würden gewisse Fraktionen bei der Verteilung der Funktionen benachteiligt und andere favorisiert.

C. Änderung von Artikel 56 des Reglements

1. Einleitung

Bei der Planung der ersten Lesung hatte das Büro auf Vorschlag des Präsidialkollegiums beschlossen, dass für jede thematische Kommission eine Abstimmung über Eintreten durchgeführt wird, um gegebenenfalls einen Teil des Vorentwurfs an die thematische Kommission zurückzuweisen, welche die von einem Nichteintreten betroffenen Bestimmungen ausgearbeitet hat

Im Hinblick auf den Ablauf der zweiten Lesung ist das Büro der Auffassung, dass es zweckmässiger wäre, eine einzige Eintretensdebatte über den gesamten Entwurf der neuen Verfassung abzuhalten und in der Folge mit der Detailberatung fortzufahren. Außerdem gäbe es dadurch nur eine einzige Frist für die Einreichung der Abänderungsanträge, nämlich einige Wochen vor Beginn der zweiten Lesung, so dass die Mitglieder des Verfassungsrates im Besitz der Abänderungsanträge für den gesamten Entwurf wären, von denen einige möglicherweise direkte Auswirkungen auf andere Bestimmungen haben könnten.

2. Erwägungen des Büros

Das Büro ist der Auffassung, dass der Verfassungsentwurf in der zweiten Lesung als Ganzes behandelt werden sollte und nicht mehr pro Block nach der thematischen Kommission, welche die im Entwurf enthaltenen Bestimmungen ausgearbeitet hat. In dieser Debattenkonstellation ist das Büro der Ansicht, dass eine Abstimmung über Eintreten nicht notwendig ist, da die einzige Konsequenz eines Nichteintretens eine Verzögerung der Debatten in zweiter Lesung wäre, ohne dass die thematischen Kommissionen wirklich wüssten, was an dem Entwurf geändert werden soll, da sich die Abstimmung über Eintreten auf den gesamten Entwurf beziehen würde. In diesem Sinne sieht Artikel 59 Absatz 5 vor, dass «Der Verfassungsrat kann jederzeit die Rückweisung einer Bestimmung des Verfassungsentwurfs an die Kommission beschliessen», was es dem Verfassungsrat nach wie vor erlaubt, auf bestimmte Bestimmungen oder Teile des Entwurfs nicht einzutreten.

Obwohl Artikel 56 Absatz 1 bereits mögliche Ausnahmen von der Abstimmung über das Eintreten vorsieht («Den Beratungen des Verfassungsrates geht grundsätzlich eine Abstimmung über das Eintreten voraus»), möchte das Büro ausdrücklich im Reglement verankern, dass, wenn die Beratungen den gesamten Verfassungsentwurf betreffen (zweite und allfällige dritte Lesung), keine Abstimmung über Eintreten im Anschluss an die Eintretensdebatte stattfindet. Der Beschluss des Büros, dem Verfassungsrat die Änderung von Artikel 56 des Reglements (Hinzufügung eines Absatzes 4) vorzuschlagen, wurde mit 10 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen gefasst.

Angesichts der aufgeführten Gründe schlagen wir Ihnen vor, sehr geehrte Damen und Herren Mitglieder des Verfassungsrates, der Änderung von Artikel 17 und Artikel 56 des Reglements des Verfassungsrates zuzustimmen.

Sitten, den 7. September 2021.

Die Verwalter des Präsidialkollegiums des Verfassungsrates:
Géraldine GIANADDA und Felix RUPPEN

Der Berichterstatter: **Fabien THÉTAZ**