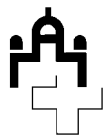


Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



Separatdruck

Tiré à part

Ristampa a parte

# **Amtliches Bulletin der Bundesversammlung**

## **Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale**

### **Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale**

**1998**

**Reform der Bundesverfassung**

**Réforme de la Constitution fédérale**

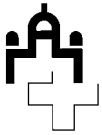
**Riforma della Costituzione federale**



## Überblick

## Sommaire

Artikelverzeichnis	I–VI
Rednerliste	VII–X
Verhandlungen des Nationalrates	1–497
Impressum	498
Abkürzungen	3. Umschlagseite
Liste des articles	I–VI
Liste des orateurs	VII–X
Délibérations du Conseil national	1–497
Impressum	498
Abréviations	3 <sup>e</sup> de couverture



## Abkürzungen

## Abréviations

### Fraktionen

<b>C</b>	Christlichdemokratische Fraktion
<b>D</b>	Demokratische Fraktion
<b>F</b>	Fraktion der Freiheits-Partei
<b>G</b>	Grüne Fraktion
<b>L</b>	Liberale Fraktion
<b>R</b>	Freisinnig-demokratische Fraktion
<b>S</b>	Sozialdemokratische Fraktion
<b>U</b>	Fraktion des Landesrings der Unabhängigen und der Evangelischen Volkspartei
<b>V</b>	Fraktion der Schweizerischen Volkspartei
<b>-</b>	Ohne Fraktionszugehörigkeit

### Ständige Kommissionen

<b>APK</b>	Aussenpolitische Kommission
<b>FK</b>	Finanzkommission
<b>GPK</b>	Geschäftsprüfungskommission
<b>KöB</b>	Kommission für öffentliche Bauten
<b>KVF</b>	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen
<b>RK</b>	Kommission für Rechtsfragen
<b>SGK</b>	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
<b>SiK</b>	Sicherheitspolitische Kommission
<b>SPK</b>	Staatspolitische Kommission
<b>UREK</b>	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
<b>WAK</b>	Kommission für Wirtschaft und Abgaben
<b>WBK</b>	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
<b>-NR</b>	des Nationalrates
<b>-SR</b>	des Ständerates

\* Berichterstatterin/Berichterstatter

### Publikationen

<b>AB</b>	Amtliches Bulletin
<b>AS</b>	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
<b>BBi</b>	Bundesblatt
<b>SR</b>	Systematische Sammlung des Bundesrechts

### Groupes

<b>C</b>	Groupe démocrate-chrétien
<b>D</b>	Groupe démocrate
<b>F</b>	Groupe du Parti de la liberté
<b>G</b>	Groupe écologiste
<b>L</b>	Groupe libéral
<b>R</b>	Groupe radical-démocratique
<b>S</b>	Groupe socialiste
<b>U</b>	Groupe de l'Alliance des indépendants et du Parti évangélique populaire
<b>V</b>	Groupe de l'Union démocratique du centre
<b>-</b>	N'appartenant à aucun groupe

### Commissions permanentes

<b>CAJ</b>	Commission des affaires juridiques
<b>CCP</b>	Commission des constructions publiques
<b>CdF</b>	Commission des finances
<b>CdG</b>	Commission de gestion
<b>CEATE</b>	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie
<b>CER</b>	Commission de l'économie et des redevances
<b>CIP</b>	Commission des institutions politiques
<b>CPE</b>	Commission de politique extérieure
<b>CPS</b>	Commission de la politique de sécurité
<b>CSEC</b>	Commission de la science, de l'éducation et de la culture
<b>CSSS</b>	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique
<b>CTT</b>	Commission des transports et des télécommunications
<b>-CN</b>	du Conseil national
<b>-CE</b>	du Conseil des Etats

\* Rapporteur

### Publications

<b>BO</b>	Bulletin officiel
<b>FF</b>	Feuille fédérale
<b>RO</b>	Recueil officiel du droit fédéral
<b>RS</b>	Recueil systématique du droit fédéral

**Artikelverzeichnis****Liste des articles****Präambel/Préambule**

119, 404, 459, 489

**Art. 1** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 1)  
129, 406**Art. 2** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 2)  
129, 406, 462, 489**Art. 3** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 3)  
134, 408**Art. 4** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 5)  
146**Art. 5** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 4)  
145, 408**Art. 6** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 3b)  
137**Art. 7** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 6)  
146**Art. 8** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 7)  
152, 408, 465, 489**Art. 9** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 8)  
178**Art. 10** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 9)  
178, 417**Art. 11** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 11a)  
191, 417, 470**Art. 12** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 10)  
184**Art. 13** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 11)  
188**Art. 14** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 12)  
197, 421, 470, 489**Art. 15** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 13)  
199**Art. 16** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 14)  
199**Art. 17** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 14a)  
199**Art. 18** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 15)  
205**Art. 19** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 16a)  
206, 421**Art. 20** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 17)  
208**Art. 21** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 16, 17a)  
205**Art. 22** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 18)  
212, 421**Art. 23** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 19)  
213**Art. 24** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 20)  
213**Art. 25** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 21)  
213**Art. 26** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 22)  
213, 421**Art. 27** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 23)  
218**Art. 28** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 24)  
222, 426**Art. 29** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 25)  
234**Art. 30** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 26)  
234**Art. 31** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 27)  
234**Art. 32** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 28)  
234**Art. 33** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 29)  
235**Art. 34** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 30)  
236, 438**Art. 35** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 31)  
236**Art. 36** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 32)  
238**Art. 37** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 45)  
266, 443**Art. 38** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 46)  
266, 443**Art. 39** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 47)  
266, 443**Art. 40** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 48)  
266, 443**Art. 41** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 33)  
238, 438, 471, 486**Art. 42** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 34a)  
249, 439, 471, 489**Art. 43** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 35)  
249**Art. 44** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 34)  
249**Art. 45** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 36)  
249**Art. 46** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 37)  
249, 439, 471**Art. 47** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 38)  
249

**Art. 48** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 39)  
249

**Art. 49** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 40)  
250

**Art. 50** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 41)  
255, 439, 471

**Art. 51** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 42)  
258

**Art. 52** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 43)  
259

**Art. 53** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 44)  
259, 356

**Art. 54** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 49)  
269, 443

**Art. 55** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 50)  
269, 443

**Art. 56** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 51)  
269

**Art. 57** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 53)  
275

**Art. 58** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 54)  
275, 444

**Art. 59** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 55)  
275

**Art. 60** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 56)  
275

**Art. 61** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 57)  
275

**Art. 62** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 78)  
294

**Art. 63** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 78a)  
294

**Art. 64** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 79)  
294

**Art. 65** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 79a)  
294

**Art. 66** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 80)  
294

**Art. 67** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 81)  
294

**Art. 68** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 82)  
300

**Art. 69** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 83)  
300

**Art. 70** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 83a, 136)  
59, 300, 358, 453

**Art. 71** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 77)  
293, 453

**Art. 72** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 84)  
306, 453

**Art. 73** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57k)  
279, 447, 478

**Art. 74** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 59)  
279, 450

**Art. 75** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 58)  
278

**Art. 76** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 60)  
306, 450

**Art. 77** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 61)  
280

**Art. 78** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 62)  
280

**Art. 79** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 63)  
283

**Art. 80** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 64)  
284

**Art. 81** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 65)  
284

**Art. 82** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 66)  
284

**Art. 83** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 67)  
285

**Art. 84** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 68)  
286

**Art. 85** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 69)  
286

**Art. 86** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 70)  
286

**Art. 87** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 71)  
288, 451

**Art. 88** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 72)  
289, 451

**Art. 89** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 73)  
290

**Art. 90** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 74)  
290

**Art. 91** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 74a)  
291

**Art. 92** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 75)  
291, 478

**Art. 93** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 76)  
292, 452

**Art. 94** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 85)  
311, 453, 478, 487, 489

**Art. 95** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 86)  
315

**Art. 96** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 87)  
315

**Art. 97** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 88)  
315

- Art. 98** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 90)  
315, 453
- Art. 99** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 89)  
318
- Art. 100** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 91)  
322
- Art. 101** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 93)  
322
- Art. 102** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 94)  
322
- Art. 103** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 92)  
322, 453
- Art. 104** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 95)  
325, 453
- Art. 105** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 96)  
326
- Art. 106** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 97)  
328, 453
- Art. 107** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 98)  
329
- Art. 108** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 99)  
329
- Art. 109** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 100)  
329, 454, 478, 489
- Art. 110** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 101)  
331, 454, 478, 489
- Art. 111** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 102)  
334
- Art. 112** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 103)  
334
- Art. 113** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 104)  
335, 457
- Art. 114** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 105)  
335
- Art. 115** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 106)  
335, 457
- Art. 116** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 107)  
337
- Art. 117** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 108)  
339
- Art. 118** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 109)  
339, 457
- Art. 119** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 111)  
341
- Art. 120** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 110, 111a)  
341, 342
- Art. 121** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 112)  
342
- Art. 122** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 113)  
344
- Art. 123** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 114)  
344
- Art. 124** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 115)  
344
- Art. 125** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 116)  
344
- Art. 126** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 117)  
344, 458
- Art. 127** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 118)  
346, 458
- Art. 128** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 119)  
346
- Art. 129** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 120)  
348, 487
- Art. 130** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 121)  
351
- Art. 131** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 121a, 123)  
351, 352
- Art. 132** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 122)  
352
- Art. 133** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 124)  
352
- Art. 134** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 125)  
352
- Art. 135** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 126)  
352
- Art. 136** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 127)  
45, 358
- Art. 137** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 127a)  
49, 358
- Art. 138** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 128)  
49
- Art. 139** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 129)  
49
- Art. 140** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 130)  
52
- Art. 141** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 131)  
55
- Art. 142** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 132)  
55
- Art. 143** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 133)  
57
- Art. 144** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 134)  
57
- Art. 145** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 135)  
59
- Art. 146** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 137)  
59
- Art. 147** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 138)  
59

**Art. 148** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 139)  
62

**Art. 149** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 140)  
62

**Art. 150** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 141)  
63

**Art. 151** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 142)  
63

**Art. 152** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 143)  
65

**Art. 153** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 144)  
65, 358, 472

**Art. 154** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 145)  
67

**Art. 155** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 146)  
67, 359

**Art. 156** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 147)  
73

**Art. 157** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 148)  
73

**Art. 158** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 149)  
73

**Art. 159** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 150)  
73

**Art. 160** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 151)  
73

**Art. 161** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 152)  
73

**Art. 162** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 153)  
73

**Art. 163** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 153a)  
73, 361, 473

**Art. 164** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 154)  
76, 361, 473, 489

**Art. 165** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 155)  
79

**Art. 166** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 156)  
79

**Art. 167** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 157)  
88

**Art. 168** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 158)  
88

**Art. 169** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 159)  
88, 361, 474, 489

**Art. 170** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 159a)  
91

**Art. 171** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 161)  
92, 362, 475

**Art. 172** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 160)  
92

**Art. 173** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 161)  
92, 362, 475

**Art. 174** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 162)  
102

**Art. 175** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 163)  
102, 363, 487

**Art. 176** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 164)  
110

**Art. 177** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 165)  
110

**Art. 178** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 166)  
111, 365

**Art. 179** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 167)  
113

**Art. 180** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 168)  
113

**Art. 181** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 169)  
113, 367

**Art. 182** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 170)  
113

**Art. 183** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 171)  
115

**Art. 184** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 172)  
79, 115, 367, 476

**Art. 185** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 173)  
115, 367, 369, 476

**Art. 186** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 174)  
117, 477

**Art. 187** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 175)  
117

**Art. 188** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 176)  
117

**Art. 189** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 177)  
117

**Art. 190** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 178)  
117

**Art. 191** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 180)  
117

**Art. 192** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 181)  
118

**Art. 193** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 182)  
118

**Art. 194** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 183)  
118

**Art. 195** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 184)  
118

**Art. 196** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 185)  
354, 458

**Rednerliste**

**Aeppli** Regine (S, ZH)  
29, 132, 167

**Alder** Fredi (S, SG)  
17, 241, 248, 399

**Banga** Boris (S, SO)  
251, 257

**Bangerter** Käthi (R, BE)  
67, 263

**Baumann** Alexander (V, TG)  
36, 245, 350

**Baumann** Stephanie (S, BE)  
336

**Baumberger** Peter (C, ZH)  
200, 214, 279, 280, 282, 312, 314, 354, 376, 381, 392,  
423, 425, 448, 449

**Berberat** Didier (S, NE)  
251, 263, 301, 440

**Bircher** Peter (C, AG)  
97, 257, 441

**Bonny** Jean-Pierre (R, BE)  
24, 32, 65, 66, 116

**Borel** François (S, NE)  
368

**Bortoluzzi** Toni (V, ZH)  
34

**Bühlmann** Cécile (G, LU)  
33

**Bührer** Gerold (R, SH)  
220

**Carobbio** Werner (S, TI)  
28, 433, 493

**Chiffelle** Pierre (S, VD)  
10, 31, 32, 46, 47, 107

**Comby** Bernard (R, VS)  
170

**Cotti** Flavio, président de la Confédération  
1

**Liste des orateurs**

**de Dardel** Jean-Nils (S, GE)  
330

**Deiss** Joseph (C, FR)  
\*4, 40, 119, 128, 133, 135, 137, 143, 146, 170, 253, 258,  
265, 268, 273, 277, 278, 279, 283, 284, 286, 287, 288,  
297, 303, 309, 313, 316, 320, 324, 327, 328, 330, 333,  
334, 335, 336, 338, 340, 341, 343, 344, 345, 347, 350,  
352, 353, 355, 356, 403, 407, 419, 442, 445, 447, 449,  
450, 451, 452, 453, 456, 457, 461, 463, 465, 472, 473,  
475, 477, 478, 484, 490, 494

**Dettling** Toni (R, SZ)  
10, 52, 63, 77, 80, 96, 160, 214, 219, 282, 323, 329, 346,  
387, 392, 408, 422, 423, 462, 465, 484

**Dreher** Michael (F, ZH)  
33, 34

**Ducrot** Rose-Marie (C, FR)  
192

**Dünki** Max (U, ZH)  
28, 59

**Dupraz** John (R, GE)  
318

**Durrer** Adalbert (C, OW)  
55, 60, 124, 140, 216, 228, 243, 269, 281, 372, 496

**Eberhard** Anton (C, SZ)  
351

**Egerszegi** Christine (R, AG)  
186

**Eggly** Jacques-Simon (L, GE)  
83, 459

**Engelberger** Edi (R, NW)  
\*37, 93, 115, 116, 135, 190, 242, 251, 256, 271, 276, 308,  
369, 417, 419, 441, 444, 445, 450, 471, 494

**Engler** Rolf (C, AI)  
\*16, 50, 53, 82, 129, 313, 319, 320, 359, 364, 371, 382,  
385, 388, 393, 399, 432, 483

**Fasel** Hugo (G, FR)  
230, 431

**Fässler** Hildegard (S, SG)  
302



**Fehr Hans** (V, ZH)  
29, 57, 59, 84, 96, 342, 432, 474

**Fehr Lisbeth** (V, ZH)  
21, 223

**Fischer-Hägglingen Theo** (V, AG)  
35, 153, 227, 365, 372, 391, 427

**Fischer-Seengen Ulrich** (R, AG)  
25, 70, 73, 387

**Föhn Peter** (V, SZ)  
38, 88, 121, 182, 238, 267, 337, 405, 406, 454, 468

**Freund Jakob** (V, AR)  
451

**Fritschi Oscar** (R, ZH)  
\*17, 45, 51, 54, 57, 58, 64, 66, 69, 71, 107, 120, 131, 138,  
145, 181, 201, 226, 262, 332, 345, 359, 363, 366, 404,  
428, 460, 482

**Gadient Brigitta** (V, GR)  
375

**Genner Ruth** (G, ZH)  
338

**Goll Christine** (S, ZH)  
22, 157, 158, 179, 186

**Grendelmeier Verena** (U, ZH)  
15, 34, 49, 51, 103, 108, 130, 161, 200, 303, 403, 404,  
409, 413, 415, 496

**Gros Jean-Michel** (L, GE)  
414, 494

**Gross Andreas** (S, ZH)  
13, 47, 53, 56, 84, 97, 105, 116, 120, 126, 138, 142, 147,  
205, 212, 240, 263, 264, 275, 294, 295, 331, 356, 450,  
455, 460, 464

**Gross Jost** (S, TG)  
\*24, 60, 64, 68, 74, 76, 78, 99, 114, 130, 147, 152, 157,  
184, 186, 188, 189, 212, 221, 231, 237, 246, 272, 318,  
320, 323, 327, 334, 374, 378, 385, 392, 396, 409, 424,  
425, 434, 449, 457, 458, 482

**Grossenbacher Ruth** (C, SO)  
163

**Guisan Yves** (R, VD)  
267

**Günter Paul** (S, BE)  
164, 272, 278, 483

**Gusset Wilfried** (F, TG)  
193, 194

**Gysin Remo** (S, BS)  
23, 155, 185, 206, 207, 213, 218, 225, 242, 250, 256, 276,  
290, 294, 312, 316, 339, 349, 352, 411, 440, 447, 451,  
457, 480

**Hafner Ursula** (S, SH)  
297, 338

**Hämmerle Andrea** (S, GR)  
291

**Heberlein Trix** (R, ZH), Präsidentin  
378, 438, 493

**Heim Alex** (C, SO)  
35, 104, 201, 205, 207, 210, 333, 411, 417, 444, 460, 462,  
464, 466, 469, 474

**Hochreutener Norbert** (C, BE)  
337

**Hollenstein Pia** (G, SG)  
19, 122, 123, 447

**Hubmann Vreni** (S, ZH)  
\*5, 41, 70, 146, 150, 172, 182, 187, 190, 195, 199, 203,  
206, 207, 211, 212, 217, 230, 236, 302, 343, 381, 391,  
414, 420, 455, 467, 469

**Jans Armin** (S, ZG)  
324, 345

**Jeanprêtre Francine** (S, VD)  
104, 113

**Jutzet Erwin** (S, FR)  
26, 115, 130, 145, 199, 201, 208, 213, 223, 240, 259, 291,  
301, 369, 373, 389, 397, 406, 413, 422, 427, 437, 462,  
478

**Keller Christine** (S, BS)  
185, 190, 241, 273, 380

**Keller Rudolf** (D, BL)  
7, 124, 163, 193, 226, 320, 327, 332, 385, 398, 455

**Kofmel Peter** (R, SO)  
22

**Koller Arnold**, Bundesrat  
41, 48, 54, 57, 58, 59, 62, 64, 67, 69, 72, 75, 77, 78, 86,  
88, 91, 92, 95, 101, 109, 112, 114, 115, 117, 118, 128,  
134, 136, 144, 146, 151, 173, 175, 183, 187, 188, 191,  
195, 199, 203, 206, 208, 211, 213, 217, 221, 232, 235,  
238, 247, 254, 258, 265, 266, 268, 274, 277, 278, 280,  
283, 284, 285, 286, 287, 289, 290, 291, 292, 293, 298,

- 299, 304, 310, 311, 313, 317, 321, 322, 324, 327, 328, 330, 334, 335, 336, 339, 340, 342, 344, 346, 348, 350, 352, 354, 355, 359, 361, 362, 365, 367, 368, 370, 377, 378, 383, 386, 389, 395, 400, 404, 405, 407, 415, 420, 425, 435, 442, 444, 445, 446, 448, 449, 451, 452, 453, 456, 458, 461, 463, 465, 467, 469, 472, 473, 475, 477, 479, 486, 491
- Kühne Josef (C, SG)**  
38
- Lachat François (C, JU)**  
134, 167
- Ledergerber Elmar (S, ZH)**  
63
- Leu Josef (C, LU)**  
68, 70
- Leuba Jean-François (L, VD)**  
\*9, 10, 48, 50, 51, 57, 59, 61, 62, 65, 68, 72, 73, 74, 77, 78, 79, 84, 88, 90, 91, 95, 100, 108, 112, 113, 114, 115, 117, 122, 132, 137, 149, 150, 159, 160, 182, 193, 200, 204, 207, 210, 212, 235, 244, 250, 252, 268, 270, 271, 284, 285, 289, 301, 307, 308, 318, 328, 347, 358, 360, 361, 362, 364, 365, 367, 368, 370, 375, 379, 406, 413, 417, 420, 432, 441
- Leuenberger Ernst (S, SO), Präsident**  
1, 2, 144, 197, 294, 326, 366, 367
- Loretan Otto (C, VS)**  
162, 428, 440
- Lötscher Josef (C, LU)**  
287
- Maitre Jean-Philippe (C, GE)**  
308
- Marti Werner (S, GL)**  
423
- Maspoli Flavio (D, TI)**  
15, 126, 170
- Maury Pasquier Liliane (S, GE)**  
27, 121, 153, 168, 192, 236, 241, 266, 269, 276, 296, 329, 335, 337, 346, 410, 419
- Meier Samuel (U, AG)**  
481
- Mühlemann Ernst (R, TG)**  
30, 94
- Müller Erich (R, ZH)**  
430, 431
- Nabholz Lili (R, ZH)**  
167
- Ostermann Roland (G, VD)**  
12, 53, 70, 94, 105, 131, 162, 201, 285, 300, 311, 327, 328, 332, 347, 405, 406, 423, 440, 454, 495
- Pelli Fulvio (R, TI)**  
\*10, 47, 52, 82, 97, 106, 117, 147, 151, 152, 171, 178, 184, 187, 189, 195, 199, 202, 205, 207, 210, 212, 216, 220, 231, 235, 237, 245, 272, 371, 382, 386, 388, 394, 399, 414, 420, 425, 435, 466, 469
- Pini Massimo (D, TI)**  
37
- Rechsteiner Paul (S, SG)**  
26, 224
- Rechsteiner Rudolf (S, BS)**  
282, 283, 290
- Rennwald Jean-Claude (S, JU)**  
8, 46, 47, 225, 233, 259, 260, 265, 331, 363, 428, 436
- Roth Maria (S, GE)**  
168, 229, 236
- Ruf Markus (D, BE)**  
333
- Ruffy Victor (S, VD)**  
36, 58
- Sandoz Suzette (L, VD)**  
18, 55, 56, 89, 91, 94, 99, 135, 141, 219, 228, 264, 303, 379, 381, 383, 419, 444
- Scheurer Rémy (L, NE)**  
36, 106, 160, 165, 405
- Schlüer Ulrich (V, ZH)**  
19, 63, 81, 93, 123, 135, 138, 141, 162, 186, 192, 198, 205, 215, 237, 239, 256, 270, 272, 276, 285, 287, 295, 299, 315, 319, 322, 343, 344, 412, 421, 425, 431, 471
- Schmid Samuel (V, BE)**  
\*12, 50, 53, 58, 61, 62, 66, 74, 76, 77, 78, 79, 86, 88, 89, 91, 92, 94, 99, 109, 112, 113, 114, 115, 116, 119, 127, 132, 135, 137, 143, 145, 146, 224, 244, 294, 303, 306, 331, 358, 360, 361, 362, 364, 367, 368, 370, 397, 398, 403, 405, 407, 439, 461, 462, 464, 473, 474, 476, 497
- Schmied Walter (V, BE)**  
179, 260, 264
- Seiler Hanspeter (V, BE)**  
264, 291, 369

**Semadeni Silva** (S, GR)  
21, 159, 289

**Stamm Luzi** (R, AG)  
393, 401

**Steffen Hans** (D, ZH)  
20, 47

**Steinemann Walter** (F, SG)  
7, 105, 138, 140

**Steiner Rudolf** (R, SO)  
32, 197

**Strahm Rudolf** (S, BE)  
31, 282, 349

**Stucky Georg** (R, ZG)  
76, 142

**Stump Doris** (S, AG)  
123, 169, 178, 184, 200, 404, 412, 466

**Suter Marc** (R, BE)  
37, 164, 175, 410

**Teuscher Franziska** (G, BE)  
27, 262

**Thanei Anita** (S, ZH)  
215, 229, 329, 353, 380, 381, 430

**Thür Hanspeter** (G, AG)  
11, 68, 81, 98, 111, 154, 205, 227, 243, 281, 356, 363, 365,  
373, 384, 390, 391, 398, 411

**Tschäppät Alexander** (S, BE)  
89

**Tschopp Peter** (R, GE)  
292, 306, 311

**Vallender Dorle** (R, AR)  
\*22, 49, 54, 61, 71, 78, 105, 149, 166, 178, 183, 185, 186,  
189, 218, 229, 254, 258, 264, 268, 274, 277, 283, 285,  
286, 287, 288, 290, 292, 297, 304, 309, 313, 317, 321,  
324, 327, 328, 330, 333, 335, 336, 339, 340, 342, 343,  
346, 347, 350, 352, 353, 355, 374, 387, 390, 410, 448,  
449, 450, 451, 452, 453, 456, 458, 466, 479, 485

**Vermot Ruth-Gaby** (S, BE)  
169, 343

**Vogel Daniel** (R, NE)  
252

**Vollmer Peter** (S, BE)  
20, 49, 52, 58, 66, 83, 86, 92, 103, 108, 111, 115, 194,  
202, 239, 240, 260, 281, 284, 288, 295, 354, 355, 359,  
366, 418, 419, 434, 472, 476, 479, 483, 489, 496

**von Allmen Hansueli** (S, BE)  
250, 257

**von Felten Margrith** (S, BS)  
150, 152, 165, 175, 180, 198, 209, 341

**Waber Christian** (–, BE)  
126, 170

**Weber Agnes** (S, AG)  
30, 71, 305, 306

**Weigelt Peter** (R, SG)  
123, 139, 194, 220, 257, 271, 296, 353

**Weyeneth Hermann** (V, BE)  
455

**Widmer Hans** (S, LU)  
18, 19, 71, 107, 111, 125, 148, 150, 194, 209, 302, 340,  
445

**Wittenwiler Milli** (R, SG)  
440

**Zbinden Hans** (S, AG)  
139, 191, 210, 253, 296, 299, 418, 444, 452, 468

**Ziegler Jean** (S, GE)  
80, 126

**Zwygart Otto** (U, BE)  
14, 60, 68, 71, 93, 98, 102, 124, 131, 141, 181, 228, 251,  
267, 307, 326, 335, 351, 385, 390, 431, 453, 481, 495

# Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

## Vereinigte Bundesversammlung Assemblée fédérale (Chambres réunies)

**1998**

14. Sitzung der 45. Amtsdauer  
14<sup>e</sup> séance de la 45<sup>e</sup> législature

### Vierzehnte Sitzung – Quatorzième séance

Montag, 19. Januar 1998  
Lundi 19 janvier 1998

14.30 h

Vorsitz – Présidence: Leuenberger Ernst (S, SO)

**Präsident:** Ich erkläre die Sitzung der Vereinigten Bundesversammlung für eröffnet. Wie Sie der Einladung entnehmen können, hat diese kurze Sitzung der Vereinigten Bundesversammlung den Zweck, das Jubiläumsjahr 1998 einzuleiten. Sie hat auch den Zweck, uns auf die kommenden Debatten über die Reform der Bundesverfassung vorzubereiten. Innerhalb dieser Sondersession findet sodann vor dem Hintergrund aktueller Ereignisse auch eine ausserordentliche Sondersession mit den Schwerpunkten Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Steuerfragen statt.

Das Jubiläums- und Gedenkjahr ist Anfang Januar in der Hauptstadt des Kantons Jura, unseres jüngsten Gliedstaates, in Delémont, mit einer Ausstellung in Anwesenheit von Vertreterinnen und Vertretern beider Kammern und des Bundesrates eröffnet worden. Sodann ist am vergangenen Samstag in Aarau das Gedenkjahr «200 Jahre moderne Schweiz» in Anwesenheit vieler Parlamentsmitglieder und aller Mitglieder des Bundesrates eröffnet worden.

Auf Wunsch der Verfassungskommissionen haben die zuständigen Büros der beiden Räte beschlossen, dieses Gedenkjahr hier in der Vereinigten Bundesversammlung durch eine Erklärung des Bundesrates einzuleiten, vorgetragen durch Herrn Bundespräsident Cotti.

### Jubiläum 1998 und Reform der Bundesverfassung. Erklärung des Bundespräsidenten

**Jubilé 1998  
et réforme de la Constitution fédérale.  
Déclaration du président de la Confédération**

**Cotti Flavio**, président de la Confédération: Les cérémonies dignes, unitaires et émouvantes de Delémont et d'Aarau ont inauguré, il y a quelques jours, cette année qui commémore des faits que je définirais simplement comme fondamentaux pour notre patrie. Et voilà aujourd'hui l'Assemblée fédérale réunie pour symboliser la valeur des événements historiques que nous célébrons, et pour marquer le début d'une semaine parlementaire que je définirais comme très importante. Pour cette session spéciale, je vous souhaite beaucoup de succès et beaucoup de substance.

Cette année, notre première constitution fête son 150<sup>e</sup> anniversaire. A juste titre, nous sommes fiers de la loi fondamentale que la Constituante a élaborée en peu de temps et qui est finalement entrée en vigueur en novembre 1848, soit moins d'un an après le début des travaux préliminaires. Comment expliquer le succès extraordinaire de cette constitution qui non seulement, comme nous l'avons dit à Aarau, a peu à peu réconcilié un peuple profondément divisé, mais qui a en même temps créé des principes fondamentaux restant aujourd'hui encore une composante essentielle de notre identité nationale?

Je crois que la Constitution de 1848 témoignait de deux choses: d'une part, d'un esprit novateur et visionnaire; d'autre part, d'une volonté de laisser une large place à l'évolution ultérieure, historique, de notre communauté nationale. Nous songeons bien sûr en premier lieu à la création de l'Etat fédéral suisse qui, malgré son caractère indubitablement révolutionnaire, a réussi le tour de force de ménager aux cantons un statut conforme à leur tradition et à leur prestige.

Renforcés sur le plan extérieur par la suppression des douanes internes et par le transfert de certains droits de souveraineté à une instance plus élevée, nous avons alors établi à l'intérieur, grâce au fédéralisme, une structure permettant, dans un pays parlant quatre langues, non seulement une coexistence harmonieuse, mais encore l'émergence d'une culture politique certainement spécifique et tout à fait originale. Marqués par l'expérience douloureuse du profond déshonneur qu'ils venaient de vivre, nos ancêtres croyaient en une nation qui ne se bornerait pas à respecter les différences entre les régions de notre pays, mais ils cherchaient aussi à

en faire une composante fondamentale de notre identité nationale.

Certes, il reste encore bien du chemin à parcourir pour atteindre l'idéal, c'est-à-dire une véritable nation pluriculturelle et multilingue. Mais en tant que représentant d'une petite minorité, je puis affirmer que ce que nous avons réalisé en Suisse à cet égard est très important. Je répète: notre structure fédéraliste et une solidarité nationale au-delà des barrières culturelles et linguistiques – songez notamment à l'exemple de la SSR et à sa péréquation financière généreuse, sans laquelle on pourrait à peine imaginer une radio et une télévision de qualité dans nos régions minoritaires –, voilà deux exemples parmi beaucoup d'acquis qui prouvent que la diversité constitue une force, et non une faiblesse, pour notre pays.

Nella Costituzione del 1848 ritroviamo pure le basi stesse della forma attuale della nostra democrazia diretta. L'idea – rivoluzionaria – del referendum obbligatorio in materia costituzionale si è rivelata la pietra miliare di una sempre più raffinata ed elaborata forma di democrazia che consente al popolo svizzero – per le donne purtroppo soltanto dal 1971 – di partecipare attivamente alle decisioni dello stato.

La vitalità della democrazia svizzera va però ricondotta non solo al fatto che il popolo ha da noi l'ultima parola, ma anche al fatto che questo stesso popolo ha sempre la possibilità di sollevare di propria iniziativa e di far porre in votazione questioni che altrimenti non troverebbero posto nell'agenda politica del paese.

Nel processo di avvicinamento all'Unione europea, al di là dei negoziati bilaterali, sarà quindi di fondamentale importanza determinare come si potranno salvaguardare anche in futuro l'essenza e la sostanza della democrazia diretta. L'idea centrale della democrazia diretta che affonda le radici nella nostra storia ben prima del 1848, costituisce infatti indubbiamente un punto chiave del nostro modo di intendere il rapporto fra individuo e stato.

E occorre infine ricordare che i padri della nostra costituzione non introdussero in Svizzera soltanto il principio della separazione dei poteri, così come oggi lo conosciamo, ma sancirono anche il bicameralismo: l'assoluta parità tra la Camera del popolo e la Camera dei cantoni che rappresenta un ulteriore pilastro della nostra cultura politica.

Oltre ai contenuti della nostra costituzione, quest'anno celebriamo pertanto anche l'avvedutezza, l'anticipazione ed il coraggio di coloro che la concepirono. Animati da una lungimiranza lungimirante, essi cercarono e trovarono soluzioni non convenzionali, dando corpo a valori che ancora oggi sono essenziali per noi. Proprio come allora, anche oggi siamo chiamati a ricercare approcci equilibrati ma anche coraggiosi per forgiare il nostro futuro.

Dobbiamo chiederci che cosa vogliamo e che cosa possiamo mantenere di ciò che è stato raggiunto. Dobbiamo chiederci, per non citare che un paio di esempi, cosa possiamo fare per mantenere e consolidare la coesione fra le diverse parti del paese e fra i diversi ceti sociali della nostra società. Dobbiamo chiederci quali rapporti desideriamo intrattenere con un mondo che è sempre più villaggio globale, e non da ultimo quale importanza intendiamo attribuire in questo contesto globalizzato a concetti quali economia, finanze – certamente –, ma soprattutto anche politica sociale, protezione della natura e dell'ambiente.

In diesem Sinne bildet das Jubiläumsjahr 1998 einen ausgezeichneten Rahmen für die nun anstehende Reform der Bundesverfassung. Nachdem seit 1874 keinem Anlauf zur Totalrevision unserer Bundesverfassung Erfolg beschieden war, scheint der Weg einer schrittweisen Reform, beginnend mit einer umsichtigen und die einzelnen Inhalte genau bewertenden Nachführung, besonders sinnvoll und geeignet. Ich möchte deshalb die Gelegenheit wahrnehmen, um Bundesrat Arnold Koller und den Verfassungskommissionen des Parlamentes den Dank für ihre umfangreichen und kompetenten Vorarbeiten auszusprechen. Es handelt sich beim vorliegenden Reformprojekt um das erste dieser Art seit mehr als hundert Jahren, das im Parlament diskutiert wird. Deshalb ist es in meinen Augen für das ganze Land von eminenter Bedeutung, dass dieses breit angelegte und bedeutende

Unterfangen im nun angelaufenen und symbolträchtigen Jubiläumsjahr den ersten parlamentarischen und gesellschaftlichen Durchbruch erfährt.

Gleichzeitig wissen wir, dass Verfassung und Gesetz alleine bei weitem nicht ausreichen, um die Zukunft zu gestalten.

In einer Welt, in der zu Recht beklagt wird, dass immer mehr an die Zinsen und Zinseszinsen und immer weniger an die Kinder und Kindeskinde gedacht wird, gehören zur verantwortungsbewussten Mitgestaltung die Bereitschaft und die Verpflichtung, sich am Geschehen dieses Landes zu beteiligen, mitzuwirken und einzugreifen, wo es notwendig erscheint. Wenn die rechtliche Norm nicht täglich von menschlichem Einsatz, von menschlicher Verantwortung und menschlicher Zielgerichtetheit begleitet und ergänzt wird, dann verkommt sie letztlich zu einem wertlosen Papiertiger und zur Bedeutungslosigkeit, welche den Glauben an die Politik und allgemein an die Gesellschaft wesentlich gefährden kann.

Gottfried Keller verfasste in der Mitte des letzten Jahrhunderts einen Aufsatz über die Verfassungskämpfe der Schweiz und schloss den – im übrigen recht kritischen – Artikel «Über das ewige Politisieren über Ideen, von denen niemand gegessen hat» mit folgender Bemerkung ab: «Nicht in der Geläufigkeit, mit der man ein Gesetz entwirft und annimmt, sondern in der Ehrlichkeit, Ernsthaftigkeit und Entschlossenheit, mit welcher man es zu handhaben besonnen ist, zeigt sich die wahre politische Bildung. Dass diese den Schweizern grösstenteils eigen ist, haben sie bewiesen.» Das sagte Gottfried Keller über die Schweizerinnen und Schweizer von damals.

Diesen Tatbeweis zu erbringen ist nicht eine einmalige Aufgabe. Sämtliche Generationen sind dazu verpflichtet. Heute stellt sich diese Herausforderung uns allen, Bundesrätin und Bundesräten, Nationalrätinnen und Nationalräten, Ständerätinnen und Ständeräten, aber auch den Vertreterinnen und Vertretern der Kantone und der Gemeindebehörden sowie natürlich auch dem Schweizervolk, dem die letzten Entscheidungen und schliesslich auch die letzte Verantwortung für dieses Land zukommen.

Das angebrochene Jahr gibt uns wahrhaftig Gelegenheit, in diesem Sinne ehrlich und entschlossen zu wirken, damit nun die überdachten und immer wieder zu überdenkenden Inhalte der Verfassung unseren Grundwerten, Absichten und Strategien entsprechen und den Absichten auch Taten folgen. Dies ist ganz einfach unsere gemeinsame Verpflichtung, der wir nachgehen wollen. *(Beifall)*

**Präsident:** Ich danke dem Herrn Bundespräsidenten für die Erklärung des Bundesrates zum Jubiläums- und Gedenkjahr 1998 und zur Reform der Bundesverfassung. Soweit Diskussion als nötig erachtet wird, wird sie in beiden Räten getrennt zu dem dafür bestimmten Zeitpunkt stattfinden.

Ich stelle fest, dass die Vereinigte Bundesversammlung von der Erklärung des Bundesrates Kenntnis genommen hat.

*Schluss der Sitzung um 14.50 Uhr*

*La séance est levée à 14 h 50*

# Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

## Nationalrat – Conseil national

# 1998

Januarsession – 11. Tagung der 45. Amtsdauer  
Session de janvier – 11<sup>e</sup> session de la 45<sup>e</sup> législature

### Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 20. Januar 1998

Mardi 20 janvier 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence:

Leuenberger Ernst (S, SO)/Heberlein Trix (R, ZH)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Botschaft und Beschlussentwürfe des Bundesrates vom 20. November 1996 (BBl 1997 I 1)  
Message et projets d'arrêté du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 (FF 1997 I 1)

Zusatzbericht und Anträge der SPK-NR/SR vom 6. März 1997 (BBl 1997 III 245)  
Rapport complémentaire et propositions des CIP-CN/CE du 6 mars 1997 (FF 1997 III 243)

Stellungnahme des Bundesrates vom 9. Juni 1997 (BBl 1997 III 1484)  
Avis du Conseil fédéral du 9 juin 1997 (FF 1997 III 1312)

Anträge der Verfassungskommission-NR vom 21. November 1997 (BBl 1998 364)  
Propositions de la Commission de la révision constitutionnelle-CN du 21 novembre 1997 (FF 1998 286)

Anträge der Verfassungskommission-SR vom 27. November 1997 (BBl 1998 439)  
Propositions de la Commission de la révision constitutionnelle-CE du 27 novembre 1997 (FF 1998 365)

Kategorie I/III, Art. 68 GRN – Catégorie I/III, art. 68 RCN

mit dem Auftrag, einen Entwurf zu einer Reform der Bundesverfassung auszuarbeiten,

– die europakompatibel ist, insbesondere in den Bereichen Sozialpolitik, Wirtschafts- und Agrarpolitik, Steuerwesen, Währungspolitik, Aussenpolitik, Bildung, Bürgerrechte und Institutionen;

– die auf einem neu definierten Föderalismus basiert, u. a. in bezug auf die Anzahl und Grösse der Kantone, die Rolle des Ständerates, den institutionellen Stellenwert der Städte und die «Entkolonialisierung» der Randzonen;

– die den wichtigsten sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Veränderungen der letzten Jahrzehnte Rechnung trägt, insbesondere der Emanzipation der Frauen, dem Aufkommen der Informationsgesellschaft, der Entwicklung der «Drei-Klassen-Gesellschaft», von welcher immer mehr Bevölkerungsschichten betroffen sind, der Globalisierung der Wirtschaft, der nachhaltigen Entwicklung;

– die es der Schweiz ermöglicht, sich Gehör zu verschaffen und in den wichtigsten internationalen Gremien und Organisationen eine Rolle zu spielen;

– die der politischen Gewalt mehr Gewicht verleiht, indem u. a. die staatliche Rolle innerhalb der sozio-ökonomischen Regulierungsmechanismen gestärkt wird, die Bundesräte mittels starrer Listen gewählt und die personellen und materiellen Mittel des Parlamentes aufgestockt werden.

#### Antrag Rechsteiner Paul

Rückweisung an die Kommission

mit dem Auftrag, sie in folgender Richtung zu überarbeiten:

– Formulierung von Sozialrechten;

– Formulierung von Wirtschaftsartikeln, die eine aktivere Wirtschaftspolitik der öffentlichen Hand vorsehen;

– Erarbeitung von Bestimmungen zur besseren Kontrolle und Regulierung des Finanzplatzes im öffentlichen Interesse;

– Erlass von Bestimmungen, welche eine Fiskalgesetzgebung ermöglichen, die dem Ziel der Steuergerechtigkeit besser entspricht;

– Ausbau der internationalen Zusammenarbeit und der Integration auf europäischer und weltweiter Ebene;

– Überprüfung der Institutionen mit dem Ziel eines leistungsfähigeren Staates bei gleichzeitigem Ausbau der Mitentscheidungsrechte des Volkes.

Anträge der Kommissionen: BBl

Antrag der Fraktion der Freiheits-Partei  
Nichteintreten

Antrag Rennwald  
Rückweisung an den Bundesrat

Propositions des commissions: FF

Proposition du groupe du Parti de la liberté  
Ne pas entrer en matière

Proposition Rennwald  
Renvoi au Conseil fédéral

avec mandat d'élaborer un projet de réforme de la Constitution fédérale:

- eurocompatible, en particulier dans les domaines suivants: politique sociale, politique économique (y compris agricole), fiscalité, politique monétaire, politique extérieure, formation, citoyenneté et institutions;
- fondé sur une nouvelle définition du fédéralisme, notamment en ce qui concerne le nombre et la taille des cantons, le rôle du Conseil des Etats, la place des villes dans notre système institutionnel et la «décolonisation» des régions périphériques;
- tenant compte et apportant des réponses aux principaux changements socioéconomiques et culturels intervenus durant ces dernières décennies, et en particulier ceux-ci: émancipation des femmes, émergence de la société de l'information, développement de la société des trois tiers, précarité touchant des couches toujours plus importantes de la population, mondialisation de l'économie, développement durable;
- permettant à la Suisse de faire entendre sa voix et de jouer un rôle dans les principales enceintes et institutions internationales;
- apte à accroître le poids du pouvoir politique, notamment par un renforcement du rôle de l'Etat dans les mécanismes de régulation socioéconomique, par l'élection des conseillers fédéraux sur des listes bloquées et par l'augmentation des moyens – humains et matériels – à disposition du Parlement.

#### *Proposition Rechsteiner Paul*

Renvoi à la commission

avec mandat de le retravailler dans le sens suivant:

- formulation des droits sociaux;
- formulation d'articles dans le domaine économique, qui prévoient une politique économique active des pouvoirs publics;
- élaboration de dispositions permettant un meilleur contrôle et une meilleure régulation de la place financière dans l'intérêt public;
- édicton de dispositions qui rendent possible une législation fiscale qui corresponde mieux au but de l'égalité fiscale;
- développement de la coopération internationale et de l'intégration aux niveaux européen et mondial;
- examen des institutions avec le but de rendre l'Etat plus efficace tout en développant les droits de décision du peuple.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Qui sommes-nous, d'où venons-nous, où allons-nous? Voici des questions fondamentales auxquelles le peuple suisse cherche aujourd'hui réponse. A l'heure où bien des Suissesses et des Suisses s'interrogent sur notre passé, notre présent et notre futur, le débat sur la révision totale de la Constitution fédérale est une véritable chance. Même si la coïncidence avec le 150<sup>e</sup> anniversaire de la Suisse moderne fournit à l'exercice sa logique temporelle, notre travail n'est pas destiné en priorité à meubler les festivités liées à ce jubilé. Bien plus, il répond à une véritable nécessité: le pays doit affirmer son identité et forger souverainement son avenir.

L'ampleur et la complexité d'une révision totale de la constitution font appel aux talents de stratégie. Le processus déclenché par l'arrêté fédéral du 3 juin 1987 sur la révision totale de la Constitution fédérale et le projet du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 s'avère être la voie, moins spectaculaire peut-être, mais du réalisme et du pragmatisme, et ô combien plus prometteuse de succès.

Mettre à jour le droit constitutionnel actuel écrit et non écrit, le rendre compréhensible, l'ordonner systématiquement, en unifier la langue ainsi que la densité normative, est pour d'aucuns une ambition trop modeste. C'est ignorer l'importance de la transparence des règles fondamentales de l'Etat pour notre identification nationale. C'est sous-estimer le caractère indispensable de la mise à jour pour préparer les véritables réformes matérielles. Le Conseil fédéral a démontré les vertus de cette systématique en proposant, dans le sillage du projet A, deux projets, B et C, conduisant à une véritable révision des droits populaires et de la justice.

La notion de la mise à jour ne ressortit pas aux sciences exactes. Elle fait appel à la pondération et réclame beaucoup de doigté. Pourtant, il serait vain de se perdre dans les disputes stériles visant à en définir l'interprétation authentique. Au-delà de la sémantique, la mise à jour exige du discernement, et nous demande surtout d'être raisonnables. En abordant les grands nettoyages constitutionnels, je dis aux plus réticents que la vaisselle du dimanche ne sert à rien si on l'oublie au fond du buffet, alors qu'aux plus intrépides et plus impatients des réformateurs, je rappelle qu'avant de changer la nappe, il faudrait débarrasser la table. Mais pour ceux qui préfèrent les images tirées de l'alpinisme ou de la conquête de l'Himalaya, je suggère que la constitution mise à jour sera pour nous le camp de base, qu'il vaut mieux atteindre avant de se lancer vers les hautes cimes des réformes en profondeur.

Concevoir une constitution, c'est ériger un chapiteau national, capable d'accueillir tout le monde. En raison de cette exigence d'universalité, les solutions ne peuvent être absolues, au risque d'exclure les parties constitutives du peuple. Le succès de l'opération dépend de la capacité de susciter l'adhésion large dans toutes les couches de la population. La constitution s'applique à tous et ne se prête pas à la réalisation de programmes unilatéraux, voire à la provocation. En de nombreux points, le travail en commission a été marqué par la recherche d'une solution acceptable pour tous, plutôt que de s'entêter dans la pureté doctrinale des formules. Mais si les solutions font appel aux capacités d'intégration et de compromis, les principes qui conduisent – tels ceux de la dignité humaine, de l'égalité ou de la justice – ne souffrent pas la nuance.

Avant de savoir si la proposition que vous ferez sur un point précis, si le droit que vous revendiquerez dans un domaine particulier, ou le devoir que vous voudrez imposer à qui que ce soit, suit l'esprit et la lettre de notre constitution actuelle, vous devrez au préalable examiner en conscience s'ils répondent aux exigences du consensus national.

Bien que notre Conseil soit prioritaire pour la deuxième partie et commence ses délibérations avec les articles 127 à 184, il est impératif d'avoir toujours à l'esprit l'ensemble de l'édifice. Parmi les nombreuses questions qui ont donné lieu à d'intenses débats au sein de la commission, celles qui se situent aux points angulaires méritent une mention spéciale. Dans tous les domaines fondamentaux de notre Etat, la commission a dû s'adonner à des exercices d'équilibrisme en vue de trouver un dosage stable des principes concurrents. Ces équilibres seront particulièrement importants dans les domaines suivants.

D'abord, le titre passionnant, titre 2: «Droits fondamentaux et buts sociaux» nous entraîne d'emblée à procéder au difficile pesage des droits et des devoirs de l'individu, de sa responsabilité individuelle et sociale. La commission a examiné, avec sollicitude certes, mais aussi avec prudence, les demandes des divers groupes d'intérêts ou de pression.

C'est ainsi que les préoccupations de la jeunesse seront prises en compte par la garantie de l'égalité des chances, et un mandat donné à l'Etat de tenir compte des besoins particuliers des enfants et des jeunes, mais aussi par le droit à une formation scolaire de base, ou à la mention expresse de l'interdiction du travail des enfants. Je tiens à remercier ici les mouvements de jeunesse de toute la Suisse de leurs messages nombreux de satisfaction, qui nous sont parvenus, et qui nous assurent tout particulièrement de la volonté de nous soutenir et de nous accompagner dans le cheminement qui nous conduira à l'adoption de cette constitution révisée qui prépare la Suisse de demain, donc celle de notre jeunesse. Pourtant, la majorité de la commission n'a pas retenu, même par rapport à cette jeunesse, un rappel y relatif dans l'énumération des droits fondamentaux, comme cela sera par exemple le cas pour les diverses formes d'invalidité, ou le mode de vie – mais pas l'orientation sexuelle –, qui seront mentionnés spécialement avec le principe de l'interdiction de toute discrimination.

En matière d'égalité, comme cela existe déjà pour les hommes et les femmes, l'Etat se verra conférer un mandat de

pourvoi à l'égalité de traitement des personnes handicapées, sans que l'on ait toutefois franchi, dans le cadre de la mise à jour, le pas du droit justiciable vis-à-vis de tiers.

L'article 7 montre aussi l'importance du langage et la valeur des symboles. Quant au fond, il est évident que les principes de l'égalité et de la non-discrimination s'appliquent sans exception à tous. Aucune voix ne s'est d'ailleurs élevée pour demander un traitement différencié à l'endroit de qui que ce soit. Mais à partir du moment où il y a énumération d'exemples, on prend le risque de blesser tous ceux qui ne font pas partie de la mention spéciale.

La question de la rédaction non sexiste en langue française et italienne est exemplaire à ce titre. La commission s'est ralliée à la pratique actuellement en vigueur pour les textes de loi. Cela permet d'esquiver par exemple les difficultés de la langue française, avec son «homme» à la fois «Mensch» et «Mann». D'abord, je me réjouis de pouvoir constater que jusqu'à présent, aucune voix féminine ne s'est élevée pour mettre le doigt sur une discrimination matérielle que pourrait contenir le projet. C'est l'essentiel, car plus personne ici ne l'admettrait. Néanmoins, nous devons être sensibles à la symbolique contenue dans la formule. Le malheur est que le débat n'est pas clos, ni à l'Académie française – bonjour Madame la Ministre! – ni en Suisse alémanique: «grüezi Frau Landammann».

Mais puisque nous devons trouver une solution maintenant, il est essentiel que, de part et d'autre, la discussion soit menée avec la sérénité requise pour éviter que de linguistique, la dispute ne devienne fondamentale, ce qui manifestement n'est dans l'intention de personne.

Un autre domaine d'importance est celui de l'économie et de la question sociale, qui constitue un deuxième grand ensemble de dispositions des plus délicates en matière d'équilibre consensuel. Je ne vous apprendrai rien en vous disant que c'est à l'article relatif aux buts sociaux, au numéro prédestiné – ne dit-on pas 33 chez le docteur pour savoir si le sujet toussé – que la commission a procédé à une longue intervention chirurgicale qui laisse toujours une dizaine de cicatrices, sous forme d'autant de propositions de minorité. Concilier l'économie de marché avec l'Etat social suppose un dosage savant entre toute une série de droits qui se complètent: les droits et les devoirs de l'individu en la matière ne touchent pas seulement le droit de propriété, la liberté économique et son respect par l'Etat, mais se retrouvent aussi dans l'affirmation de la responsabilité personnelle de chacun et la mise en évidence de l'initiative privée et de la responsabilité individuelle en matière sociale.

Les valeurs collectives et de solidarité sont soulignées par la garantie de la sécurité sociale et l'affirmation des buts sociaux, mais aussi par la garantie des moyens d'existence, le droit fondamental à une formation scolaire de base, le droit de chaque individu à déployer ses capacités, sans oublier la liberté syndicale et le droit de grève, ni le principe de subsidiarité.

Le titre 3 concerne les cantons et la Confédération. La place qui revient à chaque étage de notre édifice fédéral est un autre domaine où la recherche du consensus exige beaucoup de doigté. Les communes verront ainsi leur autonomie garantie dans la constitution, alors que les villes et les agglomérations urbaines obtiennent que leur situation particulière soit prise en compte. Les cantons, plutôt réservés sur la question de l'autonomie communale, verront leur poids accru par rapport à la Confédération, notamment en matière de politique extérieure.

Le bon dosage du rapport des forces entre le Parlement et le Gouvernement est un défi supplémentaire. La Commission des institutions politiques avait accompli un important travail préparatoire et s'était faite forte de nombreuses propositions dans son rapport du 6 mars 1997. Celles qui, aux yeux de la commission, s'intègrent dans la mise à jour ont été retenues, par exemple: supprimer l'exclusion du clergé des fonctions politiques, plus de flexibilité pour les incompatibilités, deuxième vice-présidence des Chambres fédérales, Services du Parlement subordonnés au Parlement, nouvelle nomenclature en matière d'actes législatifs.

Sur cette dernière question, la commission propose des concepts de loi fédérale et d'arrêté fédéral comme principaux actes législatifs, tout en proposant l'introduction de la notion de mandat conféré au Conseil fédéral. Sur certains points, les propositions de la commission font sans doute appel à une compréhension plus souple de la mise à jour. C'est vrai pour le mandat, ça l'est probablement plus encore pour l'Assemblée fédérale qui fixerait les orientations fondamentales de la politique étrangère. A la décharge de la commission, signons qu'ont été repoussées des propositions qui, soit, n'avaient pas rang constitutionnel, à ses yeux bien sûr, comme le principe de l'ombudsman, soit encore des propositions qui dépassaient manifestement la mise à jour. Je pense au renouvellement extraordinaire et intégral du Gouvernement.

Le résultat du vote sur l'ensemble au sein de la commission du Conseil national, 22 voix contre 1, démontre que l'identification avec le concept de la mise à jour proposé par le Conseil fédéral s'est faite progressivement.

Le scepticisme initial a successivement cédé la place à l'intérêt, à l'engagement et, pour beaucoup même, à l'enthousiasme. Même si, dans quelques cas, la commission prend des audaces – je pense au droit à la famille, à la question des évêchés, du clergé, des formes de vie, des invalides, du 1er août ou encore de la statistique –, elle est restée fidèle quand même au droit actuel écrit et vécu. Le résultat de ses travaux peut être considéré comme correspondant à la réalité helvétique issue de 150 ans d'Etat fédératif, traduite dans une forme constructive pour le développement futur.

Le grand travail qui nous attend est une tâche noble. Je vous invite à vous y atteler avec conviction et à ne pas vous satisfaire du refrain frileux, voire grincheux, selon lequel il y aurait plus important à faire. Vous ferez ainsi l'expérience vécue en commission, découvrirez progressivement le côté passionnant de la matière et développerez, je le souhaite, un enthousiasme communicatif. Car, finalement, il convient à savoir si nous sommes encore capables et dignes de l'esprit précurseur des fondateurs.

Dans cet esprit, je vous invite à voter l'entrée en matière.

**Präsident:** Ich begrüesse Herrn Bundesrat Leuenberger bei uns, diesmal als Stellvertreter des Justizministers. Er wird für kurze Zeit bei uns sein. Dann wird Herr Bundesrat Koller zu uns stossen, und Herr Leuenberger wird im Ständerat die Funktion des Stellvertreters des Justizministers wahrnehmen.

**Hubmann Vreni (S, ZH),** Berichterstatterin: «Die schweizerische Bundesverfassung verliert in Artikel 32bisff. mehr Worte über Alkohol als die amerikanische Verfassung über die Kompetenzen des Präsidenten!» Dieses Zitat aus dem Lehrbuch der beiden Zürcher Professoren Haller und Kölz umschreibt nicht nur sehr witzig, sondern auch sehr treffend den heutigen Zustand unserer Bundesverfassung.

Dass unser Grundgesetz ein kurioses Sammelsurium von Bestimmungen enthält, die teilweise weder in eine Verfassung gehören, noch einen Bezug zur heutigen Wirklichkeit haben, ist dem hohen Alter unserer Bundesverfassung zuzuschreiben. Das Sammelsurium ist aber auch das Ergebnis von zahlreichen Teilrevisionen. Seit 1874 waren es deren 140! Andererseits fehlt im Verfassungstext ein wichtiger Teil des heute geltenden materiellen Verfassungsrechtes. So hat z. B. der völkerrechtliche Ausbau des Menschenrechtsschutzes keinen Niederschlag gefunden. Kein Wunder also, dass sich nur noch ein kleiner Teil der Bürgerinnen und Bürger in unserer Verfassung überhaupt zurechtfinden kann.

Die seit den sechziger Jahren laufenden Bemühungen, eine neue Verfassung zu schaffen, führten bisher nicht zum Erfolg. Der Verfassungstext, der heute vor uns liegt, beruht auf einem Vorentwurf des Bundesrates, den er als Antwort auf den Auftrag des Parlamentes von 1987 ausarbeiten liess. Es seien, so lautete der Auftrag, «das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nach(zu)führen, es verständlich dar(zu)stellen, systematisch (zu) ordnen sowie Dichte und Sprache (zu) vereinheitlichen». Darüber hinaus entschied sich der Bundesrat für ein Reformkonzept im Bau-



kastensystem. Die nachgeführte Verfassung soll die Basis für weitere Reformen sein.

Viele mögen es bedauern, dass die Totalrevision der Bundesverfassung in eng vorgegebenen Bahnen abläuft und zunächst nur eine Aufarbeitung des geltenden Rechts ist. Viel spannender wäre doch eine Werkstatt mit Visionen und grossen Entwürfen für eine neue Schweiz, wie sie 1977 landesweit intensiv diskutiert wurden.

Ich darf Ihnen gestehen: Ich denke mit Bewunderung an die französische Revolution, in der es möglich wurde, in einer einzigen Nacht, in der Nacht vom 4. August 1789, jahrhundertalte Privilegien abzuschaffen und bereits drei Wochen später die «Déclaration des droits de l'homme et du citoyen» zu verlesen. Solche Würfe sind nur in Zeiten revolutionärer Umbrüche möglich, die aber auch ihre Schattenseiten haben, die wir uns hier nicht wünschen.

Zurück zu unserem Entwurf: Der Parlamentsbeschluss von 1987 war das Resultat der Erfahrungen aus den siebziger Jahren. Man beschränkte sich auf das politisch Machbare: Eine Nachführung der geltenden Verfassungswirklichkeit im Verfassungstext.

Zur Arbeit der Kommission: Die Verfassungskommission besteht aus 39 Mitgliedern, darunter sind Vertreterinnen und Vertreter aus fast allen ständigen Kommissionen. Die Plenarkommission tagte bis jetzt neunmal an verschiedenen Orten in der ganzen Schweiz, an insgesamt 23 Sitzungstagen. Dazu kamen die Sitzungen der Subkommissionen, welche die verschiedenen Teile zuhanden der Plenarkommission vorbereiteten.

Es war keine einfache Sache, die ganze Verfassung in einem Zeitraum von etwas mehr als zehn Monaten durchzuberaten. Dies war nur möglich, weil die bundesrätliche Vorlage von der Verwaltung sehr sorgfältig vorbereitet worden war und vor allem auch dank des grossen Einsatzes des Kommissionssekretariates, dem unser besonderer Dank gebührt.

Für uns Mitglieder der Kommission bot sich die einmalige Chance, uns eingehend mit Grundsatzfragen unseres Staates auseinanderzusetzen. Die sehr intensiven Diskussionen hatten oft das Niveau von hochstehenden Weiterbildungsseminaren. Diesen Eindruck hatte ich besonders in der Subkommission 2, die zu präsidieren ich die Ehre und das Vergnügen hatte.

Die Vorlage A, die nachgeführte Bundesverfassung, auf die an der Sitzung in Freiburg einstimmig eingetreten worden war, wurde bei der Schlussabstimmung mit 22 zu 1 Stimmen bei 9 Enthaltungen angenommen. Die relativ hohe Anzahl Enthaltungen sowie die 127 Minderheitsanträge zeigen, dass auch eine Nachführung grosse politische Auseinandersetzungen auslösen kann.

Besonders intensiv diskutiert wurde immer wieder der Begriff der Nachführung, der «mise à jour», oder – wie es der Präsident der ständerätlichen Kommission auszudrücken pflegt – der Aktualisierung des Verfassungsrechtes. Der Verfassungstext soll die gelebte Verfassungswirklichkeit wiedergeben. Sehr rasch stellten wir fest, dass mit einer Nachführung, wenn sie nicht eine blosser Abschreibübung sein soll, rechtliche Veränderungen unvermeidbar sind. Wird z. B. ein Gegenstand statt in der Verfassung in einem Gesetz geregelt, entsteht ein bedeutender Unterschied. Was in eine Verfassung gehört und was nicht, ist immer auch eine politische Frage. Aber bereits eine blosser Neuformulierung kann Akzente verschieben. Diese Möglichkeit wurde in den Kommissionen stark genutzt. Schnell wurde auch klar, dass sogar die Schliessung einer offensichtlichen Lücke zu Neuerungen führen kann. War diese Neuerung politisch unbestritten, wurde sie beschlossen.

Nachführen heisst auch, veraltete Bestimmungen oder gegenstandslose Normen aufzuheben. Diese Entschlackung macht die Verfassung zwar schlanker, verändert aber zwangsläufig ihr Gesicht. Diese etwas grosszügigere Auslegung des Nachführungskonzeptes führte zu einer echten Aktualisierung. Das Ergebnis liegt heute vor Ihnen und hat die Zustimmung der Kommissionsmehrheit gefunden.

Im Gegensatz zum Bundesrat setzte die nationalrätliche Kommission verschiedene Akzente anders. Dies wird bereits

in der Präambel augenfällig, wo die Kommission auf den Verfassungsentwurf von 1977 zurückgriff und sich für die von Adolf Muschg entworfene Fassung entschied.

Artikel 2, der den allgemeinen Staatszweck definiert, wurde ergänzt durch die Bestimmungen, dass die Schweizerische Eidgenossenschaft «die nachhaltige Entwicklung» zu fördern und «für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern» zu sorgen habe.

Mit klarer Mehrheit entschied sich die Kommission dafür, unter den allgemeinen Bestimmungen einen Artikel 3b einzufügen, der festhält, dass sich jede Person nach ihren Neigungen und Fähigkeiten entwickeln können soll, gleichzeitig aber auch Verantwortung gegenüber den Mitmenschen und der Gesellschaft trägt.

Wesentliche Änderungen erfolgten im Grundrechtsteil. So ergänzte die Kommission im Artikel über die Rechtsgleichheit den Katalog, in dem Beispiele von Tatbeständen aufgeführt werden, die dem Diskriminierungsverbot unterstehen. Zwar lehnte es die Kommissionsmehrheit ab, der Forderung der Schwulen- und Lesbenorganisationen nachzukommen und die geschlechtliche Orientierung in den Katalog aufzunehmen. Hingegen stimmte sie der Formulierung zu, dass niemand wegen seiner Lebensform diskriminiert werden dürfe.

Einen neuen wichtigen Akzent setzte die Kommission zugunsten behinderter Menschen. Sowohl körperlich als auch geistig oder psychisch behinderte Menschen dürfen nicht diskriminiert werden. Zudem wird der Gesetzgeber beauftragt, für Gleichstellungsmassnahmen zu sorgen. Ein Lichtblick für uns Frauen ist die Bestimmung in Absatz 3, wonach das Gesetz für die rechtliche und die tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau zu sorgen hat.

Neu in den Grundrechtskatalog aufgenommen wurde der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht für alle. Im Unterschied zum Ständerat hat die Mehrheit unserer Kommission keine Änderung des Artikels über die Koalitionsfreiheit und die Regelung des Streikrechtes vorgenommen. Nach intensiven Auseinandersetzungen stimmte sie schliesslich dem Entwurf des Bundesrates zu.

Hefigste Kontroversen entbrannten um die Sozialziele in Artikel 33. Ein Antrag, diese aus der Verfassung zu streichen, wurde klar abgelehnt. Nach langen Diskussionen stimmte eine Mehrheit schliesslich im wesentlichen der Fassung des Bundesrates zu. Ergänzt wurde die Bestimmung durch die Forderung nach besonderem Schutz von Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen mit Kindern. Das Recht auf Existenzsicherung, das im bundesrätlichen Vorentwurf Eingang gefunden hatte, wurde hingegen von der Kommissionsmehrheit auf ein Recht auf Hilfe in Notlagen abgeschwächt, das zudem nur subsidiär zur Anwendung kommen soll.

Der «3. Titel: Bund und Kantone» wurde durch das Wort «Gemeinden» ergänzt und lautet somit «3. Titel: Bund, Kantone und Gemeinden». Die Stellung der Gemeinden und insbesondere der Städte sowie der städtischen Agglomerationen wurde ausführlich diskutiert. Schliesslich ergänzte die Kommission Artikel 41 mit den Bestimmungen, dass der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden zu beachten hat und dass Bund und Kantone auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen Rücksicht zu nehmen haben.

Ebenfalls eine wichtige Neuerung beschloss die Kommission in Artikel 44. Bei Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen ist die Zustimmung von Volk und Ständen nicht mehr notwendig. Eine Genehmigung durch die Bundesversammlung genügt. Mit der Bestimmung über die Erleichterung der Einbürgerung staatenloser Kinder nahm die Kommission ein Anliegen von Josef Zisyadis auf, der eine parlamentarische Initiative eingereicht hatte.

Weitere neue Akzente bilden der Absatz 2 des Artikels 77, des Filmartikels, der den Bund ermächtigt, Vorschriften zur Förderung der Vielfalt und der Qualität des Filmangebotes zu erlassen, sowie die Bestimmung in Artikel 81, welche festhält, dass Bund und Kantone der besonderen Förderung und den Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen

Rechnung zu tragen haben. In der Verfassung ausdrücklich verboten werden künftig die Kinderarbeit sowie alle Arten des Klonens. Eine aktuelle und wichtige Neuerung enthält der Artikel 118, der eine gerechte Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit festlegt.

Für uns Parlamentarierinnen und Parlamentarier wichtig ist der Vorschlag der Kommission in Artikel 144, der unsere Arbeit erleichtern wird. Parlamentarische Kommissionen sollen nämlich mehr Befugnisse und einen besseren Zugang zu den Informationen erhalten.

Der sorgfältig vorbereitete solide Vorentwurf des Bundesrates und die Begleitung unserer Kommissionsarbeit durch sehr kompetente Vertreterinnen und Vertreter aus dem Bundesamt für Justiz haben es uns erlaubt, an verschiedenen Punkten unserer Verfassung konsensfähige Neuerungen und sinnvolle Ergänzungen anzubringen. In den Minderheitsanträgen werden weitere Ergänzungen oder Änderungen beantragt. Es ist an uns, dem Parlament, zu entscheiden, was wir davon noch berücksichtigen wollen.

Die Nachführung der Bundesverfassung wird gerne mit einer sanften Renovation verglichen. Es ist an uns zu entscheiden, wie sie erfolgreich abgeschlossen werden kann, damit das Haus auch für künftige Generationen tauglich ist. So wird es notwendig sein, nicht nur die Fensterläden neu zu streichen und ein paar defekte Dachziegel zu ersetzen; der Einbau einer umweltfreundlichen und energiesparenden Heizung wäre sinnvoll. Vielleicht braucht es auch ein neues Treppengeländer, das Halt und Sicherheit bietet, und es braucht dringend Räume für Kinder und Jugendliche, denn in diesem Haus sollen sich alle wohlfühlen können.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

**Keller Rudolf (D, BL):** Nachdem nun die Vorberatungen zu Ende sind, habe ich mit meinen Freunden die Buchhaltung gemacht und dabei festgestellt, dass einige für uns sehr zentrale Anliegen entweder abgelehnt oder durch die Mehrheit der Kommission sehr stark verwässert wurden. Darum stelle ich heute konsequenterweise namens der demokratischen Fraktion den Minderheitsantrag auf Nichteintreten.

Der ursprüngliche Gedanke des Bundesrates war es, die neue Bundesverfassung kürzer zu fassen, ohne wichtige Dinge wegzulassen und ohne neue Forderungen in die Verfassung zu bringen. Dieser sogenannten Nachführung hätten auch wir Schweizer Demokraten zustimmen können. Heute stelle ich aber fest, dass es keine Nachführung mehr ist, sondern eine Erweiterung und darum etwas anderes, als man dem Volk ursprünglich versprochen hat.

Nach unserem Empfinden wurde diese neue Verfassung so konzipiert, dass man sie mit Fug und Recht als weitgehend EU-kompatibel bezeichnen kann. Da muss ich der Mehrheit und dem Bundesrat ein Kränzchen winden. Das haben sie alles sehr gut und sehr schlau eingefädelt. Aber genau diese EU-Intentionen können wir nicht teilen. Wir wollen diesen Schritt in Richtung EU nicht mitmachen.

Auch aus den folgenden Gründen, die für uns sehr schwerwiegend sind, lehnen wir dieses Werk ab: Ich bin immer mehr erschrocken, als ich Sitzung für Sitzung feststellen musste, wie stark sich unser Land völkerrechtlich durch Abkommen und Verträge gebunden hat, die meist gar nicht vom Volk beschlossen wurden. Die verfassungsrechtlich recht weit gehende Verankerung des Vorrangs von Völkerrecht gegenüber dem Landesrecht wird von mir und von jenen Kreisen, die bereits die Vorlagen betreffend den Uno-Beitritt, den EWR und die Blauhelme zu Fall brachten, mit Sicherheit in ihrer absolut grossen Mehrheit nicht akzeptiert. Da bin ich mir heute schon sehr sicher.

In vielen einzelnen Teilbereichen, die diskutiert werden und wurden, musste man immer wieder zur Kenntnis nehmen, dass an allen Ecken und Enden völkerrechtliche Vorbehalte stehen, denen wir uns diskussionslos unterzuordnen haben. Ich bin – das können Sie ruhig wörtlich nehmen – entsetzt und schockiert darüber, wie weit wir uns schon «verkauft» haben. Dies war mir in dieser Grössenordnung bis zu den Verfassungsdiskussionen absolut nicht bewusst.

Wenn wir als Land und als Volk nur noch so wenig zu sagen haben, dann brauchen wir auch keine neue Bundesverfassung. Es dürfte auf dieser Welt kein anderes Land geben, in dem die führenden Politikerinnen und Politiker dem Völkerrecht dermassen Vorrang einräumen, wie das nun bei uns geschehen soll. Dazu reichen wir die Hand nicht.

Aus unserer Sicht gehen auch die folgenden konkret aufgezählten Punkte wesentlich weiter, als dass wir sie noch unter dem Begriff «Nachführung» oder «Fortanschreibung» der Bundesverfassung subsumieren könnten:

Die ausgedehnte, schweizerfeindliche sogenannte «Antirassismusklausel» gemäss Artikel 7 schlucken wir nicht. Sie dient nur dazu, die inzwischen in weiten Teilen der Bevölkerung sehr unbeliebten Antirassismusbestimmungen zu rechtfertigen. Uns reicht eine generelle, kurze Antidiskriminierungsformulierung, die für alle und alles gilt. Wir wollen diese ausgedehnte Formulierung, wie sie jetzt in der Verfassung verankert werden soll, nicht.

Die verfassungsmässige Gleichstellung von anderen Lebensformen mit der Familie in Artikel 7 ist eine weitere Knacknuss. Diese Formulierung schadet der traditionellen Institution Familie. Auch das ist für uns nicht zu schlucken.

Dann lehnen wir in Artikel 24 die Verankerung des Streikrechtes kategorisch ab. Wir wollen keine italienischen oder französischen Streikzustände in unserem Land. Das Streikrecht ist eine unschweizerische Sache, die von aussen in unser Land getragen worden ist. Wir haben auch grösste Bedenken, dass die in Artikel 33 und in anderen Artikeln formulierten Sozialziele und der sehr weit gefasste Grundrechtskatalog zu vielen zusätzlichen Forderungen führen, welche schlussendlich unbezahlbar sein werden.

Der Städteabsatz in Artikel 41 geht uns ebenfalls zu weit. Er schmälert auch die Rechte der Kantone viel zu stark. Hier greifen wir auf eine Art und Weise in die Autonomie und Kompetenz der Kantone ein, wie sie die meisten Kantone auch nicht schlucken können. Dann lehnen wir auch die Streichung des Bistumsartikels (Art. 84) ab.

Die Frage der Golddeckung in Artikel 89 ist für uns nach wie vor offen, obwohl eine Kommissionmehrheit sie drinhaben will. Wir wollen eine starke Golddeckung und werden dafür kämpfen. Die sehr reelle Befürchtung steht aber im Raum, dass National- und Ständerat mehrheitlich gegen diese Golddeckung entscheiden werden. Ein Weg weg vom Gold hat aber enorme Sprengkraft für die Bundesverfassung, dessen müssen Sie sich bewusst sein. Dieses Thema ist noch nicht ausdiskutiert und könnte zu sehr heissen Diskussionen führen.

Ich habe in der Kommission noch eine grössere Zahl weiterer Minderheitsanträge unterzeichnet, wo wir mit der Mehrheit ebenfalls nicht einverstanden sind. Diese Minderheiten dürften aufgrund der politischen Kräfte in den Räten eben Minderheiten bleiben. Aufsummiert fallen diese vielen Minderheiten für uns ebenfalls sehr stark ins Gewicht. Viele Gründe sprechen für uns also für Nichteintreten. Dass man schliesslich den mit geschichtlichem Symbolgehalt behafteten Begriff «General» abgeschafft respektive umformuliert hat, ist nur noch das Tüpfchen auf dem i. Das Tüpfchen auf einer sehr anpasserisch, unterwürfig, internationalistisch gestylten neuen Bundesverfassung. Wir aber wollen keine solche Bundesverfassung.

Deshalb beantrage ich Ihnen namens der SD/Lega-Fraktion Nichteintreten auf diese Vorlage A.

**Steinemann Walter (F, SG):** Die Fraktion der Freiheits-Partei der Schweiz hat beschlossen, auf die Reform der Bundesverfassung nicht einzutreten.

Wir erachten diese trügerische Vorlage als völlig unnötig. Sie wird es nämlich schaffen, viele politische Energien zu binden und dabei den Parlamentsbetrieb weitgehend zu beanspruchen. Die viel Zeit bindende Verfassungsreform ist ein demokratischer Leerlauf, eine juristische Schönschreibübung mit negativer Ausrichtung. Dringende Probleme im Bereich der Wirtschaft und der Finanzpolitik bleiben derweil liegen und ungelöst. Im übrigen wäre es sinnvoller, wenn sich Parlament und Bundesrat an die Verfassung von heute halten würden,

bevor etwas Neues eingeführt werden soll, das an der Urne sowieso scheitern wird. Man kann dann danach wie immer von einem Scherbenhaufen reden.

Ich erinnere Sie – als konkretes Beispiel – an Artikel 42bis der Bundesverfassung von heute. Da steht klipp und klar: «Der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes ist abzutragen.» Und was machen Sie? Anstelle von Sanierung durch entschlossene Ausgabenkürzungen türmen sich Schulden über Schulden auf. Von abtragen kann keine Rede sein. Trotz den seit 1993 beschlossenen 5 Milliarden Franken Zusatzeinnahmen droht auch dieses Jahr wieder ein 8-Milliarden-Defizit, u. a. weil beispielsweise die Steuergeldverschwendung an Randgruppen nicht gestoppt wird. Da liegt doch das Problem, wenn das Volk Ihnen nicht mehr folgt: Sie verhalten sich offensichtlich verfassungswidrig.

Sie alle können feststellen, dass sich das Volk überhaupt nicht für die Reform interessiert. Auch die Tonnen an beschriebenen Papier und die Tausenden von Sitzungsmann- oder -frauen – bei leerer Bundeskasse übrigens – werden das Interesse des Volkes nicht wecken oder die Willensnation Schweiz neu beleben.

Wer will denn die Verfassung ändern? Es sind gewisse Politiker, Staats- und Verwaltungsrechtler und Teile der Verwaltung. Bis heute hörte ich noch nie Bürger sagen: «Ändert doch die Verfassung. Sie ist kompliziert, man kommt nicht draus, weil man keine juristische Ausbildung hat.» Es kommt nur auf den Geist der Verfassung an und darauf, ob das Volk hinter den verfassungsmässigen Organen steht. Die Krise ist nicht da, weil die Verfassung schlecht zu lesen ist.

Wir können uns weder mit der Vorlage des Bundesrates noch mit dem Resultat der Kommissionsbehandlungen identifizieren. Von den Kommissionen wurden viel zu wenige Korrekturen zugunsten wirtschaftlicher und eigenverantwortlicher Aspekte angebracht. Der auf falscher Ebene liegende Grundgedanke bleibt somit bestehen. Trotz des Prinzips der Nachführung des geltenden Rechts ist mit der Einfügung der Sozialrechte und der Sozialziele zuviel Konfliktpotential vorhanden.

Auch die sogenannte moderne Präambel mag nicht über die pervertierten Themen hinwegtäuschen, wenn gegenüber der auf Adolf Muschg basierenden Fassung aus dem Jahre 1977 eine modernisierte Form vorgeschlagen wird. Das ganze Projekt für unsere künftige Verfassung ist garniert mit schönen Absichten und ideologischer Freigebigkeit, mit wenig Bezug zur Realität eines unabhängigen und modernen Staates, welcher Selbstverantwortung statt Wohlfahrtsbürokratie zum Ziel hat.

Die neue Verfassung vergöttert den Staat. Sie ist Ausdruck einer Gesellschaft, die bereit ist, ihre bisherigen Freiheiten einem bürokratischen Staat zu überlassen und ihn damit insbesondere mit sozialen Aufgaben zu belasten.

Verwalter und Richter würden überall das Sagen haben. Die Rechte des Volkes und des Parlamentes würden damit krass dezimiert.

Die Kommissionen des Nationalrates und des Ständerates haben den explosionsartigen Ausbau der Sozialrechte gutgeheissen. Bis zum Überdross wird das mit Wunschlisten und Absichtserklärungen aufgeblasen. Sozial aber ist, wer seinen Lebensunterhalt und denjenigen seiner Familie aus eigener Verantwortung und aus eigener Initiative erarbeitet und dem Staat nicht zur Last fällt. Mit neuer Bürokratie sollen die weitgefassten Ansprüche befriedigt werden. Staatlich organisierte Umverteilung tötet jedoch die Sensibilität des einzelnen für echte Not, und sie hat zur Folge, dass sich Arbeit kaum mehr lohnt. Dies ist eine Herausforderung an den vor riesigen Schulden gezeichneten Bundeshaushalt.

Mit der Einföhrung des ominösen Modewortes der «nachhaltigen Entwicklung» in der Definition des allgemeinen Staatszwecks in Artikel 2 droht die totale Unterwerfung unter ein ökologisches Zwangssystem. Dies ist schlichtweg ein nie akzeptables Ansinnen, weil unter diesem Titel erfahrungsgemäss Massnahmen getroffen werden, die zuvor mehrmals abgelehnt worden sind.

Schliesslich ist noch ein Artikel «Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung» eingefügt worden. Dieser macht

deutlich, dass jede Person ihre Fähigkeiten nach ihren Neigungen entfalten und entwickeln können soll, dass sie aber auch Verantwortung gegenüber Mitmenschen und Gesellschaft zu tragen hat. Die in Artikel 33 festgehaltenen Sozialrechte gehen in die gleiche Richtung. Damit würde der Staat zwingend zum Garanten einer gleichmacherischen und gleichzeitig illusorischen Freiheit.

Richtiggehend in der Sphäre von Rechten befinden wir uns auch im Katalog des sozialen Familienschutzes: Recht auf Gesundheit, Recht auf Wohnung, Recht auf Bildung, Recht auf Grundrente zum arbeitsfreien Lebensunterhalt. Diese Konstruktionen würden zum Garanten der Beschlagnahme unserer Gesellschaft durch den Staat. Es wird dabei nicht gezögert, auch noch das Streikrecht in der Verfassung zu verankern. Bedenken Sie: Wer den Streik will, regelt ihn.

Weitere Nichteintretensgründe finden wir auch im Staatsverständnis zum Begriff «Unabhängigkeit», der wirklichkeits- und volksfremd ist. Unserer Meinung nach kann man nicht unabhängig sein und gleichzeitig beispielsweise der Europäischen Union angehören. Ebenso ist auch Artikel 7 nicht akzeptabel.

Unbefriedigend ist der Entwurf in zentralen Wirtschaftsbereichen. So fehlt die Verankerung des Prinzips des freien Wettbewerbs, Kern jeder Marktwirtschaft. Dies werten wir als einen gravierenden Rückschritt in den Grundrechtsausrichtungen der Wirtschaftsordnung.

Über die Reform – sprich Einschränkung – der Volksrechte dürfte noch viel diskutiert werden. Die Frage der Zahl der Unterschriften ist Symptom eines grundsätzlichen Problems, nämlich der Verkümmern des Rechtsstaates zugunsten des mit unlimitierten Kompetenzen ausgerüsteten Fürsorgestaates – alles andere als ein erstrebenswertes Ziel. Ein aufgeblassener Fürsorgestaat, der sich nicht auf politische und wirtschaftliche Gegebenheiten abstützt, ist von vornherein zum Scheitern verurteilt. Einer Aushöhlung unserer Volksrechte ist die Freiheits-Partei schon immer entgegengetreten. Sie wird ihr auch künftig massiven Widerstand entgegenzusetzen.

Ich bitte Sie, unseren Nichteintretensantrag zu unterstützen.

**Rennwald** Jean-Claude (S, JU): Vous aurez sans doute deviné que les raisons qui motivent ma proposition de renvoi sont diamétralement opposées à celles des deux orateurs précédents.

Le projet Koller est pour moi un non-projet, en ce sens qu'il ne s'inscrit dans aucune véritable perspective de véritable réforme de notre pays. C'est d'ailleurs normal puisque ce projet ne repose sur aucun mouvement social ou politique profond, comme en 1874, comme dans le cas de la Constitution jurassienne de 1977 ou encore dans celui de la Constitution de la Ve République qui avait fait de l'Etat français un agent transformateur de la société. Le projet Koller m'apparaît aussi en retrait par rapport au projet Furgler. 20 ans après, je trouve que cela n'est pas très motivant, et cela d'autant plus que l'idée d'une mise à jour seulement n'intéresse pas grand monde, car elle ne résoudra aucun problème.

Alors que nous connaissons un chômage massif, d'énormes difficultés sociales et économiques, une paupérisation croissante de larges couches de la population, je suis d'avis qu'il est incongru de choisir les droits populaires et la justice comme domaines prioritaires pour des réformes profondes. Vu son manque de substance, ce projet risque de créer, notamment avec cette idée de buts sociaux, des illusions au sein de la population qui se transformeront rapidement en graves désillusions. J'ai pu le vérifier dans les années qui ont suivi l'adoption de la Constitution jurassienne, car, voyez-vous, le fait que cette constitution-là reconnaisse le droit au travail n'a jamais contribué en quoi que ce soit à résoudre le problème du chômage dans mon canton.

Enfin, ce projet est pour moi «sorti de l'histoire», en ce sens qu'il ne tient pas suffisamment compte des principaux changements économiques, sociaux et culturels intervenus ces dernières décennies en Suisse et dans le monde. Il oublie toute la problématique des répercussions de l'intégration

européenne sur notre système politique, ce qui me paraît assez grave.

De cette analyse, je tire la conclusion que cette réforme est une opération de séduction idéologique qui vise à réconcilier les Suisses sur quelque chose de vide et qui permet, en cette année du 150<sup>e</sup> anniversaire de l'Etat fédéral, de masquer les vrais problèmes qui se posent à notre pays. «Que veut le peuple?», demandait l'autre. – «Du pain et des jeux.» Je n'en suis pas à cette réponse simpliste, mais je suis d'avis qu'une réforme constitutionnelle digne de ce nom doit permettre d'apporter une contribution à la solution de problèmes structurels fondamentaux qui me paraissent être la question sociale, la question économique, la question du renforcement du rôle de l'Etat et du renouvellement du fédéralisme, afin que notre système politique puisse véritablement affronter les défis du XXI<sup>e</sup> siècle, enfin la question de l'intégration européenne et de la place de la Suisse dans le monde.

C'est pour essayer d'apporter des réponses concrètes à ces problèmes essentiels que je propose de renvoyer cette réforme au Conseil fédéral afin qu'il la retravaille.

Ma proposition ne se résume donc pas à un exercice de style et s'inscrit dans une large mesure dans cette réflexion du grand socialiste français Jean Jaurès: «L'essentiel, c'est d'aller à l'idéal et de comprendre le réel.» Oui, je pense que beaucoup de nos concitoyens ont encore un idéal, mais nous ne pourrions véritablement y répondre que si nous posons les vraies questions. C'est pour moi une question de cohérence et d'honnêteté.

J'aimerais encore préciser que M. Rechsteiner Paul a présenté une proposition de renvoi à la commission. Nous avons une divergence sur ce point, je dirais, pour des raisons tactiques. Mais j'ajoute que nos deux propositions de renvoi sont parfaitement concordantes sur le fond.

**Präsident:** Herr Rennwald hat auch gleich Ausführungen zum Rückweisungsantrag Rechsteiner Paul gemacht. Es folgen die Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Les bonnes constitutions sont celles qu'on rédige rapidement après une révolution ou un chambardement politique. Il s'agit alors de coucher sur le papier ou de couler dans le bronze les principes au nom desquels on a fait la révolution ou ce qui résulte de ce chambardement. On aurait ainsi pu imaginer que si la Suisse était entrée dans l'EEE ou, plus encore, après son éventuelle adhésion à l'Union européenne, il aurait été ou il serait nécessaire de faire une nouvelle constitution. Rien de tel aujourd'hui.

Le prétexte ou le motif de la motion Meier Josi (93.3218) transmise par les deux Conseils, c'est le 150<sup>e</sup> anniversaire de la première constitution qui marque indiscutablement le début de la Suisse moderne. Mais, du fait que la révision de la constitution ne repose pas sur un bouleversement politique qui entraînerait derrière lui un immense enthousiasme populaire, la motion Meier Josi a très opportunément demandé une mise à jour, «eine Nachführung», de nos principes constitutionnels.

Le groupe libéral considère que, dans l'ensemble, le Conseil fédéral, avec son projet A, a rempli correctement le mandat qui lui a été confié. Sans doute faisons-nous des réserves sur tel ou tel point – il s'agit du droit de grève, des buts sociaux, que nous souhaitons voir rédigés autrement –, ce qui est finalement bien normal dans un texte de 185 articles. Mais nous ne désespérons pas de pouvoir apporter certaines modifications qui nous paraissent nécessaires.

Nous nous en tiendrons, en revanche, strictement à la mise à jour et cela pour trois raisons au moins:

1. Comme je l'ai souligné, la révision de la constitution ne suit pas un bouleversement politique. Il n'est nul besoin dès lors d'apporter des bouleversements à notre charte fondamentale.

2. S'agissant d'une révision totale, et il semble à entendre les orateurs précédents que certains n'ont pas compris la particularité de la révision totale, le citoyen qui doit se prononcer en fin de compte ne peut le faire que par un oui ou un non. Il n'est pas correct de lui vendre un paquet enfariné contenant

des dispositions qu'il désapprouve peut-être, et qu'il n'approuverait certainement pas si elles faisaient l'objet d'une révision partielle, sous prétexte qu'on lui offre aussi dans le nouveau texte des dispositions qu'il approuve.

Si l'on est respectueux de la libre expression de la volonté populaire, on ne saurait introduire dans la révision totale, de nature formelle, des innovations qui piègent le citoyen qui ne peut finalement que voter non à l'ensemble, s'il ne veut pas telle ou telle innovation.

3. Dans une révision totale, les oppositions s'additionnent, et nous ne nous cachons pas qu'il sera probablement difficile de faire accepter cette révision qui soulève la perplexité chez beaucoup. Si l'on donne à nos concitoyens l'occasion de voter non à cause de telle ou telle innovation révolutionnaire, tout le travail que nous accomplissons est vain. Le souci de l'entreprise postule qu'on s'en tienne à la mise à jour. Et je me réfère ici à l'intervention de M. Rennwald: ses propositions entraîneraient inévitablement le rejet en votation populaire.

Si l'on devait déroger à cette règle de la mise à jour, le groupe libéral se réserverait une nouvelle appréciation de la situation.

Ces réserves faites, nous ne vous cacherons pas que c'est avec un certain enthousiasme que le groupe libéral entre en matière. Car la révision n'est pas un exercice purement formel. Sur la forme précisément, nous aimerions dire notre satisfaction au Conseil fédéral. Le texte, en français en tout cas, est clair et élégant. Il est organisé de façon systématique. J'en donnerai un seul exemple: vous vous souvenez des difficultés que nous avons eues pour rédiger l'article 116 de la constitution actuelle, consacré aux langues, tant les principes de liberté de la langue, d'une part, et de territorialité, d'autre part, s'opposent. Dans le projet, le Conseil fédéral résout avec élégance cette opposition. La liberté de la langue fait l'objet d'un droit fondamental, à l'article 15. En revanche, la détermination de la langue officielle de chaque canton, comme l'encouragement à la compréhension entre les communautés linguistiques figurent au titre 3 «Confédération et cantons», article 83 du projet du Conseil fédéral.

La révision n'apporterait-elle que des clarifications formelles qu'elle en vaudrait déjà la peine. Mais, comme nous l'avons dit, c'est loin d'être un exercice purement formel – et à cet égard il nous semble aussi qu'un certain nombre de critiques sont erronées sur ce point. Le texte constitutionnel tel qu'il ressort des délibérations des commissions fait une sorte de photographie du droit constitutionnel actuel, tel qu'il a évolué depuis 1874, tel qu'il est généralement admis par la jurisprudence du Tribunal fédéral, par la doctrine, par une majorité de citoyens qui vivent dans ce pays. Sans doute, certains voudraient, et nous le voyons au nombre d'amendements, apporter des innovations qui correspondent à leur «Weltanschauung», pour ne pas dire à leur idéologie. Ce n'est pas notre affaire.

En revanche, nous croyons que la constitution doit traduire le sentiment général de la population sur les grandes questions, sur les droits et les devoirs des citoyens, sur l'organisation de l'Etat, et j'en passe. La constitution restera d'ailleurs ouverte et pourra être adaptée ultérieurement, point par point, lorsque le besoin s'en fera sentir. La révision fait donc un important travail de mise à jour, qui est loin d'être un exercice purement formel pour juristes en mal de séminaires.

Certains objectent – et nous avons entendu cette objection – que ce n'est pas le moment et que les Suisses ont autre chose à faire de plus urgent qu'à mettre à jour leur constitution. Certains citent, non sans quelques raisons, par exemple la réforme du fonctionnement des organes dirigeants de l'Etat, dont le Conseil fédéral nous fait l'annonce d'un prochain paquet. A ceux-là, le groupe libéral fait d'abord remarquer que ce n'est sans doute jamais le bon moment de réviser une constitution, parce que, dans la vie politique actuelle, on a toujours quelque chose de plus urgent à faire. Ceux-là ne voient pas non plus que notre bonne vieille Constitution de 1874, modifiée plus de 120 fois, est devenue illisible, chaotique, un texte où les grands principes côtoient des règles tout juste bonnes à figurer dans des ordonnances du Conseil fé-

déral. Elle est en tout cas indigne d'un pays qui fonde toute sa législation sur l'ordre constitutionnel.

Au surplus, pour que l'argument de l'urgence d'autres tâches ait quelque valeur, faudrait-il encore démontrer qu'en raison de la révision, le Parlement ne serait pas capable de s'occuper d'autres problèmes. Mais c'est la démonstration inverse qui est apportée cette semaine même, puisque, jeudi après-midi, nous babillerons à propos d'un sujet sur lequel nous n'avons aucune prise, heureusement d'ailleurs, et sur lequel nous ne pourrions, en l'état, rien décider.

Le groupe libéral vous invite dès lors à entrer en matière et à rejeter les propositions de renvoi qui équivalent finalement à une non-entrée en matière. Vous apporterez ainsi la démonstration qu'il est encore possible, dans ce pays, de discuter des principes fondateurs de notre Etat, de rechercher – pourquoi pas? – un certain nombre de principes sur lesquels nous pouvons tous tomber d'accord et, là où nous nous affronterons, d'avoir un véritable débat d'idées. En effet, pour une fois, nous parlerons de principes généraux plutôt que de la taxe poids lourds, du prix de l'essence, de celui du lait ou de l'indemnité de chômage, tous sujets fort importants sans doute, mais pas très stimulants pour la cohésion nationale.

**Chiffelle Pierre (S, VD):** Monsieur Leuba, vous avez fait allusion tout à l'heure au babillage auquel vous soutenez que nous allons nous livrer jeudi après-midi. Ne devez-vous pas admettre que si, hélas! nous en serons effectivement réduits à de vains palabres, c'est parce que la droite du Parlement a obstinément refusé que cette session extraordinaire puisse être consacrée à une réelle prise de décision?

**Leuba Jean-François (L, VD):** Je suis très heureux que vous me posiez cette question parce que ça me permet de vous donner une réponse à laquelle je songeais depuis longtemps. Je dirais qu'à question stupide réponse stupide, en ce sens que si la droite a répondu comme elle l'a fait à votre motion d'ordre, c'est parce qu'il est parfaitement stupide de vouloir discuter des questions que vous soulevez, aussi longtemps que nous n'avons pas les rapports d'experts. Vous le savez très bien, on vous l'a expliqué trois fois, mais je veux bien vous le répéter une quatrième fois.

**Dettling Toni (R, SZ):** Als Sprecher der FDP-Fraktion darf ich wieder einmal mit nicht ganz unberechtigtem Stolz auf die grossen Verdienste unserer Partei bei der Schaffung der in den Grundzügen nach wie vor geltenden Bundesverfassung hinweisen. Es ist unbestritten, dass sowohl die Verfassung von 1848 wie auch die Totalrevision von 1874 von freisinnig-liberalen Geistern geprägt worden sind. Die liberale Grundhaltung und das bewusst auf Interessenausgleich angelegte Grundgesetz bilden jene bleibenden Errungenschaften, die auch heute von massgeblicher Bedeutung sind. Aber auch Demokratie, Föderalismus und Rechtsstaatlichkeit sind Grundwerte, die heute noch immer zu den Eckpfeilern unseres Staates gehören. Wir Freisinnigen haben daher ein eminentes Interesse, dass diese bedeutenden Grundwerte erhalten bleiben. Das hat, meine Damen und Herren Genossen, nichts mit Konservatismus zu tun; vielmehr ist es Ausfluss der Erkenntnis, dass bewährte Grundwerte so lange erhalten bleiben sollen, als sich keine besseren Leitlinien aufdrängen.

Nun verkennen wir natürlich nicht, dass sich die Lebensumstände und das staatliche Tätigkeitsfeld inzwischen markant verändert haben. In über 130 Teilrevisionen wurde das aus dem letzten Jahrhundert stammende Grundgesetz der Eidgenossenschaft modifiziert und den neuen Gegebenheiten angepasst. Diese naturgemäss als Flickwerk ausgestalteten Revisionsbemühungen lassen denn auch an Transparenz, Leserlichkeit und Systematik zu wünschen übrig, zumal die nicht zuletzt durch die Justiz geprägte Verfassungswirklichkeit überhaupt nicht im geschriebenen Verfassungsrecht zum Ausdruck kommt. Vor allem aber verschafft das vielfach revidierte Grundgesetz keine politische Identität mehr, welche gerade in schwierigen und weitgehend orientierungslo-

sen Zeiten – und nicht zuletzt für unsere Jugend – von besonderer Bedeutung wäre.

Wir Freisinnigen unterstützen daher grundsätzlich die laufenden Bemühungen, das Verfassungswerk zu aktualisieren oder à jour zu bringen. Dabei begreifen wir dieses recht anspruchsvolle Vorhaben nicht als eine blosser Systematisierung bzw. sprachliche Aufarbeitung, gewissermassen als eine simple Abschreibeübung. Für uns bedeutet die «mise à jour» der geltenden Verfassung keine lästige Pflichtübung. Vielmehr verbinden wir damit eine politische Wertung der Verfassungswirklichkeit oder den Versuch zur Schaffung jener politischen Identität, welche wir gerade heute nötiger denn je haben. Auch verstehen wir die Nachführung des Verfassungswerkes als ersten Schritt in einem Prozess, der die Grundlage für weitere Reformvorhaben bildet.

So gesehen ist das angelaufene Revisionsvorhaben ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zur Festigung unserer Willensnation Schweiz, auch wenn wir nicht verkennen, dass Gesetzesrevisionen diesbezüglich von ebenso grosser Tragweite sein können. Allerdings sind wir Freisinnigen überzeugt, dass die «mise à jour» nur dann gelingen und bei Volk und Ständen erfolgreich über die Abstimmungshürden gebracht werden kann, wenn eine Reihe von Bedingungen erfüllt ist:

Zunächst ist die liberale Grundhaltung in unserer Verfassung zu festigen und die auf Interessenausgleich bedachte Leitidee zu stärken. Im weiteren haben wir uns streng an das Nachführungskonzept zu halten und nicht der Versuchung zu erliegen, sogenannte politische Visionen im Nachführungsteil unterzubringen. Im Klartext heisst dies, dass namentlich die Volksentscheide der jüngsten Zeit, ob sie einem passen oder nicht, zu respektieren sind und nur dort punktuelle Neuerungen eingeführt werden dürfen, wo ein breiter politischer Konsens vorausgesetzt werden kann.

Die Rückweisanträge Rennwald und Rechsteiner Paul ritzen nach unserer Ansicht gerade dieses fundamentale Prinzip jeder Nachführung erheblich und sind damit, wie die Verfassungsreformübung im Jahre 1977 gezeigt hat, zum vornherein zum Scheitern verurteilt.

In diesem Sinn empfiehlt die FDP-Fraktion einstimmig Eintreten auf den Verfassungsentwurf und Ablehnung des Nichteintretensantrages der Minderheit Keller Rudolf und des Nichteintretensantrages Steinemann. Zum Materiellen werden wir uns in der Detailberatung äussern.

**Pelli Fulvio (R, TI):** Il gruppo radicale-democratico voterà l'entrata in materia, sia sul progetto di aggiornamento della Costituzione federale sia sul progetto di riforma giudiziaria proposti dal Consiglio federale. Esso ritiene che il compito che ci apprestiamo a svolgere nelle due Camere del Parlamento e che successivamente coinvolgerà la popolazione svizzera rappresenti un'importante occasione per il nostro paese. Essa permetterà a tutti coloro che lo vorranno, in un momento assai difficile, di riflettere sul nostro sistema istituzionale analizzando quelle che sono secondo me le sue grandi qualità, approfondendone però anche gli aspetti problematici. In tal senso possiamo senza dubbio affermare che l'approfondimento commissionale delle proposte di riforma permette di affermare che disponiamo in Svizzera di un testo costituzionale certamente assai confuso e disarticolato, il cui contenuto sostanziale però, malgrado la vetustà del testo, è attentissimo alle esigenze della nostra popolazione e di una ricchezza straordinaria.

L'occasione ci costringerà a sistematicamente verificare, tema dopo tema, le sintonie e le difficoltà che caratterizzano i rapporti interni al mondo politico, sia quello ancor più importante, fra noi politici ed il resto del paese. Durante tale lavoro di verifica, avremo l'occasione di cercare già fin da ora di operare puntuali interventi di correzione, ma dovremo anche cercare di individuare la via che dovrà essere seguita per poter operare più importanti riforme istituzionali, quale ad esempio quella promessa dal Consiglio federale ancora per quest'anno che ridisegnerà il sistema di conduzione politica del paese, da molti ormai ritenuto inadatto al compito di fronteggiare le sfide totalmente nuove che i tempi ci stanno imponendo.

Au cours des travaux de la commission, mais encore plus au cours de la préparation des travaux parlementaires, dans certains groupes, même avec des motivations différentes, se sont manifestés des sentiments d'impatience. Il y a ceux qui aimeraient profiter de l'occasion de la mise à jour de la constitution pour atteindre des buts plus ambitieux; pour certains, des progrès dans la direction du renforcement des droits des citoyens, en particulier des droits sociaux, ou l'élargissement des tâches de l'Etat dans d'autres secteurs; pour d'autres, des réformes dans le langage institutionnel qui puissent aider les progrès de la cause de l'égalité entre les sexes; pour d'autres encore, le renforcement du sentiment d'indépendance du pays dans un moment qui se caractérise par une tendance toujours plus grande et nécessaire d'intégration internationale. Ce sont toutes des ambitions légitimes, mais, quelquefois, elles ne tiennent pas compte du fait que la constitution doit pouvoir être acceptée par une majorité importante du pays, qui va très au-delà de l'espace de représentation de nos partis. D'autre part, nous savons tous que nous sommes en train de vivre des temps dans lesquels une réforme constitutionnelle ne peut pas être imposée par des biais ou par astuce.

Le groupe radical-démocratique cherchera donc, autant que possible, à favoriser des solutions qui permettront d'atteindre l'objectif de créer un maximum de consensus à travers cette réforme constitutionnelle. Il invite les autres forces politiques à faire de même, en renonçant à utiliser aussi cette réforme à des fins publicitaires. Malgré les nombreuses propositions de minorité que vous devez examiner, je crois pouvoir dire que le travail de la commission ne s'est éloigné que rarement de la ligne qui peut permettre d'atteindre cet important objectif. L'esprit qui a caractérisé les travaux a été positif et je crois que, pour finir, seulement très peu de parlementaires qui, comme moi, ont approfondi le projet du Conseil fédéral, sont restés sceptiques sur l'importance de ces réformes, également de celle visant à la mise à jour du texte actuel.

L'activité parlementaire que nous développerons est, selon mon avis, non seulement la condition préalable pour pouvoir mettre en ordre, dans l'avenir, des réformes encore plus importantes, elle est aussi un examen pour les forces politiques du pays qui doivent réussir à retrouver, grâce au travail fait de confrontations consultatives et de collaboration, une voie commune à la solution des problèmes, une voie suisse, celle qui, dans le passé, nous a toujours permis d'affronter et de résoudre positivement même les problèmes les plus difficiles.

Permettetemi per finire di ringraziare il consigliere federale Arnold Koller ed i suoi collaboratori diretti dal professor Heinrich Koller per il lavoro di preparazione che hanno svolto. Nel corso dei lavori della commissione abbiamo potuto costantemente verificare la loro notevole competenza. Essi sono stati più volte disposti a impegnarsi notturni per dar seguito alle richieste – talune anche non meritevoli di tanto sacrificio.

Spero quindi anche per loro che in questo Parlamento vengano riconosciute sia la necessità delle revisioni proposte che la qualità del lavoro preparatorio.

**Thür Hanspeter (G, AG):** Die heute zur Diskussion stehende Totalrevision der Bundesverfassung startet mit einem Handicap. Sie ist nicht von einer Grundwelle des Aufbruchs getragen, sondern Resultat einer typisch schweizerischen Reformskopsis. Man geht davon aus, dass für grundlegende Reformen ohnehin keine Volksmehrheit zu finden wäre. «Ein Werk schweizerischer Nüchternheit», titelte die «Neue Zürcher Zeitung» kürzlich, um dann wenig begeistert festzustellen, dass diese Verfassungsreform die Gemüter kaum mehr gross erhitzen werde.

Was soll aber eine Totalrevision der Bundesverfassung, welche die Gemüter von vornherein kalt lässt? Lohnt sich dieser Aufwand bei einer derart resignativen Grundstimmung?

Auch wenn klar ist, dass eine nicht vorhandene Stimmung nicht von oben herab dekretiert werden kann, so bin ich dennoch davon überzeugt, dass man mehr Dynamik und mehr Reformbereitschaft erzeugt hätte, wenn man die Totalrevision einem vom Volk gewählten Verfassungsrat übergeben

hätte. Ich habe dies Ende der achtziger Jahre in einer Motion gefordert, die aber leider nicht überwiesen wurde.

Für mich ist klar: Ein Parlament, das im täglichen politischen Hickhack «einbetoniert» ist, kann für die Erarbeitung einer Totalrevision der Bundesverfassung nicht das geeignete Gremium sein. Es hat nicht jene Distanz und jenen Horizont, welche ein Reformvorhaben von dieser Art aus dem Alltagskram herausheben könnten und einen unverstellten Blick in die Zukunft ermöglichen würden.

Obwohl wir in den nächsten Tagen nur über den Teil A, die Nachführung, diskutieren werden, erlaube ich mir zunächst einige grundsätzliche Bemerkungen zum Gesamtpaket, das ja neben der Nachführung auch die Reform der Volksrechte und die Justizreform umfasst. Auch wenn die grüne Fraktion den gewählten Weg einer Reform im Baukastensystem als sehr gelungenes Vorgehen beurteilt, zweifelt sie daran, ob man mit der Justizreform und der Reform der Volksrechte wirklich jene Reformbereiche herausgegriffen hat, welche unter den Nägeln brennen. In beiden Gebieten sieht die grüne Fraktion keinen dringenden Reformbedarf, und was da vorgeschlagen wird, muss in der Gesamtbeurteilung aus unserer Sicht klar als Rückschritt betrachtet werden.

Wollte man künftige Verfassungskrisen – mit diesem Begriff begründete Herr Koller die Auswahl der beiden Reformpakete in der Kommission – verhindern, müsste man weder bei den Volksrechten noch beim Zugang zum Bundesgericht ansetzen. Oder besteht aus der Sicht des Bundesrates die Krise darin, dass in diesem Land zu viele Initiativen ergriffen werden und zu viele Bürgerinnen und Bürger das Bundesgericht in Anspruch nehmen? Beides sind doch Phänomene, die zeigen, dass viele mit unseren Institutionen nicht mehr zufrieden sind. Nun will der Bundesrat das Problem aus der Welt schaffen, indem er den Zugang zu den Ventilen dieser Unzufriedenheit erschwert. Solchen Rezepten können wir nicht folgen.

Dabei gibt es aus unserer Sicht Bereiche, wo viel eher Verfassungskrisen drohen. Erinnern wir uns an die EWR-Abstimmung: Was wäre geschehen, wenn damals nicht 49,5 Prozent, sondern 53 Prozent der Bevölkerung für den EWR gestimmt hätten, das Ständemehr aber – klar wie damals – verfehlt worden wäre? Es ist doch klar: In diesem Fall wären wir ohne Zweifel in eine schwerwiegende Verfassungskrise geraten, denn eine Mehrheit des Volks hätte das Verdikt der Kantonsmehrheit kaum akzeptiert. Wäre so gesehen eine Föderalismusdebatte und eine Föderalismusreform nicht viel dringender?

Schmerzlich vermissen wir aus grüner Sicht ein Reformpaket «Nachhaltigkeit», auch wenn in der nachgeführten Verfassung diese Bestimmungen als allgemeiner, aber wenig verbindlicher Grundsatz staatlichen Handelns erstmals auftaucht, was wir durchaus positiv vermerken. Frau Hollenstein und Frau Bühlmann werden diese Frage noch vertiefen.

Die Qualität der heute zur Diskussion stehenden nachgeführten Verfassung möchte ich mit folgendem Bild skizzieren: Wir stehen vor einem Gebäude aus dem letzten Jahrhundert, dessen Bausubstanz zwar gut ist, dessen Raumeinteilung und sanitäre Installationen aber den heutigen Bedürfnissen nicht mehr genügen. Und da kommt der Bauherr und entschliesst sich, mit der Fassade zu beginnen, weil er den Mut für eine gründliche Innenrenovation nicht hat. Oder anders gesagt: Die nachgeführte Verfassung stellt keine Weichen für die Zukunft. Entsprechend kann die grüne Fraktion darob nicht in Begeisterung ausbrechen.

Diese sorgfältige Fassadenrenovation ist aber dennoch nützlich, und wir sollten sie rasch hinter uns bringen, damit wir uns Wichtigerem zuwenden können. Wir stellen fest, dass die Farbwahl und die Ausführung der Restauration durchaus gelungen ist; das ist positiv. Die Entrümpelung der unübersichtlich gewordenen Verfassung hat den Blick auf das Wesentliche wieder frei gemacht und stärkt damit die zentralen Verfassungsgrundsätze. Positiv ist sodann die Tatsache, dass das während Jahrzehnten vom Bundesgericht geschaffene, ungeschriebene Verfassungsrecht nun endlich kodifiziert wird und damit höhere Legitimation erhält. Ein positiver Aspekt sind sodann die Sozialziele; auch wenn sie nicht di-

rekt einklagbar sind, zeigen sie doch, in welche Richtung sich dieser Staat entwickeln will.

Die grüne Fraktion hat deshalb keinen triftigen Grund, auf diese Reform nicht einzutreten, und lehnt auch die Rückweitsungsanträge ab.

**Ostermann** Roland (G, VD): Mon propos va se restreindre au projet A. Faire une constitution, ça n'est pas imposer aux autres une façon d'être et de vivre, c'est décider ensemble des règles de conduite de la vie commune. Chacun et chacune aimeraient mettre dans cette oeuvre ses espoirs, sa vision politique. Les Verts, eux aussi, aimeraient une constitution plus préoccupée du présent certes, mais aussi, de l'avenir, plus empreinte de la notion de développement durable, plus sociale sans être naïve, concrétisant plus d'égalité entre hommes et femmes, moins repliée et plus ouverte aux relations avec le monde. Les Verts aimeraient plus de justice fiscale, plus de responsabilité sociale de la part de certaines branches de l'économie et voir s'instaurer le principe d'une fiscalité écologique. Les Verts aimeraient ....

C'est pour cela, en définitive, que les Verts entrent en matière. Pour pouvoir construire, il faut d'abord faire l'état des lieux. Qui sommes-nous? Que sommes-nous? Qu'avons-nous en partage? Où voulons-nous aller? Nous adhérons à cette volonté de mise à jour des conditions de notre vie commune. Les discussions en commission ont permis une approche parfois captivante de cette question. Pourquoi, par exemple, d'aucuns ne veulent-ils pas que les droits sociaux puissent déboucher sur des revendications concrètes? Pourquoi certains s'accrochent-ils à des comportements que nous jugeons dépassés? Pourquoi ne pas vouloir intégrer dans cette mise à jour le droit constitutionnel coutumier? Cette mise à jour est une quête d'identité, et les Verts s'y associent, non comme à une fin en soi, mais par la possibilité qu'elle offre de commencer à construire la constitution de l'avenir.

Nous ne perdons pas espoir de voir prendre place dans cette révision même, et au gré de l'examen de détail, des règles de comportement qui sont déjà dans les moeurs ou dans les esprits. Je pense en particulier au développement durable qui devrait fournir le cadre d'un comportement responsable. Au sein de la commission et des sous-commissions, nous avons partagé une réflexion approfondie en divers lieux de notre pays. C'est une expérience unique et particulière qui nous a valu d'abandonner notre travail à midi pour, l'après-midi, décortiquer notre charte fondamentale. Cela a mis en évidence le fonctionnement particulier de notre démocratie directe et de sa politique de milice.

Les Verts espèrent que ces expériences individuelles déboucheront sur une volonté populaire de dialogue. Admettre sans dénigrement cette mise à jour nous paraît indispensable, si l'on veut pouvoir sereinement construire l'avenir. Cette mise à jour peut être le gage d'une évolution ultérieure plus engagée, fortifiée par les convictions de chacun.

Rédiger une constitution peut se faire de deux façons, on l'a dit: ou bien en réponse à une crise institutionnelle ayant débouché sur une révolution, ou bien par une réflexion plus sereine s'instaurant dans des institutions non fondamentalement contestées.

Nous ne déplorons pas que ce soient les conditions de la présente révision, qui doit être la mise en marche d'un processus.

Je voudrais remercier le Conseil fédéral et l'administration pour l'aide précieuse qu'ils nous ont constamment apportée. Sur certains points, les commissions ont fait preuve d'ingratitude à leur égard en balayant joyeusement leurs arguments, pourtant défendus avec talent. La politique a ainsi conservé tous ses droits!

Les Verts entrent en matière et repoussent ainsi les propositions de renvoi de ceux qui trouvent qu'aujourd'hui l'on va ou trop ou pas assez loin.

**Schmid** Samuel (V, BE): In einem Rechtsstaat ist die Verfassung das Fundament der eigenen Ordnung, denn erst die Verfassung begründet die Legitimation der Macht dieses

Staates. Sie garantiert damit Rechte der Bürger, legt deren öffentliche Pflichten fest, organisiert die Staatsstruktur, und zwar in einer Weise, die es ihm erlauben sollte, fristgerecht und gleichzeitig demokratisch abgestützt seiner Bürgerschaft zu dienen. Selbst wenn eine Verfassung zugegebenermassen nach ihrem Inkrafttreten nicht zur täglichen Lektüre des Volkes gehört, ja nicht einmal zum täglichen Arbeitsmittel von Verwaltung, Richter und Anwälten, bleibt sie eben doch Fundament dieses Rechtsstaates. Eine Verfassung ist damit zweifellos nicht alles, aber ohne Verfassung ist vieles nichts, und ein Rechtsstaat ist ohne Verfassung nicht denkbar.

Jede Verfassung ist auch Kind ihrer Zeit, sie ist organisierend und bewahrend, Teil der Hoffnungen ihrer Bürgerschaft, Ausdruck der Zukunft, wie sie im Zeitpunkt ihrer Schaffung vorausgesehen wird. Die Wirkung einer Verfassung auf die Gesellschaft bleibt zwar eher kurzfristig, denn langfristig gestaltet das Volk die Verfassung – bei einer Verfassung mit Initiativrecht erst recht –, und es ist nicht die Verfassung, die das Volk prägt.

Vor diesem Hintergrund sind auch allfällig Enttäuschte zu warnen, wenn ihre Ziele derzeit nicht erreicht werden. Durch eine spätere Teilrevision kann die Korrektur stets wieder separat vors Volk gebracht werden.

«La Suisse n'existe pas», lautete der oft missverstandene Satz an der letzten Weltausstellung. Nein, sie existiert nicht, wenn man unter «existieren» versteht, dass sie bloss vorhanden sei. Die Schweiz lebt vielmehr, sie ist seit Jahrhunderten Heimat für ein Volk, das gestaltet und das Geborgenheit schaffen will. Deshalb hiess der Folgesatz auch «Je pense, donc je suisse».

Die Revision des Staates und auch diejenige der Verfassung ist damit nie abgeschlossen. Selbst wenn die «Halbwertzeit» einer Verfassung länger ist, als man dies bei Gesetzen üblicherweise annimmt, ist sie nicht unveränderlich und in Stein gemeisselt. Auch die Verfassungsgeber des letzten Jahrhunderts rechneten nicht damit, dass ihre Verfassung 150 Jahre Bestand haben würde.

Noch eines: Es wird oft gesagt, für das Volk sei das nicht wichtig, das Volk denke anders, wir würden hier eher eine akademische Übung abhalten. Darf ich Sie daran erinnern, dass verschiedene Kantone in letzter Zeit durch Volksentscheid und häufig gegen den Willen der politisch Etablierten die kantonalen Parlamente beauftragt haben, ihre Verfassung zu korrigieren?

Kann es nicht auch Ausdruck der Zerrissenheit unserer Zeit sein, dass sich das Volk wünscht, wir würden uns nicht nur mit Gewichtslimiten, Lastwagenbreiten oder Personenverkehr in der Ortschaft Zweidlen, sondern auch mit Grundsätzlichem befassen? Mit der Sanierung der Finanzen selbstverständlich, aber ebenfalls mit der Organisation dieses Landes, mit dessen Führungsmöglichkeiten und Kontrollen, mit dem Einfluss des Bürgers auf Wesentliches und mit der Neuordnung der Kompetenzen für Unwesentliches. Es ist die Aufgabe dieses Parlamentes, in der Zeit der Verunsicherung nach Stabilem in der Veränderung zu suchen, das Verantwortbare und Zweckmässige in der Organisation des Staates zu schaffen und schliesslich den Respekt vor dem Mitbürger gegenüber der überbordenden Staatsgewalt auszudrücken.

Die Alternative übrigens – haben Sie dies vor Augen – ist nicht eine neue Totalrevision, sondern der Fortbestand der heutigen Verfassung mit all ihren Unklarheiten und Lücken, die in zunehmendem Mass vom Richter zu füllen sind. Damit zu weiteren Gründen für die Revision: Wenn wir in der heutigen Bundesverfassung Mängel ausmachen, kritisieren wir nicht, was unsere Vorfahren geschaffen haben. Es liegt in der Natur der Sache, dass nach 150 Jahren aktiver Verfassungsentwicklung einmal eine Renovation angebracht ist.

Einige Beispiele:

Zur Verständlichkeit: Bei einem Jungbürger dürfte kaum viel Interesse für dieses Werk geweckt werden, wenn er in Artikel 59 Absatz 3 der jetzigen Bundesverfassung folgendes liest: «Der Schulverhaft ist abgeschafft.» Er versteht diese Sprache nicht mehr. Nicht besser dürfte es ihm ergehen, wenn er in den Artikeln 13 bis 17 liest, dass die Bedrohung eines Kantons durch das Ausland die Regierung des bedroh-

ten Kantons verpflichtet, einen anderen Kanton «zur Hilfe zu mahnen» und dies dann dem Bund unverzüglich mitzuteilen, und dass zudem jeder Kanton verpflichtet sei, «den truppenfreien Durchgang zu gestatten». Er hat nicht das Gefühl, in einer Verfassung aus diesem Jahrhundert zu lesen.

Zur Vollständigkeit: Folgeschwerer dürfte es schliesslich sein, wenn er im Jungbürgerunterricht hört, dass in der Verfassung zahlreiche Grundrechte nicht geschrieben stehen, sondern dass sie das Resultat von Richterrecht sind.

Zu Unklarheiten, die auf unsere Verantwortung zurückgehen: Die Unterstützung und Förderung der Kultur ist zwar Sache der Kantone. Aber auch der Bund betreibt Kulturförderung, wenn es im gesamtschweizerischen Interesse liegt. Oder: Die Sprachenfreiheit wird als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt, mit dem Korrektiv des Territorialitätsprinzips. Beim Sprachenartikel, Artikel 116 unserer Bundesverfassung, konnten sich die Räte aber nicht einigen, welche Bedeutung diese beiden Grundsätze untereinander und zueinander haben; man hat einfach auf eine Regelung verzichtet. Neu wird die Sprachenfreiheit in den Grundrechtsteil aufgenommen und das Problem gelöst.

Die geltende Bundesverfassung äussert sich nicht zur Aussenpolitik, obwohl diese ein stets wichtigerer und wesentlicherer Teil unserer Aussenwirtschaftspolitik geworden ist. Gerade die Kantone reklamieren in diesem Bereich ihre Mitsprache. Sie sehen: Es gibt eine ganze Reihe von Gründen dafür, sich dieser Aufgabe anzunehmen!

Zur Nachführung: Wir verstehen unter Nachführung effektiv die Aktualisierung im Sinne der heute gelebten Verfassungswirklichkeit. So wird das Konzept dem Parlament, aber auch dem Volk erklärt. Für die Auslegung der neuen Texte ist dies zweifellos nicht unbeachtlich. Selbst wenn in jeder neuen Formulierung, Ergänzung, Streichung oder sogar Umplazierung ein neuer Auslegungsansatz gesehen werden könnte, halten wir dafür, dass ohne ausdrückliche Begründung einer Veränderung durch beide Kammern nicht leichtfertig von einer Neuinterpretation ausgegangen werden darf, im Gegenteil. Der Ausdruck «sanfte Renovation» ist da ungenügend, der Begriff «mise à jour» schon korrekter; ich spreche von «Aktualisierung».

Dort allerdings, wo es im besonderen um das Verhältnis zwischen den Gewalten geht – wo Bürger also nicht Direktbetroffene sind –, scheint es uns bei einer liquiden Sachverhaltsbeurteilung durchaus möglich und der Zeitpunkt für gekommen, Revisionen durchzusetzen. Bedenken Sie immerhin: Wenn Nachführung tatsächlich bloss Aktualisierung ist – und sie ist nichts anderes –, ändert sich für den Bürger ausser der besseren Verständlichkeit, der klareren Systematik und der vollständigen Aufzählung seiner Rechte nichts. Wenn aber der Staat und seine Gewalten falsch organisiert sind, dann multipliziert sich dieses System täglich falsch, was eigentlich sofort zu korrigieren ist.

Zum Zeitpunkt habe ich mich bereits geäussert: Der Zeitpunkt ist nie da, es sei denn, man befinde sich am Ende einer revolutionären Epoche, die aber meist von Blut und Tränen begleitet ist. In dieser Situation sind wir glücklicherweise nicht. Auch heute ist die «Signatur der Gegenwart nicht Begeisterung und idealer Schwung, sondern Unbehaglichkeit und die der Unzufriedenen» – diese Aussage stammt von einem Referenten bei einer der Revisionen aus dem letzten Jahrhundert, aber sie hat heute wieder ihre Bedeutung.

Frau Landammann Stéphanie Mörkofer-Zwez sagte am vergangenen Samstag in ihrem Referat anlässlich der Feiern zum neuen Bundesstaat, die Entwicklung unseres Bundesstaates und der schweizerischen Wirtschaft im letzten Jahrhundert zeige deutlich, dass es eine gewisse Fehlertoleranz brauche, wenn der Weg in die Zukunft nicht schon in den Anfängen scheitern solle. Diese Toleranz brauchen wir zweifellos auch hier, und um diese Toleranz aufzubringen, braucht es auch einen gewissen Mut. Ich hoffe, dass wir diesen Mut weiterhin aufbringen werden und dass es uns gelingen wird, dem Volk bereits im ersten Paket eine neue, aktualisierte Verfassung zu geben. Für uns wichtiger werden die folgenden Pakete, insbesondere die Staatsleitungsreform, sein.

Wir treten auf die Vorlage ein, werden in einzelnen Punkten diesem Grundsatz der Aktualisierung zum Durchbruch zu verhelfen suchen und bitten Sie, die Nichteintretens- und Rückweisungsanträge abzulehnen.

**Gross** Andreas (S, ZH): Das Parlament und die Regierung haben sich wahrscheinlich den schwierigsten Moment ausgesucht für eine Verfassungsreform: Wir sind in einer politischen Krise. In einer politischen Krise wissen alle, dass es klemmt, dass es so nicht mehr weitergeht. Aber es besteht keine Einigkeit, es besteht Ungewissheit darüber, wie es besser werden kann, wo es klemmt und wie es besser weitergehen kann.

Ich könnte es anders formulieren: Die Schweiz ist heute in einer schlechten Verfassung für eine bessere, politische Bundesverfassung. Die Schweiz ist in einer schlechten Verfassung für eine neue Bundesverfassung überhaupt. Es ist unmöglich, in einer Krisensituation ohne gemeinsame Vorstellungen von möglichen gemeinsamen Auswegen eine Verfassung so zu reformieren, dass sie auf der Höhe der Zeit, auf der Höhe der Probleme ist.

Eine Verfassung kann nie das Neue erfinden. Das Neue muss entwickelt worden sein, bevor es in die Verfassung eingehen kann. Die Verfassung vollzieht sozusagen nach, was gesellschaftlich schon gereift ist.

In einer Krisensituation ist es aber möglich, die Verfassungsreform so anzugehen, dass mehr reifen kann, als ohne diese Grundsatzdiskussion reifen würde. Deshalb gibt es vier Chancen, die uns heute trotz der Krise in der Verfassungsreform offenstehen:

1. Die Chance, dass wir die Verfassung so reformieren, dass künftige Reformen möglicher werden, d. h., dass die Verfassung offener wird für Weiterentwicklungen;
2. dass wir nicht durch Regressionen, durch Rückschritte, die Krise verschärfen;
3. dass die Diskussion Grundsatzdebatten auslöst, die die Verständigung im Hinblick auf künftige, weitergehende Reformen fördern;
4. dass wir das ausschöpfen, was trotz der Krise politisch möglich ist.

Aus diesen vier Überlegungen leiten sich sozusagen die vier Kriterien ab, mit denen die SP-Fraktion nach der Debatte das Werk beurteilen und entscheiden wird, ob sie dazu ja oder nein sagt.

1. Es muss ein fruchtbarer Boden für weitere Reformen geschaffen werden. Weitere Reformen dürfen nicht behindert, sie müssen ermöglicht werden.
2. Es dürfen keine verfassungsrechtlichen Rückschritte festgehalten werden, d. h.: kein Rückfall hinter die heutige bundesgerichtliche Rechtsprechung in bezug auf die Existenzsicherung und kein Rückschritt in bezug auf das Streikrecht.
3. Der Begriff der Nachführung muss weiter verstanden werden, als es der Bundesrat ursprünglich beabsichtigt hat. Reformen, die eine gewisse politische Basis haben, müssen ermöglicht werden. Es darf nicht auf sie verzichtet werden aus einer falschen Angst vor der Krise, die die Krise noch verschärfen und vertiefen würde, statt einen Ausweg aufzuzeigen.

4. Weitergehende Reformen, für die es hier noch keinen Konsens gibt, müssen in einer Variantendiskussion zur Debatte gestellt werden können – im Hinblick darauf, die Chance der Verständigung zu ergreifen und nicht zu behindern.

Ob uns diese politische Gratwanderung gelingt, lässt sich nur feststellen, wenn wir sie versuchen. Die Kommissionsmehrheit hat dies getan. Sie hat es besser getan als der Bundesrat: Sie hat mehr versucht als der Bundesrat. Sie ist damit überrigens in einer guten Tradition. Im Unterschied zu dem, was wir heute glauben, gab es 1872 auch keine Bewegung im Volk für die Verfassungsrevision. Auch damals wollte der Bundesrat keine echte Reform. Das Parlament – zuerst die Kommission und dann das Parlament – nahm ihm die Sache aus der Hand und sagte: Trotzdem, wir wollen gewisse Reformen! Heute meinen wir, das sei damals sozusagen von einer Volksbewegung bzw. von einem kollektiven Willen des ganzen Bundeshauses getragen worden.



Wer es gar nicht versucht, scheitert von vornherein. Wer bereit ist, sich auf den Prozess einzulassen, kann auch scheitern. Aber wir müssen uns darauf einlassen, um uns überhaupt die Chance zu geben, nicht zu scheitern. Deshalb tritt die klare Mehrheit der SP-Fraktion auf die neue Bundesverfassung ein. Sie möchte nicht von vornherein das Mögliche verunmöglichen, sondern das versuchen zu realisieren, was heute trotz allem möglich ist.

In diesem Zusammenhang noch ein paar konkrete Bemerkungen: In einer Zeit, in der von uns so viel verlangt wird, in der sich so viel verändert, scheitert der, der stehenbleibt. Oder anders gesagt: Man kann nicht nur scheitern, wenn man zuviel versucht, man kann auch scheitern, wenn man zuwenig versucht.

Wir leben in einer Zeit, in der die Politik recht eigentlich entmachtet wird, in der die politischen Instrumente des Nationalstaates dem Steuerruder eines Schiffes gleichen, das gar nicht bis ins Wasser reicht. Und dieses Schiff folgt ganz anderen Strömungen, als jene wollen, die am Steuerruder sitzen. Sie hebeln zwar wie verrückt, aber weil das Steuerruder nicht mehr ins Wasser reicht, hat das gar keine Auswirkungen. So müssen wir heute unsere eigenen politischen Instrumente sehen. Wer in einer solchen Zeit nicht versucht, das Problem anzugehen, das Ruder zu verlängern, die politischen Instrumente zu vertiefen, über den Nationalstaat hinaus zu führen, so wie die Ökonomie schon lange weit über den Nationalstaat hinausreicht, der scheitert; der kann weiter fahren, aber das Steuerruder wird immer noch nicht ins Wasser reichen.

Wir von der SP-Fraktion sagen heute: Es kann uns nicht egal sein, dass sich die Wirtschaft sozusagen aus ihrer gesellschaftlichen Verantwortung verabschiedet, dass sich die Wirtschaft dem Staat entzieht. Deshalb ist für uns die Sozialpflichtigkeit des Eigentums gerade heute eine ganz wichtige Forderung: Wir müssen die Wirtschaft wieder einholen, wenn sie sich dem Staat entzieht.

Das ist keine «kasuistische Verfassungsgebung», wie Sie, Herr Koller, das gestern in einem Interview gesagt haben, sondern der Versuch, die Verfassung so zu reformieren, dass sie die grössten Probleme der Zeit angeht. Vielleicht löst sie sie nicht, aber sie versucht, sie wenigstens anzugehen.

Deshalb möchten wir Sie, Herr Koller, ganz persönlich bitten, hier offener zu sein und Ihrerseits nicht vorzeitig zu kapitulieren und zu resignieren, wie gestern im Ständerat der CVP-Sprecher, der sagte, man dürfe keine inhaltlichen Reformen wagen, weil jede materielle Änderung den Neinstimmenanteil vergrössere. Das ist, wie wenn ein Bauarbeiter den Hammer gar nicht mehr in die Hand nehmen würde, weil jeder Hammer schwer ist und auf die eigenen Füsse fallen könnte. Aber es wird nichts gebaut, wenn man die Werkzeuge nicht einmal mehr in die Hand nimmt!

Das ist eine vorzeitige Resignation, genau gleich wie die Reaktion derjenigen, die gar nicht eintreten wollen. Ich bitte Sie, Herr Koller, nicht wiederum zu sagen – wie das gestern in der Zeitung zu lesen war –, die Kommission sei zu weit gegangen; das Nachführungsprinzip sei enger zu verstehen. Ich bitte Sie, mindestens – wie der Bundesrat 1872–1874 – den öffnenden, reformierenden Weg der Kommission zu gehen, die nichts vorschlägt, von dem man sagen kann, es sei nicht von einem gewissen Konsens getragen. Das würde das ganze Projekt gefährden.

Herr Bundesrat Koller, eine Verfassung kann keinen neuen Konsens schaffen. Die Diskussion um die Verfassung kann zu einem neuen Konsens beitragen, aber wenn wir in der Verfassungsgebung auf alle Ideen, Entwürfe und Reformen verzichten, die über unsere Zeit hinausführen, dann gibt es die Diskussion nicht, die die Voraussetzung zur Schaffung eines neuen Konsenses ist.

Ich bin einverstanden, dass wir einen neuen gesellschaftlichen Konsens brauchen, um aus der schlechten Verfassung der Schweiz herauszukommen. Dazu muss die Verfassungsdiskussion einen Beitrag leisten. Aber sie kann es nur tun, wenn sie über die Zeit hinausführt und nicht sozusagen die Zeitprobleme verschweigt, negiert oder übersieht. Dann gleichen wir einem Auto, das mit Standlicht schnell fahren will.

Es fährt schneller in den Graben, als uns lieb ist. Deshalb sind wir für dieses Konzept, weil es weitergehende Reformen ermöglicht.

Wir teilen Ihre Prioritäten in bezug auf die weitergehenden Reformen nicht, nämlich die Priorität – wie dies der Sprecher der grünen Fraktion gesagt hat –, die direkte Demokratie sei zu reformieren, womit als erstes suggeriert wird, dass der aktive Bürger ein Problem sei. Wir sind froh um die aktiven Bürger und Bürgerinnen, weil wir ohne sie nichts machen können. Die Bürger können uns auswechseln, wir können aber nicht das Volk auswechseln, und diesen Respekt dürfen wir nicht verlieren.

Wir halten eine Reform der Wirtschaftsverfassung für wichtiger als die Reform der Justizverfassung; wir halten eine Föderalismusreform für wichtiger als die Reform der Volksrechte. Ich bitte Sie, diese Prioritäten nochmals zu überdenken, und ich bitte Sie, die Nachführung nicht sozusagen als «geistiges Korsett» zu gebrauchen, indem Sie jeden Willen, einen neuen Konsens zu suchen, vorzeitig verhindern.

Es ist wichtig, nicht zu vergessen, dass wir uns die Variantenmöglichkeit eröffnet haben. Die Varianten können aber nur aus Anträgen kommen, die hier scheitern; diese Anträge müssen aber erst gestellt werden, und die Suche nach der richtigen Variante bedarf der Diskussion. Deshalb wird es nicht ausreichen, gute Ideen mit dem Argument zu bodigen, sie würden das eng verstandene Konzept der Nachführung überschreiten.

Ich möchte Sie bitten, das hier nicht zu tun, wie wir es auch in der Kommission nicht getan haben. So haben wir die Chance, mit dieser Verfassungsdiskussion die Verfassung der Schweiz zu verbessern. Wenn wir das nicht so machen, wird die schlechte Verfassung des Landes durch unsere Verfassungsdiskussion nicht verbessert werden. Das wäre schade, weil wir dann tatsächlich die Chance verpassen würden, die wir heute haben.

**Zwygart Otto (U, BE):** Wir können uns an und für sich glücklich schätzen, dass uns eine Nachführung der Verfassung nicht so vordringlich erscheint.

Die LdU/EVP-Fraktion ist der Meinung, dass sich Eintreten lohnt, gibt aber gleichzeitig der Hoffnung Ausdruck, dass wir es nicht mit einer zeitraubenden Beschäftigungstherapie zu tun haben, sondern gewisse Diskussionen führen können, die uns weiterführen. Pragmatisches Vorgehen und Baukastensystem sind machbar. Bundesrat und Verwaltung haben gute und viel Arbeit geleistet; im besonderen war die nationalrätliche Verfassungskommission mutiger und fortschrittlicher als jene des Ständerates.

Trotzdem, der Weg, den wir eingeschlagen haben, bleibt ein Weg der Vernunft. Mit grossem Aufwand wird eine Nachführung der Verfassung angestrebt. Entrümpelung ist angesagt; das ist gut, erreicht ist damit aber nicht viel. Besser wäre es schon, Probleme zu lösen, anstatt diese im eleganten Bogen zu umgehen. Ich meine, dass die Diskussion über die Verfassung uns eben diese Probleme aufzeigt und uns zeigt, wo wunde Punkte sind. Das ist eine Chance. Darum sind die Reformpakete nicht nur gut, sondern notwendig. Ebenso hilfreich könnten Variantenabstimmungen sein.

Die Prioritäten sind, wie mein Vorredner festgestellt hat, auch aus unserer Sicht nicht richtig gesetzt. Staatsleitungsreform und anderes wären vordringlicher. Zum Glück ist mindestens die Staatsleitungsreform zugesichert. Das Bild des Hauses wurde schon mehrfach bemüht; auch ich möchte es verwenden: Entrümpelung des Kellers und des Estrichs bewirken noch nicht, dass ein Wohnraum sinnvoller eingerichtet ist. Mit der Streichung der Brauteinzugsgebühr – das ist ein Paradebeispiel von Herrn Bundesrat Koller – haben wir absolut kein Problem der heutigen Zeit gelöst. Wenn eine Wohnung neu gestrichen wird, die Möblierung aus dem letzten Jahrhundert aber bleibt, bekommt unsere heutige Generation nicht die notwendige Ellenbogenfreiheit zur Bewältigung der anstehenden Fragen.

Die LdU/EVP-Fraktion hat die Hoffnung, dass der Einstieg über die Nachführung unserer Verfassung die Bereitschaft erhöht, auch in dringenden Bereichen tragfähige Reformen

einzuleiten und zu realisieren. Unsere Fraktion denkt aber keineswegs nur an die Reform der Justiz und der Volksrechte, sondern ebenso an den Föderalismus und an die Finanzen – neben der erwählten Staatsleitungsreform. Diese Hoffnung ist um so berechtigter, als die Kantonsverfassungen in letzter Zeit auf breiter Front erneuert wurden. Aargau, Uri, Baselland, Solothurn, Thurgau, Glarus, Bern, Appenzell Ausserrhodens und Tessin haben das gemacht, und vor echten Totalrevisionen stehen weitere acht Kantone.

Eine Verfassung ist Abbild unserer Gesellschaft. Insofern ist unsere heutige Verfassung in ihren Grundstrukturen ein Abbild aus der Mitte des letzten Jahrhunderts. Wir waren ein demokratisches Unikum inmitten von Monarchien. Heute machen wir uns mit der Nachführung auf den Weg, ohne zu wissen, wo wir am Schluss landen. Diesen Mut brauchen wir. Es ist fraglich, ob sich die Bürgerinnen und Bürger nach einer reinen Nachführung besser mit unserem Staat identifizieren können. Trotz einheitlicher Regelungsdichte und trotz besserer Lesbarkeit sind wir blockiert, wenn wir die Verfassung nur nachführen. Darum begrüßen wir, dass die Verfassungskommission wenigstens in einzelnen Punkten darüber hinausgegangen ist.

Die LDU/EVP-Fraktion ist froh darüber, dass die Verfassungskommission punktuell von der reinen Nachführung abgewichen ist. Als positives Beispiel möchte ich das Instrument des Auftrages oder die Wählbarkeit von Geistlichen ins Parlament erwähnen. Eine Grundproblematik des heutigen Regierens ist doch die zeitgemässe Aufgabenverteilung zwischen dem Volk, dem Parlament und der Regierung, und da hat sich einiges geändert. Darum brauchen wir in der Nachführung ein Minimum an Veränderung.

Die Auslegeordnung, die wir nun machen können, wenn wir eintreten, ist eine Chance, zu spüren, wo der Schuh drückt. Es ist schon viel, wenn der Arzt weiss, wo das Problem steckt. Die Auslegeordnung kann eine Hilfe sein, um das labile Gleichgewicht von Einzelgruppen und Gesamtinteressen gegeneinander abzuwägen und ein neues Gleichgewicht zu finden. Die Auslegeordnung kann eine Hilfe sein, den Symbolcharakter einer Verfassung zu spüren. Er kommt z. B. in der neuformulierten Präambel zum Ausdruck. Die Auslegeordnung führt dazu, dass Grundrechte endlich festgeschrieben werden.

Deshalb empfiehlt unsere Fraktion, einzutreten und die Rückweisungsanträge abzulehnen.

**Grendelmeier Verena (U, ZH):** Den kleinmütigen Zweiflern, den Miesmachern folgendes ins Poesiealbum: Es ist nie die richtige Zeit für eine Reform – nie! Wir haben immer Wichtigeres zu tun; das wissen wir nun seit Jahrzehnten, denn seit Jahrzehnten hat man die Totalrevision der Bundesverfassung dazu missbraucht, unliebsame Geschäfte ad calendae graecas zu verschieben. Das ist nun zu Ende, denn jede Ursache – diese haben wir schon lange – braucht einen Anlass, und diesen Anlass hat uns unsere ehemalige Kollegin, Josi Meier, geboten; es sei ihr dafür Dank.

Zudem sind wir das einzige Land, welches das ungeheuerliche Glück hat, einen Geburtstag – und zudem den höchsten, den eine Demokratie in Europa je feiern konnte – zum Anlass einer Verfassungsrevision zu nehmen. Alle anderen Länder haben ihre Verfassungen revidiert als Antwort auf irgendwelche grössere oder kleinere Katastrophen, Revolutionen, Kriege, innere und äussere Zerreihsproben und Schwierigkeiten. Wir haben das Glück – man stelle sich vor –, uns zu einem Geburtstagsfest eine neue Verfassung geben zu können. Was tun wir? Damals, 1848, haben wir in einer hochrevolutionären Welt rund um uns herum, in unserem eigenen Land eine ganz grosse, neue Idee, die demokratische, vorwärtsgetrieben und sie über 150 Jahre lang so weit vervollkommnet, dass wir heute sagen können: Die Schweiz ist eine Demokratie. Das ist nicht von heute auf morgen gekommen.

1998 stehen uns noch ganz andere Revolutionen bevor, deren Veränderungen, Ziel und Auswirkungen wir nicht absehen können und deren Ende auch unseren demokratischen Staat in Frage stellen könnten – und was machen wir? Wir

begnügen uns mit einem «Revisiönchen»; einmal mehr sind wir nicht fähig zu einer Reform, zu einem neuen Wurf. Wir begnügen uns mit der sogenannten Nachführung – das ist eine Schönschreibung. Mit anderen Worten: Wir beginnen mit den Fussnotenkorrekturen, bevor wir uns über Inhalt, Ziel und Aufbau des zu schreibenden Aufsatzes bewusst sind. Das heisst: Wir haben uns nicht die Frage gestellt: Was für eine Schweiz wollen wir für das kommende, dritte Jahrtausend? Welche Instrumente brauchen wir, um dieses Schweizer Schiff durch die hohe, die sehr wilde See zu lenken? Statt dessen, wie gesagt, begnügen wir uns mit Nachführungen.

Zwar hat man zwei Reformpakete beigefügt – sie sind schön; wir werden sehen, wieweit sie akzeptiert werden. Dann, Herr Bundesrat, hat man im letzten Moment noch das allerwichtigste Paket nachgeschoben und es uns auf Ende dieses Jahres versprochen, jenes der Staatsleitung. Warum ist dieses Reformpaket das wichtigste? Weil es jene neuen Instrumente enthalten muss, mit denen wir uns ernsthaft auseinandersetzen: Mit der heutigen Staatsform und der Frage, ob die alten Instrumente denn noch taugen. Es muss doch verdammt noch mal möglich sein, nach 150 Jahren einen Blick in die Werkzeugkiste zu werfen! Und was sehen wir da? Sensen, Handsicheln, Spinnrad, Handpflug, Ochsenkarren und am Rande eine Postkutsche.

Und mit diesen Instrumenten – etwas besser geschliffen, ein neues Design, ein neuer Handgriff aus Plastik – wollen wir weiterwursteln. Glauben Sie im Ernst, dass das genügt? Dass wir damit gerüstet sind für die Herausforderungen, die auf uns zukommen? Ich glaube es nicht. Was ich mir wünsche – Sie werden staunen –, das ist ein neuer Patriotismus. Sie haben richtig gehört: Den Patriotismus unserer revolutionären Gründerväter, die eine Idee weiterverfolgt haben, die wir 150 Jahren lang weiterentwickelt und vervollkommen haben, soweit das überhaupt möglich ist. Und was tun wir heute? Wir führen buchhalterisch nach und üben uns im Schönschreiben. Wären 1848, meine lieben freisinnigen Kollegen, Ihre damaligen revolutionären Gründerväter solche Hasenfüsse gewesen, solch kleinmütige Menschen, wie wir es heute sind, glauben Sie mir, wir würden nicht den 150. Geburtstag dieses Landes nicht feiern, sondern kaum den 20. Geburtstag. Dieses Land wäre noch nicht einmal erwachsen geworden.

Wir sind für Eintreten; aber wir sind enttäuscht, denn wir sind drauf und dran, eine Chance zu verpassen.

**Maspoli Flavio (D, TI):** Es ist natürlich nicht einfach, jetzt zu sprechen, nachdem uns von Frau Kollegin Grendelmeier so ins Gewissen geredet wurde. Trotzdem werde ich sagen müssen, was ich fühle und für richtig halte.

Irgendwo auf den sieben Weltmeeren sinkt ein Schiff, die Besatzung ertrinkt, nur einer kann sich retten. Er schwimmt tagelang, bis er erschöpft auf einer Insel strandet. Da wird er von den Eingeborenen empfangen, und als erstes fragt er die Eingeborenen: «Habt ihr eine Regierung?» Sie sagen ja, und er sagt: «Ich bin dagegen.» Es könnte den Anschein erwecken, wir wären diese Gestrandeten, die sich einfach gegen alles stellen und nichts wollen, keine Erneuerungen, keine progressiven Denkweisen usw.

Dem ist aber – das müssen Sie mir glauben – nicht so. Wir haben dieses Geschäft eingehend studiert; unser Kollege Keller Rudolf war in der Verfassungskommission auch sehr aktiv. Er hat uns auf das allerbeste unterrichtet. Wir sind nicht gegen diese Verfassungsrevision, weil wir gegen alles sind. Wir sind gegen diese Verfassungsrevision, weil wir in dieser einen weiteren, nicht vom Volk gewollten Schritt in Richtung EU sehen. Das ist der eigentliche, wahre Grund, weshalb wir heute nicht für Eintreten sind.

Ich kann mich noch erinnern, der Kommissionspräsident, Herr Kollega Deiss, war ein grosser Verfechter des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum, zum EWR. Ich hatte sogar einmal das Vergnügen, gegen ihn antreten zu dürfen; in diesem Bezirk habe ich dann auch gewonnen, obwohl ich im Kanton verloren habe.

Es ist ganz klar, dass der feste Wille der Classe politique in der Schweiz die Öffnung – wobei man natürlich alles öffnen

kann, man kann auch ein Grab öffnen; nicht jede Öffnung ist ein Fortschritt – hin nach Europa ist. Dass wir gegen diese antreten müssen, ist nicht mehr als recht, und wir machen das auch mit Vehemenz und im Bewusstsein, dass wir den Volkswillen vertreten und diesem huldigen.

Herr Kollega Dettling hat vorhin die Würden und «i meriti» der Freisinnig-demokratischen Partei erwähnt. Wir gehen davon aus, dass diese gross sind und dem Volk und dem Land heute völlig genügen, dass wir keine neue Bundesverfassung brauchen, weil die, die wir haben, schon gut genug ist. Herr Dettling hat den Gedanken des Konservatismus in den Raum gestellt. Man konserviert bekanntlich aber nur das, was schön und gut ist. Man konserviert nicht Sachen, die unnötig oder unschön sind.

Gefallen ist auch das Stichwort Frankreich, mit seiner im Eiltempo erstellten neuen Verfassung. Heute nun sieht man, wohin sie geführt hat. Wir sehen, wie die Verhältnisse in Frankreich sind. Wir geben uns auch über die Verhältnisse in Italien Rechenschaft. Weiter zeigt sich, was ein Streikrecht bewirken kann. Selbstverständlich sind wir gegen das Streikrecht. Wir sind uns aber auch bewusst, dass ein Streikrecht in der Schweiz anders gehandhabt würde, als dies in Frankreich oder Italien der Fall ist. Wir haben eine andere Tradition, indem wir auf 150 Jahre Demokratie zurückschauen können.

Dieser Geburtstag unserer Demokratie sollte unseres Erachtens nicht missbraucht werden, um die Öffnung zu Europa voranzutreiben. Nun ist es aber leider so, dass in unserem Land alles und jedes zum Anlass genommen wird, um die europäische Werbetrommel zu rühren. Die 150-Jahr-Feier, die revidierte Bundesverfassung, ja sogar der Rücktritt eines verdienten Bundesrates werden missbraucht, um die europäische Werbetrommel zu rühren. Das können wir nicht akzeptieren!

Wir möchten nicht, dass unser Land gegen den Willen des Volkes in dieses Europa getrieben wird. Das grosse Anpirschen an Europa soll über eine Volksabstimmung stattfinden und nicht über die revidierte Bundesverfassung, nicht über den Rücktritt eines Bundesrates und nicht über irgendwelche anderen Begebenheiten, die uns beschäftigen.

Sie haben es richtig gesagt, Frau Grendelmeier: Welches andere Land kann auf 150 Jahre Demokratie zurückblicken? Nun aber frage ich ganz gezielt: Warum will man denn die Volksrechte schmälern? Warum drängt man – wenn man «zwischen den Zeilen hören» kann, weiss man, wo man hindrängt – auf die Abschaffung des Zweikammersystems? Man will nur noch eine Volkskammer haben. Man will das Ständemehr abschaffen, man will dies, man will das. Das wären dann die zukünftigen Reformen. Den Humus, auf dem diese Reformen gedeihen sollen, möchten wir Ihnen nicht auf einem Silbertablett liefern.

«Dove vogliamo andare?», ha chiesto qualcuno prima. Sì, dove vogliamo andare? Personalmente vorrei rimanere in Svizzera. Vorrei rimanere nel mio paese e non vorrei andare in nessun posto. Vorrei continuare a vivere in pace, come lo abbiamo fatto per centocinquant'anni, e come lo abbiamo fatto in fondo per oltre settecento anni.

Non è giusto che la revisione della Costituzione federale venga usata per avvicinare la Svizzera all'Europa, avvicinamento che il popolo ha più volte dimostrato a chiare lettere di non volere. È stato detto: Ma se il 51 per cento degli Svizzeri avesse votato di sì e i cantoni avessero detto di no, avremmo una crisi costituzionale. No, non avremmo nessuna crisi costituzionale! Avremmo semplicemente la volontà del popolo espressa attraverso i cantoni. E io credo che in nessun altro paese del mondo è importante come da noi, che un piccolo cantone come Uri in una Camera abbia gli stessi identici diritti di un cantone grande come il canton Zurigo. Queste sono le cose che hanno fatto grande il nostro paese e che hanno contribuito alla crescita economica e anche sociale del nostro paese.

Questa revisione della costituzione non è sufficiente per certuni, è già troppo per certi altri. Dunque nascerà da un compromesso, un compromesso che – si dice – accontenterà tutti, ma molto probabilmente un compromesso che non ac-

contenterà nessuno. Mi rincresce, onorevole consigliere federale, rincresce anche per i componenti della commissione e per il lavoro sicuramente serio svolto e che oggi qui sono a combattere. Ma francamente non mi sento, così come non si sente il nostro gruppo, di aderire alle vostre proposte.

Per questo noi sosterremo la proposta di non-entrata in materia e al limite voteremo contro alla fine, con rincrescimento e con profonda stima per il lavoro svolto.

**Engler Rolf (C, AI):** Bei der Nachführung der Bundesverfassung wollen wir uns zurückbesinnen, zurückgehen. Wir wollen danach aber mit Hilfe der Reformpakete auch weiter und höher springen können. Mich überrascht es sehr, dass gerade verschiedene konservative Vertreter in diesem Rat sich nicht einmal zurückbesinnen wollen, weil sie Angst haben, ein Reformpaket könnte im Volk durchkommen. Ich finde das eine Position der Obstruktion, die hier im Rat eingenommen wird.

In der Kommission war das nicht so. In der Kommission haben wir sehr sachgerecht und prinzipiell diskutiert. Ich möchte allen den Dank abstaten, die das getan haben, und empfehlen, dass wir es weiter so halten.

Ich glaube auch, dass jene, die immer wissen, was das Volk will und ihm nach dem Munde sprechen, ihren Aufgaben nicht nachkommen. Ich bin überzeugt, dass das Volk eine Rückbesinnung auf unsere Prinzipien will. Das Volk will eine Verwesentlichung der Demokratie. Das Volk will nicht – um das Bild von Herrn Gross Andreas zu verwenden –, dass wir wie die Nusschale auf dem Wasser treiben, sondern dass wir uns die Instrumente geben, die wir brauchen. Ich bin deshalb der Meinung, dass wir diese Chance nutzen sollten.

Die CVP-Fraktion ist deshalb auch für Eintreten auf die Nachführung.

Ich möchte Herrn Keller Rudolf hier sagen, dass das von ihm geschilderte Problem – das Problem von Völkerrecht und Demokratie – in diesem Staat ein grundsätzliches ist. Es wurde erstmals in der Subkommission 2 und dann im Plenum dieser Verfassungskommission diskutiert. Gerade Diskussionen um solche prinzipiellen Fragen können nirgends besser als im Rahmen dieser Verfassungsrevision ausgetragen werden. Ich finde es deshalb schade, dass er hier die Tür zuschlägt und die Diskussion nicht führen will.

Der Fechtboden der Politik ist holprig geworden. Wir haben Löcher, Hügel und Wellen in diesem Boden. Wichtige Normen – ungeschriebenes Verfassungsrecht –, die die Rechtsprechung entwickelt hat, fehlen in der Verfassung. Wir haben auch zahlreiche überflüssige Normen, denen kein Verfassungsrang, keine Verfassungswürde mehr zukommt. Diese erschweren die politische Auseinandersetzung.

Mit 136 Teilrevisionen haben wir Flicker auf Flicker gesetzt, bis wir das schöne Kleid letztlich nicht einmal mehr erkennen können, und mit diesem geflickten Kleid sollen wir die Geburtstagsfeier bestreiten! Das ist in dieser Form nicht zumutbar. Wir müssen diese Flicker wieder entfernen. Wir müssen den Boden komplett erneuern, damit wir wieder in Anstand und Würde fechten können, ohne über diese Teilrevisionen zu stolpern. Die Erneuerung, die Aktualisierung ist nötig. Wir müssen uns zwar selbst beschränken; das hat die CVP-Fraktion immer getan, auch die Kommission. Wir sind mit Herrn Gross Andreas der Meinung, dass wir Varianten haben sollten, aber diese müssen auf ein, zwei Varianten eingeschränkt bleiben. Im übrigen muss die Reform – das Höher- und Weiterspringen – in den Reformpaketen vorgenommen werden, weil sonst das Gesamte nicht gelingen kann.

Persönlich teile ich die Auffassung, die hier bereits geäußert wurde, dass die Prioritäten für die Reformpakete wenig glücklich gewählt wurden; sie wurden falsch gesetzt. Auch ich hätte eher die Staatsleitungsreform und die Aufgabenteilung mit den Kantonen als eine Erneuerung des Föderalismus prioritär gesehen. Die Justizreform scheint mir weniger dringlich. Sie muss sicher diskutiert werden, aber sie ist weniger dringlich. Das gleiche gilt für die Volksrechte.

Bei der Nachführung ist deshalb nicht so sehr die Kreativität gefragt wie bei den Reformpaketen. Die zahlreichen Minderheitsanträge bei der reinen Nachführung sind denn auch

nicht Zeichen der Aktivität; sie sind erstens vielmehr ein Zeichen der Niederlage, und zweitens ein Zeichen dafür, dass man das prozesshafte System als solches nicht voll erkannt hat.

Wir sind deshalb auch gegen die Rückweisungsanträge Rechsteiner Paul und Rennwald. Wir glauben, dass diese Anträge das Hauptprinzip des Prozesshaften – Aufteilung in Nachführung und Reformpakete – nicht richtig anerkennen wollen. So muss man das zumindest auffassen.

Die Fassadenrenovation ist gelungen; es waren keine Fassadenkosmetiker am Werk, es wurde nicht einfach überstrichen, nein, die Strukturen, die Elemente wurden hervorgehoben; auch im Innern hat das Gebäude neuen Glanz gewonnen. Es treten wirklich alle Elemente schön hervor. Das Gebäude bietet Flexibilität, wir müssen es neu möblieren. Wir haben in den ersten beiden Reformpaketen die Chance dazu erhalten, und wir werden weitere Chancen erhalten.

Rückbesinnung auf die Wurzeln ist nötig, gerade in unserer heutigen Zeit, Rückbesinnung auf die Werte des Rechtsstaates, auf die Werte des Föderalismus, auf die Sozialpflichtigkeit des Eigentums ebenfalls. Ich glaube, das ist sinnvoll. Die Schweiz braucht im Moment mehr Selbstvertrauen. Nur so wird die Schweiz die anstehenden ausserpolitischen Probleme und die innenpolitischen Fragen und Zerreihsproben überstehen und letztlich in Zukunft bestehen können, die Unabhängigkeit wahren und im Innern zu Stärke gelangen.

Namens der CVP-Fraktion bitte ich Sie deshalb, auf die Nachführung einzutreten und diese zu unterstützen. Ich bitte Sie auch, auf die Reformpakete einzutreten und dabei die Diskussion vielleicht etwas heftiger zu führen. Ich bin mit Frau Grendelmeier einverstanden: Gerade dort werden wir die Instrumente, den Werkzeugkasten, erneuern müssen und erneuern können. Wir müssen unsere Chancen dort wahrnehmen und nicht in der Nachführung.

**Fritschi Oscar (R, ZH):** Nach gut 120 Jahren die Verfassung einer ersten Totalrevision unterziehen zu wollen, kann beim bösesten Willen nicht als überstürztes Vorgehen disqualifiziert werden. Wenn wir die Aufgabe der Generalüberholung der Verfassung nicht schon früher an die Hand genommen haben, mag das mit einer Eigenart der helvetischen Politik zusammenhängen. Jeder Schweizer Politiker, der etwas auf sich hält, pflegt sich als Pragmatiker zu bezeichnen. Der Begriff des Ideologen, als jemand, der sich an einem System von politischen Weltanschauungen und Grundeinstellungen orientiert, gilt hierzulande eher als Schimpfwort. Und um Grundprinzipien geht es natürlich bei einer Verfassung.

Genau deswegen und gerade heute halte ich indessen eine Verfassungsdiskussion nicht nur für wichtig, sondern auch für aktuell, und zwar aus folgendem Grund: Unser Land durchlebt heute eine recht hektische Phase in der Politik. Zwar wird nicht unser Staat an sich in Frage gestellt, aber gewisse Perioden werden es, insbesondere jene der Zeit des Zweiten Weltkriegs. Das rührt insofern an die Wurzeln unserer nationalen Identität, als die gemeinsame Geschichte – das gemeinsame bisherige politische Wollen – das einzige Band darstellt, das unseren mehrsprachigen, kulturell gemischten, konfessionell unterschiedlichen Vielvölkerstaat zusammenhält.

Sich in einer solchen Phase auf die Grundlagen und Ziele des Staates zu besinnen, scheint mir wichtig und aktuell zugleich. Dazu aber gibt die Verfassungsreform den Anstoss, weil sie sich inhaltlich mit unserem politischen Erbe auseinandersetzt. Darunter ist nicht einfach rückwärtsgewandt die Vergangenheit zu verstehen, sondern das bisher politisch Erreichte. Denn die Aufgabe einer Verfassung – und insbesondere der hier vorliegenden Nachführung – besteht ja vor allem darin, Barrieren zu errichten, die ein Zurückfallen hinter das einmal Erreichte verhindern sollen.

Als Motto über der Nachführung könnte das Wort aus Goethes «Faust» stehen: «Was du ererbt von deinen Vätern hast, erwirb es, um es zu besitzen.» Den Weg in die Zukunft offenzuhalten wird ausgeprägter die Aufgabe der folgenden Reformpakete sein.

Zum Vorgehen: Die Nachführungsvorlage ist nicht der spektakulärste Teil des gesamten Reformvorhabens, aber sie ist der Grundbaustein. Wenn ich überzeugt für Eintreten votiere, so einerseits aus der vorhin dargelegten Überlegung, andererseits aber ebensoviele, weil die Vorlage A insgesamt gutes Augenmass beweist. Der Bundesrat hat beim Austarieren dessen, was noch Nachführung sei, wohl zu Recht die Grenze eng gezogen, und die vorberatende Kommission hat – wie es zu erwarten war und wohl auch zu Recht – etwas mehr Spielraum für sich beansprucht.

Insgesamt aber scheint das Fuder nicht überladen. Es könnte bei aller Schwierigkeit der sich kumulierenden Meinungen dem Wellengang eines Abstimmungskampfes standhalten. Das bedeutet indessen, dass wir der Tragfähigkeit der Vorlage auch im Plenum Beachtung schenken und uns mit zusätzlichem Beladen zurückhalten sollten, mindestens dort, wo nicht – wie etwa bei der Wählbarkeit von Geistlichen ins Parlament – von einem weitgehenden Konsens ausgegangen werden kann.

Eine solche Zurückhaltung ist nicht mit Immobilismus gleichzusetzen. Sie respektiert vielmehr die Tatsache, dass unsere Verfassung dank des Initiativrechtes leicht abänderbar ist und bisher tatsächlich rund 140mal angepasst wurde. Wo sie – wie etwa zum Streikrecht – keine Bestimmung enthält, liegt der Schluss auf bewussten Verzicht, auf ein qualifiziertes Schweigen des Souveräns, näher als die Mutmassung, es gelte, eine Lücke zu schliessen. Dosierte Zurückhaltung in der Detailberatung bedeutet deshalb nicht Verzögerung, sondern Klugheit.

**Alder Fredi (S, SG):** Ich möchte mich nicht zum Inhalt, sondern zur Entstehung und zu den Funktionen des Verfassungsentwurfes äussern.

Welche Unterschiede, wenn wir im Jubiläumsjahr 1998 auf die eidgenössischen Verfassungen von 1798 und 1848 zurückblicken! 1798 brach eine überholte politische Ordnung zusammen. Die Helvetische Verfassung wurde uns von aussen aufgezwungen. Fremde Truppen standen im Land. Die Schweiz wurde in europäische Kriege hineingezogen. So schmerzhaft diese Periode für die Schweizer Bevölkerung war – damals wurde die Grundlage gelegt für alle modernen Prinzipien wie Gleichheit der Personen und Kantone, individuelle Freiheit und Demokratie. Niemals zuvor und danach hat es in der Eidgenossenschaft einen grösseren Umbruch gegeben. Aus eigenem Antrieb allerdings haben wir ihn nicht zustande gebracht.

Die Verfassung von 1848 entstand bekanntlich innert weniger Monate. Auch ihr ging die schmerzliche Erfahrung voraus, dass eine tiefgreifende Reform des Staatenbundes auf friedlichem Wege nicht zu erreichen war. Der moderne Bundesstaat konnte erst nach einem Bürgerkrieg geschaffen werden.

Die Geschichte des Bundesstaates ist nach 150 Jahren eine durchaus erfolgreiche. Nie wieder hat das Land im Innern einen Krieg erleiden müssen. Aus einem armen Agrarstaat wurde einer der reichsten Industrie- und Dienstleistungsstaaten. Hinsichtlich der Demokratie und des Föderalismus war die Schweiz im 19. Jahrhundert allen anderen europäischen Staaten weit voraus.

Und heute, 1998? Wir sind satt geworden; wir sind ernüchtert; wir sind nicht mehr Vorbild und Musterknaben; wir stehen vielmehr unter Druck. Wir haben viel erreicht und darob die Orientierung verloren. Und vor allem: Wir haben keine Vision mehr.

Dementsprechend ist die entstehende neue Bundesverfassung nicht das Ergebnis politischer Umbrüche wie 1798 und 1848. Was uns heute vorliegt, ist das Resultat von Arbeiten, die ein Vierteljahrhundert dauerten. Dies hat durchaus sein Positives, heisst es doch, dass wir die neue Verfassung ohne äusseren Druck und ohne tiefgreifende innere Konflikte gestalten konnten. Allerdings fanden im Bereich der Wirtschaft Umbrüche statt, aber diese führten leider nicht zu den erwünschten und dringend notwendigen politischen Reformen. Wenn die Verfassung diesmal auch nicht eine alte Periode abschliesst und etwas völlig Neues schafft, so sollten wir

doch die Chance nützen, sie auf der Grundlage unserer bewährten politischen Ordnung zum Anfang einer neuen Politik unserer Eidgenossenschaft zu machen.

Wir stehen vor grossen Herausforderungen. Die Verfassung kann durchaus eine Chance sein, um die drei drängenden Fragen zu beantworten: Wo stehen wir? Was wollen wir? In welche Richtung gehen wir?

Was wir in dieser Zeit der Verunsicherung vor allem brauchen, ist eine neue Vision. Diese Vision wird in der Präambel und im Zweckartikel des Verfassungsentwurfes angesprochen. In ihrer Substanz heisst diese Vision für mich: Solidarität im Innern und nach aussen. Das Prinzip ist ganz einfach: Nur wenn es auch den Mitmenschen gutgeht, können wir mit unserem eigenen Wohlergehen zufrieden werden.

So, wie unser Land im vergangenen Jahrhundert in bezug auf die Vielsprachigkeit und Demokratie Vorbild war, so sollte die Schweiz nunmehr in bezug auf die Solidarität ein Vorbild werden. Im Begriff «Eidgenossenschaft» ist dies ja bereits enthalten. So gesehen ist diese Verfassung eine grosse Chance. Sie ist nicht ein End- sondern ein Ausgangspunkt. Packen wir diese Chance!

Es ist die Aufgabe der politischen Führung und mithin von uns allen, die Vision, die Wegrichtung vorzugeben und das Vertrauen und die Unterstützung des Volkes zu gewinnen. Voraussetzung dafür ist ein Grundkonsens darüber, was wir anstreben wollen. Wenn wir uns gemeinsam – solidarisch eben – dafür einsetzen, dann bekommen wir die Verfassung für das dritte Jahrtausend.

**Sandoz** Suzette (L, VD): Si des reproches doivent être dirigés contre quelqu'un, c'est bien contre le Parlement et non pas contre le Conseil fédéral. C'est de nos rangs qu'émane cette suggestion un peu étrange de mettre à jour, de réécrire sans vraiment rien toucher. Par conséquent, si des reproches doivent être adressés, c'est à nous et non pas au Conseil fédéral, pas à l'administration, qui ont l'un et l'autre accompli de manière assez remarquable ce que j'aurais envie de qualifier de mission impossible. Dans ce sens, j'aimerais leur exprimer ma reconnaissance et mon admiration. Dire que néanmoins ça n'est évidemment pas avec enthousiasme que j'entrerai en matière, mais par respect précisément pour l'énorme travail qui a été fourni. Il s'agit bien, comme il se doit, de réserver un vote final, mais aussi d'exprimer d'entrée de cause dans cette entrée en matière trois regrets.

1. Un premier regret, c'est que la tâche ambiguë que nous avons, comme Parlement, confiée au Conseil fédéral risque d'induire les citoyens eux-mêmes un peu en erreur. Comment vont-ils en effet comprendre qu'à une époque d'économies, pour une simple mise à jour, on consacre autant de temps? Comment vont-ils comprendre qu'on leur dise à la fois: c'est une mise à jour et on n'a rien changé, mais néanmoins, il y a du nouveau parce qu'on a actualisé? A une époque de méfiance, malheureusement, entre les citoyens et les autorités, il y a là une situation ambiguë que nous aurons une certaine peine à maîtriser.

2. Mon deuxième regret, c'est que nous consacrons autant de temps à un travail qui reste malgré tout un travail assez rédactionnel, alors qu'il y aurait urgence, d'autres l'ont déjà dit, ça n'est pas original, à modifier très rapidement notamment le fonctionnement du Gouvernement. Pardonnez-moi, le groupe libéral d'ailleurs depuis un certain temps a dit: le Gouvernement doit être modifié, ça n'est plus un collège composé de la juxtaposition de sept chefs de département que l'on doit avoir, c'est un collège de cinq membres représentant la Suisse à l'étranger, dirigeant le pays, exerçant peut-être une haute surveillance sur les chefs de département. Et ça, c'est urgent. C'est urgent pour l'efficacité de la conduite de ce pays. Malheureusement, nous continuons simplement de faire une mise à jour.

3. Le troisième regret tient au fait qu'on ne sait pas toujours dans cette mise à jour s'il y a seulement une mise à jour, sur quoi elle se fonde ou quelles sont les arrière-pensées politiques qu'elle recouvre peut-être. Je pense, prenons un seul exemple, à la suppression de la notion de demi-canton. Vous l'avez vu sans doute, à l'article 1er de la nouvelle constitution

ou de cette constitution mise à jour, on précise: «Les cantons de ....», et on a supprimé l'indication actuelle: «Unterwald (le Haut et le Bas) .... Bâle (Ville et Campagne) .... Appenzell (les deux Rhodes) ....»

Comment peut-on, en actualisant, biffer d'un coup de crayon des siècles d'histoire? Comment peut-on le faire avec naturellement pour conséquence, quand on en arrive aux voix des cantons, à la représentation des cantons au Conseil des Etats, que l'on a, nous le verrons aux articles 132, 140, 141, des cantons qui sont tantôt à une voix, tantôt à une demi-voix, qui ont tantôt deux représentants, tantôt un représentant? Est-il souhaitable que le lecteur peu au fait de l'histoire, parcourant notre constitution, ait le sentiment qu'on a des cantons demi-portion et des cantons pleine portion? Ça n'est certainement pas souhaitable. Mais n'aurions-nous pas mis là le doigt dans l'engrenage que souhaitent certains, qui conduirait ensuite à élever tous les demi-cantons au rang de pleins cantons, ce qui voudrait dire trois cantons suisses alémaniques de plus – il faut penser à cet équilibre –, ou bien à moduler différemment la représentation des cantons au Conseil des Etats – des grands cantons à trois représentants, des plus petits cantons à deux, des tout petits à un? Cet aspect-là de l'actualisation ne peut pas être accepté.

C'est la raison pour laquelle je vous proposerai, dans l'examen de détail, de revenir à la formulation des demi-cantons pour respecter ce qui est l'histoire et l'équilibre du pays.

**Widmer** Hans (S, LU): Die Schweiz ist auch schon mutiger gewesen. Sie hat sich auch schon schneller den veränderten gesellschaftlichen Umständen angepasst als heute. Im Jahre 1848 tat sie dies sogar in einem beinahe revolutionären Ausmass.

Heute, 150 Jahre später, ist der verfassungsgeberische Wille tatsächlich sehr zaghaft geworden. Das Projekt Nachführung bringt diese zögerliche Grundstimmung leider nur allzu deutlich zum Ausdruck. Zudem ist es nicht einmal ganz sicher, ob dieser minimale gemeinsame Nenner konsensfähig werden wird: Den einen geht der vorliegende Entwurf nämlich zu wenig weit; die anderen bekämpfen ihn, weil er zu viele Neuerungen enthält; eine dritte Gruppe schliesslich weist darauf hin, dass unser Land in diesen krisengeschüttelten Zeiten Wichtigeres zu tun habe, als sich mit Verfassungsfragen herumschlagen.

Tatsächlich warten enorme Aufgaben auf eine Lösung: Arbeitslosigkeit, Sicherung der Sozialwerke, das Verhältnis der Schweiz zu Europa usw. Das ist, meine ich, aber kein Grund, auf eine Verfassungsrevision zu verzichten, denn ein solcher Verzicht würde gar keinen Beitrag zur Bewältigung der erwähnten Herausforderungen zu leisten vermögen. Das Gegenteil wäre der Fall. Die Verfassungsrevision kann sogar die Ausgangslage für die Lösung der anstehenden Fragen verbessern, denn sie stellt den gemeinsamen Zusammenhalt, den minimalen Wertekonsens sozusagen, in den Vordergrund, und dieses Gemeinsame ist eine gute Voraussetzung für die Lösung der anstehenden Megaaufgaben.

In der Wirtschaft, die sich bekanntlich von ihrem Wesen her absolut problemlösungsorientiert verhält, spricht man heute allenthalben von Leitbildern. Für die Erarbeitung solcher Orientierungsmodelle werden namhafte Summen bereitgestellt, weil man von ihnen das Herausarbeiten von Identitätsmerkmalen eines Unternehmens sowie die Motivation für eine eigene, dynamische Firmenkultur erwartet. Gleichzeitig wird aber immer wieder festgestellt, dass die Politik der Wirtschaft gegenüber an Power und Attraktivität verloren hat.

Vor diesem Hintergrund ist die Verfassungsrevision so etwas wie das Erarbeiten eines Leitbildes in der Politik. Für eine solche setze ich mich deswegen ein, weil ich davon überzeugt bin, dass auch die Politik einen grundlegenden Diskurs und, davon ausgehend, einen Motivationsschub dringend nötig hat.

Für mich als Sozialdemokraten ist das Wesensmerkmal der Sozialstaatlichkeit von besonderer Bedeutung. Dieses Wesensmerkmal bekommt zwar im Nachführungsentwurf nur minimale Konturen, aber der bestehenden Verfassung gegenüber wird dieses Merkmal immerhin verdeutlicht, z. B. in der

Präambel, im Zweckartikel und in Artikel 16a, wo in einer Zeit, in der vermehrt die Privatisierung aller Schulstufen diskutiert wird, der Anspruch auf Grundschulunterricht stipuliert wird. Weil unserem Land gerade heute eine identitätstiftende Leitbilddiskussion sehr wohl ansteht und weil die Revision als offener Prozess konzipiert ist, der nicht definitiv vermauert und verbaut und der immer wieder korrigiert werden kann, bin ich für Eintreten auf die Vorlage.

**Schlüer Ulrich (V, ZH):** Es geht um die Nachführung der Verfassung. Wir bekennen uns zu dieser Nachführung. Doch haben wir in der vorberatenden Kommission erkannt, dass die Nachführung höchst unterschiedlich gehandhabt wird. Wir haben erfahren, dass beispielsweise Sozialziele – das hat es bis heute nicht gegeben – im Rahmen der Nachführung in die Verfassung aufgenommen werden. Wir haben erfahren, dass der Streik – das Bekenntnis zum Streik als ein Mittel, mit dem wir im Staat Probleme lösen wollen – verfassungswürdig ist. Aber wir haben beispielsweise auch erfahren, dass das Bekenntnis zur Neutralität – immerhin tief verankert in unserem Land und in unserem Volk – nicht Platz hat in dieser Nachführung.

Was also machen wir mit dieser Nachführung? Wir klammern uns an das, was uns seit zwei, drei Jahrzehnten als Wohlfahrtsstaat beschert worden ist. Wir könnten uns ja auch einmal überlegen: Was hat denn eigentlich diesen heutigen Staat, diese heutige Schweiz begründet? Wir stellen fest, dass dieses Land aus einer Situation der Armut heraus mit einem enormen Aufwand an Selbstverantwortung jedes einzelnen, mit Selbstdisziplin, mit der Bereitschaft, etwas für diesen Staat zu leisten – ohne dass man ein Amt dafür schafft, sondern freiwillig, aus sich selbst heraus –, gewachsen und zur heutigen Schweiz geworden ist. Dazu gehört beispielsweise auch, dass man sich in Selbstdisziplin mit den vorhandenen finanziellen Mitteln bescheiden hat; daraus ist diese freiheitliche Schweiz gewachsen, wie sie es zumindest bis vor etwa zehn Jahren noch war.

Wir aber verschreiben uns mit der Nachführung dem Zeitgeist; wir verschreiben uns dem Wohlfahrtsstaat, der für jedes Problem ein Amt schaffen will, welches die Probleme verewigt, statt sie zu lösen; der alles durchstrukturieren will. Aus dieser Fehlentwicklung heraus sind wir in die Schuldenwirtschaft von heute geraten. Aus dieser Fehlentwicklung heraus sind wir in den bürokratisch eingeeengten Staat von heute gelangt. Diese Verschuldung – die Tatsache, dass wir die Möglichkeiten dieses Staates längst ausgereizt haben – ist die Katastrophe, die Frau Grendelmeier beschworen hat, vor der sie aber inzwischen auch weggelaufen ist.

Es geht um die zur Ideologie gewordene Haltung, sich bei diesem Staat zu bedienen, sich an diesem Staat gütlich zu tun, wo immer man kann. Es geht um die Ideologie, aus diesem Staat herauszuholen, was immer man herausholen kann. Das wird uns im Rahmen der Nachführung präsentiert. Wir stellen fest, wie mit ungeheurer Zähigkeit an dieser Aushöhlung des Staates festgehalten wird. Es geht hier offensichtlich auch um die Macht, diese Strukturen zu erhalten, zu verewigen und zu vergrössern, auf dass diejenigen, die an diesem Wohlfahrtsstaat hängen, ihre politische Klientel, bis ins hohe Alter gesichert, darin unterbringen können.

Dies entspricht der Ideologie, wie sie uns die «Achtundsechziger» in diesem Land beschert haben, aber es ist nicht das Fundament dieses Staates. Es ist bedauerlich, dass der Bundesrat, der natürlich an dieser Überforderung des Staates mitschuldig ist, diese Taktik nicht durchschaut hat und dieses Spiel mitmacht – oder glaubt, mitmachen zu müssen, weil er sonst die Unterstützung der Linken verlieren würde. Wir sollen also eine Entwicklung zementieren, die den Staat an den Rand der Erschöpfung geführt hat. Wir zementieren staatliche Apparate, von denen wir genau wissen, dass wir sie uns nicht mehr leisten können. Der Staat ist damit überfordert.

Unser Bundespräsident hat gestern die Kinder und die Kindeskinde beschworen, für die wir zu handeln hätten. Handeln wir für sie! Wenn wir dem Staat weiterhin diese Verschuldungsentwicklung zumuten, rauben wir den kommenden Generationen jede Möglichkeit, noch frei zu gestalten

und frei zu bestimmen, was für einen Staat sie wollen und wie sie diesen ausgestalten wollen. Dies ist unsere Verantwortung vor den Kindern und Kindeskindern, die zu beschwören zwar einfach ist, denen aber diese nachgeführte Verfassung nicht wirklich gerecht zu werden vermag.

Wir gehen mit grossen Vorbehalten an diese Verfassung heran; unser hart in der Detailbehandlung noch eine wesentliche Aufgabe, wenn wir diese Verfassung zu einem Fundament machen wollen, das nicht bereits einstürzt, bevor es überhaupt in Kraft gesetzt ist, und welches in der Lage ist, auch zukünftigen Generationen jene Freiheiten zur Gestaltung ihres Staates zu schenken, die wir auch für uns in Anspruch nehmen.

**Widmer Hans (S, LU):** Herr Schlüer, Sie haben in Ihren Ausführungen etliche Male das Wort «Ideologie» gebraucht und die Inhalte der gegnerischen Ideologie skizziert. Könnten Sie ganz kurz drei, vier Dinge über Ihre eigene Ideologie sagen?

**Schlüer Ulrich (V, ZH):** Herr Widmer, ich verstehe, dass es Ihr Anliegen ist, die Dinge, die Sie nicht gerne hören, in ihr Gegenteil zu verkehren. Ich kann Ihnen nur beantworten, was das Fundament dieses Staates ist. Das Fundament dieses Staates – darauf ist er gewachsen – ist der Umstand, dass es Menschen gibt, die bereit sind, ohne in ein salarisiertes Amt eingespannt zu sein, für diesen Staat tätig zu sein. Daraus ist dieser Staat gewachsen, und daraus kann er weiterwachsen, wenn nicht die Ideologen ihn verbürokratisieren.

**Hollenstein Pia (G, SG):** Ich beschränke mich auf einen Schwerpunkt der Grünen: Für uns Grüne ist die Verankerung des Grundsatzes einer nachhaltigen Entwicklung als übergeordnetes Staatsziel von zentraler Bedeutung. Um der Nachhaltigkeit die gebührende Bedeutung zu geben, verlangen wir – das haben wir schon in der Vernehmlassung verlangt –, dass ein zusätzliches Reformpaket zur Nachhaltigkeit gemacht wird. Das Prinzip der Nachhaltigkeit soll in der Präambel verankert, im Zweckartikel wiederaufgenommen und in den entsprechenden Artikeln konkretisiert werden.

Zum Beispiel sollten sich die wirtschaftliche Entwicklung, die Raumplanung und die Mobilitätsentwicklung an den Prinzipien der Nachhaltigkeit messen. Dabei fällt dem Staat eine führende Rolle zu. Auch alle Globalisierungstendenzen müssten am Massstab der Zukunftsverträglichkeit gemessen werden. Zukunftsverträglich kann nur eine Entwicklung sein, die nachhaltig ist. Das heisst genauer gesagt: Eine nachhaltige Entwicklung muss den ökologischen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Bedürfnissen aller Menschen – der heutigen und auch der künftigen Generationen – gerecht werden, das weltweite ökologische Gleichgewicht erhalten oder wiederherstellen, die Tier- und Pflanzenwelt in ihrer Vielfalt bewahren und ihre Lebensräume schützen. Ohne faktische Gleichstellung von Frau und Mann gibt es keine nachhaltige Entwicklung.

Die Forderung nach einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung ist aktueller denn je. Der gegenwärtige Weg der Wirtschaft droht, sich als Sackgasse zu erweisen. Wir sind zurzeit auf dem besten Weg, grosse Teile der Bevölkerung zu marginalisieren und von der Teilhabe am Markt auszuschliessen. Die Möglichkeit der Teilhabe am Markt ist aber eine Grundvoraussetzung für das Funktionieren der Marktwirtschaft. Langfristig richtet sich eine Marginalisierung gegen die Interessen der Wirtschaft.

Eine Kurskorrektur ist geboten: Ein nachhaltiger Lösungsansatz führt weg von der neoliberalen Politik des Sozialabbaus, weg von der Deregulierung auf Kosten der Schwächeren und weg von der Entdemokratisierung. Nachhaltige Wirtschaft bedeutet weg vom Austricksen der Arbeitenden, weg von der Wirtschaftskriminalität, weg von der Ökonomie als Glaubenssystem, weg vom Streben nach Reichtum und patriarchaler Macht. Nachhaltigkeit heisst, ein System zu schaffen, das nicht weiterhin Migration erzwingt.

Die Verankerung und Umsetzung von Nachhaltigkeit ist für das Überleben schlechthin von absolut zentraler Bedeutung. Deshalb müssen wir alles daran setzen, um das nötige Um-

denken zu erreichen. Die Abkehr von einer kurzfristigen Optik, die vor allem Gewinnmaximierung zum Ziel hat, ist dringend. Ohne ernsthaftes Umdenken und Umlenken werden wir den nötigen Kurswechsel zu einer nachhaltigen Schweiz nicht schaffen.

Aus all diesen Gründen und in Anbetracht der Dringlichkeit fordern wir Grünen ein zusätzliches Reformpaket zur Nachhaltigkeit. Es lohnt sich, genauer und vermehrt darüber nachzudenken, wie wir es schaffen, eine Entwicklung einzuleiten, die zu einem sozial gerechten, lebensfreundlichen und demokratischen Europa und hin zu einer zukunftsverträglichen Weltpolitik führt.

Die Erwähnung des wenig verbindlichen Grundsatzes der Nachhaltigkeit als Staatsziel, wie es jetzt vorgesehen ist, reicht uns nicht. Wir Grünen fordern ein Reformpaket zur Nachhaltigkeit. Die Dringlichkeit der Umsetzung lässt kein langes Ausruhen auf den Lorbeeren zu und erfordert baldiges Handeln. Im Bericht «Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz» vom April 1997 verspricht der Bundesrat die Schaffung eines Rates für nachhaltige Entwicklung – Herr Bundesrat, Sie sind angesprochen! –, und im Dezember, Herr Bundesrat, hatte Frau Bundesrätin Dreifuss versprochen, den Rat bis Ende 1997 zu bestellen.

Herr Bundesrat, ich möchte Sie deshalb bitten, darüber Auskunft zu geben, wann die Mitglieder des Rates für nachhaltige Entwicklung endlich bezeichnet werden, damit das Gremium seine Aufgabe bald erfüllen kann. Versprochen ist es per Ende 1997.

**Vollmer Peter (S, BE):** Ich muss Ihnen gestehen, dass ich mich zu Beginn dieser ganzen Verfassungsdiskussionen, als sie in unserem Lande wieder aufgekomen sind, eher nüchtern positioniert habe. Als das Parlament dann noch den Auftrag erteilt hat, eine reine Nachführungsvorlage vorzulegen, bin ich noch skeptischer geworden. Es ist – wenn wir das genau betrachten – im Grunde genommen rein verfassungsrechtlich ein unmögliches Unterfangen, zu meinen, dass man einfach nur nachführen könne. Es ist aber auch politisch ein unmögliches Unterfangen. Nun hat man dieses Projekt noch mit dem Jubiläumsjahr verknüpft und damit noch einmal höhere Anforderungen und Erwartungen an dieses Projekt geknüpft. Ich glaube, dass diese Verknüpfung sehr grosse Gefahren in sich birgt.

Sie birgt die Gefahr in sich, dass wir hier plötzlich verfassungsidealistische Positionen verbreiten und damit Erwartungen wecken, die wir mit diesem Projekt nicht einlösen könnten und die wir heute mit einer Totalrevision – wie immer sie formal angelegt ist – wahrscheinlich auch nicht einlösen können. Die zentralen verfassungshistorischen und verfassungssoziologischen Fragen, die wir uns eigentlich stellen müssten, bleiben ausgeklammert und ausgeblendet. Ich denke an das Verhältnis zwischen Gesellschaft und Staat, zwischen Wirtschaft und Gesellschaft, zwischen Nationalstaat und Globalisierung. All das bleibt undiskutiert. Man müsste sich umgekehrt auch die Frage stellen, wie effektiv konstitutiv denn die Verfassung, der nationale Verfassungsstaat für unsere heutige und zukünftige Wirtschaft und Gesellschaft überhaupt ist. Die fehlende Diskussion über diese grundlegenden Probleme und Fragen illustriert gerade die Debatte, wie wir sie heute führen.

Wenn ich mir den Antrag Rennwald noch einmal vergegenwärtige – ich möchte ihn nicht qualifizieren, weil ich ihn auch nicht disqualifizieren möchte –, stellt sich damit die Frage: Was hat die Bevölkerung für ein Verständnis, was mit einer solchen Verfassungsrevision möglich ist, wenn in unserem Rat derartige Anträge gestellt werden? Die krampfhaften Hinweise von Herrn Bundesrat Koller auf die Volksdiskussion im Zusammenhang mit der Vernehmlassung erachte ich ebenfalls als eine gewaltige Selbsttäuschung.

Was ist vor diesem Hintergrund meine Antwort? Ich bin dennoch entschieden für Eintreten und gegen Rückweisung, und zwar nicht deshalb, weil das Nachführungskonzept an sich besonders überzeugt – wobei es immerhin einige gute, substantielle Verbesserungen und sogar Neuerungen bringt –, sondern weil ich überzeugt bin, dass wir mit dieser Verfas-

sungsdiskussion, wie wir sie auch in den Kommissionen führen, einen Prozess in Gang gebracht haben, der wahrscheinlich vom heutigen Bundesrat in dieser Form gar nie beabsichtigt gewesen ist. Deshalb reagiert er offenbar bei jeder Forderung, mit der etwas Neues angestrebt wird, so ängstlich und defensiv. Ich meine aber, dass wir uns als Parlament diese Ängstlichkeit nicht anzueignen haben. Wir sind frei, wie wir unseren Auftrag, den wir dem Bundesrat erteilt haben, interpretieren. Wir haben die Chance, darüber hinauszugehen und effektiv Neuerungen einzuführen. Darum, so meine ich, bringt eine Rückweisung überhaupt nichts. Das Parlament kann jetzt entscheiden, was es will.

Wo sehe ich die Chancen? Ich möchte Bundesrat Koller und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auch gratulieren. Sie haben nämlich das Konzept der Nachführung mit diesen Reformpaketen ergänzt. Ich halte das für eine bestechende Konzeption. Es eröffnet sich damit die Möglichkeit, die anstehenden Problembereiche unter der Chiffre «Totalrevision» in Paketlösungen zu diskutieren und zu beschliessen. Das ist ein offener Prozess, der eigentlich formal kein Ende hat. Ich glaube, wir brauchen heute diesen offenen Prozess, um die verschiedenen Bereiche unserer Probleme anzugehen. Genauso offen wünsche ich mir aber auch die Verfassung. Gerade deshalb, weil für mich die Maxime der Offenheit wichtig ist, sind für mich die Bestimmungen des Organisationsrechtes äusserst wichtig. Dort schaffen wir die Voraussetzungen; wir schaffen uns die Instrumente, die darüber entscheiden werden, ob wir als Gemeinwesen in Zukunft fähig sein werden, die Probleme effektiv anzugehen und neue Lösungen zu suchen. Ich wünsche mir – ich glaube, das darf man im Zusammenhang mit einer Verfassungsrevision –, dass wir wenigstens den Satz, den der Berner Schriftsteller und Pfarrer Kurt Marti 1981 geschrieben hat, Lügen strafen, dass nämlich das Wort «schweizerisch» die besondere Eigenart bedeute, mit unseren Problemen nicht fertig zu werden. Strafen wir diesen Satz wenigstens für die Zukunft Lügen.

**Steffen Hans (D, ZH):** Als politisch interessierter Bürger habe ich das lange Ringen um eine Verfassungsreform miterlebt. Nach dem Bewusstwerden von Max Imbodens «Helvetischem Malaise» anno 1964 und nach den Motionsaufträgen Obrecht und Dürrenmatt folgten drei Jahrzehnte der Vorbereitung einer Verfassungsreform auf allen Ebenen der Politik und auch in der Wissenschaft. Es waren allerdings immer die sogenannten Eliten in Bundesrat, Parlament, Kantonsregierungen und Parteien, die sich gegenseitig zum Handeln ermunterten. Das Volk zeigte kein Interesse an Reformen. Bundesrat und Verwaltung mussten sich seit 1995 modernster Beeinflussungs- und Kommunikationsmittel bedienen, um die Volksdiskussion in Gang zu bringen. Von rund 5 Millionen Schweizerinnen und Schweizern haben lediglich 11 000 Einzelpersonen sowie Organisationen und «Organisationen» Eingaben zum Verfassungsentwurf formuliert. Wie aber wird sich die schweigende Mehrheit verhalten? Allein schon die vielen Anträge lassen vermuten, dass der Revisionsprozess kaum zur Stärkung des inneren Zusammenhaltes des Volkes beitragen wird, geschweige denn jene «Chance der Selbstfindung», die sich anlässlich des Jubiläumsjahres 1998 bietet und wie sie von Ihnen, Herr Bundesrat Koller, erwartet wird. Ein Feuer der Begeisterung des Volkes für diese Reform ist schon gar nicht auszumachen.

Als ich nach einer Begründung dieser reservierten Haltung des Souveräns suchte, fand ich die Antwort auf Seite 11 der Botschaft des Bundesrates, wo über das Wesen und die Aufgabe einer Verfassung geschrieben wird. Nach Auffassung des Bundesrates weist die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 «alle Elemente auf, die für den modernen westlichen Verfassungsstaat kennzeichnend sind». Diese Elemente werden dann aufgezählt. Gesagt wird von der heute gültigen Verfassung: «Sie legt die Grundzüge der staatlichen Ordnung fest, sie nennt die wesentlichen Ziele, weist Aufgaben zu, regelt die Organisation und das Verfahren der Staatsorgane, bestimmt die Rechtsstellung der Menschen in diesem Staat und begrenzt dadurch zugleich die staatliche Macht.» In der Würdigung der bestehenden Verfassung schreibt der

Bundesrat weiter: «Die Bundesverfassung ist allerdings nicht nur ein juristischer Text, sie ist auch ein politisches, geschichtliches und kulturelles Dokument .... Als Kristallisationspunkt grundlegender politischer Anliegen ist die Bundesverfassung Ausdruck des politischen Grundkonsenses, eine Art 'Gesellschaftsvertrag' im modernen Sinn.»

Ich teile auch die Meinung des Bundesrates, dass die Bundesverfassung kein in Stein gehauenes unantastbares Monument darstellt, sondern das Produkt fortwährender Entwicklung und Anpassung an die politischen Umstände der Zeit ist. Als eines der ältesten Grundgesetze der Welt hat sie diese Anpassungen an die Gegebenheiten ohne jeden Zweifel erfahren, sind doch seit 1874 rund 140 Partialrevisionen von einer Mehrheit von Volk und Ständen beschlossen worden.

Ich runde ab, mit den letzten Sätzen des Bundesrates zum Thema Wesen und Aufgabe. Gesagt wird, die gültige Bundesverfassung sei «nicht zum Mythos erstarrt. Sie ist als Fundament der Eidgenossenschaft nach wie vor tragfähig. Ihre Grundausrichtung und ihre Kernaussagen sind durchaus aktuell und zukunftsweisend.» Was wollen wir denn noch mehr?

Zum Bundesbeschluss A: Wenn ich diesen durchlese, durchdringt mich die sprachliche Kälte der Formulierungen in der Juristensprache, enttäuscht mich das Fehlen von «Eidgenossen und Eidgenossinnen», kränkt mich die Einschränkung der Privilegien von Bürgerinnen und Bürgern zugunsten der unter dem Allerweltsbegriff firmierenden «Personen» und alarmieren mich die versteckten Tore zur Öffnung der Schweiz gegenüber der Uno, der EU und anderen internationalen Organisationen, aber auch die Verankerung des Grundsatzes, dass Völkerrecht Landesrecht bricht.

Die eingangs zitierte positive Beurteilung der gültigen Verfassung durch den Bundesrat und die vorhin angedeuteten Abweichungen von der heutigen Verfassung zwingen mich, dem Antrag der Minderheit Keller Rudolf auf Nichteintreten zu folgen. Ich bitte Sie, diesen Minderheitsantrag zu unterstützen.

**Fehr** Lisbeth (V, ZH): Zweck einer Bundesverfassung ist es, jenen Grundüberzeugungen Ausdruck zu geben, mit denen sich Menschen identifizieren, wenn sie sich in einer staatlichen Gemeinschaft eine Ordnung zum Zusammenleben geben wollen. Nicht eine Zusammenstellung bloss unverbindlicher Anliegen, sondern gerade solche Grundwerte prägen eine Verfassung. Was in der Verfassung steht, ist jedem Menschen in unserem Land ein persönliches Anliegen, ein erstrebenswertes Ziel. Wer z. B. das Streikrecht als klares Verfassungsrecht regeln möchte, bringt damit zum Ausdruck, dass der Streik für ihn ein erstrebenswertes Mittel zur Gestaltung der Zukunft unseres Landes darstellt. Wer das Streikrecht in der Verfassung verankern will, beabsichtigt, bei irgendeiner Gelegenheit auch zu streiken. Damit aber gerät er in Widerspruch zu jenem Grundwert, der bis heute von einer überwiegenden Mehrheit unserer Bevölkerung als ein zentraler Grundpfeiler unseres staatlichen Zusammenlebens hochgehalten wird: zum Bekenntnis der Partnerschaft im allgemeinen und zum Bekenntnis zur Sozialpartnerschaft im besonderen.

Bis heute hat die Erkenntnis, dass das persönliche Interesse im entscheidenden Moment angesichts der Verantwortung fürs Ganze zurückzutreten hat, die Schweiz geprägt. Der Wille, die anstehenden Probleme gemeinsam im Miteinander-Reden und Aufeinander-Zugehen und nicht im Konflikt mit Kampfmitteln zu lösen, hat bis anhin alle sozialen Schichten und Landesteile unseres Staates miteinander verbunden. Die Nachführung der Bundesverfassung bietet nun die Gelegenheit, das Bekenntnis zu dieser Sozialpartnerschaft in unserem Land neu zu bekräftigen.

Wir wollen damit zum Ausdruck bringen, dass wir weiterhin gewillt sind, unsere gemeinsamen Probleme auf der Grundlage einer Übereinstimmung, die alle Konflikte überwindet, zu verwirklichen. Wohl stecken wir heute in einer Zeit wirtschaftlicher Schwierigkeiten, in der die gelebte Sozialpartnerschaft besonderen Herausforderungen gegenübersteht und wo von

aussen oftmals Konflikte der Sensationslust zuliebe geschürt und angeheizt werden. Und trotzdem ist die Überzeugung zutiefst in unserer Bevölkerung verankert: Wenn unser Land eine Zukunft haben will, dann ist dieses partnerschaftliche Miteinander zu erneuern und zu stärken.

Das Bekenntnis zur Partnerschaft im Staat hat eine lange Tradition in unserer Schweiz; unser Land und das Schweizervolk haben in der oftmals von Konflikten geprägten Geschichte die Einsicht gewonnen, dass ein multikultureller Kleinstaat wie die Schweiz seine Existenz langfristig nur wahren kann, wenn das Bekenntnis zum Miteinander die Lust am Konflikt in den Hintergrund zu drängen vermag. Die Sozialpartnerschaft ist deshalb eines der wichtigsten Elemente, das unserem Land das Überstehen selbst schwerster Krisen immer wieder ermöglicht hat. Gerade wegen der funktionierenden Sozialpartnerschaft werden wir bekanntlich im Ausland als «Land der Friedensabkommen» benedict.

Es mag sein, dass diese Erfahrung heutigen Generationen nach Jahrzehnten des Wohlstandes fremd geworden ist. Allerdings hat eine Verfassung nicht bloss das Heute widerzuspiegeln. Eine Verfassung ist ein Fundament für die Zukunft. Deshalb stellt sich die Frage, ob die Schweiz auf der Grundlage des Miteinanders, auf der Grundlage eines erneuerten Bekenntnisses zur Sozialpartnerschaft eine Zukunft haben soll oder ob die Zukunft der Schweiz der Lust am Konflikt und am Streik geopfert werden soll. Diese wesentliche Frage müssen wir beantworten. Ich meine, die Schweiz wird nur eine Zukunft haben, wenn sie das Bekenntnis zur Partnerschaft erneuert. Der Streik gehört deshalb nicht in die Bundesverfassung und ist als völlig verfehltes Signal abzulehnen.

**Semadeni Silva** (S, GR): Anch'io mi chiedo se non è forse un lusso, questo aggiornamento della costituzione che ci permettiamo in occasione del centocinquantenario anniversario della Confederazione. Certo, la revisione dell'ultracentenaria Costituzione federale è necessaria; ne sono ben cosciente, perché come insegnante di educazione civica me ne servo regolarmente. Con la sua struttura disordinata, con le sue lacune, con il suo stile e la sua lingua antiquata non è un buon strumento di lavoro. Per i giovani che vogliono capire e che cercano risposte alle tante domande quotidiane la nostra vecchia costituzione è difficilmente decifrabile.

Anche solo un aggiornamento sistematico e linguistico quindi potrebbe essere giustificato – potrebbe, se non ci fossero alla porta le grandi questioni che siamo chiamati a risolvere al più presto. Penso alla grande angoscia che vive la nostra popolazione al momento, a causa della minaccia che pesa sui posti di lavoro e sulle istituzioni sociali. Perfino le chiese, di fronte a questo sviluppo drammatico, chiedono un nuovo patto sociale. Penso alla nostra posizione in una Europa che si trasforma ad un ritmo incalzante. La nostra sovranità si squaglia come neve al sole. E così mi chiedo: la nuova costituzione corrisponderà anche fra qualche anno ai bisogni della gente che si interessa così poco oggi ai nostri lavori?

La costituzione non può essere fine a se stessa, ma deve aderire alla vita, ai bisogni delle cittadine e dei cittadini. Per questo, piuttosto che dedicarci all'aggiornamento, dovremmo discutere delle nuove regole per rivalutare la politica di fronte all'economia. Dovremmo parlare delle carenze del nostro sistema politico, chiarire se le nostre istituzioni saranno in grado anche nel ventunesimo secolo di trovare delle soluzioni ai problemi. E così anche noi forse ritroveremo la voglia di creare progetti per il futuro, come hanno fatto i nostri padri nel 1848.

Ma tutti sanno che le divisioni interne ed il futuro incerto non ce lo permettono. Anch'io non mi faccio illusioni. Il progetto di revisione che abbiamo sul tavolo è il frutto di questa rassegnazione. Sostengo ciononostante l'entrata in materia, nella speranza che ne scaturisca un aggiornamento onesto, accompagnato dall'introduzione di quelle innovazioni che dovrebbero essere ormai generalmente acquisite, come lo sviluppo sostenibile, i diritti sociali, il diritto all'aiuto in situazioni di emergenza, o il divieto di clonazione, o il diritto alla formazione scolastica gratuita per tutti i bambini, la parità di diritti



per le persone handicappate, per citarne alcune. Innovazioni contestate invece, come l'inaccettabile cosiddetto diritto alla serrata o il via libera alla privatizzazione delle poste non possono insinuarsi nella nuova costituzione.

Non da ultimo spero che l'aggiornamento linguistico porti per la nuova costituzione anche l'uso di un linguaggio non sessista in tutte e quattro le lingue nazionali. Come per la versione tedesca, anche per quelle francese, italiana e retoromancia, si possono e si devono scegliere in modo pragmatico e creativo formulazioni non discriminatorie per le donne – un atto necessario per rispetto al principio della parità, principio ancora sconosciuto ai nostri padri fondatori, ma determinante per il nostro futuro.

Questo aggiornamento non sarà un lusso che ci permettiamo in occasione del giubileo, se cerchiamo di sfruttare l'occasione il meglio possibile, affinché la nuova costituzione si orienti al futuro, possa essere approvata da una larga maggioranza parlamentare e non debba poi fallire miseramente davanti al popolo.

**Kofmel Peter (R, SO):** Ein Gedanke zur Frage «Nachführung oder tiefgreifende Reform» – ich beginne mit einem Zitat: Ein Land «sollte nach vorn schauen, frei, entscheidungsfreudig, mit Lust an der Zukunft und kühnen Plänen im Herzen». So sprach Professor von Matt an der 200-Jahr-Feier der Helvetik vom letzten Samstag in Aarau. Und mit dieser Optik, so könnte man voreilig schliessen, müsste man die Bundesratsvorlage eigentlich zurückweisen.

Aber mit professoralen Worten ist es wie mit der Bibel: Man kann sie wörtlich nehmen oder man kann sie ernst nehmen. Wer frei entscheiden will, wer kühne Pläne entwerfen und umsetzen will, der muss zuerst in einem umfassenden Sinne Ordnung schaffen; in unserem Falle eben Ordnung im historisch gewachsenen Bundesverfassungsdschungel.

Unsere gegenwärtige Bundesverfassung lässt sich doch vergleichen mit einem Büro, das über mehrere weit geöffnete Fenster verfügt und von einer winterlichen Sturmboe überrascht wurde, wie wir sie etwa gestern oder heute morgen hatten. Ein riesiges, ein wirkliches Durcheinander, «es Grusch». Wer in diesem Büro wieder arbeiten und schöpferisch tätig sein will, muss zuerst Papier für Papier aufheben, betrachten und bewerten, wird diese Papiere dann ordnen, sie zu einzelnen Stapeln zusammenfügen, diese Stapel wiederum nach bestimmten Kriterien anordnen sowie schliesslich alles angemessen und mit System ablegen. Und wer aufgeräumt hat, wird sich darob freuen können, nicht nur eine neue Ordnung, sondern auch die Übersicht gefunden zu haben; und zwar eine Übersicht über die formale Ordnung genauso wie über die inhaltliche Ordnung. Und er wird erst dann frei sein für Neues.

Genau dies brauchen wir auch für die Zukunft unseres Landes: Vorerst eine neue Übersicht. Daraus wollen wir jene Handlungsfreiheit gewinnen, die wir benötigen, um jene Reformen zu verwirklichen, die wir mehrheitlich wünschen.

So gesehen darf man die vorliegende Bundesverfassungsreform durchaus als Pflichtübung bezeichnen, aber man darf sie nicht als Pflichtübung abkanzeln. Denn wer die Pflicht nicht beherrscht, darf zur Kür schon gar nicht erst antreten. Zu den Nichteintretens- bzw. Rückweisungsanträgen ist deshalb zu sagen: Wer sich dieser Nachführung und Aktualisierung jetzt widersetzt und etwas im Stil von «Multireform subito» verlangt, der muss sich den Vorwurf gefallen lassen, offenbar gar nichts zu wollen oder offenbar jegliche Reform gleich in den Anfängen ersticken zu wollen. Deshalb hoffe ich, dass eine grosse Mehrheit in diesem Saal gegen Nichteintreten und gegen Rückweisung stimmen wird, also ja sagt zu einem bestechenden bundesrätlichen Konzept, welches ein erster echter Reformschritt in einem offenen, dynamischen Prozess ist.

**Goll Christine (S, ZH):** Wenn ich nach einem Jahr Kommissionsarbeit Bilanz ziehe, Herr Bundesrat Koller, muss ich als erstes festhalten: Ohne soziale Grundrechte ist keine Demokratie möglich. Wer Angst vor Arbeitslosigkeit, vor Armut, vor

sozialer Ausgrenzung und der Bedrohung der Existenz haben muss, wer sich nicht darauf verlassen kann, dass ein Staat die soziale Sicherung seiner Bevölkerung in seiner Verfassung klar festschreibt, der kann sich eine Teilhabe an der Demokratie buchstäblich nicht leisten.

Der jetzige Stand der Ergebnisse ist ein Lob auf die Wirtschaftsfreiheit, ohne die sozialen Verpflichtungen der Wirtschaft festgehalten zu haben. Wir laufen damit Gefahr, die Politik weiter zu entmachten, anstatt sie gegenüber den Regeln des Marktes zu ermächtigen. Wir laufen Gefahr, einen Vorteilsstaat für Reiche statt einen Wohlfahrtsstaat für alle zu etablieren.

Was die sozialen Grundrechte betrifft, war bereits der Entwurf des Bundesrates, Herr Koller, sehr mutlos. Die sozialen Grundrechte wurden in der Kommission jedoch noch weiter verwässert. Wir laufen damit Gefahr, im Jubeljahr keine konkreten Antworten auf die soziale Realität in diesem Land, keine konkreten Antworten auf die wirtschafts- und sozialpolitische Depression in diesem Land zu geben.

Wer die Formulierung sozialer Grundrechte in der Bundesverfassung mit lauter einschränkenden und relativierenden Nebensätzen spickt, will letztlich auch den Sozialabbau.

Es geht ja nicht nur darum, die Grundrechte zu achten, sondern es geht auch darum, sie aktiv zu verwirklichen, d. h., sie zu schützen und zu fördern, und auf keinen Fall, sie zu relativieren. Diese Relativierungen sind aber genau passiert, z. B. in Artikel 10: Das «Recht auf Existenzsicherung» wurde zu einem simplen «Recht auf Hilfe in Notlagen». Um den Subsidiaritätscharakter zu betonen, wurde ein Einschub gemacht, indem gesagt wird, nur wer in Not gerate «und nicht in der Lage ist, für sich selbst zu sorgen», solle unterstützt werden.

Ein anderes Beispiel: Artikel 33, die Sozialziele. Diese waren von Anfang an, Herr Koller, nur Ziele und keine Sozialrechte. Relativierende Einschübe sind auch bei Artikel 33 passiert, bei den Sozialzielen, obwohl es nur Ziele sind, beispielsweise mit Formulierungen wie «im Rahmen ihrer verfügbaren Mittel» oder mit der Formulierung in Ergänzung zu «privater Initiative und persönlicher Verantwortung»; nur so sollen die Sozialziele überhaupt verfolgt werden. Der Gipfel ist dann Absatz 2 von Artikel 33, wo noch einmal zusätzlich festgehalten wird, dass aus diesen Sozialzielen «keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden» können.

Einschränkungen und Relativierungen wurden beispielsweise auch in Artikel 106 gemacht, wo es um die «Unterstützung von Personen in Notlage» geht. Dort wurde von der Kommissionsmehrheit verweigert, dass explizit eine Rahmengesetzgebungskompetenz und eine Finanzkompetenz des Bundes im Bereich der Sozialhilfe festgeschrieben werden können – Beschlüsse und ein Konsens, die in der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit möglich waren, und zwar nach jahrelanger Vorarbeit für ein Grundrecht auf Existenzsicherung.

Dies alles ist Ausdruck eines unglaublichen Relativierungswahns und einer unglaublichen und zigfach formulierten Subsidiaritätsparanoia. Ich fordere Sie auf: Unterwerfen wir uns in der Beratung nicht einfach dem Diktat eigenmächtiger Wirtschaftshändler, sondern fördern wir eine demokratische Politik mit sozialen Grundrechten, die konkrete Antworten auf die heutige soziale Realität geben. Wir müssen uns sonst nämlich am Schluss dem Vorwurf aussetzen, zwar einen Konsens erreicht zu haben, aber einen Konsens der reinen Sprachkosmetik ohne greifbare Inhalte.

**Vallender Dorle (R, AR):** Fragen der Verfassung, der besten Verfassung für einen Staat und damit auch des bestmöglichen Staates werden nicht erst seit Platons «Mischverfassung» diskutiert. Diskussionen über Notwendigkeit, Aufgabe, Inhalt und Grenzen von Staatsverfassungen sind vielmehr Legion und füllen ganze Bibliotheken. Können wir dieser Diskussion noch etwas hinzufügen? Ich meine ja.

Verfassungsgebung ist Diskussion, ist Ausloten der pluralen Überzeugungen mit dem Ziel der Konsensfindung. Verfas-

sungen entstehen nicht im stillen Kämmerlein, im Zwiegespräch – sie entstehen vielmehr im offenen Diskurs, wobei jedes Argument die gleiche Chance haben muss, gehört und gewogen zu werden. Verfassungsfragen werden nicht erst seit Platon diskutiert, denn es gibt keine richtige, keine einzige überzeugende Verfassung. Dennoch sind an die Verfassung eines Rechtsstaates besondere Anforderungen zu stellen. Sie muss mindestens vier Fragen beantworten:

1. Die Frage der Gerechtigkeit. Genügen die in der Verfassung den mündigen Bürgern und Bürgerinnen vor dem Staat gewährten Freiheitsräume? Dies ist mit Blick auf die Gleichstellung oder das Diskriminierungsverbot als Beispiele sicher zu bejahen. Es ist aber zu verneinen, wenn der Staat nicht bereit ist, in jedem Fall – und ich betone: auch in den allerschlimmsten Fällen – auf die Todesstrafe und auf Folter zu verzichten. Wenn ein Staat nicht bereit ist, das Leben seiner Bürger und Bürgerinnen in allen denkbaren Situationen zu achten, wenn ein Staat nicht bereit ist, die physische und psychische Unversehrtheit zu garantieren, auch wenn er sich angegriffen fühlt, begeht dieser Staat eine gefährliche Gratwanderung zwischen Rechts- und Unrechtsstaat.

2. Die Frage nach der Wertordnung, nach den Zielen, die wir miteinander erreichen wollen. Der Entwurf anerkennt das Streben nach Wohlfahrt, Freiheit, Frieden, Sicherheit und Solidarität ebenso wie die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Aber das Prinzip der Nachhaltigkeit darf nicht nur auf die Umwelt bezogen werden; es gilt allgemein in der Politik des Staates, für die Aussenpolitik ebenso wie für die Innenpolitik bis zu den Finanzen. Die Verfassung beantwortet diese Fragen zweifelsfrei. Ebenso stellt sie die Solidarität in den Vordergrund, wenn sich Menschen in einer Notlage befinden und sich nicht selber helfen können.

3. Die Frage der politischen Klugheit. Welcher Rahmen von «checks and balances» soll die drei Gewalten einbinden? Die Stärkung der föderalistischen Struktur scheint in dieser ersten Stufe gelungen; weitere Hürden wie die Ausgestaltung des Finanzausgleichs sind zu nehmen. Eine Frage der politischen Klugheit ist die, ob eine Ombudsstelle sich der Konflikte zwischen Bürgern und Bürgerinnen und für den Staat handelnden Angestellten annehmen sollen. Ich meine ja, denn Staatsverdrossenheit ist ansteckend. Auch die Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit harrt noch der Realisierung durch das Reformpaket. Dabei sei schon heute angemerkt, dass das Bundesgericht, das Verfassungsgericht, eine Vermittlerrolle zwischen Staat und Volk übernehmen soll. Auch eine Frage der politischen Klugheit ist die der Volksrechte. Sie dürfen nicht zu Verbandsrechten herabgestuft werden.

4. Die Frage nach der Verfassungsgeltung. Hier geht es um die Geltung, Auslegung und Änderung der Verfassung selbst. Eine Verfassung muss etwas verfassungen; sie muss alle Staatsorgane – insbesondere den Gesetzgeber – einbinden. Eine Verfassung sollte möglichst eindeutig sein und nicht ein Heer von Juristen zu Deutung und Missdeutung herausfordern. Unter diesem Blickwinkel ist mit Bezug auf die Wirtschaftsfreiheit zu fragen: Gilt auch in Zukunft der Verfassungsvorbehalt, wenn der Gesetzgeber in die Wirtschaftsfreiheit eingreift bzw. Ausnahmen regeln will? Nur wenn diese Frage eindeutig bejaht werden kann, genießt das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit den Schutz vor dem Gesetzgeber, den es nach der geltenden Bundesverfassung genießt und der ihm im Rahmen der Nachführung zusteht.

Verfassungsgebung ist Diskurs, so habe ich anfangs gesagt. Offener Diskurs kann niemals endgültig sein. Er ist vielmehr ein permanenter und zukunftsgerichteter Prozess. Will dieser Diskurs den Forderungen nach Ehrlichkeit und Aufrichtigkeit genügen, so darf er sich nicht in Visionen verstricken, die nicht erfüllbar sind. Eine Verfassung ist kein Parteiprogramm und schon gar kein Wahlprogramm. Eine Verfassungsreform setzt keine Einstimmigkeit voraus, sie verlangt aber Mehrheitlichkeit der Argumentation und ruft schliesslich nach Mehrheitsfähigkeit in der Abstimmung. Dass wir uns in dieser Diskussion der «mise à jour» vom zwanglosen Zwang des besseren Argumentes leiten lassen, sind wir uns selber und den Bürgerinnen und Bürgern schuldig.

In diesem Geist beantrage ich Ihnen Eintreten.

**Gysin Remo (S, BS):** «Achtung, die Schweiz!» Kennen Sie diesen Aufsatz von Max Frisch? «Achtung, die Schweiz!», 1954 geschrieben, aber immer noch von hoher Aktualität, was die Verfassungsreform zeigt. «Wir leben provisorisch, ohne Plan in die Zukunft», sagt Max Frisch. Unser Zukunftsplan heisst «Nachführung». Das ist doch tatsächlich ein bisschen grotesk.

Für meine welschen Freunde möchte ich Boris Vian zitieren: «Les Suisses vont à la gare, mais ils ne partent pas.» Das ist ebenso zutreffend. Frisch sagt, es fehle in der Schweiz nur an der Tat. Er bestätigt zwar, dass wir Schweizerinnen und Schweizer sehr fleissig sind, sagt aber auch, dass «wir tun, was gerade möglich ist, aber nichts verändern». Das gilt ganz besonders für den Teil der Verfassungsreform, auf den ich kurz eintreten möchte.

Wir schleppen den ganzen alten, konservativen, wieder aufgefrischten, neoliberalen Kram unserer alten Verfassung mit und haben die schlimmste Verfassungsreform neben den USA, die schlimmste Verfassungsreform in West- und neuerdings auch in Mitteleuropa. Wir vergessen die Sozialstaatlichkeit der Wirtschaft.

Unsere Wirklichkeit sieht sehr viel besser aus als das, was in der Verfassung steht. Hier wäre nun Nachschreibung am Platze. Aber weder der Bundesrat noch die Kommission haben sich getraut, sich auch nur für die Nachschreibung einzusetzen.

Ich möchte das an ein paar Beispielen erhärten: Der Markt und unsere Eigentumsverhältnisse belohnen nach wie vor ein Wirtschaftsverhalten, das Arbeitslosigkeit erzeugt und die sozialen Kosten der Allgemeinheit aufbürdet. Das drückt sich z. B. in den Eigentumsverhältnissen aus. Wir von der Sozialdemokratie haben darum gerungen, die Sozialpflichtigkeit des Eigentums zu verankern. Das wurde abgelehnt. Die Verpflichtung zur Gemeinschaft ist doch eine Voraussetzung für jede Art von Eigentum. Das finden Sie heute praktisch in jeder Verfassung. Aber unserem Bundesrat geht das leider zu weit.

Zur Wirtschaftsfreiheit, dem neuen Ausdruck für die Handels- und Gewerbefreiheit: Sie wird noch und noch besungen. Jede Änderung müsse verfassungsrechtlich verankert sein, war der Haupttenor. Sie können heute in der Presse nachlesen, wie sich die Vereinigung der Holdingunternehmen, aber auch Herr Hasler von der Arbeitgebererschaft, gegen jede Einschränkung dieser sogenannten Wirtschaftsfreiheit wehren. Eine Wirtschaftsfreiheit, welche die Freiheit der Arbeitgeberchaft meint.

Ich meine: Doch, wir müssen diese Wirtschaftsfreiheit in der Verfassung einengen, wie es die anderen Länder auch tun und wie wir es tatsächlich praktizieren. Wir müssen das in der Bundesverfassung auf zwei Arten tun: Wir müssen der Wirtschaftsfreiheit als Ausgleich die Sozialstaatlichkeit gegenüberstellen, z. B. die Sozialziele, die in der Debatte zu Sozialrechten werden sollen. Und wir müssen den demokratischen Prozess, die öffentliche Seite, die den Rahmen für die Wirtschaft setzt und selbst wirtschaftet, stärken. Wer bekämpft sonst die Arbeitslosigkeit? Wer sorgt für den sozialen Ausgleich? Das sind keine betriebswirtschaftlichen Ziele. Dieses Wirtschaften, das wir pflegen wollen, setzt auch voraus, dass die Wirtschaft zielorientiert wird. Wir haben uns für mindestens zwei klassische Ziele eingesetzt:

1. Die Vollbeschäftigung soll in Artikel 85 verankert werden. Unser Wirtschaften soll auf Vollbeschäftigung ausgerichtet sein, und zwar nicht nur die Konjunkturpolitik, sondern die umfassende Wirtschaftspolitik: Die Investitionspolitik, die Innovationspolitik, die Bildungs- und Forschungspolitik. Es war für mich beschämend zu sehen, dass das unseren bürgerlichen Kolleginnen und Kollegen und auch dem Bundesrat zu weit ging!

2. Wir wollen auch eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung als Ziel verankern. Meine Kollegen und Kolleginnen auf der anderen Seite taten so, als gäbe es heute keinen Zwiespalt zwischen Arbeitnehmerchaft und Arbeitgeberchaft, zwischen Kapital und Arbeit, als ob wir mit der Steuer- oder der Bildungspolitik nicht heute schon einen Ausgleich der ungleichen Verteilung suchten.

Welches Mass an Ungleichheit erträgt eigentlich die Schweiz? Ich möchte in Erinnerung rufen, dass wir in der Schweiz eine Armut haben, dass über 700 000 Leute unter dem Existenzminimum leben. Eine gerechte Verteilung – Einkommens- und Vermögensgerechtigkeit – muss ein Ziel bleiben! Chancenungleichheit und übermässige Konzentration wirtschaftlicher Macht erfordern einen Staat, der auf die bestehenden Eigentumsverhältnisse korrigierend einwirkt.

Ein weiteres Beispiel zur Wirtschaftsverfassung: Wir hören, wie der Markt besungen und gelobt wird. Die gleichen Leute wehren sich aber gegen Markttransparenz, wehren sich gegen die Aufnahme dieses Erfordernisses in den Artikel über die Wettbewerbspolitik. Bei der Markttransparenz geht es z. B. um die Herkunftsdeklaration von Fleisch, Uhren oder Schuhen, es geht um Herstellungs- und Produktionsart, darum, wie etwas erstellt wird – genmanipuliert oder anders. Dass die Konsumenten, Einkäuferinnen und Einkäufer, nicht informiert werden sollen, widerspricht dem Marktprinzip und jedem Marktdenken. Das muss in der Verfassung entsprechend korrigiert werden.

Der entfesselte Markt braucht eine Renaissance der Solidarität. Ich werde das Resultat unserer Diskussion daran messen, wie diese Solidarität gepflegt wird.

**Bonny Jean-Pierre (R, BE):** Ich möchte drei Bemerkungen anbringen:

1. Zur Vorlage als Ganzes: Ich bin kein Fan dieser Vorlage; aber mir liegt daran, nun doch objektiverweise festzustellen, dass nach einer grossen Fleissarbeit der Kommissionen eine Grundlage vorliegt, die uns zwar nicht vor Begeisterung von den Sitzen reisst, es aber doch verdient, ernst genommen zu werden. Machen wir uns also an die Arbeit, und holen wir das Beste heraus.

Die Rückweisungsanträge Rechsteiner Paul und Rennwald unterscheiden sich zwar rechtlich vom Antrag der Minderheit Keller Rudolf und vom Antrag Scherrer Jürg auf Nichteintreten – vielleicht gibt es noch andere –, faktisch führen sie aber auf längere Zeit zum gleichen Resultat, nämlich zu einem Stillstand.

2. Ein heikler Punkt, den wir bei unseren Arbeiten besonders beachten sollten, ist das Verhältnis zwischen Regierung, Bundesrat und Parlament. Ich bin, wie Sie sicher auch, für ein starkes Parlament. Ich bin aber auch für eine starke Regierung. Der Bundesrat – das ist eine Feststellung, die wir nicht leichthin hinnehmen können – hat in den letzten Jahren in einem schleichenden Erosionsprozess eindeutig – das ist jedenfalls meine Überzeugung – an Boden verloren.

Um ein etwas triviales Bild zu brauchen: Das Parlament frisst unter dem Hag hindurch. Ich bin daher für eine Stärkung der Stellung und der Kompetenzen des Bundespräsidenten. Ich habe dies letztes Jahr durch eine Motion zum Ausdruck gebracht, die vom Rat überwiesen wurde. Ich bin aber auch dagegen, dass durch einen übermässigen Ausbau der Informationsansprüche des Parlamentes die Aktionsfreiheit der Regierung immer mehr eingeengt wird.

Jetzt werde ich konkret: Die Fassung der Kommission zu Artikel 144 Absatz 4 bezüglich Auskunftsrechte, Einsichtsrechte, Information der Kommissionen schiesst meines Erachtens eindeutig über das Ziel hinaus und wird künftig die Beziehungen zwischen Parlament und Bundesrat schwer belasten, teilweise sogar vergiften. Ich werde mir gestatten, einen Antrag zu stellen, der in Artikel 144 Absatz 4 die Fassung der ständerätlichen Kommission unterstützt.

3. Es gibt nicht wenige Parlamentarier in diesem Rat, die meinen, wenn man etwas in der Verfassung nicht regle, finde es einfach nicht statt. Das ist eine grosse Illusion. Es gibt Bereiche, in denen Bundesrat und Verwaltung aufgrund ihrer allgemeinen Regierungs- und Verwaltungsbefugnis legitim mitwirken können und auch mitwirken. Die Verfassung gibt uns nun die Chance, gewisse Jalons und Leitplanken zu setzen, damit Bundesrat und Verwaltung nicht einfach frei schalten und walten können.

Auch hier – und damit schliesse ich – erwähne ich ein konkretes Beispiel, das uns beschäftigen wird: die Frage der Statistik. Ich stehe nicht im Geruch, ein blinder Fan von Statisti-

ken zu sein. Sie hatten ja in der Wintersession die Freundlichkeit, beim Budget 1998 meinem Streichungsantrag in bezug auf eine bestimmte Statistik zuzustimmen.

Wir stehen nun aber vor der Tatsache, dass die ständerätliche Kommission mit Artikel 57c einen valablen Vorschlag in bezug auf einen Statistikartikel gemacht hat, der vielleicht noch einiger Retouche bedarf. Die Kommission unseres Rates beantragt, diesen Artikel zu streichen; ich finde das falsch. Ich meine, dass wir dafür sorgen müssen, dass wir in einem Bereich, wo Regierung und Verwaltung ohnehin tätig sein werden, Regeln aufstellen, damit sich dieser wichtige Bereich auch in Zukunft in geordneten, nützlichen Bahnen bewegt und nicht zum Selbstzweck verkommt.

**Gross Jost (S, TG):** Die Verfassungsrevision ist ein Spagat zwischen Status quo und Reform. Nachführung ist Festschreibung der Verfassungswirklichkeit, Erneuerung wäre Überwindung des Status quo in einzelnen Reformschritten. Ist das Konzept, das uns hier vorgelegt wird, realistisch? Welches sind die Risiken, welches sind die Chancen?

1. Zu den Risiken: Die Erhaltung des Status quo könnte zum Stillstand, zur verfassungsrechtlichen Grabesruhe geraten. Wird der Reformeifer nicht erlahmen, wenn die Parforce-Leistung der Nachführung über die Bühne ist? Das wäre dann explizit das Gegenteil eines offenen Reformprozesses.

2. Die Erhaltung des Status quo könnte gar zum Rückschritt hinter die gelebte Verfassungswirklichkeit werden. Wer auf unentschieden spielt, geht nicht selten das Risiko ein – nicht nur im Sport –, das Spiel zu verlieren. Tendenzen für eine konservative Umwertung gibt es genug. Der Vorort misst die Frage, was verfassungswürdig ist, fast ausschliesslich daran, was der Wirtschaft zumutbar ist. Das Motto lautet: Fundamentale Rechte der Bürgerinnen und Bürger sind nur verfassungsrechtlich zu verankern, wenn sie zu keiner Mehrbelastung der Wirtschaft führen – was für ein Grundrechtsverständnis, das Bürgerrechte nicht primär auf den Persönlichkeitsgehalt und die Menschenwürde zurückführt!

In diesem Sinne sind Grundrechte wesentlich auch Minderheitsrechte, deren Kernbereich der Willkür der Mehrheit entzogen ist. Wer Minderheiten wie den Behinderten, den Frauen, den Sozialbedürftigen Rechte auf Teilhabe und soziale Gleichstellung abspricht, stellt die Errungenschaften der bundesgerichtlichen Verfassungsrechtsprechung zu den ungeschriebenen Grundrechten mutwillig in Frage.

Wer selbst Sozialziele ablehnt, die Miniversion von echten Sozialrechten, wie sie beispielsweise die Verfassungskommission Furgler noch vorsah, möchte die verfassungsrechtliche Realität ungeschehen machen, dass dies ein sozialer Rechtsstaat ist, kein Nachwächterstaat und schon gar nicht – mit den Worten von Herrn Steinemann – ein aufgeblähter Fürsorgestaat oder – mit den Worten von Herrn Schluer – ein Wohlfahrtsstaat als Selbstbedienungsladen.

3. Die Verfassungsrechtsprechung zu den ungeschriebenen Grundrechten ist vielen ein Dorn im Auge. Selbst Staatsrechtslehrer sprechen von einem Wildwuchs, der durch die Nachführung zu disziplinieren sei. Ständerat Carlo Schmid hat gestern im Ständerat von einer Anomalie ohne demokratische Legitimation gesprochen. Was ist inskünftig der Spielraum schöpferischer Grundrechtskonkretisierung des Bundesgerichtes im Prokrustesbett der nachgeführten Bundesverfassung?

Zu den Chancen der Nachführung: Natürlich beantwortet dieser Verfassungsentwurf die grundlegenden, die Menschen bedrängenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen – wie sie z. B. Herr Rennwald aufgeworfen hat – nicht oder nur sehr beschränkt: beispielsweise Globalisierung; die Grenzen des Nationalstaates in der Gestaltung von Finanz- und Wirtschaftspolitik; Dreiklassengesellschaft, die immer mehr Menschen aus der Arbeitswelt, dem System sozialer Sicherheit hinausdrängt; ökologische Zeitbombe, Klimakatastrophen, technologische Risiken, Erschöpfung der natürlichen Ressourcen oder auch Einbettung der Schweiz in die internationale Gemeinschaft, vor allem die EU. Aber: Die Verfassungsdiskussion ist kein Diskurs über Utopien auf einem anderen Planeten. Auch hier sind Fortschritte nur in har-

ter, mühsamer Knochenarbeit zu erringen. Es gibt im vorliegenden Verfassungsentwurf einige wichtige Ansätze, um das Primat der Politik mit dem Gestaltungsmittel der Verfassung wiederherzustellen, zum Beispiel: Nachhaltigkeit als festgeschriebener Grundsatz staatlichen Handelns, Chancengleichheit als Motor der Gleichstellung noch immer diskriminierter Minderheiten oder das generelle Klonverbot im Humanbereich als Widerstand gegen den Wahn des grenzenlos Machbaren.

Unsere direkte Demokratie leidet an Potenzstörungen. Selbst kleine Reformen brauchen unendlich viel Zeit, um realisiert zu werden. Betrachtet man die Liste der positiven, kleinen Reformschritte oder Sicherungen verfassungsrechtlicher Errungenschaften – ich könnte Ihnen etwa dreissig Punkte nennen –, so muss man objektiverweise einräumen: Müssten diese Fortschritte alle im Verfahren der Partialrevision der Bundesverfassung erkämpft werden, würde dies wohl Jahrzehnte in Anspruch nehmen. So gesehen ist die verfassungsrechtliche Erneuerung – die «sanfte Renovation» in den Worten Herrn Rhinows – doch eine erhebliche Beschleunigung des parlamentarischen, des demokratischen Prozesses. Es ist deshalb ungerecht, die Verfassungsdiskussion als Zeitverschwendung abzuwerten. Bundesrat und Verfassungskommissionen haben schnell und effizient gearbeitet.

Damit komme ich zum Schluss. Wer garantiert uns, dass die heute in vielen Teilen ungeschriebene Verfassung angesichts des enormen politischen Drucks, vor allem der ausserstaatlichen Kräfte der sich globalisierenden Wirtschaft, Bestand haben wird? Sosehr wir die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den ungeschriebenen Grundrechten als kreative Leistung wertschätzen, sosehr sehen wir: Sie ist zwar in einem immer härter werdenden Verteilungskampf der Fels in der Brandung, aber ohne demokratische Legitimation ist sie gefährdet. Gerade die Erfahrungen etwa in Grossbritannien zeigen, dass wir ohne diese demokratische Legitimation in der geschriebenen Verfassung Gefahr laufen, auch diese Errungenschaften aufs Spiel zu setzen.

Ich bitte Sie deshalb, auf den Verfassungsentwurf einzutreten.

**Fischer-Seengen Ulrich (R, AG):** Die Verfassung, das Grundgesetz, regelt bekanntlich die grundlegenden Prinzipien der staatlichen Organisation und des Zusammenlebens der Menschen in diesem Staat. Auch der einfache Bürger muss deshalb direkten Zugriff auf den Inhalt dieses Grundgesetzes haben. Er muss verstehen, was gemeint ist; er muss finden, was er sucht. Diesen Anforderungen genügt die heutige Verfassung nicht mehr. In den letzten über 100 Jahren ist sie x-fach angereichert und dadurch unübersichtlich und unlesbar geworden. Eine Revision ist deshalb dringend notwendig.

Seit drei Jahrzehnten hat es immer wieder Anläufe zu einer Totalrevision gegeben. Bisher sind aber alle diese Anläufe, alle Vorstösse gescheitert. Warum? Weil man zuviel wollte. Man wollte in einem Schritt zahlreiche Revisionsanliegen gleichzeitig durchsetzen. Diesmal ist es anders. Die Erkenntnis ist gereift, zunächst Ordnung in das Bestehende zu bringen, das Bestehende lesbar und verständlich zu machen. Erst anschliessend, in gesonderten Vorlagen, sollen inhaltliche Revisionsanliegen zur Diskussion gestellt und entschieden werden. Es sollen separate Entscheide über einzelne Problemkreise wie die Justizreform, die Volksrechte, aber auch das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen getroffen werden. Dieses Konzept ist richtig. Es ist meines Erachtens das einzige erfolgversprechende Vorgehen.

Wer von diesem Konzept abweichen will, wer zuviel will und im Rahmen der Nachführung über das Formale hinausgehende Neuerungen einbauen will, torpediert diese Revisionsanstrengungen. Wer – wie in den Rückweisungsanträgen aus SP-Kreisen verlangt – Sozialrechte einbauen, Wirtschaftsartikel ändern, ihnen einen anderen Inhalt geben, Institutionen neu gestalten, den Föderalismus neu definieren will, der riskiert einen Scherbenhaufen, der ist Totengräber dieser Revision.

Deshalb bitte ich alle, Hand zu bieten und diesem Konzept, das uns der Bundesrat vorgelegt hat und dem auch die Kommission gefolgt ist, möglichst konsequent nachzuleben.

Ich wenigstens werde alles unterstützen, was effektive Nachführung ist; ich werde umgekehrt alles bekämpfen, was darüber hinausgeht, weil inhaltliche Neuerungen nicht in die Vorlage über die Nachführung gehören.

Gewisse Neuerungen sind zweifellos sinnvoll, inhaltliche Reformpakete sind richtig, aber sie sollen getrennt behandelt werden. Ich hoffe, dass damit die Chance gewahrt wird, dass das Reformwerk vor Volk und Ständen Gnade finden wird.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

## Dritte Sitzung – Troisième séance

Dienstag, 20. Januar 1998

Mardi 20 janvier 1998

15.00 h

Vorsitz – Présidence:

Leuenberger Ernst (S, SO)/Heberlein Trix (R, ZH)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

**Rechsteiner** Paul (S, SG): Zunächst besten Dank für die Gelegenheit, den Rückweisungsantrag, wenn auch mit Verspätung, doch noch begründen zu können.

Was will eine Revision? Sie will primär, wie schon der Name selbst es sagt, etwas ändern. Das Projekt nun, das uns der Bundesrat vorgelegt hat, nennt sich zwar Reform, Revision, ja sogar Totalrevision; aber diese Revision will gar nichts ändern, sondern sie ist als «formelle Nachführung» die Negation jeder Veränderung. Sie wird getragen vom Willen zum Statischen, zur Beharrung und zur Nichtveränderung. Das uns vorgelegte Projekt einer Revision ist somit ein Widerspruch in sich oder ein Etikettenschwindel.

Was ist das für ein Staat, der die Revision seines Grundgesetzes nicht etwa anstrebt, um damit etwas zu erreichen, sondern der die Reform nur als Selbstzweck betreibt? Ist das nicht ein Luxus, den sich nur ein Land leisten kann, dem die Ziele abhanden gekommen sind? Oder umgekehrt: Was hat eine Regierung zu verdrängen, dass sie so tun muss, als ob sich etwas bewegte, nur damit der Schein entsteht, dass sich etwas bewegt, wo sich real rein gar nichts bewegt? Oder noch schlimmer: Soll diese Scheinreform, dieses systematische Treten an Ort, um es einmal hart auszudrücken, etwa echte Reformen verhindern, welche dieses Land nun beileibe nötig hätte?

Es ist ja nicht so, dass dieses Land keine Probleme hätte. Dieses Land, oder zumindest seine führende Schicht, hat gewaltige Probleme mit seiner Vergangenheit – mindestens mit der Vergangenheit der letzten fünfzig oder sechzig Jahre, die bis heute nicht ansatzweise begriffen und verarbeitet sind. Das Land hat massive Schwierigkeiten mit seiner Stellung in Europa und in der Welt, und die Menschen in diesem Land spüren immer mehr eine Kluft zwischen ihren Bedürfnissen und der Entwicklung der Wirtschaft, vor allem des Finanzsektors, sowie eine Kluft zwischen ihren Problemen und einer Politik, die den Finanzsektor vergoldet und gleichzeitig den Sozialstaat einreissen will.

Die schweizerische Verfassungsgeschichte des 19. Jahrhunderts war gesamthaft gesehen eine grosse Geschichte; eine Geschichte von Konstitution, tragenden Überlegungen und weitreichenden Reformen. Im 20. Jahrhundert kamen verfassungsrechtliche Fortschritte ausschliesslich durch Teilrevisionen – durch teilweise sehr wichtige Teilrevisionen – zustande. Der Begriff der Totalrevision stand in diesem Jahrhundert unter keinem glücklichen Stern. 1935 wurde die Totalrevisions-Initiative der Frontisten und Jungkonservativen vom Volk massiv verworfen. Der Schlussbericht der Arbeitsgruppe

Wahlen in den siebziger Jahren war, obschon solide bürgerlich verankert, dem heutigen Projekt meilenweit voraus: bei der Formulierung von Sozialrechten – anstelle von schlaffen Sozialzielen, die heute offenbar das Maximum darstellen sollen und die weit hinter dem zurückbleiben, was sich beispielsweise heute schon aus dem Uno-Pakt I ergibt –, aber auch beim Grundrechtsverständnis oder bei den Institutionen, wo doch die Arbeitsgruppe Wahlen Überlegungen, beispielsweise zum Ständerat, angestellt hat.

Wer hätte beispielsweise beim Entwurf Koller noch gewagt, an die Einrichtung eines Wirtschaftsrates oder eines Sozialrates zu denken? Wir kennen das Schicksal des Schlussberichtes Wahlen; um so erbärmlicher nimmt sich die Vorlage aus, die wir jetzt dem Volk als Verfassungsprojekt vorlegen sollen.

Namens einer Minderheit der SP-Fraktion stelle ich Ihnen wie Fraktionskollege Rennwald einen Rückweisungsantrag. Diese Anträge unterscheiden sich im Adressaten, an den die Rückweisung erfolgen soll: einerseits an den Bundesrat, andererseits an die Kommission – damit Sie eine Auswahl haben. Mit dem Rückweisungsantrag wird zum Ausdruck gebracht, dass wir – im Unterschied zu den Nichteintretensanträgen von rechtsausen – sehr wohl den Reformbedarf bejahen, eine Revision auch begrüßen würden, aber eine Reform, welche diesen Namen auch wirklich verdienen würde. Eine echte Revision setzt allerdings voraus, dass wir uns mit den wesentlichen inhaltlichen Fragen beschäftigen, angefangen bei den Sozialrechten und beim Wirtschaftsrecht – unter Einschluss der Regulierung des Finanzplatzes, der uns jetzt so zu schaffen macht – bis hin zur Stellung unseres Landes in Europa und der Welt.

1848, aber auch 1874 war die Schweiz ein Land, in dem sich etwas bewegte. Die Schweiz war 1848, um Bruno Schoch zu zitieren, «der politische Herzschlag Europas», das einzige Land, in dem die liberale, die demokratische Revolution gesiegt hatte. Damals wurde die Verfassung geschaffen, um damit etwas zu ändern, und die Schweiz hat echte Pionierleistungen vollbracht. Wenn wir heute dem Anspruch der Verfassungsgesetzgebung gerecht werden wollen, dann müssen wir zuerst bereit sein, uns den grossen, drängenden Fragen unserer Zeit zu stellen. Bevor wir dazu nicht bereit sind – und das erfordert eine Debatte über die politischen Inhalte –, ist es besser, die Revision, die sonst zum blossen Schein verkommt, ruhen zu lassen und die knappen Ressourcen Energie, Zeit und Geld für die Lösung der echten Probleme einzusetzen.

**Präsidentin:** Damit kehren wir zurück zur Liste der Einzelredner.

**Jutzet** Erwin (S, FR): Es gibt natürlich tausend gute Gründe, gegen diese Revision zu sein; Herr Rechsteiner hat ein paar davon genannt. Ich bin auch der Meinung, dass das Konzept der Nachführung ein allzu enges Korsett ist. Ich glaube ebenfalls, dass die Gefahr besteht, dass wir die Illusion einer neuen Verfassung haben können, währenddem wir in Wirklichkeit nur die alte Verfassung neu geschrieben haben. Eine weitere Gefahr besteht zudem sicher in einer Betonierung der Grundrechte, was wiederum verhindern könnte, dass das Bundesgericht – wie es dies in den letzten dreissig Jahren getan hat – in kreativer Art neue Grundrechte entwickelt. Ich würde mir deshalb wünschen, dass Herr Bundesrat Koller eine Erklärung abgibt, in der deutlich zum Ausdruck kommt, dass diese Praxis auch in Zukunft möglich sein wird.

Ich habe es mir zur Gewohnheit werden lassen, mich vor wichtigen Entscheiden in die Rolle meiner schulpflichtigen Kinder zu versetzen. Was werde ich meinen Kindern antworten, wenn sie mich im Jahre 2012 fragen: «Papa, warum warst Du im Januar 1998 gegen die Revision der Bundesverfassung?» – Ich würde ihnen antworten, ich hätte mehr gewollt, ich hätte anderes gewollt. Vielleicht würden sie mir dann antworten, wir befänden uns jetzt im Jahre 2012 und hätten noch immer keine neue Verfassung. Aufgrund dieser Verantwortung – weil ich mich nämlich nicht dem Vorwurf aussetzen möchte, eine Chance verpasst zu haben – votiere ich heute für Eintreten. Ich bin dafür, mitzumachen.

Wir sollten dabei das Korsett der Nachführung tatsächlich sprengen; wir sollten einen Aufbruch wagen und schauen, wohin uns dieser Weg führt. Die Verfassungsdiskussion soll eine Debatte über das Bild, ja über die Zukunft dieser Schweiz auslösen, die uns allen lieb ist. Herr Fischer-Seengen hat vor dem Mittagessen gesagt, wer über die Nachführung hinausgehen möchte, werde der Totengräber dieser Revision sein. Ich bin aber, wie Herr Rechsteiner, genau der gegenteiligen Meinung: Totengräber sind jene, die stehenbleiben, die keinen Fortschritt zulassen und die ein Treten an Ort propagieren. «Panta rhei», alles fliesst: Wir brauchen Utopien und Visionen in diesem Land, und zwar nicht nur BK-Visionen.

Die Kommission hat meines Erachtens den Vorentwurf in einigen Punkten doch verbessert. Ich erwähne bei den Staatszielen die Chancengleichheit, das Nachhaltigkeitsprinzip und die Förderung der Familie, bei den Grundrechten das Diskriminierungsverbot bei Behinderungen und allen Arten von Lebensformen, die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter sowie die Verbesserung der Stellung der Untersuchungshäftlinge und deren Angehörigen.

Enttäuscht bin ich in verschiedenen anderen Punkten, namentlich in bezug auf die Existenzsicherung. Da hat mir die Kommission eine zu restriktive Formulierung gewählt, auch in bezug auf die Eigentumsgarantie, die unbedingt mit dem Pendant Sozialpflichtigkeit ausgestattet werden sollte. Herr Engler hat für die CVP-Fraktion angetönt, dass es in diese Richtung gehen könnte. Das wäre übrigens keine revolutionäre Errungenschaft: Wir kennen sie im deutschen Grundgesetz seit jeher. Enttäuscht bin ich auch in bezug auf die Sozialziele, die meines Erachtens tatsächlich allmählich Sozialrechte werden sollten. Wir sind immer noch eines der reichsten Länder dieser Welt. Ich kann nicht verstehen, warum die medizinische Versorgung von allen in diesem Land lediglich ein soziales Ziel sein sollte. Es muss doch möglich sein, dass das ein Sozialrecht ist!

Des weiteren möchte ich noch auf eine Gefahr hinweisen: In der Kommission wurde von bürgerlicher Seite versucht, das Redaktionsgeheimnis und auch das Streikrecht zurückzunehmen, auf die Gesetzesebene zu verbannen. Falls dies durchgehen sollte, meine ich, könnten wir als Sozialdemokraten dem Entwurf nicht mehr zustimmen. Das sind Bedingungen sine qua non. Darauf habe ich in den Kommissionen immer wieder hingewiesen.

Letztlich noch ein Wort zur Sprachenfrage. Ich teile die Meinung von Herrn Kollege Leuba. Ich bin glücklich über die Trennung von Sprachenfreiheit im Grundrechtskatalog und übrige Sprachenfragen im Kapitel Zuständigkeit. Ich bin besonders glücklich darüber, dass man den Kantonen die Freiheit gibt, die Amtssprachen selber zu wählen – unter der Zielvorgabe «Wahrung des Sprachfriedens», mit einem gemässigten, gemilderten Territorialitätsprinzip und mit dem Schutz der angestammten Sprachminderheiten.

**Maury Pasquier** (Liliane (S, GE): «Les femmes et les enfants d'abord!» Ces mots criés par le capitaine – ou bien peut-être est-ce par la capitaine? – au moment où son bateau coule ne doivent pas faire penser que notre navire est en perdition. Ce sont simplement ces mots qui définissent le mieux les accents que je souhaiterais mettre dans le travail de révision de la constitution, accents qui devront ressortir suffisamment marqués à la fin de nos débats pour éviter, à mes yeux, que le bateau ne coule.

«Les femmes d'abord!» Vous verrez que cela concerne bien évidemment l'ensemble de notre société, femmes et hommes, jeunes et vieux. En effet, que l'on parle de mesures positives pour concrétiser l'égalité matérielle entre femmes et hommes, ou du libre choix d'une autre forme de vie commune que le mariage, ou de l'indispensable formulation non sexiste du texte français de la constitution, cela concerne l'ensemble de la société qui, pour connaître un minimum d'harmonie, doit offrir à tous ses membres la garantie d'un traitement équitable et la possibilité de développement de ses propres capacités.

Pour utiliser les termes de M. Deiss ce matin, pour permettre au droit écrit de correspondre au droit vécu, il faut que les

mots qui le portent aient une signification et une résonance pour les personnes qui le lisent et qui le vivent. C'est la raison pour laquelle la formulation non sexiste dans toutes les langues nationales est l'indispensable preuve de l'adéquation de cette constitution révisée au vécu de la population suisse, qui n'a pas attendu la bénédiction de l'Académie française – laquelle, en France même, n'a que voix consultative – pour intégrer à son langage «la présidente» ou «la conseillère nationale». Comme l'a dit Mme Semadeni ce matin, comme l'ont dit les bureaux de l'égalité grâce à une conférence de presse, comme l'a compris le Conseil des Etats, c'est le seul moyen de garantir l'égalité des droits entre hommes et femmes, de même que l'égalité de traitement de toutes les femmes entre elles.

«Les enfants d'abord!» Ces mots concernent bien évidemment aussi l'ensemble de la société, mais encore plus la société et le monde de demain. Ainsi, si certains éléments ont été repris par la majorité de la commission, comme l'interdiction du travail des enfants ou la naturalisation facilitée des enfants apatrides, il manque encore des éléments significatifs à la protection et à l'encouragement des enfants et des jeunes en particulier, que ce soit le droit à une formation professionnelle, l'encouragement à la participation qui en fera des citoyennes et des citoyens actifs, le droit à des allocations familiales ou encore l'interdiction de discrimination fondée sur l'âge qui, soit dit en passant, concerne aussi les personnes du troisième ou du quatrième âge.

Il reste donc du pain sur la planche, même vu à travers ces deux seules lunettes, pour que la révision de la constitution soit une réelle mise à jour, c'est-à-dire pas seulement une traduction en français moderne de l'actuelle constitution, mais un texte fondamental dans lequel les citoyennes et les citoyens se retrouvent, qui corresponde à la réalité du pays aujourd'hui. Faute de quoi ce projet, qui n'est certes pas le paquebot flamboyant neuf d'une vraie réforme, pourrait sombrer corps et biens avant d'atteindre le port.

**Teuscher** Franziska (G, BE): Als vor 150 Jahren die erste Fassung der Verfassung, die wir heute reformieren wollen, vorlag, war dies in demokratischer und gesellschaftlicher Hinsicht ein Pionierwerk. Es wurden neue Rechte und Freiheiten für die Bürger dieses Landes formuliert. Die Rechte und Freiheiten der Bürgerinnen dieses Landes mussten aber anschliessend in langen und zähen politischen Auseinandersetzungen erkämpft werden. Ich erinnere nur daran, dass sich die Generation meiner Mutter noch massiv für die Einführung des Frauenstimmrechtes wehren musste. Ich knüpfte also mit meinem Votum an das vorherige Votum von Liliane Maury Pasquier an.

Die Gleichstellung müsste einen viel stärkeren Niederschlag in der nachgeführten Bundesverfassung finden. Eine der vorordentlichsten Aufgaben eines modernen und demokratischen Staates ist es, für eine wirkliche Gleichstellung aller Bürgerinnen und Bürger in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft zu sorgen. Damit könnten wir auch auf zeitgemässe Weise an die liberale und emanzipatorische Tradition der ersten Bundesverfassung anknüpfen. Denn was wir heute tun und mit etwas viel Brimborium als Verfassungsreform feiern, ist kaum mehr als eine redaktionelle Überarbeitung des bestehenden Rechtes. Effektiv wird damit übertüncht, dass in vielen Bereichen ein wirklicher Reformbedarf besteht.

Um konkret zu werden: Wenn wir jetzt schon die Pflichtübung der Verfassungsreform absolvieren, muss ein zusätzliches Reformpaket angegangen werden: die Gleichstellung von Frau und Mann. Die grüne Fraktion wird diese Forderung in einem parlamentarischen Vorstoss aufnehmen.

Eine Gleichstellungspolitik, welche diesen Namen verdient, kann sich nicht darauf beschränken, einfach da und dort ein paar Retuschen und Korrekturen in der Verfassung anzubringen, sondern sie muss dies systematisch tun. Ich möchte Ihnen kurz die wichtigsten Punkte eines Reformpaketes darlegen. Leider kann ich das, wie auch vorhin ausgeführt wurde, nur anhand des deutschen Textes tun; die französische und die italienische Fassung sind beide nicht geschlechtsneutral formuliert.

Zuerst müsste einmal die Präambel angegangen werden: Der «Allmächtige Gott Vater» müsste aus der Verfassung verschwinden. Er könnte zukünftig im himmlischen Haushalt mehr Verantwortung übernehmen. (*Heiterkeit*) Hier hat die Kommission bereits gute Vorarbeit geleistet. Dafür sollte aber die Gleichberechtigung zwischen Frau und Mann als eines der Verfassungsziele in die Präambel aufgenommen werden. Danach müssten konkrete Massnahmen zur Schaffung gleicher Entfaltungsmöglichkeiten von Frau und Mann formuliert werden. Damit sind auch Förderungsbestimmungen und der Ausgleich von Nachteilen gemeint. So müssten zum Beispiel der Grundsatz und auch die Detailregelungen für eine ausgewogene Vertretung der Frauen in allen Bundesbehörden formuliert werden. Dies müsste mit einer klaren Quotenregelung verbunden sein. Die sozialen Grundrechte sollten den sozialen Realitäten angepasst werden. Das heisst: Unbezahlte Familien- und Betreuungsarbeit ist besser und gerechter zwischen den Geschlechtern zu verteilen. Zudem ist das soziale Netz so zu knüpfen, dass die Existenz der Menschen, die sich hauptsächlich dieser wichtigen gesellschaftlichen Aufgabe widmen, gesichert ist. Überhaupt müssten all jene, die sich um die Erziehung und Betreuung von Kindern kümmern, einen besonderen Schutz des Staates geniessen. Bis heute ist es real immer noch so, dass Sozialversicherung, Steuerrecht, Bildungspolitik und Berufschancen all jene bevorzugen, die sich zu 100 Prozent in den Arbeitsprozess integrieren können.

Dies mögen nur ein paar Beispiele zur Reform des vorgeschlagenen Reformpaketes sein. Wenn die Verfassung also auch noch im nächsten Jahrtausend Gültigkeit haben soll, dann müssen wir die tatsächliche Gleichstellung in der revidierten Bundesverfassung sichern.

Angesichts der Tatsache, dass Sie in Bälde wohl einen weiteren Mann in den Bundesrat wählen werden, erlaube ich mir, Sie noch einmal daran zu erinnern, wo wir in Wirklichkeit mit der Gleichstellungspolitik stehen! Ich werde mich in der Zwischenzeit an der Vision auf einem Plakat eines Grossverteilers festhalten, das uns in den nächsten 50 Jahren eine satte Frauenmehrheit im Bundesrat prophezeit.

**Carobbio Werner (S, TI):** Il presidente della nostra commissione, il collega Deiss questa mattina, e il consigliere federale Koller, padre di questa riforma, in altre occasioni hanno sostenuto che la revisione dell'atto costitutivo del paese dovrebbe essere l'occasione per un dibattito profondo e ampio sullo stato e le prospettive del paese. Condivido; effettivamente questo dovrebbe essere lo scopo di un esercizio al quale stiamo dedicando molte ore; specie in tempi come questi, di profonde trasformazioni, di preoccupazioni per la popolazione sull'avvenire del paese.

Dovrebbe essere, aggiungo io, l'occasione per gettare le basi di scelte innovatrici per il futuro. Però perché questo avvenga, occorrerebbe che il testo che uscirà dai nostri lavori sia tale da stimolare interesse e attenzione. Allora permetteremi di dire che il progetto in discussione – progetto A e progetto B – malgrado il lungo e grande lavoro che ci sta dietro da parte del Governo, da parte della commissione, a mio parere resta molto al di qua di quello di cui avremmo bisogno per superare l'attuale crisi di identità in cui ci troviamo. Questo anche e malgrado alcune innovazioni positive che non contesto e che la commissione è riuscita a introdurre. Il meno che si possa dire a questo proposito è che questi progetti – qui come nel paese – sono lungi dal suscitare la passione.

Nessuno, tantomeno il sottoscritto, pensava a riforme rivoluzionarie, a innovazioni radicali, a rotture traumatiche con il passato. Nelle attuali condizioni sarebbe stato illusorio oltretutto velleitario pensarlo. Però personalmente, pur nel quadro dell'impostazione scelta – «messa a giorno» e riforme su alcuni capitoli particolari – mi aspettavo qualche cosa di più. Uno sforzo comune, al di sopra delle parti, per dare qualche risposta alle attese e alle preoccupazioni del paese e della sua gente. Invece, secondo la mia modesta opinione, ancora una volta come per altri problemi del paese, questo sforzo si è ridotto ad un minimo denominatore che non soddisfa, che scontenta molti e che rischia di passare a lato dei veri pro-

blemi del paese. Sono d'accordo con il collega Pelli che sulla riforma della costituzione occorre preoccuparsi di trovare il più largo consenso possibile. Però non credo che ciò debba essere fatto al ribasso come mi pare in buona parte è il contenuto del progetto che stiamo per discutere.

Alcuni esempi a sostegno di questa mia tesi:

Per esempio a proposito della priorità alle riforme, quelle che discuteremo dopo, sulla giustizia ed i diritti popolari, mi chiedo: erano queste le riforme prioritarie? Lo chiedo al consigliere federale Koller: sono queste le riforme che dobbiamo affrontare in questo momento, che la gente si attende? Ho qualche dubbio in proposito.

Penso ancora, per restarne al progetto A, agli articoli che riguardano la politica economica del paese. L'esigenza di una politica economica attiva dei poteri pubblici in questo momento è sentita da parte della popolazione. Ora, a mio parere gli articoli relativi del progetto sono condizionati da una serie di limitazioni che arrischiano di svuotarli di contenuto.

Lo stesso discorso, per fare un altro esempio e non andare troppo per le lunghe, vale per quanto riguarda la fiscalità. O penso ancora al problema dell'introduzione del diritto allo sciopero che sembrerebbe un passo avanti e apparentemente lo è. Ma la disposizione contiene tante di quelle limitazioni che arrischia di essere una pura affermazione vuota di contenuti operativi. Stesso e in parte uguale discorso potrei fare per quanto riguarda i diritti sociali.

In queste condizioni, pur con tutta la buona volontà – e sono preso da sentimenti contraddittori –, accettazione da un lato del realismo di chi pensa che nelle attuali condizioni era il massimo che si poteva fare e che comunque degli sforzi positivi, che non nego sono stati fatti, e dall'altro dalla convinzione che oggi abbiamo bisogno di altro, mi chiedo se quanto stiamo facendo sia nell'interesse stesso della prospettiva della revisione della Carta fondamentale del paese. Lo chiedo in particolare ai due relatori dei quali so che si sono impegnati a fondo. Lo chiedo al presidente della commissione che ha dato un contributo notevole ai lavori della commissione, e lo chiedo al consigliere federale Koller che anche lui con i suoi collaboratori si è impegnato a fondo per mandare in porto finalmente, dopo anni di discussione, questa revisione. Perché temo una cosa, se non si risponde a questa domanda: corriamo il rischio che in votazione popolare questa riforma potrebbe cadere. Avremmo così non solo fatto un lavoro per niente, ma ritarderemmo tutto, e in più crescerebbe la sfiducia del paese verso la classe politica.

Penso che dovremmo riflettere su questo pericolo. È per questo che personalmente sono piuttosto favorevole alle proposte di rinvio, pronto a ricredermi se – nel caso che queste proposte non dovessero passare – la discussione porterà a miglioramenti sostanziali e effettivi nella direzione che ho sottolineato.

**Dünki Max (U, ZH):** Unsere Fraktionssprecher haben Ihnen in ihren Voten unsere Haltung zu dieser Vorlage bekanntgegeben. Wir stehen der ganzen Übung recht kritisch gegenüber. Es wäre besser und sinnvoll gewesen, von den realen Problemen auszugehen, statt alten Wein in neuen Schläuchen zu präsentieren. Das ist kein Vorwurf an die Verfassungskommission; sie hat sich Mühe gegeben, das Bestmögliche herauszuholen. Die jetzige Vorlage ist nicht mehr als eine kleine Revision der Bundesverfassung; die Bezeichnung «Reform» verdient sie nicht. Auf verschiedenen Gebieten würde bezüglich grundlegender Reformen ein grosser Handlungsbedarf bestehen.

Ein Bereich ist die Handhabung des Föderalismus. In Artikel 3 der heute gültigen Verfassung steht ja der schöne Satz: «Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.» Im Verlaufe der Jahrzehnte ist diese Kompetenzverteilung derart unübersichtlich geworden, dass sich eine Neuregelung geradezu aufdrängt. Nur in wenigen Fällen obliegt die Erfüllung einer Staatsaufgabe entweder dem Bund oder den Kantonen. In der Mehrzahl werden die Aufgaben zwischen den Gewalten zum Nachteil der Bürgerinnen

und Bürger unübersichtlich aufgeteilt. Man kann diese Regelung geradezu mit einem Gemischtwarenladen vergleichen. Aus Zeitgründen kann ich nur wenige Beispiele erwähnen: Das Volksschulwesen ist Sache der Kantone; der Bund aber bestimmt den Schulanfang. Der Bund erfasste einige Fragen der formellen Steuerharmonisierung; über die Steuergerechtigkeit wäre aber ebenfalls zu diskutieren, und mit einer materiellen Steuerharmonisierung wäre Gerechtigkeit herbeizuführen. Auch in der Aussenpolitik besteht keine klare Gewaltentrennung mehr. Dieser Katalog liesse sich beliebig ergänzen.

Gleiches gilt bei den Vollzugsbestimmungen: Der Bund bestimmt, die Kantone haben zu vollziehen, und das führt zu von Ort zu Ort verschiedensten Auslegungen und damit zu Ungerechtigkeiten. Denken Sie nur an die Raumplanung oder an das Gesundheitswesen! Angesichts der unterschiedlichen Anwendungen der Bundesvorschriften auf Stufe der einzelnen Kantone kann man nicht mehr sagen, dass alle Schweizer vor dem Gesetze gleich sind.

Ich möchte nicht falsch verstanden werden. Am Grundsatz des Föderalismus ist nach meiner Auffassung nach wie vor festzuhalten. Aber die Bundesverfassung sollte in diesem Sinne ausgemistet werden, damit der Föderalismus wirklich wieder zum Tragen kommt. Jede einzelne Aufgabe sollte klipp und klar einem Gemeinwesen zugeteilt werden, das würde für alle nur Vorteile bringen. Wer befiehlt, soll zahlen. Wer Entscheide trifft, soll hierfür die ganze Verantwortung übernehmen. Eine Föderalismusreform wäre viel wichtiger als eine Reform der Volksrechte.

Ich frage Herrn Bundesrat Koller: Warum packt man jetzt dieses heisse Eisen nicht an? Sieht der Bundesrat nicht ein, dass hier wirklich ein grosser Handlungsbedarf besteht? Wir behalten uns vor, bezüglich der Reform des Föderalismus eventuell bei den einzelnen Artikeln Einzelanträge zu stellen. Wenn wir auf diesem Gebiet nichts unternehmen, schaffen wir wirklich ein «Reförmchen» und nicht eine Neuaustrichtung, die wir an der Jahrtausendwende dringend benötigen würden. Nur weil es unangenehm ist, dürfen wir den Kopf nicht in den Sand stecken. Schon Gottfried Keller sagte: «Lasset uns am Alten, so es gut ist, halten, doch auch zu jeder Stund' bauen auf neuem Grund.»

Trotz diesen Vorbehalten bin ich für Eintreten auf die Vorlage.

**Fehr Hans (V, ZH):** Ich habe das Privileg, genau zur Halbzeit zu sprechen, als ungefähr 24. von 48 Rednern. Ich möchte mich abheben von dem, was bisher vor allem in Sachen Politphilosophien gelaufen ist. Ich will das nicht deklassieren, aber ich meine, ein Grossteil der bisherigen Voten hat sich mit visionären Dingen, mit Politphilosophien und dergleichen befasst, weniger mit der Realität einer Bundesverfassung, eines Grundgesetzes.

Ich trete auf diese Vorlage ein. Ich plädiere für Eintreten, nur schon deshalb, weil ich meine, die bisherige Übung hat den Staat und den Steuerzahler schon sehr viel Geld gekostet. Wir haben den Auftrag und die Pflicht, diese Sache zu einem guten Ende zu führen. Das ist im Jubiläumsjahr kein schlechtes Ziel.

Aber ich frage Sie als «Halbzeitbilanzziehender»: Was sind denn der Auftrag und das Ziel? Leider – vielleicht ist dies etwas banal – muss ich Ihnen wieder einen Satz vorlesen: Der Bundesrat soll einen Entwurf unterbreiten, der «das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen» wird (Botschaft S. 27). Was da in gewissen Anträgen gefordert wird, das geht weit über diesen klaren Auftrag hinaus.

Genau das, was ich vorgelesen habe, nämlich der Rahmen der Nachführung, wäre aber doch der gemeinsame Nenner, der in verschiedenen Voten angetönt wurde – sonst werden wir diesen gemeinsamen Nenner nicht finden. Zum Beispiel hat es im Rahmen der Nachführung keinen Platz für Anträge wie den Rückweisungsantrag Rechsteiner Paul. Wenn Sie ihn nachlesen, läuft das auf einen sozialistischen Supersozialstaat hinaus, mit Sozialrechten, die niemand bezahlen kann und die zur Armut für alle führen werden. Der zweite

Rückweisungsantrag, der Rückweisungsantrag Rennwald mit der Forderung nach totaler Eurokompatibilität, ist für mich eine Art «Unionsbeitrittsvorbereitungs-Vertrag», eine Art Brüsseler Abkommen, aber ganz sicher nicht eine Grundlage für die Bundesverfassung im Rahmen der Nachführung.

In der Nachführung haben auch Dinge keinen Platz wie das Streikrecht auf Verfassungsebene, die Sozialziele – die in der Tendenz eindeutig in Richtung Sozialrechte und Abbau von Selbstverantwortung gehen. Keinen Platz hat auch der Städteartikel, der ein «Geldflussartikel erster Güte» direkt vom Bund an die Städte sein wird. Den Variantenabstimmungen haben Sie bereits gegen meinen Widerstand zugestimmt. Bezüglich der Variantenabstimmung laufen Sie Gefahr, dass die Vorlage abgelehnt wird, weil der, der darüber entscheiden muss, noch nicht weiss, welche Variante am Schluss Gültigkeit haben wird.

Ebenfalls keinen Platz in der Nachführung hat meines Erachtens die Forderung, dass die Bundesversammlung in der Aussenpolitik dem Bundesrat Ziele vorgeben und ihm Aufträge erteilen kann. Da gehen Sie in eine Richtung, die nichts mehr mit Nachführung zu tun hat, sondern wo Kompetenzen und Verantwortlichkeiten verwässert werden. Ich könnte noch vieles aufzählen; das, was ich jetzt aufgezählt habe, ist alles keine Nachführung, das müssen Sie zugeben, wenn Sie ehrlich sind. Das hat vor dem Stimmbürger keine Chance. Die einen gehen da in der einen Richtung viel zu weit und die anderen in der anderen Richtung. Am Schluss haben Sie ein Patt, ein Nullsummenspiel.

Was mich auch stört, ist der Begriff «nachhaltige Entwicklung» oder «Nachhaltigkeit» bzw. für die welschen Freunde «durabilité». Das tönt ja sehr gut. Meinetwegen kann das in der Verfassung bleiben, aber dieses Wort ist das neue Evangelium, und das darf nicht sein. Wir haben stundenlang auf Kosten der Steuerzahler auch über die «Nachhaltigkeit» diskutiert, und jeder versteht darunter etwas anderes. Vor zwanzig Jahren bin ich im Militärdienst dieser «Nachhaltigkeit» zum ersten Mal begegnet. Es ging um einen Entschluss, und der Auftrag an einen Infanteriezug lautete, eine Achse zu sperren. Dann musste man seine Absicht formulieren. Der Zugführer, der am meisten Applaus einheimste, war derjenige, der sagte: «Ich will nachhaltig sperren.» Das heisst aber nichts. Entweder sperre ich oder ich sperre nicht, «nachhaltig sperren» heisst nichts. Und ebensowenig Berechtigung hat das «gummige» Nachhaltigkeitsprinzip in der Bundesverfassung.

Ich werde und auch Sie werden am Schluss Bilanz ziehen. Ich bitte Sie, nach der Detailberatung, ehrlich Bilanz zu ziehen, ob wirklich erstens eine reine Nachführung vorgenommen wurde und ob zweitens diejenigen Dinge, welche die zentralen Werte unseres Staates sind – Volksrechte, Freiheiten, Wirtschaftsfreiheit, Souveränität, Neutralität – nicht verwässert und geschmälert wurden. Nur dann kann ich der Nachführung zustimmen.

**Aeppli Regine (S, ZH):** Wie es nicht anders zu erwarten ist, setze ich die Akzente und die Anforderungen an eine Revision der Bundesverfassung etwas anders als mein Vorredner. Ich gehöre aber auch zur Mehrheit der SP-Fraktion, die für Eintreten auf die Verfassungsrevision ist.

Bundesrat Koller und seinen Leuten kommt das Verdienst zu, die nötige Beharrlichkeit in der Verfolgung dieses doch etwas angejahrten Projektes aufgebracht und eine Formel dafür gefunden zu haben, die sich als genial erweisen könnte, falls es gelingt, sie inhaltlich zu füllen. Ich meine damit das Konzept der rollenden Totalrevision, bestehend aus dem «gelifteten» Gerüst namens Nachführung und den Sanierungsvorhaben in ausgewählten Teilbereichen.

Ich stimme den Revisionsbefürwortern und -befürworterinnen auch darin zu, dass es nicht unsere Aufgabe ist, im Bundeshaus zu sitzen und abzuwarten, bis die Reformwelle auf uns zukommt. Solche Wellen haben nämlich die Tendenz, mehr mit sich zu reissen, als selbst radikalen Reformerrinnen und Reformern lieb ist.

Im übrigen scheint es mir müssig zu sein, sich über einen Mangel an Bewegung zu beklagen. Es ist nämlich sehr vieles



in Bewegung. Das Problem ist vielmehr, dass der Wellenschlag auf der politischen Ebene sehr unterschiedlich wahrgenommen wird und kein Konsens darüber besteht, wie das Schlingern des Dampfens in den Griff zu bekommen ist. Die vergangenen Jahre haben mit aller Deutlichkeit gezeigt, dass die Zeiten des Sonderfalles Schweiz vorbei sind. Die ökonomische Krise und die Infragestellung der politischen Glaubwürdigkeit im internationalen Verbund haben einen Prozess ausgelöst, dessen Ausgang offen ist.

Soll an den in der Verfassung formulierten Zielen des «inneren Zusammenhalts», der «gemeinsamen Wohlfahrt», der «kulturellen Vielfalt», der «Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen» usw. festgehalten werden, muss die Politik gestaltend eingreifen können. Diese Güter entstehen nicht von selbst. Sie machen eine ständige politische Interventionsbereitschaft notwendig. Fehlt diese, ist ihr Fortbestand von der Brutalität der kapitalistischen Logik bedroht.

Gemessen an der Bewegung, die die weltweite ökonomische Entwicklung sowohl im Innen- wie im Aussenverhältnis der Schweiz ausgelöst hat, nimmt sich das Revisionsvorhaben bescheiden aus. Ich kann nachvollziehen, dass es Leute gibt, die diese Diskussion als überflüssig betrachten, weil sie am wirklichen Reformbedarf vorbeigeht und weil die Gefahr besteht, dass mit einem Lifting die Notwendigkeit eines operationellen Eingriffs am Organismus übertüncht wird.

Wer die Verfassung reformiert, kommt nicht darum herum, die Dimensionen unserer Staatlichkeit zu diskutieren. Im öffentlichen Diskurs besteht an sich Einigkeit darüber, dass dem Nationalstaat in der heutigen Form – und dem schweizerischen in seiner Introvertiertheit ganz besonders – Grenzen gesetzt sind, die es unmöglich machen, dass die Politik über der Ökonomie steht.

Die Neuregelung des Verhältnisses zwischen Politik und Wirtschaft wäre heute eine der wichtigsten Aufgaben der Staatsreform. Die Strukturen, mit denen der moderne Leistungsstaat seine Aufgaben im Bereich der sozialen Gestaltung und wirtschaftlichen Lenkung zu erfüllen versucht, sind immer noch die gleichen wie zur Zeit der Gründung des Bundesstaates, also zu Zeiten des Nachwächterstaates. Es erstaunt deshalb nicht, dass der Vollzug in eine Krise geraten ist, die sich mit der Finanzknappheit im öffentlichen Sektor noch verschärft und die zu einer eigentlichen Staatskritik geführt hat.

Dies hat einen Veränderungsprozess ausgelöst, der sich auf einer mehr oder weniger informellen Ebene abspielt. Was jahrzehntelang durch demokratisch legitimes, hoheitliches Handeln geboten und verboten wurde, wird Stück für Stück durch die Schaffung wirtschaftlicher Anreize, durch partnerschaftliche Absprachen zwischen öffentlichen und privaten Subjekten ersetzt. Sparmassnahmen führen zum Abbau staatlicher Leistungen und zu Verwaltungsreformen im Sinne des New Public Management. Solche Massnahmen reformieren den Staat in beträchtlichem Ausmass, aber nicht im Rahmen einer offenen, demokratischen Verfassungsreform, sondern unter dem Druck von Sach- und Denkwängen.

Weder die Nachführung noch die Reformpakete setzen sich mit diesen Fragen auseinander. Das ist heikel, denn diese Prozesse prägen das Staatsverständnis auf eine sehr grundsätzliche Art. Ich denke, dass wir auch diesbezüglich etwas mehr Zielorientierung erreichen sollten, sonst laufen wir Gefahr, dass die Kieselsteine, die wir uns auf den Weg gelegt haben, ihre Leuchtkraft allmählich verlieren.

In diesem Sinne plädiere ich für eine Fortsetzung des Verfassungsdiskurses.

**Mühlemann Ernst (R, TG):** Unser Bundespräsident hat uns gestern ermahnt, bei dieser Verfassungsrevision die Substanz der direkten Demokratie zu erhalten. Nun ist die Verfassung von 1848 ja ein politisches Wunderwerk, denn sie enthält das ausgeprägteste Mitwirkungsmodell für das Volk. Weltweit gibt es nichts Vergleichbares. Aber wir haben noch andere Substanz, die erhalten bleiben muss. Ich denke etwa an die föderalistische Struktur, an das Prinzip der immerwährenden Neutralität oder an das echte liberale Gedankengut.

Wenn wir jetzt an die Revision gehen, können wir nicht nur werterhaltend arbeiten, sondern wir haben uns der Aktualität anzupassen, die 150 Jahre Entwicklung mitzunehmen. Frau Hubmann, man kann sich fragen, was echte und was falsch verstandene Aktualität ist; da gehen die Meinungen eben auseinander.

Zur direkten Demokratie möchte ich einfach feststellen, dass sich auch die Freiheit in zu vielen Freiheiten erschöpfen kann. Perikles hat zu Recht gesagt: Jedes System geht an seiner Übertreibung zugrunde. Sogar der direkten Demokratie kann das geschehen. Ich befürworte deshalb kleine Modifikationen wie etwa die Erhöhung der Unterschriftenzahlen bei Initiative und Referendum. Ob man hier den Mut hatte, weit genug zu gehen, wage ich zu bezweifeln; man könnte hier noch etwas entschiedener korrigieren.

Im Bereich des föderalistischen Aufbaus unseres Landes hat man offenbar zur Kenntnis genommen, dass unser Bund nicht nur aus Gemeinden und Kantone besteht, sondern auch städtische Agglomerationen und natürlich unsere Lieblingsgebiete in den Alpen eine besondere Rolle spielen. Ich frage mich, warum man die Grenzregionen nicht erwähnt hat. Es wird neuerdings von der Aussenpolitik der Kantone gesprochen, und das betrifft in erster Linie die Grenzregionen. Man könnte hier den Entwurf modern ergänzen, ohne dass das der Verfassung schaden würde.

Die Neutralität ist ein umstrittenes Thema. Ich freue mich, dass sie nicht aus der Verfassung verbannt worden ist. Immerhin hätte ich mir auch hier wünschen können, etwas modernere Formen zu finden, denn die Neutralität ist heute nicht mehr nur eine passive Schutzmassnahme, um die Unabhängigkeit des Landes zu erhalten, sondern auch ein aussenpolitisches Mittel, um Frieden und Sicherheit ausserhalb unseres Landes zu unterstützen. Da ist eine sehr wertvolle neue Dimension hineingekommen, die man eigentlich erwähnen müsste.

Besonderes Gewicht lege ich darauf, dass die liberale Ursubstanz aus der Welt des 19. Jahrhunderts erhalten bleibt. Wir haben es da, Herr Gysin, nicht mit neoliberalem Kleinkram zu tun. Die Freiheit der Wirtschaft, der Kultur, der Medien ist immer noch etwas Wesentliches, und Lösungen, die in diesem Rahmen getroffen werden, sind immer noch besser als alle etatistischen Versuche, die Welt zu verbessern. In dem Sinne sind wir hier in einer Auseinandersetzung zwischen mehr etatistisch orientierten Politikern und sogenannten liberalen Kräften, die daran glauben, dass der Mensch kraft seiner Persönlichkeit in der Lage ist, gewisse Probleme besser zu lösen als der Staat.

Artikel 10 zum Existenzrecht, Artikel 24 zum Streikrecht und Artikel 33 zu den sozialen Zielen stimmen mich misstrauisch. Hier kann man eindeutig noch Verbesserungen anbringen, denn wir wollen das «vivere pericolosamente» aus dem Leben des einzelnen Bürgers nicht völlig wegnehmen. Der einzelne Bürger hat seine Eigenverantwortung auch im nächsten Jahrhundert wahrzunehmen und damit den Staat so zu entlasten, dass er seine Aufgaben erfüllen kann.

Ich bin überzeugt: Wenn es uns gelingt, gemeinsam diese Verfassung nicht nur zu erhalten, sondern im Sinne aktueller Verbesserung auch noch etwas nachzuführen, können wir stolz darauf sein, dass wir etwas Konstruktives geschaffen haben.

**Weber Agnes (S, AG):** Ich schwanke zwischen dem Gefühl einer gewissen Ehrfurcht vor dem Werk, diese geschichtsträchtige Bundesverfassung verändern zu wollen, und der Frage, ob es sich wirklich lohnt, einen solchen Aufwand für eine Renovation zu betreiben, die kaum über einen Pinselanstrich hinausgehen soll. Christian Rentsch, Journalist und Schriftsteller, hat in der Zeitung zum Gedenkjahr «150 Jahre Bundesstaat und 200 Jahre Helvetik» die Verfassungsrevision als Chance für einen neuen Konsens bezeichnet: «Die wichtigsten Leitlinien politischen Handelns, die in den vergangenen 50 Jahren der grossen Mehrheit der Bevölkerung steigende Lebensqualität und Wohlstand brachten, die Ideen von sozialer Gerechtigkeit, Solidarität und Gleichheit waren noch nie so bedroht wie heute. Die Politik lässt willenlos und

geschichtsvergessen zu, dass die Freiheit segmentiert wird. Während die unternehmerische Freiheit grenzenlos wird, schrumpft für einen zunehmenden Teil der Gesellschaft die Freiheitsidee zur bitteren Einsicht in die Notwendigkeit. Die Gesellschaft zerfällt in eine internationale Elite, eine abnehmende Klasse des Mittelstandes und eine wachsende Gruppe von Menschen in unsicherer wirtschaftlicher Lage. Diese Debatte zwingt weit mehr als die Diskussion um Vergangenheitbewältigung und Mythologisierung zur Neubestimmung der Idee Schweiz, denn die dominierende Gestaltungsmacht der 'global players' und international tätigen Finanzmarktakteure reduziert die politischen Gestaltungsmöglichkeiten nicht bloss der Schweiz, sondern aller einzelnen Nationalstaaten auf eine drastische, noch nie dagewesene Weise. Die Idee Schweiz kann nicht mehr im schweizerischen Alleingang gerettet werden, über sie wird in Brüssel und der Uno mitentschieden. Dennoch: Bevor über einen EU- oder Uno-Beitritt der Schweiz entschieden werden kann, muss ein Konsens über die 'Idee Schweiz' gefunden werden.» Ich schliesse mich diesen Worten an.

Als besonders wichtig bei der Aktualisierung der Verfassung erachte ich die Sozial- und Wirtschaftsverfassung, die Verdeutlichung der Steuergerechtigkeit, zu der ich noch einen Antrag einreichen werde, die Gleichstellung von Frau und Mann und die Verankerung der Berufsbildungspolitik. Ich hoffe, dass es uns gelingen wird, einen grösstmöglichen Konsens zu finden, der über eine Nachführung hinausgeht, und bei dieser Konsensfindung nicht im Denken der Vergangenheit stecken zu bleiben, sondern – wie Bundespräsident Cotti vorgeschlagen hat – an das Wohl unserer Kinder und Kindeskinde zu denken.

In diesem Sinne schliesse ich mich den entsprechenden Ausführungen in der Eintretensdebatte an.

**Strahm Rudolf (S, BE):** Ich möchte hier bekanntgeben, dass ich persönlich gegen den Rückweisungsantrag bin; und die SP-Fraktion hat sich im Verhältnis zwei zu eins gegen den Rückweisungsantrag ausgesprochen.

Ich möchte dem endlosen Reigen von tiefeschürfenden Einschätzungen über die Befindlichkeit des Landes nicht noch eine weitere anfügen, sondern mich auf einige grundsätzliche Fragen der Wirtschafts- und Währungsverfassung und der Finanzverfassung konzentrieren. Es wäre natürlich produktiver, wenn ich das bei der Behandlung der entsprechenden Artikel sagen könnte; aber wir haben eine einzige Eintretensdebatte, und man kann dann bei den Wirtschaftsartikeln keine grundsätzlichen verfassungspolitischen Fragen mehr anbringen.

Mein erster Punkt betrifft das Verhältnis von Wirtschaftsfreiheit und Grundrechten. Die Wirtschaftsfreiheit wird im Verfassungsentwurf als Grundrecht aufgeführt, und das ist sicher richtig und unbestritten. Und zwar wird sie wie andere Grundrechte aufgeführt, auf der gleichen Stufe, nämlich wie persönliche Freiheit, Meinungsäusserungsfreiheit, Versammlungsfreiheit usw. Dies ist unbestritten. Nun kommt aber der Vorort und beginnt ein ideologisches «Schattenboxen» mit der Forderung, Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit dürften nur auf Verfassungsstufe geregelt werden, während bei allen anderen Grundrechten eine allfällige Abweichung auf Gesetzesstufe geregelt werden kann.

Dieser ideologische Dogmatismus verdichtet sich auch in zwei schlecht gelungenen Anträgen Baumberger zu den Artikeln 85 und 91. Dieser besondere Schutz der Wirtschaftsfreiheit käme im Vergleich zu den anderen Grundrechten einer Kanonisierung der Wirtschaftsfreiheit gleich. Sie würde gegenüber allen anderen Grundrechten höhergestellt; sie würde im Vergleich mit den anderen Freiheitsrechten als unberührbarer und unantastbarer, als höher geweihtes Freiheitsrecht eingestuft.

Ich muss schon fragen: Welches verschrobene Menschenbild steht hinter einer solchen Forderung, welche die Wirtschaftsfreiheit über die Versammlungsfreiheit, über die Meinungsfreiheit, über die Wissenschaftsfreiheit stellt? Und ich muss auch fragen: Welches antiquiertes und verzerrtes Geschichtsbild steht hinter der Forderung, die Wirtschaftsfrei-

heit – wenn Sie an die Grundfreiheiten von 1798 denken, an die wir in würdiger Feier am letzten Samstag in Aarau erinnert wurden – müsse gegenüber den anderen Grundfreiheiten privilegiert und höhergestellt werden? Welches Geschichtsbild steht denn da hinter diesem ideologischen Dogmatismus? Das war einmal, in den zwanziger und dreissiger Jahren, die Staatsrechtsdoktrin. Professor Junod und andere haben das erzählt. Aber selbst Staatsrechtler wie Professor Gygi, Mitglied der SVP, den ich noch erlebt habe, kam schon vor dreissig Jahren von dieser Dogmatik weg. Die Wirtschaftsfreiheit ist ein Grundrecht wie die anderen. Sie soll dort auf Gesetzesstufe eingeschränkt werden können, wo andere Grundrechte verletzt werden. Alles andere wäre nicht Nachführung, sondern Rückführung auf die Dogmatik der zwanziger Jahre.

Ich komme zu einem zweiten Punkt, nämlich zur Währungsverfassung, Artikel 89. Wir sind mit dem Entwurf des Bundesrates und der Kommission einverstanden. Die Zielsetzung für die Geld- und Währungspolitik der Nationalbank soll als dem Gesamtinteresse des Landes und der Wirtschaft dienend definiert werden. Zum Gesamtinteresse gehören, das ist in Artikel 91 ausgedeutet, ein ausgeglichenes Wirtschaftswachstum, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Bekämpfung der Teuerung. Ich möchte davor warnen, jetzt eines dieser drei Ziele hervorzuheben und prioritär die Geldwertstabilität in der Verfassung festzuschreiben. Ich könnte von meiner ökonomischen Überzeugung her einer Verfassung nie zustimmen, welche die Geldwertstabilität priorisiert. Das würde nämlich heissen, der Finanzsektor und die Geldwertstabilität würden vor dem realwirtschaftlichen Sektor, vor der Beschäftigung, Vorrang erhalten.

Ich bin froh, dass jetzt dieser Verfassungsentwurf vorliegt, und ich möchte zum Schluss Herrn Bundesrat Koller die Frage stellen: Wie halten Sie es jetzt mit dem Entwurf Villiger? Wir haben einen Entwurf des Bundesrates, der aus Ihrem Departement stammt, und Herr Bundesrat Villiger macht in diesen Tagen in Zusammenhang mit der Solidaritätsstiftung eine konferenzielle Vernehmlassung zu einem anderslautenden Währungsartikel – für mich ein Unsinn, eine solche wichtige Frage konferenziell zu lösen. Können Sie, Herr Bundesrat Koller, darüber Auskunft geben, was jetzt die Meinung des Bundesrates ist? Gilt jetzt eigentlich Ihr Verfassungsentwurf, oder gilt der dogmatische Vorschlag der Nationalbank? Das sollte hier noch geklärt werden.

**Chiffelle Pierre (S, VD):** Le rapporteur de langue française nous a dit tout à l'heure dans son exposé introductif que cette révision de la constitution n'était pas véritablement une conséquence directe de la fête du 150e anniversaire de l'Etat fédéral, tel que je l'ai compris. Je dois dire que je le comprends, car il n'y a pas de quoi faire la fête. Preuve en est d'ailleurs l'assistance parfaitement modeste de cet hémicycle: on se croirait lors de la discussion d'un traité de double imposition avec le Nicaragua!

Le problème, c'est qu'il n'y a pas que la classe politique que cela n'intéresse pas – parce que le projet est vide de toute substance et de toute ambition –, mais également la population. D'aucuns me feront évidemment le procès d'intention d'avoir une grande nostalgie du projet de 1977. C'est vrai, certains le savent peut-être, j'ai eu le plaisir et l'honneur d'essayer d'y travailler, comme petit juriste au service de la révision totale de la constitution au début des années huitante. En ayant tout de même en mémoire le caractère innovateur de ce projet – oh, il ne constituait pas un projet révolutionnaire dans le sens «che-guévariste» du terme, c'est clair, mais au moins il posait un certain nombre de problèmes qui se posent aujourd'hui à la Suisse moderne. Et que faut-il constater aujourd'hui? C'est qu'après les trois petits pas en avant que représentait le projet Furgler du point de vue du fonctionnement de nos institutions et de notre société en général, ce projet fait au moins quatre ou cinq pas en arrière. Ce n'est évidemment pas de cette manière-là que vous parviendrez à enthousiasmer ou à convaincre la population.

En réalité, ce type de démarche me fait un peu penser à ces célébrations dignes des régimes totalitaires où, pour les

grands événements, l'on se croit obligé de repeindre luxueusement les façades. Mais derrière ces façades, à l'intérieur des maisons, la misère et les problèmes subsistent, et l'on parvient à peine à les cacher le temps d'une célébration.

J'utiliserai une autre image – après tout, il faut savoir aussi parler comme l'on s'exprime au café du Commerce. Cela me fait penser à mon garagiste qui me dirait: «Oui, votre voiture, elle n'a plus d'amortisseurs, elle consomme beaucoup trop d'essence. Mais, enfin bon, pour aller passer l'expertise, on va se contenter de réparer les taches de rouille, et puis surtout les freins, parce que ça, c'est très, très important. Vous passerez l'expertise et vous continuerez encore un bout comme ça.»

Je crois qu'aujourd'hui, la préoccupation principale des gens, c'est évidemment le déséquilibre économique et social grandissant dans lequel nous plongeons de plus en plus et auquel, hélas, le projet qui nous est présenté – qu'il sorte du Conseil fédéral ou des travaux de la commission – n'apporte aucune solution. Ce projet n'a aucune ambition par rapport aux attentes de la population.

Qui plus est, si vous étiez peut-être avec moi ce matin au Conseil des Etats qui débat des premiers articles de ce projet de constitution, vous auriez constaté que sur une disposition qui, en tout cas pour nous, socialistes, est tout à fait fondamentale, c'est-à-dire la reconnaissance d'une garantie du droit à l'existence, eh bien, le Conseil des Etats n'a évidemment pas hésité à se mettre encore en retrait par rapport au projet du Conseil fédéral qui n'était déjà pas révolutionnaire. C'est dire que nous courons le risque de tromper la population en lui faisant croire que nous allons adapter une norme fondamentale aux besoins de la Suisse moderne alors que, sur certains points, nous faisons du surplace dans le meilleur des cas, voire un certain nombre de pas en arrière. M. Bonny nous disait tout à l'heure: «Si vous soutenez les propositions de renvoi Rennwald ou Rechsteiner Paul ou la proposition Keller de non-entrée en matière, finalement, c'est bonnet blanc, bonnet blanc, parce que vous favorisez le 'Stillstand'.» Eh bien moi, je vous dis que le «Stillstand», on le favorise justement en acceptant de discuter un projet qui n'a strictement aucune substance politique et qui ne représente que de la poudre aux yeux. Je crois que c'est de cette manière-là que nous allons encore plus faire perdre à la classe politique de sa crédibilité dans l'oeuvre aussi fondamentale et novatrice que devrait être la révision de la constitution.

Parlons maintenant du temps que nous avons à consacrer aux choses essentielles du pays et à ses problèmes brûlants. M. Leuba nous disait tout à l'heure – ce qui nous a valu un petit échange de propos peu amènes – que ce ne serait que «des babillages» auxquels nous nous livrerions jeudi après-midi. Je lui disais à cette occasion que c'est malheureusement – et je le déplore – la volonté de la majorité politique du Parlement que de ne pas vouloir traiter les problèmes que nous sommes en mesure de traiter aujourd'hui et que nous avons le devoir de traiter.

Je prends en exemple la votation d'hier s'agissant de l'ordre du jour de cette soi-disant session extraordinaire: vous auriez parfaitement pu, Mesdames et Messieurs de la droite du Parlement, accepter par exemple d'y inclure la motion Rechsteiner Paul (96.3584) demandant l'introduction d'une imposition sur les bénéficiaires en capital parce qu'en fin de compte, quand vous vous répandez dans les journaux à ce propos, vous dites à peu près que vous êtes tous d'accord. Il s'agit de savoir faire preuve d'un certain courage politique par rapport aux problèmes du pays dans cette assemblée, et je crois que le chemin que nous prenons en entamant cette révision purement formelle de la constitution n'est manifestement pas le bon.

C'est la raison pour laquelle je vous invite à soutenir la proposition de renvoi Rennwald.

**Präsidentin:** Ich darf ich noch mitteilen, dass Frau Grendelmeier auf das Wort verzichtet und dass die Herren Ziegler und Berberat sich heute entschuldigen mussten.

**Bonny Jean-Pierre (R, BE):** Monsieur Chiffelle, je me permets de vous poser une question. Vous m'avez très bien cité:

j'ai parlé de «Stillstand» si on adoptait les propositions de renvoi Rennwald et Rechsteiner Paul. Admettons que ces deux propositions passent: quel calendrier prévoyez-vous pour présenter ici un projet de constitution qui tienne compte de toutes les conditions posées par ces deux propositions? Toutes les questions fondamentales, qui se posent aujourd'hui à notre pays, y sont incluses.

**Chiffelle Pierre (S, VD):** Monsieur Bonny, vous savez qu'on parle de la réforme de la constitution depuis le groupe de travail Wahlen en 1967. Je vous ai dit tout à l'heure que j'avais expérimenté moi-même sur le terrain une partie des travaux y relatifs. Je puis vous dire que la documentation, la recherche, les études et les expertises qui ont été menées sur les thèmes fondamentaux qui sont l'objet des propositions de renvoi Rennwald et Rechsteiner Paul permettent très largement au Conseil fédéral, à condition qu'il ait évidemment l'appui politique de cet hémicycle, de mener les travaux peut-être pas tambour battant, mais d'être en mesure d'ici la fin de l'année de présenter un projet qui corresponde aux besoins réels du pays. Ce n'est qu'une question de volonté politique, et c'est cette volonté à la formation de laquelle vous devez participer en tant que parlementaire.

**Steiner Rudolf (R, SO):** Nachführen, das war beschlossen. Eine Totalrevision, eine Teilrevision oder eine Reform der geltenden Bundesverfassung waren nicht beschlossen. Es war ein Nachführen im eigentlichen Sinn beschlossen, also im Sinne von Übersicht schaffen, um auf dieser Übersicht dann später Neues aufzubauen. Daraus ist für mein Empfinden nichts geworden. Heute jublieren die, die das Nachführen im Sinne der Ausführungen von Kollege Gross von heute vormittag wollten, und die, die in der Debatte noch viel Ideologisches einzubauen hoffen.

Ich erinnere an die flammenden, fast klassenkämpferischen Worte unseres Kollegen Gysin Remo von heute vormittag, der unsere geltende Bundesverfassung auch recht respektlos als «neoliberalen Kram» abqualifiziert hat, obschon wahrscheinlich auch er dieser Bundesverfassung sein Wohlergehen und wahrscheinlich auch sein politisches Mandat verdankt. Ich erinnere an Kollegin Teuscher, die am liebsten alles auf eine Gleichstellungsverfassung beschränken möchte. Es stehen uns ja noch interessante Diskussionen bevor. Es jublieren also die, die zumindest in Teilbereichen nicht eine Nachführung, sondern eben eine Revision wollten; es jublieren die, die der Illusion verfallen sind, aus dieser Revision folgten zwangsläufig ein Zusammenführen, ein Zusammenfinden und eine Rückbesinnung unserer zum Teil ideologisch zerstrittenen Bevölkerung.

Ich kann mich dieser Euphorie nicht anschliessen. Ich kann die gestern vom Bundespräsidenten herausgestrichene eminente Bedeutung für das ganze Land nicht erkennen, und ich erachte die Nachführung beziehungsweise Revision als wenig sinnvoll und wenig geeignet, anstehende Probleme zu lösen und den Konsens herbeizuführen. Im Gegenteil! Den Benachteiligten in unserem Lande wird suggeriert, ihre Probleme würden gelöst. Es werden in ihnen Erwartungen geweckt, die wir nicht erfüllen können. Die Bestandenen in unserem Lande fühlen sich in ihrem Besitzstand zu Recht oder zu Unrecht gefährdet. Neue Spannungen sind vorprogrammiert. Zusätzlich werden in einer ohnehin problembeladenen Zeit neue Probleme geschaffen, nämlich durch die Einführung neuer direkter oder indirekter Grundrechtsansprüche. Ich denke beispielsweise an das Streikrecht, die Sozialziele, die Kinder- und Jugendanliegen, den Grundsatz «Völkerrecht bricht Bundesrecht» und das Verhältnis zu den internationalen Organisationen. Weitere Beispiele wurden bereits früher genannt.

Ich habe durchaus Achtung vor der immensen Arbeit, welche die Kommissionsmitglieder in rund dreissig Sitzungstagen geleistet haben. Ich kann den Gedanken aber auch nachvollziehen, wenn in einem Leitartikel meines Leibblattes, des sehr liberalen «Oltener Tagblattes» geschrieben stand: «Biedere Kost auf neuer Menükarte.» Die anstehenden drängenden Probleme – ich erinnere an Bundesfinan-

zen, Arbeitslosigkeit, Sozialwerke, Ausländerfragen, Volksrechte, Staatsleitungsreform, Föderalismus, Verhältnis zum Ausland – werden in keiner Weise gelöst, auch nicht im Ansatz. Die sogenannte Nachführung geht meines Erachtens aber auch über das erwartete und gesetzte Ziel hinaus. Zuviel in seinen letztlichen Konsequenzen nicht Absehbares wurde neu unter dem Mantel der Nachführung eingebracht. Ob die Bevölkerung das zu gegebener Zeit als ihren Grundkonsens akzeptieren wird, daran wage ich – zumindest heute – zu zweifeln.

Ich will Ihnen die Freude am rechtsphilosophischen Debattieren nicht verderben, ich bin ja auch Jurist. Ich rufe Sie aber auf, sich selber durch das Verfassungswerk nicht blenden zu lassen und vor allem das Volk nicht zu blenden und ihm nicht vorzumachen, mit der Verfassung seien die persönlichen und gesellschaftlichen Probleme gelöst. Ich rufe Sie auch auf, mit gleichem Einsatz an den meines Erachtens weit wichtigeren ungelösten Problemen, die ich genannt habe, zu arbeiten – Probleme, die unseren Mitbürgerinnen und Mitbürgern tagtäglich zur Last und zur Sorge werden. Ihnen – diesen Mitbürgerinnen und Mitbürgern – ist mit der sogenannten Nachführung der Bundesverfassung nicht geholfen. Diese Nachführung hat für sie lediglich den bitteren Beigeschmack einer Alibiübung des Parlamentes, nämlich zur Besänftigung unseres schlechten Gewissens betreffend unsere Untätigkeit, unsere Zerstrittenheit und unsere fehlende Gesprächsbereitschaft im dringenden Tagesgeschäft.

Ich komme aus dem Kanton Solothurn, einem historisch liberalen Kanton mit liberalen Volksvertretern. Kanton und Volksvertreter haben viel zum heutigen Staat beigetragen, auch zur heute gültigen Verfassung. Ich habe nun aber Mühe, hier eine Woche dazusitzen und das über mich ergehen zu lassen, was als Nachführung der Bundesverfassung vorgelegt wird. Dabei geht es eben nicht, wie vorgesehen, um ein Zusammenfassen und ein Nachführen, um dann Neues auf dieser Übersicht aufzubauen.

Ich werde mich deshalb – zumindest beim Eintreten – der Stimme enthalten, und ich bin gespannt, ob Sie mich bewegen können, schlussendlich dann zuzustimmen.

**Bühlmann Cécile (G, LU):** Was wir hier beraten, das Unterfangen genannt Bundesverfassung, geht nach dem System der rollenden Planung vor sich. Den Anfang kennen wir, zwei Zwischenschritte auch, aber wie das ganze Unterfangen enden wird, ist noch ungewiss.

Wenn ich jetzt eine Bilanz dessen ziehen muss, was bis heute bekannt ist, dann lautet diese so: Die Nachführung ist zwar nicht der grosse Wurf, der den Aufbruch zu neuen Ufern bringt. Das war ja offensichtlich auch nicht beabsichtigt; das sagt schon das Wort «Nachführung» oder, noch besser, der Ausdruck «mise à jour». Aber die Nachführung ist eine taugliche Grundlage – oder eben eine Fassadenrenovation –, auf der die wirklichen Reformen an die Hand zu nehmen sind. Da lassen die beiden ersten Reformpakete aus unserer Sicht nichts Gutes ahnen. Die Volksrechte sollen durch Erhöhung der Unterschriftenzahlen eingeschränkt und der Zugang zum Bundesgericht soll erschwert werden; dem werden wir Grünen nie zustimmen können.

Aber noch haben wir die Hoffnung auf weitere Reformschritte nicht aufgegeben, welche aus der trockenen Nachführungsübung ein wirklich zukunftsfähiges Gesamtkunstwerk entstehen lassen sollen. Diese weiteren Schritte heissen für uns Grüne Nachhaltigkeit und wirkliche Gleichstellung. Wir werden in diesen Bereichen mit entsprechenden Motionen vorstellig werden. In diesem Sinne vermögen uns weder die nachgeführte Präambel noch verschiedene Artikel über die Menschenwürde, das Recht auf Leben, die Wirtschaft, Verkehr und Energie zufriedenzustellen. In einem zukünftigen Reformpaket müsste Nachhaltigkeit als eine Entwicklung definiert werden, die den ökologischen, sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Bedürfnissen aller Menschen der heutigen und künftigen Generationen gerecht wird und die das weltweite ökologische Gleichgewicht, die Tier- und Pflanzenwelt in ihrer Vielfalt bewahrt und ihre Lebensräume erhält und fördert.

Ebenfalls nicht zu befriedigen vermag die Vorlage im ganzen Bereich der frauenspezifischen Erfordernisse. Da fehlen ganze Bereiche zur Verbesserung der Situation der Frauen. Ich nenne dazu nur einige Stichworte: keine Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung und des Zivilstandes, Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung durch Förderung und Nachteilsausgleich, ausgewogene Vertretung beider Geschlechter in den Bundesbehörden, gerechte Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit auf beide Geschlechter im Sinne der neuen Gegav-Initiative, Anerkennung frauenspezifischer Verfolgungsgründe.

Und noch etwas, was sich aufgrund alarmierender Meldungen aus den USA in den letzten Tagen und Wochen als immer wichtiger erwiesen hat: Im Bereich der Fortpflanzungsmedizin gehört ein explizites Klonverbot bei Menschen in die Verfassung, sonst glaube ich den entrüsteten Reaktionen all derer nicht, die sagen, das sei verwerflich und in der Schweiz eh nicht möglich. Wenn tatsächlich in diesem Land über das Verbot des Klonens von Menschen ein gesellschaftlicher Konsens herrscht, wie uns Gentechnikritikerinnen immer beschwichtigend versichert wird, dann schreiben wir das doch schwarz auf weiss in die Verfassung, und zwar jetzt bei der Nachführung, denn die Zeit eilt.

Ich mache mit Ihnen jede Wette, dass Sie den geklonten Menschen noch erleben werden, und zwar sehr bald. Das Klonen von Menschen durchlaufe derzeit im Eilmarsch jene Akzeptanzphasen wie andere Fortpflanzungstechniken vorher, nämlich entsetzte Ablehnung, Ablehnung ohne Entsetzen, tastende Neugier, Erforschung und schliesslich langsame, aber stetig zunehmende Zustimmung, schreibt «Die Zeit» von letztem Freitag. Wir können also nicht mehr warten. Ein explizites Klonverbot in der Verfassung wird für mich zur Lackmusprobe für die Ernsthaftigkeit der gentechmässig unkritischen Seite dieses Parlaments, dafür, ob diese Seite tatsächlich dem Klonen von Menschen einen Riegel schieben will, bevor es zu spät ist.

Mit dem Vorschlag der Grünen für eine Präambel, die alle unsere Zukunftsvisionen einer modernen und nachhaltigen Schweiz umfasst, möchte ich schliessen: «In der Absicht, die Freiheit und die Rechte aller Menschen zu schützen und das gleichberechtigte Zusammenleben beider Geschlechter in Verantwortung gegenüber der Schöpfung und den kommenden Generationen zu gestalten, im Einsatz für Frieden, Gerechtigkeit und Sicherstellung der Grundbedürfnisse aller Menschen und mit dem Ziel, das weltweite ökologische Gleichgewicht, die Tier- und Pflanzenwelt und ihre Vielfalt und Lebensräume zu erhalten und zu fördern, haben Volk und Kantone diese Bundesverfassung angenommen.» Das wäre eine zukunftsträchtige Präambel.

**Dreher Michael (F, ZH):** Das Parlament ist überlastet, der Bundesrat ist nach eigenem Bekunden überlastet – er findet zwar immer noch Zeit, an jeder nationalen oder internationalen «Hundsverlochete» teilzunehmen –, und wir sind hier und verschwenden vier wertvolle Arbeitstage für ein Nullsummenspiel. Es ist absolut unglaublich, wie man die Zeit des Parlamentes für etwas verlüdert, was überhaupt nicht notwendig ist. Ich bin jetzt im elften Jahr in diesem Rat und nehme für mich in Anspruch, eine bürgernahe Politik zu betreiben. Aber ich habe noch nie gehört, dass man mir gesagt hätte: Revidiert doch endlich einmal die Verfassung! Da kommen die Juristen, die Staatsrechtler und unser abgehobener Bundesrat, die sagen: Jetzt müssen wir die Verfassung ändern; das schweisst das Volk zusammen!

Ich lese Ihnen zuerst einmal aus dem Märchenbuch vor, da steht zuoberst «Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 29. Mai 1874)». In Artikel 2 steht: «Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen ....» Dessen bewusst denkt wohl der Bundesrat darüber nach, der EU beizutreten und die Unabhängigkeit des Vaterlandes auf dem Altar von Brüssel zu opfern, obwohl sich das Volk sogar gegen die «Rekrutenschule zur EU», den EWR, gestellt hatte, wie einer der – nach eigener Beurteilung – besonders «volksnahen» Bundesräte

einmal sagte, der damit der Sache gleich selber das Grab schaufelte.

Ich lese Ihnen aus dem Märchenbuch nun den Artikel 42bis vor, angenommen am 11. Mai 1958, also immerhin älter als der Zauberfilz, welcher das politische Leben in diesem Staat auf einen Tiefstand gebracht hat. Da steht: «Der Fehlbetrag der Bilanz des Bundes ist abzutragen. Dabei ist auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen.» Ich habe nicht recherchiert, wie hoch die Schulden des Bundes 1958 waren. Aber 1980 lagen sie bei 31,6 Milliarden Franken, und jetzt nähern wir uns der 100-Milliarden-Franken-Grenze. Selbst wenn man noch inflationäres zubilligt, ist das doch eine krasse Verletzung der gültigen Verfassung.

Ich lese weiter im Märchenbuch; den Artikel 70: «Dem Bunde steht das Recht zu, Fremde, welche die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiete wegzuweisen.» Das gilt aber nicht etwa für kriminelle Asylanten; die könnten ja politisch verfolgt sein oder von der Polizei gesucht werden. Ich nehme angesichts des Heeres von Drogenhändlern, welche sich hier unter dem Titel des Asylschmarotzertums aufhalten, allerdings auch an, dass diese eventuell in ihrem Heimatländern von der Polizei gesucht werden könnten – aber das ist ja für diesen Bundesrat kein Thema.

Ich lese Ihnen weiter vor aus einem anderen Märchenbuch, «Geschäftsreglement des Nationalrates, vom 22. Juni 1990». Da steht unter dem Titel «Eides- und Gelübdeformel», Artikel 5, der Amtseid: «Ich schwöre vor Gott, dem Allmächtigen, die Verfassung und die Gesetze des Bundes treu und wahr zu halten; die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu wahren; die Unabhängigkeit des Vaterlandes, die Freiheit und die Rechte des Volkes und seiner Bürger zu schützen und zu schirmen und überhaupt alle mir übertragenen Pflichten gewissenhaft zu erfüllen, so wahr mir Gott helfe.» – Natürlich möchte das Herr Koller nicht hören, er schwatzt jetzt mit jemandem.

Darüber, dass ob der permanenten Blasphemie, die hier stattfindet, nicht schon lange diese Kuppel unter einem Blitzschlag des Allmächtigen eingestürzt ist, wunderte mich eigentlich. Wer diesem Bundesrat noch glaubt, ist wirklich selber schuld. Wir müssen in diesem Land immer genau das Gegenteil dessen machen, was diese abgewirtschaftete Regierung vorschlägt, dann fahren Volk und Bürger am besten. Wenn der Bundesrat z. B. die Treibstoffsteuern um 25 Prozent erhöht, um – wie er sagt – die Bundesfinanzen zu sanieren, dann können Sie sicher sein, dass die Bundesfinanzen, Herr Bundesrat Koller, nicht saniert werden und die Schuldenwirtschaft in Richtung 100 000 Millionen Franken munter weitergeht. Wenn der Bundesrat bei 400 000 Ausländern in der Schweiz sagt, er wolle die ausländische Wohnbevölkerung stabilisieren, dann können Sie sicher sein, dass er sie verdreifacht. Wenn der Bundesrat Horrorbussen wegen der Verkehrssicherheit, wie er sagt, durchsetzt, können Sie sicher sein, dass er öffentlich zugibt, Tempolimiten seien immer öfter politisch motiviert, und 138 Parkbusentatbestände schafft. Und wenn der Bundesrat behauptet, er wolle den Asylmissbrauch bekämpfen, können Sie sicher sein, dass der Aufwand zu Lasten des Steuerzahlers 1997 die Milliardengrenze überschreitet. Und wir hören, dass der Bundesrat 1997 trotzdem sagte: Wir haben alles im Griff! – 30 Prozent mehr Asylschmarotzer in diesem Lande, die das Budget strapazieren.

Und in diesem Klima glaubt man offenbar immer noch, wenn man Tonnen von Papier verschicke, werde sich das Volk zusammenraufen und sich wie ein Mann hinter den Bundesrat stellen! Ich stelle hier keine Abänderungsanträge. Ich werde meine Energien darauf konzentrieren, dieses Machwerk, diese absolut unnötige Zeitverschwendung, die wir betreiben, an der Urne zu bekämpfen, aber mit Abdankung in der Waschküche. Das verspreche ich Ihnen hier und dem Volke!

**Grendelmeier** Verena (U, ZH): Herr Dreher, Sie haben gegen die neue Verfassung gewettert, die Ihrer Ansicht nach ein «unnötiges Machwerk» ist. Gleichzeitig haben Sie das sogenannte «Märchenbuch» zitiert, nämlich die alte Verfassung,

die Sie ganz offensichtlich auch als «Machwerk» hinstellen. Und zum dritten machen Sie den Bundesrat für das Unglück in diesem Lande, beispielsweise für die Verschuldung, verantwortlich.

Mich würde deshalb interessieren, wie Sie ohne neue Verfassung, ohne alte Verfassung – denn diese ist ja auch ein «Machwerk» – und ohne Bundesrat, also aus eigener Kraft, alle die Übel, die Sie aufgezählt haben, bekämpfen wollen. Ich möchte endlich einmal hören, wie Sie das tun würden, denn Sie müssen ja ein phantastisches Rezept haben.

**Dreher** Michael (F, ZH): Das Rezept ist in der Tat phantastisch, Frau Kollegin Grendelmeier! – Eigentlich müssten Sie mich zuerst fragen, ob ich Ihnen eine Antwort geben will. Das wurde unterlassen. Da Sie aber nicht Juristin sind und man das Ihrer Formulierung auch anmerkt, gebe ich Ihnen jetzt folgende Antwort:

Ich habe die bestehende Verfassung nicht als Machwerk bezeichnet, sondern ich habe gesagt, man solle endlich einmal die bestehende Verfassung einhalten. Sie ist ein Märchenbuch, und man sieht, wie diese Verfassung nach Belieben mit Füssen getreten wird. Wenn Sie diese liberale, freisinnige Verfassung anschauen – ich war immerhin während 20 Jahren in der freisinnig-demokratischen Partei und bezeichne mich noch heute als freisinnig, obwohl ich nicht mehr in der FDP bin –, muss ich Ihnen sagen: Da könnte man die Probleme sehr wohl lösen. Wir hatten ja von 1848 bis 1891 eine rein freisinnige Zauberformel, und das ist das phantastische Rezept. Ich danke Ihnen für die Nachfrage.

**Bortoluzzi** Toni (V, ZH): Auch ich stehe dieser Übung sehr kritisch gegenüber. Ich möchte mich aber trotzdem mit zwei Teilaspekten auseinandersetzen. Die Revision der Bundesverfassung findet ja zu einem Zeitpunkt statt, in welchem die schweizerischen Sozialwerke schwer gefährdet sind, weil ihre mittel- und langfristige Finanzierung alles andere als gesichert ist. Nach Jahrzehnten beispielloser Hochkonjunktur und vorher nie erlebten Wohlstandes haben von Jahr zu Jahr steigende Begehrlichkeiten, die in normierte, automatisierte Zahlungsverpflichtungen umgesetzt wurden, am Fundament unserer Sozialwerke genagt. Auch wenn ich mich zur Nachführung der Bundesverfassung bekenne, so ist ein Marschhalt, ein gründliches Überdenken der Situation und des im Sozialstaat überhaupt noch Möglichen in einem wirtschaftlich angespannten Umfeld unumgänglich und unausweichlich. Stellen wir uns anlässlich der Nachführung der Verfassung dieser Lagebeurteilung – mit dem Ziel, die eingetretene Überforderung des Sozialstaates auf ein tragbares finanzierbares Mass zurückzuführen!

Dann ist eine Rückbesinnung auf die Selbstverantwortung eines jeden einzelnen für sich und seine Angehörigen unausweichlich. Nur durch eine Erneuerung des Bekenntnisses zur Selbstverantwortung, welches an zentraler Stelle in der Bundesverfassung zu verankern ist, ist das verlorene, aber für die Zukunft der Sozialwerke dringend erforderliche Gleichgewicht bezüglich Leistungsfähigkeit von Wirtschaft und Gewerbe und Leistungsbezug im Sozialstaat wieder herstellbar. Auf welchen Säulen wurden denn die schweizerischen Sozialwerke aufgebaut? Sie wurden ins Leben gerufen aus der Einsicht heraus, dass der in Not Geratene in diesem Staat Hilfe erfahren soll. Nicht die allgemeine Umverteilung grosser Mittel, wie es heute leider stattfindet, war das Ziel. Die Hilfe an den in Not Geratenen war Richtschnur bei der Schaffung der Sozialwerke. Solange das Bekenntnis zur Selbstverantwortung – unverzichtbarer Teil menschlicher Freiheit überhaupt – geachtet und gelebt wurde, solange war das Gleichgewicht als Fundament der Sozialwerke gewährleistet. Solange war die schweizerische Volkswirtschaft auch in der Lage, die Mittel zu erarbeiten und bereitzustellen, die für die schweizerischen Sozialwerke benötigt wurden.

Zur Freiheit, wie Sie unseren schweizerischen Wertvorstellungen entspricht, gehört der Föderalismus, die Dezentralisierung der politischen Macht zugunsten gelebter Selbstverantwortung. In der Totalrevision der Bundesverfassung hat die vorberatende Verfassungskommission, der ich nicht an-

gehört habe, offenbar die Absicht, bezüglich Föderalismus jene Ordnung zu verlassen, die sich in Jahrzehnten eingespielt hat. Der unsorgfältige Umgang mit öffentlichen Geldern, vor allem in unseren Städten, weckt die Begehrlichkeit, sich unter Umgehung der Kantone direkt an den vermeintlich vollen Futterkrippen des Bundes bedienen zu wollen. Zur Tarnung dieser Forderung führen die Vertreter der Städte Zentrumslasten ins Feld, die sie zu erdrücken drohen. Sie vergessen dabei allerdings wohlweislich, dass den Zentrumslasten auch erhebliche Zentrumsvorteile gegenüberstehen. Die Tatsache beispielsweise, dass sich in den schweizerischen Städten die Steuerkraft pro Einwohner weit über dem Mittel in den ländlichen Gemeinden befindet, wird nicht erwähnt.

Der Föderalismus, herausgewachsen aus dem schweizerischen Ideal von Freiheit, lebt von der Überzeugung, dass Behörden, denen innerhalb genau fixierter Grenzen Verantwortung übertragen worden ist, diese Verantwortung aus eigener Kraft zu erfüllen haben. Das gilt auch bezüglich des Finanzhaushaltes, und zwar mittels Abstimmung der Ausgaben auf die erhältlichen Einnahmen; das ist die Ordnung, die der Souverän in diesem Land mit dem Ziel geschaffen hat, Verschuldung zu vermeiden. Durchbrechen und verwässern wir dieses Prinzip immer mehr, dann zerfällt der Föderalismus, dann erniedrigt sich der Bund zur Futterkrippe, an der sich jeder zu bedienen sucht, der mit der ihm lokal, regional oder kantonale übertragenen Verantwortung nicht zurecht kommt. Gelänge es nicht, in der neuen Verfassung die Selbstverantwortung, verbunden mit dem Föderalismus, neu zu erwecken, dann hätten die Verfasser dieser Revision versagt, und dann dürfte das neue Gebilde nicht verabschiedet werden.

**Heim Alex (C, SO):** Für mich, so quasi als Quereinsteiger in die Beratungen über die neue Bundesverfassung, war es nicht ganz einfach, mich in sehr kurzer Zeit in die Materie einzulesen, oder – was vielleicht noch vermessener ist – gar hineinzu-denken. Es war für mich andererseits sehr interessant zu erfahren, wie in der vorberatenden Kommission um Kleinigkeiten, um einzelne Wörter gar, gerungen wurde. Ich habe dies in 13 Jahren Parlamentsarbeit im Kanton Solothurn nie so intensiv erlebt. Doch eines habe ich gelernt: Ein Antrag, der in der Kommission überhaupt keine Chance hat, hat es im Plenum noch um ein mehrfaches schwieriger, eine Mehrheit zu finden. Es ist eigentlich zu hoffen, dass diese Erkenntnis auch in der kommenden Detailberatung ein wenig Beachtung findet.

Die intensiven Diskussionen drehten sich in der Kommission häufig um die Frage, ob es sich beim vorliegenden Antrag noch um blosser Nachführung handle oder ob es etwa schon um mehr gehe. Der Beschluss, die Bundesverfassung in der Form einer Nachführung zu revidieren, schränkte den Bundesrat und die Kommission natürlich enorm ein und zeigte uns immer wieder klar die Grenzen auf. Allerdings müssen wir auch ganz ehrlich zugeben, dass das Prinzip der Nachführung doch hier und da verlassen und die Grenzen schon einmal leicht überschritten wurden. Das liegt meiner Ansicht nach aber auch durchaus drin, denn Herr Bundesrat Koller hat ja mehrmals erklärt, dass die Nachführung der Bundesverfassung auch ungeschriebenes Verfassungsrecht aufnehmen solle.

Es ist mit der Revision der Bundesverfassung wie mit vielen Geschäften in diesem Rat: Für die einen geht die Revision viel zu weit, und für die anderen bringt sie nichts. Das zeigt uns deutlich, dass die Wahrheit wahrscheinlich auch hier irgendwo in der Mitte liegt. Die Revision der Bundesverfassung hat vor dem Volk nur dann eine Chance, wenn sie nicht von einer «unheiligen Allianz» bekämpft wird, wie dies etwa der Vorlage über die befristete Kürzung der Löhne des Bundespersonals in der vergangenen Wintersession wiederfuhr. Es muss deshalb unser Ziel sein, zu einem Konsens zu kommen, zu dem möglichst viele ja sagen können.

In den nächsten Monaten wird es an uns sein, dem Volke die Wichtigkeit dieser Vorlage, die im Moment noch überhaupt kein Thema ist, bewusst zu machen und uns für die Revision der Bundesverfassung einzusetzen. Denn so weit, wie die-

ses Mal, war man in den letzten dreissig Jahren noch nie. Nutzen wir also unsere Chance!

Ich bitte Sie, die Vorlage im grossen und ganzen im Sinne der Mehrheit zu beschliessen.

**Fischer-Hägglingen Theo (V, AG):** Ich werde für Eintreten votieren. Ob ich dann jedoch nach der Detailberatung der neu nachgeführten Verfassung zustimmen werde, ist für mich noch völlig offen. Entscheidend wird sein, wie stark sich der Rat an die Nachführung hält. Je stärker die Beschlüsse vom aktuellen Verfassungstext und der aktuellen Verfassungswirklichkeit abweichen, um so eher werde ich nein sagen.

Ich hielt im Vorfeld der Auftragserteilung an den Bundesrat das Konzept der Nachführung für ein taugliches und einleuchtendes Mittel, um die Verfassung formal und sprachlich an die heutige Zeit anzupassen. Einleuchtend ist dieses Konzept auch, wenn man daran anschliessend, in einzelnen Reformpaketen notwendige materielle Neuerungen – wie zum Beispiel die Justizreform, der erste Priorität zukommt, die Neuordnung der Volksrechte und besonders auch die Staatsleitungsreform – ins Grundgesetz aufnehmen will.

Im Laufe der Kommissionsarbeit wurde mir immer stärker bewusst, dass die Nachführung ein schwieriges Unterfangen ist und einer Gratwanderung gleichkommt. Ich fragte mich immer stärker, ob die Aufnahme des geltenden ungeschriebenen Verfassungsrechts in die neue Bundesverfassung dem Volk unter dem Titel «Nachführung» verkauft werden kann. Sehr viele Bestimmungen, insbesondere im Grundrechtskatalog, werden in weiten Kreisen als Neuerungen empfunden. Darum stellt sich für mich die Frage, ob wir vom Begriff «Nachführung» Abschied nehmen sollten und einfach von einer Totalrevision sprechen sollten. Dieses Vorgehen wäre auch ehrlicher, weil die Übernahme von ungeschriebenem Verfassungsrecht mit einer Wertung verbunden ist.

Ohne dem Verfassungsgeber schlechten Willen zu attestieren, bin ich im Laufe der Beratungen der Kommission zum Schluss gekommen, dass der Begriff «Nachführung» in einzelnen Fragen sehr dehnbar ist und je nach der zu behandelnden Materie unterschiedlich interpretiert worden ist. Ich werde mich deshalb in der Detailberatung an eine eher enge Begriffsdefinition halten.

Bewusst wurde mir auch, wie stark die Verfassungswirklichkeit durch das Bundesgericht und durch völkerrechtliche Verträge und Abkommen geprägt und beeinflusst wird. Gerade in bezug auf völkerrechtliche Normen braucht es einen neuen Mechanismus, damit das Mitspracherecht von Parlament und Volk gewahrt bleibt beziehungsweise überhaupt erst zum Tragen kommt.

Weil ich überzeugt bin, dass wir in der Justiz, in der Staatsleitung und bei den Volksrechten Veränderungen brauchen, sage ich vorläufig bedingt ja zum Nachführungspaket. Ich könnte mir aber auch vorstellen, dass man direkt, mit partiellen Revisionspaketen, ebenfalls – und vielleicht gar schneller – zu den vorerwähnten Reformen kommen könnte.

So sehr ich der Verfassungsdiskussion einen gewissen Stellenwert einräume, bin ich doch davon überzeugt, dass man an diese Verfassungsreform vielerorts zu grosse Erwartungen knüpft. Ich komme aus einem Kanton, der sich in den siebziger Jahren nach intensiven und teils heftigen Diskussionen in einem zweiten Anlauf eine neue Verfassung gegeben hat. In bezug auf Lesbarkeit, Übersicht, Gesetzgebungsablauf und Organisation hat die Verfassungsrevision mit Sicherheit etwas gebracht. Aber sie hat sich weder positiv noch negativ auf die Befindlichkeit der einzelnen Bürger ausgewirkt. Der Kanton Aargau ist dadurch nicht anders geworden. Die politischen Abläufe und Gegebenheiten haben sich kaum wesentlich verändert.

Was ein Gemeinwesen prägt, ist die Frage, wie Regierung und Parlament die Anliegen der Bürger aufnehmen, wie sie die aktuellen Probleme anpacken und in welchem Zeitraum diese Probleme dann gelöst werden. Vergessen wir trotz Verfassungsreform nicht, dass das Volk von uns vor allem Lösungsvorschläge zu aktuellen Themen erwartet. Ich denke dabei vor allem an die Finanzen, an die Sozialwerke oder an

die Wirtschaft. Ich glaube, gerade dort wären Effortleistungen, wie wir sie im vergangenen Jahr erbracht haben und wie wir sie in diesem Jahr in bezug auf das Verfassungsrecht wieder erbringen, dringend notwendig. Ich lade Sie also ein, in ebendieser Art der Problemlösung, wie sie bei dieser Verfassungsrevision vorgeherrscht hat, auch bei den weiteren anstehenden Problemen tätig zu sein. Das wird letztlich Volk und Staat bedeutend mehr bringen als diese Verfassungsreform.

**Scheurer Rémy (L, NE):** Je m'exprimerai sur un point plus particulier, c'est celui du vocabulaire à utiliser dans le texte de la constitution. Car, en dépit des apparences, la proposition de minorité Maury Pasquier ne concerne pas l'égalité entre les hommes et les femmes. Tout au plus, pourrait-elle être l'expression d'une volonté de ségrégation méthodique et constante entre les hommes et les femmes.

En effet, cette proposition repose sur une confusion entre le sexe et le genre grammatical. Or, les genres grammaticaux n'ont pas de relations naturelles, directes avec le sexe des substantifs qu'ils définissent. On sait bien que le genre varie selon les langues, ainsi «soleil» et «lune» en français et en allemand. Il est vrai qu'en français, le masculin a très souvent la capacité de représenter à lui seul les éléments relevant de l'un et l'autre genre. Mais le féminin aussi, même si c'est dans un nombre de cas moins élevé, a la capacité de représenter les deux genres.

La minorité Maury Pasquier veut créer des mots féminins dans l'acception du masculin correspondant. En bonne logique, il faudrait donc aussi créer des masculins ayant le même sens que le féminin. Par exemple France Gall serait une «vedette» de la chanson, alors que Charles Aznavour deviendrait un «vedet» de la chanson. On voit bien que la logique de la minorité Maury Pasquier n'est pas une logique égalitaire, mais bien plutôt sexiste.

Il est vrai que la démarche visant à accorder le genre grammatical et la forme du substantif au sexe des individus conduirait tout droit au ridicule. Cette démarche produirait aussi, dans ses résultats, une multiplication des sens possibles de mots féminins, et, donc, elle nuirait fortement à la clarté de la langue par les ambiguïtés et les quiproquos qu'elle engendrerait. Même la minorité Maury Pasquier renonce à féminiser la fonction de chancelier, avec raison, car le mot «chancelière» désigne depuis 1611 la femme du chancelier ou alors un sac fourré pour se tenir les pieds au chaud. Pourrait-on voir dans la fonction de chancelière une manière d'avoir les pieds au chaud?

Les autres propositions de modalités de rédaction ne sont que des artifices pour éviter d'avoir à écrire le mot «homme», comme s'il était lui-même entaché de turpitudes machistes, ou pour cacher les sexes sous la pudeur de formulations grammaticalement neutres.

Mais on voit bien les limites de ces suggestions puisque la minorité Maury Pasquier elle-même renonce à modifier l'expression «les droits de l'homme», sans préciser toutefois son intention quant à la suite de la formule qui pourrait être «les droits de l'homme et du citoyen et de la citoyenne».

Enfin, j'aimerais citer une objection que fait l'Académie française dans sa lettre récente à l'adresse du président de la République française: «Il n'est pas sans risque de vouloir modifier arbitrairement les règles et les usages. Le respect de ceux-ci importe à l'unité de la langue, et cette unité importe aux 50 pays qui ont le français en partage. C'est parce que la langue française est une, c'est-à-dire en principe semblablement écrite et parlée partout, qu'elle reste universelle et que les pays francophones peuvent former une communauté.»

Je vous prie donc de ne pas introduire d'innovations dans la formulation des genres dans la rédaction française de la constitution et d'en rester aux règles et aux usages préconisés par des personnes de la qualité de Mme Hélène Carrère d'Encausse et de M. Claude Lévi-Strauss – Claude Lévi-Strauss n'étant pas ce qu'il y a de plus réactionnaire en France, vous en conviendrez.

Il est dans la nature des usages d'évoluer, mais, dans un texte fondamental, nous devons nous en tenir aux règles. On

peut certes se demander si l'Académie française tarde à modifier des règles, mais son autorité dans ce domaine est reconnue, et, en tout état de cause, elle me paraît aussi bonne que celle d'une assemblée parlementaire, même si cette assemblée parlementaire est majoritairement composée de personnes non francophones.

En conclusion, je vous demande donc de ne pas suivre la proposition de la minorité Maury Pasquier, car le principe de l'égalité entre hommes et femmes n'a rien à gagner aux «ingéneuses», aux «médecines», aux «sapeuses-pompières» ou aux «entraîneuses» – j'entends bien sûr par là les femmes chargées de l'entraînement d'une équipe sportive. (*Hilarité*)

**Ruffy Victor (S, VD):** J'aimerais avoir une réponse de votre part, Monsieur Scheurer, au sujet de la langue française qui est effectivement une langue assez châtiée en général. Mais il me semble qu'elle a quand même de temps en temps des accents de machisme.

En l'occurrence, en ce qui concerne les genres, j'aimerais que vous nous disiez quand une fonction change de genre! Lorsqu'un homme engage une femme comme secrétaire, il engage «une secrétaire». Et quand on s'adressait à Mme Catherine Lalumière en français on lui disait: «Madame le Secrétaire ....» Dites-moi au fond à quel moment de la hiérarchie du secrétariat la fonction change de genre et a droit de changer de genre.

**Scheurer Rémy (L, NE):** Ah, vous me faites penser, Monsieur Ruffy, à une institutrice qui cherche à résoudre le problème qu'il y avait dans la prononciation: est-ce qu'on doit dire «des haricots» ou «des-z-haricots»? Elle était arrivée à la conclusion qu'on disait «des haricots» quand ils étaient crus et «des-z-haricots» quand ils étaient cuits.

Pour vous répondre plus directement: une secrétaire, c'est une fonction qui est devenue plus généralement féminine, mais le genre masculin «un secrétaire» est antérieur à l'apparition du féminin «une secrétaire». Il y a eu des secrétaires au masculin bien avant qu'il y ait des secrétaires au féminin. Et il n'y a là rien qui se situe dans une différence de genre qui soit en relation avec une hiérarchie sociale ou de rétribution.

**Ruffy Victor (S, VD):** On est d'accord que, si le français était logique, on devrait s'adresser à Mme Catherine Lalumière en disant «Madame la Secrétaire».

**Scheurer Rémy (L, NE):** Non, ce serait une logique, mais ce n'est pas celle de la langue française jusqu'à présent.

**Baumann Alexander (V, TG):** Nach dem Desinteresse des Volkes an der Totalrevision der Bundesverfassung, wie sie Bundesrat Furgler in den siebziger Jahren umsetzen wollte, mit teilweise markanten Eingriffen in die gewohnten Strukturen, wurde dieses Vorhaben wieder für einige Zeit von der Traktandenliste gestrichen. Offenbar liegt es aber in der Natur hochgeschwehter Rechtspuristen, dass sie Unwohlsein verspüren, wenn unser Grundgesetz nicht in so geschliffener Form und Fasslichkeit daherkommt, wie es für eine Verfassung zugänglich wäre und es sich gehören würde. Ihnen stösst der Enzianschnaps auf, und dieser Schluckauf lässt sich auch mit Absinth nicht kurieren. Nun gibt es Staaten mit ausgesprochen geschliffen formulierten Verfassungen. Ich denke beispielsweise an die DDR, wo es aber eher von Vorteil war, wenn man dort nicht zum Volk gehörte.

Das Schweizer Volk ist grundsätzlich zufrieden mit seinem Grundgesetz und dessen Umsetzung in der Rechtswirklichkeit. Anstoss erregen keineswegs Verfassungsprinzipien oder schwerverständliche Umschreibungen. Wenn sich der Bürger aufregt, ist es in der Regel wegen überzogenem Beamteneifer bei der Umsetzung, der andererseits auch dann Unmut erregt, wenn er ganz fehlt.

Damit also dieses Volk durch eine Gesamtrevision der Verfassung nicht verunsichert werden sollte, hat man Spielregeln definiert, die niemanden schmerzen sollten. Es wird in einer ersten Phase nur nachgeführt, was in der gegenwärtigen Zeit unserer Rechtswirklichkeit entspricht; die Verfas-

sung wird à jour gebracht. Obwohl es in diesem Land Menschen gibt, welche in der Rangordnung der Dringlichkeit der Probleme unseres Staatswesens anderen Fragen einen prioritären Stellenwert einräumen und bei denen eine Gesamtrevision der Verfassung angesichts des Ernstes der Situation in wichtigen und dringlichen Fragen wirklich eher am Schluss der Traktandenliste aufgeführt ist, gelangt diese Nachführung als Gegenstand einer Sondersession zur Behandlung. Aber beinhalten die Vorschläge, die uns zur Behandlung vorliegen – so frage ich Sie –, wirklich nur Nachführung? Ich möchte nicht so weit gehen, die Redlichkeit der Verfasser der vorliegenden Nachführung in Frage zu stellen. Ich bitte Sie, sich persönlich folgende Fragen zu stellen: Ist dies die Nachführung, die wir vor drei Jahren unserer Bevölkerung in Aussicht gestellt haben? Geht nicht vieles darüber hinaus? Betreiben wir hier die dem Volk in Aussicht gestellte «mise à jour», oder wird nicht in vielen Punkten, Herr Bundesrat, eine auftragswidrige «mise à demain» angestrebt? Werden die Regeln des Fairplay eingehalten?

Nach eingehendem Studium der vorliegenden Fahne hatte ich einen Traum: Ich stand als Mitglied einer Mannschaft auf einem Fussballfeld, und es galten ausserordentliche Spielregeln: Meinem Team war es verboten, den Ball zu berühren, und die Gegner in roten, grünen und schwarzen Leibchen behaupteten, vierzig Penalties zugute zu haben. Vieles hängt in solchen Fällen nicht vom Torhüter, sondern vom Schiedsrichter ab – und noch ist das Volk unser Schiedsrichter! Sollte man versuchen, unter dem Titel der Nachführung die Regeln des Fairplay zu verletzen, so ist die gelbe Karte des Volkes vorzuzusehen!

**Engelberger Edi (R, NW):** Ich will vorausschicken, dass ich für Eintreten bin und mich vielen Argumenten und Ansichten, die bis jetzt geäußert wurden, anschliessen kann bzw. könnte. Es gäbe bestimmt noch weitere. Etwas möchte ich jetzt aufnehmen und eine kleine Lanze dafür brechen. Ohne das Einlenken dieser Institutionen wäre ein erfolgreicher Abschluss dieser Nachführung in einem Abstimmungskampf, Herr Bundesrat, kaum möglich. Ich denke an die Kantone, die einen fundamentalen Teil dieser Eidgenossenschaft ausmachen und damit eng mit der Bundesverfassung verbunden sind.

Bei der Beratung in der Subkommission und in der Plenarkommission haben mich gerade die Bereitschaft der Kantone zu einer konstruktiven Zusammenarbeit, ihre äusserst positive Haltung und der Wille zur Nachführung der Bundesverfassung beeindruckt. Aber auch die Art und Weise, wie sie ihr absolutes Grundanliegen – ich war selber bis zu diesem Zeitpunkt in der KdK –, die Föderalismusreform, umschiffen und umfahren und versucht haben, das gute Gesamtkonzept – auch nach Ansicht der Kantone – nicht zu torpedieren. So nannten sie das Projekt in ihrem Bericht schlussendlich «Nachführung der Bundesverfassung – Erste Etappe der Föderalismusreform».

In der Tat ist es so: Die Verfassungsrevision will mit der Nachführung auch einen Schritt in diesem Sinn tun. Dabei musste bei der Vorbereitung in der Kommission das Ziel vorhanden sein, die heute geltende Verfassungswirklichkeit in den Beziehungen zwischen Bund und Kantonen in den Verfassungstext aufzunehmen. Das ist nach meiner und unserer und auch der Meinung der Kantone gut gelungen und findet bei den Kantonen weitgehend Zustimmung. Dies, obschon noch heikle Fragen im Zusammenhang mit den Städten, mit den Gemeinden, mit den Agglomerationen, mit den Regionen – Herr Mühlmann, ich sage nur Regionen – oder auch etwa mit den Finanzierungsquellen im Raume stehen. Es ist nach unserer Ansicht gut, dass diese Fragen hier im Rat ausdiskutiert und entschieden werden, wobei der Einhaltung der Nachführungsgrundsätze, Herr Bundesrat, dann auch höchste Sensibilität und Priorität einzuräumen ist. Beachtlich oder vielleicht auch historisch ist die Aussage der Kantone zu vermerken, wonach sich die Kantone seit der Schöpfung der geltenden Bundesverfassung 1874 nie mehr so umfassend bei einer Revision der Bundesverfassung engagiert haben. Das ist für mich mit ein Grund, warum wir diese Gelegenheit wahr-

nehmen müssen, um Bund und Kantone bereits bei dieser Etappe der Nachführung einander näherzubringen oder sie zusammenzuführen,

Ich glaube, Herr Bundesrat, das ist auch ein gutes Omen für den Abstimmungskampf und die Kantone werden ein verlässlicher Partner sein, wenn auch in der Detailberatung noch alles in geordneten Bahnen verläuft. Vielleicht wird es möglich sein, mit den Kantonen zusammen das immer angesprochene und noch fehlende Feuer in der Bevölkerung zu schüren und zu entfachen.

Gleichzeitig möchte ich aber persönlich sagen, dass diese Nachführung, eine lesbare und einfach zu handhabende Bundesverfassung, für alle Bürgerinnen und Bürger etwas Gutes ist. Ich glaube, Herr Kollege Steiner, das kann auch wertvoll sein. Schliesslich sollen später – im Sinne vieler Votanten und auch der Kantone – die Reformpakete und als nächste Etappe auch die eigentliche Föderalismusreform, Herr Dünki, in Angriff genommen und eingeleitet werden.

Darum bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und die Anträge auf Nichteintreten und Rückweisung abzulehnen.

**Pini Massimo (D, TI):** Io vi parlo nella mia lingua materna, l'italiano, se permettete .... Sono perfettamente convinto che nel momento attuale occorra un voto positivo da parte di tutta l'Assemblea federale, e io sono favorevole all'entrata in materia, sono contrario alla chiusura di qualsiasi avvenimento che oggi per noi significa una squalifica della positività e soprattutto della nostra volontà di combattere.

Sono per l'entrata in materia e sono contrario alla chiusura commissionale, alla «Rückweisung» alla commissione.

Stamattina ho sentito il collega on. Maspoli a parlare in favore del rinvio alla commissione e contrario alla nostra volontà di volere una grande vittoria comunitaria per noi e per tutti coloro che ci seguono e che ci hanno seguito finora. Non è vero che il popolo svizzero non ci capisce; siamo noi che non capiamo il popolo svizzero; siamo noi che non lo capiamo! Ma il popolo svizzero ci segue e ci ispira, e soprattutto ci fustiga per questa nostra volontà di fare per il progetto della nuova costituzione elvetica e di dare soprattutto un impegno nostro, l'impegno della continuità del lavoro svolto finora.

Per questi motivi, io sono favorevole all'entrata in materia e sono contrario al rinvio del progetto alla commissione. Il rinvio alla commissione sarebbe secondo me un nonsenso. Concludo qui, invitandovi di sostenere il dibattito per l'entrata in materia e contro il rinvio alla commissione dei nostri lavori.

Rendo omaggio, prima di concludere, soprattutto a coloro che hanno lavorato finora, ed in particolare al consigliere federale Koller. Gli rendo omaggio perché ha lavorato molto per questo progetto di revisione totale della nostra costituzione. Desidero che il Parlamento segua questo invito mio che è un invito alla prudenza sì, ma anche alla volontà di costruire e soprattutto ad essere positivi, nel segno della nostra particolare voglia di fare e non di disfare quello che è stato fatto da parte del Consiglio federale. Mi oppongo soprattutto a coloro che non vogliono l'entrata in materia e vogliono piuttosto il rinvio alla commissione.

Questo non lo desidero, personalmente! Non voglio che ci sia un ritorno negativo di fiamma, ma, bensì, soprattutto da parte vostra, una volontà di unità federalista che sia ben determinata e ben guidata.

No alla «Rückweisung», no al rinvio alla commissione, sì all'entrata in materia!

**Suter Marc (R, BE):** Auch wenn wir uns auf die Übungsanlage der Nachführung geeinigt haben und wir diese Übungsanlage nun nicht ändern können, sollten wir ein Optimum an Inhalten in die Verfassungsrevision einbeziehen. Mit der Verbesserung der Systematik und Lesart ist es nicht getan. Wir dürfen es bei der Verfassungsrevision nicht mit der Rechtsästhetik bewenden lassen, so wichtig das Facelifting unserer Verfassung für ihre künftige Weiterentwicklung auch ist. Wir sollten uns das Ganze auch nicht zu einfach machen. Es ist jedenfalls nicht unsere Aufgabe, das Einfache zu verkünden. Schöne Worte und Appelle genügen nicht. Die Verfassung ist und bleibt ein Grundgesetz. Das definiert, was rechtens ist,



was geboten ist, was verboten ist und was anzustreben ist. Wenn wir mit Bestimmungen in Appellen steckenbleiben, dann verkommt die Verfassung zu einem unverbindlichen und trügerischen Programm. Einer solchen Flucht ins Unverbindliche gilt es besonders im Grundrechtsbereich entgegenzuwirken. Die Verfassung muss ihre Steuerungskraft als Charta unserer Grundwerte behalten.

Nehmen wir z. B. den Umgang der Verfassung mit der Minderheit der sogenannten «Behinderten»: «Keine Person darf wegen ihrer Behinderung benachteiligt werden.» Dieser Satz ist stark und wichtig. Ich bin froh, dass er weitgehend unbestritten geblieben ist. Anstoss erweckt aber schon der Anspruch auf Teilhabe, der von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK), die sich intensiv mit dieser Frage auseinandergesetzt hat, wie folgt umschrieben worden ist: «Der Zugang zu Bauten und Anlagen oder die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, ist soweit zumutbar gewährleistet.» Selbstverständlichkeiten, so würde man meinen. Mitnichten! Peter Hasler beispielsweise, Direktor des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes, malt den Teufel an die Wand. Unsere Wirtschaft könne sich die Gleichbehandlung von Personen mit bleibenden körperlichen, seelischen oder geistigen Beeinträchtigungen nicht leisten. Sie alle – es gibt in diesem Land immerhin über 500 000 schwergeschädigte Personen – sollen sich also auch im nächsten Jahrtausend nicht gegen Benachteiligungen wehren können, sollen als Schicksal hinnehmen, dass ihr Leben zusätzlich behindert wird, weil der Abbau von Barrieren etwas kostet?

Ich gebe Ihnen ganz kurz ein Beispiel, das sich letztes Jahr im Kanton Bern zugetragen hat. Eine Kollegin von mir – sie ist blind, hat beste Qualifikationen und hat sich als Gerichtsschreiberin bewährt – wollte sich als Richterin bewerben. Im Gesetz steht: Jemand, der nicht sieht, darf nicht Richter sein. Ich habe immer geglaubt, Justitia trage eine Augenbinde, weil sie eben unparteiisch für Partikulärinteressen sein soll. Man hat dieser Frau den Zugang zu diesem Amt verwehrt, was doch eine klare, von Gesetzes wegen gewollte Diskriminierung darstellt.

Ich meine, es gehört zu den vornehmsten Aufgaben des demokratischen Rechtsstaates, Minderheiten vor Benachteiligungen zu schützen, auch ihnen eine faire Chance für ein würdiges, selbstbestimmtes und freies Leben zu geben. Nichts anderes streben wir mit der parlamentarischen Initiative «Gleichstellung der Behinderten» an. Wir wollen einen Kurswechsel vornehmen: hin zur Integration, weg von der Absonderung; hin zur Selbstverantwortung – da gebe ich Herrn Baumann Alexander recht –, weg von der Bevormundung; hin zur Gleichstellung, weg von der Diskriminierung. Denn entscheidend sind doch die Fähigkeiten, nicht die Behinderungen; das Leben, nicht die Beeinträchtigungen; die Menschenwürde und nicht die Kosten.

**Föhn Peter (V, SZ):** Als Kommissionsmitglied hatte ich die Möglichkeit, an der Bundesverfassungsreform aktiv mitzuarbeiten. Diese Arbeit war und ist bis zu einem gewissen Grad recht spannend, andererseits aber mindestens ebenso einengend. Wie weit darf eine Nachführung gehen? Wo werden die Grenzen gesetzt? Gerade wegen des klaren Bekenntnisses zur Nachführung verstehe ich die heute zur Diskussion stehenden Rückweisungsanträge Rechsteiner Paul und Rennwald sowie einige Vorrednerinnen und Vorredner überhaupt nicht und plädiere an dieser Stelle klar für Eintreten, auch wenn entsprechende Kritik angebracht ist.

Wie schon mehrere Vorrednerinnen und Vorredner ausgeführt haben, ist der Start nur einigermaßen geglückt, und es haben sich auf den ersten Metern schon etliche Fehler eingeschlichen. Auch wurde nicht mit aller Konsequenz aus dem Starthaus geprescht, denn zu wohl wissen wir, dass heute auf Bundesebene mindestens so wichtige politische Grundsatzeinstände anstehen. Ich denke da insbesondere an unsere marode Staatskasse respektive den Schuldenberg oder an unsere Wirtschaftslage. Bundespräsident Cotti sagte gestern, dass wir mehr an unsere Kinder und Kindeskinde denken sollten und nicht unbedingt an die Zinsen und Zinseszinsen.

Aber auch im finanziellen Bereich dürfen wir unseren Kindern und Kindeskindern keinen Scherbenhaufen hinterlassen. Da hilft nur eine Nachführung der Bundesverfassung auch nicht unbedingt weiter. Demzufolge sollten wir eigentlich die momentanen, die uns am nächsten liegenden Probleme angehen und lösen, bevor wir so globale Themen wie die Bundesverfassung übersichtlicher darstellen oder eben nachführen.

Herr Kommissionspräsident, es ist schon richtig: Die Revision der Bundesverfassung ist eine Chance in unserem Jubeljahr. Ich frage mich auch: Wer sind wir? Woher kommen wir? Wohin gehen wir? Das frage ich mich aber heute noch viel mehr in Sachen Wirtschaftslage, Arbeitslosigkeit und besonders in Sachen Bundesfinanzen. Legen wir uns auch bei diesen Momentanaufgaben ins Zeug wie bei der Bundesverfassung.

Das sind wohl die Gründe, weshalb nicht mit aller Konsequenz gestartet wurde und die Revision der Bundesverfassung in der Bevölkerung eine nur bescheidene Begeisterung auslöst. Das Schweizervolk will Taten zur Lösung von momentanen Problemen sehen, und so laue Lüftchen, sprich vage Versprechen, werden nicht mehr ernst genommen.

Nun zur Frage: Gibt es in unserer Schweiz je eine ausgleichende Gerechtigkeit, wie viele in unserem Rat sie anstreben? Nein, es wird nie eine totale Gleichberechtigung betreffend die Rechtsgleichheit im Sozialbereich, im Bildungsbereich, im Steuerwesen usw. geben! Es ist aber rühmenswert, wenn sich nebst unseren Parlamentarierinnen und Parlamentariern unter anderem auch Jugendorganisationen zu Wort melden und sich für ihre Anliegen einsetzen.

Es ist richtig: Allen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern muss die Möglichkeit gegeben werden, angestrebte Ziele erreichen zu können. Es ist aber auch eine Chance, wenn Minderheiten – ich betone: Minderheiten – für ihr Ziel kämpfen müssen. Gerade diese Menschengruppen, denen nicht alles in die Wiege gelegt wird, behaupten sich im Leben meist viel, viel besser als unsere desorientierte Gesellschaft, die mit allem Luxus ausgestattet ist und die sich mit einem Augenzwinkern Wünsche erfüllen kann. Die Zufriedenheit spricht für sich!

Damit will ich sagen, dass die Bundesverfassung nicht zu weit gehen darf. Die Bundesverfassung soll Leitplanke sein. Sie muss nicht jedes Detail ausformulieren. Ich denke da insbesondere an Artikel 7, wo der Ständerat heute mit einer Minimalformulierung den richtigen Weg eingeschlagen hat.

Nun zu einem wichtigen und letzten Punkt: Unsere Bundesverfassung soll – nein, muss! – unter den Machtschutz Gottes gestellt werden. Alles andere fände ich für die Bundesverfassung einer Schweizerischen Eidgenossenschaft fatal. Ich verlange nicht, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier den Weg von Bruder Klaus einschlagen. Ich wünsche mir aber, dass in diesem Haus, besonders bei der Behandlung der Bundesverfassung, der Geist unseres Landesvaters wirkt. Werte wie gegenseitige Achtung, aber auch Eigenverantwortung, Verzicht und Erziehung – nicht nur Bildung – müssen in unserer Eidgenossenschaft Platz und Achtung finden, ohne in der Bundesverfassung im Detail ausformuliert zu sein.

Ich wünsche mir abschliessend also zwei Sachen, nämlich erstens, dass die Bundesverfassung gestützt auf die Grundzüge der Eigenverantwortung für unsere Kinder nicht zu einengend gefasst wird, und zweitens, dass sich unsere Bundesverfassung nicht nur auf die Grundzüge der modernen Wortklauberei und Rechtssprache stützt, sondern dass sie auch einen Hauch unseres Landesvaters Bruder Klaus in sich birgt und unter den Machtschutz Gottes gestellt wird.

In diesem Sinn und Geist bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten.

**Kühne Josef (C, SG):** Wir brauchen sehr oft so leicht die Anrede «liebe Kolleginnen und Kollegen». Heute hat das für mich eine ganz besondere Bedeutung, denn Sie sind wirklich liebe Kolleginnen und Kollegen, dass Sie anlässlich der verlängerten Sitzung auch mir noch zuhören, in der ich für heute die Rote Laterne trage.

Meine persönliche Priorität liegt bei der zukunftsorientierten politischen Führung. Wir erleben gegenwärtig eine Zeit starken und schnellen Wandels. Die internationalen Verflechtungen nehmen zu, immer mehr Entscheide und Ereignisse, die ausserhalb unserer Grenzen stattfinden, betreffen uns direkt oder indirekt. Wichtige Grundsatzentscheide können wir nicht mehr wirklich autonom treffen. So hat beispielsweise das WTO-Abkommen die Rahmenbedingungen für die Landwirtschaftspolitik massgeblich gesetzt, und immer deutlicher wird sichtbar, dass sich Verkehrspolitik nicht mehr nur an dem orientieren kann, was innerhalb unserer Grenzen abläuft.

Gleichzeitig treffen im Inland mächtige Unternehmen weitreichende Entscheide, ohne dass die Politik in der Lage ist, darauf Einfluss nehmen zu können. Wirtschaftliche Entscheide laufen den politischen Rahmenbedingungen voraus. Neues Beispiel: Genveränderte Soja und Mais werden zugelassen, währenddem die Gen-Schutz-Initiative im Juni zur Volksabstimmung gelangt und die Gen-Lex eben erst ins Vernehmlassungsverfahren geschickt wurde. Bis entsprechende Gesetzesbestimmungen in Kraft sind, werden wohl zwei oder mehr Jahre vergehen.

Ich meine, dass wir jetzt die politischen Ruder wieder fester in die Hand nehmen müssen und eine klare Prioritätensetzung dringend notwendig ist. Es ist überdeutlich, dass das gegenwärtige System von sieben gleichberechtigten Bundesräten nicht dafür geeignet ist, die entsprechenden Weichen für die Zukunft zu stellen. Gerade die Ziele des Bundesrates im Jahre 1998, also dieses Quasi-Regierungsprogramm mit 28 gleichgewichteten Jahreszielen, ist ein Musterbeispiel kollegialer Balance und fehlender Prioritätensetzung.

Ein weiteres Beispiel sind die bilateralen Verhandlungen. Sie zeigen nur zu deutlich, dass es sehr schwierig ist, wenn drei Departemente ein umfassendes Verhandlungspaket aushandeln sollen. Eine wirksame Interessenvertretung unseres Landes auf internationalem Parkett ist zunehmend nur möglich, wenn die Fäden in einer Hand zusammenlaufen.

Am 12. März 1990 haben viele Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner und ich die Verstärkung der politischen Führung auf Stufe Bundesrat zum erstenmal gefordert. Wenn die Departemente nicht systematisch entflochten werden, der Bundespräsident nicht als wirklicher Teamleader das Kollegium führen kann und eine entsprechende Verantwortungszuordnung nicht möglich ist, geht es auf die Dauer nicht mehr.

Nun will offenbar der Bundesrat seine Führungsstruktur und -organisation zeitgemäss gestalten, und ich bin natürlich glücklich, dass die Vorschläge offenbar meinen Intentionen gar nicht zuwiderlaufen. Herr Bundesrat Koller, können Sie zu Marschrichtung und Zeitplan in dieser Hinsicht etwas Näheres sagen?

Gewiss ist die Demokratie die Staatsform der Geduld, doch die dynamischen Veränderungen der Rahmenbedingungen lassen uns nicht endlos Zeit. Zu oft vergeht auch bei brennenden politischen Fragen in diesem Rat – auch wegen des Zweikammersystems – zu viel Zeit. Auch im Parlament müssen die Verfahrensabläufe gestrafft werden. Handlungsbedarf besteht also auch in unserem eigenen Haus.

Ich bin dafür, dass wir die Nachführung jetzt durchziehen und wir uns dann zügig der materiellen Probleme annehmen. Hier steht für mich die moderne Staatsführung im Mittelpunkt.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

## Vierte Sitzung – Quatrième séance

Mittwoch, 21. Januar 1998

Mercredi 21 janvier 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Leuenberger Ernst (S, SO)

96.091

### Bundesverfassung. Reform Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Le débat d'entrée en matière a mis en évidence plusieurs images de notre pays, plusieurs états d'âme tels que nous pouvons aujourd'hui les rencontrer. J'aimerais tout d'abord remercier tous les groupes parlementaires qui apportent une large adhésion à l'entrée en matière et soutiennent la démarche engagée par le Parlement, il faut le dire au départ, et continuée par le Gouvernement et la commission. Ils sont en quelque sorte l'expression de la Suisse raisonnable, pragmatique, réaliste. Il faut d'abord une mise à jour avant de pouvoir procéder aux réformes sectorielles en profondeur. C'est ainsi que M. Dettling et M. Fischer-Seengen nous disent que ce procédé est le seul qui a une chance de succès ou encore que M. Leuba nous dit que le Conseil fédéral a rempli correctement son mandat de mise à jour. Mme Aeppli, quant à elle, est encore plus éloquente, puisqu'elle a qualifié le procédé de la révision rouillante de génial.

Il y a ensuite les pratiques, les utilitaristes, tels MM. Fischer-Hägglingen ou Steiner. Ils veulent résoudre les problèmes du moment, tout en étant disposés à nous accompagner. Je leur réponds que le Parlement s'emploie depuis de nombreux mois à trouver des issues aux difficultés du pays. Ce qui fait défaut, ce sont des solutions aptes à conquérir des majorités parlantes au sein de ce Parlement. Ce qui prouve bien la nécessité de ce débat constitutionnel, avant de pouvoir préparer les véritables solutions. Il faut, pour y parvenir – c'est la démonstration –, un débat fondamental au préalable pour se mettre d'accord sur l'essentiel. Et l'un, la mise à jour de notre constitution, n'empêche pas l'autre.

Parmi les pragmatiques, il y a aussi ceux qui s'intéressent directement aux questions ponctuelles: la durabilité, l'égalité des femmes et des handicapés, le fédéralisme, les finances. Il y a, dans ce débat, de la place pour toutes ces questions, mais il faudra, lorsqu'on proposera des solutions, aussi y mettre la part de tolérance et de compromis nécessaire pour que la solution soit praticable.

De là, on glisse aussi ensuite à la Suisse de la pusillanimité: les frileux, les timorés, les «Hasenfüsse», comme les a appelés Mme Grendelmeier. Pour eux, la Suisse sociale, les villes, les jeunes, les handicapés, l'évolution de l'économie, le monde autour de nous ne changent en principe pas, ou, s'ils changeaient, la meilleure façon d'y faire face, c'est de bétonner le statu quo. Je ne parlerai pas de la Suisse outreucidante si bien représentée par M. Dreher.

J'aborde directement les deux types de propositions qui vont nous occuper au niveau du vote: celles de non-entrée en matière et celles de renvoi au Conseil fédéral ou à la commission.

Il y a d'abord ceux qui ne veulent rien, donc qui proposent la non-entrée en matière. Ce sont les Démocrates suisses et la Lega dei Ticinesi, d'une part, emmenés par M. Keller Rudolf, et, d'autre part, le Parti suisse de la liberté. Pour eux, tout doit rester en l'état. Leur participation, effectivement, a été cohérente par rapport à cette attitude puisque, en commission, je crois qu'une seule proposition nous a été faite de leur part: c'est celle de rendre le congé du 1er août payé, et la commission les a même suivis.

Je vous invite évidemment avec la grande majorité de la commission, à rejeter ces propositions de non-entrée en matière.

Il y a enfin ceux qui veulent plus: les impatientes, les enfants terribles, peut-être, dont on a aussi besoin. Enfants terribles du type Rechsteiner Paul, Rennwald ou Christen, qui rêvent d'être de nouveaux pères fondateurs et proposent immédiatement des réformes fondamentales.

Ils souhaiteraient écrire un texte qui change l'histoire. Mais la Suisse moderne aujourd'hui est adulte puisqu'on fête son 150e anniversaire; or, à l'accession à la majorité, on se doit surtout d'être raisonnable, comme nous le recommandons toute une série d'intervenants – je ne citerai que MM. Ostermann ou Jutzet.

En soi, personne n'est opposé aux véritables réformes. Encore faut-il que l'on nous présente des programmes qui soient véritablement réalisables et capables d'obtenir une majorité devant le peuple. C'est donc spectaculaire de vouloir réformer le tout d'un coup, mais c'est probablement moins efficace. D'ailleurs, les propositions de renvoi qui nous sont faites révèlent à mon sens aussi, d'une certaine manière, une défiance de la part de ses auteurs envers les membres de la commission, en particulier à l'égard de ceux de leur propre groupe, puisque le groupe socialiste était représenté au sein de la commission par plus de dix membres et avait tous les moyens de se faire entendre. Et j'aimerais vous dire qu'il l'a fait: les représentants du groupe socialiste, comme d'ailleurs les autres, ont vraiment «bossé», si vous me permettez une expression de l'argot.

D'autre part, votre démarche me pose quand même un problème, dans la mesure où on se demande si l'objectif de la transparence de notre constitution a été atteint et s'il ne mérite pas encore une amélioration. En effet, d'un côté des intervenants tels que MM. Keller Rudolf ou Maspoli nous disent que ce projet est un pas vers l'Union européenne.

De l'autre, on nous dit qu'on veut autre chose: un projet – c'est l'un des premiers termes qui apparaît dans la proposition de renvoi Rennwald – eurocompatible. Alors, on est quand même étonné que le même texte suscite des interprétations aussi opposées.

Un dernier point démontre que ces propositions de renvoi seraient vaines, parce que ce n'est pas l'endroit pour des réformes en profondeur, en une seule fois. En effet, si vos programmes étaient si solides, il faudrait pour le moins être en mesure de se mettre d'accord sur le détail. Or, vous n'êtes déjà pas en mesure de vous mettre d'accord sur le parcours à engager, puisque l'un voudrait que l'on renvoie de nouveau au Conseil fédéral et l'autre à la commission.

Pour ces raisons, je vous invite à voter l'entrée en matière en suivant tous ceux qui recommandent d'en faire ainsi.

Je pense à ce que nous a dit M. Gross Jost en affirmant que nous avions à réussir un exercice d'équilibrisme entre les réformes et le statu quo, ou encore à ce que nous disait M. Schmid Samuel en parlant de la nécessité de tolérance et de courage. Nous n'avons jamais prétendu que la mise à jour allait résoudre les problèmes qui se posent à notre pays. Mais nous estimons, comme le dit par exemple M. Widmer, que nous devons d'abord créer une plate-forme pour réaliser ces réformes – «Ausgangslage für die Mega-Aufgaben»; ou je me réfère encore à M. Gross Andreas qui pose les jalons – et je suis d'accord de le suivre sur cette piste – lorsqu'il nous dit que nous devons effectuer une révision de la constitution qui soit ouverte aux réformes futures, qui ne comporte pas de recul et qui déclenche les débats. Je suis aussi d'accord avec lui d'épuiser les possibilités politiquement envisageables ou réalisables.

Dans cet esprit, avec M. Fritschi, je vous demande d'avoir ce minimum de courage qu'il faut pour réussir les choses simples.

**Hubmann Vreni** (S, ZH), Berichterstatterin: Vergleichen wir Ihre Voten von gestern mit den Stellungnahmen, die wir in der Verfassungskommission gehört haben, so stellen wir fest, dass sie sehr ähnlich sind: Auf der einen Seite ist da die Unzufriedenheit mit dem zu engen Korsett des Nachführungskonzeptes, auf der anderen Seite die Angst vor dem Überschwappen der Reformfreude. Erfreulich ist, dass insgesamt ein positives Echo zu hören war.

Zu den beiden Nichteintretensanträgen: Herr Keller Rudolf will nicht auf die Verfassungsreform eintreten, weil ihm die ganze Vorlage allzu EU-kompatibel ist; gleichzeitig ist es für ihn unakzeptabel, dass wir eine Antirassismusklausel in die Verfassung aufnehmen. Ich meine, eine solche Begründung bedarf keines weiteren Kommentars.

Für Sie, Herr Steinemann, ist die Verfassungsreform eine Zeitverschwendung. Was soll diese Reform, so sagten Sie, entscheidend sei doch, dass das Volk hinter den Behörden stehe. Dazu möchte ich Ihnen zu bedenken geben, dass dies allein noch keine Garantie für eine lebendige Demokratie ist. Wir kennen dazu Beispiele aus der Vergangenheit.

Für die Rückweisungsanträge Rechsteiner Paul und Rennwald habe ich grosses Verständnis. Wer wie Herr Rennwald an der Verfassung eines neuen Kantons mitgewirkt hat, erwartet mehr von einer Verfassungsreform. Sein Vergleich mit der Verfassung der Fünften Republik in Frankreich hingegen scheint mir nicht angebracht. Wie wir alle wissen, wurde diese Verfassung nach der schweren Staatskrise infolge des Algerienkrieges geschaffen, und sie ist insbesondere das Werk einer überragenden Persönlichkeit, von General de Gaulle.

Auf die heutige Schweiz treffen diese beiden Voraussetzungen nicht zu.

Den Wunsch von Herrn Rechsteiner Paul nach grundlegenden Veränderungen teilen viele hier in diesem Saal; wir haben es gestern gehört. Auch ich gehöre dazu. Trotzdem werde ich die Rückweisungsanträge nicht unterstützen, denn sie kommen reichlich spät. Die Verfassungskommission hat sich ganz klar für eine Politik des Machbaren entschieden und ein Jahr lang intensiv gearbeitet. Eine Rückweisung an die Kommission oder an den Bundesrat hätte wohl kaum den Effekt, den die Herren Rennwald und Rechsteiner sich erhoffen.

Die Debatte von gestern hat gezeigt, dass die meisten von Ihnen bereit sind, auf die Vorlage einzutreten. Auch wenn diese Verfassungsrevision keine Begeisterungstürme auslöst, enthält sie doch viel Positives. Gelobt wurde die offene Reform in Paketen, die als «rollende Reform», ja sogar als genial bezeichnet wurde. Die Nachführung ist der erste Schritt. Wir wollen die Verfassung so aktualisieren, dass künftige Reformen möglich werden. Es ist – das haben viele von Ihnen gestern gesagt – eine Chance, die wir nutzen sollten.

Erlauben Sie mir noch einige Bemerkungen zu einzelnen Voten. Herr Schlüer kritisierte die Nachführung. Sie werde sehr unterschiedlich gehandhabt, sagte er, und fuhr fort: «Mit ihr verschreiben wir uns dem Zeitgeist.» Ihm missfällt, in der Verfassung lesen zu müssen, dass es Sozialziele oder ein Recht auf Streik gibt. Herr Schlüer, das ist bereits gelebte Verfassungswirklichkeit, auch wenn Ihnen das nicht passt! Sie brauchen nur die Botschaft des Bundesrates zu lesen. Gerade die Kritik von Herrn Schlüer zeigt, wie dringend notwendig es ist, eine Verfassung zu haben, in der klar festgehalten wird, was heute gilt und was gelebte Verfassungswirklichkeit ist. Wir ersparen uns damit unnötige politische Auseinandersetzungen.

Herr Mühlemann sprach begeistert von der Bundesverfassung von 1848; er bezeichnete sie als ein Wunderwerk, weil sie in hohem Mass und in einzigartiger Weise die Mitwirkung der Bevölkerung ermöglichte. Ich teile Ihre Auffassung, Herr Mühlemann. Aber ich bin doch immer wieder erstaunt darüber, wie undifferenziert in der Verfassungsgeschichte von der «Mitwirkung der Bevölkerung» gesprochen wird. Dabei wird übersehen, dass die Frauen und die Juden dieses Mit-

wirkungsrecht nicht hatten. Erst 1866 und 1874 erhielt die jüdische Bevölkerung in der Schweiz die gleichen Rechte wie die anderen Schweizerinnen und Schweizer. Die Frauen – wir wissen es – mussten noch 123 Jahre lang warten und kämpfen, bis ihnen dieses Recht endlich zugestanden wurde. 1971 erhielten die Frauen das Stimm- und Wahlrecht. Das ist auch der Grund dafür, weshalb wir heute eine Verfassung nicht mehr wie 1848 oder 1874 formulieren können. Die Frauen bilden heute die Mehrheit des Souveräns, nämlich 52 Prozent. Der Verfassungstext hat sich auch an sie zu richten, wie das die deutschsprachige Version in vorbildlicher Weise tut.

Um so unverständlicher ist für mich der Widerstand einiger Ratsmitglieder gegen eine frauenfreundliche Sprache in der französisch- und in der italienischsprachigen Version. Den Ausführungen von Herrn Scheurer habe ich mit Interesse zugehört. Sie erinnerten mich stark an Äusserungen, die ich in den ersten Jahren meiner politischen Tätigkeit von zürcherischen Parlamentariern hören musste. Das liegt jetzt mittlerweile fünfzehn Jahre zurück.

Das Sprachgefühl von Monsieur Scheurer in Ehren – Frauen empfinden anders: Das beweisen zahlreiche Briefe von welschen Frauen, die wir in den letzten Tagen erhalten haben. Ich darf Ihnen einen Ausschnitt daraus zitieren:

«L'absence de mention du féminin dans le langage juridique reflète et entraîne une absence des femmes dans les représentations mentales et sociales. C'est une discrimination envers les femmes, alors que l'égalité de traitement entre hommes et femmes est garantie par la même constitution!»

Wie Herr Couchepin in der Kommission hat Herr Scheurer gestern darauf hingewiesen, dass er in dieser Frage nicht von Deutschschweizerinnen und Deutschschweizern, die von diesem Problem nicht betroffen seien, überstimmt werden möchte. Ich habe volles Verständnis für diesen Wunsch. Ich erlaube mir aber den Hinweis, dass Herr Scheurer in der Kommission keinen Anstoss daran nahm, dass 25 Männer und 4 Frauen über den Antrag Maury Pasquier abstimmten, die als Romande und als direktbetroffene Frau geschlechtsneutrale Formulierungen auch im französischen Text verlangte.

Auch Herr Schmid Samuel hat in seinem Votum darauf hingewiesen, wie wichtig gerade die Sprache in einer Verfassung ist. Komplizierte Texte und unverständliche Begriffe führen dazu, dass viele Leute – besonders auch Jugendliche – schnell das Gefühl erhalten, Politik und Staat seien ein Buch mit sieben Siegeln. Ein klares, übersichtlich dargestelltes und leicht verständliches Grundgesetz wird es ihnen leichter machen, sich für den Staat und seine Institutionen zu interessieren und zu aktiven Bürgerinnen und Bürgern zu werden.

Gestern, als wir über das Eintreten debattierten, waren die Tribünen voll von jungen Leuten. Für sie und für alle anderen wollen wir die Revision zu Ende führen.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

**Präsident:** Aus technischen Gründen muss ich die Sitzung für fünf Minuten unterbrechen, damit ein Modul der Tonverstärkeranlage ausgewechselt werden kann.

*Die Sitzung wird von 08.25 bis 08.30 Uhr unterbrochen  
La séance est interrompue de 08 h 25 à 08 h 30*

**Koller Arnold**, Bundesrat: Zunächst möchte ich für die gesamthaft gute Aufnahme dieser Verfassungsreform auch in Ihrem Rat danken. Es kommt ja nicht von ungefähr, dass bei einem den politischen Grundkonsens suchenden Werk die extreme Rechte und Linke gemeinsam, wenn auch aus konträren Motiven, ausscheren. Herr Nationalrat Engelberger hat darauf hingewiesen, dass die Kantone diese Vorlage geschlossen unterstützen, was natürlich für eine föderalistische Verfassungsreform entscheidend ist. All das stimmt den Bundesrat zuversichtlich, dass dieses seit 30 Jahren anstehende Reformwerk, über das unendlich viel geschrieben worden ist,

nun endlich eine reelle Chance hat, in die Tat umgesetzt zu werden.

Ich möchte daher vorab Ihrer grossen Verfassungskommission für den ausserordentlichen Einsatz, den sie geleistet hat, herzlich danken. Es ist alles andere als selbstverständlich, dass es innert einem Jahr gelang, dieses umfangreiche Werk zur Parlamentsreife zu bringen. Das ist das Verdienst aller Kommissionsmitglieder. Es ist vor allem aber auch auf die sehr souveräne und zielstrebige Leitung durch den Kommissionspräsidenten, die beiden Subkommissionspräsidenten und die Subkommissionspräsidentin zurückzuführen.

Was den ersten Teilbeschluss, den Beschluss A betreffend die nachgeführte Bundesverfassung, betrifft, sollte man diesen weder unter- noch überschätzen. Wir wollen damit kontroverse Verfassungsfragen klären. Ich danke den Herren Nationalräten Leuba und Jutzet, dass sie beispielsweise darauf hingewiesen haben, dass es uns gelungen ist, das Sprachenrecht, das Verhältnis von Sprachenfreiheit und Territorialitätsprinzip, eindeutig besser zu lösen, als das in dem vor kurzem verabschiedeten Sprachenartikel der Fall war, um dessen Formulierung beide Kammern sehr lange gerungen hatten.

Sodann wollen wir gewichtige Lücken schliessen. Das gilt vor allem für den Bereich der Grundrechte, wo wir unseren Bürgerinnen und Bürgern erstmals einen umfassenden Grundrechtskatalog präsentieren, damit sie wieder wissen, welche Rechte ihnen in diesem Staat zustehen. Wir wollen auch den heute praktizierten partnerschaftlichen Föderalismus rechtlich festschreiben. Durch eine übersichtliche Systematik und eine moderne Sprache wollen wir unser Grundgesetz den Bürgerinnen und Bürgern, vor allem auch unserer Jugend, wieder verständlich machen.

All das macht doch Sinn, das soll man weder über- noch unterschätzen. Andererseits wäre es sicher verfehlt, wenn man für eine derart nachgeführte Verfassung eine grosse, allgemeine Begeisterung erwarten würde. Aber das ist gar nicht nötig, denn wir leben nicht in einer revolutionären Situation und wir sind auch nicht in einer Verfassungskrise. Im übrigen darf ich all jene, die immer noch über die fehlende Grundwelle für diese Verfassungsreform klagen – ich wende mich hier auch an die Journalisten –, daran erinnern, dass selbst die Bundesverfassung von 1848, die aus einer schweren Verfassungskrise des alten Staatenbundes heraus entstand, nur bei einer Stimmbeteiligung von 55 Prozent angenommen wurde. So gross ist offenbar die staatspolitische Grundwelle nicht einmal in einer Verfassungskrise gewesen. Wichtig ist jetzt allein, dass wir endlich von der theoretischen Diskussion zur praktischen Tat schreiten und unserem Volk bei diesem seit dreissig Jahren anstehenden Problem zeigen, dass wir auch hier handlungsfähig sind. Dabei gilt es allerdings klarzumachen, dass die nachgeführte Verfassung die unbedingt notwendige Initialzündung darstellt, damit der grössere Reformprozess überhaupt in Gang kommen kann.

Die Verfassung gehört zu jenen Dingen, die wir erst so richtig zu spüren bekommen, wenn sie fehlen. Die Pflege der Verfassung ist deshalb alles andere als eine nebensächliche Aufgabe der Behörden. Sie ist eine Daueraufgabe, die oft im Hintergrund verrichtet werden kann, bei Bedarf aber in den Vordergrund gerückt werden muss. Der Bundesrat ist überzeugt, dass dieser Bedarf heute gegeben ist. Denn es wird zu Unrecht behauptet, unsere Zeit sei nicht zu einer Verfassungsreform berufen. Herr Gross, in diesem Punkt waren Sie mir zu pessimistisch.

Der aufmerksame Beobachter stellt fest, dass wir in einer eigentlichen Periode der Verfassungsrevisionen leben: Seit den sechziger Jahren haben von den 26 Kantonen deren elf eine Totalrevision ihrer Verfassung erfolgreich zu Ende geführt; in sechs sind die Arbeiten an einer Totalrevision im Gange; fünf Kantone sind im Begriff, das Verfahren einzuleiten. Und auch in Europa hat der Fall der Berliner Mauer zu einer eindrucksvollen Bewegung der Verfassungsreformen geführt: Natürlich vor allem die osteuropäischen Staaten, aber auch mehrere westeuropäische Staaten sind daran, ihre Verfassungen zu ändern oder haben sie in der letzten Zeit bereits erfolgreich totalrevidiert.

Die Verfassung als das konstituierende Grundgesetz des Staates hat also weder innerhalb der Eidgenossenschaft noch im Ausland an Faszination eingebüsst. Im Gegenteil: Auch wenn es heute nicht mehr darum geht, den Staat als solchen zu konstituieren, ist die Verfassungsidee lebendig geblieben. Meine Damen und Herren, ich hatte bei vielen von Ihren Voten indes das Gefühl, dass man von der Verfassung zuviel erwartet und meint, man könne alle politischen Wünsche und rechtspolitischen Vorstellungen, die man hegt, über die neue Verfassung realisieren. Das kann aber keine Verfassunggebung leisten, denn eine erfolgreiche Verfassunggebung muss stets an die Gegebenheiten der konkreten geschichtlichen Situation anknüpfen. Herr Schmid Samuel hat auch darauf hingewiesen.

Faktizität und Normativität der Verfassung stehen in einem ganz engen Wechselverhältnis. Voraussetzung der normativen Kraft einer Verfassung ist, dass sie vom allgemeinen Bewusstsein oder wenigstens von einer klaren Mehrheit des Volkes als sachgemässe und gerechte Ordnung bejaht und getragen wird. Das ist die Schranke für jede Verfassunggebung in einem Lande.

Die Bundesversammlung hat mit ihrem Beschluss von 1987 die Notwendigkeit einer Erneuerung der Bundesverfassung anerkannt. Sie hat damals dem Bundesrat den Auftrag erteilt, ihr einen Verfassungsentwurf zu unterbreiten, der «das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen» soll.

Für den sogenannten Nachführungsbeschluss aus dem Jahre 1987 braucht sich die Bundesversammlung nach Auffassung des Bundesrates auch heute noch nicht zu schämen. Denn wir müssen unseren Staat nicht neu erfinden. Seine Fundamente – der liberale Rechtsstaat, die direkte Demokratie, der Föderalismus, die Sozialstaatlichkeit – sind nach wie vor tragfähig. Wir müssen diese tragenden Pfeiler unseres Bundesstaates im Rahmen der Nachführung nur wieder besser sichtbar machen. Pflege der Verfassung heisst nicht, das Haus abreißen und neu bauen. Aber nach 124 Jahren und 140 Teilrevisionen drängt es sich auf, das Verfassungshaus einmal gesamthaft zu renovieren und es den Bedürfnissen unserer Zeit anzupassen.

Was wir heute zu diskutieren beginnen, ist somit naturgemäss keine revolutionäre Verfassung wie jene der Helvetik. Dafür fehlt nach übereinstimmender Meinung der Mehrheit unseres Volkes jede Notwendigkeit. Vielmehr geht es zunächst darum, die geschriebene Verfassung wieder à jour zu bringen.

Der Bundesrat hat es nun allerdings nicht bei diesem Parlamentsauftrag aus dem Jahre 1987 bewenden lassen. Denn so bedeutungsvoll diese «mise à jour» ist, sie darf nur Ausgangs- und nicht Endpunkt der Reformbemühungen sein. Denn es besteht auch klarer materieller Reformbedarf. Insbesondere müssen wir die Handlungsfähigkeit unserer Institutionen stärken. Die Internationalisierung von Wirtschaft und Politik verlangt heute höhere Rhythmen der Entscheidungsfindung. Es ist daher notwendig, unsere Institutionen, die zwar sehr legitimierend und integrierend sind, rechtzeitig für die gewachsenen Herausforderungen zu rüsten. Herr Kühne hat zu Recht darauf hingewiesen. Wenn heute so oft die Rede vom Verlust an politischer Steuerungs- und Gestaltungskraft ist, so muss die Verfassungsreform ein bedeutender Schritt sein, um diese Kraft möglichst wieder zurückzugewinnen.

Grossen Reformbedarf auf der Verfassungsstufe ortete der Bundesrat bei den Volksrechten und der Justiz. Andere Reformvorhaben sind weit fortgeschritten, so die Reform des Finanzausgleichs im Rahmen einer Föderalismusreform und die Staatsleitungsreform.

Mehrere Votantinnen und Votanten haben diese Prioritätenordnung nun angefochten. Dazu nur folgendes: Dass die Reform unserer Justiz sehr, sehr dringlich ist, kann niemand in diesem Staate bestreiten; denn Sie kennen die chronische Überlastung des Bundesgerichtes. Wenn uns diese Strukturreform nicht innert nützlicher Zeit – und das heisst sehr rasch – gelingt, dann ist die einzige Alternative nur noch die, dass wir immer mehr Bundesrichter wählen. Wir

wollen doch nicht, dass unser oberstes Gericht in Lausanne und in Luzern eine eigentliche Fabrik wird, die am Fließband höchstgerichtliche Entscheide fällt. Ein derartiges höchstes Gericht kann seine Urfunktionen, die Wahrung der Rechteinheit und der Rechtsfortbildung, nicht mehr erfüllen. Das Reformpaket Justiz hat daher besonders grosse Dringlichkeit.

Der Bundesrat ist aber der Meinung, dass wir auch die Reform der Volksrechte vorantreiben sollen, wenn wir dieses identitätsstiftende Merkmal unserer Eidgenossenschaft auch im nächsten Jahrhundert funktionsfähig erhalten wollen. Das ist die Grundidee des Bundesrates, weshalb wir Ihnen ein Paket zur Reform der Volksrechte unterbreitet haben.

Im übrigen haben wir uns bei der Vorbereitung lange überlegt, ob wir Ihnen nicht heute schon ein Föderalismus-Reformpaket unterbreiten sollten. Aber im Gespräch mit unseren Partnern, mit den Kantonsregierungen in der Konferenz der Kantonsregierungen, waren wir uns alle einig, dass eine grosse Föderalismusreform politisch noch zu wenig ausgereift, nicht liquid ist. Sie muss jetzt über den Finanzausgleich als eines der weiteren Pakete angegangen werden.

Was die Staatsleitungsreform, also die Reform des Bundesrates und der Beziehungen zwischen Bundesrat und Parlament, anbelangt, darf ich Sie daran erinnern, dass der Bundesrat in einer ersten Phase die Staatssekretäre realisieren wollte. Sie sind leider vom Volk abgelehnt worden. Aber aufgrund dieses Volksentscheides haben wir entgegen unserer Planung sofort die ganze Staatsleitungsreform an die Hand genommen. Der Bundesrat wird noch vor den Sommerferien Grundsatzentscheide treffen, und wir hoffen, noch dieses Jahr ein Vernehmlassungsverfahren zu eröffnen.

Die nachgeführte Verfassung schafft eine klare und transparente Ausgangslage und dient als Initialzündung für einen offenen und hoffentlich dynamischen Reformprozess, dessen Ende weder sachlich noch zeitlich bestimmbar ist. Diese Separierung von Nachführung und materiellen Reformpaketen ist ein bewusstes politisches Konzept, denn diese Trennung wirkt politisch entlastend und trägt dazu bei, die Erfolgschancen der Verfassungsreform in der Volksabstimmung zu steigern. Ich bin deshalb froh, dass die beiden Verfassungskommissionen dieses Konzept – Basis Nachführung und daran anschliessend systematische Reformpakete – allgemein für gut und befolgenswert befunden haben.

Für den Erfolg des Gesamtunternehmens Verfassungsreform erachtet es der Bundesrat als entscheidend, dass dieses Reformkonzept nun auch in den eidgenössischen Räten konsequent beibehalten wird. Die Nachführung soll sich auf die Normierung des geltenden Verfassungsrechtes nach dem Kriterium der gelebten Verfassungswirklichkeit beschränken. Ein beliebiges Aufpfropfen von allerlei Wünschbarem und Spektakulärem, aber auch der Versuch, Errenschaften unserer Rechtsordnung auf kaltem Wege wieder abzubauen, würden das Projekt aufs höchste gefährden.

Der Bundesrat hat mehrmals erklärt, er könne eine nachgeführte Verfassung, die einen Rückschritt gegenüber dem erreichten «acquis suisse» darstelle – also einen Rückschritt gegenüber dem, was wir in den 150 Jahren Bundesstaat miteinander realisiert haben –, nicht unterstützen. Sie müssen bedenken, dass eine von Zufälligkeiten geprägte, inkonsistente Reform, die dann in eine unsystematische praktische Totalrevision münden würde, mannigfache politische Abwehrreflexe wecken würde.

Die Klärung von verfassungsrechtlichen Wertungsfragen, die auch im Rahmen der Nachführung – innerhalb gewisser Schranken – unausweichlich ist, birgt wirklich genügend heiklen Diskussionsstoff. Es ist zu Recht gesagt worden: Auch diese Nachführung ist – innerhalb gewisser Schranken – ein eminent politischer und nicht etwa ein juristisch-technischer Prozess, den man geradeso gut einem Computer hätte anvertrauen können.

Dass sich das Parlament bei der Behandlung der Nachführung in Selbstbescheidung übt, schon aus Treue zu seinem eigenen Auftrag aus dem Jahre 1987, ist dem Bundesrat deshalb ein echtes Anliegen, und zwar keineswegs aus

Angst vor Neuerungen, wie gesagt worden ist. Der Bundesrat will Neuerungen. Ich darf schon hier darauf hinweisen, dass es der Bundesrat war, der das ganze Reformkonzept aus eigener Initiative ausgedehnt hat. Insofern, Herr Gross Andreas, war es nicht ganz fair zu sagen, der Bundesrat wolle keine Neuerungen – ich weiss nicht, ob ich Sie missverstanden habe. Wir wären lediglich verpflichtet gewesen, Ihnen eine nachgeführte Verfassung vorzulegen. Es war der Bundesrat, der aus eigener Initiative diese Idee der Nachführung mit systematischen Reformpaketen verbunden hat. Wir bitten Sie einfach, diesen Weg auch einzuhalten. Denn die Nachführung ist auf Stärkung des Grundkonsenses ausgerichtet, und wenn uns dieser erste Schritt misslingt, dann – davon bin ich überzeugt – ist der ganze Reformprozess «im Eimer».

Wir sind uns in diesem Saal wohl einig, dass das reale Leistungsvermögen der Verfassung im politischen Prozess nicht überschätzt werden darf. Die Verfassung als rechtliche Grundordnung allein kann das gute Funktionieren von Staat und Gesellschaft nicht garantieren. Sie ist nur einer der Einflussfaktoren im Kräftefeld von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Dennoch trägt die Verfassung – gerade in unserer pluralistischen Gesellschaft – durch die Verpflichtung aller Staatsorgane auf oberste Grundwerte und die verbindliche Festlegung der Spielregeln des politischen Prozesses entscheidend dazu bei, ein Mindestmass an praktischer Übereinstimmung und politischer Homogenität zu sichern, ohne die ein freiheitliches Zusammenleben eines Volkes nicht möglich ist.

Die Verfassung gibt damit der offenen politischen Auseinandersetzung, dem alltäglichen politischen Kampf erst Halt und Richtung. Sie macht damit die Demokratie, gerade auch in Krisenlagen, krisensicherer. Das zeigt eine jahrhundertalte Erfahrung. Eine Verfassung, die wegen ihrer inhaltlichen und formellen Mängel ihre Orientierungs-, Steuerungs- und Integrationsfunktion nur noch teilweise zu erfüllen vermag, verliert ständig an Bedeutung. Das trifft leider für unsere Bundesverfassung je länger, je mehr zu. Unsere Verfassung atmet in Sprache, Stil und teils auch Inhalt den Geist des letzten Jahrhunderts. So steht etwa die Abschaffung der Brauteinzugsgebühren neben der Fortpflanzungsmedizin und der neu eingeführten Mehrwertsteuer.

Die Verfassung ist daher ganz klar aus dem Gleichgewicht geraten. Einerseits gehören mehrere Verfassungsbestimmungen, wie das Absinthverbot, auf die Gesetzes- oder sogar auf die Verordnungsstufe. Andere, wie etwa die Regelung der Auswanderungsagenturen, sind veraltet und obsolet, oder sie sind übermässig detailliert, wie die drei Seiten über den Alkohol. Selbst Juristen sind auf ausführliche Kommentare angewiesen, um z. B. die Wirtschaftartikel zu verstehen – ja, man hat sich bis heute nie ganz über unsere Wirtschaftsordnung und das Verhältnis von Wirtschaftsfreiheit und Wirtschaftsordnung geeinigt.

Andererseits fehlen wichtige Elemente des materiellen Verfassungsrechtes im Verfassungstext. Der Grundrechtsteil hat geradezu fragmentarischen Charakter. Die für das staatliche Handeln massgebenden Rechtsgrundsätze werden nur zum Teil genannt. Der völkerrechtliche Ausbau des Menschenrechtsschutzes durch die Europäische Menschenrechtskonvention – eine ganz zentrale Weiterentwicklung unseres Verfassungsrechtes – findet in unserer Verfassung überhaupt keinen Ausdruck. Die grossen Linien der Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen und der sogenannte kooperative Föderalismus sind kaum erkennbar.

Die Lücken unserer geschriebenen Verfassung haben nicht zuletzt zur Folge, dass wesentliche Grundrechte und Verfassungsprinzipien durch die Behördenpraxis entwickelt und durch den Verfassungsgeber formell nie legitimiert wurden.

Diese Entwicklung, dass immer mehr Verfassungsrecht über das Bundesgericht, über internationale Verträge und über die Behördenpraxis entwickelt worden ist, wozu unser Volk und die Stände nie etwas zu sagen hatten, ist eine Gefahr. Es ist eine Entwicklung, die wir nicht auf die leichte Schulter nehmen dürfen. Die geschriebene Verfassung droht so nämlich immer belangloser zu werden.

All diese Mängel ziehen einen weiteren wichtigen Grund für die Verfassungsreform nach sich. Die Staatsidee und die Fragen der Grundwerte der Eidgenossenschaft kommen in der heutigen Verfassung kaum mehr zum Vorschein. Unser politischer Grundkonsens ist verdeckt und verschüttet. Ein verschütteter Grundkonsens entfremdet aber unsere Bürgerinnen und Bürger immer mehr von Staat und Verfassung. Unsere Verfassung, wie sie heute geschrieben steht, ist der Öffentlichkeit und insbesondere der Jugend nicht mehr vermittelbar. Sie ist ein Buch mit sieben oder noch mehr Siegeln geworden. Wir haben heute glücklicherweise keine Verfassungskrise – ich möchte fast sagen: noch keine Verfassungskrise. Das Rad der Zeit bleibt aber nicht stehen, wenn wir jetzt nichts tun. Im Gegenteil: Ungeschriebenes Recht und Verfassungswirklichkeit ändern sich laufend und vergrössern ständig die Kluft zum geschriebenen Verfassungsrecht. Falls die Übel in einem Staat aber erst bekämpft werden, wenn auch der letzte Bürger und die letzte Bürgerin das einsehen, ist es meistens zu spät; das ist eine politische Weisheit, die schon Machiavelli erkannt hat.

Es dürfte daher klar sein, warum die Bundesverfassung hier und heute einer gründlichen Erneuerung bedarf. Sie muss ihre ordnende, begrenzende, legitimierende und identitätsstiftende Kraft zurückgewinnen. Dies setzt voraus, dass wir das ungeschriebene Verfassungsrecht in die geschriebene Verfassung integrieren, den verfassungsunwürdigen Wildwuchs, das Unkraut, beseitigen, das Verhältnis von Landesrecht und Völkerrecht klären, nicht zuletzt aber auch jene vier Säulen wieder freilegen, auf denen unser Bundesstaat nach wie vor ruht, nämlich den liberalen Rechtsstaat, den Sozialstaat, die direkte Demokratie und den Föderalismus.

Gleichzeitig bietet dieses Unternehmen Gelegenheit, den Grundkonsens über die wesentlichen rechtlichen Grundlagen unseres Gemeinwesens zu erneuern. Gerade in den Zeiten der inneren Verunsicherung, wie sie unser Land gegenwärtig sehr intensiv erlebt, bedarf unsere Verfassung neuer Integrationskraft. Wie kaum ein anderer Rahmen ist die Verfassungsdiskussion geeignet, diese staatspolitische Diskussion voranzutreiben und zur Klärung zu führen.

Es ist mir nicht möglich, im einzelnen auf alle Ihre Voten einzugehen; einige habe ich bereits behandelt. Ich muss mich vor allem auf die Nichteintretens- und die Rückweisungsanträge konzentrieren:

Herr Keller, Sie sagen, Sie seien für Nichteintreten, weil das eine EU-kompatible Verfassung sei. Das wäre für den Bundesrat an sich kein Nachteil; aber Ihre Aussage stimmt nicht. Sie unterstellen uns Dinge, die in keiner Weise zutreffen, denn wenn wir eine EU-kompatible Verfassung hätten schaffen wollen, hätten wir einen absoluten Vorrang von Gemeinschaftsrecht gegenüber nationalem Recht statuieren müssen. Das tun wir weder in der Nachführung noch in den Reformteilen. Wir sagen hier ganz klar, die staatlichen Organe hätten – das ist bereits jahrzehntelange Praxis – das Völkerrecht zu beachten, aber wir haben bewusst eine Formulierung vermieden, wonach Völkerrecht nationales Recht bricht. Das wäre europakompatibel, aber nicht die von uns gewählte Form. Im Gegenteil, das ist auch in den Materialien schon ausgeführt worden: Wir haben klargemacht, dass sogar die alte Schubert-Praxis durch den nachgeführten Artikel betreffend die Berücksichtigung des Völkerrechtes nicht aus den Angeln gehoben wird. Wenn das Parlament ausnahmsweise bewusst einen völkerrechtswidrigen Akt erlässt, soll er nach dieser Praxis sogar Bestand haben.

Herr Keller, wir sollten doch einigermaßen fair miteinander sein; man kann doch nicht sagen, eine solche Verfassung sei EU-kompatibel! Wenn die Schweiz der EU beitrifft, wird sie diese Verfassung in einem eigenen Reformpaket noch einmal ändern müssen. Sie wird dann nämlich festlegen müssen – was jetzt auch nirgends zu finden ist –, dass wir Hoheitsrechte im vergemeinschafteten Bereich auf die EU übertragen müssen. Ihre Feststellung zielt vollständig an den Fakten vorbei. Auf die anderen Gründe – Bistumsartikel usw. – werden wir in der Detailberatung eingehen.

Herr Steinemann, Sie sagen, die Verfassungsreform sei Zeitverschwendung. Ich habe soeben versucht zu belegen – und

der Bundesrat und die Mehrheit sind offenbar nach wie vor davon überzeugt –, dass dies ein sinnvolles Unternehmen ist und man jetzt endlich aufhören sollte, die Verfassungsreform gegen andere Probleme auszuspielen. Wenn wir bei der Sanierung der Bundesfinanzen oder bei anderen Problemen – beispielsweise bei der Sicherung der Finanzierung der Sozialversicherungen – bisher nicht so vorangekommen sind, wie das wünschbar wäre, dann hat das nichts mit der Zeit zu tun, sondern mit dem mangelnden Konsens in den eidgenössischen Räten. Legen wir das doch offen! Diese Vorlage konkurrenziert die Lösung der anderen Probleme nicht, im Gegenteil: Wenn es uns gelingt, hier den Grundkonsens in unserem Land wieder zu stärken, dann schaffen wir bessere Voraussetzungen, um für diese dringlichen Probleme eine Lösung zu finden.

Im übrigen bin ich überzeugt, dass uns, was die Sozialstaatlichkeit anbelangt, in Übereinstimmung mit modernen kantonalen Verfassungen eine durchaus adäquate Darstellung gelungen ist. Wir stellen nämlich den modernen Sozialstaat mit drei Mitteln dar: Zunächst mit wenigen, schon heute allgemein anerkannten, unbestrittenen Sozialrechten – das Recht auf unentgeltlichen Primarschulunterricht, das Recht auf Hilfe in Notlagen –, sodann mit Sozialzielen, bewusst ohne neue, klagbare Sozialrechte aufzustellen, und schliesslich mit der Übernahme der sozialpolitischen Kompetenznormen der Verfassung.

Dies war ja viel schwieriger als die Darstellung des liberalen Rechtsstaates; der liberale Rechtsstaat ist seit 1798, schon seit der amerikanischen Verfassung, immer und allgemein gültig in Form der Grundrechte dargestellt. Die Herausforderung für uns war, auch für den modernen Sozialstaat eine angemessene verfassungsrechtliche Darstellung zu finden. Wir sind überzeugt, dass uns, zusammen mit dem Parlament, das gelungen ist und noch gelingen wird.

Ich bitte Sie daher, die Nichteintretensanträge abzuweisen. Nun noch zu den Rückweisungsanträgen: Herr Rennwald, Sie haben gesagt, dieses Projekt Koller sei ein Notprojekt. Wenn es das ist, fällt das auf das Parlament von 1987 zurück. Die Nachführung war ein klarer, verbindlicher Auftrag des Parlamentes an den Bundesrat, und wir haben diesen Auftrag – es wurde auch verschiedentlich anerkannt – getreu erfüllt. Wir sind indessen, ich betone das noch einmal, bewusst weiter gegangen, weil wir uns gesagt haben, dass die blosse Nachführung nicht ausreicht und wir einen grossen Bedarf an materiellen Reformen haben. Deshalb entstand die Idee, Ihnen diesen Reformbedarf in wohlgeordneter Reihenfolge, in systematischen Reformpaketen – Justiz, Volksrechte, Regierung, Föderalismus – zu unterbreiten. Sie haben offenbar – ich habe das vorhin dargelegt – eine ganz andere Verfassung im Kopf. Die Diskussion zeigt jedoch deutlich, dass Ihre Verfassungs idee heute nicht mehrheitsfähig ist. Deshalb würde eine Rückweisung auch keinerlei Sinn machen.

Das gleiche gilt für den Antrag Rechsteiner Paul: Auch er hat offenbar noch nicht eingesehen, dass nach Meinung des Bundesrates diese Nachführung die unbedingt nötige Initialzündung für weitergehende, materielle Reformen ist. Der Bundesrat ist nach wie vor überzeugt: Wenn uns dieser Einstieg über die Nachführung nicht gelingt, werden wir auch mit den folgenden Reformpaketen keinen Erfolg haben. Im übrigen, da Sie sogar das Wort «Etikettenschwindel» bemüht haben, muss ich sagen, dass das Gegenteil der Fall ist, Herr Rechsteiner: Wir haben ganz bewusst nicht von einer Totalrevision der Bundesverfassung geredet, sondern wir reden von der Verfassungsreform als von einem nach vorne offenen, dynamischen Prozess, weil wir zur Überzeugung gelangt sind, dass eine klassische Totalrevision, wo man gleichsam in einem Aufwisch alle anstehenden staatspolitischen Probleme lösen möchte, politisch keinerlei Chance hat. Das haben wir auch in der Terminologie ganz bewusst zum Ausdruck gebracht.

Herr Strahm hat noch die Frage gestellt, wie sich denn diese Nachführung zur Änderung der Währungsverfassung verhalte, die zurzeit im Finanzdepartement vorbereitet wird. Wir haben natürlich mehrere Teilrevisionen, die weiterlaufen. In

den Schlussbestimmungen ist vorgesehen, dass die in der Zwischenzeit realisierten Teilrevisionen vom Parlament ohne Referendum formell angepasst würden. Im übrigen kommt es natürlich darauf an, welche Vorlage jetzt zuerst zur Abstimmung kommt; nachher haben wir in unserem Recht die nötigen Kollisionsregeln. Das spätere oder das jüngere Gesetz derogiert auch im Verfassungsbereich das ältere. Die anderen Fragen werden wir zweckmässigerweise in der Detailberatung behandeln.

Ohne transparente Spielregeln und fest verankerte Grundwerte ist in der Demokratie längerfristig der notwendige politische Konsens und damit die Demokratie selber gefährdet. Und ohne rechtzeitige Reform unserer über hundertjährigen Institutionen setzen wir die Handlungsfähigkeit unseres Staates aufs Spiel. Der Bundesrat betrachtet es deshalb als Gebot verantwortungsbewusster Staatsführung, die Verfassungsreform nun energisch anzupacken. Der Bundesrat hat mit Genugtuung und Freude festgestellt, dass die eidgenössischen Räte die Verfassungsreform aufgrund unserer Vorschläge erneut zu ihrem eigenen Anliegen gemacht haben. Natürlich kann der notwendige Aufbruch in diesem Land nicht allein mit der Verfassungsreform erreicht werden, aber die Verfassungsreform bietet dafür eine grossartige staatspolitische Chance: Sie wird uns weiterbringen, ganz im Sinne von Benjamin Constant, dem französischen Staatstheoretiker schweizerischer Abstammung, der treffend formuliert hat: «Les constitutions doivent suivre les idées, pour poser derrière les peuples des barrières qui les empêchent de reculer, mais ils ne doivent point en poser devant eux qui les empêchent d'aller en avant.»

Wir feiern dieses Jahr das Jubiläum unseres Bundesstaates. Nach heftigen und schmerzlichen Konflikten ist vor 150 Jahren die Gründung eines Staatsgebildes gelungen, das Vielfalt und Einheit in einem gesunden Gleichgewicht verbunden hat. Etwas vom Weitblick dieser Gründerväter ist uns dringend zu wünschen, wenn wir heute darangehen, diesem Land erneut eine tragfähige, zeitgemässe und entwicklungsfähige Grundlage zu geben. Packen wir diese Aufgabe also mit Offenheit, Mut und vor allem im Bewusstsein an – der Bundesrat ist zutiefst davon überzeugt, das haben ja auch die zahlreichen Diskussionen in allen Landesteilen gezeigt –, dass es in diesem Lande noch einen breiten Fundus an staatsbürgerlicher Gesinnung und Verantwortung gibt, der uns eint und zur Bewältigung unserer Zukunft befähigt.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, auf diese Vorlage einzutreten. (*Beifall*)

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten)	153 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit/FPS-Fraktion (Nichteintreten)	10 Stimmen

**Präsident:** Herr Rechsteiner Paul lässt mitteilen, dass er seinen Rückweisungsantrag zugunsten des Rückweisungsantrages Rennwald zurückzieht.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag Rennwald (Rückweisung)	14 Stimmen
Dagegen	140 Stimmen

## A2. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Art. 127–184)

### A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184)

#### Detailberatung – Examen de détail

#### Art. 127

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

#### Antrag Chiffelle

##### Abs. 3

Das Gesetz regelt das Stimm- und Wahlrecht der in der Schweiz wohnhaften Bürger von Ländern der Europäischen Union.

#### Antrag Rennwald

##### Abs. 3

Das Gesetz regelt das Stimm- und Wahlrecht der Ausländer, insbesondere der in der Schweiz wohnhaften Bürger von Ländern der Europäischen Union.

#### Proposition Chiffelle

##### Al. 3

La loi règle le droit de vote des ressortissants des pays de l'Union européenne domiciliés en Suisse.

#### Proposition Rennwald

##### Al. 3

La loi règle le droit de vote des étrangers, en particulier celui des ressortissants des pays de l'Union européenne domiciliés en Suisse.

**Fritschi Oscar (R, ZH),** Berichterstatter: Da sinnvollerweise beide Räte mit der Nachführung beginnen, ist der Bundesbeschluss A aufgeteilt worden. Unser Rat behandelt vorerst die zweite Hälfte der Nachführung – ohne die Übergangs- und Schlussbestimmungen.

Ich gestatte mir, zum Titel und zu den Artikeln 127 und 127a einleitend Ausführungen zu machen, denn es lässt sich hier am praktischen Beispiel recht augenfällig und vielleicht leichter als in der Theorie zeigen, was mit der Nachführung gemeint ist. Um nicht zweimal zu sprechen und da die Besprechung der Anträge Rennwald und Chiffelle zu Artikel 127 in das Konzept meiner Darlegungen passen, bitte ich um Verständnis, wenn ich mich gleich auch zu diesen Anträgen äussere.

Zuerst zum 4. Titel: Unter diesem Titel werden die Volksrechte zusammengefasst. Die innovative Leistung besteht hier also – das ist ja ein wesentlicher Punkt der Nachführung – in der Systematik, in der Verbesserung der Übersichtlichkeit.

Bei Artikel 127 stossen wir in Absatz 1 auf den ersten Fall einer Heraufstufung. Absatz 1 enthält die Kriterien, an die das Stimmrecht im Bund gebunden sein soll. Es soll erstens an die Bedingung, Schweizerin oder Schweizer zu sein, zweitens an die Bedingung, das 18. Altersjahr zurückgelegt zu haben, und drittens an die Bedingung, nicht wegen Geisteschwäche oder Geisteskrankheit entmündigt zu sein, gebunden sein.

Dieses dritte Kriterium stand bisher nicht in der Verfassung, sondern im Bundesgesetz über die politischen Rechte. Kommission und Bundesrat vertreten indessen die Meinung: Wenn die Verfassung regelt, wer das Stimm- und Wahlrecht hat, dann soll auch auf gleicher Stufe – und zwar abschliessend – geregelt werden, wer dazu nicht berechtigt ist. Hier haben wir also ein Beispiel einer Heraufstufung im Rahmen der Nachführung.

Zu Artikel 127a: Artikel 127a ist aus dem Reformpaket B übernommen worden. Die Mehrheit der Kommission hat diese Überführung in der Überzeugung vorgenommen – der Bundesrat hat sich ihr angeschlossen –, dass eine Erwähnung und damit eine Anerkennung der Parteien in der Verfassung gelebte Verfassungswirklichkeit darstelle, also eine



Übereinstimmung von Verfassungswirklichkeit und Verfassungstext bringe. Das Proporzwahlverfahren, das in der Verfassung festgeschrieben ist, wäre ohne Parteien ja gar nicht realisierbar.

Umgekehrt hat es die Kommissionsmehrheit – dies wieder in Übereinstimmung mit dem Bundesrat – abgelehnt, auch Absatz 2 von Artikel 127a zu überführen, so, wie ihn der Bundesrat für das Reformpaket vorschlägt. Absatz 2 postuliert eine Gesetzgebung, welche die Finanzierung der Ausübung der politischen Rechte regeln will – Offenlegungspflichten, Plafonierung usw. –, welche also eine Neuerung anstrebt. Diese Neuerung soll nach Ansicht der Kommissionsmehrheit im Rahmen der Behandlung des Reformpaketes entschieden werden.

Das waren einige Beispiele, wie die Nachführung praktisch vor sich geht. Allerdings hat man sich, um nun von den Beispielen zum Allgemeinen überzugehen, bewusst zu sein, dass sich die Kommission etwas mehr Spielraum zugestanden hat als der Bundesrat: Wenn sie zur Ansicht kam, ein Vorschlag sei weitgehend konsensfähig und provoziere im Hinblick auf eine Volksabstimmung keine Opposition, nahm sie ihn in die Nachführung auf.

Das gibt nun gerade die Überleitung zu den Anträgen Rennwald und Chiffelle: Mit den vorstehenden Ausführungen ist auch die Sicht der Kommissionsmehrheit zu diesen Anträgen dargelegt, welche auf dem Weg über die Nachführung die Möglichkeit eines Ausländerstimmrechtes einführen wollen. Solche Anträge lagen der Kommission zwar nicht vor, aber wenn die Doktrin der Kommissionsmehrheit zu den Grenzen der Nachführung auf diese Anträge übertragen wird, müsste man folgendes sagen – und zwar völlig unabhängig davon, wie nun die Sachfrage des Ausländerstimmrechtes beurteilt wird –:

1. Es geht bei beiden Anträgen ganz klar um eine Neuerung.
2. Bei diesen Neuerungen kann kein allgemeiner Konsens vorausgesetzt werden, vielmehr betreffen sie eines der sensitivsten Gebiete unserer Politik. In diesem Zusammenhang erinnere ich daran, dass zuletzt eine bescheidene Vorlage zur erleichterten Einbürgerung von ausländischen Jugendlichen der zweiten Generation in der Volksabstimmung gescheitert ist und dass im Nationalrat die Frage des Ausländerstimmrechtes letztmals bei der Behandlung einer parlamentarischen Initiative Zisyadis 1993 mit grossem Mehr zurückgewiesen worden ist.
3. Also sind diese Vorschläge für die Nachführung zu verwerfen. Sie können beim Reformpaket B wieder vorgebracht werden. Diese Vorschläge allein könnten nämlich schon zur Ablehnung der Nachführungsvorlage in der Volksabstimmung führen; aber ganz sicher wären sie im Zuge der Kumulation der Neinstimmen ein schwerer Gewichtsstein, der zusammen mit anderem das Fuder überladen würde.

**Rennwald Jean-Claude (S, JU):** J'ai été battu tout à l'heure sur la proposition de renvoi. Mais comme je suis un grand démocrate, j'accepte évidemment ce verdict. Dès maintenant, je vais apporter ma contribution à l'examen de détail.

«Croyez-vous qu'il soit possible d'inventer un monde où il n'y aurait plus d'étrangers?» Ainsi se termine l'une des plus belles chansons de l'une des plus grandes représentantes de la chanson francophone, la québécoise Pauline Julien. Evidemment, cet argument émotionnel n'est pas suffisant pour motiver l'octroi du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers sur le plan national. Je vais donc en donner quelques autres.

Ces droits politiques facilitent l'intégration durable de la population étrangère résidente. Je constate à ce propos que les cantons de Neuchâtel et du Jura – les premiers qui ont octroyé certains droits politiques aux étrangers – sont aussi ceux qui connaissent le moins de tensions dans ce domaine, sont aussi ceux qui ont le plus massivement rejeté les initiatives xénophobes.

Les droits politiques que les étrangers possèdent dans ces deux cantons, y compris le droit d'élire les conseillers aux Etats s'agissant du Jura, n'ont par ailleurs eu aucune influence sur la répartition des forces politiques. Toute crainte de ce type est par conséquent infondée.

En outre, depuis plusieurs décennies, l'immigration a été caractérisée par un taux de rotation important. On travaillait durant quelques années en Suisse, puis on repartait dans son pays. Actuellement, c'est beaucoup moins le cas, car en général, la durée du séjour s'est considérablement allongée. Les étrangers aussi fournissent d'importantes prestations à la collectivité, notamment par le biais des impôts et des cotisations sociales. Du fait qu'ils assument les mêmes devoirs que nous, je ne vois pas pourquoi ils ne pourraient pas avoir les mêmes droits.

Les étrangers sont toujours davantage impliqués dans la vie économique, sociale et associative. J'en veux pour preuve – pour prendre cet exemple – que dans mon syndicat, la FTMH, les étrangers représentent près de 40 pour cent de nos effectifs, et cela ne pose aucun problème.

Enfin, les étrangers représentent une part toujours plus importante de la population active, de sorte qu'aujourd'hui, grosso modo, un travailleur sur quatre n'a pas le droit de vote dans ce pays, ce qui est un véritable scandale!

Ma proposition pose un principe et veut déléguer à la loi le soin de régler l'ensemble des problèmes d'application qui en découlent, comme, par exemple, la question de la durée d'établissement. Ce principe, selon moi, devrait s'appliquer à tous les étrangers qui vivent dans ce pays, mais il est tout aussi évident que cette revendication prend une dimension particulière à la lumière du processus d'intégration européenne.

En effet, en vertu des dispositions du Traité de Maastricht, un citoyen de l'Union européenne qui élit domicile dans un autre Etat membre, dont il n'a pas la nationalité, peut prendre part aux élections au Parlement européen dans son pays d'accueil. Il obtient aussi les droits de vote et d'éligibilité au niveau communal. Il peut ainsi prétendre, par exemple, au poste de maire.

Les prémisses d'une citoyenneté européenne ont ainsi été posées. Il faut souhaiter qu'elles se développent encore. La Suisse, il est vrai, ne fait pas partie de l'Union européenne, pas encore, mais cette intégration fait partie de nos objectifs, y compris des objectifs du Conseil fédéral. Il convient donc de s'y préparer, et cela dès aujourd'hui, dans la mesure où une réforme de la constitution n'est pas faite pour durer quelques années seulement.

On me dira enfin que, ces dernières années, plusieurs cantons ont refusé le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers. C'est vrai, mais à mes yeux ce n'est pas une raison suffisante pour ne pas porter le débat sur le plan national et pour ne pas remettre l'ouvrage sur le métier, car vous le savez très bien, si chaque fois qu'une minorité intelligente s'était tue dans ce pays après avoir connu un échec, ce pays ne connaîtrait, par exemple, ni l'AVS ni le droit de vote des femmes. J'ose espérer que, dans ce Conseil, personne ne regrette ces deux grandes conquêtes sociales et politiques.

**Chiffelle Pierre (S, VD):** «Gouverner, c'est prévoir», dit l'adage. C'est dans cette optique que s'inscrit ma proposition. Vous l'aurez constaté grâce à une attentive lecture, elle se distingue de la proposition Rennwald dans la mesure où je propose que, par la suite, la loi règle la question du droit de vote, s'agissant de l'article 127, puis du droit d'éligibilité, s'agissant de l'article 133, des ressortissants des pays de l'Union européenne domiciliés en Suisse.

Pourquoi cette proposition? Tout d'abord, parce qu'elle a un aspect symbolique dans la mesure où je pars de l'idée, et je ne crois pas me tromper à cet égard, qu'une grande majorité de cette assemblée considère qu'à moyen ou à long terme, nous devons bien un jour faire partie de l'Union européenne. Comme M. Rennwald l'expliquait tout à l'heure, vous savez aussi que le Traité de Maastricht implique, pour les collectivités publiques des pays qui en font partie, la possibilité pour chacun des ressortissants de ces pays, où qu'il soit domicilié dans l'Union européenne, d'avoir le droit de vote et d'éligibilité à deux niveaux: soit sur le plan local – concrètement, chez nous, cela signifie sur le plan communal – et sur le plan européen.

Alors, de fins juristes me rétorqueront que les articles 127 et 133 ne règlent en réalité que la question des droits de vote et d'éligibilité sur le plan national, et que, de cette manière-là, la question concernant les ressortissants de l'Union européenne n'aurait rien à faire ici.

On peut, sans aucun problème, leur rétorquer sur deux points: s'agissant du droit de vote sur le plan local, il est évident que la Confédération doit, par sa législation, pouvoir disposer d'un certain nombre de moyens de pression dans l'hypothèse où, après une adhésion, un certain nombre de cantons se montreraient réticents à mettre en oeuvre les obligations découlant du Traité de Maastricht, s'agissant du droit de vote sur le plan communal.

Par ailleurs, s'agissant du droit de vote sur le plan de l'élection du Parlement européen, il nous paraît tout à fait utile et pratique que nous n'ayons pas à passer, pour cette question-là, à nouveau par une révision de la constitution, en déléguant ainsi au législateur la réglementation de l'exercice de ce droit de vote par les ressortissants de l'Union européenne domiciliés en Suisse.

C'est donc essentiellement, d'une part, pour éviter à l'avenir et par la suite des obstacles, pratiques et politiques à la mise en oeuvre de l'appareil communautaire sur le plan des droits civiques, et, d'autre part, aujourd'hui même, pour donner un signe d'ouverture symbolique s'agissant de nos intentions futures quant à notre intégration européenne, que je fais cette proposition.

**Pelli Fulvio (R, TI):** J'interviens, au nom du groupe radical-démocratique, en une seule fois sur les deux propositions Chiffelle et Rennwald, aux articles 127 et 133. Je dois avouer avoir une très grande difficulté à comprendre les raisons politiques de ces deux propositions. Je peux bien concéder que MM. Chiffelle et Rennwald sont convaincus de leurs propositions, c'est-à-dire vouloir concéder le droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants de l'Union européenne et, plus en général, aux étrangers; c'est une option soutenable.

Mais pourquoi faire cette proposition ici, en sachant que la majorité de ce Parlement ne sera sûrement pas d'accord? Quel but ces propositions poursuivent-elles? J'ai relu l'intervention d'hier de M. Gross Andreas qui a essayé d'esquisser le cadre dans lequel les socialistes devraient se mouvoir en abordant la réforme de la constitution, mais je n'ai pas trouvé d'explication pour des propositions de cette nature. Je crois que c'est tout simplement de la provocation vis-à-vis d'une partie de ce Parlement qui ne pourra sûrement pas accepter de telles propositions, vis-à-vis aussi d'une partie importante de la population suisse qui ne sera pas d'accord. Je me demande quel sens il y a à présenter des propositions dont l'on sait à l'avance qu'elles ne pourront pas être acceptées. J'ai un peu l'impression que, contrairement à ce qu'a dit M. Gross hier, on essaie de détruire, avec des propositions comme celles-ci, le climat de confrontation constructive qu'on a vécu en commission, même de collaboration quelquefois, et qui avait pour but d'essayer d'atteindre un résultat final qui puisse être accepté, non seulement par des parties minoritaires du pays, mais par la grande majorité de notre pays. Je crois donc que c'est un très mauvais début, que celui des socialistes, dans ce débat sur la constitution.

**Gross Andreas (S, ZH):** Herr Pelli, Sie haben jetzt die sozialdemokratische Fraktion angesprochen; Sie haben recht, dass wir in der Kommission einen solchen Antrag nicht gestellt haben. Die Sache ist für mich persönlich insofern schwierig, als die beiden Kollegen der SP-Fraktion niemanden aus der Verfassungskommission kontaktiert und auch nicht versucht haben, ihre Fraktion für die Anträge zu gewinnen, sondern diese als persönliche Anträge eingereicht haben.

Vor allem Herr Rennwald weiss aber, dass die Einschränkung des Stimm- und Wahlrechtes auf die Inländer in vielen Gemeinden und Kantonen die Sozialdemokraten des ganzen Landes schon lange beschäftigt hat und dass sein Antrag völlig auf der Linie der Grundprogrammatische der SP liegt. Es ist also sein Recht – nicht nur juristisch, sondern auch politisch –, das hier so zu verlangen.

Persönlich muss ich Ihnen sagen, dass ich für seinen Antrag an und für sich Sympathie habe, mir aber bewusst bin, dass er sozusagen den von Ihnen gesetzten Rahmen übersteigt. Es ist aber richtig – wie wir es gestern auch gesagt haben –, dass wir herausfinden müssen, wie wir Reformen, die möglich sind, auf der Höhe der Zeit realisieren können. Um diese Grenze herauszufinden, ist es legitim, manchmal darüber hinaus zu schießen. Als Artillerist wissen Sie sicher ganz genau, dass man, um die richtige Reichweite zu finden, sogar ab und zu über das Ziel hinaus schießen muss.

Der Antrag Chiffelle ist aus einem anderen Grund problematisch: Der Antrag Rennwald ist meines Erachtens besser als der Antrag Chiffelle. Der Antrag Chiffelle würde z. B. dazu führen, dass die Liechtensteiner kein Stimm- und Wahlrecht hätten, wohl aber die Griechen. Er würde sozusagen die Spaltung Europas in der Folge der unfertigen EU aufnehmen und in der Schweiz reproduzieren. Das ist mit ein Grund, weshalb der Antrag Rennwald mit der sozialdemokratischen Programmatik kompatibel ist; das ist auch die Frage, mit der sich jetzt meine Kolleginnen und Kollegen konfrontiert sehen.

**Steffen Hans (D, ZH):** Schweizer Demokraten und Lega dei Ticinesi lehnen natürlich die beiden Anträge Rennwald und Chiffelle ab.

Wir halten bei Ausländern am Grundsatz fest: Einbürgern und dann Stimmrecht. Sie wissen ja, dass in einzelnen Kantonen bereits Erleichterungen der Einbürgerung stattfinden, also diesbezüglich geschieht etwas im Interesse der Sozialdemokratischen Partei und der Gewerkschaften.

Herr Bundesrat Koller hat gesagt, es gäbe keine Vorleistungen in Richtung EU: Mindestens hier wäre dann eine Vorleistung in der Verfassung drin. Das machen wir aber nicht mit, das ist dumm. Man sollte nie Vorleistungen erbringen. Wir haben dummerweise solche Vorleistungen erbracht; ich denke dabei an das Transitabkommen, das wir mit der EU abgeschlossen haben, diesen letzten Trumpf, den wir ausgespielt haben und der uns jetzt fehlt. Also machen wir diesen Fehler in diesem Falle nicht wieder!

Ich kann mir natürlich vorstellen, dass hier eine politische Absicht vorhanden ist. Der Sozialdemokratischen Partei und den Gewerkschaften laufen die Schweizer Arbeiter davon. Sie kommen zu uns und sogar zu Herrn Blocher. Jetzt müssen diese Lücken einfach wieder gefüllt werden. Ich habe ein gewisses Verständnis dafür, aber ich lehne das natürlich ab. Wir wollen nicht, dass sich die SP so quasi – entschuldigen Sie diesen Begriff – neues politisches Kanonenfutter beschafft.

Ich bitte Sie, diese Anträge abzulehnen.

**Rennwald Jean-Claude (S, JU):** Je conçois tout à fait qu'on ne partage pas mon point de vue sur ce point-là. Toutefois, je ne saurais admettre que M. Pelli dise à cette tribune qu'avec cette proposition, je vise à faire de la provocation. Car voyez-vous, Monsieur Pelli, il se trouve que je vis dans un canton où, depuis presque vingt ans, ces droits-là existent, sont entrés dans les moeurs; c'est pour nous quelque chose d'absolument naturel, de presque aussi naturel que de respirer. Ma conception du fédéralisme consiste aussi à dire que le représentant d'un canton ou d'une région a le droit, et, je crois même, le devoir de faire remonter à Berne un certain nombre d'idées qui émanent de sa région.

**Chiffelle Pierre (S, VD):** Je crois qu'il est effectivement évident pour tout le monde que, s'agissant de la discussion de dispositions constitutionnelles, nous discutons de principes. J'espérais, avec ma proposition, trouver un certain écho d'ouverture auprès de ceux qui se déclarent constamment ouverts à l'Europe. Je constate dans le débat que ça n'est pas le cas. Donc, pour que toutes choses soient bien claires, je déclare ici retirer ma proposition au bénéfice de la proposition Rennwald.

Je vous rappelle encore une fois, s'agissant de la proposition Rennwald, qu'il ne s'agit que d'une délégation au législateur, donc à nous-mêmes. Par conséquent, les nuances qu'il conviendra de faire éventuellement entre le droit de vote et d'éli-

gibilité qu'on accorderait aux étrangers établis en Suisse sans qu'ils soient ressortissants de l'UE, alors que la question pourrait être réglée différemment pour les ressortissants de l'UE, feront l'objet de discussions dans ce Parlement et, le cas échéant ensuite, dans le cas d'un référendum, devant la population, de telle sorte que nous aurons des réponses tout à fait claires à ces questions fondamentales pour un pays qui se trouve au cœur de l'Europe.

**Leuba** Jean-François (L, VD), rapporteur: Comme l'a fait le rapporteur de langue allemande, il est bon, au moment d'engager cet examen de détail, de préciser – je crois pouvoir dire, d'une manière générale – ce sur quoi on s'est mis d'accord en commission de considérer comme de la mise à jour, parce que les articles 127 et 127a sont une occasion parfaite d'appliquer le principe de la mise à jour.

A l'article 127 alinéa 1er, il est précisé dans la constitution actuelle que tous les Suisses ayant 18 ans révolus ont le droit de vote au plan fédéral. Le Conseil fédéral, d'abord, dans le cadre de l'exécution de la mise à jour, a jugé utile de faire monter de la loi au niveau constitutionnel la troisième condition, c'est-à-dire celle d'absence d'interdiction pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit, de telle sorte que l'on a immédiatement dans la constitution les trois conditions qui sont posées pour avoir le droit de vote sur le plan fédéral. Cette disposition n'a pas fait l'objet de la moindre contestation en commission puisque c'est du droit actuel. Simple-ment, on modifie le niveau de ce droit en le faisant passer dans la constitution.

Plus délicate est la question à l'article 127a, mais la discussion qui a eu lieu en commission permet aussi bien de saisir ce que l'on entend par mise à jour. Personne ne peut contester aujourd'hui le rôle des partis politiques dans la formation de l'opinion publique et de la volonté populaire. On peut tout au plus regretter qu'ils soient parfois un peu absents dans cette formation, mais personne ne peut contester qu'ils ont un rôle à jouer. Le Conseil fédéral n'avait pas osé aller jusque-là, et il s'était contenté de mettre cette disposition dans le projet B, c'est-à-dire la réforme des droits populaires. La commission a estimé que, compte tenu du fait que c'était une situation de fait aujourd'hui dans notre Etat, elle était digne de prendre place dans la constitution.

En revanche, si vous reprenez le projet B, vous constaterez que, dans celui-ci, le Conseil fédéral propose de déléguer à la loi toute la question non pas de l'organisation, mais du rôle des partis politiques et de leur financement. Or, aujourd'hui, vous savez que cette question du financement des partis politiques est contestée. Par conséquent, la commission a estimé, par 21 voix contre 13, que l'alinéa 2 de l'article 127a figurant dans le projet B «Réforme des droits populaires», n'avait pas sa place dans le projet de mise à jour, parce que le problème du financement des partis politiques ne correspond pas à la situation actuelle.

Nous en discuterons lorsque nous traiterons le projet B; c'est une autre question, on peut être pour ou contre, mais il s'agit d'une réforme et non d'une mise à jour. Par conséquent, ça n'appartient pas au projet A. J'espère avoir été clair sur ce que la commission estime quant à la mise à jour.

J'en viens maintenant à la proposition Rennwald, puisque celle de M. Chiffelle a été retirée, et j'aimerais apporter les remarques suivantes.

Tout d'abord, Monsieur Rennwald, c'est clair que dans la définition que j'ai donnée de la mise à jour, votre proposition ne correspond pas au droit constitutionnel actuel. Elle ne correspond ni à la constitution actuelle, ni à ce que sont les règles constitutionnelles non écrites reconnues par la doctrine ou la jurisprudence, selon les définitions de la mise à jour que nous avons adoptées. Je comprends parfaitement votre proposition, on peut en discuter. C'est une ouverture qui peut-être, d'ici quelques années, sera intéressante. En revanche, elle n'a rien à faire dans la mise à jour à laquelle nous procédons. Vous pourriez la refaire lorsque nous parlerons du projet B, puisqu'il y a là une réforme des droits populaires. Mais s'agissant du projet A, je vous demanderais presque de la retirer, parce que ce n'est pas de la mise à jour. C'est une innova-

tion, et vous savez bien que cette innovation est très discutée dans la population. Il y a eu huit ou neuf cantons qui se sont prononcés ces dernières années à ce sujet: vous savez que, partout, cette proposition a été repoussée, même lorsqu'elle était formulée de manière extrêmement modeste et réservée. Avec une proposition pareille, vous risquez de provoquer ce que nous voulons justement éviter, c'est qu'on introduise dans le projet A des nouveautés contestées qui ont pour conséquence de faire échouer le projet. Je ne vous soupçonne pas de machiavélisme dans l'idée que, puisque vous étiez pour le renvoi, vous seriez assez heureux que le projet soit rejeté, mais c'est le risque tout à fait évident. Avec une telle proposition, vous courez un risque considérable de faire rejeter le projet A, parce qu'il y aura des gens qui voteront non sur le projet de mise à jour, à cause de cette disposition.

Finalement, il est vrai que l'on doit remarquer – M. Rennwald l'a relevé à juste titre – que deux ou trois cantons, auxquels on peut ajouter Schwytz, connaissent aussi le droit des étrangers de participer sous certaines conditions aux votations et élections sur le plan communal. Il n'empêche qu'aussi longtemps que la majorité des cantons ne le connaît pas, c'est délicat de l'introduire ici, dans la Constitution fédérale, même si – la remarque de M. Chiffelle est tout à fait juste – la loi pourra mettre des conditions ou des règles, pourra limiter ce droit à certaines votations et élections, etc. Mais il est extrêmement délicat d'introduire une disposition, dès le moment où l'on sait qu'elle est controversée et dès le moment où elle ne correspond pas au droit actuel.

C'est la raison pour laquelle, bien que cette proposition n'ait pas été discutée en commission, je crois pouvoir vous inviter à la rejeter, parce qu'elle ne correspond pas au concept de mise à jour.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Was die Artikel 127 und 127a anbelangt, kann ich auf die zutreffenden Ausführungen der beiden Referenten verweisen.

Dagegen möchte ich am Beispiel des Antrages Rennwald die ganze Problematik solcher Anträge aufzeigen: Es handelt sich hier – ich glaube, das ist unbestritten – ganz klar um eine rechtspolitische Neuerung. Wir können natürlich – das ist niemandem verboten – nun bei allen 180 Artikeln, die die nachgeführte Verfassung enthält, sämtliche rechtspolitischen Wunschvorstellungen, die es in diesem Rat gibt, anbringen und diskutieren. Das ist Ihnen nicht verboten, weil der Parlamentsbeschluss aus dem Jahre 1987 Sie selbstverständlich nicht bindet.

Aber was mir Sorge macht, ist die Frage: Was bringt das? Ich bin überzeugt, es bringt überhaupt nichts – und es schadet Ihrem Anliegen. Wenn man nämlich rechtspolitische Neuerungen konzeptwidrig einbringt, dann kann ja eine seriöse Diskussion, z. B. dieses Problems des Ausländerstimmrechtes, gar nicht erfolgen. Sonst könnten wir bis Weihnachten durchtagern.

Es ist doch schade, dass in diesem Rahmen solche Vorschläge eingebracht werden, die nicht seriös diskutiert werden können. Denn wenn wir hier darauf eintreten wollten, dann müsste man sich natürlich fragen: Ist das der richtige Weg für eine bessere Integration der Ausländer? Sie kennen die Abstimmungsresultate. Sie sind eine vernichtende Serie von Niederlagen: In Zürich wurde die Einführung des Ausländerstimmrechtes im Jahre 1993, in Bern auf kantonaler und kommunaler Ebene im Jahre 1994, im Aargau 1996 und in Freiburg in diesem Jahr abgelehnt. Sogar Ihr Heimatkanton, Herr Rennwald, hat das passive Wahlrecht für Ausländer abgelehnt.

Ich finde es schade, wenn wir diese Diskussion so führen und derartige klar nicht mehrheitsfähige rechtspolitische Neuerungen angebracht werden. Das führt zu einer etwas absurden Situation in diesem Rat: Wir müssen so tun, als ob hinter Ihrem Antrag kein Problem liegen würde. Dem ist aber nicht so. Wir müssen uns denn auch überlegen, wie wir es lösen: Auf dem Wege einer grosszügigeren Einbürgerung oder indem wir es wagen, beispielsweise eines Tages eine Bundesvorlage einzubringen. Aber eine seriöse, vertiefte Diskussion ist hier nicht möglich. Ich muss Sie vor allem aus Gründen

des Konzeptes, aber auch der Chancenlosigkeit bitten, diesen Antrag abzulehnen.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2  
Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

**Präsident:** Herr Chiffelle hat seinen Antrag zu Absatz 3 zugunsten des Antrages Rennwald zurückgezogen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Rennwald	50 Stimmen
Dagegen	97 Stimmen

### **Art. 127a, 128**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

### **Art. 129**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Antrag Grendelmeier*

*Abs. 3*

Zweifelt die Bundesversammlung, ob eine Volksinitiative die Einheit der Form und die Einheit der Materie wahrt oder die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechtes einhält, so ruft sie das Bundesgericht an.

*Abs. 3bis*

Das Bundesgericht prüft innert angemessener Frist, ob die Volksinitiative den für sie geltenden Regeln entspricht. Ist dies nicht der Fall, erklärt das Bundesgericht sie ganz oder teilweise ungültig.

*Abs. 3ter*

Der Entscheid des Bundesgerichtes bindet die Bundesversammlung.

*Proposition Grendelmeier*

*Al. 3*

L'Assemblée fédérale saisit le Tribunal fédéral si elle a des doutes quant à la conformité d'une initiative populaire au principe de l'unité de la forme, à celui de l'unité de la matière ou aux règles impératives du droit international.

*Al. 3bis*

Le Tribunal fédéral examine, dans un délai raisonnable, si l'initiative populaire respecte les règles qui lui sont applicables. Si ce n'est pas le cas, il la déclare totalement ou partiellement nulle.

*Al. 3ter*

L'arrêt du Tribunal fédéral lie l'Assemblée fédérale.

**Grendelmeier Verena (U, ZH):** Was ich vorschlage, ist keine Revolution und bedeutet auch nicht aufständisches Verhalten, auch wenn Herr Bundesrat Koller – möglicherweise zu Recht – darauf hingewiesen hat, dass wir nun die ganze Nachführung mit neuen Vorschlägen, die eigentlich erst später – bei den Reformpaketen – kommen sollten, zu unterwandern riskieren. Worum geht es?

Es geht um folgendes: Wer wird darüber entscheiden, ob eine zustande gekommene Volksinitiative gültig ist oder nicht? Ich bin der Meinung, wir sollten hier eine Ausnahme machen und den Vorschlag aus Vorlage B über die Reform der Volksrechte, Artikel 177a, bereits in der Nachführung verankern. Demnach ist es nicht mehr die Bundesversammlung, die über Gültigkeit oder Ungültigkeit entscheidet, sondern das Bundesgericht. Ein Verfassungsgericht haben wir ja leider bis jetzt nicht.

Ich gebe zu, auch ein Bundesgericht könnte politisch entscheiden, ganz besonders aber ein Parlament, wie wir es sind. Wir sind kein Tribunal, und wir dürfen uns nicht zum Tribunal erheben, nicht nur in dieser Sache nicht, auch sonst nicht. Auch wenn es beispielsweise um die Immunität geht,

habe ich jedesmal ein sehr mulmiges Gefühl dabei, weil zwangsläufig politisch entschieden wird.

Es gibt ziemlich viele Volksinitiativen, und die Möglichkeit ist durchaus gegeben, dass wir demnächst schon wieder über die Gültigkeit oder Ungültigkeit einer Initiative zu entscheiden haben, die immerhin im Minimum 100 000 Menschen in diesem Land unterzeichnet haben. Diese Initiative im nachhinein aus irgendwelchen Gründen für ungültig zu erklären, macht mir Bauchweh. Deshalb finde ich es nicht verfrüht, wenn wir bereits bei der Nachführung ein so brisantes Problem neu regeln.

Wie gesagt, die Regel stammt vom Bundesrat selber. Sie ist also nicht in meinem Spatzenhirn entstanden und enthält auch keine grossen revolutionären Gedanken, sondern ganz einfach eine Trennung von Tribunal und Parlament. Es ist eine richterliche Handlung, in diesem Fall zu entscheiden, und nicht eine politische. Ich gebe es zu, und ich habe mich eben mit Kollege Schmid Samuel noch darüber unterhalten: Auch ein Bundesgericht ist nicht gegen politische Erwägungen gefeit, aber immerhin ist es dank seiner ihm gestellten Aufgabe eher gehalten, juristisch und nicht politisch zu entscheiden, im Gegensatz zu uns.

Ich mache Sie auf folgendes aufmerksam: Es ist noch gar nicht lange her – wenn ich mich richtig erinnere, noch nicht einmal ein Jahr –, als wir in diesem Saale zwei Initiativen für ungültig erklärt haben. Die eine war die Initiative «gegen die illegale Einwanderung» der Schweizer Demokraten. Die haben wir aus völkerrechtlichen Gründen und die «Halbierungs-Initiative» der SP mangels Einheit der Materie für ungültig erklärt. Ich kann mich sehr gut daran erinnern, wie damals die Diskussion gelaufen ist. Es war eine hochbrisante, rein politische Diskussion. Um solche Zwischenfälle in Zukunft zu verhindern – ich behandle solche Dinge als Zwischenfall –, bitte ich Sie darum, dass wir den Vorschlag aus der Vorlage B nach vorne nehmen und in der Nachführung verankern.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag zuzustimmen. Er bedeutet in meinen Augen nichts anderes als eine Selbstverständlichkeit und Vorverlegung von etwas, das wir vermutlich ohnehin und demnächst entscheiden werden.

**Vallender Dorle (R, AR):** Der Antrag Grendelmeier überzeugt unter anderem 10 Kantone, 25 Gemeinden, 26 Parteien, das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht und sogar den Bundesrat selbst. Dass sogar der Bundesrat vom Antrag Grendelmeier überzeugt ist, erstaunt nicht, denn es ist genau die Lösung, die der Bundesrat selbst im Reformpaket vorschlägt. Mit dieser Feststellung ist eigentlich schon alles gesagt.

Wir befinden uns auf der zugegeben schmalen Gratwanderung der Nachführung. Wenn wir die in weiser Voraussicht aufgestellte Leitplanke der Nachführung durchbrechen, überladen wir das Fuder. Dies, weil andere Kolleginnen und Kollegen für sich das gleiche Recht beanspruchen. In diesem Fall gefährden wir das Projekt der Nachführung und verspielen die Chance, miteinander den Grundkonsens auf der Basis der jetzt gültigen Verfassung auszuloten.

Diese Feststellung gilt für den Antrag Grendelmeier um so mehr, als die zuständigen Kommissionen nicht einmal das Reformpaket Volksrechte abschliessend beraten haben.

Aus diesem Grund lehnt die FDP-Fraktion den Antrag Grendelmeier ab. Nicht weil sie grundsätzlich dagegen wäre, sondern weil die Zeit im Rahmen der Nachführung noch nicht reif ist.

**Vollmer Peter (S, BE):** Der Antrag Grendelmeier nimmt an sich ein sehr wichtiges Anliegen auf. Wir haben in diesem Rat in der Vergangenheit einige unschöne Entscheide erlebt, als Volksinitiativen aus politischen Gründen für ungültig erklärt wurden. Wir haben aber auch Entscheide gehabt, wo wir sagen müssen: Man hat Volksinitiativen aus politischen Gründen für gültig erklärt, und zwar mit einer sehr weiten Interpretation der Bestimmung, gemäss der laut Verfassung Volksinitiativen für gültig zu erklären sind.

Diese politische Beurteilung von Volksinitiativen ist an sich nicht abzulehnen. Frau Grendelmeier hat ihren Antrag damit

begründet, dass ihr Text genau dem entspricht, was der Bundesrat für das Reformpaket B, Volksrechte, selber vorschlägt. Wir von der SP-Fraktion meinen, dass dieses Problem der Frage der Gültigkeit tatsächlich einer bestimmten Reform bedarf. Wir sind aber auch der Überzeugung, dass diese Lösung im Rahmen des Paketes B geklärt werden muss.

Wir haben unseres Erachtens in der Subkommission selber – denn dieser Abschnitt des Reformpaketes B wurde im Plenum der Verfassungskommission noch nicht behandelt – zuhanden des Plenums der Verfassungskommission und zuhanden des Rates einen tauglicheren Vorschlag erarbeitet, gemäss dem das Bundesgericht uns nicht einfach im Sinne einer oberen Instanz übergeordnet wäre. Unsere Lösung sieht vor, dass das Bundesgericht einen Entscheid nur dann, wenn die Bundesversammlung eine Volksinitiative nicht gültig erklären will, zu überprüfen hat. Wir bewahren uns damit eigentlich das politische Primat, Initiativen für gültig zu erklären, wenn wir es für richtig erachten.

Der Vorschlag des Bundesrates ist leider nicht sehr tauglich, weil er von der Bestimmung ausgeht: «Zweifelt die Bundesversammlung ....» Frau Grendelmeier: Was bedeutet «zweifeln»? Müssen wir die blaue Taste, die wir in unseren Kästchen haben, in Funktion setzen, wenn wir weder ja noch nein sagen, noch uns enthalten können, um zum Ausdruck zu bringen, was «zweifeln» bedeuten würde? Entweder entscheidet sich eine Mehrheit der Bundesversammlung für ja oder nein, oder sie sagt: Wir sind nicht sicher. Welchen Entscheid fällt sie dann?

Ich glaube, die Vorschläge, welche die Subkommission erarbeitet hat, die davon ausgehen, dass nur dann das Bundesgericht das überprüfen kann, wenn das Parlament die Gültigkeit bestreitet – das ist ein Entscheid –, scheinen uns eine taugliche Lösung zu sein. Diese Lösung, meinen wir, haben wir beim Reformpaket B, bei den Volksrechten, zu diskutieren. Wir haben dort nämlich noch andere Elemente im Zusammenhang mit dem Zustandekommen der Volksinitiative zu behandeln. Es wäre daher falsch, jetzt diese Lösung hier zu übernehmen. Nicht nur, weil es falsch ist, das jetzt in die Nachführung zu transferieren, sondern auch weil der Vorschlag, wie ihn der Bundesrat entwickelt hat, für sich gesehen nicht gerade überzeugend ausfällt und nicht gerade als tauglich bezeichnet werden kann.

Deshalb möchte ich Frau Grendelmeier bitten, ihren Antrag zurückzuziehen. Das von ihr aufgeworfene Problem nehmen wir ernst. Wir werden es im Rahmen des Reformpaketes B mit einer tauglichen Lösung hier dem Rat zur Entscheidung vorlegen.

**Schmid** Samuel (V, BE): Ich bitte Sie ebenfalls, den Antrag Grendelmeier abzulehnen. Der Hauptgrund ist auch bei uns, dass wir jetzt den recht klaren Pfad der Aktualisierung begehen und erst später alle weiteren Diskussionspunkte durchaus offen und kritisch im Reformteil behandeln möchten.

Eine Ausnahme – ich habe das bereits im Eintretensreferat angekündigt – befürworten wir allenfalls dort, wo es nicht um die Rechte der Bürger geht oder das Verhältnis von Bürger zu Staat, sondern wo es um das Verhältnis zwischen den Gewalten geht. Hier haben wir heute eine, wie uns scheint, durchaus taugliche Lösung.

Das Problem, dass nebst der rechtlichen Beurteilung ein gewisses politisches Restrisiko bleibt, wird im übrigen nicht gelöst, wenn dieses politische Restrisiko ans Bundesgericht weitergeschoben wird. Aber damit sind wir eigentlich bereits in der Grundsatzdiskussion, ob in diesem Verfahren etwas zu ändern sei oder nicht.

Ein Letztes noch: Die bisherige Praxis der Bundesversammlung, im Zweifel für die Volksrechte einzustehen, ist dann möglicherweise beim Bundesgericht nicht mehr so grosszügig wie oft beim Parlament.

Sie sehen: Hier ist noch einiges zu diskutieren. Ganz abgesehen davon, dass der Text, wie ihn Frau Grendelmeier vorschlägt, das Problem nicht löst, denn ob die Bundesversammlung zweifelt oder nicht, ist nach wie vor ihrem politischen Willen anheimgestellt. Also lösen wir mit dem Antrag Grendelmeier die Frage im Grundsatz nicht.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Grendelmeier abzulehnen. Er wird zweifellos als Idee im Rahmen der Reformdiskussion auch in der Kommission zur Diskussion stehen.

**Engler** Rolf (C, AI): Ich bin wie die Kollegen Vollmer und Schmid Samuel der Auffassung, dass der Antrag Grendelmeier zu Lasten der Initianten gehen würde, denn die Bundesversammlung – vor allem der Nationalrat – hat doch im Zweifelsfall immer zugunsten der Volksrechte entschieden. Ich gehe davon aus, dass diese Praxis auch in Zukunft so gehandhabt wird. Nur bei Klarheit hat man Initiativen abgelehnt, und die Zweifel lagen nie beim Nationalrat, sondern immer bei den Initianten. Diesen kann man, wenn sie Zweifel haben, nochmals ein Instrument geben. Dieses Instrument müsste im Rahmen der Reformpakete, nicht aber im Rahmen der Nachführung geprüft werden. Das ist das erste Argument, weshalb die CVP-Fraktion diesen Antrag ablehnt.

Es kommt ein zweites Argument hinzu, und ich möchte dies zu Beginn doch klar deklarieren: Die CVP-Fraktion hat entschieden, dass man Neuerungen bei der Nachführung nur einfügt, wenn sie vollkommen unbestritten sind. So hat unsere Fraktion eine anfänglich in der Subkommission unbestrittene Bestimmung, nämlich die Streichung des Bistumsartikels, die mittlerweile aber doch bestritten ist und zu Emotionen führt, wieder aufgenommen und möchte nicht, dass man den Bistumsartikel streicht.

Eine einzige Ausnahme ist mir im Moment bekannt, wo wir eine klare Streichung von bestehendem Verfassungsrecht vornehmen, das an sich noch eine gewisse Verfassungswürde haben könnte; nämlich bei den Bundesassisen. Bei den Neuerungen sind wir sehr zurückhaltend und waren deshalb auch für die Ablehnung der Anträge Chiffelle und Rennwald. Wir werden das auch künftig der Konsequenz halber so halten.

Lediglich bei Fragen, die als Varianten in Frage kommen können, sind wir der Auffassung, dass sie hier eingebracht und diskutiert werden müssen. Solche Beispiele könnten z. B. der Bistumsartikel oder die ausserpolitischen Zielsetzungen sein, die vom Parlament verabschiedet werden. Wir werden sonst hart sein mit Anträgen, die Neuerungen einführen.

Der Antrag Grendelmeier möchte eine solche Neuerung; dieser Antrag hat sicher sein Gutes, und er wird im Rahmen des Reformpaketes behandelt werden. Ich bin auch der Meinung, er müsse inhaltlich verbessert werden, denn sonst würde dies einen Abbau der Volksrechte bedeuten.

**Leuba** Jean-François (L, VD), rapporteur: La proposition Grendelmeier n'a pas été discutée en commission. Comme Mme Grendelmeier l'a dit, cette proposition est reprise du projet B, «Réforme des droits populaires», et Mme Grendelmeier n'aimerait, au fond, rien d'autre que reprendre la version du Conseil fédéral, projet B, pour la mettre déjà dans le projet A.

Comme l'a dit aussi très justement M. Engler tout à l'heure, au fond, la règle que nous avons adoptée en commission, c'est que nous n'admettons vraiment des innovations que lorsqu'elles ne sont pas discutées. Or, ici, le moins qu'on puisse dire, c'est que cette innovation est discutée, puisque, si les Commissions de la révision constitutionnelle n'ont pas encore discuté de cette formulation du projet B, les deux sous-commissions, pour le moment, l'ont rejetée, à une faible majorité semble-t-il, mais l'ont rejetée. Je n'en tire pas du tout la conclusion que c'est une mauvaise solution – elle doit être discutée en commission et en plénum –, mais j'en tire au moins la conclusion qu'elle donnera lieu à discussion et qu'elle sera controversée. Elle n'a, de ce fait, pas sa place comme nouveauté, si elle est controversée, dans la mise à jour.

Je n'aimerais pas que l'on me soupçonne de vouloir toujours repousser à plus tard des innovations intéressantes. Je rappelle que le projet B sera discuté cette année au Parlement, voire même ce semestre, si les commissions terminent, comme prévu, leur travail au mois de février. Par conséquent, ce n'est pas un renvoi aux calendes grecques, c'est un renvoi simplement à une ou deux sessions prochaines. Il est donc

raisonnable de traiter cette question qui est intéressante – encore une fois, personnellement, je n'entends pas prendre position, la commission n'ayant pas pris position –, mais elle doit être discutée correctement, dans le cadre de la commission, puis en plénum sur le fond.

Je profite du fait que j'ai la parole pour dire que nous avons introduit à l'alinéa 3, dans la teneur de la version de la commission, une très légère modification, puisque nous introduisons la possibilité de déclarer des initiatives partiellement nulles. Jusqu'à maintenant, le texte constitutionnel n'autorisait que la nullité totale: une initiative était valable ou elle était nulle. Avec le texte que la commission a proposé – ce n'est pas le texte du Conseil fédéral –, nous admettrions une nullité partielle. Sans doute, la nullité partielle pose des problèmes, parce qu'il s'agit de savoir si celui qui a signé une initiative l'aurait signée si elle ne comprenait pas la partie que l'on déclare nulle, parce que, évidemment, on enlève une partie de l'initiative. Par conséquent, il faut être très prudent. Il faudra que le Tribunal fédéral ou le Parlement soit très prudent avant de déclarer une initiative partiellement nulle.

La commission a fait deux considérations à cet égard:

1. Nous connaissons parfaitement dans la jurisprudence du Tribunal fédéral, à propos des initiatives cantonales, la nullité partielle. Le Tribunal fédéral a posé des règles s'agissant des initiatives cantonales, et il a le droit de contrôler si ces initiatives sont conformes à la Constitution fédérale ou à la législation fédérale. Il pratique là déjà la nullité partielle. Par conséquent, nous n'entrons pas dans un domaine complètement inconnu.

2. Nous sommes partis du principe selon lequel qui peut le plus, peut le moins. Les Chambres pouvant dire actuellement: oui, elle est valable, ou non, elle n'est pas valable, elles pourront vraisemblablement dire: oui, elle est partiellement valable. Par conséquent, cette nouveauté ne nous paraît pas dépasser le stade de ce que l'on peut admettre pour la mise à jour.

En revanche, tel n'est pas le cas pour la proposition Grendelmeier. Encore une fois, je ne condamne pas du tout cette proposition sur le fond. La commission n'en a pas parlé, mais je pense qu'elle appartient vraiment au projet B et non au projet A.

**Fritschi Oscar (R, ZH),** Berichterstatter: Gestatten Sie mir zuerst zwei Bemerkungen zu unbestrittenen Neuerungen in diesem Artikel 129, beide auch in Absatz 3, zu dem ebenfalls der Antrag Grendelmeier vorliegt:

Die erste Neuerung geht dahin, dass zusätzlich zu den bisherigen formellen Schranken des Initiativrechtes neu die materielle Schranke der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechtes in den Text hineingeschrieben worden ist. Diese Diskussion haben wir bei der Asyl-Initiative der Schweizer Demokraten geführt, und die Kommission war der Meinung, dass damit ein Präjudiz geschaffen worden ist, das im Sinne der Rechtsgleichheit auch festgeschrieben werden muss. Das hat bereits der Bundesrat vorgeschlagen.

Von der Kommission ist nun noch die Regelung der Frage der Teilungsgültigkeit dazugekommen. Das ist eine Frage, die in den letzten Jahren immer wieder diskutiert wurde, aber umstritten blieb. Die Kommission hat nun im Sinne der Praxis des Bundesgerichtes bezüglich der Gültigkeit kantonaler Initiativen ebenfalls die Möglichkeit der Teilungsgültigerklärung in der Verfassung festgeschrieben.

Jetzt aber zum Antrag Grendelmeier, der einen Vorschlag des Bundesrates aufnimmt, den dieser für das Reformpaket B, Volksrechte, unterbreitet: Abgesehen von der Wiederholung des Argumentes, dass es hier nicht um Nachführung, sondern um eine Praxisänderung, also um eine Neuerung, geht – zugegebenermassen wahrscheinlich um eine weniger einschneidende Neuerung, als sie vorhin beim Antrag Rennwald vorlag –, wäre da auch zum Materiellen etwas zu sagen.

Vorauszuschicken ist, dass dieser Vorschlag des Bundesrates im Rahmen des Reformpaketes B in der bisherigen Kommissionsarbeit – die noch nicht abgeschlossen ist – skeptisch beurteilt wird. Er ist noch nicht im Plenum der beiden Verfas-

sungskommissionen behandelt worden, aber beide Subkommissionen haben diesen Vorschlag des Bundesrates abgelehnt, wohl in erster Linie der Formulierung wegen.

Die Subkommission 1 des Nationalrates zweifelte nur schon daran, wie in einem Parlament rechtsgültig Zweifel festgestellt werden können. Nach dem Vorschlag von Frau Grendelmeier und des Bundesrates ruft das Parlament das Bundesgericht ja nur dann an, wenn es an der Gültigkeit einer Initiative zweifelt. Ist ein Zweifel beispielsweise dann vorhanden, wenn in einer Abstimmung zwischen den Jastimmen für Gültigkeit und den Neinstimmen für Ungültigkeit eine Differenz von weniger als 20 Stimmen vorhanden ist? Oder ist ein Zweifel dann vorhanden, wenn ein bestimmtes Quorum von Votanten erreicht wird, die am Rednerpult für Ungültigkeit votieren? Ich glaube daher, dass man mit dieser Formulierung nicht recht weiterkommt.

Das ist der wesentlichste Grund, warum die Subkommission 1 den Vorschlag auch für das Reformprojekt B verworfen hat. Es gibt nicht einmal einen Minderheitsantrag mit dieser Formulierung; dagegen gibt es einen, welcher vorsieht, dass nach einem Ungültigkeitsentscheid der Weg zum Bundesgericht offen ist; es ist also ein zweistufiges Verfahren. Nach diesem Antrag heisst es nicht mehr «Zweifelt die Bundesversammlung ....», sondern «Erklärt die Bundesversammlung .... für ungültig». Dann kommt in einer zweiten Etappe das Bundesgericht zum Zug.

Zusammengefasst: Einerseits weil es um eine Neuerung geht, andererseits weil – ich kann zwar nicht für die Plenarkommission sprechen, aber aus der Sicht der Subkommission 1 – bei der Formulierung das Ei des Kolumbus wohl nicht gefunden worden ist, empfehle ich Ihnen, den Antrag Grendelmeier abzulehnen.

**Grendelmeier Verena (U, ZH):** Nach diesen Ausführungen der beiden Berichterstatter bin ich bereit, meinen Antrag zurückzuziehen. Was ich nicht wissen konnte, ist, dass in den Kommissionen die Situation noch nicht geklärt ist, dass die Gesamtkommission noch nicht entschieden hat. Was ich auch nicht wissen konnte, weil ich den Kommissionen nicht angehöre, ist, dass der Entwurf des Bundesrates keineswegs über alle Zweifel erhaben zu sein scheint.

Ich ziehe meinen Antrag in der Hoffnung zurück, dass noch in diesem Jahr in dieser Saal über einen neuen Vorschlag diskutiert wird, wie das Herr Leuba angedeutet hat. Denn die alte Lösung – ich glaube und hoffe, dass wir uns alle einig sind – ist nicht das Gelbe vom Ei.

**Leuba Jean-François (L, VD),** rapporteur: Il peut être intéressant de savoir que la commission a eu une discussion assez vive et longue en ce qui concerne l'alinéa 6. La sous-commission avait imaginé d'introduire à l'alinéa 6 une règle pour résoudre le problème qui peut résulter de l'adoption à la fois de l'initiative et du contre-projet. Il s'agit du cas où l'initiative est acceptée par le peuple et le contre-projet par les cantons et où, inversement, l'initiative est acceptée par les cantons et le contre-projet par le peuple. Les deux projets sont censés être rejetés, puisqu'aucun des deux n'obtient la double majorité.

La sous-commission s'était demandé si on ne pouvait pas, dans un cas de ce genre, où la volonté de changement est manifeste puisqu'il y a deux fois une majorité pour le changement, décider que c'est le texte adopté par la majorité du peuple qui l'emporte.

La commission plénière, en revanche, a rejeté assez nettement cette proposition. Elle a estimé qu'il s'agirait là d'une innovation importante qui n'entre pas dans le cadre de la mise à jour. Je crois qu'il était utile que je fasse cette communication pour ceux qui, plus tard, devront interpréter notre constitution.

**Präsident:** Der Antrag Grendelmeier zu Artikel 129 Absätze 3, 3bis, 3ter ist zurückgezogen worden.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

**Art. 130***Anträge der Kommissionen: BBI**Propositions des commissions: FF*

**Vollmer Peter (S, BE):** Die Minderheit I schlägt Ihnen vor, den Absatz 1bis zu streichen, einen Absatz, der von der Kommissionsmehrheit in das Projekt eingefügt wurde. Worum geht es hier? Es geht offensichtlich darum, dass die Bundesversammlung Volk und Ständen weitere völkerrechtliche Verträge obligatorisch unterbreitet, die an sich – gemäss den klaren Bestimmungen, welche Verträge dem Volk obligatorisch vorgelegt werden müssen, beispielsweise beim Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften oder beim Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit – dem Volk nicht vorgelegt werden müssten.

Was bedeutet das? Das bedeutet, dass wir das Ständemehr nun plötzlich auch noch für Verträge zur Anwendung bringen, bei denen es verfassungsrechtlich nicht vorgesehen ist. Ich habe grundsätzliche Einwände gegen diese Art, dem Volk nach Belieben irgendwelche Entscheide zu unterbreiten. Diese sogenannte Devolution hat eigentlich sehr wenig mit unserer demokratischen Tradition zu tun. Diese Art, dem Volk nach Lust und Laune der Bundesversammlung etwas zu unterbreiten, hat etwas Plebiszitäres: Wir möchten das, was wir beschlossen haben, vom Volk auch noch bestätigt haben. Die schweizerische Demokratie war eigentlich nie eine plebiszitäre Demokratie. Die schweizerische Demokratie ist eine partizipative. Wir wollen das Volk mitbeteiligen; es hat seine bestimmten Rechte, die es wahrnehmen kann. Es ist nicht einfach «à la carte», wo wir dem Volk, wenn wir es gut finden, gnädig ein Recht zugestehen. Deshalb hat unseres Erachtens dieser Zusatz in Absatz 1bis eigentlich keinen Platz in diesem Konzept.

Etwas haben wir ja ohnehin, und gegen das trete ich nicht an, weil es in der bisherigen Verfassung bereits festgelegt ist: Wir kennen mit dem fakultativen Referendum bereits ein solches Instrument, völkerrechtliche Verträge dem Volk zu unterbreiten. Diese Bestimmung bleibt in der Verfassung, die können wir weiterhin zur Anwendung bringen. Aber wir können nicht noch eine Bestimmung zur Anwendung bringen, nach der wir – dann, wenn wir den Eindruck haben, etwas sei jetzt besonders wichtig – das auch noch dem Ständemehr unterstellen. Denn das ist die Konsequenz dieses Antrags zu Absatz 1bis. Deshalb möchten wir Sie bitten, diesen Absatz 1bis wieder zu streichen, also dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen. Herr Dettling will dann mit seiner Minderheit II die ganze Sache noch ein bisschen einschränken, indem er sagt, dass Verträge von ausserordentlicher Tragweite der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet werden könnten. Wer definiert dann diese ausserordentliche Tragweite? Das ist nochmals ein solcher Gummibegriff. Da könnte man wieder die blaue Taste einführen, wo wir quasi sagen, das sei jetzt besonders wichtig, und die Bestimmung komme zur Anwendung. Die Umsetzung dieser verfassungsrechtlichen Bestimmung wird dann eigentlich sehr willkürlich, unpräzise und ungenau. Verzichten wir doch auf diese zusätzliche Möglichkeit, denn wir haben die Möglichkeit gemäss dem nächsten Artikel, völkerrechtliche Verträge mit dem fakultativen Referendum der Volksabstimmung zu unterbreiten. Wenn es gewünscht wird, kann dort das Referendum ergriffen und es können Unterschriften gesammelt werden. Dann gibt es eine Abstimmung mit einfachem Volksmehr; das entspricht eigentlich unserer demokratischen Tradition.

Deshalb möchte ich Sie eindringlich bitten: Unterstützen Sie den Antrag der Minderheit I und lehnen Sie diese Scheinausweitung der Volksrechte ab; es ist keine Ausdehnung der Volksrechte, sondern ein neues plebiszitäres Element, das in unserer Verfassung keinen Platz haben soll. Wir haben mit dem fakultativen Referendum genügend Instrumente.

Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag I zuzustimmen und damit diesen nicht vom Bundesrat erarbeiteten Absatz 1bis abzulehnen.

**Dettling Toni (R, SZ):** Ich begründe den Antrag der Minderheit II: Im Gegensatz zu meinem Vorredner Vollmer unter-

stütze ich grundsätzlich die Mehrheit. Entgegen den Ausführungen von Herrn Vollmer will die Mehrheit keine Ausweitung des obligatorischen Staatsvertragsreferendums durch Einführung einer allgemeinen Ermächtigungsklausel. Vielmehr entspricht es der Praxis, dass die Bundesversammlung völkerrechtliche Verträge von ausserordentlicher Tragweite der obligatorischen Volksabstimmung von Volk und Ständen unterbreiten kann, sofern sie dies beschliesst. So geschehen, Herr Vollmer, beim Freihandelsabkommen im Jahre 1972, so geschehen bei der Abstimmung über den EWR im Jahre 1992, wobei man hier formell den Ausweg über zwei unbedeutende Verfassungsänderungen suchte. Politisch fiel aber auch hier die ausserordentliche Tragweite dieses völkerrechtlichen Vertrages ins Gewicht. Über alle Parteischranken hinweg war die Meinung ungeteilt, es sei eine obligatorische Volksabstimmung anzuordnen.

In der Kommission hat man uns denn auch von der Seite der Verwaltung klar zu verstehen gegeben, dass es die bestehende Praxis der Bundesversammlung jederzeit erlaube, über bedeutende völkerrechtliche Verträge eine obligatorische Volksabstimmung anzuordnen. Die Mehrheit will nun nichts anderes als diese Praxis oder, wenn Sie so wollen, dieses freiwillige obligatorische Referendum für bedeutungsvolle völkerrechtliche Verträge in der Verfassung festschreiben.

Es ist nicht einzusehen und macht auch keinen Sinn, wenn wir ausgerechnet in diesem wichtigen und sensiblen Bereich des Staatsvertragsreferendums die ungeschriebene Verfassungswirklichkeit nicht im nachgeführten Grundgesetz festschreiben und im Einzelfall, wie etwa das Beispiel des EWR-Vertrages zeigt, den Aus- oder Umweg über eine konstruierte Verfassungsänderung suchen. Daher ist der Mehrheit zuzustimmen und die Minderheit (Vollmer) klar abzulehnen.

Mein Minderheitsantrag will nun mit dem Zusatz erreichen, dass nur völkerrechtliche Verträge von ausserordentlicher Tragweite dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Auch dieser Zusatz entspricht nun wieder der Praxis und der Verfassungswirklichkeit. Der Zusatz der «ausserordentlichen Tragweite» hebt sich zudem von der in Artikel 131 Absatz 2 und von Herrn Vollmer angesprochenen Unterstellung unter das fakultative Referendum ab. Insoweit ist er eben auch erforderlich, um die notwendige Unterscheidung zwischen den freiwillig dem obligatorischen Referendum unterstellten Staatsverträgen einerseits und den freiwillig dem fakultativen Referendum unterstellten völkerrechtlichen Verträgen andererseits zu treffen. Diese Unterscheidung ist logisch und zweckmässig.

Aus all diesen Überlegungen bitte ich Sie, die Minderheit II im Sinn einer Festschreibung der bestehenden Praxis zu unterstützen, eventuell aber der Mehrheit zuzustimmen und auf jeden Fall die Minderheit I (Vollmer) abzulehnen.

**Pelli Fulvio (R, TI):** Entgegen dem Anschein aus der Fahne und entgegen der Meinung von Herrn Dettling wird die FDP-Fraktion weder die Mehrheit noch die Minderheit II (Dettling) der Kommission unterstützen. Dieser Entscheid wurde mit grosser Mehrheit gefällt. Es ist die Überzeugung der Fraktion, dass die Einführung der Möglichkeit für die Bundesversammlung, beim obligatorischen Referendum die sogenannten «weiteren völkerrechtlichen Verträge» einer Volksabstimmung zu unterbreiten, ein politisch kontraproduktiver, falscher Schritt wäre:

Erstens, weil das obligatorische Referendum für alle völkerrechtlichen Verträge vorgesehen ist, die den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit und zu supranationalen Gemeinschaften herbeiführen würden – aufgrund von Artikel 130 Absatz 1 Litera b –, und deshalb die Zahl und insbesondere die Wichtigkeit der noch in Frage stehenden weiteren völkerrechtlichen Verträge ziemlich gering erscheint.

Zweitens, weil die in Artikel 131 Absatz 2 vorgesehene Möglichkeit des fakultativen Referendums die eventuelle politische Notwendigkeit einer Volksabstimmung abdeckt. Drittens, weil es als unangebracht erscheint, in den Ermessensraum der Bundesversammlung die Kompetenz zu stellen, dem Volk völkerrechtliche Verträge, die keine oder nur eine

sehr schwache Opposition haben, zu unterbreiten. Das Risiko unerwünschter plebiszitärer Abstimmungen würde gross werden.

Auch die Mittellösung, die die Minderheit II vorschlägt, kann die FDP-Fraktion nicht überzeugen. Sie ist eigentlich keine Mittellösung, indem sie einen Begriff einführt, der auf jeden Fall auslegungsbedürftig ist, und zwar aufgrund politischer Überlegungen. Sie vermag deshalb die vorher angegebenen Risiken nicht zu beseitigen.

**Engler Rolf (C, AI):** Die CVP-Fraktion schlägt Ihnen vor, bei der Fassung des Bundesrates und der Minderheit I zu bleiben; dies nach einer längeren Diskussion. Ich möchte Ihnen die Argumente hier kurz vortragen.

Grundsätzlich befürwortet die CVP als föderalistische und den Kantonen verbundene Partei eine Ausdehnung des Ständemehrs in aussenpolitischen Fragen. Wir sind aber der Meinung, dass wir genau prüfen müssen, ob es eine Nachführung ist oder nicht. Da stellt sich die entscheidende Frage: Bedeuten die zwei Ausnahmen, die Herr Dettling zitiert hat – die Abstimmungen über Efta und EWR –, eine genügend lange Praxis, um hier doch eine Sicherheit geben zu können, um von Verfassungswirklichkeit sprechen zu können?

Wir sind zum Schluss gekommen, dass die zwei Ausnahmen, die – vor allem beim EWR – ohnehin zu einer Volksabstimmung geführt hätten, nicht ausreichen, um von einer gelebten und bewährten Verfassungswirklichkeit sprechen zu können. In der Konsequenz sind wir dann auch zum Schluss gekommen, dass wir bei der Fassung des Bundesrates und der Minderheit I bleiben müssen, weil wir sonst in unserer Argumentation gegenüber den übrigen Minderheitsanträgen, die Veränderungen möchten, inkohärent wären und diese Minderheitsanträge nicht mit gutem Gewissen ablehnen könnten. Wir beantragen Ihnen deshalb, bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben und der Minderheit I zuzustimmen.

**Ostermann Roland (G, VD):** Après mûre réflexion, les Verts ont décidé de se rallier à la proposition de la majorité de la commission, laquelle rejoint d'ailleurs une autre proposition que nous avons présentée dans le cadre du projet B «Réforme des droits populaires». Elle tend à permettre à l'Assemblée fédérale de soumettre spontanément au peuple, éventuellement aux cantons, telle ou telle de ses décisions. Cela permettrait de crever des abcès dans certaines circonstances particulières, et aussi de gagner du temps lorsqu'on sait que tel objet soumis au référendum facultatif sera à coup sûr porté devant le peuple. On répondrait ainsi, dans des cas d'importance, aux préoccupations de ceux qui trouvent que la procédure référendaire freine l'évolution, et qui prônent témérairement son abolition. Nous appuyons donc la proposition de la majorité de la commission.

Par contre, nous ne comprenons pas la précision constitutionnelle que veut apporter la minorité II (Dettling) en ajoutant «... s'ils ont une importance considérable pour la Suisse», pour qualifier les cas pouvant être soumis au peuple. Qui devra juger de cette importance? Assurément, l'Assemblée fédérale elle-même, seule détentrice du critère d'évaluation et du pouvoir de l'exercer. A quoi sert alors la cautèle? Par sa décision même de soumettre au peuple tel objet, l'Assemblée fédérale en fixe de facto l'importance. Alors, allégeons le texte, puisque c'est l'un des objectifs de la mise à jour.

La question qui pourrait se poser ici, c'est de savoir si ces traités internationaux doivent être soumis au peuple seulement, ou aussi aux cantons. Par cohérence avec la lettre b de l'alinéa 1er du projet qui fixe que «l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales» est soumise au vote du peuple et des cantons, et par cohérence politique, il faut en faire de même ici. La minorité I (Vollmer) combat la proposition de la majorité de la commission pour éviter de transformer le référendum en plébiscite: cette objection est déplacée, sinon elle pourrait s'appliquer à toute votation sur un objet soumis au référendum obligatoire. Il s'agit simplement d'une procédure helvétique de décision sur des sujets qui, en plus, ici, seraient dûment inscrits dans la constitution.

Les Verts soutiennent donc la proposition de la majorité de la commission.

**Gross Andreas (S, ZH):** Ich möchte zuerst meiner Befriedigung Ausdruck geben, dass sich die Mehrheit der FDP- und der CVP-Fraktion jetzt der Minderheit I angeschlossen haben. Damit wird illustriert, dass wir hier eine Sensibilität entwickelt haben für den von Herrn Vollmer bereits genannten Unterschied zwischen der partizipativen oder direkten Demokratie und der plebiszitären Demokratie.

Wenn ich darf, möchte ich gleich auf das Votum von Herrn Ostermann eingehen und vielleicht die Grünen bitten, das nochmals zu bedenken. Es ist sachlich klar getrennt, was in bezug auf die völkerrechtlichen Verträge obligatorischerweise zur Volksabstimmung kommt und wo erst Unterschriften gesammelt werden müssen. Das ist eben der Unterschied zwischen der plebiszitären und der direkten Demokratie: In der plebiszitären Demokratie entscheidet das Parlament, ob die Leute abstimmen dürfen; in der direkten Demokratie regelt die Verfassung klar, wann die Leute abstimmen dürfen.

Sie argumentieren, Sie würden Zeit gewinnen und es sei unnötig, noch Unterschriften zu sammeln. Das ist meiner Meinung nach nicht angebracht. Es ist im Interesse der direkten Demokratie – die ein Verständigungsversuch in der Gesellschaft ist –, die Unterschriften zu sammeln, weil damit die Abstimmung von den Initianten positiv beeinflusst werden kann. Die Diskussionsleistung, die hinter der Unterschriftensammlung steht, ist erwünscht. In diesem Sinne ist «gagner du temps» ein sekundäres Argument angesichts des gnädigen Akts, mit dem das Parlament sagt: Jetzt müsst Ihr keine Unterschriften sammeln; und das willkürlich von Fall zu Fall. Genau das ist es, was wir mit der Tradition der direkten Demokratie in der Schweiz immer haben verhindern wollen, im Unterschied zu Frankreich z. B., wo es nur diese plebiszitäre Demokratie gibt.

Der zweite Aspekt – Herr Vollmer hat es schon gesagt –: Es ist, gerade im Sinne derjenigen Menschen, die sagen, das Parlament solle auch führen, nicht richtig, wenn sich das Parlament einfach bestätigen lässt oder, wie z. B. in England, seine Uneinigkeit sozusagen dem Schiedsrichter Volk übergibt, das dann entscheiden soll.

Beides entspricht nicht der direktdemokratischen Tradition. Deshalb bin ich dankbar, dass die CVP- und die FDP-Fraktion, die in der Kommission zum Teil gezögert haben, sich jetzt der Minderheit I anschliessen.

**Präsident:** Ich teile Ihnen mit, dass die liberale Fraktion die Minderheit I unterstützt.

**Schmid Samuel (V, BE):** Wir sind der Auffassung, dass es sich nicht um einen Schicksalsartikel handeln kann. Eigentlich geht es darum, ob man das, was praktiziert wird, jetzt auch in die Verfassung aufnehmen will oder nicht.

Wir unterstützen deshalb die Variante der Mehrheit und bitten Sie, das gleiche zu tun, um so mehr, als wir wirklich im wahren Sinne des Wortes nur aktualisieren.

Wenn die Minderheit II die Bestimmung auf die Verträge von «ausserordentlicher Tragweite» beschränken will, muss darauf hingewiesen werden, dass wahrscheinlich auch dies ungenau ist, weil es eher um die politische Brisanz gehen würde als um die ausserordentliche Tragweite. Wir können diese Formulierung daher gleich weglassen, d. h. beim Text der Mehrheit bleiben.

Indem ich nochmals auf die geübte Verfassungspraxis zurückkomme, weise ich darauf hin, dass das eher technische Freihandelsabkommen obligatorisch unterstellt wurde, dass beim EWR ein Umweg gefunden wurde, indem man dort einfach zusätzlich die Verfassung änderte, und dass schliesslich die EMRK, die mit Sicherheit Verfassungsrang gehabt hätte, nicht unterstellt wurde. Das kann ein Hinweis darauf sein, dass die Nennung dieser Möglichkeit in der Verfassung durchaus ihren Sinn hat.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.



**Vallender** Dorle (R, AR): Artikel 130 regelt das obligatorische Referendum abschliessend. Wer diese Aufzählung von Litera a bis d genau liest, wird feststellen, dass in dieser Liste diejenigen völkerrechtlichen Verträge nicht erfasst werden, die nicht Beitritte «zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften» darstellen. Zudem sind die Begriffe leider nicht eindeutig bestimmbar.

Die Mehrheit Ihrer Kommission möchte daher der Bundesversammlung das Recht zugestehen, einen völkerrechtlichen Vertrag dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen. Warum?

1. Sie möchte es aus staatspolitischer Einsicht, denn wichtige, völkerrechtliche Verträge, die nicht unter Litera b subsumiert werden können, verlangen einen höheren Konsens.

2. Es ist Nachführung. Bereits im Jahre 1972 hat das Parlament von sich aus Volk und Ständen das Freihandelsabkommen unterbreitet. Für den EWR hat man einen Ausweg gefunden, und wir haben noch andere Beispiele, wo man sich behelfen musste.

3. Die Regelung, die Ihnen die Mehrheit vorschlägt, stellt eine Parallelbestimmung zu Artikel 131 dar. Artikel 131 sieht in Absatz 2 vor, dass die Bundesversammlung «weitere völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellen» kann. Dieses sogenannte fakultativ fakultative Referendum würde nun nach dem Willen der Mehrheit mit dem fakultativ obligatorischen Referendum seine logische Ergänzung erhalten.

Da fehlt mir, Herr Gross Andreas – erlauben Sie mir diese Anmerkung –, auch Ihre Konsequenz. Sie müssten, wenn Sie konsequent wären – da Sie sich ja gegen diesen Antrag der Mehrheit bei Artikel 130 wenden –, auch für Artikel 131 Absatz 1 Litera d Ziffer 2 einen Streichungsantrag vorbereitet haben.

Die Minderheit II (Dettling) will auch das sogenannte fakultativ obligatorische Staatsvertragsreferendum vorsehen, es allerdings auf Verträge von ausserordentlicher Tragweite begrenzen. Diese Zusatzbedingung ist nicht notwendig. Es versteht sich von selbst, dass das Parlament von dieser neuen Möglichkeit – die nun Verfassungstext würde, Verfassungswirklichkeit ist sie bereits – wie bis anhin nur spärlich und nur dann Gebrauch machen würde, wenn dem Staatsvertrag diese besondere Bedeutung zukäme.

**Fritschi** Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Darf ich vorerst die Begründung dazu nachliefern, warum Litera c und Litera d von Absatz 1 zurückgestellt werden. Litera c ist ein Ausfluss der Behandlung von Artikel 44 über Bestand und Gebiet der Kantone. Die Idee geht dahin, dass nur noch Änderungen im Bestand der Kantone obligatorisch vor die Volksabstimmung kommen sollen, dagegen Änderungen im Gebiet – Beispiel Vellerat – nur noch dem fakultativen Referendum unterstellt sein sollen. Das behandeln wir zweckmässigerweise bei Artikel 44.

Absatz 1 Litera d hängt mit der Regelung der Erlassformen bei der Regelung der Zuständigkeiten für die Gesetzgebung zusammen, und das wird in Artikel 153a ff. behandelt. Diese Verschiebung werden wir noch bei einer ganzen Reihe von weiteren Artikel, die wir jetzt behandeln, vornehmen müssen. Zum obligatorischen Staatsvertragsreferendum: Der Absatz 1 bis ist ein Zusatz zu Absatz 1 Litera b. Die beiden dortigen Begriffe «Organisationen für kollektive Sicherheit», darunter wären etwa Uno oder Nato zu verstehen, und «supranationale Gemeinschaften», darunter wäre die EU zu verstehen, haben den Vorteil, recht klar zu sein. Aber sie haben den Nachteil, dass sie nicht abschliessend sind. Beispielsweise würde der EWR-Vertrag nicht darunterfallen und auch die Europäische Menschenrechtskonvention nicht.

Es werden nun folgende Lösungen vorgeschlagen: Die Mehrheit behilft sich mit der Einfügung des genau gleichen Satzes wie beim fakultativen Referendum – Artikel 131 Absatz 2 –, wonach die Bundesversammlung zusätzlich internationale Verträge dem obligatorischen Referendum unterstellen kann.

Die Minderheit II (Dettling) will bei den beiden Bestimmungen, beim obligatorischen und beim fakultativen Referendum, dif-

ferenzieren, indem sie für den obligatorischen Fall die Formulierung «von ausserordentlicher Tragweite» einfügt.

Die Minderheit I (Vollmer) sieht in Absatz 1 bis eine Ausweitung in Richtung einer unerwünschten plebiszitären Demokratie, möchte ihn deshalb gestrichen haben und sieht auch die Gefahr, dass hier arbiträr das Ständemehr zum Zuge kommt. Schliesslich noch der Bundesrat: Er möchte auch ein Türchen offenhalten, um weitere internationale Verträge dem obligatorischen Referendum zu unterstellen; aber er möchte für einmal das Ungeschriebene ungeschrieben sein lassen, auch in der neuen Verfassung.

Die Kommission hat vorerst mit 17 zu 14 Stimmen der Minderheit II vor der Minderheit I zugestimmt, sich dann aber mit 21 zu 13 Stimmen der Mehrheit angeschlossen.

Mit der Erwähnung weiterer Verträge will diese Mehrheit zum Ausdruck bringen, dass es Fälle geben muss, in denen der Souverän in jedem Fall das letzte Wort hat, auch wenn es eben nicht um Verträge nach Litera b geht.

Herr Schmid hat schon gesagt, dass beispielsweise die Europäische Menschenrechtskonvention nach heutigem Wissenstand über ihre Auswirkungen im nationalen Bereich zweifellos obligatorisch dem Souverän zum Entscheid hätte vorgelegt werden müssen. Daher scheint es der Kommissionsmehrheit richtig, dass Bundesrat und Parlament durch das Festschreiben einer entsprechenden Möglichkeit gemahnt werden, dass sie immer die Unterstellung unter das obligatorische Referendum bei der Behandlung von internationalen Vereinbarungen im Auge behalten müssen.

Umgekehrt hält die Kommission dafür, dass es keine irgendwie allgemeingültigen Kriterien gebe, wann eine Frage von «ausserordentlicher Tragweite» sei, und deshalb lasse man es lieber bleiben, eine Scheindifferenzierung zwischen obligatorischem und fakultativem Referendum einzubauen. Wir empfehlen Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Die Ausgangslage in bezug auf die Frage, welche Staatsverträge dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müssen, ist seit 1977 klar. Es sind Verträge über den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften, wie wir das in Artikel 130 Absatz 1 Litera b klar festhalten.

Wir haben für beide Typen auch konkrete Anwendungsfälle, die wir alle kennen. Ein Beitritt zur Nato oder ein Beitritt zur Europäischen Union müsste dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Das wird auch weiter so bleiben.

Einige Mühe macht uns nun aber die Praxis, die in Ausnahmefällen, die anhand genereller Kriterien nur sehr schwer einzufangen sind, auch andere Fälle von Staatsverträgen dem obligatorischen Referendum unterstellt hat – früher einmal den Beitritt zum Völkerbund, dann das Freihandelsabkommen im Jahre 1972 und jüngst den EWR-Vertrag. Das ist der Anlass, weshalb die Mehrheit und die Minderheit II (Dettling) diese Praxismöglichkeit ausdrücklich in die kodifizierte Verfassung aufnehmen möchten.

Der Bundesrat findet das keine gute Lösung, denn sowohl die Fassung der Mehrheit wie die der Minderheit II ist eine Art Aufforderung zum Tanz. Die Versuchung wird gross sein, bei irgendwelchen Verträgen, die einem vielleicht politisch nicht passen, die Unterstellung unter das obligatorische Referendum zu verlangen, damit man die doppelte Sicherheit von Volks- und Ständemehr hat.

Inhaltliche Kriterien – und das ist der grosse Nachteil sowohl der Fassung der Mehrheit als auch derjenigen der Minderheit II – konnten nicht angegeben werden. Das wundert mich nicht, denn wir haben schon, als ich bei der Revision des Staatsvertragsreferendums dabei war, nach solch generell abstrakten Kriterien gesucht. Doch es gibt sie einfach nicht, während die beiden Typen «Organisationen für kollektive Sicherheit» und «supranationale Gemeinschaften» heute auch in der Literatur, in der Wissenschaft, klar bestimmt sind.

Deshalb ist der Bundesrat der Meinung, man solle hier am besten nichts sagen. Wenn es wieder einmal einen ganz bedeutenden Staatsvertrag gibt, der grundlegend in unsere Verfassung eingreift – wie das beispielsweise rückblickend sicher bei der EMRK der Fall war –, soll nach Meinung des

Bundesrates diese Möglichkeit weiterbestehen, aber wirklich nur in derartigen ausserordentlichen Fällen von Staatsverträgen von klarem Verfassungsrang, die eine grundlegende Veränderung unseres Staates nach sich ziehen.

Wenn Sie diese Möglichkeit generell aufnehmen, werden Sie fast bei jedem wichtigen Staatsvertrag eine grosse Diskussion in beiden Räten haben, ob dieser nun nicht dem obligatorischen Referendum unterstellt werden sollte. Und die Gefahr – ich brauche das Wort – von «Sündenfällen», wie wir sie im Jahre 1972 beim Freihandelsabkommen begangen haben, ist dann sehr, sehr gross. Ich konnte meinen Studenten nie erklären, warum wir die Europäische Menschenrechtskonvention überhaupt keinem Referendum, das Freihandelsabkommen aber, das nichts anderes als ein bedeutender Handelsvertrag war, dem obligatorischen Referendum unterstellt haben.

Deshalb sind wir der Meinung, man sollte diesbezüglich nicht zum Tanz auffordern, sondern es bei der bisherigen Regelung belassen.

*Abs. 1 Einleitung, Bst. a, b*  
*Al. 1 introduction, let. a, b*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1 Bst. c, d – Al. 1 let. c, d*  
*Verschoben – Renvoyé*

*Abs. 1bis – Al. 1bis*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*  
Für den Antrag der Minderheit II 77 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit 37 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*  
Für den Antrag der Minderheit I 93 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit II 57 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*  
*Angenommen – Adopté*

**Art. 131**  
*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Präsident:** Ich schlage Ihnen vor, in Artikel 131 Absatz 1 die Buchstaben b, c und cbis später zu behandeln. – Sie sind damit einverstanden.

*Abs. 1 Einleitung, Bst. a, d*  
*Al. 1 introduction, let. a, d*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1 Bst. b, c, cbis – Al. 1 let. b, c, cbis*  
*Verschoben – Renvoyé*

*Abs. 2 – Al. 2*  
*Angenommen – Adopté*

**Art. 132**  
*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Sandoz Suzette*  
*Abs. 4*  
Die Halbkantone Obwalden, ...

*Proposition Sandoz Suzette*  
*Al. 4*  
Les demi-cantons d'Obwald, ...

**Sandoz Suzette** (L, VD): La proposition faite à l'article 132 nécessite deux remarques préalables et, ensuite, deux motivations.

1. Première remarque préalable: il ne s'agit pas un seul instant, et soyons bien clairs sur ce point, de montrer du doigt les demi-cantons, pas du tout. Personne ne conteste dans cette salle qu'ils ont la qualité de cantons quand il s'agit de leur organisation, quand il s'agit de leur légitimité comme Etats au sein de notre Confédération. Mais – et c'est cela qui est important –, seule l'expression «demi-canton» rend compte de l'histoire et permet, lorsque l'on justifie ensuite une représentation différente au Conseil des Etats et un compte différent des voix en cas de votation, de ne pas avoir l'air de traiter les demi-cantons comme des sous-cantons, alors que c'est ce que fait la nouvelle rédaction qui parle de cantons et ensuite distingue des cantons avec une pleine représentation et des cantons avec une sous-représentation. Donc, que ce soit clair: l'idée est de rendre aux demi-cantons leur dimension historique qui respecte, dès lors, leur particularité.

2. La deuxième remarque est de nature tout à fait formelle. Vous devez rapprocher la proposition faite à l'article 132 alinéa 4 de celle faite à l'article 140 alinéa 4 et à l'article 141 alinéa 2, mais il faudrait aussi inclure une modification de l'article 1er dont nous n'avons pas à nous occuper maintenant. On pourrait donc tout à fait penser – et je suis prête, personnellement, à souscrire à une telle formule – que l'on réserve la question de l'étude des demi-cantons au moment où nous étudierons l'article 1er de la constitution mise à jour. Dans cette hypothèse, je souhaiterais simplement que l'on ne considère pas les articles 132, 140 et 141 comme définitivement liquidés si nous réservions toute la question de la nomenclature au moment où nous étudierons l'article 1er. C'est une question de procédure. Si nous votons maintenant le principe même de la réintroduction de la notion historique de demi-canton, il va de soi que cela devra être pris en compte à l'article 1er de la constitution mise à jour.

Des deux motivations à l'appui de cette proposition, la première est entièrement historique, vous le voyez. On ne peut pas, dans une mise à jour, simplement tracer d'un coup ce qui est fondamentalement la justification historique de l'existence de la notion de demi-canton ou de canton qui, dans la Confédération, ont un statut différent.

La deuxième justification tient au fait, que j'ai déjà évoqué hier, qu'il pourrait y avoir des conséquences politiques très lourdes à l'introduction de la nouvelle nomenclature proposée par la mise à jour. En effet, le lecteur qui ne connaît pas l'histoire aurait le sentiment que nous créons des cantons différents: ce sont tous des cantons, mais certains avec une demi-voix, les autres avec une voix; certains avec deux représentants au Conseil des Etats, d'autres avec un seul.

C'est politiquement d'autant plus dangereux que nous savons que des tendances se font jour qui voudraient élever tous les cantons au rang de pleins cantons, ce qui augmenterait, nous le savons, le nombre des cantons alémaniques par rapport aux cantons francophones ou latins et poserait un problème d'équilibre au sein du pays. D'autre part, il va de soi aussi que nous ne pouvons pas imaginer que peu à peu, on module la représentation au Conseil des Etats en fonction de la dimension des cantons, ce qui pourrait être une conséquence de cette modification de terminologie.

Telles sont les raisons pour lesquelles je vous demande de donner suite à ma proposition ou, à ce défaut, de renvoyer la discussion – ce que je comprendrais fort bien – à celle que nous aurons au sujet de l'article 1er de la constitution révisée.

**Le président:** Mme Sandoz est d'accord que le vote qui aura lieu sur sa proposition à l'article 132 soit également valable pour ses deux autres propositions aux articles 140 et 141.

**Durrer Adalbert** (C, OW): Ich möchte den Antrag Sandoz Suzette vehement bekämpfen. Ich ersuche Sie, den Begriff «Halbkantone» nicht einzuführen.

Die Halbkantone verstehen sich ja historisch, rechtlich und auch politisch als vollwertige Kantone. Man wird immer wieder auf die Unterschiede angesprochen. Es gibt zwei Unterschiede zu den sogenannten vollwertigen Kantonen: Wir stellen

einen statt zwei Ständeräte, und wir haben eine halbe Standesstimme. Im übrigen erfüllen die Halbkantone alle Rechte und Pflichten genau gleich wie die vollwertigen Kantone. Sie stellen auch eine volle Infrastruktur zur Verfügung. Fragen Sie einmal in den Halbkantonen nach, wie sich die Bevölkerung fühlt. Sie fühlt sich als Bevölkerung eines Kantons, eines Standes der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Deshalb wurden sie in der geltenden Verfassung und werden sie folgerichtig auch in der Revisionsvorlage in Artikel 1 als Kantone in ihrem Bestand vollwertig garantiert.

Die Relativierung bezogen auf die Standesstimme und auf den Ständerat wird in Artikel 1 durch den Begriff «und» zwischen Obwalden und Nidwalden, zwischen Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden, zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft zum Ausdruck gebracht. Auch in Artikel 3, wo die Bundesstaatlichkeit umschrieben ist, wird allen Kantonen die Souveränität garantiert.

Man nimmt diese Kantone – und darunter fallen gemäss Artikel 1 und Artikel 3 auch die Halbkantone – auch in die Pflicht. Sie müssen die Bundesgesetze, das Bundesrecht, vollumfänglich umsetzen. Ich gehe nicht davon aus, dass Sie inskünftig von uns erwarten, dass wir die Bundesgesetze nur noch halb erfüllen. Hier haben wir auch die volle Verpflichtung.

Der Antrag Sandoz Suzette dreht das Rad zurück. Er schafft ganz klare Widersprüche zwischen Artikel 1 und Artikel 3 auf der einen Seite und Artikel 132, Artikel 140 und Artikel 141 auf der anderen Seite. Ich denke, wenn schon, müsste man diese Frage grundsätzlich beim Bestand in Artikel 1 regeln. Ich muss sagen, dass die Festschreibung des Begriffes «Halbkantone» in den Artikeln 132, 140, 141 die Halbkantone letztlich auch als treue Bundesglieder unnötig auf einer psychologisch sehr empfindlichen Seite trifft.

Es ist auf die Gefahr hingewiesen worden, dass Ambitionen bestehen – in Unterwalden nid dem Kernwalde oder ob dem Kernwalde und in den beiden Appenzell wahrscheinlich weniger –, uns nachträglich zu vollwertigen Mitgliedern der Eidgenossenschaft mausem zu wollen. Dazu sage ich ganz klar: Es geht hier nicht darum. Mit diesen kleinen Unterschieden, ein Ständerat, eine halbe Standesstimme, können wir durchaus leben. Bezogen auf Basel kann die Diskussion später, zu gegebener Zeit wieder geführt und auch wieder legitimiert werden. Es geht keineswegs darum. Es geht hier um die historische, um die traditionelle Dimension. Aber es geht auch darum, dass wir, bezogen auf die Pflichterfüllung gegenüber der Eidgenossenschaft, nicht nur die halbe Pflicht erfüllen, sondern auch hier vollwertige, solidarische Bundesmitglieder sind. Ich denke, es ist völlig unnötig, dass wir im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung eine so heikle Frage in die Diskussion einbringen. Ich ersuche Sie eindringlich, den Antrag Sandoz Suzette abzulehnen.

**Präsident:** Die FDP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie der Kommission folgt und den Antrag Sandoz Suzette ablehnt.

**Gross Andreas (S, ZH):** Ich staune eigentlich, Frau Sandoz, dass Sie so wenig psychologisches Fingerspitzengefühl aufbringen. Es könnte allerdings sein, dass Sie sich nicht bewusst sind, dass das Wort «halb» auf deutsch eine unerhörte Herabsetzung bedeutet. Eine halbe Portion ist vielleicht etwas anderes als eine «demi-portion», aber auf deutsch tönt das schrecklich. Sie würden hier Ihren Miteidgenossinnen und Miteidgenossen etwas antun, wenn Sie das realisieren würden – zumal es historisch nicht richtig ist, wie Sie argumentiert haben.

Selbstverständlich haben alle drei Trennungen unterschiedliche historische Gründe, aber keiner dieser Teile wollte eine halbbatzige Portion werden. Diese Kantone wollten sich trennen, aber die Teile wollten gleichberechtigte Glieder innerhalb der Eidgenossenschaft werden. Deshalb unterstütze ich – als einer, der zwar historische Affinitäten zu einem dieser Halbkantone hat, aber nicht aus einem Halbkanton kommt – den Antrag meines Vorredners aus einem Halbkanton.

Ich habe mir lange überlegt, welche machiavellistischen Hintergründe dieser Antrag noch haben könnte. (*Unruhe*) Auch

wenn Machiavelli ein Mann war, ist es nicht so, dass jede Frau heute ganz frei von machiavellistischen Hintergründen oder Absichten ist. Diese These kann man mit Frau Sandoz wohl nicht bestreiten.

Es gibt zwei Möglichkeiten:

1. Es könnte sein, dass diese Herabsetzung sozusagen ein Motor für die Heraufsetzung sein möchte; dass Sie mit dieser psychologischen Herabsetzung die Leute dazu motivieren wollen, dafür zu kämpfen, dass sie Vollkantone werden. Das ist etwas, das vor allem die Basler durchaus unterstützen würden. Die Obwaldner und die Appenzeller haben aber immer gesagt, sie seien mit ihrem Status einverstanden.

2. Es könnte aber auch sein – die Argumentation von Frau Sandoz hat mich jetzt in dieser Vermutung bestätigt –, dass es darum geht, beim Abstimmungsverfahren und beim Ständerat präventiv einen Nagel gegen die Korrektur der Stimmengewichte beim Volksmehr einzuschlagen. Das ist wahrscheinlich der eigentliche Grund.

Dazu möchte ich sagen, Frau Sandoz: Wenn Sie schon historisch argumentieren, dann wäre die Korrektur in der Stimmengewichtung eine Rückführung der Stimmengewichte auf den Stand von 1848, nicht eine Nachführung. Seit 1848 ist der Föderalismus zu Lasten der Demokratie gewachsen, und alles, was bisher an Neugewichtung zur Diskussion stand, wollte die Stimmkraft eines Zürchers oder eines Berners wieder in das gleiche Verhältnis zur Stimmkraft eines Appenzellers oder eines Obwaldners setzen wie 1848. In dem Sinne wäre es ein Eigentor, weil Ihre historische Argumentation für diese Neugewichtung sprechen würde, die jetzt aber nicht zur Diskussion steht. Sie sollten hier nicht mit einer historischen Argumentation präventiv einen Nagel gegen diese Diskussion einschlagen, der nicht nötig ist, historisch aber angebracht wäre.

Diese Auseinandersetzung steht uns noch bevor, weil sonst die schiefe Ebene, auf der sich der Föderalismus zu Lasten der Demokratie entwickelt hat, innerstaatlich zu Spannungen führen könnte, die wir auch präventiv nicht herbeiführen sollten.

**Sandoz Suzette (L, VD):** L'amitié confédérale a peut-être été mal comprise. A aucun moment je n'ai pu éprouver le sentiment que la terminologie utilisée dans la constitution depuis plus d'un siècle était une terminologie offensante. Ce que je trouve personnellement offensant et que j'essayais de montrer, c'est que l'on trouve 26 cantons et que l'on découvre un peu plus loin que, parmi ces 26 cantons, il y en a qui sont traités, alors qu'on les appelle «cantons», moins bien que d'autres. La terminologie de notre constitution, aujourd'hui, permet de manière extrêmement claire, à tout le moins en français, de comprendre la dignité historique de ce que l'on peut appeler, à tort ou à raison, des «demi-cantons». Sous cet angle-là, je souhaite que ceux des Confédérés qui ont pu se sentir atteints dans leur honneur par ma proposition se rendent bien compte qu'elle n'avait qu'une seule idée: leur restituer l'honneur historique qui permet alors, et alors seulement, de comprendre pourquoi des cantons dont personne ne conteste et l'organisation et la pleine participation à la vie confédérale n'ont néanmoins que des demi-mesures lorsqu'il s'agit de compter leur voix ou lorsqu'il s'agit de les représenter au Conseil des Etats.

Personnellement, avec une sensibilité francophone, je suis heurtée quand je lis dans la constitution qu'il y a 26 cantons et que 6 d'entre eux sont moins bien traités, alors que, historiquement, j'en connais la raison. Mon idée était avant tout de restaurer l'honneur historique des demi-cantons.

Comme, à aucun moment, je ne voudrais déclencher de guerre de religion, je retire cette proposition, mais je souhaite qu'elle soit comprise dans le sens profond qu'elle revêtait et non pas interprétée comme une attaque romande à l'égard des demi-cantons.

**Präsident:** Frau Sandoz hat ihren Antrag zurückgezogen.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

**Art. 133**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Antrag Chiffelle****Abs. 2**

Das Gesetz regelt die Wählbarkeit der in der Schweiz wohnhaften Bürger von Ländern der Europäischen Union.

**Antrag Rennwald****Abs. 2**

Das Gesetz regelt die Wählbarkeit der Ausländer, insbesondere der in der Schweiz wohnhaften Bürger von Ländern der Europäischen Union.

**Proposition Chiffelle****Al. 2**

La loi règle le droit d'éligibilité des ressortissants des pays de l'Union européenne domiciliés en Suisse.

**Proposition Rennwald****Al. 2**

La loi règle le droit d'éligibilité des étrangers, en particulier celui des ressortissants des pays de l'Union européenne domiciliés en Suisse.

**Fritschi** Oscar (R, ZH), Berichterstatter: Wir kommen zum 5. Titel, «Die Bundesbehörden». Hierzu standen in der Verfassungskommission nicht nur der Entwurf des Bundesrates, sondern auch die Anträge aus einem Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen zur Diskussion, welche ihrerseits auf den Arbeiten zweier Subkommissionen basierten, zu den Themen Organisation der Bundesversammlung – Subkommissionspräsident Herr Borel – und Kompetenzverteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung – Subkommissionspräsident Herr Schmid Samuel.

Die Arbeiten dieser Subkommissionen gehen zurück auf eine parlamentarische Initiative Petitière aus dem Jahre 1990, d. h., sie sind also schon lange vor dem Vorliegen der Botschaft des Bundesrates zur Verfassungsreform in Angriff genommen worden. Ihre Ergebnisse sind selbst für helvetische Verhältnisse recht gut ausgereift; sie sind nämlich je zweimal in Subkommissionen und zweimal in Plenarkommissionen diskutiert worden.

Im Rahmen der Kommissionsarbeiten stellte sich auch hier die Frage, wie diese Ergebnisse einzugliedern seien bzw. was in der Nachführung Platz habe. Im Bewusstsein, dass auf dem Gebiet der Behördenorganisation das Verfassungsrecht praktisch unverändert geblieben ist, betrachtete die Verfassungskommission nicht nur den Handlungsspielraum, sondern auch die Notwendigkeit als etwas grösser, im Rahmen der Nachführung zu handeln, weil hier doch einiges an Obsoletem überdauert hat.

Ich meine, man müsse auch unterscheiden: Es ist sicher unter dem Titel der Nachführung grössere Zurückhaltung angebracht, wenn etwas neu eingefügt werden soll, während man Bestimmungen, für die niemand den Aufwand einer Volksabstimmung auf sich nehmen wollte und die deshalb immer in der Verfassung geblieben sind, obwohl sie unterdessen obsolet wurden, eher streichen kann.

Da bietet nun Artikel 133 das Beispiel dazu: Der bisher geltende Ausschluss geistlicher Personen von der Wahlfähigkeit in den Nationalrat setzte ja eine Vorstellung voraus, die in der Zeit des Kulturkampfes geherrscht haben mag: Dass nämlich bereits ein einziger, rhetorisch begabter Pfarrer im Nationalrat unseren Staat in den Abgrund zu führen vermöchte. Der Glaube an ein derartiges politisches Störpotential von Geistlichen hat sich aber schon seit längerer Zeit verflüchtigt. Diese Unvereinbarkeitsklausel ist also längst überholt, aber niemand nahm den Aufwand auf sich, deswegen eine Volksabstimmung durchzuführen.

Immerhin hat unser Rat im Jahre 1993 einer parlamentarischen Initiative auf Aufhebung des Wählbarkeitsverbotes für Geistliche einstimmig Folge gegeben. Wenn nun die Subkommission Borel als erste, die Staatspolitische Kommis-

sion, die Subkommission und das Plenargremium der Verfassungskommission je einstimmig beantragen, diese Diskriminierung der Geistlichen zu streichen und damit in der Nachführung einen Schritt weiter zu gehen als der Bundesrat, dann aus der sehr praktischen Überlegung, dass der politische Spielraum für diese Streichung vorhanden ist bzw. dass die Vorlage mit dieser Mini-Erneuerung nicht gefährdet wird.

**Leuba** Jean-François (L, VD), rapporteur: J'aimerais simplement faire deux remarques en langue française, qui ont d'ailleurs déjà été faites par le rapporteur en langue allemande. Tout d'abord, nous nous trouvons ici dans un domaine où nous avons travaillé non seulement sur le projet d'une nouvelle Constitution fédérale, mais aussi sur un rapport et des propositions de la Commission des institutions politiques.

Comme il s'agit de l'organisation des autorités, la Commission de la révision constitutionnelle s'est sentie un peu plus de liberté par rapport au strict concept de mise à jour, lorsqu'elle a eu l'impression qu'il n'y avait pas d'opposition fondamentale quant aux légères innovations introduites. C'est important de le dire, car c'est précisément le cas – et c'est tout à fait clair – à l'article 133, où nous avons supprimé le mot «laïque» qui figure dans l'article 75 de la constitution actuelle.

Vous vous souvenez que vous avez décidé, le 19 mars 1993, de donner suite à l'initiative parlementaire Sieber (92.413), qui prévoyait de supprimer le mot «laïque» à l'article 75 de la constitution actuelle, et ce, à l'unanimité, de sorte que l'on peut considérer qu'il y a là, véritablement, un consensus. Cette disposition peut être adaptée aux conceptions modernes, qui veulent qu'on ne traite pas les ecclésiastiques comme des «demi-citoyens», dirait Mme Sandoz, mais comme des citoyens à part entière.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Beim Wegfall der Einschränkung der Wählbarkeit auf Stimmberechtigte nur weltlichen Standes handelt es sich an sich um eine Neuerung, aber Ihre Kommission ist zum Schluss gekommen, dass sie auf jeden Fall konsensfähig ist. Deshalb widersetzt sich der Bundesrat dieser Streichung nicht, zumal wir damit einen Rechtszustand herstellen, der auch in Übereinstimmung mit Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte ist, der ganz klar einen diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Ämtern gewährleistet.

**Präsident:** Der Antrag Chiffelle wurde bei Artikel 127 begründet und zurückgezogen; der Antrag Rennwald wurde dort bereits abgelehnt.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

**Art. 134**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Fehr** Hans (V, ZH): Ich beantrage, dass Sie bei Artikel 134 den Absatz 3 im Gegensatz zum vorliegenden Streichungsantrag der Kommission beibehalten, damit er in der Verfassung bleibt.

Der Absatz 3 – ich rufe ihn gerne in Erinnerung – besagt: «Bedienstete des Bundes können weder Mitglied des Nationalrates noch Richterin oder Richter des Bundesgerichts sein.» Ich möchte diesen Passus aus folgenden Gründen beibehalten: Erstens im Sinne einer konsequenten Gewaltentrennung; zweitens – wenn Sie in der Botschaft des Bundesrates auf Seite 372 nachsehen – hat der Bundesrat selbst den Absatz 3 als sinnvoll und dringend bezeichnet. Er wollte nämlich explizit in der Verfassung – nicht irgendwo im Gesetz – den Begriff des «Bediensteten» festgehalten haben, weil die «Beamten» ja vielfach nicht mehr dem Beamtenrecht unterstellt sind. Das heisst, wenn Sie irgendwo im Gesetz den Begriff «Beamter» haben, dann sind das Leute,

die immer weniger dem Beamtenstatus und dem Beamtenrecht unterstehen. Darum hat der Bundesrat meines Erachtens damals zu Recht für den Begriff «Bedienstete des Bundes» plädiert.

Ich bitte Sie deshalb, das so zu belassen. Ich werde diesen Antrag aufrechterhalten, es sei denn, der Bundesrat belege seine Gesinnesänderung mit wahrhaft herausragender Begründung. Aber ich muss sagen: Ich bin der Überzeugung, dass der Begriff «Bedienstete» genau die Sache trifft und Klarheit schafft, vor allem in bezug auf die konsequente Gewaltentrennung, auf Stufe der Verfassung, nicht erst irgendwo im Gesetz.

**Präsident:** Ich habe ein kleines formelles Problem. Wir haben die Einreichung von Anträgen befristet. Herr Fehr nimmt nun den ursprünglichen Entwurf des Bundesrates wieder auf. Ich stelle mich auf den Standpunkt, dass Absatz 3 von Artikel 134 in der Fassung des ursprünglichen Entwurfes des Bundesrates auf der Fahne steht. Insbesondere dem Bundesrat ist es deshalb unbenommen, jederzeit auf seinen Entwurf zurückzukommen.

Es muss deshalb meiner Meinung nach auch den Ratsmitgliedern, vor allem in einer Debatte in Kategorie I, möglich sein, auf einen schriftlich vorliegenden Text zurückzukommen. Insofern nehme ich den Antrag Fehr Hans entgegen, auch wenn er nicht schriftlich von ihm eingereicht worden ist, und wir beraten darüber. Gibt dieses Vorgehen Anlass zu fundamentalen Einwänden? – Sie sind damit einverstanden.

**Ruffy Victor (S, VD):** C'est une question que je pose à M. Koller, conseiller fédéral. Si je fais la comparaison entre l'article 108 qui règle les attributions dans l'ancien texte, encore valable, de la constitution et celui de l'article 134, qui porte aussi sur les incompatibilités, je constate que vous avez introduit le fait qu'un juge au Tribunal fédéral ne peut pas exercer d'autres activités lucratives.

Si je souligne la chose, c'est qu'il y a plusieurs années maintenant, j'étais intervenu pour régler le problème des arbitrages au Tribunal fédéral. Après mon intervention, on avait, de manière satisfaisante à mes yeux, réglementé différemment l'attribution de ces arbitrages.

La question que je vous pose, Monsieur le Conseiller fédéral, est la suivante: est-ce que, au fond, cette nouvelle présentation de l'article 134 et la définition limitative des sources de revenu remet en question la réglementation actuellement en vigueur?

**Koller Arnold, Bundesrat:** Es ist relativ riskant, auf eine derart präzise Detailfrage eine präzise Antwort zu geben. Ich würde folgendes sagen: Es wird in Absatz 2 klar festgehalten, dass die Mitglieder des Bundesrates und die vollamtlichen Richterinnen und Richter des Bundesgerichtes keine Erwerbstätigkeit ausüben dürfen. Das ist die Grundregel. Andererseits glaube ich nicht, dass man damit jede Ausnahme verbieten könnte, denn heute ist anerkannt, dass Bundesrichter ausnahmsweise doch Schiedsrichterfunktionen ausüben können. Ich glaube, das liegt auch im Interesse unseres Staates, aber es muss die Ausnahme bleiben.

**Vollmer Peter (S, BE):** Ich möchte Ihnen beliebt machen, bei der Fassung der Kommission zu bleiben und den Streichungsantrag gutzuheissen.

Wir wissen, dass die heutige Verfassungsbestimmung immer wieder zu Diskussionen Anlass gibt, weil sie von den Betroffenen nicht verstanden wird oder als ungerecht und diskriminierend verstanden wird. Erklären Sie einmal einem Bediensteten, einem Briefträger, weshalb er nicht ins Parlament wählbar ist, während der Vizepräsident des Verwaltungsrates der SBB hier sitzt und die entsprechenden Interessen vertritt. Diese Diskriminierung der Beschäftigten wird im Volk nicht verstanden. Dies um so weniger, als wir ja wissen, dass die gleiche Person sich jederzeit als Ständerat wählen lassen kann, weil wir dort keine entsprechenden Vorschriften machen und machen können.

Die Kommission – das scheint mir wichtig, damit Sie nicht argumentieren, das sei jetzt eine wesentliche rechtspolitische Neuerung – hat sich damit noch nicht über die Unvereinbarkeitsregelungen ausgesprochen, die der Gesetzgeber vornehmen kann.

Wir sind der Meinung, dass diese Frage der Einsitznahme von Bediensteten des Bundes durchaus einer eingehenden Prüfung bedarf. Ich kann mir nicht vorstellen, dass ein Direktor eines Bundesamtes hier im Parlament sitzen kann. Selbstverständlich nicht, das gäbe tatsächlich Probleme! Aber ich kann mir vorstellen, dass Beschäftigte, ein Briefträger, ein Kondukteur oder ein Hausmeister in einem Gebäude des Bundes in Genf durchaus die gleiche Wählbarkeit haben sollen wie die übrigen Bürger und Bürgerinnen in diesem Lande.

Diese Differenzierung müssen wir erarbeiten. Das ist eine Angelegenheit, die auf Gesetzesstufe geregelt werden kann. Wir geben damit nicht einfach einen Persilschein, um die ganze Sache beliebig zu öffnen, sondern wir bringen das mit dem Antrag der Kommission auf die Stufe, auf welcher es eben am zweckmässigsten und entsprechend differenziert geregelt werden kann. Insofern kann man, wenn man das Konzept der strikten Nachführung vertritt, dieser Herabstufung auf Gesetzesebene auch zustimmen, damit wir als Gesetzgeber dann die für uns adäquate, differenzierte, richtige Lösung erarbeiten können, eine Lösung, die dann ja allenfalls auch referendumspflichtig bleibt. Das Volk wird damit nicht ausgeschlossen.

Ich bitte Sie deshalb, hier dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

**Schmid Samuel (V, BE):** Wenn ich im Gegensatz zu meinem Kollegen Hans Fehr hier der Kommission zustimme und mich damit für die Streichung einsetze, dann tue ich dies nicht – um dies klarzumachen, bin ich ans Pult gekommen –, um hier eine large Unvereinbarkeitspraxis einführen zu wollen. Aber gerade die heutige Tendenz zur Auslagerung oder zur teilweisen Auslagerung und zur Teilprivatisierung dürfte eine Reihe von Dienstverhältnissen zur Folge haben, die dann möglicherweise mit dem Begriff «Bedienstete des Bundes» nicht korrekt erfasst werden. Wesentlich für den Ausschluss ist für mich, ob die Unabhängigkeit der Meinungsäußerung und der Meinungsbildung im Rat beeinträchtigt werden könnte. Da ist der Begriff «Beamte» zweifellos zu eng, vielleicht auch der Begriff «Bedienstete». Es scheint mir, dass wir gut daran tun, das auf Gesetzesstufe im Detail zu regeln, um damit auch dem Einzelfall gerecht werden zu können. Ich werde deshalb für die Streichung von Absatz 3 stimmen.

**Fritschi Oscar (R, ZH), Berichterstatter:** Der mündliche Antrag von Herrn Fehr gibt mir Gelegenheit zu sagen, dass die Kommission bei Artikel 134 der Meinung ist, die neuen Bestimmungen über die «Unvereinbarkeiten» – welche in der Vergangenheit immer wieder zu Diskussionen Anlass gegeben haben und umstritten waren – seien gegenüber bisher ein schönes Beispiel für eine übersichtlichere Lösung. Dies erfolgt einerseits dank der Straffung; es gibt nämlich vier Artikel in der geltenden Verfassung, die sich mit den Unvereinbarkeiten befassen. Sie werden neu in einem Artikel zusammengefasst. Andererseits erfolgt dies – das ist angesichts des Antrages Fehr Hans das Entscheidende – dank der Herabstufung eines Problems, das nach Ansicht der Kommission – in Übereinstimmung mit dem Bundesrat; er hat in der Kommission zugestimmt – eben besser auf Gesetzesebene gelöst wird.

Die Abfolge des Artikels lautet: Absatz 1 beinhaltet die personelle Gewaltentrennung, Absatz 2 die Nebentätigkeiten. Im folgenden begründe ich, warum man Absatz 3 streichen sollte und warum in Absatz 4 die Herabstufung auf Gesetzesebene gemacht wird.

Warum soll man Absatz 3 streichen? Er sieht nach dem Entwurf des Bundesrates vor, dass die Bediensteten des Bundes nicht wählbar seien, während die derzeitige Regelung der Unvereinbarkeit in der Verfassung – sie ist in Artikel 108 Absatz 2 enthalten – lautet: «Die Mitglieder der Bundesver-

sammlung und des Bundesrates und die von diesen Behörden gewählten Beamten ....» Unvereinbarkeit bedeutet also streng nach dem Buchstaben der Verfassung bis jetzt nur, dass ein Beamter, der vom Bundesrat selbst gewählt wird, nicht in den Nationalrat gewählt werden kann.

Da scheint es richtig, sich zu überlegen, was hinter der Idee der Unvereinbarkeitsklausel steckt. Ich würde meinen, es gehe darum, zu vermeiden, dass ein Beamter von einer Funktionsstufe an, in der er als Antipode des Bundesrates in einer Diskussion im Parlament wirken könnte, entweder mit seinem vorgesetzten Bundesrat in den Clinch kommt oder aber aus Loyalität zu seinem Bundesrat gegen seine eigene Überzeugung handeln muss. Dies wiederum heisst, dass wohl nicht der Gehilfe des Posthalters unter diese Unvereinbarkeitsregel fallen soll, weil er ja nicht der Antipode des Bundesrates ist.

Umgekehrt hat man sich in der Verfassungskommission gefragt: Wäre es nicht richtig, heute beide Räte gleich zu behandeln? Die Unvereinbarkeitsregel gilt nur für den Nationalrat, weil man gesagt hat, der Ständerat sei nach kantonalem Recht gewählt; also hätten auch die Kantone das Recht, die entsprechenden Unvereinbarkeitsbestimmungen zu erlassen. Heute sagt man jedoch, dass der Ständerat gleich wie der Nationalrat eine Bundesbehörde sei. Dem entsprechenden Absatz 1 haben übrigens auch die Kantone in der Vernehmlassung zugestimmt. Da wäre also zu überlegen, ob nicht auch der Ständerat mitintegriert werden sollte.

Zusammengefasst bedeutet das, was ich Ihnen sagen will, dass eine Regelung recht differenziert ausfallen muss. Und eine differenzierte Regelung wird nun mal besser auf Gesetzesstufe vollzogen. Also heisst das, dass man Absatz 3 streicht und bei Absatz 4 eine Herabstufung ermöglicht und – da sind wir beiden Berichterstatter uns einig – vorsieht, dass die Verfassungsbestimmung so lange bleibt, bis das Gesetz in Kraft tritt. Es gibt da keine Lücke, und es wird nicht daran gerüttelt, dass es Unvereinbarkeiten geben soll.

**Leuba Jean-François** (L, VD), rapporteur: J'aimerais simplement dire qu'il s'agit ici, dans l'idée de la commission, de ramener au niveau de la loi le règlement des incompatibilités et non de prendre une décision matérielle sur les incompatibilités ou les non-incompatibilités avec les fonctions de membre du Tribunal fédéral ou de conseiller national.

Contrairement à ce qu'a dit M. Fritschi, sur la base d'une indication erronée de ma part, l'article 18 de la loi fédérale sur les droits politiques prévoit déjà, à son alinéa 1er, que «les membres du Conseil des Etats, les magistrats élus par l'Assemblée fédérale et les fonctionnaires fédéraux ne peuvent être membres du Conseil national.»

Alors, actuellement, nous avons dans la loi l'impossibilité pour un fonctionnaire fédéral de devenir membre du Conseil national. Si l'on supprime la disposition qui vous est proposée ici, l'incompatibilité restera pour les fonctionnaires fédéraux. Il nous incombera de voir si l'on entend modifier cette loi, notamment l'article 18 de la loi fédérale sur les droits politiques, ou s'il faut régler autrement le problème des incompatibilités. Mais le problème se reposera de toute manière, que vous supprimiez ou que vous ne supprimiez pas cette disposition. Nous pensons simplement que la modification qui doit intervenir ne vaut pas une votation populaire à elle seule.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich möchte vor allem gegenüber Herrn Fehr betonen: Wenn der Bundesrat der Streichung zustimmt, so wirklich nur in dem Sinne, dass er zur Einsicht kam, dass dieses Problem auf die Gesetzesstufe herabgestuft werden soll – und nicht im Sinne einer totalen Streichung.

Wie Sie soeben gehört haben, enthält Artikel 18 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zurzeit noch ein generelles Verbot. Wir sind allerdings der Meinung, dass dieses Verbot übers Ziel hinausschiesst, denn an sich sollten wir ja jedem Stimmberechtigten die Wählbarkeit – in den Nationalrat beispielsweise – geben. Aber es gibt offensichtlich Ämter, bei welchen Interessenkollisionen möglich sind. Dort hat dieses Verbot nach wie vor seine Berechtigung, aber wir müs-

sen es differenzieren. Für mich ist beispielsweise klar, dass ein Generalstabschef oder ein Direktor eines Bundesamtes auch künftig nicht wählbar ist, denn hier wären die Interessenkollisionen und die Vermischung der Gewalten offensichtlich. Demgegenüber ist nicht einzusehen, warum ein Briefträger, ein Kondukteur oder auch ein Arbeiter in einem Rüstungsbetrieb nicht Nationalrat sein kann.

Aus diesen Gründen haben wir gesagt: Wir stufen das Ganze besser auf Gesetzesebene herab; dort wollen wir eine solche differenzierte Lösung anstreben.

**Fehr Hans** (V, ZH): Ich möchte Sie noch auf folgendes aufmerksam machen:

1. Weil der Begriff «Bedienstete» in der ursprünglichen Fassung des Bundesrates stand, bin ich der Meinung, dass sich der Bundesrat – ich hoffe, nicht ausnahmsweise! – dabei auch etwas überlegt hat.

2. Sie müssen sich die Grundsatzfrage stellen: Wollen Sie Bedienstete des Bundes? Dann ist es klar, dass man eine vernünftige Lösung treffen muss. Wollen Sie Klarheit schaffen, indem Sie auf Verfassungsstufe eine konsequente Gewaltentrennung durchsetzen, ja oder nein?

Was den Ständerat betrifft, so kann er ja noch klüger werden. Er hat die Beratung dieser Sache noch vor sich.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich möchte Herrn Fehr zu bedenken geben, dass eine vernünftige, differenzierte Lösung, wie ich vorhin ausgeführt habe, nicht möglich ist, wenn wir am absoluten Verbot festhalten. Auch der Bundesrat kann gelegentlich gescheitert werden. Und es ist sicher gescheitert – wenn wir eine differenzierte Lösung wollen –, diese auf Gesetzesstufe und nicht auf Verfassungsstufe zu verankern, damit nicht eine Verfassungsabstimmung nötig wird.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	98 Stimmen
Für den Antrag Fehr Hans	29 Stimmen

#### Art. 135–137

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 138

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

#### Antrag Dünki

Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise können bei der Vorbereitung wichtiger ....

#### Proposition Dünki

Les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés peuvent être invités à se prononcer ....

**Dünki Max** (U, ZH): Heute gibt es in der Bundesverfassung bekanntlich keine Grundsatzbestimmung, welche das Vernehmlassungsverfahren regelt. Nur in Einzelbereichen des geltenden Verfassungsrechtes sind die Kantone und teilweise die zuständigen Organisationen vor Erlass der Ausführungsbestimmungen anzuhören.

Die zwingende Anhörung ist bei den einzelnen Artikeln der Bundesverfassung achtmal erwähnt: In Artikel 22bis betreffend die Gesetzgebung über den zivilen Schutz der Personen und Güter gegen die Auswirkungen von kriegerischen Ereignissen, Artikel 27ter betreffend die Förderung der einheimischen Filmproduktion und filmkultureller Bestrebungen, Artikel 27quater betreffend das Stipendienwesen, Artikel 27quinquies betreffend Vorschriften über Turnen und Sport, in den Wirtschaftsartikeln, in den Bestimmungen betreffend den Arbeitnehmerschutz, die Wohnbauförderung und die Beziehungen zu den Auslandschweizern.

Alle übrigen heute durchgeführten Vernehmlassungen sind von Verfassung wegen freiwillig. Die Einzelheiten des Ver-

nehmlassungsverfahrens sind nur auf Verordnungsstufe geregelt. Nun will man im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung einen neuen Artikel einführen, mit dem der Bund verpflichtet wird, ein Vernehmlassungsbogatorium einzuführen. Das ist eine Neuerung und keine Nachführung! Ich frage mich auch, was unter der Formulierung «... wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite» zu verstehen ist. Das ist ein Gummiartikel, der je nach Standpunkt und Standort ausgelegt werden kann. Was für mich von grosser Tragweite ist, kann für Sie eine Bagatelle sein. Ich habe selbstverständlich Verständnis dafür, dass die Kantone angehört werden müssen, wenn sie durch die Gesetzgebung zum Vollzug ermächtigt oder sogar gezwungen werden. Ich frage Sie aber, Herr Bundesrat Koller, was passiert, wenn bei einzelnen Geschäften aus zeitlichen Gründen überhaupt kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden kann? Ich denke dabei an die dringlichen, aber wichtigen Bundesbeschlüsse. Es ist schon ein paar Mal passiert, dass kein Vernehmlassungsverfahren in die Wege geleitet worden ist. Ein solcher notgedrungener Verzicht würde meines Erachtens künftig die Verfassung verletzen.

Ich habe bekanntlich vor einiger Zeit mit einer parlamentarischen Initiative die Abschaffung des teilweise – nach meiner Meinung – unsinnigen Vernehmlassungsverfahrens gefordert. Ich hatte keinen Erfolg, aber ich bekam ausserparlamentarische Unterstützung aus Kreisen, die sich in der staatspolitischen Materie auskennen. Ich erinnere Sie heute auch daran, dass sich die CVP mit dem Gedanken befasst, einschränkende Massnahmen auf diesem Gebiet zu postulieren – das habe ich in der Zeitung gelesen. Selbstverständlich verzichte ich hier darauf, die Begründung meiner Initiative zu wiederholen.

Ich kann aber nicht verstehen, dass man das Vernehmlassungsverfahren jetzt mit einem Grundsatzartikel quasi zementieren will. Das liegt nicht im Trend der Zeit und entspricht keiner Notwendigkeit. Die vorgeschlagene Fassung ist zu restriktiv. Es wird nicht lange dauern, bis es zum Streit kommt, was unter den Begriffen «wichtige Erlasse» und «Vorhaben von grosser Tragweite» zu verstehen ist.

Ich plädiere deshalb für eine bessere, liberale Formulierung, nämlich für die Kann-Formel. Damit erhält der Bundesrat die Kompetenz zu entscheiden, in welchen Fällen er eine Vernehmlassung im Sinne dieses Artikels in die Wege leiten will. Diese flexible Lösung bringt für alle Teile mehr Vor- als Nachteile. Damit würden wir auch Auslegungsschwierigkeiten vermeiden.

Ich ersuche Sie, dieser Kann-Formel zuzustimmen, also meinem Anliegen zu entsprechen.

**Zwygart Otto (U, BE):** Zum Antrag Dünki: Wir unterstützen diese Kann-Formulierung, weil sie besser in die politische Landschaft passt.

Ich melde mich aber vor allem aus einem anderen Grund. Ich möchte Herrn Bundesrat Koller eine Frage stellen. Vielleicht müsste ich sie im Zusammenhang mit Artikel 166 Absatz 3 stellen. Meine Frage lautet: Wieweit beinhaltet die Konsultationsmöglichkeit auch die Mitwirkungspflicht? Oder anders gefragt: Ist die Delegation der Aufgaben, die heute in vielerlei Artikeln geregelt ist, hier genügend gewährleistet?

In der geltenden Verfassung ist diese Mitwirkung in einigen Artikeln als Recht und als Pflicht aufgeführt, und die Wirtschaftspartner, zu denen auch die Sozialpartner bzw. die Dachverbände gehören, sind ausdrücklich erwähnt. Diese Hinweise werden in der Nachführung weggelassen, zum Teil mit dem Hinweis auf den allgemein gefassten neuen Artikel 138 respektive auf Artikel 166 Absatz 3.

Die Konsultation ist in Artikel 138 geregelt oder soll dort geregelt werden, auch wenn sie zu Recht auf wichtige Erlasse beschränkt ist. Hier müsste aber die Zusicherung bestehen, dass die Sozialpartner in den sie direkt betreffenden Bereichen Stellung nehmen können, z. B. zu den Sozialversicherungen, zum Arbeitnehmerschutz, nicht nur zu Erlassen, die von der Verwaltung als wichtig angesehen werden, sondern auch zu allen Erlassen, die darüber hinausgehen. Denn es ist nicht eindeutig, ob der Hinweis in Artikel 166 auf den Ersatz

der Mitwirkung – sei dies in der Kann-Formel oder in einer anderen Formulierung – durch die Möglichkeit der Delegation von Verwaltungsaufgaben an Organisationen und Personen, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen, genügt. Es besteht ein qualitativer Unterschied zwischen «zur Mitwirkung beigezogen werden» und «für eine Verwaltungsaufgabe eingesetzt werden». Dies heisst, dass neben dem neuen Artikel 138, der die Möglichkeit der Behörden zur Vernehmlassung bei wichtigen Erlassen enthält, auch in der neuen Verfassung die Mitwirkungsrechte in spezifischen Bereichen wie bisher gelten und in richtiger Art umschrieben sein sollten.

Ich bitte den Herrn Bundesrat um Stellungnahme.

**Gross Jost (S, TG):** Die sozialdemokratische Fraktion ersucht Sie, den Antrag Dünki abzulehnen, und zwar aus folgenden Gründen: Die generelle Verankerung des Vernehmlassungsrechtes, wie es jetzt anstelle der zahlreichen, in einzelnen Artikeln untergebrachten Bestimmungen vorgesehen ist, finden wir sinnvoll.

Natürlich ist die Formulierung «wichtiger Erlasse» nicht besonders glücklich. Sie lässt eine erhebliche Flexibilität offen. Aber das «können», wie es Herr Dünki vorschlägt, ist natürlich viel eher wie Gummi; vor allem liegt es dann einfach völlig im Ermessen des Bundesrates, wieweit er die Vernehmlassungspartner, die Sozialpartner, die Kantone, andere Betroffene ins Vernehmlassungsverfahren einbeziehen will.

Dieses Recht – es ist ein Recht, nicht eine Verpflichtung – wollen wir nicht einfach in das Ermessen des Bundesrates stellen. So gesehen, weil der Bundesrat im jetzigen Entwurf auch Vernehmlassungskompetenzen in anderen Artikeln eliminiert hat, würde die Annahme des Antrages Dünki auf einen Rückschritt hinauslaufen.

Die Kantone sind einigermaßen frustriert, dass das Vernehmlassungsrecht nicht in wirksamerer, in verbindlicherer Form in der Verfassung verankert ist. Wenn wir jetzt noch eine Kann-Formulierung daraus machen, dann werden wir die Kantone gegen diesen Artikel und vielleicht ein Stück weit auch gegen diese Verfassung aufbringen. Bundeserlasse wirken sich immer mehr auch auf die Kompetenzen der Kantone aus, beispielsweise im finanzpolitischen Bereich. Ich denke, es ist nicht gut, wenn wir hier die Kantone von dieser Mitwirkung ausschliessen. Diese Erlasse haben ja häufig auch ganz erhebliche finanzielle, sozialpolitische Auswirkungen auf die Kantone, beispielsweise Einschnitte in die Sozialversicherung, bei der Sozialhilfe. Wenn wir die Kantone ausschliessen bzw. das Vernehmlassungsrecht einfach in das Ermessen des Bundesrates stellen, machen wir einen Rückschritt, und wir provozieren mutwillig die Opposition der Kantone, aber auch anderer Vernehmlassungspartner herauf. Das sollten wir nicht tun.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Dünki abzulehnen.

**Durrer Adalbert (C, OW):** Das Konsultationsverfahren bildet in unserem Land traditionell für die Kantone, und innerhalb der Kantone oft auch für die Gemeinden – das darf man nicht vergessen –, dann auch für die politischen Parteien und interessierten Kreise eine sehr wichtige Stufe innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens oder überhaupt innerhalb aller demokratischer Prozesse. Auch in Fällen, in welchen grosse zeitliche Dringlichkeit angesagt ist – das sind ja oft die Geschäfte, die die grösste Brisanz aufweisen –, muss der Bund von anderen Möglichkeiten Gebrauch machen. Man hat heute die Möglichkeiten der Telekommunikation oder das Mittel der konferenziellen Vernehmlassung. Das war z. B. auch der Grund dafür, warum ich gestern morgen nicht einmal Gelegenheit dazu hatte, als Parteipräsident zum Eintreten zu sprechen, weil der Bundesrat in einer dringenden Angelegenheit konferenziell mit den Parteipräsidenten eine Vernehmlassung durchführen wollte. Diese Flexibilität braucht der Staat.

Eine ganz andere Frage ist die, ob es immer sinnvoll ist, an solchen Verfahren teilzunehmen. Ich persönlich – und mit mir die CVP-Fraktion – habe die Auffassung, der Bund müsse dazu verpflichtet werden, bei allen wichtigen Erlassen, bei Ge-

schäften von grosser Tragweite und bei völkerrechtlichen Verträgen obligatorisch ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Das heisst im Klartext: In der Regel wird dieses Verfahren eröffnet, es werden die schriftlichen Unterlagen zugestellt, und die Adressaten werden dazu eingeladen, Stellung zu nehmen.

Eine ganz andere Frage ist diejenige, ob man als Adressat zu allem und jedem Stellung nehmen will. Ich spreche hier aus direkter Erfahrung aus zehn Jahren Regierungstätigkeit und jetzt auch wieder in meiner Parteifunktion. All das, was da zur Vernehmlassung unterbreitet wird, und die Menge der Antworten, die der Bund jeweils bekommt, bringen einen natürlich schon auf den Gedanken, dass man sich hier vermehrt konzentrieren sollte.

Die CVP wurde angesprochen. Wir haben nichts anderes gesagt, als dass wir als Bundespartei inskünftig nur noch zu ganz wichtigen Fragen Stellung nehmen werden; wir werden uns inskünftig davor hüten, zu technischen Vorschriften oder irgendwelchen komplizierten Vollzugsvorschriften ohne jede politische Bedeutung Stellung zu nehmen. Wir werden uns auf national wichtige oder auf parteipolitisch wesentliche Fragen konzentrieren und beschränken, weil wir glauben, unsere knappen Ressourcen für Wesentlicheres, für politisch wirklich dringliche Probleme einsetzen zu können. Daraus ergibt sich doch das klare Ergebnis, dass wir an dieser Verfassungsgrundlage mit der Verpflichtung festhalten müssen, dass der Bund diese Verfahren unter diesen strengen Voraussetzungen durchführt.

Wir müssen uns aber als Adressaten selber disziplinieren, uns beschränken – ich denke z. B. an die Vorlage über die Pharmakopöe, zu der ich einmal Stellung zu nehmen hatte; ich weiss heute noch nicht, was das genau ist – und zur Verwaltungsoökonomie und einem effizienteren Staatsbetrieb beitragen. So können wir auch in Zukunft in einer vernünftigen Art und Weise diesen wichtigen Zwischenschritt in allen demokratischen Verfahren aufrechterhalten.

In diesem Sinne ersuche ich Sie, den Antrag Dünki abzulehnen.

**Vallender** Dorle (R, AR): Der Antrag Dünki will im Unterschied zum Antrag Ihrer Kommission das Vernehmlassungsverfahren fakultativ gestalten, mit anderen Worten: Der Bundesrat könnte, müsste aber nicht, die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise zur Vernehmlassung einladen.

Während Artikel 138 innerhalb der Kommission überhaupt nicht in Frage gestellt wurde, gibt uns der Antrag Dünki Gelegenheit, zuhanden der Materialien ein paar Überlegungen anzustellen:

1. Das Vernehmlassungsverfahren wird punktuell bereits jetzt in einzelnen Bestimmungen der Bundesverfassung vorgeschrieben. Neu ist an Artikel 138, dass er den Grundsatz der Vernehmlassung allgemein vorschreibt.

2. Das Vernehmlassungsverfahren ist ein Teil des Gesetzgebungsverfahrens. Es ist besonders in einem Bundesstaat unerlässlich, werden doch die Kantone vielfach durch die Bundesgesetze und Verordnungen mit Ausführungsaufgaben belastet. Auch die interessierten Kreise, ob Wirtschaftskreise oder Gewerkschaften, sollen teilnehmen können.

3. Der neue Artikel 138 in der bundesrätlichen Fassung wird insbesondere auch von den Kantonen begrüsst. Daher fordern die KdK und verschiedene Kantone nicht, dass das Vernehmlassungsverfahren freiwillig sein sollte. Genau das Gegenteil ist der Fall: Sie wollen gerade stärker, viel stärker an der Vernehmlassung beteiligt werden, u. a. durch die Einräumung angemessener Fristen. Ein für den Bundesrat freiwilliges Vernehmlassungsverfahren wäre aus Sicht der Kantone geradezu ein Affront.

4. Allerdings besteht keine Pflicht zur Teilnahme an der Vernehmlassung. Es steht den zur Vernehmlassung Eingeladenen frei, von ihrem Recht Gebrauch zu machen.

Die FDP-Fraktion lehnt den Antrag Dünki daher ab. Er widerspricht der bisher gelebten Wirklichkeit und will die Rechte der Kantone, aber auch der interessierten Kreise stark beschneiden.

**Schmid** Samuel (V, BE): Ich glaube, wir sprechen bereits mehr zu den Materialien zwecks Ausgestaltung der künftigen Gesetzgebung über das Vernehmlassungsverfahren als über den eigentlichen Antrag. Der Antrag der Kommission bringt immerhin eine wesentliche Verbesserung, indem die jetzt teilweise punktuell in der Verfassung aufgenommenen Vernehmlassungspflichten in einem einzigen Artikel zusammengefasst werden.

Zum anderen – da stehe ich nicht ohne Sympathie zum Antrag Dünki – scheint mir, dass wir der Sache nicht gerecht werden, wenn die eine Seite die Meinung vertritt, hie zwingendes Vernehmlassungsverfahren und dort praktisch Willkür. Ob Sie nämlich – wie Herr Dünki – sagen, «der Bundesrat kann» oder ob Sie diese Pflicht auf die «wichtigen Erlasse» beschränken, ist gehüpft wie gesprungen. In beiden Fällen ist ein Auslegungsspielraum enthalten. Da kann Herr Dünki mit gewissem Recht sagen, das Kind sei beim Namen zu nennen und aufzunehmen sei das Wort «können».

Ob der Bundesrat dann von der Möglichkeit Gebrauch macht, ist seiner politischen Weitsicht anheimgestellt. Wenn er es tut, wird er die Temperatur für eine bestimmte politische Vorlage viel früher messen können, als wenn er es nicht tut. Mir scheint, dass – unabhängig davon, ob der Antrag Dünki obsiegt oder nicht – im Hinblick auf die künftige Gesetzgebung etwas in bezug auf die Fristen des Vernehmlassungsverfahrens gesagt werden muss, ist doch ein Teil dieses Verfahrens oder der massgebliche Teil jetzt auf Verordnungsstufe geregelt. Wie ich höre, geht es dabei oft um wenige Tage; es soll auch schon um wenige Stunden gegangen sein, innerhalb derer man per Fax zur Stellungnahme eingeladen wird.

Auseinandersetzen muss sich der Gesetzgeber auch mit der Bedeutung des Ausdrucks «wichtige Erlasse». Sonst haben wir zwar hier eine zwingende Bestimmung, öffnen aber dann die Schleuse über die Gesetzgebung, was zur Folge hat, dass all die kühnen Worte, die gegen den Antrag Dünki gefallen sind, nicht mehr folgerichtig sind.

Wie gesagt, die Mehrheit in unserer Fraktion wird für die bisherige Fassung stimmen. Persönlich stimme ich aus Gründen der Konsequenz dem Antrag Dünki zu.

**Leuba** Jean-François (L, VD), rapporteur: La procédure de consultation donne lieu, à juste titre – à cet égard, M. Dünki soulève une bonne question –, à un certain nombre d'appréciations et de difficultés. Souvent, on trouve que la Confédération consulte trop; parfois, on trouve qu'elle ne consulte justement pas là où on voudrait être consulté. Il est évident que cette institution, qui est propre à notre système fédéraliste, est extrêmement importante, mais il est vrai que son usage est difficile.

M. Dünki a la procédure de consultation directement dans son viseur, puisque je vous rappelle que vous aviez déjà eu à vous prononcer sur une initiative parlementaire Dünki qui voulait supprimer complètement la procédure de consultation. Vous l'avez repoussée par 92 voix contre 42. M. Dünki ne propose pas maintenant la suppression, mais il propose simplement une formule potentielle: on peut consulter.

J'aimerais rappeler que nous avons une solution nouvelle, telle qu'elle nous est proposée par le Conseil fédéral à l'article 138, puisque, jusqu'à aujourd'hui, c'est dans un certain nombre de dispositions constitutionnelles, on l'a dit, que l'obligation de consulter est stipulée. Le Conseil fédéral cherche un critère et dit: «... sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée ...» Voilà le critère qu'a choisi le Conseil fédéral, qui est un critère évidemment plus satisfaisant, de manière générale, que le coup par coup qui figure dans un certain nombre de dispositions de la constitution actuelle, peut-être un peu au hasard de l'imagination du constituant. La flexibilité qui doit être recherchée – et je crois que cet objectif de M. Dünki est parfaitement défendable – dans l'appréciation de ce qui doit être soumis à consultation ou non, peut l'être par l'interprétation de termes qui ne sont pas très précis, mais qui donnent quand même une indication, c'est: «... les actes législatifs importants et les autres projets de grande portée ...» C'est là qu'il s'agit d'ap-



précier, au gré de la situation politique, s'il s'agit d'un acte législatif important ou d'un autre projet de grande portée ou si ça ne l'est pas. Mais je crois que la proposition Dünki, bien qu'elle n'ait pas été discutée en commission, présente – je le dis à titre personnel – quand même un certain nombre d'inconvénients et elle donnera lieu à des discussions interminables, parce que, évidemment, lorsque le Conseil fédéral renoncera à consulter sur un projet, vous aurez un groupe déterminé de la population qui dira que c'était justement sur ce projet qu'il fallait être consulté et il protestera. Vous provoquerez pour commencer une discussion non pas sur le fond, mais une discussion pour savoir s'il faut consulter ou non. Il y aura des réactions évidemment très vives dans les milieux concernés. Ceux qui se sentent touchés par un acte législatif réagiront violemment. Ce qui fait que, finalement, je me demande si la bonne solution, ce n'est pas celle de M. Durrer lorsqu'il dit qu'il faut qu'il y ait une large obligation de consulter, mais que personne n'est obligé de répondre à une consultation s'il estime que cette consultation n'est pas judicieuse et n'est pas nécessaire. C'est dans ce sens que je vous invite à approuver la proposition de la commission et, par conséquent, à rejeter la proposition Dünki.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich glaube, es ist gut, wenn wir in dieser Frage von der heute gültigen Rechtslage ausgehen. Heute haben wir mehrere Verfassungsbestimmungen, die ausdrücklich und zwingend eine Anhörung vorschreiben bzw. ein entsprechendes Anhörungsrecht der Kantone oder der entsprechenden Verbände begründen: So beispielsweise die Artikel über den Film, über Stipendien, über Turnen und Sport und – besonders wichtig – Artikel 32 Absatz 2 und Artikel 32 Absatz 3 der Bundesverfassung, auf den sich alle Massnahmen im Bereich der Wirtschaftsartikel stützen.

Der Bundesrat hat zudem eine Ausführungsverordnung erlassen. Darin wird festgehalten, dass das Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird, einmal – das ist selbstverständlich – in jenen Fällen, wo das Bundesrecht es zwingend vorschreibt, wie in diesen Verfassungsartikeln, aber auch zu Erlassen und völkerrechtlichen Verträgen, die von erheblicher politischer, wirtschaftlicher, finanzieller oder kultureller Tragweite sind oder in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden.

In der Ausführungsverordnung wird heute schon festgehalten – das ist zum Teil auch eine Antwort an Herrn Dünki –, dass das Verfahren schriftlich oder aber ganz oder teilweise konferenziell ist. Wir führen daher in dringenden Fällen schon heute immer mehr konferenzielle Vernehmlassungen durch. In der Verordnung wird sodann festgehalten, dass die Frist normalerweise drei Monate beträgt, bei Dringlichkeit aber kürzere Fristen möglich sind. Das sind die wesentlichen geltenden Rechtsnormen für das Vernehmlassungsverfahren.

Was schlagen Ihnen Bundesrat und Kommission vor? Es erscheint uns zweckmässig, wenn wir die vereinzelt Bestimmungen in der Bundesverfassung in einem einzigen Artikel zusammenfassen, eben in diesem Artikel 138, andererseits aber klarmachen, dass wir die Vernehmlassungsverfahren nur bei «wichtigen Erlassen» und Vorhaben von «grosser Tragweite» durchführen. Das ist wirklich Nachführung im guten Sinn, denn jene Bestimmungen der Verfassung, die das ausdrücklich vorsehen, betreffen natürlich auch Vorlagen von erheblicher Bedeutung.

Herr Dünki möchte weiter gehen und generell nur eine Kann-Vorschrift vorsehen. Ich glaube, das geht im Rahmen der Nachführung wirklich nicht an. Denn Sie können die Kantone und die Verbände, die heute sogar ein verfassungsmässiges Recht – in diesen einzelnen Bestimmungen – auf Anhörung haben, nicht einfach entzweien, indem Sie eine Kann-Formulierung einführen. Das würde zweifellos ihren Widerstand nach sich ziehen.

Deshalb möchte ich Sie bitten, der Vorlage des Bundesrates und der Kommission zuzustimmen. Sie gibt, wo es um unbedeutende Geschäfte geht und wo heute keine Rechtspflichten bestehen, dem Bundesrat genügend Ermessensspiel-

raum, um nicht jede Lappalie in eine Vernehmlassung zu schicken.

Zur Frage von Herrn Zwygart: Bei Artikel 166 geht es um eine ganz andere Frage. Es geht dort nicht um ein Vernehmlassungs- oder Anhörungsrecht bei der Vorbereitung von Erlassen oder Staatsverträgen oder anderen grossen Vorhaben, sondern um die Frage, wie weit und wann der Bund berechtigt ist, eine öffentliche Aufgabe, eine Verwaltungsaufgabe durch Private realisieren zu lassen. Das gibt es bekanntlich schon heute auf vielen Gebieten. Beispielsweise werden im Landwirtschaftsrecht immer wieder öffentliche Aufgaben von den privaten Verbänden erledigt.

Die bundesgerichtliche Praxis hält bisher fest, dass es für eine solche Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private für jeden Einzelfall eines formellen Gesetzes bedarf. Ihre Kommission möchte hier künftig etwas weiter gehen, indem eine generelle Gesetzesnorm die Voraussetzungen für solche Delegationen und Übertragungen an Private vorsehen soll. Diese Divergenz zwischen Bundesrat und Mehrheit der Kommission müssen wir dann bei Artikel 166 bereinigen. Es handelt sich hier also um zwei klar zu unterscheidende Probleme.

Ich bitte Sie, der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen und den Antrag Dünki abzulehnen.

**Schmid Samuel** (V, BE): Herr Bundesrat, ich bin etwas überrascht über die Aussage, dass bei einer allfälligen Kann-Formulierung die Kantone ausgeschlossen werden könnten. Ist es denn nicht so, dass die Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes den Kantonen über Artikel 36 garantiert ist, wo es ausdrücklich heisst, dass der Bund die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben orientiert und ihre Stellungnahmen einholt? Kann hingegen Ihr Einwand allenfalls bei den Verbänden Geltung haben?

**Koller Arnold**, Bundesrat: Herr Schmid, man könnte durchaus darüber diskutieren, ob durch Artikel 36 Absatz 2 die Rechte der Kantone gewährleistet sind; aber entrechtet würden auf jeden Fall die Verbände. Zugunsten der Verbände haben wir anderweitig keinerlei entsprechende Norm aufgenommen. Es geht nicht an, dass wir die Verbände im Rahmen der Nachführung entzweien.

Deshalb möchte ich Sie, wie gesagt, bitten, der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission

117 Stimmen

Für den Antrag Dünki

21 Stimmen

#### **Art. 139**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 140**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

#### *Antrag Sandoz Suzette*

##### *Abs. 4*

.... verteilt. Jeder Kanton oder Halbkanton hat mindestens einen Sitz.

#### *Proposition Sandoz Suzette*

##### *Al. 4*

.... à leur population. Chaque canton ou demi-canton a droit à un siège au moins.

**Leuba Jean-François** (L, VD), rapporteur: En ce qui concerne l'article 140, je veux mentionner deux discussions qui ont eu lieu dans le cadre de la commission.

1. La première concerne l'alinéa 3. La sous-commission s'est demandée s'il était possible de grouper plusieurs cantons pour faire un seul arrondissement électoral ou, au contraire,

de permettre aux cantons de faire plusieurs arrondissements électoraux, notamment pour les grands cantons. La possibilité de regrouper divers cantons a été repoussée par 28 voix contre 1, notamment parce qu'il paraissait évident qu'il ne s'agissait pas d'une mise à jour de la constitution. C'est un sujet qui est extraordinairement délicat. On peut imaginer qu'il aurait soulevé beaucoup de discussions.

2. La deuxième discussion qui a eu lieu, c'est celle de l'interprétation de l'article 140 alinéa 4. On parle ici de la population dans son ensemble et la question s'est posée de savoir s'il ne fallait pas répartir les sièges en fonction de la population suisse puisque, précisément, les étrangers n'ont pas le droit de vote. Finalement, aussi pour des raisons de mise à jour, la sous-commission en est restée au système de la population dans son ensemble. C'est la population dans sa totalité qui détermine le nombre de députés au Conseil national et non pas la population suisse.

*Abs. 1–3 – Al. 1–3*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

**Präsident:** Der Antrag Sandoz Suzette ist zurückgezogen worden.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission*  
*Adopté selon la proposition de la commission*

#### **Art. 141**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Sandoz Suzette*

*Abs. 2*  
Die Halbkantone Obwalden, ....

*Proposition Sandoz Suzette*

*Al. 2*  
Les demi-cantons d'Obwald, ....

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission*  
*Adopté selon la proposition de la commission*

#### **Art. 142**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Schlüer*

*Abs. 2*  
Die Hälfte der Mitglieder ....

*Proposition Schlüer*

*Al. 2*  
La moitié des membres ....

**Schlüer** Ulrich (V, ZH): Mein Antrag, wonach es zur Einberufung einer Sondersession der Hälfte der Ratsmitglieder bedarf, ist aus der aktuellen Situation heraus entstanden. Er wurde am vergangenen Montag in Form einer parlamentarischen Initiative eingereicht und muss logischerweise auch im Rahmen der neuen Bundesverfassung vertreten werden.

Es geht also um eine Tagesaktualität, aber diese hat Auswirkungen und ist von einer Tragweite, über die es zu diskutieren gilt. Wir werden morgen erleben, dass dieses Parlament im Prinzip von einer einzigen Fraktion vorgeführt wird, um den Hintergrund, um die Kulisse abzugeben, damit diese Fraktion einen Kandidaten, der im Wahlkampf steht, mediengerecht in Szene setzen kann. Das werden wir morgen erleben! Wir werden dies erleben, weil es heute möglich ist, dass eine einzelne Fraktion eine Sondersession durchsetzen kann.

Ich bin der Auffassung, dass es absolut angemessen ist, dass das Parlament, wenn einschneidende Ereignisse eintreten, wenn Entwicklungen von ausserordentlicher Trag-

weite zu besprechen sind, auf dringlichem Weg eine Sondersession anberaumen kann. Aber ich bin der Auffassung, dass es dazu einen Konsens mehrerer Fraktionen oder zumindest von wesentlichen Teilen mehrerer Fraktionen braucht. Dann ist das Instrument der Würde des Hauses angemessen. Aber was wir jetzt erleben – dieses Vorgeführtwerden –, ist der Würde dieses Hauses nicht angemessen. Ich bin der Auffassung, wir sollten dies korrigieren, wenn wir es korrigieren können. Ich gehe davon aus, dass die «Griffel» jetzt bereits gespitzt sind für den Nachweis, dass mit diesem Antrag die Nachführung verlassen wird. Ich bitte Sie, einfach zu überlegen: Als der Souverän das Parlament als Institution schuf, war er da daran interessiert, dass dieses Parlament missbraucht werden kann für lokale Wahlkämpfe? Ist dieser Souverän nicht viel eher daran interessiert, dass das Parlament seiner Würde gerecht seine Geschäfte erledigen kann? Darüber haben wir zu entscheiden, wenn wir uns fragen: Findet da eine Nachführung statt oder findet keine Nachführung statt?

Ich bitte Sie, der Zweckentleerung einer wichtigen Bestimmung in der Verfassung entgegenzuwirken und meinem Antrag zuzustimmen, wonach es der Hälfte der Parlamentsmitglieder bedarf, damit eine Sondersession einberufen werden kann.

**Ledergerber** Elmar (S, ZH): Ich nehme an, Herr Schlüer, Sie gehen auch davon aus, dass die Grossbankenfusion direkt gezielt auf den Zürcher Wahlkampftermin terminiert worden ist, und ich gehe davon aus, dass Sie auch davon ausgehen, dass Herr Ebner extra wegen des Zürcher Wahlkampfes aus Zürich weggezogen ist und dass wir darum alles gemeinsam gebündelt in diesem Parlament besprechen wollen.

Herr Schlüer, es ist absurd zu sagen, die sozialdemokratische Partei habe hier eine Sondersession verlangt, um den Zürcher Wahlkampf zu beleben. Das hat Zürich nicht nötig, das habe ich nicht nötig, Herr Schlüer, sondern es handelt sich hier um Themen, die national von extrem grosser Bedeutung sind, die in dieses Parlament gehören und die mit Recht dafür Anlass geben, sich hier speziell damit zu befassen. Das war der Auslöser und der Grund, warum wir diese Sondersession verlangt haben, und nichts anderes.

**Detting** Toni (R, SZ): Wir haben diese Frage in der FDP-Fraktion eingehend besprochen. Es besteht durchaus ein gewisses Verständnis für den Standpunkt, wie er von Herrn Schlüer dargelegt worden ist. Vor allem mit Blick auf die für morgen anberaumte Sondersession, wo es um das Allerstthema Bankenfusion und Steuerprogramm nach Methode des Doktor Eisenbarth geht, gibt es in unserer Fraktion doch eine starke Strömung, die das bestehende Quorum hinterfragen will.

Wir sind aber dann aus drei Gründen zu einer anderen Auffassung gelangt. Wir sind der Meinung, dass es sich hier – wie das auch Herr Schlüer zugegeben hat – um eine Neuerung handelt. Das ist eindeutig. Das geltende Recht sieht nämlich in Artikel 86 einen Viertel der Ratsmitglieder vor. Der Antrag Schlüer will nun die Hälfte vorschreiben, was eine wesentliche Neuerung ist, die aus konzeptionellen Gründen zu weit geht, weil hierfür kein breiter Konsens besteht.

Zum anderen sind Einberufungsquoten politisch sehr sensible und brisante Grössen. Sie werden im allgemeinen sehr tief angesetzt, nicht zuletzt aus demokratischen Überlegungen.

Ich darf vielleicht auch auf das Privatrecht hinweisen. Dort haben wir eine ähnliche Bestimmung im Vereinsrecht. In Artikel 64 ZGB heisst es, dass ein Fünftel der Mitglieder eines Vereins oder eines Verbands die Einberufung der Generalversammlung der Mitglieder von Gesetzes wegen erzwingen kann. Übrigens: Im erst kürzlich revidierten Aktienrecht, in Artikel 699, ist das Quorum noch tiefer angesetzt: Ein einzelner Aktionär, der über 10 Prozent des Kapitals verfügt, kann die Generalversammlung einberufen.

Was im Privatrecht recht ist, erachten wir aus demokratischen Gründen für das öffentliche Recht als billig, obwohl wir gewisse Vorbehalte gegen die Einberufung der Sonderses-

sion von morgen haben. Schliesslich zeigt sich einmal mehr, dass man nicht aufgrund eines speziellen Vorfalles eine Verfassungsbestimmung ändern oder neu schaffen sollte. Eine Verfassungsbestimmung ist dann zu erlassen oder zu ändern, wenn ein ausgewiesenes und breit abgestütztes Bedürfnis hierfür besteht.

Diese drei Gründe führen uns dazu, den Antrag Schlüer abzulehnen.

**Gross Jost** (S, TG): Herr Schlüer, Sie sind doch im Normalfall ein begeisterter Vorkämpfer des engen Nachführungs-konzeptes. Sie haben selber realisiert, dass das hier überhaupt nicht der Fall ist. Dieses parlamentarische Minderheitenrecht ist in Artikel 86 Absatz 2 der Bundesverfassung ganz klar geregelt. Es ist ein wesentliches Element – Herr Dettling hat das auch angetönt – einer liberalen Verfassung. Es ist auch ein Element der bestehenden Bundesverfassung. Sie sprechen von der Würde des Hauses und benutzen hier eine verfassungsrechtliche Diskussion, die die Verfassung auf lange Zeit festlegen soll, um sie aus einem tagespolitischen Anlass heraus für Ihr sehr persönliches Anliegen zu missbrauchen. Ich denke, dass dies die Würde des Hauses eher tangiert als wenn zu Sorgen um aktuelle Probleme von morgen, die einen Grossteil der Bevölkerung beschäftigten, eine wirtschaftspolitische Debatte im Rahmen einer Sondersession stattfindet.

Aus diesen Gründen ersuche ich Sie namens der Fraktion der Sozialdemokraten, diesen Antrag klar abzulehnen.

**Präsident:** Die LdU/EVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Kommission unterstützt und den Antrag Schlüer ablehnt. Die gleiche Meldung lässt die grüne Fraktion machen.

**Fritschi Oscar** (R, ZH), Berichterstatter: Wenn wir an der Diskussion über den Antrag Schlüer sind, dann ist es vielleicht richtig, darauf hinzuweisen, dass in Artikel 142 ohnehin Neuerungen, also Modifizierungen gegenüber dem Ist-Zustand, vorgenommen wurden. Die eine Neuerung geht dahin, dass neu auch ein Viertel der Ständeräte eine ausserordentliche Session einberufen können soll. Hier soll also Parallelität geschaffen werden. Das ist sicher richtig. Die Lehre hat die mangelnde Gleichberechtigung der beiden Kammern in diesem Punkt kritisiert. Das war ein Punkt, bei dem es bisher keine Gleichberechtigung gab.

Dagegen soll im Gegenzug das Recht von fünf Kantonen auf Einberufung einer ausserordentlichen Session wegfallen. Es ist während der ganzen Zeit nie benützt worden, und es scheint auch wenig praktikabel. Bis fünf Kantone das Beschlussprozedere durchgespielt hätten, stünde wahrscheinlich schon längst die nächste ordentliche Session vor der Tür. Zum Antrag Schlüer: Nachdem die Diskussion etwas Richtung Aktualität und auch Parteitaktik gelaufen ist, müsste man zugeben, dass sowohl der Antrag der Kommission wie der Antrag Schlüer etwas verändern. Während nämlich bisher eine Fraktion mehr oder weniger aus eigener Kraft eine ausserordentliche Session verlangen konnte, werden das künftig nach dem Antrag der Kommission drei Fraktionen sein, nämlich auch die FDP und die CVP. Gemäss Antrag Schlüer müsste es dagegen immer ein Konglomerat von Fraktionen sein.

Ich glaube aber, weniger diese Überlegung als zwei andere Überlegungen sprechen gegen den Antrag Schlüer:

Erstens scheint mir das Quorum der Hälfte an sich nicht sinnvoll. Die Mehrheit des Rates kann bei uns ohnehin per Ordnungsantrag etwas beschliessen; das muss man so nicht mehr sagen. Diese Bestimmung hat nur einen Sinn, wenn sie ein qualifiziertes Minderheitsrecht festschreibt.

Zweitens ist die Frage des Missbrauchs aufgeworfen worden. Dazu sind im Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommission, den ich bereits erwähnt habe, Ausführungen gemacht worden. Es ist ja immer so: Wenn ein Begehren um Einberufung einer ausserordentlichen Session gestellt wird, entscheidet das Ratsbüro oder nachher allenfalls sogar die Ratsmehrheit, wann genau diese ausserordentliche Session stattfindet und wie lange sie dauert.

Genau das haben wir im aktuell angesprochenen Fall gesehen: Zuerst hat das Ratsbüro beschlossen und dann – per Ordnungsantrag, der im Plenum gestellt worden ist – die Ratsmehrheit. Wie diese ausserordentliche Session gegenüber der Öffentlichkeit wirkt, ist also letztlich immer der Wille der Mehrheit. Darum glaube ich, dass der Antrag Schlüer unnötig ist.

Ich empfehle Ihnen, den Antrag Schlüer abzulehnen und der Kommission zuzustimmen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Die Kommission schlägt in bezug auf dieses Einberufungsrecht zu ausserordentlichen Sessio-nen eine Änderung vor, indem das Einberufungsrecht der fünf Kantone gestrichen wird. Die Überlegung war die, dass die Kantone davon nie Gebrauch gemacht haben und dass dieses Einberufungsrecht daher obsolet ist. Sofern die Kan-tone dem bis zur Behandlung im Zweitrat nicht opponieren, kann sich der Bundesrat mit dieser Änderung einverstanden erklären.

Zum anderen Problem, das der Antrag Schlüer aufgreift, möchte ich nur zwei Dinge sagen:

1. Es ist ganz klar, dass dieses ausserordentliche Einberufungsrecht historisch gesehen eine sehr grosse Bedeutung hatte, als die Räte nur einmal im Jahr zusammenkamen. Das ist in Artikel 86 noch vorgesehen.

2. Auf der anderen Seite bin ich der Meinung, dass Sie nicht aufgrund irgendwelcher Emotionen wegen der morgigen ausserordentlichen Session eine Ausnahme machen sollten; statt dessen sollten Sie sich an das bewährte Nachführungs-konzept halten und deshalb der Kommission zustimmen!

*Abs. 1 – Al. 1*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission

99 Stimmen

Für den Antrag Schlüer

24 Stimmen

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

## Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Mittwoch, 21. Januar 1998

Mercredi 21 janvier 1998

15.00 h

Vorsitz – Présidence:

Leuenberger Ernst (S, SO)/Heberlein Trix (R, ZH)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

A2. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Art. 127–184) (Fortsetzung)

A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184) (suite)

#### Art. 143

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

**Leuba** Jean-François (L, VD), rapporteur: Très rapidement, à l'article 143, l'idée de la Commission des institutions politiques qui est à l'origine de la proposition est de renforcer le pouvoir de la présidence. Vous permettez à un ancien président de dire que l'idée fondamentale est évidemment très sympathique, mais nous devons néanmoins rester dans le cadre de la mise à jour.

Dans le cadre de la mise à jour, la commission s'est autorisé une innovation, qui est très modeste, à vrai dire. Elle consiste à prévoir non seulement un vice-président, mais un second vice-président, de manière à renforcer la présidence et à permettre au second vice-président de devenir premier vice-président, puis président, et ainsi d'acquérir encore mieux – les présidents actuels l'ont cependant très bien fait – les compétences pour présider la Chambre. C'est la seule innovation que nous introduisons. Bien entendu, l'interdiction d'être réélu à la même fonction s'étend au deuxième vice-président, qui ne peut pas être réélu deuxième vice-président, mais qui peut seulement gravir une à une les marches qui mènent à la marche supérieure. Pour le surplus, dans le cadre de la mise à jour, il n'y a pas d'autres innovations possibles.

C'est la raison pour laquelle nous vous proposons cette légère modification.

Angenommen – Adopté

#### Art. 144

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Bonny

Abs. 4

Die Kommissionen verfügen zur Erfüllung ihrer Aufgaben über die vom Gesetz bezeichneten Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse.

Proposition Bonny

Al. 4

Afin que les commissions puissent accomplir leurs tâches, la loi leur attribue un droit particulier d'obtenir des renseignements, de consulter des documents et de mener des enquêtes.

**Bonny** Jean-Pierre (R, BE): In Übereinstimmung mit einer deutlichen Mehrheit der ständerätlichen Kommission und auch – glaube ich zu wissen – des Bundesrates beantrage ich Ihnen, die Fassung der ständerätlichen Kommission zu Artikel 144 Absatz 4 zu übernehmen. Der Antrag ist also nicht meine Erfindung, sondern es ist die Konklusion der ständerätlichen Kommission.

Es geht hier um etwas sehr Grundsätzliches, nämlich um das Verhältnis – ich möchte noch präziser sagen: um die Machtbalance – zwischen Bundesrat und Parlament. Wir alle – ich glaube, da gibt es keine Unterschiede in diesem Rat – sind für ein starkes Parlament. Wir alle – ich hoffe es wenigstens – sind auch für eine starke Regierung. Und gerade in den letzten Jahren und letzten Monaten hat es ja nicht an Forderungen nach einer starken Regierung gefehlt, und es war damit auch eine gewisse Kritik wegen mangelnder Führung verbunden – im einen oder anderen Fall war auch ich bei den Kritikern.

Nun geht es hier nicht darum, dass wir der Regierung etwas mehr geben, sondern darum, ihr die Mittel geben, damit sie ihre verfassungsmässigen Kompetenzen, Verpflichtungen und Verantwortungen übernehmen kann. Die Regierung hat einfach – das hat nichts mit Geheimniskrämerei zu tun – einen gewissen Spielraum, eine gewisse Vertraulichkeit, bei ihren Beratungen nötig, um effizient zu sein. Denken Sie nur an das jetzt so aktuelle Thema der internationalen Verhandlungen.

Nun sind wir mit einer sicher gutgemeinten, aber ausserordentlich weiten Fassung der Kommission des Nationalrates konfrontiert. Ich gestatte mir, kritisch anzumerken, dass diese Fassung das Gleichgewicht zwischen Regierung und Parlament empfindlich stören würde. Schauen wir uns einmal den Text an: «Die Kommissionen haben Anspruch ....» Mit «Kommissionen» sind alle ständigen Kommissionen gemeint. Ich muss jedoch annehmen, dass auch die Ad-hoc-Kommissionen darunterfallen würden, sofern wir noch solche haben, nicht nur die Aufsichtskommissionen; ich komme noch darauf zurück. Das Wort «Anspruch» ist für uns alle klar Ausdruck einer rechtlich zwingenden Verbindlichkeit.

Dann kommt: «... Anspruch auf alle Informationen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben» notwendig sind. Die Formulierung «alle Informationen» geht sehr weit, wird aber scheinbar eingeschränkt durch die Worte «die zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet und erforderlich sind». Mit dieser Formulierung wird nämlich bewirkt, dass in den Kommissionen jeweils interpretiert werden muss, was jeweils für die Aufgabenerfüllung notwendig ist. Wir wollen uns nichts vormachen. Dass da auch Gründe der politischen Opportunität hineinspielen werden, ist jedem klar. Die Formulierung ist jedenfalls nicht ausgereift und führt zu unmöglichen Konsequenzen. Welches ist dabei die Rolle des Bundesrates? Wie soll er wissen, was die Kommission als notwendig erachtet?

Aber es wird noch «schöner». Im zweiten Satz werden Einschränkungen der Informationsrechte vorgesehen, die durch «das Gesetz bezeichnet» werden. Was heisst «das Gesetz»? Bezieht sich das auch auf den Einzelfall? Offenbar müsste man sich bei neuen Gesetzen mit den Ausnahmen von der Informationspflicht befassen. Auch hier käme es zu einem Seilziehen.

Sie sehen – das wurde in den Beratungen der ständerätlichen Kommission immer wieder unterstrichen –, dass es um eine völlig neue Ordnung geht; wir wollen aber hier ja nicht völlig neue Ordnungen schaffen. Herbeigeführt wird sie in einem analogen Sinn durch eine Umkehr der Beweislast. Die Regel würde zur Ausnahme, und die Ausnahme würde zur Regel. Ich nehme die heute morgen gehörten Ausführungen wörtlich, dass wir keine neue Ordnung wollen. Gerade in diesem sensiblen Bereich sind wir nun aufgefordert, dem Bun-

desrat seine ohnehin schon schwierige Aufgabe nicht noch schwieriger zu machen.

Das sind die Gründe, die klar dafür sprechen, dass Sie meinem Antrag, der der Fassung der ständerätlichen Kommission entspricht, zustimmen sollten.

Ich möchte – um das Wort nicht noch einmal verlangen zu müssen – gleich noch folgendes beifügen: In Artikel 159 Absatz 2 wird das Verhältnis zwischen Geheimhaltung und Aufsichtskommissionen geregelt. Anlässlich einer ersten Betrachtung hatte ich das Gefühl, man müsse diese Bestimmung auch streichen. Ich habe den entsprechenden Antrag aber nach nochmaliger Prüfung zurückgezogen. Den Aufsichtskommissionen – dabei geht es um eine PUK, eine Geschäftsprüfungskommission und einzelne Gremien im Rahmen des Finanzbereiches – können Geheimhaltungspflichten vernünftigerweise nicht entgegengehalten werden. Ich werde also dort für den Antrag der Kommission stimmen.

**Schmid Samuel (V, BE):** Ich bin froh, dass Herr Bonny seinen Antrag zu den Einsichtsrechten der Aufsichtskommissionen zurückgezogen hat. Allerdings bedaure ich es, dass er hier, im allgemeinen Teil, einen analogen Antrag stellt.

Ich will vorweg das ganze Problem etwas relativieren. Wenn Sie die Texte zu Artikel 144 Absatz 4 vergleichen, dann sehen Sie, dass die Kommission einen Anspruch auf alle Informationen, die zur Erfüllung der Aufgaben der parlamentarischen Kommission geeignet und erforderlich sind, einfügen will und dann klar und zwingend erlaubt: «Einschränkungen der Informationsrechte werden durch das Gesetz bezeichnet.»

Herr Bonny hingegen sagt in seinem Antrag: «Die Kommissionen verfügen zur Erfüllung ihrer Aufgaben über die vom Gesetz bezeichneten Auskunftsrechte ....» Auch hier wird also das Gesetz den Inhalt umschreiben. Insofern geht es letztlich um die Frage, ob ein grundsätzliches Einsichtsrecht mit Verbotsvorbehalt oder ein Verbot mit allfälligem Einsichtsrechtsvorbehalt besteht.

Ich halte nun dafür, dass wir klar eine Lanze für die Rechte des Parlamentes brechen müssen – dies einmal, weil es, wie die Erfahrung in verschiedensten Bereichen zeigt, möglich sein wird, über die Gesetzgebung geschützte Bereiche abzusondern; des weiteren, weil sich das Verhältnis der Macht zwischen Exekutive und Legislative und die Einflussmöglichkeiten in den letzten Jahrzehnten mit Sicherheit nicht zugunsten des Parlamentes verschoben haben. Selbstverständlich muss dann via Gesetzgebung über Vorbehalte gesprochen werden. Selbstverständlich braucht die Exekutive Raum und Zeit, um zusammen mit ihren Spezialisten die Entschlussfassung vorzubereiten und Anträge zu stellen. Auf der anderen Seite hat aber auch das Parlament bestimmte Aufgaben, und auch an das Parlament werden Forderungen gestellt; und hier müsste im Zweifelsfall – ich betone: im Zweifelsfall – zugunsten dieser Einsichtsrechte entschieden werden.

Gerade das Beispiel der internationalen Verhandlungen finde ich nicht angebracht, weil es dort nicht nötig ist, dass irgendeine Kommission «zur Erfüllung ihrer Aufgaben» derzeit tätig ist; es gäbe also kein Einsichtsrecht. Das wird allenfalls später der Fall sein, wenn es um die Vollzugsgesetzgebung oder anderes geht. Hier wird – immer unter Vorbehalt einer vom Gesetz definierten Ausscheidung von Grundlagen, die nicht an die Öffentlichkeit gehören – das Informationsrecht des Parlamentes nicht beschnitten werden können.

Ich bitte Sie, gestützt auf diese Überlegungen, der Kommission zu folgen. Es ist zwar vorerst eine Änderung der bisherigen Praxis; aber ich sage noch einmal, dass es nicht eine Änderung ist, die sich zum Nachteil des Bürgers auswirkt, im Gegenteil: Es ist eine Änderung, die die Einflussnahme und auch die ordentliche Kontrollmöglichkeit des Parlamentes verstärkt und die deshalb bereits in der ersten Runde unserer Aktualisierungsbemühungen Berücksichtigung finden müsste. Ich bitte Sie, der Kommission zuzustimmen.

**Bonny Jean-Pierre (R, BE):** Ich habe Kollege und Freund Schmid eine beinahe etwas amüsante Zwischenfrage zu stellen. Ich habe vorhin gesagt, dass dieser Antrag nicht auf meinem Mist gewachsen sei, sondern auf einen Antrag der

ständerätlichen Kommission zurückgehe. Diese hat das auch nicht selber formuliert, sondern, lieber Samuel Schmid, sie hat das wortwörtlich der neuen bernischen Staatsverfassung entnommen. Wenn ich mich nicht täusche – ich bitte Sie, mich eventuell zu korrigieren –, heisst der geistige Vater dieser neuen bernischen Staatsverfassung Samuel Schmid. Stimmt das?

**Schmid Samuel (V, BE):** Geistige Väter gab es viele; auch geistige Väter, lieber Freund Jean-Pierre Bonny, bleiben in demokratischen Ausmarchungen nicht immer in der Mehrheit. Und Fehler muss man ja nicht perpetuieren, man kann auch einmal etwas besser machen.

Schliesslich noch ein letztes, wenn wir schon bei den amüsanten Antworten sind: Der Ständerat, der sich aus einer Vielzahl ehemaliger Exekutivmitglieder zusammensetzt, sieht die Sache möglicherweise etwas anders, als es unser Rat tun möchte.

**Vollmer Peter (S, BE):** Die SP-Fraktion unterstützt ganz entschieden den Antrag der Kommission. Ich kann mich jetzt in den Argumenten sehr beschränken, denn Herr Schmid hat die Gründe, weshalb die Kommission zu diesem Schluss gekommen ist, zutreffend zusammengefasst.

Herr Bonny, vielleicht müssen Sie noch einige Artikel zurückgehen. Artikel 139 leitet die Oberaufsicht des Parlamentes ab. So ist das Parlament unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Stände das oberste Organ. Diese Oberaufsicht begründet auch, dass wir letztlich Zugriff zu all den Informationen haben müssen, die wir zu deren Ausübung benötigen. Ich meine, es sei absolut richtig und klar, wenn wir hier vom Grundsatz ausgehen, dass das Parlament alle Informationen braucht, um seinen Auftrag – den Verfassungsauftrag, diese Oberaufsicht, wahrzunehmen – auch erfüllen zu können. Wenn Sie jetzt beantragen, dass die Rechte der Kommissionen im Gesetz stipuliert werden, dann könnte theoretisch in einem Gesetz festgelegt werden, dass per Gesetz auch wieder sämtliche Kommissionen über sämtliche Informationen verfügen sollen. Wir sind als Gesetzgeber so gesehen frei, wie wir diese Art der Einsichtnahme definieren.

Wichtig ist aber – und deshalb unterstützen wir auch den Antrag der Kommission –, dass wir vom Prinzip der uneingeschränkten Informationsrechte ausgehen. Das Gesetz hat dann aus Praktikabilitätsgründen gewisse Einschränkungen vorzunehmen, indem bestimmte Informationen vielleicht den Aufsichtskommissionen vorbehalten bleiben, wo dann auch Schweigepflichten damit verbunden werden können. Von daher gesehen ist es eine Aufgabe des Gesetzes, mögliche Differenzierungen und Einschränkungen vorzunehmen. Der Verfassungsgrundsatz aber muss das uneingeschränkte Informationsrecht beinhalten. Es geht doch nicht an, dass wir bereits in der Verfassung die an sich uns zugeordneten Rechte – Artikel 139 – derart beschränken!

Ich bitte Sie deshalb, der Kommission zuzustimmen.

**Fritschi Oscar (R, ZH),** Berichterstatter: Der auf den ersten Blick recht unscheinbare Artikel über die parlamentarischen Kommissionen hat in der Subkommission zu einer Diskussion geführt, die im Protokoll 16 Seiten umfasst. Auch in der Plenarkommission bedurfte es zweier Anläufe, bis ein Beschluss zustande kam.

Grundsätzlich geht es um eine Heraufstufung. Um bei den bereits akzeptierten Absätzen zu beginnen: Absatz 1 – er verankert überhaupt erstmals die Kommissionen in der Verfassung – war unbestritten. Unbestritten war auch Absatz 2, wonach die beiden Räte im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht gemeinsame Kommissionen einsetzen können, also PUK, Geschäftsprüfungsdelegation usw. Und nach einigen Diskussionen gleichfalls unbestritten war die Delegation abschliessender Befugnisse nicht rechtsetzender Art an die Kommissionen. Das ist nämlich keine Revolution; solche Rechte standen schon bisher der Finanzdelegation und dem Büro zu.

Umstritten aber waren die Informationsrechte der Kommissionen. Auslöser war der Bericht der GPK zum Zusatzbericht

der SPK. Die GPK, die natürlich auch am meisten Erfahrung hat, hat sich also gemeldet, und die Kommission hat dann gestützt auf die Wortwahl der GPK ihren Antrag formuliert, der vorerst den Grundsatz statuiert, dass die Verankerung des Anspruches auf Information in der Verfassung festzuhalten sei – und zwar aufgrund der Überlegung, dass die Verfassung dem Parlament eine Reihe von Aufgaben zuweist, die das Parlament als oberste Instanz im Staat wahrnimmt, und dass es dann eben richtig ist, dass neben der Aufgabenzuweisung auf gleicher Stufe die Mittelzuweisung steht. Das Mittel, um diese Aufgaben zu erfüllen, ist nun aber häufig die Information.

Dann ist aber bereits auf Verfassungsebene die erste Einschränkung vorgenommen worden, nämlich dass nur diejenigen Informationen geschuldet sind, welche für die Kommissionen «zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet und erforderlich sind». Die Schranke gegen das Schnüffeln oder – um beim aufgeführten Beispiel zu bleiben – dagegen, dass man sich über den Verlauf internationaler Verhandlungen erkundigt, ist also bereits sehr klar gezogen worden. Die dritte Einschränkung kann zusätzlich durch das Gesetz vorgenommen werden.

Der Antrag Bonny geht – das hat Herr Schmid sehr deutlich herausgearbeitet – insofern weniger weit, als erst das Gesetz den Kommissionen die Möglichkeit absteckt, wie weitgehend sie zu Informationen kommen können. Die Lösung der Kommission bedeutet, dass an sich ein Einsichtsrecht, unter Verbotsvorbehalt im Gesetz, besteht. Dass es diesen Vorbehalt braucht, war in der Kommission unbestritten. Die Lösung Bonny bedeutet, dass an sich kein Einsichtsrecht besteht mit Ausnahme dessen, was das Gesetz explizit erlaubt. Insgesamt kann man sagen: Der Antrag Bonny bzw. der Kommission des Ständerates ist eine etwas obrigkeitfreundlichere Lösung, und ich kann Herrn Bonny denn auch ankündigen, dass er in seiner Erwartung nicht enttäuscht werden wird: Herr Bundesrat Koller hat an seiner Lösung mehr Freude als an jener der Kommission.

Ich würde zum zweiten auch meinen, dass die Unterschiede in der Praxis recht gering sind. Die Vorlage steht und fällt sicher nicht mit dieser Regelung. Aber insgesamt glaube ich doch, dass die Lösung der Kommission der Idee der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung besser entspricht.

Übrigens lag ein gleichlautender Antrag bereits in der Kommission vor. Er ist dort mit 22 zu 10 Stimmen abgelehnt worden. Darum empfehle ich Ihnen – in der Überzeugung, dass eben die sachgerechte Aufsicht und Oberaufsicht damit stehen und fallen, dass man im Besitze aller notwendigen Information ist –, den Antrag Bonny abzulehnen und dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

**Präsident:** Die CVP-Fraktion und die grüne Fraktion lassen mitteilen, dass sie den Antrag der Kommission unterstützen. Die FDP-Fraktion unterstützt den Antrag Bonny.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ihr Präsident hat einleitend gesagt, Sie kämen hier nun zur Beratung in eigener Sache. Das ist tatsächlich so. Es geht in den zur Diskussion stehenden Artikeln vor allem um die Kompetenzen des Parlamentes. Wie Sie die Kompetenzen des Parlamentes festlegen, hat eminente Auswirkungen auf das Verhältnis der Gewalten in diesem Staat. Wenn Sie einseitig nur die Rechte des Parlamentes ausdehnen, ohne gleichzeitig auch den Bundesrat zu stärken, gerät das Gesamtgefüge der Gewalten in diesem Staat aus dem Gleichgewicht. Der Bundesrat hat auf diese Gefahr in seiner Stellungnahme zum Bericht der SPK ausdrücklich hingewiesen. Wir leisten diesem Staat keinen Dienst, wenn wir jetzt einfach die Parlamentsrechte ausdehnen und uns erst in einer späteren Phase mit der Exekutive befassen!

Der Bundesrat ist daher der Meinung, dass alle Neuerungen auf diesem Gebiet in das kommende Paket über die Staatsleitungsreform gehören. Dort wollen wir den Bundesrat reformieren, gleichzeitig aber auch das Verhältnis zwischen Parlament und Bundesrat neu ordnen. Ich möchte Sie auch deswegen um die nötige Zurückhaltung ersuchen. Wie wollen

Sie in der Volksabstimmung den Kantonen, aber auch allen Interessengruppen – beispielsweise den Wirtschaftsverbänden oder den Gewerkschaften –, die wir auf die Nachführung verwiesen haben, erklären, dass das Parlament bei sich selbst von diesem Konzept Abstand genommen und sich erlaubt hat, Neuerungen einzuführen? Eine derartige Privilegierung des Parlamentes im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung ist nach aussen kaum verständlich zu machen! Deshalb möchte ich Sie dringend bitten – das gilt für das ganze Kapitel –, sich auch hier an das Prinzip der Nachführung zu halten!

Nun zur konkreten Frage: Der Bundesrat hat nichts dagegen, dass man die Frage der Auskunfts- und Einsichtsrechte der Kommissionen auf Verfassungsebene hebt. Diese Rechte sind durchaus verfassungswürdig. Aber der Bundesrat ist dagegen, dass man auf diesem Weg die Stellung des Parlamentes stärkt, für den Bundesrat aber beim bisherigen Recht bleibt und damit das ganze Gleichgewicht der Gewalten stört. Deshalb bin ich Herrn Bonny für seinen Antrag sehr dankbar.

So einfach ist es nicht, dass man alle Auskunfts-, Einsichts- und Untersuchungsrechte der Kommissionen über einen Leisten schlagen kann. Heute sind diese Einsichtsrechte auf Gesetzesstufe sehr differenziert geregelt. Sie wissen, dass es eine eigentliche Steigerung gibt: von den ständigen Kommissionen zur GPK, von der GPK zur Geschäftsprüfungsdelegation, die sehr klein ist, weil wir ihr Einsicht in alle Fragen der inneren und äusseren Sicherheit geben, bis hin zur parlamentarischen Untersuchungskommission, die Einsichts- und Untersuchungsbefugnisse nicht nur gegenüber der Verwaltung, sondern auch gegenüber Dritten hat. Diese gesetzliche Regelung mit einer adäquaten Steigerung der Befugnisse je nach Aufgabe der einzelnen Kommissionen ist nach Meinung des Bundesrates wirklich sachgerecht.

Deshalb möchte ich Ihnen dringend empfehlen, hier den Antrag Bonny zu unterstützen. Er entspricht dem Antrag, der sich in der ständerätlichen Kommission erfreulicherweise durchgesetzt hat. Die Bestimmung ist aus der bernischen Verfassung übernommen. Und was für Bern gut ist, sollte für den Bund billig sein!

*Abs. 1–3 – Al. 1–3*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission

66 Stimmen

Für den Antrag Bonny

65 Stimmen

#### **Art. 145**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 146**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

#### *Antrag Bangerter*

Die Bundesversammlung verfügt über Parlamentsdienste. Das Gesetz regelt den Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung.

#### *Proposition Bangerter*

L'Assemblée fédérale dispose des Services du Parlement. La loi règle le recours aux services de l'administration fédérale.

**Bangerter Käthi (R, BE):** Hier geht es um das Mitspracherecht bei den Parlamentsdiensten, um unser Verhältnis zu diesen. Artikel 146 regelt die Parlamentsdienste. Nach der

vorliegenden Formulierung der Kommission und des Bundesrates hat das Parlament kein Mitwirkungsrecht, denn die Gewaltentrennung verbietet im Prinzip ein Eingreifen der Legislative auf einzelne Verwaltungszweige an der Exekutive vorbei. Mir scheint aber, dass dem Parlament hier unbedingt ein Mitspracherecht zugebilligt werden muss, denn unsere Arbeit im Parlament ist von der Arbeit und vom Vorgehen der Parlamentsdienste direkt betroffen. Wollen wir als Legislative nun in einem Teilgebiet der Verwaltung mitreden, so brauchen wir dafür eine verfassungsmässige Grundlage. Diese Grundlage schaffen wir mit der Formulierung: «Das Gesetz regelt den Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung.» Es ist sinnvoll und der parlamentarischen Arbeit dienlich, wenn wir uns die Kompetenz der Mitsprache über das Gesetz einbauen.

Die ständerätliche Kommission beantragt ihrem Rat dieselbe Formulierung. Der Ständerat wird – wie ich gehört habe – diesem Antrag mit grösster Wahrscheinlichkeit folgen.

Mit der FDP-Fraktion empfehle ich Ihnen, meinem Antrag zu zustimmen.

**Gross Jost (S, TG):** Wenn man die Begründung zum Antrag Bangerter hört, müsste man den Eindruck bekommen, er gehe in Richtung einer Stärkung der Autonomie der Bundesversammlung, auch im Sinne der Gewaltentrennung. Ich möchte aber Frau Bangerter darauf hinweisen, dass Artikel 146 in der Fassung der Kommission doch wesentlich klarer ist, auch im Sinne der Stärkung der parlamentarischen Autonomie. Er lautet nämlich: «Die Bundesversammlung verfügt über Parlamentsdienste.» Und dann folgt: «Sie kann Dienststellen der Bundesverwaltung beziehen.» Ich finde es gefährlich, wenn man jetzt das Problem durch diesen Vorbehalt auf die Gesetzesebene verschiebt.

Ich möchte daran erinnern, dass die Staatspolitische Kommission am 6. März 1997 einen sehr eingehenden Bericht publiziert hat, worin sie auf die zahlreichen Probleme hinweist, die in der jetzigen Anwendung von Artikel 105 der Bundesverfassung durch diese Vermischung von fachlicher und administrativer Unterstellung der Parlamentsdienste entstehen. Die Staatspolitische Kommission plädiert dringend dafür, das zu entflechten und hier eine ganz klare Zuordnung bzw. eine Unterstellung der Parlamentsdienste unter die Bundesversammlung zu erreichen.

In diesem Sinne geht der Antrag Bangerter zu wenig weit; er geht vor allem hinter den Antrag der Kommission zurück. Ich denke, dass das auch nicht im Sinne von Herrn Bundesrat Koller in die Staatsleitungsreform verwiesen werden muss. Hier liegen gründliche Arbeiten der Staatspolitischen Kommission vor. Ich möchte Ihnen diesen Bericht, vor allem die Seiten 25ff., zu bedenken geben.

Stimmen Sie der Fassung der Kommission zu. Das ist auch die Meinung der sozialdemokratischen Fraktion.

**Leu Josef (C, LU):** Zur Haltung der CVP-Fraktion bei Artikel 146: Unsere Fraktion wird den Antrag Bangerter unterstützen. Wir glauben, dass hier eine zusätzliche Regelung notwendig ist, damit die heutige Praxis fortgeführt werden kann.

**Zwygart Otto (U, BE):** Die LdU/EVP-Fraktion wird den Antrag Bangerter unterstützen. Wir sind nach dem Entscheid von vorhin in bezug auf die Gewaltentrennung jetzt an einer Grenzlinie, und es scheint uns richtig, hier den vorsichtigeren Weg einzuschlagen. Mit dem Verweis darauf, dass das Gesetz den Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung regelt, mit dieser Möglichkeit können wir Berührungspunkte bzw. Schnittstellen besser definieren, als wenn wir den allgemeinen Antrag der Kommission übernehmen.

In bezug auf die parlamentarische Autonomie scheint es uns, dass wir hier einen Schritt zurück machen müssen, weil wir vorhin in bezug auf die Aufsicht eine Öffnung gemacht haben. Primär hat ja das Parlament Aufsichtsfunktionen, während es hier nicht primär um Aufsichtsfunktionen, sondern um den allgemeinen Bereich geht. Darum scheint uns hier der vorsichtiger Weg der bessere zu sein.

**Präsident:** Die Fraktion der Freiheits-Partei teilt mit, dass sie den Antrag der Kommission unterstützt.

**Thür Hanspeter (G, AG):** Ich glaube, es besteht ein Missverständnis in bezug auf die Tragweite des Antrages Bangerter. Die einen sind der Auffassung, es werde hier etwas eingeführt, was noch nicht besteht, im Unterschied zu dem, was die Kommission beantragt. Ich glaube, das Votum von Herrn Zwygart hat gezeigt, dass noch ein anderes Missverständnis besteht, in dem Sinne, dass die Fassung der Kommission dazu führen könnte, dass das Parlament allzu weitgehend Dienststellen der Bundesverwaltung beziehen würde und dass es nötig wäre, dies im Sinne des Antrages Bangerter gesetzlich zu regeln.

Ich mache Sie einfach darauf aufmerksam, dass wir ja schon jetzt immer wieder Schwierigkeiten hatten, wenn Kommissionen parlamentarische Initiativen umsetzen wollten. Ich erinnere beispielsweise an die ganze Geschichte mit der Mehrwertsteuer; es war ausserordentlich kompliziert und schwierig, für diese Arbeit des Parlamentes – das sich dieser Aufgabe stellen wollte – die Dienststellen der Bundesverwaltung einzusetzen.

Ich bin der Auffassung, dass es überhaupt nicht angeht, dass sich das Parlament selber von vornherein Schranken setzt, in dem Sinne, dass man eine solche Möglichkeit erst durch das Gesetz gewähren will. Es muss doch klar sein, dass all das, was von seiten des Parlamentes in Angriff genommen werden soll, beispielsweise die Umsetzung von parlamentarischen Initiativen, durch die Bundesverwaltung nicht boykottiert werden darf! Wenn wir das erst durch die Schaffung eines Gesetzes ermöglichen wollen, behindern wir uns selber in einer Weise, die gar nicht nötig ist.

Im übrigen gilt ja dasselbe, was wir vorher gesagt haben: Wenn wir das nicht in die Verfassung schreiben, sind wir als Gesetzgeber wieder völlig frei, uns diese Möglichkeit in einer ganz generellen Weise zu verschaffen.

Ich bitte Sie also, jetzt in dieser Diskussion nicht zurückzuschrecken und der Kommission zu folgen.

**Präsident:** Die FDP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie den Antrag Bangerter unterstützt.

**Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur:** Il semble que la difficulté de ce problème est inversement proportionnelle à l'attention que paraît lui porter le Conseil!

J'aimerais dire qu'effectivement, c'est un problème très délicat. Tout d'abord, parlons de l'alinéa 1er: l'alinéa 1er, qui n'est pas contesté, tend à l'indépendance des Services du Parlement par rapport à la Chancellerie fédérale. C'est une nouveauté, mais une nouveauté qui correspond à l'état de fait réel: aujourd'hui, les Services du Parlement se sont développés de manière beaucoup plus ample qu'ils ne l'étaient du temps de la Constitution de 1848 ou de la Constitution de 1874. Par conséquent, ils ont acquis un certain volume et une indépendance certaine à l'égard de la chancellerie, qui n'est plus là finalement que pour les nominations.

Dans ces conditions, il nous apparaît qu'il faut, précisément dans le sens du «new public management», que ceux qui ont la responsabilité – chez nous, c'est la secrétaire générale qui a la responsabilité des Services du Parlement – reçoivent aussi les compétences et l'indépendance pour un certain nombre de nominations qui ne doivent pas forcément dépendre de la Chancellerie fédérale. Cela nous paraît, par conséquent, correspondre au droit constitutionnel tel qu'il est vécu concrètement aujourd'hui, même si la constitution en vigueur est dépassée sur ce plan par la pratique qui s'est instaurée.

La vraie difficulté, elle est évidemment dans la deuxième phrase. Dans une certaine mesure, on peut comprendre que le Conseil fédéral éprouve des craintes. Ces craintes sont exprimées dans la proposition Bangerter, dans la mesure où, tout d'un coup, les services de l'administration fédérale se trouveraient avoir deux maîtres: d'une part, le Conseil fédéral, qui est le supérieur hiérarchique normal de l'administration fédérale, et puis, tout d'un coup, l'Assemblée fédérale,

qui viendrait tout le temps donner des instructions à ces Services du Parlement.

C'est clair qu'une telle situation peut être conflictuelle. La manière la plus simple de l'éviter, c'est de créer une nouvelle administration dans le cadre des Services du Parlement, qui sera au service des Services du Parlement: je vous laisse imaginer les coûts qu'une telle construction entraînerait! Personne ne soutient réellement l'idée que les Services du Parlement devraient se doter d'une administration, d'un service juridique complet, de services compétents dans les différents secteurs dont doit s'occuper l'administration. Cela n'est pas imaginable que les Services du Parlement se dotent d'une nuée de collaborateurs qui seraient une deuxième administration à côté de l'administration centrale, l'administration du Conseil fédéral. Par conséquent, il est évident que doit s'instituer une collaboration entre le Conseil fédéral et les Services du Parlement.

Que veut la commission, dans le cas particulier? La commission veut poser un principe. La commission veut poser le principe que nous avons le droit, comme Parlement, de recourir à l'administration fédérale, à l'administration centrale. La constitution ne dit pas comment ce recours est possible, simplement elle nous accorde ce droit.

La proposition Bangerter, qui n'a pas été discutée en commission, veut renvoyer ce problème à la loi, en disant que la loi règle dans quelle mesure le Parlement peut recourir à l'administration pour résoudre les problèmes que nous avons à résoudre. M. Thür l'a dit très justement: par exemple, chaque fois qu'il y a une initiative parlementaire et qu'il s'agit de transformer dans la deuxième phase un article de loi, il est bien clair que nous avons besoin de juristes compétents pour faire cette transformation. Les membres du Parlement ne peuvent pas le faire, les Services du Parlement ne sont pas suffisamment dotés: par conséquent, les seuls auxquels nous pouvons nous adresser, ce sont les représentants des services du Département fédéral de justice et police (DFJP). Mais, là aussi, il faut voir qu'une deuxième difficulté peut surgir. Cette difficulté, nous l'avons éprouvée pratiquement: lorsque nous demandons à un service du DFJP de nous rédiger un texte pour un amendement, pour une initiative parlementaire. On finit par ne plus très bien savoir si le texte qu'on nous propose, c'est le texte du Conseil fédéral ou c'est le texte que le service du DFJP a élaboré à notre intention et sur nos instructions. Il faut être conscient de ce problème.

C'est pourquoi la solution qui a été esquissée en commission n'est peut-être pas forcément la meilleure: elle consiste à dire qu'il faut demander au Conseil fédéral de mettre à disposition ses services. Mais si le Conseil fédéral met à disposition ses services, on aura tendance à croire que le travail fourni par ses services représente l'opinion du Conseil fédéral. C'est ce qu'il faut aussi éviter.

C'est pour ça que, finalement – la commission ne s'est, encore une fois, pas prononcée sur la proposition Bangerter –, les deux phrases, en l'occurrence, peuvent presque se juxtaposer. Ce que nous posons comme principe ici – et c'est ce principe qu'il faut absolument défendre –, c'est que le Parlement peut recourir aux services de l'administration. Ça, c'est un principe.

Ensuite, si vous voulez mettre encore, par-dessus le marché, que la loi règle dans quelles conditions le Parlement recourt aux services de l'administration, c'est une deuxième question. Je suis convaincu que, de toute manière, des règles doivent être trouvées pour assurer ce bon recours. Simplement, on peut se demander si c'est digne de la constitution de devoir encore préciser que c'est la loi qui règle ces problèmes. C'est clair que, de toute manière, une fois que nous avons le principe dans la constitution, nous sommes libres de faire une loi, nous sommes libres de passer un accord avec l'administration centrale, d'une manière ou d'une autre, pour régler les problèmes que je viens d'évoquer.

Ce sont des problèmes délicats, ce sont des problèmes qui peuvent mener à des conflits. Je ne conteste pas, de ce point de vue, la proposition Bangerter, mais la question que je me pose est de savoir si, vraiment, on doit préciser dans la constitution que la loi règle ces problèmes. Nous avons toujours

le droit, une fois que la constitution pose un principe, d'établir une loi ou de mettre des articles dans une loi.

La commission ne s'étant pas prononcée, je ne fais pas de recommandation, mais je ne suis pas sûr que la différence entre la version de la commission et celle de la proposition Bangerter soit vraiment si grande que ça.

**Fritschi Oscar (R, ZH),** Berichterstatter: Darf ich eine kleine Präzisierung anbringen? Wir haben in der Kommission einmal den Versuch gemacht, eine informelle Differenzbereinigung zwischen den beiden Verfassungskommissionen – von National- und Ständerat – durchzuführen. Der Antrag Bangerter entspricht der Fassung der ständerätlichen Kommission und ist also dort zur Diskussion gestanden. Unsere Verfassungskommission hat mit 17 zu 13 Stimmen beschlossen, bei ihrer Formulierung zu bleiben.

Ich möchte die Argumente im übrigen nicht wiederholen, sondern möchte nur noch sagen, dass es jetzt schon eine ganze Reihe von Regelungen gibt, wie die Parlamentsdienste gegenüber der Verwaltung zu verkehren haben. Ich denke da an Artikel 2 des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste, welcher die Pflicht der Verwaltung statuiert, den Parlamentsdiensten Rechts- und Sachauskünfte zu erteilen, an Artikel 47bis des Geschäftsverkehrsgesetzes, welcher den Beizug von Beamten durch die Kommission regelt, und vor allem an Artikel 21quater Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes, welcher sich über den Beizug des zuständigen Departementes bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen durch Kommissionen ausspricht. Das ist ja immer dann der Fall, wenn eine Kommission eine parlamentarische Initiative vor sich hat, der Folge gegeben worden ist; wenn also die Kommission selber einen Entwurf auszuarbeiten hat.

Insgesamt halte ich dafür, dass es auch da kaum um einen grossen Sachunterschied geht; aber ich glaube, dass Herr Thür recht hat: Es ist an sich dieselbe Fragestellung wie vorhin bei den Kommissionen. Deshalb würde ich auch hier meinen, dass wahrscheinlich der Antrag der Kommission der generellen, verfassungsmässigen Kompetenzordnung besser entspricht – immer in der Meinung, die Verfassung weise dem Parlament die Aufgaben und zu deren Erfüllung auch die Mittel zu –, dass also die Mittel auf gleicher Stufe genannt werden wie die Aufgaben.

Schliesslich bin ich noch der Meinung, dass unsere Verwaltung nicht in Gefahr steht, dass sie künftig von den Parlamentsdiensten kujoniert wird.

Ich glaube: In dem Sinne kann man dem Antrag der Kommission zustimmen.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Herr Leuba hat es gesagt: Es geht hier zwar um eine sogenannte Neuerung, weil die Parlamentsdienste bis jetzt in die Bundeskanzlei integriert sind, aber es ist praktisch die verfassungsrechtliche Abseignung eines faktischen Zustandes. Es wird jetzt nur noch klargestellt, dass die Parlamentsdienste auch administrativ nicht mehr der Bundeskanzlei, sondern dem Parlament unterstehen. Wir können daher in diesem Punkte zustimmen.

Wir sind auch der Meinung, dass wir die bisherige Praxis – wonach das Parlament Dienststellen des Bundes, also der Verwaltung, für seine Aufgaben beiziehen kann – weiterführen können. Aber es ist bei diesem Punkt doch so, dass sich hier heikle Probleme stellen. Die Redensart sagt es: Niemand kann zwei Herren dienen – vor allem im Konfliktfall nicht! Konfliktfälle sind glücklicherweise nicht die Regel, aber das Recht muss vor allem im Konfliktfall taugen. Deshalb zieht es der Bundesrat vor, wenn Sie hier dem Antrag Bangerter zustimmen. Wir unterstützen zwar voll die Intention, beim Parlament ja nicht eine zweite Verwaltung aufzuziehen. Das kann sich ein Kleinstaat wie die Schweiz auf keinen Fall leisten. Wir sind auch bereit, die bisherige Praxis weiterzuführen, aber es hat sich natürlich schon bisher das Problem gestellt, dass der Bundesrat, wenn Sie seine Verwaltung beiziehen, in seiner Meinungsäusserung doch frei bleiben muss. Solche Fragen müssen wir in einem nötigen Gesetz regeln. Deshalb möchte ich Sie bitten, den Antrag Bangerter zu unterstützen.



**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Kommission

75 Stimmen

Für den Antrag Bangerter

53 Stimmen

**Art. 146a***Anträge der Kommissionen: BBI**Propositions des commissions: FF*

**Hubmann Vreni** (S, ZH): Die Minderheit beantragt Ihnen, in unsere Verfassung eine Bestimmung aufzunehmen, welche uns die Möglichkeit gibt, per Gesetz eine Ombudsstelle zu schaffen. Damit nehmen wir einen Antrag der Staatspolitischen Kommission wieder auf, der in der Verfassungskommission abgelehnt wurde. Ich bitte Sie, diesen Minderheitsantrag zu unterstützen.

Als Einwohnerin der Stadt Zürich, welche seit mehr als 25 Jahren einen Ombudsmann hat, weiss ich, wie wichtig und wie segensreich eine solche Institution ist. Der erste Ombudsmann der Stadt Zürich, der kürzlich verstorbene Dr. Jacques Vontobel, hat in der Schweiz eine eigentliche Pionierleistung vollbracht und unzähligen Bürgerinnen und Bürgern geholfen. Wie Sie wissen, steht ein Ombudsmann oder eine Ombudsfrau ausserhalb der Verwaltung und kann nur auf Anstoss von Betroffenen tätig werden. Er oder sie hat darauf hinzuwirken, dass Rechtmässigkeit und Fairness im Verwaltungsverfahren durchgesetzt werden. Leider kommt es immer wieder vor, dass sich Bürgerinnen und Bürger im Verkehr mit der Verwaltung ungerecht behandelt fühlen. Durch die Möglichkeit, dass sich diese Leute an eine Ombudsstelle wenden können, werden viele Konflikte entschärft und zahlreiche Beschwerden vermieden, was auch heisst: Es wird viel Geld gespart.

Spricht ein unzufriedener Bürger oder eine unzufriedene Bürgerin bei der Ombudsstelle vor, so hat die verantwortliche Ombudsperson den Sachverhalt festzustellen. Oft beruht der Konflikt, der sich entzündet hat, auf einem Missverständnis oder auf einem uneinsichtigen Verhalten der einen oder der anderen Seite und kann relativ einfach behoben werden. Handelt es sich aber um einen falschen Ablauf oder gar um Fehler oder Mängel im Verwaltungsverfahren, so hat die Ombudsperson die Angelegenheit genau abzuklären und Empfehlungen auszuarbeiten, wie die Fehler oder Mängel behoben werden können. Eine Ombudsperson hat jedoch nicht die Kompetenz, Verfügungen aufzuheben. Sie ist vor allem Anlaufstelle für hilfeschuchende Bürgerinnen und Bürger, und sie kann meist schnell und unbürokratisch helfen.

Diese aus Schweden stammende Institution erfreut sich zunehmender Beliebtheit – besonders seit 1953 eine entsprechende Grundlage in die dänische Verfassung aufgenommen wurde. Sie wurde in vielen Ländern rezipiert.

Ombudsstellen können sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. In der Regel werden Ombudspersonen durch das Parlament gewählt, und sie haben diesem jährlich Bericht zu erstatten. Die Berichte des Ombudsmannes der Stadt Zürich waren jeweils sehr spannend zu lesen, und sie trugen viel dazu bei, dass die Abläufe in der Verwaltung besser, transparenter und effizienter gestaltet werden konnten.

Inzwischen gibt es in verschiedenen Kantonen und Städten Ombudspersonen, nämlich in den Kantonen Zürich, Basel-Stadt und Baselland sowie in den Städten Zürich, Bern und Winterthur. Im Juli 1995 wählte auch das Europäische Parlament seinen ersten Bürgerbeauftragten.

Noch fehlt eine eidgenössische Ombudsperson. Vorstösse dazu wurden gemacht. Im Jahre 1994 hat der Bundesrat aber aus finanziellen Überlegungen und wegen anderer Prioritäten die Arbeiten für ein «Ombudsgesetz» sistiert.

Mit dem Artikel 146a wollen wir nichts erzwingen, aber wir wollen die Grundlage dafür schaffen, dass zu gegebener Zeit ohne Verfassungsänderung eine solche Stelle geschaffen werden kann. Ich danke Ihnen für die Unterstützung des Anliegens.

**Leu Josef** (C, LU): Die CVP-Fraktion wird die Mehrheit unserer Kommission unterstützen. Wir sind der Auffassung, dass es zur allfälligen Einführung einer Ombudsstelle keine zu-

sätzliche Verfassungsgrundlage braucht. Eine Ombudsstelle könnte somit bereits heute eingeführt werden, wenn der politische Wille hierfür vorhanden wäre. Dafür gibt es zurzeit nicht nur keine Mehrheiten – im besonderen unter dem Aspekt der Finanzsituation –, sondern es ist auch von der Sache her kein Handlungsbedarf auszumachen. Ombudsstellen sind bis zu einem gewissen Grad auch überlebte Zeugen vergangener Hochkonjunktur. Sie sind zudem kaum das geeignete Mittel, das Vertrauen in die bestehenden Institutionen zu fördern.

Wenn Sie, Frau Hubmann, vorhin von einem einfachen Mittel gesprochen haben, damit Probleme des Bürgers oder der Bürgerin einer Stelle vorgetragen werden können, so möchte ich doch sagen, dass es noch einfacher ist, eine Parlamentarierin oder einen Parlamentarier anzusprechen, um allfällige Missverständnisse auszuräumen, oder aber, wenn es wirklich im Verfahrensablauf Probleme gibt, einen politischen Vorstoss zu machen. Wir kämen dadurch um eine teure Institution, wie eine Ombudsstelle es wäre, herum.

Zudem sind auch die bestehenden Institutionen im Sinne der Bürgernähe und des Kundennutzens selbst gefordert. Es macht daher wenig Sinn, die nachgeführte Verfassung mit einem solchen unnötigen Vorhaben zu belasten.

Ich bitte Sie demzufolge im Namen der CVP-Fraktion, den Antrag der Minderheit Hubmann abzulehnen und dafür Bundesrat und Mehrheit zu unterstützen.

**Ostermann Roland** (G, VD): Longtemps avant l'apparition d'Internet, les citoyens ont appris à surfer au sein de l'administration, à se déplacer d'un bureau à l'autre et de l'autre à l'un, à affronter le blocage administratif, à se trouver pris dans un enchevêtrement ou une répartition circulaire des compétences.

La virtualisation des sites ne résout pas ces problèmes. La signalisation et l'information sont inopérants lorsque l'incompréhension le cède à l'animosité de part ou d'autre. Ce n'est pas un hasard si les organes de médiation entre administrations publiques ou privées voient le jour un peu partout. Face à une déshumanisation des contacts, une informatisation, une robotisation ou une schématisation des relations, le dernier recours reste la personne humaine qui, par des contacts directs et privilégiés, permet d'éviter les imbroglios et la déprime de l'administré.

Il apparaît aux Verts que l'on ne doit pas écarter la possibilité de créer un tel organe de médiation au niveau de l'administration fédérale qui, par la force des choses, est la plus éloignée des citoyens. C'est une prestation dont il faut conserver au moins l'éventualité. La forme potestative de la proposition de minorité ne la rend d'ailleurs pas purement formelle. Elle témoigne du souci d'améliorer les prestations en faveur des administrés. N'est-ce pas ce que l'on recherche activement dans tous les domaines? Je dirai à M. Leu que ce n'est pas en évacuant par le haut les problèmes purement pratiques qu'on va pouvoir les résoudre.

Il est donc bon qu'une trace d'une telle bonne volonté figure dans la constitution et nous appuyons donc la proposition de la minorité.

**Präsident:** Die liberale Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Mehrheit unterstützt. Die SVP-Fraktion unterstützt ebenfalls die Mehrheit.

**Fischer-Seengen Ulrich** (R, AG): Auch hier handelt es sich wieder um ein Postulat, das über die Nachführung der Verfassung hinausgeht. Schon aus diesem Grund ist es nicht angezeigt, dem Antrag der Minderheit Hubmann zu folgen. Im übrigen müsste man diese Problematik seriöser diskutieren können – wenn man sie schon aufgreift –, als das im Rahmen dieser Nachführungsdiskussion möglich ist.

Der Nationalrat hat – Frau Hubmann selber hat schon darauf hingewiesen – entsprechende Vorstösse bereits verschiedentlich abgelehnt, so z. B. eine parlamentarische Initiative Borel, soweit ich mich erinnern kann.

Auch aus materiellen Gründen ist diese Ombudsstelle nicht notwendig. Sie drängt sich jedenfalls nicht auf. Der Bürger

und die Bürgerin, die ein Problem haben, können sich in der Schweiz immer noch direkt an die betroffene Verwaltungsstelle wenden oder sich – wie auch Herr Leu gesagt hat – einen bekannten Parlamentarier «vorknöpfen», der dann das Nötige vorkehren kann. Auch angesichts der finanziellen Situation, in der wir heute stecken, ist es nicht sinnvoll, eine neue Verwaltungsstelle zu schaffen, die Kosten verursacht, die nicht unbedingt nötig sind.

Aus all diesen Gründen empfiehlt Ihnen die FDP-Fraktion, der Mehrheit zu folgen.

**Zwygart Otto (U, BE):** Eine Verwaltung, insbesondere die Bundesverwaltung, ist für die Bürgerin und für den Bürger undurchsichtig. In manchen Bereichen wird sie mit der heutigen Art der schnellen Umsetzung und mit dadurch bedingten Änderungen in der Verwaltung noch undurchsichtiger.

Dadurch, dass wir gewisse Bereiche auslagern – Stichwort: New Public Management –, wird noch ein neues Problem geschaffen. Wir bekommen so «Zwischenschaltstellen»; im Hinblick darauf, dass sich die Undurchsichtigkeit von bundesstaatlichen, kantonalen und anderen Stellen verstärkt, scheint es uns richtig, dass der Bürger eine entsprechende Möglichkeit des Zuganges hat.

Es ist leider so, dass für viele nicht mehr die Parlamentarier die Zugangsstelle sind; denken wir z. B. an die ausländische Bevölkerung. Darum scheint uns die Kann-Formulierung für eine Ombudsstelle, wie dies die Minderheit beantragt, im Hinblick auf die Zukunft durchaus sinnvoll. Eine Ombudsstelle soll ein Ventil sein. Das hat den Vorteil, dass auch die Verwaltung spüren kann, wo Probleme auftauchen; denn man muss immer auch die andere Seite sehen. Vor diesem Hintergrund scheint uns die Möglichkeit, mehr Transparenz und Offenheit zu schaffen, sinnvoll.

Deswegen unterstützt die LdU/EVP-Fraktion die Minderheit.

**Widmer Hans (S, LU):** Im Namen der SP-Fraktion bitte ich Sie, den Minderheitsantrag Hubmann zu unterstützen.

Das staatliche Handeln ist in unserer komplexen Gesellschaft ebenfalls sehr komplex geworden, und es betrifft die verschiedensten Bereiche des täglichen Lebens. In der Folge ist eine zunehmende Verrechtlichung unseres Alltages festzustellen. Das ist eine Konsequenz des Rationalisierungsprozesses, wie ihn der Soziologe Max Weber schon vor Jahrzehnten festgestellt und beschrieben hat. Diese irreversible geschichtliche Bewegung lässt sich nicht «weglamentieren», genausowenig wie deren Nebenfolge, die Bürokratisierung und deren anonymes, ja oft sogar kaltes «Gesicht». Das heisst aber nicht, dass Korrekturen unmöglich wären.

Eine solche von uns geforderte Korrekturmöglichkeit sehen wir im Minderheitsantrag Hubmann. Es soll auf Verfassungsebene die Möglichkeit stipuliert werden, per Gesetz eine Ombudsstelle zu schaffen. Eine Anwältin, ein Anwalt zum Schutz der Rechte der Bürger soll ein offenes Ohr für die einzelnen, für den einzelnen haben. Sie oder er soll so allfällige Missverständnisse klären können, bevor der Rechtsweg beschritten wird. Durch eine Ombudsstelle kann die Kommunikation zwischen überforderten Bürgerinnen und Bürgern und dem oft sehr anonym daherkommenden Staat verbessert werden. Dadurch kann nicht nur das Verwaltungsgericht entlastet werden. Es wird dem Staat auch die Chance zuteil, aus seiner Anonymität herauszutreten und ein gleichsam «menschliches Gesicht» zu bekommen. Auch die einzelne Bürgerin, der einzelne Bürger kann profitieren. Sie oder er wird nämlich ganz individuell ernst genommen, weil ihr oder ihm Gehör geschenkt wird. In Zeiten zunehmender Staatsverdrossenheit bedeutet das auf keinen Fall einen Luxus, sondern stellt eine Massnahme dar, welche indirekt geradezu eine staatspolitische Dimension hat.

Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag Hubmann zu unterstützen.

**Vallender Dorle (R, AR):** Aufgabe einer Ombudsstelle ist es, dem Bürger und der Bürgerin im Verkehr mit der Verwaltung behilflich zu sein und auf die Rechtmässigkeit und Korrektheit administrativen Handelns hinzuwirken. Damit ist auch

gesagt, was eine Ombudsstelle nicht ist: Sie ist kein Sondergericht, das über Anordnungen der Verwaltung befinden könnte oder diese abändern dürfte. Um ihrer Aufgabe als Vermittlerin zwischen Bürgern und Verwaltung gerecht zu werden, muss die Ombudsstelle rechtlich unabhängig sein; sie ist durch das Parlament zu besetzen und hat dem Parlament Rechenschaft über ihre Arbeit abzulegen.

Eine Minderheit der Verfassungskommission, zu der ich auch gehöre, möchte, dass eine derartige Ombudsstelle geschaffen werden kann. Diese Bestimmung ist unter zwei Aspekten zu würdigen:

1. Ist die Einführung einer Ombudsstelle noch Nachführung? Die Antwort lautet: ja. Eine Ombudsstelle ist eine Dienstleistung des Staates für den Bürger und die Bürgerin. Die Schaffung und die Besetzung einer derartigen Stelle wären auch ohne besondere Verfassungsgrundlage möglich. Es fördert aber die Transparenz und hebt den Auftragscharakter an das Parlament hervor, wenn wir für diese wichtige Aufgabe eine explizite Verfassungsgrundlage schaffen. Dies um so mehr, wenn sichergestellt sein soll, dass die Ombudsstelle ihre Aufgabe rechtlich unabhängig wahrnehmen kann.

2. Ist eine Ombudsstelle beim Bund notwendig? Die Antwort lautet – leider – ja. Staatliches Handeln ist häufig kompliziert und für den Bürger und die Bürgerin nicht immer leicht verständlich. Allzuoft erhalten sie das Gefühl, nicht ernst genommen zu werden, nicht korrekt behandelt zu werden oder einfach im Recht zu sein, aber unrecht erhalten zu haben. Ein leicht ansprechbarer Vermittler oder eine leicht ansprechbare Vermittlerin kann Abhilfe schaffen und das gestörte Vertrauensverhältnis zwischen Bürgern und Verwaltung wiederherzustellen versuchen. Dabei ist zu beachten, dass sich insbesondere sozial benachteiligte Schichten am ehesten von der Verwaltung benachteiligt behandelt fühlen, weil sie sich in der Rechtssprache nur schlecht auskennen. Wenn eine Ombudsstelle ihnen helfen kann – wobei die Hilfe schon darin liegen kann, das Handeln des Staates zu erklären –, so kann damit Staatsverdrossenheit abgebaut werden. Staatsverdrossenheit ist eine ansteckende Krankheit, die sich epidemisch ausbreiten kann. Daher müssen wir alles vorkehren und unterstützen, um hier wirksam Abhilfe zu schaffen – oder anders ausgedrückt: Eine Ombudsstelle hilft, das Vertrauen in den Staat zu erhalten oder wiederaufzubauen. Dieses Vertrauen in den Staat ist, so meine ich, auch bei knappen Finanzen zu fördern.

An die Adresse derjenigen, die immer behaupten, das wäre zu teuer, sei folgendes gesagt: Sind eigentlich Gerichtsverfahren günstiger, sind sie billiger? Es ist eine Entlastung der Justiz, wenn hier eine Ombudsstelle vermittelnd eingreifen und staatliches Handeln erklären kann. Das Vertrauen ist auch – oder gerade – bei knappen Finanzen zu fördern, es ist langfristig gesehen eine gute Kapitalanlage mit einem sehr guten «return on investment».

Ich bitte Sie daher, den Antrag der Minderheit zu unterstützen.

**Weber Agnes (S, AG):** Jeder grössere Betrieb, der etwas auf sich hält, hat heute eine Ombudsstelle, zum Beispiel das Kantonsspital Aarau.

Ich möchte das Thema noch von einer etwas anderen Seite her beleuchten. Eine Ombudsstelle passt bestens zu Stichworten wie Qualitätssicherung, Kundenorientierung, Kundenzufriedenheit und Leistungsausweis. Das sind auch Stichworte des New Public Management. Eine solche Stelle dient tatsächlich der Fremdevaluation und der Verbesserung der betrieblichen Abläufe in der Bundesverwaltung. Wer A sagt zu den Ideen des New Public Management, sollte auch B sagen zur Ombudsstelle, zu einem einfachen und kostengünstigen Qualitätssicherungsinstrument, das die Kunden und Kundinnen dieses Staates ernst nimmt.

Als Parlamentarier und Parlamentarierinnen mit einem Beruf müssten wir eigentlich sehr froh sein über ein bisschen Unterstützung bei den Ombudsaufgaben, die wir leisten.

**Fritschi Oscar (R, ZH),** Berichterstatter: Die Kommission hat sich mit der Ombudsstelle – ohnehin ein Dauerbrenner der

helvetischen Politik – schwergetan. In der Subkommission sorgte der Stichtscheid des Präsidenten dafür, dass die Ombudsstelle Mehrheitsantrag blieb. In der Plenarkommission gab bei 16 zu 16 Stimmen der Stichtscheid des Präsidenten den Ausschlag, dass die Ombudsstelle jetzt als Minderheitsantrag vorgebracht wird.

Wenn ich die Auslegeordnung der Argumente in aller Kürze resümiere:

Die Minderheit argumentiert:

1. Da es gegen die Ombudsstelle keine grundsätzliche Opposition in der Sache gebe, bestehe eben jetzt die Gelegenheit, für den Einbau in die Verfassung zu sorgen.

2. Auch alle Kantone, welche diese Institution kennen würden, würden sie in der Verfassung erwähnen, was angesichts der speziellen Stellung der Ombudsstelle im Gewaltgefüge auch sinnvoll sei.

3. In der Verfassung werde eine Ermächtigung verankert, nicht aber ein Auftrag, der trotz der Situation der Bundesfinanzen sofort auszuführen wäre.

Die Mehrheit macht demgegenüber geltend:

1. Eine explizite Nennung der Ombudsstelle in der Verfassung sei nicht nötig. Die Einführung einer solchen Institution wäre auch aufgrund der bestehenden Verfassungsgrundlage möglich; bei früheren Anläufen – parlamentarische Initiative Borel – sei nie davon die Rede gewesen, dass die Verfassungsgrundlage nicht gegeben sei.

2. Strebe man nun aber einen eigenen Verfassungsartikel an, so erwecke dies den Eindruck, man lege besonderes Gewicht auf die zu schaffende Institution; das aber könne die gesamte Vorlage belasten.

3. Das Aufzeigen eines neuen staatlichen Organs sei in der heutigen Finanzsituation ein falsches Signal, weil es als Bereitschaft des Parlamentes verstanden werden könne, den Staatsapparat weiter auszubauen.

Wenn ich nun versuche, diese Argumente zu werten, muss ich zuerst betonen – an diesem Kernpunkt lief die Diskussion eher vorbei –: Es geht nicht in erster Linie um eine Diskussion über die Wünschbarkeit oder Nichtwünschbarkeit einer Ombudsstelle, sondern es geht darum, ob wir diese Institution jetzt in der Verfassung verankern wollen oder nicht. Da würde für mich eigentlich das zweite Argument der Gegner am meisten ins Kalkül fallen: Ein Verfassungsartikel für die Ombudsstelle ist dann ein besonderes Zeichen, wenn er an sich gar nicht nötig wäre. Das Beschliessen eines eigenen Verfassungsartikels – so glaube ich im Gegensatz zu meiner Fraktionsfreundin Vallender – würde bei dieser Ausgangslage als Neuerung und nicht als Nachführung empfunden.

Darum schlage ich Ihnen im Namen der knappen Mehrheit vor, auf diesen Artikel 146a zu verzichten.

**Leuba** Jean-François (L, VD), rapporteur: Coucou! Revoilà la question de l'ombudsman, de l'ombudsfrä, de l'ombudsstelle!

Cette question est pour le moins controversée. La sous-commission s'est prononcée en faveur de la création de cette disposition constitutionnelle par 6 voix contre 6 avec la voix prépondérante du président.

La commission s'est prononcée contre cette création par 16 voix contre 16 avec la voix prépondérante du président. Néanmoins, puisque je représente ici la majorité de la commission, je crois qu'il faut insister sur le fait que c'est un mauvais signe que l'on donnerait en inscrivant cette règle dans notre constitution.

Beaucoup de citoyens vont y voir un gonflement de l'administration fédérale, parce qu'il est clair que nous n'allons pas désigner un ombudsman ou une ombudsfrä, mais qu'on va désigner une ombudsstelle. On crée un nouvel office, qui aura un certain nombre de fonctionnaires. C'est une nouvelle dépense qu'on entraîne pour la Confédération. C'est donc un mauvais signe dans le cadre de la mise à jour de cette constitution.

La question n'est pas tellement une question de fond, il me semble qu'elle est ailleurs. Nous constatons que cette institu-

tion n'existe pas dans la constitution actuelle. Dès lors, si l'on s'en tient aux critères de mise à jour, nous sommes dans le cas où l'institution n'existe pas, où la question est fortement controversée dans la sous-commission, dans la commission et dans notre Parlement. Par conséquent, nous devons nous abstenir d'introduire cette nouveauté dans la mise à jour de la constitution.

C'est vraiment là que se trouve la question. D'ailleurs, la minorité de la commission, par la voix de Mme Hubmann fait une proposition modeste. Elle introduit cette disposition sous forme de clause potestative: «La loi peut prévoir la création d'un organe de médiation ...». Mais alors, nous entrons dans un monde virtuel. D'une part, nous avons une formule potestative, d'autre part, cette formule potestative n'est pas nécessaire, puisque, de toute manière, il est possible de créer un poste d'ombudsman sans que ce soit inscrit dans la constitution. Quand M. Borel a déposé son initiative parlementaire du 16 juin 1993 (93.441. Ombudsman. Médiateur fédéral (Ombudsman) à laquelle notre Parlement n'a pas donné suite, personne n'a fait de proposition de modifier la constitution pour permettre cette création: c'était uniquement au niveau légal. Donc, ça n'est pas contesté. Si l'on veut créer ce poste, on le crée au niveau légal; il n'est pas besoin d'une disposition constitutionnelle.

Dans quelle situation nous trouvons-nous alors? Nous nous trouvons dans la situation où ceux qui souhaitent la création de ce poste d'ombudsman n'ont pas besoin de cette disposition constitutionnelle; ils ne voteront certainement pas non au projet de réforme de la constitution parce que cette disposition ne s'y trouve pas, puisqu'elle ne se trouve pas dans la constitution actuelle. Au contraire, ceux qui vont craindre le gonflement de l'administration, ceux qui ne veulent pas entendre parler de poste d'ombudsman, ceux-là pourront prendre prétexte de cette disposition pour refuser la réforme de la constitution.

Ceux qui ont vraiment pour souci de faire passer ce projet, qui n'est peut-être pas enthousiasmant pour le citoyen, s'ils veulent véritablement le faire passer, il ne faut pas multiplier les peaux de banane dans la marche de la constitution vers sa ratification par le peuple.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Die Einführung einer Ombudsstelle ist keine Verfassungsfrage, sondern eine Frage des politischen Willens. An diesem hapert es. Die Einführung einer Ombudsstelle wird im Parlament schon seit den siebziger Jahren diskutiert. Das Bundesamt für Justiz hatte sogar bereits eine Vorlage vorbereitet; und nie hat jemand die Verfassungsmässigkeit einer Ombudsstelle in unserem Land in Frage gestellt. Es ist daher wirklich nur eine Frage des politischen Willens, und diese Geschichte ist eine Trauergeschichte.

Das Thema wurde interessanterweise im Jahr 1970 durch ein Postulat von Nationalrat Otto Fischer aufgenommen. Es gab mehrere Initiativen, eine Motion von Herrn Ständerat Gadiant wurde sogar überwiesen; nachher lehnte man das alles wieder ab. Der Bundesrat hatte eine Ombudsstelle im Militärbereich vorgeschlagen; das lehnten Sie auch ab.

Angesichts der Umstrittenheit dieser Frage erscheint es dem Bundesrat nicht als opportun, die nachgeführte Bundesverfassung damit zu belasten. Wenn eine Mehrheit des Parlamentes will, kann mittels parlamentarischer Initiative eine Ombudsstelle auch ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlage eingeführt werden; die entsprechende Vorlage liegt in der Schublade. Bisher hat es am entsprechenden politischen Willen gefehlt, und die Zeitumstände mit der aktuellen Finanzlage des Bundes sind heute sicher nicht günstiger als früher.

Deshalb empfehle ich Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen und die Aufnahme einer expliziten Verfassungsbestimmung für eine Ombudsstelle abzulehnen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit

70 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

58 Stimmen

**Art. 147**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Leuba** Jean-François (L, VD), rapporteur: A l'intention du Bulletin officiel, j'aimerais préciser que la commission s'est posé une question que nous nous posons de temps en temps, à savoir si certains objets d'importance mineure ne pourraient pas, à l'article 147, être attribués à l'une des Chambres seulement. On a invoqué, par exemple, que l'on pourrait traiter les pétitions uniquement dans notre Conseil et les garanties aux constitutions cantonales uniquement au Conseil des Etats.

Finalement, ni la Commission des institutions politiques ni la Commission de la révision constitutionnelle n'ont accepté cette idée. Nous nous en tenons strictement ici au bicaméralisme. Nous estimons que tout notre système est fondé sur deux Chambres et que ce système doit être respecté, même pour les décisions d'importance mineure. Je fais au surplus observer que lorsqu'il s'agit de problèmes d'importance mineure, ils ne retiennent pas très longuement l'attention de notre Parlement.

Angenommen – Adopté

**Art. 148, 149**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

**Art. 150**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Präsident:** Die Absätze 3 und 4 werden unter Vorbehalt des Entscheides bei Artikel 153a genehmigt.

Angenommen – Adopté

**Art. 151, 152**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

**Art. 153**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Leuba** Jean-François (L, VD), rapporteur: Peut-être faut-il apporter une précision à l'article 153. Vous voyez que la commission vous propose d'étendre l'immunité pour les propos tenus devant les Conseils et dans leurs organes. On a voulu, par cette extension, également protéger le député qui s'exprime, par exemple, dans un bureau, dans un bureau de l'administration. Dans ces conditions, il nous est apparu opportun qu'on ne limite pas strictement à l'assemblée, c'est-à-dire dans notre salle, à ce qui se fait dans les commissions, à ce qui se fait dans les groupes, mais vraiment on a étendu, avec le mot «organes», l'immunité à tout ce qui concerne directement l'activité parlementaire et l'organisation parlementaire.

Angenommen – Adopté

**Art. 153a**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Antrag Fischer-Seengen

Abs. 1

Die Bundesversammlung erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder des Dekretes.

Eventualantrag Fischer-Seengen

(falls der Hauptantrag abgelehnt wird)

Abs. 1

Die Bundesversammlung erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder der Parlamentsverordnung.

Proposition Fischer-Seengen

Al. 1

L'Assemblée fédérale édicte les dispositions qui contiennent des règles de droit sous forme de loi fédérale ou de décret.

Proposition subsidiaire Fischer-Seengen

(au cas où la proposition principale serait rejetée)

Al. 1

L'Assemblée fédérale édicte les dispositions qui contiennent des règles de droit sous forme de loi fédérale ou d'ordonnance du Parlement.

**Fischer-Seengen** Ulrich (R, AG): In Artikel 153a ist vorgesehen, das Wort «Verordnung» für rechtsetzende Bestimmungen zu verwenden, die nicht dem Referendum unterstehen, und zwar für Bestimmungen, die das Parlament erlässt. Demgegenüber werden in Artikel 170 rechtsetzende Bestimmungen des Bundesrates, soweit dieser durch die Verfassung oder durch das Gesetz diesbezüglich ermächtigt ist, ebenfalls mit «Verordnung» bezeichnet. Hier wird also der gleiche Terminus für zwei völlig verschiedene Dinge verwendet, was ich als unzweckmässig erachte. Es ist nicht sinnvoll, wenn man in der neuen Verfassung bereits einen solchen Begriffswirrwarr anstellt.

Welches sind nun die Alternativen dazu? In der bisherigen Praxis in Bund und Kantonen ist die Verordnung das Rechtsetzungsinstrument der Exekutive. Das erscheint sinnvoll, das müssen wir nicht ändern. Wir können deshalb den Terminus «Verordnung» für die Rechtsetzungstätigkeit der Exekutive belassen. Wir müssen aber eine Änderung bei der Rechtsetzungstätigkeit des Parlamentes vorsehen.

In den Kantonen existieren offenbar verschiedene Bezeichnungen für nichtreferendumpflichtige Rechtsetzungstätigkeiten des Parlamentes. Gewisse Kantone kennen hierfür tatsächlich die Bezeichnung «Verordnung». Andere, z. B. die Kantone Aargau und Bern, verwenden das Wort «Dekret». Damit kann eine klare Unterscheidung zwischen der Rechtsetzungstätigkeit von Exekutive und jener des Parlamentes geschaffen werden. Die Bezeichnung «Dekret» hat sich bewährt, ist unmissverständlich und zweckmässig.

Allerdings wird diesem Terminus der Vorwurf gemacht, er sei autoritätslastig, ja diese Bezeichnung sei gar anrühlich. Hier kann ich die Gegenfrage stellen: Macht es einen grossen Unterschied, ob etwas verordnet oder dekretiert wird? Es kommt doch auf dasselbe heraus. Tatsächlich wird dieser Rechtsetzungsakt von der Behörde vorgenommen, und zwar ohne Referendumsmöglichkeit, ob man nun die eine oder andere Bezeichnung verwendet. Dieses emotionale Argument ist demnach sachlich falsch und psychologisch nicht stichhaltig. Die Bezeichnung «Dekret» ist aus diesen Gründen eine gute Lösung.

Weiter wird auch angeführt, dass im Bundesrecht bis jetzt die Bezeichnung «Dekret» nicht verwendet worden sei. Das trifft zu, aber auch die Bezeichnung «Verordnung» für die rechtsetzende Tätigkeit des Parlamentes ist bis jetzt nicht verwendet worden. Es braucht demnach so oder so eine neue Bezeichnung für diese Tätigkeit; und wenn schon, wählen wir doch bitte die zweckmässige, unverwechselbare!

Wenn Sie nun wider Erwarten der Auffassung sind, dass man das Wort «Dekret» doch nicht wählen soll, wenn Sie sich mit dieser zweckmässigen Bezeichnung, die sich in verschiedenen Kantonen bewährt hat, nicht abfinden können, unterstützen Sie doch bitte wenigstens meinen Eventualantrag, wonach man zur Präzisierung «Parlamentsverordnung» sagt. Dies wäre zwar keine ebenso klare Abgrenzung wie das Wort «Dekret», aber immerhin könnte man die Parlamentsverordnung etwas besser von der Verordnung der Regierung unterscheiden.

In diesem Sinne bitte ich Sie, meinem Antrag zuzustimmen, allenfalls, subsidiär, meinen Eventualantrag zu unterstützen.

**Gross Jost** (S, TG): Die sozialdemokratische Fraktion kann Ihren Überlegungen, Herr Fischer-Seengen, nicht folgen. Der Ansatz, eine Klärung in bezug auf die Formen der Rechtsetzung herbeizuführen, ist sicher gut gemeint. Wir finden den Begriff «Dekret», den Sie im Hauptantrag bringen, zwar nicht anrühlich, aber wir finden, er habe in der Tat etwas Obrigkeitsstaatliches, etwas wenig Bürgernähe und sei kein gebräuchlicher Begriff im bundesstaatlichen Rechtsetzungssystem.

Ohne eine genaue Übersicht über die kantonalen Gesetzgebungen zu haben, möchte ich trotzdem daran erinnern, dass der Begriff «Dekret» von Kanton zu Kanton einen unterschiedlichen Stellenwert hat. Die Abgrenzung von Gesetz und Verordnung in dem Sinne, dass Verordnungen alle nicht-referendumpflichtigen Erlasse umfassen, ist an sich eine klare verwaltungsrechtliche Lösung, die durchaus üblich ist. Dagegen ist der Eventualantrag, der den Begriff «Parlamentsverordnung» vorsieht, sicher der bessere Vorschlag. Ich persönlich würde dem jedenfalls nicht opponieren.

**Präsident:** Für die Kommission spricht Herr Schmid Samuel. Ich bin ihm sehr dankbar, wenn er die Folgen aufzeigt, die der Entscheid bei Artikel 153a auf andere Bestimmungen hat.

**Schmid Samuel** (V, BE), Berichterstatter: Der Präsident hat zu Recht darauf hingewiesen, dass hier in rein terminologischer Hinsicht ein Entscheid gefällt wird, der auch in verschiedenen anderen Artikeln seinen Niederschlag finden wird. Sie erinnern sich, dass wir bereits heute morgen die Behandlung verschiedener Literae oder Absätze verschoben haben. Das hatte keinen materiellen Grund, sondern allein den formellen, dass wir hier bei Artikel 153a im Grundsatz über eine neue Terminologie sprechen.

Ich erinnere Sie einmal an die heutige Regelung, die zwar ihre bewährte Geschichte hat, aber eben doch zu sehr vielen Unklarheiten Anlass gibt. Das ist für uns dann auch der Grund gewesen, diese Terminologie zu überdenken. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft selbst auf diese Problematik hingewiesen.

Es gibt heute Bundesgesetze; das sind Erlasse mit abstrakten Rechtsnormen, die dem Referendum unterstehen. Dann gibt es allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse – und da wird es nun kompliziert. Diese können nichtdringlich sein; sie unterliegen als Erlasse mit abstrakten Rechtsnormen ebenfalls dem fakultativen Referendum. Dann gibt es dringliche allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse; diese können verfassungskonform oder verfassungsändernd sein – je nachdem unterliegen sie dem fakultativen oder dem obligatorischen Referendum. Es gibt auch noch nichtreferendumpflichtige allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, die ebenfalls Rechtssätze enthalten, die aber eben nicht dem Referendum unterliegen. Schliesslich gibt es noch einfache Bundesbeschlüsse; sie enthalten Rechtsanwendungsakte, und auch sie unterliegen keinem Referendum.

Das ist eine Terminologie, die für Fachleute durchaus verständlich sein mag, aber eigentlich dem Erfordernis der Transparenz und der Klarheit hinsichtlich einer aktualisierten Verfassung nicht mehr genügt. So wurde bereits im Jahre 1977 festgehalten, dass diese Ordnung durch ein wahres Tohuwabohu an ordentlichen und ausserordentlichen in der Bundesverfassung und im Geschäftsverkehrsgesetz enthaltenen Rechtsetzungsformen gekennzeichnet sei. Die bestehenden Unsicherheiten können Sie auf Seite 30 des Berichtes der Staatspolitischen Kommission vom 15. Dezember 1995 nachlesen.

Zu dieser Problematik: Die bestehende Unübersichtlichkeit der Rechtsetzungsformen verursache – wie gesagt bereits 1977 festgehalten – grosse sachliche Schwierigkeiten und gefährde dauernd die Demokratie der Rechtsetzung; es sei unerlässlich, sie zu entwirren und zu vereinfachen. Die Verfassungskommission hat sich nun dieser Zielsetzung angeschlossen.

Dabei sind wir von folgendem Leitgedanken ausgegangen: Wir haben als eines der massgeblichen Kriterien für die neue Terminologie das Kriterium des Referendums vorangestellt. Dann, als zweites Kriterium, haben wir gefragt, welches rechtsetzende und welches nichtrechtsetzende Akte sind. Aus diesen zwei Unterscheidungen ergibt sich nun die in Artikel 153a zur Genehmigung vorliegende Terminologie. Dort wird festgehalten, dass die Bundesversammlung rechtsetzende Bestimmungen in Form eines Bundesgesetzes oder eben einer Verordnung, d. h. einer Verordnung des Parlamentes, erlasse. Die übrigen Erlasse ergehen in Form eines Bundesbeschlusses; untersteht dieser nicht dem Referendum, so wird er «einfacher Bundesbeschluss» genannt. Dabei waren verschiedene Einzelfragen in bezug auf die Rechtsetzung zu klären. Es sind das eben generell-abstrakte Normen, oder in bezug auf den Einzelakt ist auch hier darunter zu verstehen, dass es um eine individuell-konkrete Massnahme geht. Selbst wenn auch hier Mischformen denkbar sind, ist doch festzuhalten, dass im Hinblick auf die Reform der Volksrechte später dann definiert wird, dass für rechtsetzende Bestimmungen immer die entsprechende Erlassform zu wählen ist.

Die «Verordnung» als Erlassform der Bundesversammlung ist – entgegen der Darstellung von Herrn Fischer oder der Vermutung, die aus seinen Erläuterungen entstehen könnte – eigentlich nichts Neues. Sie entspricht dem bisherigen, nicht dem Referendum unterstellten allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss, der in Artikel 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes definiert ist.

In der Kommission wurde diskutiert, ob diese Erlassform nicht klarer von der Verordnung des Bundesrates abgegrenzt werden müsste, wie es nun Herr Fischer ebenfalls zur Diskussion stellt. Zu seinem Antrag ist vorweg festzuhalten, dass die abgeänderte, von ihm korrigierte und vertretene Fassung unseres Erachtens zweifellos klarer und besser ist als sein ursprünglicher Antrag. Statt «Verordnung» heisst es einfach «Dekret» und im Eventualantrag «Parlamentsverordnung».

Die Kommission hat diese Terminologiefrage ebenfalls geprüft und auf den Begriff «Dekret» verzichtet. Die etwas altertümliche Terminologie – was für sich allein nicht gegen sie spricht – ist immerhin auf Bundesebene bisher nicht verwendet worden. Der Begriff «Parlament» kommt in der Verfassung im übrigen sonst nur noch in den «Parlamentsdiensten» vor, und es ist unseres Erachtens nicht nötig, diesen Begriff bereits auf Verfassungsebene entsprechend zu präzisieren, wie die Kommission in ihrer Diskussion festgehalten hat; dort stand der Antrag Fischer-Seengen ebenfalls zur Diskussion. Wie dort festgehalten wurde, ist unbestritten, dass diese Form im Geschäftsverkehrsgesetz als Verordnung der Bundesversammlung zu definieren ist.

Im übrigen ist es nicht etwa neu, dass auch das Parlament Verordnungsrechte kennt. Bereits im ersten Entwurf der Tagsetzung für die Bundesverfassung von 1848 hiess es im dortigen Artikel 69: «Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen, sind insbesondere folgende ....», und dann wurde ausgeführt, es seien die Gesetze und Verordnungen zur Ausführung der Bundesverfassung darunter zu verstehen. Sie sehen also: Mit unserer Terminologie schliesst sich eigentlich der Kreis zur ersten Bundesverfassung.

Aus diesen Überlegungen bitte ich Sie, den Antrag Fischer-Seengen abzulehnen und bei der Kommissionsfassung zu bleiben. Ich kann allerdings auch festhalten, dass eine Zustimmung zum Antrag Fischer-Seengen die Systematik an sich nicht gefährdet, aber unseres Erachtens nicht nötig ist.

**Leuba Jean-François** (L, VD), rapporteur: Nous abordons ici une question qui est sans doute difficile et assez abstraite. Je pense que tous les vingt ans, à peu près, notre Parlement se soucie de remettre de l'ordre dans la dénomination des différents actes législatifs qu'il est appelé à prendre. Alors, le moment est venu, on essaie de nouveau de remettre un peu d'ordre parce que finalement, dans la pratique, il y a certains dérapages qui se produisent; par conséquent, on va essayer de concentrer les choses.

Aujourd'hui, nous avons cinq catégories différentes:

1. des lois fédérales qui sont soumises au référendum facultatif – ça nous paraît tout à fait clair;
2. des arrêtés fédéraux de portée générale qui sont soumis au référendum;
3. des arrêtés fédéraux urgents qui sont soumis au référendum obligatoire s'ils dérogent à la constitution, et facultatifs s'ils ne dérogent pas à la constitution;
4. des arrêtés fédéraux de portée générale non soumis au référendum;
5. des arrêtés fédéraux simples.

Pour classer les actes auxquels nous procédons dans ces différentes catégories, c'est un art qui devient extrêmement difficile et qui tient parfois un peu de la magie. L'idée de la commission est de faire quatre catégories tout à fait claires, en vertu de deux critères qui se combinent, et deux fois deux, ça fait quatre.

Premier critère: s'agit-il de règles générales et abstraites ou s'agit-il de cas d'application? Nous avons déjà une division, c'est-à-dire deux catégories.

Deuxième critère: s'agit-il d'actes soumis au référendum ou non soumis au référendum? Nous avons de nouveau deux catégories.

Partant, la commission propose les quatre catégories suivantes:

1. Les lois fédérales. Elles contiennent des règles générales et abstraites qui s'appliquent à tout ce qui tombe sous le coup de ces lois et qui sont toujours soumises au référendum. Je crois qu'ici il n'y a pas beaucoup de questions à se poser.

2. Nous avons ensuite ce que la commission a appelé – je reviendrai ultérieurement sur la proposition Fischer-Seengen – les ordonnances fédérales. Ce sont des lois fédérales, c'est-à-dire qu'elles contiennent des règles générales et abstraites, mais elles ne sont pas soumises au référendum. Il faut ici donner un exemple. Prenons notre règlement du Conseil national: si nous réglons les questions d'indemnités des parlementaires, toute la cuisine interne du Parlement contient naturellement des règles générales qui s'appliquent à tous les parlementaires; mais ces règles générales ne sont pas soumises au référendum parce qu'elles découlent d'une loi qui, elle, est soumise au référendum, mais qui donne une délégation de compétence à notre Parlement pour régler les questions de détail. Dans ces conditions, il est normal que, grâce à la délégation parlementaire, les droits du peuple soient réservés. Mais ce n'est pas à l'exécutif d'exécuter ces lois, c'est à notre Parlement, parce que cela concerne notre ménage interne. Donc, il s'agit là d'ordonnances fédérales qui ne sont pas soumises au référendum.

3. Puis, nous avons les arrêtés fédéraux. Il s'agit là de cas d'application des règles abstraites qui sont posées dans les lois, de cas d'application individuels, mais qui sont soumis au référendum. Le meilleur exemple que l'on peut donner, ce sont les concessions de chemins de fer. On n'a pas voulu laisser au Conseil fédéral le soin d'accorder les concessions de chemins de fer. C'est le Parlement qui doit les accorder. Il doit le faire par des arrêtés fédéraux soumis au référendum, parce que la constitution ou la loi précise chaque fois que ces arrêtés sont soumis au référendum. Ce sont des cas d'application dans lesquels on a voulu que le référendum soit possible.

4. Nous avons tous les autres cas d'application qui sont les arrêtés fédéraux simples qui, eux, ne sont pas soumis au référendum. L'exemple, c'est l'approbation d'une constitution cantonale. Nous le faisons par un arrêté fédéral simple, c'est-à-dire que c'est un cas d'application de la constitution qui nous impose d'approuver les constitutions cantonales, mais évidemment ce n'est pas soumis au référendum. Par conséquent, c'est un arrêté fédéral simple.

On a ainsi quatre catégories: les lois fédérales, les ordonnances fédérales, les arrêtés fédéraux et les arrêtés fédéraux simples.

La proposition Fischer-Seengen ne conteste pas cette catégorisation. M. Fischer est d'accord là-dessus, mais il conteste le mot «ordonnance». Parce que, dans l'esprit de M. Fischer sans doute et d'autres probablement, une ordon-

nance est une décision de l'exécutif, et non du législatif. Il s'agit là exclusivement d'une question de terminologie.

Je fais remarquer que, dans le premier projet de la Constitution de 1848, il était écrit: «Die Gegenstände, welche in den Geschäftskreis beider Räte fallen, sind insbesondere folgende: Gesetze und Verordnungen zur Ausführung der Bundesverfassung.» Donc, la Constitution de 1848 prévoyait déjà des ordonnances de l'Assemblée fédérale pour les cas d'application de la constitution qui ne sont pas des lois. Par conséquent, le terme d'«ordonnance» qui a été retenu par la commission paraît un terme approprié.

Nous vous prions de conserver ce terme et de rejeter la proposition Fischer-Seengen.

Ces actes sont quand même relativement peu nombreux, puisque je rappelle que ce sont les quelques règles abstraites prises par notre Parlement et qui ne sont pas soumises au référendum – c'est la définition de l'ordonnance ou du décret. Si, pour des raisons de sensibilité, vous préférez appeler ces quelques actes qui sont notamment ceux de notre ménage interne «décret» plutôt qu'«ordonnance», vous avez le choix.

La commission vous propose le mot «ordonnance», je vous prie d'accepter sa proposition.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Dieser Artikel 153a fand sich noch nicht in der bundesrätlichen Vorlage, sondern ist in einem anerkennenswerten Effort Ihrer Verfassungskommission mit dem Dienst für die Totalrevision der Bundesverfassung entwickelt worden. Die bisherige Regelung wird zu Recht als kompliziert, wenig übersichtlich und teilweise rechtlich problematisch empfunden. Vor allem die gesetzliche Regelung des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses, der nicht dem Referendum untersteht, ist von Staatsrechtslehrern wiederholt als verfassungswidrig bezeichnet worden. Deshalb kann der Bundesrat dieser neuen Ordnung zustimmen: Sie bringt eine Vereinfachung, eine Klärung und auch eine abschliessende Regelung auf Verfassungsstufe.

Zum Antrag Fischer-Seengen: Nachdem Herr Fischer jetzt nur noch am Eventualantrag festhält, geht es bloss noch um die Terminologie zu rechtsetzenden, nicht referendumsfähigen Erlassen der Parlamentes. Die Bezeichnung als «Verordnung» oder «Parlamentsverordnung» ist eindeutig besser als diejenige des «Dekretes». Wenn Sie den Ausdruck «Parlamentsverordnung» zur Unterscheidung von den bundesrätlichen Verordnungen in der Verfassung einführen wollen, hat der Bundesrat nichts dagegen einzuwenden. Parlamentsverordnungen gibt es schon heute. Bekanntestes Beispiel ist der Milchbeschluss, der auf einer Delegation des Landwirtschaftsgesetzes beruht. Aber auch etwa der Leistungsauftrag an die SBB ist in Form einer solchen Parlamentsverordnung ergangen. Es geht also um eine reine Zweckmässigkeitsfrage.

*Abs. 1 – Al. 1*

**Präsident:** Der Entscheid in Artikel 153a hat Auswirkungen auf die folgenden Bestimmungen: Artikel 130 Absatz 1 Buchstabe d; Artikel 131 Absatz 1 Buchstaben b, c, cbis; Artikel 150 Absätze 3, 4; Artikel 154 Absatz 1; Artikel 155; Artikel 169 Absatz 1; Artikel 180.

*Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Kommission	100 Stimmen
Für den Antrag Fischer-Seengen	20 Stimmen

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Eventualantrag Fischer-Seengen	68 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	59 Stimmen

**Präsident:** Dieses Resultat bedeutet, dass bei allen vorher aufgezählten Bestimmungen die redaktionelle Änderung nachzutragen ist.

*Abs. 2 – Al. 2*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 154***Anträge der Kommissionen: BBI**Propositions des commissions: FF**Antrag Stucky**Abs. 1bis*

....

eter. die Führung des Haushaltes und die Nationalbank;

*Antrag Vallender**Abs. 1ter*

Grundlage von Verordnungen sind besondere Ermächtigungen der Bundesverfassung oder Bundesgesetze.

*Proposition Stucky**Al. 1bis*

....

eter. la gestion du budget et de la Banque nationale;

*Proposition Vallender**Al. 1ter*

Les ordonnances sont édictées sur la base d'une délégation de compétence inscrite dans la Constitution fédérale ou dans une loi fédérale.

**Schmid** Samuel (V, BE), Berichterstatter: Ich erlaube mir, hier eine Vorbemerkung zu machen, bevor wir dann allenfalls noch über die Abänderungsanträge sprechen.

Wir haben jetzt in Artikel 153a die Terminologie festgelegt. Somit können wir Artikel 154 Absatz 1 streichen, weil der Erlass der Bundesgesetze durch die Bundesversammlung jetzt nicht mehr zu regeln ist (vgl. Art. 153a). Hingegen wird hier ein weiteres Stück Verfassungswirklichkeit, also unbestrittene Praxis, zugunsten unserer Bürgerschaft in die Verfassung aufgenommen, wenn wir in Absatz 1bis festhalten, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Dazu gehören insbesondere grundlegende Bestimmungen über verschiedene Erlassbereiche.

Die Kommission hält somit fest, dass sie mit Einführung des Gesetzesvorbehaltes auch einen Zusammenhang zwischen der Gesetzgebung und den Volksrechten sieht, nämlich dahingehend, dass mindestens dieser hier dargestellte Raster an Bestimmungen in ein Bundesgesetz gehört und somit in einem referendumsfähigen Erlass zu regeln ist. Damit sind drei Punkte zentral:

1. Es werden Garantien für Demokratie und Rechtsstaat in die Verfassung aufgenommen.
2. Die bestehende Praxis wird hier festgeschrieben.
3. Für den Bürger wird mit dieser Aufzählung klarer, wo er eigentlich referendumsfähige Erlasse erwarten kann und wo nicht.

Damit ist doch auch noch etwas zum Begriff der «grundlegenden Bestimmungen» zu sagen – auf französisch «fondamental». Dieser Begriff war für uns zentral, denn daraus folgt, dass alle Verordnungen des Bundesrates auf der Grundlage der vom Parlament zu erlassenden Gesetze beruhen müssen. Dabei ist der Katalog des Wichtigen identisch mit der heutigen Praxis des Bundesgerichtes und den Katalogen in den neueren Kantonsverfassungen.

Die Kommission hat diesem Konzept im Grundsatz mit 29 zu 2 Stimmen zugestimmt; die Details waren ebenfalls unbestritten. Wir werden darauf zurückkommen, wenn es darum geht, die Anträge Vallender und Stucky zu begründen.

**Stucky** Georg (R, ZG): Wie der Berichterstatter ausgeführt hat, versucht die Kommission, die Gesetzgebung zu verwestlichen und eine Normenhierarchie aufzustellen, die sie an klaren Kriterien misst. Nun gehören zum Staat nicht nur – wie seinerzeit Professor Giacometti in Zürich und in seinem Standardwerk verkündete – die grundlegende Kompetenzverteilung und die Organisation der Verwaltung und der Behörden, sondern unabdingbar auch der Finanzhaushalt. Ohne Finanzen ist das staatliche Gebilde nicht lebensfähig;

es handelt sich hier also um einen Bereich, der «fondamental» ist, wie soeben Herr Schmid ausgeführt hat.

Es genügt nun nicht, allein in Artikel 117 der nachgeführten Bundesverfassung das Gleichgewicht von Ausgaben und Einnahmen zu deklarieren; es braucht ein ausführendes Gesetz – bzw. Gesetze. Ich weise auch darauf hin, dass bei Buchstabe f von Absatz 1bis, auf der Einnahmenseite, bei der Steuerseite, klar gesagt wurde: Dieser Bereich gehört in ein Gesetz. Nun sprechen wir aber auch von der Ausgaben-seite. Sie ist natürlich ebensowichtig; darum gehört sie auf die gleiche Normebene wie der Buchstabe f.

Zum Finanzhaushaltgesetz gehören auf gleicher Ebene sicher auch das Subventionsgesetz und das Bundesgesetz über den Finanzausgleich. Beim Subventionsgesetz weise ich darauf hin, dass es sich nur um abstrakte Normen der Finanzhilfe und der Abgeltung handelt. Die einzelnen Subventionen können selbstverständlich auf einer tieferen Ebene zu gesprochen werden.

Ich bewege mich mit diesem Antrag immer auf der abstrakten Ebene. Allerdings ist es klar – weil es sich um staatliche Aufgaben handelt –, dass er nicht generell gemeint sein kann, sondern sich auf den Bund und beim Finanzausgleichsgesetz allenfalls auf die Kantone bezieht. Aber es handelt sich immer um die Frage: Wie organisieren wir unseren Staat? Deshalb ist das Kriterium generell nicht anzuwenden. Ich verweise auch auf den Buchstaben f, wo ja von der staatlichen Organisation die Rede ist.

Ich habe in meinem Antrag noch die Nationalbank beigefügt. Auch für sie haben wir zwar einen Verfassungsartikel, der aber wiederum der Erklärung, der Differenzierung, bedarf. Denken Sie nur etwa an den Leistungsauftrag der Nationalbank: auch hier wiederum abstrakte Normen für ein Institut, das – vielleicht etwas überspitzt gesagt – einen Staat im Staat darstellt, das aber durchaus auf die gleiche Ebene gehört wie andere staatliche Grundorganisationen. Deshalb glaube ich, dass die Regelung bezüglich der Nationalbank auf die Ebene des Gesetzes gehört. Ich sage das auch darum, weil die Nationalbank politisch eine enorme Bedeutung hat. Wir werden das bei der Auseinandersetzung um den Währungsartikel sehen – man kann auch sagen: um den Nationalbankartikel –, der ja jetzt in der Vernehmlassung ist. Und ich kann darauf verweisen, dass wir in diesem Saal wiederholt über die Wirtschaftspolitik und die Volkswirtschaft gesprochen haben und immer wieder darauf hingewiesen wurde, wie wichtig die Stellung und die Tätigkeit der Nationalbank sind.

Aus diesen Gründen glaube ich, dass bei beiden Elementen meines Antrages die Kriterien, wie sie von der Kommission aufgestellt worden sind, gegeben sind, dass aber auch aus politischen Gründen, mit Rücksicht auf die Volksrechte, die Gesetzesebene gegeben ist, damit allenfalls ein Referendum – fakultativ – ergriffen werden könnte.

Ich empfehle Ihnen deshalb Annahme meines Antrages.

**Gross** Jost (S, TG): Die sozialdemokratische Fraktion ersucht Sie, den Antrag Stucky abzulehnen – nicht wegen der grundsätzlichen Ausführungen, die Herr Stucky in bezug auf die Finanzpolitik und die Nationalbank gemacht hat. Selbstverständlich brauchen diese Sachbereiche gesetzliche Grundlagen, sei es nun das Finanzhaushaltgesetz, das Subventionsgesetz oder das Nationalbankgesetz. Das ist völlig unbestritten.

Es geht nicht um diese Frage, sondern um die Frage, ob die beantragte Ergänzung systematisch in Artikel 154 Absatz 1bis hineinpasst. Sie passt nicht hinein, weil dieser Artikel ganz klar abstrakt und dogmatisch umschreibt, was unter den Begriff des formellen Gesetzes fallen soll.

Das ist eine Umschreibung, die zahlreiche kantonale Verfassungen auch enthalten. Aber keine kantonale Verfassung hebt im Rahmen der Umschreibung des formellen Gesetzesbegriffes einzelne Sachbereiche, einzelne politische Bereiche extra hervor. Das ist unnötig. Selbstverständlich kann man das Anliegen von Herrn Stucky problemlos unter die Literae e und f von Absatz 1bis subsumieren.

Die sozialdemokratische Fraktion findet im übrigen, dass es ein sehr geglückter Versuch ist, hier den formellen Gesetzes-

begriff in die Verfassung einzuführen. Dies erfolgt nicht im Sinne einer abschliessenden Enumeration, sondern im Sinne einer demokratischen Legitimation des formellen Gesetzes und auch im Sinne der wichtigen Abgrenzung der Rechtsetzungskompetenzen zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat.

Aber es wäre überflüssig, unnötig, nicht sachadäquat gemäss, wenn Sie jetzt einzelne Sachbereiche in diesen Absatz aufnehmen. Sie müssten dann eine ganze Anzahl weiterer wichtiger Bereiche, die des formellen Gesetzes bedürfen, auch in diese anders strukturierte Umschreibung des formellen Gesetzes aufnehmen.

Deshalb muss der Antrag Stucky abgelehnt werden – nicht aus grundsätzlichen Überlegungen, nicht weil wir nicht seiner Auffassung wären, dass es ein Gesetz braucht, sondern aus grundsätzlichen Überlegungen in bezug auf die Systematik dieses Absatzes.

**Dettling Toni (R, SZ):** Wie die beiden Berichterstatter bereits ausgeführt haben, handelt es sich hier tatsächlich um ein Kernstück des Organisationsrechtes. Es geht einmal darum, eine klare Gliederung der Erlassformen vorzusehen; es geht aber auch darum, erstmals eine Definition für das formelle Gesetz zu verankern. Artikel 154 Absatz 1bis – das möchte ich hier ganz klar festhalten – ist nicht eine abschliessende Enumeration, es können also noch weitere grundlegende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes erlassen werden. Ich möchte aber andererseits gleichzeitig darauf hinweisen, dass das Bundesgesetz neuerdings die Regelform für grundlegende Bestimmungen ist. Es ist aber selbstverständlich weiterhin zulässig, solche grundlegende Bestimmungen auch auf Verfassungsstufe zu verankern, wie wir das beispielsweise bei der Mehrwertsteuer oder bei der direkten Bundessteuer tun. Ich möchte das hier ganz klar zuhanden der Materialien festhalten.

Zum Antrag Stucky: Wir sind uns alle einig, dass das wichtige Sachgebiete sind, deren Regelung zweifellos auf die Gesetzesstufe gehört. Aber mindestens ich persönlich teile die Ansicht, wie sie vorher von Herrn Gross vorgetragen worden ist: Wenn wir das jetzt hier als einzelnen Sachbereich aufnehmen, dann schaffen wir damit eine Ausnahme, die nicht der Systematik entspricht, wie sie in Artikel 154 Absatz 1bis vorgesehen ist. Mit einer solchen Ausnahme geben wir diesem speziellen Bereich einen besonderen Stellenwert, der insbesondere die vorgesehene Systematik ritzt.

Deshalb würde ich Ihnen eher empfehlen – nicht weil ich dagegen bin, dass solche grundlegenden Bestimmungen auf Gesetzesstufe erlassen werden müssen, sondern aus Gründen der Systematik –, den Antrag Stucky abzulehnen.

**Schmid Samuel (V, BE),** Berichterstatter: Herr Stucky, ich bin Ihrer Meinung, und deswegen stimme ich gegen Sie – da greife ich das Votum von Herrn Dettling auf –, weil man, wenn zwei Bereiche herausgenommen und derart prominent plaziert werden, e contrario Schlüsse ziehen könnte, die wir beide nicht möchten.

Die Haushaltführung wird über das Finanzhaushaltgesetz oder entsprechende gesetzliche Erlasse geregelt. Dass diese Bestimmungen in allen, übrigens nicht abschliessend aufgezählten Bereichen auf Gesetzesstufe gehören, ist in keiner Weise bestritten. Dass im übrigen auch über die ausdrückliche Nennung der organisatorischen Bestimmungen für das Funktionieren dieses Staatswesens – da gehört das Budget zweifellos dazu – das Gefäss vorhanden ist, um den Gesetzgeber zu zwingen, die fundamentalen Bestimmungen referendumsfähig zu machen, ist ebenfalls nicht bestritten. Ich halte dafür, dass dem Prinzip eigentlich Genüge getan ist und wir keine weiteren Ausnahmen ausdrücklich in die ohnehin nicht abschliessende Aufzählung aufnehmen sollten.

Ein letztes: Bezüglich der zusätzlichen Aufnahme der Gesetzgebung über die Nationalbank habe ich noch einen anderen Grund. Zweifellos ist diese Gesetzgebung wichtig. Wir werden aber bei der Behandlung dieses Themas hier im Rat nach meinem Dafürhalten entschieden darauf bedacht sein müssen, dass die Politik sich nicht in die unmittelbaren Berei-

che der Notenbank einmisch, sondern höchstens organisatorisch das Gefäss dafür bereitstellt. Wenn Sie nun hier in Ihrem Antrag die Notenbank als einzige – es gibt auch noch andere wichtige Erlasse in diesem Land! – in einen Artikel aufnehmen, der nicht über die Staatsaufgaben, sondern über den Gesetzesvorbehalt spricht, dann könnte das zu Missdeutungen führen. Ich persönlich habe den Eindruck, dass wir da ein Eigentor schiessen würden.

Der Antrag Stucky stand in der Kommission nicht zur Diskussion; ich persönlich werde ihn aus den genannten Gründen ablehnen müssen.

**Leuba Jean-François (L, VD),** rapporteur: La première remarque qu'il faut faire à propos de la proposition Stucky, c'est que l'article 154 alinéa 1bis, tel qu'il vous est soumis, prévoit expressément: «en particulier». Ce qui veut dire qu'il y a une énumération non exhaustive et qu'évidemment, à part la liste qui est établie là, les autres règles importantes doivent naturellement être édictées sous forme de lois. C'est tout à fait clair. A cet égard, la proposition Stucky, M. Gross l'a déjà souligné, n'apporte finalement rien de plus que ce qui est déjà dans cet article.

La gestion du budget relève de la loi fédérale sur les finances de la Confédération. C'est là qu'est réglée la gestion du budget, et elle relève, de toute évidence, de la lettre f de l'énumération que nous avons donnée à l'alinéa 1bis de cet article 154.

La référence à la Banque nationale peut tomber sous deux lettres de cette énumération. Dans la mesure où la Banque nationale est une personne morale, juridique, ses droits et obligations doivent être réglés par une loi – c'est tout à fait clair, c'est la lettre c –, et, dans la mesure où elle accomplit des tâches de la Confédération, cela relève à l'évidence de la lettre e. Par conséquent, nous ne contestons pas que ce qui concerne le domaine que vise M. Stucky doit être réglé par la loi, c'est bien clair, mais nous tombons dans cette situation particulière que ce qui est visé est déjà compris dans d'autres dispositions; par conséquent, on ne comprendrait plus, à la lecture de cet article, pourquoi on a encore fait une lettre spéciale pour la gestion du budget et de la Banque nationale.

Je rappelle en français ce qu'a dit le rapporteur de langue allemande: nous voulons maintenir une certaine indépendance de la Banque nationale. Cette indépendance pourrait être remise en cause, si on prévoyait ici que tout ce qui concerne la Banque nationale doit être réglé par une loi. Cela pourrait vouloir signifier que l'indépendance de la Banque nationale est très limitée, puisque la loi pourrait régler un certain nombre de points relevant de la Banque nationale.

Je vous invite donc, bien que cette question n'ait pas été soulevée en commission, à rejeter la proposition Stucky.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Artikel 154 Absatz 1bis gemäss der Fassung Ihrer Kommission führt den materiellen Gesetzesbegriff ein. Danach sind alle wichtigen rechtsetzenden Erlasse in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Mit diesem Begriff ist auch ein Delegationsverbot verbunden. Neben einer inhaltlichen Definition bedient sich die Kommission einer beispielhaften Aufzählung solcher materieller Gesetze in den einzelnen Literae. Herr Stucky möchte das nun mit seinem Antrag noch ergänzen.

Ich frage mich, ob der Antrag Stucky nicht zu Missverständnissen Anlass geben könnte, vor allem in bezug auf die Nationalbank. Ich könnte eher eine Erwähnung des Finanzhaushaltgesetzes befürworten, aber wie die Referenten ausgeführt haben, ist es eigentlich durch die anderen Literae bereits abgedeckt.

Heikel scheint mir vor allem die Aufnahme des Begriffes der Nationalbank. Vor allem die französische Übersetzung zeigt genau das, was wir nicht wollen, indem dort das Wort «de» eingefügt ist. Gemeint ist ja nicht «la gestion ... de la Banque nationale», sondern gemeint ist richtigerweise nur «die Nationalbank» an sich. Gerade diese falsche Übersetzung zeigt, dass man da eben doch einen gewissen Eingriff in die Autonomie der Nationalbank hineininterpretieren



könnte. Das wollen Sie sicher nicht, nehme ich an, Herr Stucky; aber es zeigt, wie leicht hier Missverständnisse aufkommen könnten. Deshalb scheint es mir besser zu sein – nachdem Ihnen ja zugesichert ist, dass beide Gesetze ganz klar unter diesen materiellen Gesetzesbegriff fallen –, darauf zu verzichten.

**Vallender Dorle (R, AR):** Mein Antrag bringt keine materielle Neuerung. Sinn und Zweck meines Antrages ist vielmehr eine Klarstellung. Wegleitend sind dabei die folgenden Überlegungen:

1. Artikel 153a definiert neu die Arten von Normen, die das Parlament erlassen kann. Absatz 1 unterscheidet zwischen Bundesgesetzen und – neu – Parlamentsverordnungen.
2. Artikel 154 Absatz 1bis bestimmt, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind.
3. Diese Formulierung könnte zur Missdeutung der beiden Bestimmungen anregen. Es könnte die Meinung entstehen, dass weniger wichtige rechtsetzende Bestimmungen sofort in der Form von Parlamentsverordnungen erlassen werden könnten oder sogar müssten und keiner Grundlage in einem Gesetz bedürften.
4. Dieser Umkehrschluss würde indessen nicht der Meinung der Kommission entsprechen und wäre gegenüber dem jetzt geltenden Recht eine wesentliche Änderung, weil dann die demokratischen Rechte nicht gewahrt wären. Die Meinung ist vielmehr, dass nach wie vor der Stufenaufbau der Rechtsordnung einzuhalten ist. Parlamentsverordnungen brauchen eine Grundlage in einem Bundesgesetz oder – in Ausnahmefällen, die es auch gibt – eine besondere Ermächtigung in der Bundesverfassung.
5. Artikel 154 Absatz 1ter soll diese Verdeutlichung bringen. Ich bitte Sie daher, meinen Antrag zu unterstützen.

**Gross Jost (S, TG):** Die sozialdemokratische Fraktion beantragt Ihnen aus folgenden Gründen, auf diese Ergänzung nicht einzutreten:

Wir haben in früheren Bestimmungen versucht, eine bessere Grenze zu ziehen zwischen der parlamentarischen Autonomie und dem, was der Bundesrat im Rahmen der Exekutivkompetenz zu ordnen, zu regeln, zu vollziehen hat – dies auch im Sinne einer klareren, besseren Gewaltenteilung. Ich denke, es ist sehr gefährlich, wenn wir nun für jede Verordnung – dieser Begriff bezieht sich nicht nur auf Verordnungen des Parlamentes, sondern auch auf solche der Exekutive – eine besondere Rechtsgrundlage in der Bundesverfassung oder im Bundesgesetz voraussetzen.

Es gibt auch eine allgemeine, eine ungeschriebene Vollzugs- bzw. Verordnungskompetenz des Bundes. Es ist eine klassische Aufgabe der Exekutive, dass sie Gesetze des Parlamentes zu vollziehen hat. Durch die Darlegungen von Frau Vallender, die sich primär auf die Parlamentsverordnung beziehen, ist mir nicht klar, ob diese ungeschriebene Vollzugskompetenz, diese Verordnungskompetenz des Bundesrates, in Frage gestellt werden soll. Wir könnten grosse Probleme bekommen, wenn dann eine Lücke in der gesetzlichen Ermächtigung oder eine Lücke in der Verfassung besteht und diese Verordnungskompetenz des Bundesrates keine rechtliche Grundlage hätte. Wenn schon, so müsste Frau Vallender ganz klar präzisieren, dass sich ihr Ergänzungsantrag nur auf die Parlamentsverordnung bezieht. Er kann sich aus unserer Sicht mit Sicherheit nicht auf die Verordnungskompetenz des Bundesrates beziehen, die eine ungeschriebene Vollzugskompetenz des Bundesrates im Sinne der klassischen Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Parlament darstellt.

Aus diesen Gründen möchte ich Frau Vallender einladen, ihren Antrag zu präzisieren. In dieser Form – das ist klar – muss er abgelehnt werden.

**Vallender Dorle (R, AR):** Als ich den Antrag formulierte, gab es natürlich noch keine Änderung der Vorlage gemäss dem Eventualantrag Fischer-Seengen, dem wir inzwischen zuge-

stimmt haben. Daher habe ich meinen Antrag gar nie anders formulieren können.

Wir müssen unterscheiden, Herr Gross, zwischen den Artikeln 153a, 154 und 170. Ich habe bereits bei der Begründung meines Antrages davon gesprochen, dass wir hier im Rahmen der Artikel 153a und 154 von reinen Parlamentsverordnungen reden. Ich habe, als ich das Votum vorbereitet habe, zur Klärung diesen Begriff bereits gebraucht – weil er halt eben viel klarer ist. Hier geht es nur um die Befugnisse des Parlamentes. Das, was der Bundesrat als Verordnung erlassen kann, ist in Artikel 170 geregelt. Das kann hier gar nicht geregelt werden.

Das zu Ihrer Orientierung; aber ich hatte es bereits so begründet.

**Präsidentin:** Die FDP-Fraktion unterstützt den Antrag Vallender.

**Schmid Samuel (V, BE),** Berichterstatter: Sie haben in Artikel 154 Absatz 2 den Text – der Antrag Vallender wäre ergänzend dazu –: «Rechtsetzungsbefugnisse können durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird. Die ermächtigende Bestimmung muss die Grundzüge der Regelung festlegen.»

Frau Vallender verlangt nun im Sinne einer Klarstellung eine Ergänzung, wonach Grundlage von Parlamentsverordnungen insbesondere Ermächtigungen der Bundesversammlung oder Bundesgesetze sein müssten. Sie beabsichtigt damit keine materielle Änderung gegenüber der Kommission, hält aber, wie sie dargetan hat, eine Klarstellung für nötig.

Wir sind – der Antrag lag allerdings so nicht in der Kommission vor – der Auffassung, dass dieses Problem über die Delegationsklausel von Absatz 2, die ich oben erläutert habe, eigentlich hinlänglich abgedeckt sei. Denn diese Delegationsregel bezieht sich nicht nur auf die Delegation von Kompetenzen an den Bundesrat, sondern auch auf die Delegation von Kompetenzen des Gesetzgebers an das Parlament, eben für die Parlamentsverordnungen. Insofern erscheint uns der Antrag Vallender überflüssig. Es ist aber zu sagen, dass er die Systematik an sich nicht stört.

**Leuba Jean-François (L, VD),** rapporteur: La proposition Vallender appelle des remarques. D'abord, elle ne change rien au fond. Je l'ai déjà dit lorsque nous avons voté l'article 153, il est tout à fait clair que, s'agissant des ordonnances du Parlement, celles-ci ne sont possibles que lorsqu'il y a une délégation de compétence. C'est une question d'appréciation: la proposition Vallender n'a pas été discutée en commission. Il nous apparaît que l'alinéa 2 de l'article 154, qui précise qu'il ne peut y avoir d'ordonnance que s'il y a une délégation de compétence expresse dans la loi, est suffisant pour faire comprendre que les ordonnances du Parlement sont aussi comprises dans cette expression.

Pour nous, l'alinéa 2 répond au souci exprimé par Mme Vallender.

Si vous estimez que ce n'est pas suffisamment clair, adoptez la proposition Vallender, c'est une question d'appréciation. Mais, évidemment, si on précise toujours tout et si on répète toujours tout deux fois dans la constitution, cette dernière va finir par devenir lourde et longue.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Ich glaube, wichtig ist, dass wir die Bereinigung klar sehen: Der Antrag Vallender muss im Sinne des angenommenen Eventualantrages Fischer-Seengen geändert werden, der bewusst von «Parlamentsverordnungen» spricht. Frau Vallender hat das ja auch mündlich erklärt; vor der Beschlussfassung des Rates konnte sie es nicht so fest-schreiben. Es müsste hier also «Parlamentsverordnungen» eingesetzt werden.

Ich bin mit Ihren Referenten und übrigens auch mit Frau Vallender selber der Meinung: Es ist vielleicht nicht unbedingt notwendig, dass wir diese Klarstellung hier einbringen, aber sie scheint mir politisch klug zu sein. Und zwar einfach deshalb,

weil sonst die Gefahr besteht, dass gewisse Leute sagen könnten, über das Institut der «Parlamentsverordnungen» könnte das Parlament versucht sein – wenn auch nur im Rahmen von Absatz 1bis –, das Referendum zu vermeiden. Dagegen stellen wir klar, dass eine «Parlamentsverordnung» keine Möglichkeit zur Vermeidung eines Referendums ist. Deshalb würde ich politisch diese Klarstellung begrüßen und empfehle Ihnen Zustimmung.

*Abs. 1 – Al. 1*

**Präsidentin:** Hier ist der bei Artikel 153a angenommene Eventualantrag Fischer-Seengen zu berücksichtigen.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1bis – Al. 1bis*

**Präsidentin:** Der Antrag Stucky ist zurückgezogen worden.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

*Abs. 1ter – Al. 1ter*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag Vallender 91 Stimmen  
Dagegen 13 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2  
Angenommen – Adopté*

#### **Art. 155**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Präsidentin:** Über Artikel 155 wurde bei Artikel 153a entschieden.

**Leuba** Jean-François (L, VD), rapporteur: J'aimerais juste faire remarquer que l'adoption de ces articles ne visait qu'au remplacement des termes «arrêté fédéral» par «loi fédérale». Au fond, ces articles n'ont pas été traités. On ne peut pas empêcher quelqu'un de s'exprimer sur ces articles parce que c'est seulement la terminologie qui a été changée.

A l'article 155, la commission s'est posé la question de savoir si les lois fédérales déclarées urgentes devaient être toujours limitées dans le temps. Une discussion assez longue a été menée à ce sujet. Finalement, on a maintenu la limitation dans le temps, par 23 voix contre 7, donc de manière assez claire. C'est pourquoi vous avez à la fin de l'alinéa 1er: «Elle doit être limitée dans le temps.» Nous estimons que si on déclare une loi urgente, on peut toujours la prolonger, certes, mais elle doit être limitée dans le temps, afin qu'on ait le temps de réfléchir et de voir les effets d'une loi qu'on a faite dans la précipitation.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 156, 172 Abs. 1, 2**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Präsidentin:** Artikel 156 hat einen Zusammenhang mit Artikel 172 Absätze 1 und 2. Wir behandeln diese Artikel gemeinsam.

**Schmid** Samuel (V, BE), Berichterstatter: Ich glaube, hier ist es zweckmässig, wenn am Anfang der Antrag der Mehrheit begründet wird. Dies um so mehr, als er sich vom Entwurf des Bundesrates abhebt. Danach wird sich die Minderheit mit dem Bundesrat zusammen in der Debatte zu schlagen haben!

Wir haben in Artikel 156 im Entwurf des Bundesrates die Bestimmung, dass die Bundesversammlung «sich an der Gestaltung der Aussenpolitik» beteilige und «die Pflege der Beziehungen zum Ausland» beaufsichtige.

Die Mehrheit der Kommission beantragt, dass die Bundesversammlung «die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik» festlegt und «bei deren Gestaltung» mitwirkt. Ausgangspunkt ihrer Überlegungen ist einmal die Botschaft des Bundesrates selbst, wo auf Seite 392 – im Sinne der Mehrheit der Kommission! – zu Recht festgehalten wird: «Die Verfassung kennt im auswärtigen Bereich keine starre Kompetenzaufteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat; vielmehr halten parallele, sich überlagernde Zuständigkeiten die beiden Gewalten zum Zusammenwirken an.» So lautet die Zusammenfassung des Bundesrates zu heutiger Praxis.

Für die Mehrheit war massgebend, dass diese bisherige Zusammenarbeit doch zu etlichen Problemen Anlass gab. So bestand die Zusammenarbeit in erster Linie darin, dass der Bundesrat die Aussenpolitischen Kommissionen konsultieren konnte und/oder dem Parlament Berichte vorlegte, die dann zur Kenntnis genommen oder nicht zur Kenntnis genommen werden konnten. Sie führten dann allerdings, obwohl dort grundlegende Ziele zur Diskussion gestellt wurden, gleichwohl nicht zu klaren Entscheidungen.

Diese Kenntnisnahme von Berichten ermöglichte zwar eine parlamentarische Aussprache über die aussenpolitische Zielsetzung, in der Praxis wurde die Form dieser Kenntnisnahme allerdings als unbefriedigend empfunden. Ausdruck dieses Unbehagens war im Jahre 1995 auch die Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes um Artikel 44bis, was jedoch nach wie vor keine differenzierte Stellungnahme des Parlamentes erlaubt, sondern eben nur diese Konsultation der Aussenpolitischen Kommission umfasst. Gerade der Prozess der europäischen Integration sowie die zunehmende internationale Verflechtung verlangen vermehrte Verknüpfungen von aussenpolitischen mit innenpolitischen Beziehungsbereichen, so dass eigentlich zu beobachten ist, dass die Wirkung und die Wichtigkeit der Aussenpolitik in bezug auf die Auswirkungen in der Innenpolitik wachsend sind.

Dieses Bedürfnis wurde z. B. vom Nationalrat mit der Motion für ein aussenpolitisches Konzept der Schweiz, welche vom Ständerat als Postulat überwiesen wurde, zum Ausdruck gebracht. Damit wurde aber auch dargetan, dass das Parlament eigentlich bereits heute in diesem Bereich weit grössere Mitspracherechte haben könnte, als man vordergründig zugibt.

In einem Detail wurde der ursprüngliche Antrag der SPK modifiziert bzw. verbessert, und zwar in Artikel 172 Absatz 1 – wir behandeln die beiden Bestimmungen ja zusammen –, wo gesagt wird, dass der Bundesrat die Aussenpolitik nicht nur im Rahmen der von der Bundesversammlung gesetzten Ziele, sondern auch subsidiär direkt gestützt auf die Bundesverfassung zu besorgen habe. Das heisst, dass der Bundesrat unmittelbar gestützt auf die Bundesverfassung handeln kann, solange ihm die Bundesversammlung keine entsprechenden Ziele gesetzt hat. Damit wird eigentlich bereits dargetan, dass auch in der Formulierung der Kommissionsmehrheit garantiert bleibt, dass das Prinzip des Handelns in der Hand des Bundesrates bleibt. Es wird in Artikel 172 auch grundsätzlich gesagt, dass der Bundesrat die Schweiz nach aussen vertritt.

Die Bundesversammlung hat, wie bereits am Beispiel der Motion aus dem Jahre 1991 gezeigt, schon heute die Kompetenz, aussenpolitische Ziele festzusetzen. Sie hat davon allerdings selten davon Gebrauch gemacht, was eigentlich nicht der zunehmenden Bedeutung der Aussenpolitik für unser Land entspricht. Insofern bewegt sich auch der Antrag der Mehrheit durchaus im Rahmen der rechtlichen Nachführung. Neu ist allenfalls das politische Element, dass gemäss Mehrheit vermehrt auch das Parlament selbst in die Pflicht und Verantwortung genommen werden kann.

Ein häufiges Missverständnis gegenüber den Anträgen der SPK bzw. der Mehrheit der Verfassungskommission ist jenes, dass man befürchtet, hier greife jetzt eine detaillierte Festlegung der operativen Führung der Aussenpolitik Platz. Das ist

nicht die Meinung der Kommissionsmehrheit; es wäre auch nach Meinung der Mehrheit nicht zweckmässig. Die Mehrheit der Räte würde im übrigen wahrscheinlich, wie anzunehmen ist oder unterstellt werden kann, auch darauf verzichten. Es geht, wie gesagt, nur um die grundlegenden Ziele, was beispielsweise die Frage eines EU-Beitritts sein könnte. Der Bundesrat hat diese Ziele jetzt zwar in Berichten dargestellt, aber keine eigentliche Konsultation durchgeführt, keine Zielsetzung und keinen Entscheid durch das Parlament erhalten. Soviel im ersten Teil unserer Ausführungen bzw. der Darstellung der Meinung der Kommissionsmehrheit zur Änderung in bezug auf den Entwurf des Bundesrates. Ich behalte mir vor, nach der Begründung des Antrages der Minderheit und der Diskussion nochmals darauf zurückzukommen.

**Dettling** Toni (R, SZ): Ich begründe den Antrag der Minderheit: Zweifellos befinden wir uns hier an einer Schlüsselstelle des nachgeführten Vertragswerkes. Dabei möchte ich einleitend feststellen, dass Artikel 156, also die Mitwirkungsrechte des Parlamentes in der Aussenpolitik, in einem engen Konnex mit Artikel 172 steht, wo die Zuständigkeit des Bundesrates in der Aussenpolitik geregelt ist. Weil dieser Konnex besteht, ist es auch sinnvoll, beide Minderheitsanträge zu diesen Bestimmungen gleichzeitig zu begründen. In beiden Fällen befinde ich mich als Sprecher einer zahlenmässig beachtlichen Minderheit weitgehend auf der Linie des Bundesrates, wobei die Minderheit in Artikel 172 Absatz 1 lediglich noch zusätzlich die Mitwirkungsrechte des Parlamentes bei der Festlegung der Zuständigkeit des Bundesrates ausdrücklich vorbehält.

Worum geht es? Unbestritten zwischen Mehrheit und Minderheit sind die neuerdings in Artikel 47bis a GVG stipulierten Mitwirkungsrechte des Parlamentes in der Aussenpolitik. Dort ist nämlich festgehalten, was in Artikel 156 in der Fassung der Minderheit bzw. des Bundesrates festgeschrieben werden soll, wobei die Fassung des Bundesrates sogar noch etwas über die bestehende Gesetzgebung hinausgeht. Es geht um die Beteiligung des Parlamentes an der Gestaltung der Aussenpolitik und um die Beaufsichtigung der Pflege der Beziehungen zum Ausland, was selbstverständlich auch die hinreichende Information der Räte in diesen beiden Belangen voraussetzt. Insoweit entspricht der Entwurf des Bundesrates und der ihn unterstützenden Kommissionsminderheit der Verfassungswirklichkeit.

Die Kommissionsmehrheit möchte nun aber wesentlich weiter gehen, indem sie ausdrücklich stipuliert, dass – entgegen der heutigen Praxis – die Bundesversammlung die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik festzulegen hat. Das ist nicht eine Fortschreibung bewährter Verfassungswirklichkeit – es wurde vorhin auch von Kollege Schmid angetönt –, sondern stellt nach Auffassung der Minderheit eine Neuerung dar, die im Konzept zum Nachführungsteil keinen Platz hat. Denn es steht klar fest, dass das Parlament bis heute nie solche Zielsetzungen festgelegt hat.

Nebst der unzulässigen Ritzung des Nachführungskonzeptes sprechen aber auch gewichtige politische Gründe gegen die von der Kommissionsmehrheit beantragte Erweiterung der Kompetenzordnung der Räte in diesem sehr sensiblen Bereich. In der Aussenpolitik bewegen wir uns nicht in einem freien oder – wenn Sie so wollen – eigenständig legiferierbaren Raum. Vielmehr ist es notwendig, dass wir mit anderen Staaten zusammenarbeiten und uns mit ihnen in einem ständigen Dialog auseinandersetzen. Daraus ergibt sich eine grundlegend andere Legiferierungssituation als im innenpolitischen Bereich. Denken Sie nur an die Schwierigkeiten, die wir uns aufladen würden, wenn die Räte im voraus, also ohne Absprache mit den anderen Staaten, die grundlegenden Ziele dekretieren würden.

Dazu kommt, dass wir in der Aussenpolitik jederzeit handlungsfähig sein müssen, denn selbst wenn die grundlegenden Ziele durch das Parlament abgesegnet sind, kann sich eine Entwicklung ergeben, die eine sofortige Änderung dieser Zielsetzungen erforderlich macht.

Schliesslich würden wir uns – dies kann mit grosser Sicherheit vorausgesagt werden – bei der Festlegung der grundlegen-

den Ziele der Aussenpolitik zweifellos in endlose Diskussionen verstricken. Was würde beispielsweise passieren, wenn unüberwindbare Differenzen zwischen den beiden Räten bei der Festlegung der grundlegenden Ziele entstehen würden? Wäre dann der Bundesrat in Ermangelung der vom Parlament festzulegenden grundlegenden Zielsetzungen in der Aussenpolitik blockiert oder gar nicht handlungsfähig? Die Immobilität und der Kompetenzwirrwarr wären offenkundig.

Gerade in der Aussenpolitik braucht es jedoch eine starke Führung, die – nach Auffassung der Minderheit – eindeutig in der Hand des Bundesrates bleiben muss.

All diese Gründe sprechen klar gegen die von der Mehrheit der Kommission beantragte Ausweitung der Zuständigkeitsregelung des Parlamentes. Eine solche Ausweitung ist aber auch als eine eindeutige Neuerung abzulehnen.

Ich bitte Sie daher, der Minderheit zuzustimmen, und in Artikel 172 den Vorbehalt des Zuständigkeitsrechtes des Parlamentes klar zu stipulieren, also auch dort dem Minderheitsantrag beizupflichten.

**Ziegler** Jean (S, GE): Nous avons assisté, depuis maintenant deux jours, à un festival de juristes, à un vrai commerce incestueux entre juristes. Permettez à un pauvre sociologue de dire quelque chose.

Ici, malgré la très mauvaise intervention de M. Dettling, qui a tort sur toute la ligne, une chose était juste, à savoir lorsqu'il disait: c'est vraiment ici un moment de rupture! L'article 172 est à peu près le seul qui prévoit une innovation.

De quoi s'agit-il? Allons-nous continuer, 150 ans après 1848, à assurer le monopole du Conseil fédéral sur la politique étrangère? Ou allons-nous enfin donner au Parlement les compétences, comme le dit la majorité de la commission, de fixer les «orientations fondamentales» de cette politique étrangère? Il est évident qu'il faut rompre avec ce monopole, et qu'il faut donner au Parlement la compétence de fixer les orientations fondamentales de la politique étrangère. Voici pourquoi:

D'abord quelques remarques d'histoire. Je comprends pourquoi le monopole est né. Si vous regardez en arrière diachroniquement, jusqu'en 1848, le premier ministre des affaires étrangères était un zurichois du nom de Jonas Furrer. Dans les années cinquante du XIXe siècle, la Suisse était un pays révolutionnaire, un pays internationaliste. Insurrection à Neuchâtel en 1857: le peuple neuchâtelois voulait faire pendre les royalistes. Le Conseil fédéral a dû calmer le jeu, éviter la guerre avec la Prusse.

Jakob Stämpfli et la gauche radicale voulaient envahir la Savoie à peu près au même moment. De nouveau, la majorité du Conseil fédéral a dû retenir les troupes. Genève était un foyer de révolutionnaires anti-piémontais, anti-Royaume de Sardaigne. Il y a même eu des gendarmes genevois qui ont attaqué et participé à des embuscades dans le pays du Faucigny et dans la vallée de l'Arve. Là, de nouveau, contre un peuple solidaire, internationaliste, marqué par l'esprit révolutionnaire de 1848, européen, le Conseil fédéral a dû calmer le jeu, monopoliser, tenir en main tout seul la politique étrangère. Je comprends comment, historiquement, le monopole est né.

Aujourd'hui, par contre, 150 ans plus tard, les temps ont changé complètement. Distinguer entre politique étrangère et politique intérieure, c'est une argutie de juriste, c'est-à-dire rien du tout, un jeu académique. Il y a un champ politique unique, structuré de façon cohérente, une logique homogène: il y a la politique. Vouloir séparer la politique étrangère de la politique intérieure, c'est totalement absurde!

Je prends deux exemples: Comment voulez-vous entrer aux Nations Unies après l'échec de 1986? Obtenir pour la future initiative populaire un vote des cantons et du peuple majoritairement favorable pour entrer enfin à l'ONU? Si vous ne donnez pas l'occasion au débat de s'appuyer sur une compétence parlementaire, si notre Parlement reste en politique étrangère cet eunuque qui n'a rien à dire, qui n'est qu'une pure chambre d'enregistrement: impossible!

Même chose pour l'Europe. S'il n'y a pas un mouvement de fond, s'il n'y a pas une compétence constitutionnelle du Par-

lement de fixer des orientations dans ce domaine, vous n'avancerez jamais d'un pas, même pas d'un millimètre, en direction de l'Europe. Et c'est l'échec programmé.

Jusqu'ici, le Conseil fédéral est dans cette situation. Je suis membre de la Commission de politique extérieure de notre Conseil, je le sais bien. M. Gross Andreas, mes camarades de la commission et M. Cotti, conseiller fédéral, aussi nous cassent les oreilles en disant: «Ah, moi, je vais aller vers le peuple, vers l'opinion publique, populariser la politique étrangère du Conseil fédéral.» En effet, les conseillers fédéraux par des conférences innombrables se crèvent, se fatiguent et s'épuisent à populariser leur politique étrangère. C'est absurde!

Encore une fois, c'est au Parlement de mener la politique étrangère au sens des orientations fondamentales, c'est à l'exécutif de mettre en pratique les orientations que le Parlement fixe, et c'est pourquoi je vous demande de voter la proposition de majorité. C'est un moment et un acte de salubrité publique de voter pour la proposition de la majorité, de briser ainsi le monopole de la politique étrangère que le Conseil fédéral – et il n'a pas tellement réussi d'ailleurs – détient depuis 150 ans maintenant et de donner cette compétence au Parlement qui est la représentation de la nation.

**Schluer Ulrich (V, ZH):** Ich bin für die Stichworte dankbar, die Herr Ziegler jetzt geliefert hat. Sie haben deutlich illustriert, wo wir hinkommen würden, wenn wir dieses formelle Mitwirkungsrecht des Parlamentes in der Aussenpolitik in der Verfassung verankern würden. Das würde bedeuten, dass Herr Ziegler als Mitwirkender an der schweizerischen Aussenpolitik im Ausland mit seinen Geschichten – erfundene Eisenbahnunglücke auf dem Bahnhof Thun usw. – hausieren und die Schweiz offiziell – heute macht er es privat, und das ist meines Erachtens schon bedenklich genug! – in Misskredit bringen könnte. Das wäre die Folge dieser Mitwirkung, wenn Parlamentarier auf eigene Initiative ihre Ansichten, Theorien oder Wirrbilder vertreten und damit Geld verdienen könnten – und dann noch glauben machen würden, sie würden im Namen der Schweizerischen Eidgenossenschaft auftreten! Das ist das Beispiel, das uns gerade noch gefehlt hat!

Der Antrag der Minderheit Dettling, den ich Sie im Namen der SVP-Fraktion zu unterstützen bitte, garantiert die Beteiligung an der Gestaltung, garantiert die Beaufsichtigung, garantiert die Genehmigung des Ausgehandelten, aber er sieht von einer formellen Mitwirkung ab. Diese formelle Mitwirkung ist auch nicht möglich.

Natürlich, wir haben sie erlebt, die vor allem in den letzten Monaten zögerliche, konzeptionslose, oft gesichts- und mutlose Politik des Bundesrates; angesichts der Angriffe, denen unser Land gleichzeitig ausgesetzt war, wurde natürlich bei einigen der Appetit geweckt, hier mitzuwirken, auf eigene Faust etwas Aussenpolitik zu machen. Ist es besser herausgekommen auf diese Weise? Haben die privat motivierten Verhandlungen in New York der Schweiz irgendwelchen Nutzen gebracht? Hoffentlich haben sie wenigstens das Illustrationsmaterial dafür geliefert, dass ein Land auf diese Weise nicht Aussenpolitik betreiben kann.

Es ist nun einmal so, dass das, was dieses Parlament beschliesst, allenfalls unseren Bundesrat bindet, aber es bindet die Gegenseite nicht. Und wenn die Gegenseite nicht in Aufträge eingebunden werden kann, dann sind unsere Instruktionen nicht mehr als nur Empfehlungen!

Selbst wenn wir die Aussenpolitik gelegentlich kritisieren, müssen wir festhalten, dass der Bundesrat keine Aussenpolitik betreiben kann, wenn er nicht beim Eintreten neuer Entwicklungen, beim Eintreffen neuer Vorschläge flexibel handeln und aus seiner Sicht gestalten kann. Es ist dann Aufgabe des Parlamentes oder des Volkes, anschliessend festzustellen, ob das Ausgehandelte, das Erreichte tauglich ist oder nicht.

Die Tatsache, dass der Bundesrat unter dem Druck verhandeln muss, alles, was er aushandelt, durchzubringen – entweder vor dem Parlament oder vor dem Souverän –, baut jenen Druck auf, der notwendig ist, der auch das demokratische Mitwirkungsrecht in diesen Fragen garantiert. Es gibt

dem Bundesrat Stärke – wenn er diesen Druck ausnützt –, dass letzten Endes der Souverän darüber beschliesst, ob seine Ergebnisse tauglich sind oder nicht.

Wenn Sie die bilateralen Verhandlungen verfolgen, so sehen Sie doch, dass es unmöglich ist, dass das Parlament diese Verhandlungen führt! Wenn Sie die Währungskrisen im Fernen Osten verfolgen, ist es durchaus möglich, dass die Schweiz in diesem Bereich unter Umständen sehr kurzfristig Massnahmen treffen muss. Diese kann nicht das Parlament treffen, sondern diese kann nur eine Regierung treffen; dasselbe betrifft die Krise mit den USA. Der Appetit besteht in diesem Land, dass einzelne Gruppen, die auch im Parlament vertreten sind, in bezug auf das Asylrecht eine eigene Aussenpolitik betreiben wollen – das kennen wir doch. Aber es ist nicht möglich, dass ein Staat auf diese Weise international auftreten kann.

Wir haben einen Bundesrat, und der Bundesrat hat die Aufgabe, zu führen. Er hat diese Führungsaufgabe insbesondere in der Aussenpolitik wahrzunehmen. Wenn er überfordert ist, diese Führungsaufgabe wahrzunehmen, muss er eben gegebenenfalls ersetzt werden. Aber dass jeder, dass Gruppen, dass Teile des Parlamentes auf eigene Faust, unter Berufung auf das Mitwirkungsrecht – und keineswegs nur in Grundsatzfragen, sondern durchaus auch in Einzelfragen –, eine eigene Aussenpolitik betreiben, ist nicht möglich. Das schadet unserem Land.

**Thür Hanspeter (G, AG):** Die Voten von Herrn Ziegler und Herrn Schluer haben eigentlich wunderschön gezeigt, wie gross das Missverständnis bei der Interpretation dieser Bestimmung ist. Herr Ziegler lässt sich von einer revolutionären Welle wegtragen und spricht von «rupture», die da geplant sei, und davon, dass alles auf den Kopf gestellt werde. Herr Schluer ist natürlich froh um diese Stichworte. Er hat sie dankbar aufgenommen und unterstellt dem Antrag der Mehrheit das gleiche, nämlich dass dieser zur Folge hätte, dass nicht mehr der Bundesrat die Aussenpolitik führt, sondern irgendwelche privaten Gruppierungen und Organisationen und jeder Parlamentarier noch für sich. Das ist doch alles Unsinn!

Lesen Sie den Artikel! Er besagt doch klipp und klar, dass das Parlament für die Festlegung der grundlegenden Ziele zuständig ist, und das heisst doch auch, dass der Bundesrat auf der Basis dieser Ziele die Aussenpolitik führt.

Was heisst «Festlegung der grundlegenden Ziele»? Wir können das an einem ganz schönen Beispiel entwickeln, das wir vor noch nicht allzu langer Zeit erlebt haben und das für sehr viel Aufruhr gesorgt hat: das EU-Beitritts-gesuch des Bundesrates. Das hat ja eine Riesenempörung ausgelöst! Wir waren damals – nur, damit ich nicht missverstanden werde – für dieses Beitritts-gesuch, aber es stellt sich doch in diesem Zusammenhang die Frage, ob vor einem solchen Schritt nicht die grundlegende Ausrichtung in bezug auf die Europapolitik in diesem Parlament hätte festgelegt werden sollen. Wäre das nicht genau die Frage gewesen, die dem Parlament zur Entscheidung hätte vorgelegt werden müssen? Das heisst nicht, dass man bei der Festlegung der grundlegenden Ausrichtung konkrete Aufträge erteilen würde. Es hätte sich einzig um die Frage gedreht, ob der Beitritt zur EU ein aussenpolitisches Ziel ist, das dieses Land anstreben will und das man dem Bundesrat als Leitplanke mit auf den Weg geben will. Wie er das umsetzt, auf welchem Weg, das ist dann seine Sache, er führt die Aussenpolitik.

Es geht doch nicht darum, im Parlament nun irgendwelche Reaktionen auf aktuelle Ereignisse zu diskutieren, z. B. wenn in Asien die Währung zusammenbricht. Man muss sich einfach am Wortlaut dieser Bestimmung orientieren. Dann erkennt man, dass es um die strategischen Grundausrichtungen geht, um die grundlegenden Fragen. Es geht z. B. auch um die Frage, ob man in bilaterale Verhandlungen einsteigen will oder nicht. Das ist ja effektiv auch so geschehen.

Wenn man in die Vergangenheit zurückblickt, sieht man, dass es zu dieser Frage stets die Diskussion zwischen Bundesrat und Parlament gab, und es gab dazu doch einen Konsens in diesem Parlament. Wenn das nicht der Fall gewesen

wäre, hätte der Bundesrat wenig politische Substanz gehabt, um in solche Verhandlungen einzutreten. Nichts anderes will diese Bestimmung kodifizieren.

Nun hat der Bundesrat in der Kommission auf Artikel 49 Absatz 2 hingewiesen und gesagt, dort sei genügend klar umschrieben, was die grundlegenden Ziele seien. In Artikel 49 Absatz 2 heisst es aber nur: «Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie sowie zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker.» Das sind keine grundlegenden Ziele der schweizerischen Aussenpolitik; das sind ewig gültige Grundsätze. Die Festlegung der strategischen Ausrichtung in der Aussenpolitik ist etwas anderes als das, was in Artikel 49 Absatz 2 sehr generell festgelegt ist.

Herr Dettling befürchtet, dass man dann nötige, sofortige Änderungen nicht mehr vornehmen könne. Diesen Einwand verstehe ich nicht. Wenn man einmal den Weg beschreitet und beispielsweise Beitrittsverhandlungen oder bilaterale Verhandlungen führt, dann gibt es doch keine Notwendigkeit, von einem Tag auf den anderen plötzlich zu sagen, die Beitrittsfrage sei kein strategisches Ziel mehr. Dieses Argument sticht nicht, wenn man den Begriff des grundlegenden Zieles, der strategischen Ausrichtung, richtig versteht. Wenn Differenzen zwischen National- und Ständerat nicht ausgeräumt werden können, ist es eben so, dass das Parlament keine Zielrichtung angeben kann. Was heisst das für den Bundesrat? Er ist frei, die Ziele selbst zu definieren. Das ist dann das Problem des Parlamentes, wenn es sich selbst lähmt, weil sich die Kammern nicht einigen konnten.

Ich bitte Sie also: Verzichten Sie auf Überinterpretationen und auf Dämonisierungen dieser Bestimmungen! Es ist das, was wir in den letzten Jahren in der Praxis getan haben.

Ich bitte Sie namens der grünen Fraktion, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

**Engler Rolf (C, AI):** Die heutige Lösung, die vom Bundesrat und von der Minderheit Dettling unterstützt wird, hat nicht verhindert, dass es einen Schattenaussenminister gibt, und die Regelung der Mehrheit würde wahrscheinlich auch nicht dazu führen, dass es 200 Schattenaussenminister geben würde. Insofern sind wahrscheinlich die beiden Varianten nicht wesentlich voneinander zu unterscheiden, aber es gibt doch gewichtige Punkte, die man hervorheben muss:

Ich möchte einmal darauf hinweisen, dass wir zum Teil sicherlich schlechte Erfahrungen gemacht haben. Wir hatten oft, wenn wir von den aussenpolitischen Zielen lediglich Kenntnis nehmen konnten, ein ungutes Gefühl. Ich glaube aber, dass gerade die Äusserungen von Herrn Thür zeigen, dass letztlich die Führung in der Aussenpolitik verlorengehe, wenn wir über die einzelnen Ziele abstimmen müssten und Differenzen mit dem Ständerat entstünden. Gerade in der Aussenpolitik ist eine klare Führung notwendig, sowohl eine strategische wie eine operative Führung.

Die Version der Minderheit und damit des Bundesrates gibt dem Parlament eine Gestaltungsmöglichkeit – aber sie garantiert ihm keine Mitwirkungsmöglichkeit – bei der Festsetzung der Ziele und dann noch bei der Ausführung. Hier geht das Wort «Mitgestaltung der Aussenpolitik» natürlich weiter. Im Antrag der Kommissionenmehrheit wird eindeutig eine Mitwirkung des Parlamentes auch beim Handeln des Bundesrates mit einbezogen. Es kann effektiv nicht der Sinn sein, dass wir neben der Setzung strategischer Ziele, was an sich schon weit geht, noch einen weiteren Schritt tun und dem Bundesrat auch beim Handeln noch unsere Meinung aufzwingen wollen, jeder natürlich nach seiner Façon und der Ständerat wenn möglich anders als der Nationalrat. Das kann in der Aussenpolitik, wo wir es mit Partnern zu tun haben, die auf Verlässlichkeit bauen – die Verlässlichkeit der Schweiz ist durch das Referendum ohnehin etwas angeschlagen –, zweifellos nicht angehen.

Hinzu kommt noch, dass gelernt werden muss, in der Aussenpolitik auch zeitgerecht zu handeln. Wir müssen dann handeln, wenn wir die Chancen haben, und dürfen nicht den-

ken, wir bekämen beliebige weitere Chancen. Das ist zweifellos auch eine Lehre aus dem Nein zum EWR. Es ist nicht so wie beim Rebbaubeschluss, wo man einfach eine neue Vorlage bringen kann. Wenn aussenpolitische Verhandlungen einmal gescheitert sind, kommt diese Chance vielleicht nicht so schnell wieder. Insofern unterscheidet sich die Aussenpolitik ganz wesentlich von der Innenpolitik.

Ich möchte Ihnen also beliebt machen, dass wir hier eine starke Führung belassen, dass wir dem Bundesrat auch das Handeln und damit die operative Ausrichtung zubilligen und dass wir unsere Mitwirkung etwas zurücknehmen, einerseits auf die Kenntnisnahme der aussenpolitischen Zielsetzungen und andererseits auf die Genehmigung der Beschlüsse.

Ich bitte Sie, die Neuerung – sie würde uns langfristig mehr Probleme einbringen, als sie uns Freude machen könnte –, wie sie die Mehrheit vorschlägt, abzulehnen.

**Pelli Fulvio (R, TI):** Les articles que nous allons examiner à partir de maintenant sont très délicats. Ce sont des articles qui traitent des rapports entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale, des rapports entre la Suisse et l'étranger, mais également des rapports internes à la Suisse. Le point de départ en ce qui concerne la politique extérieure doit être le message qui essaie d'esquisser la situation que nous vivons aujourd'hui.

En matière de politique étrangère, «la constitution actuelle n'opère aucune répartition stricte des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral; le parallélisme et les recoupements de leurs compétences respectives les incitent au contraire à conjuguer leurs efforts .... Le droit constitutionnel confie au Conseil fédéral la majeure partie de la conduite des affaires étrangères», mais encore: «L'interdépendance croissante des intérêts de la politique extérieure et, partant, le rayonnement accru que cette dernière exerce sur la politique intérieure, ont certainement incité l'Assemblée fédérale à rechercher une participation plus active et directe dans le domaine des affaires étrangères.»

Je ne suis pas sûr que ce soit toujours vrai, mais M. Gross Andreas a donné une bonne argumentation en commission, à savoir la volonté de participation de l'Assemblée fédérale dérive de cette évaluation: «Nichts schafft so viel Vertrauen wie die Möglichkeit des Mitwirkens.» Cette affirmation est correcte, en principe je suis d'accord. Mais, dans le domaine de politique étrangère, il y a quelques problèmes de plus à résoudre.

Bien que le Parlement soit, comme l'a dit M. Ziegler, le représentant de la nation, ce n'est pas une entité qui fonctionne parfaitement bien. Deux arguments principaux parlent, à mon avis, contre la tentative de la majorité de la commission d'élargir dès maintenant les compétences de l'Assemblée fédérale en matière de politique étrangère.

Tout d'abord, le fait que le problème de la politique étrangère ne réside pas dans des difficultés de rapports entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale. Deux autres partenaires sont importants en politique étrangère: évidemment les partenaires étrangers – peut-être peut-on les laisser de côté, mais ils ont aussi quelque chose à dire sur le sujet –, et surtout le peuple suisse qui, lui aussi, a des compétences importantes. La confiance qui doit être créée doit donc être à quatre, et non une confiance à deux. Une confiance à quatre est beaucoup plus difficile à établir qu'une confiance entre Parlement et Conseil fédéral seulement. Le Parlement pense sans doute pouvoir mieux agir sur le plan stratégique que le Conseil fédéral. C'est pour cette raison que les compétences du Parlement ont été élargies depuis quelques années. Mais je ne suis pas très sûr que cela corresponde à la réalité des choses.

Un deuxième argument parle contre cette proposition de la majorité. Dans le débat d'entrée en matière, on a continué à répéter que la réforme la plus importante de la constitution doit être celle du système de conduite du pays. On a continuellement répété que ce sera lors de la présentation de ce message que l'on pourra affronter les thèmes plus délicats. Le thème des rapports entre Parlement et Conseil fédéral appartient à ce domaine, et n'appartient pas au domaine qu'on

est en train d'examiner, qui est la mise à jour de la constitution.

Comme le projet du Conseil fédéral est promis encore pour cette année, je crois qu'il serait acte de sagesse d'attendre et de revoir les rapports entre Parlement et Conseil fédéral dans un cadre global, et non pas seulement dans ce cadre de la politique étrangère.

**Eggly** Jacques-Simon (L, GE): Le groupe libéral vous engage à accepter la proposition de minorité Dettling et à accepter à l'article 172 ce qui lui correspondra.

Nous ne croyons pas, contrairement à la majorité de la commission, que l'on puisse avoir une hiérarchie tellement claire entre ce que l'on pourrait appeler les orientations fondamentales et la conduite de la politique étrangère. Naturellement, s'il ne s'agissait que de grands principes inscrits dans le granit, par exemple sauvegarder l'indépendance du pays, ou bien veiller aux intérêts du pays, on pourrait dire que la hiérarchie est très claire. Mais je crois que ce n'est pas un hasard si, dès le début de notre Etat moderne, le constituant a considéré que la politique étrangère, contrairement à d'autres domaines où le rôle du Parlement est non seulement égal sinon plus important que celui du Conseil fédéral, voire le rôle du peuple qui, finalement est au-dessus, était un domaine que le Conseil fédéral devait dominer. Naturellement, il y a toute la question ensuite de la ratification de ce qu'il fait, par notre Parlement et par le peuple et les cantons éventuellement. Mais la conduite de la politique étrangère, domaine mouvant s'il en est, domaine où il s'agit d'apprécier l'opportunité, domaine où il faut qu'il y ait une décision claire, suite à une analyse souvent approfondie et sans passion, doit assurément être le fait du Conseil fédéral.

Nous avons déjà, de par la modification de la loi relativement récente, non seulement la consultation, mais la participation du Parlement – et je le sais bien, notamment par le fait que je suis membre de la Commission de politique extérieure –, la consultation permanente du Parlement et des Commissions de politique extérieure sur ce que fait le Conseil fédéral. Mais par orientation fondamentale, on doit notamment comprendre, par exemple, l'idée du Conseil fédéral qu'à un moment donné il s'agit de négocier l'adhésion avec l'Union européenne. Je ne crois pas que ce soit au Parlement, en amont, en préavis, de dire au Conseil fédéral: notre orientation, c'est que vous négociez avec l'Union européenne. Si on part de l'idée que les orientations fondamentales, c'est simplement d'avoir une politique d'intégration européenne au sens large, vous imaginez les débats au moment où le Conseil fédéral commencerait à dire: maintenant, il s'agit de négocier avec l'Union européenne en vue d'une adhésion. Vous auriez une partie de ce Parlement qui dirait que c'est une orientation fondamentale qui est contraire à la hiérarchie des pouvoirs et que le Conseil fédéral n'a pas le droit de faire ça, avant que le Parlement ne l'ait autorisé expressément. Eh bien, cela, je ne le veux pas! Je crois que M. Thür, et probablement quelques autres, en voulant en quelque sorte que ce soit le Parlement qui pose des orientations fondamentales, risquent de faire un autogoal, parce qu'il y a risque de livrer la conduite de la politique étrangère, la décision, à un moment donné, d'aller en avant, à toutes les passions, toutes les humeurs qui peuvent traverser notre enceinte parlementaire.

Le Parlement, il est fait pour participer, en effet, notamment par ses commissions, il est fait pour être consulté, il est fait pour ratifier ce qui a été proposé par le Conseil fédéral. Mais la conduite, le fait de conduire, d'aller en avant, cela doit être le rôle du Gouvernement. C'est le cas dans tous les pays: regardez en France où c'est notamment le domaine, réservé en partie, du président de la République. Je crois que, sur ce point, il ne doit pas y avoir de grande différence entre 1998 et 1848, contrairement à ce qui a été dit auparavant. Pour que notre pays ait une vraie politique étrangère, laissez au Conseil fédéral toute sa responsabilité. Et d'ailleurs, ça obligera le Conseil fédéral à ne pas, en quelque sorte, se décharger de sa responsabilité sur le Parlement, ou bien sur le peuple, ou bien sur Dieu sait qui, ce qu'il aurait déjà trop tendance à faire. Nous voulons un Gouvernement qui assume toute sa

responsabilité collégiale en matière de politique étrangère, nous voulons un Gouvernement fort, face à un Parlement qui ensuite examine ce que le Gouvernement lui propose.

C'est pourquoi je crois qu'il est beaucoup plus sage et beaucoup plus dans l'intérêt de notre politique étrangère d'en rester à l'état actuel et d'adopter la proposition de minorité Dettling.

**Vollmer** Peter (S, BE): Ich habe gezählt: Es ist das sechste Mal, dass wir über diesen Artikel diskutieren. Wir haben ihn in der Subkommission SPK, in der SPK, in der APK, in der Subkommission Verfassungskommission und in der Verfassungskommission diskutiert. Und immer hat sich die Position, die hier die Mehrheit vertritt, klar durchgesetzt.

Wenn ich heute die Argumente der Minderheit Dettling höre, so muss ich sagen: Diese Argumente sind nicht besser geworden – im Gegenteil, sie werden für mich immer abenteuerlicher. Jetzt wird schon argumentiert, dass nach dem Antrag der Mehrheit die 246 Parlamentarier – ich muss Sie korrigieren, Herr Schlüer – Aussenpolitik machen, verhandeln gingen usw. und damit die Handlungsfähigkeit unserer Regierung in Sachen Aussenpolitik in Frage gestellt werde.

Dem ist doch überhaupt nicht so. Lesen Sie doch bitte Absatz 1 von Artikel 156: «Die Bundesversammlung legt die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik fest ....» Und lesen Sie bitte auch Artikel 172 Absatz 1: «Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten im Rahmen der von der Bundesverfassung und von der Bundesversammlung vorgegebenen grundlegenden Ziele; er vertritt die Schweiz nach aussen.» Das alles ist ganz klar festgelegt. Es kann gar nicht um die Handlungsfähigkeit unserer Regierung in aussenpolitischen Fragen gehen! Es kann nur darum gehen, dass wir sagen: Die grundlegenden Ziele muss die Bundesversammlung festlegen, weil wir jene sind, die die Resultate präsentiert erhalten.

Das aussenpolitische Konzept ist doch das Instrument; das muss das Parlament beraten. Darin legt es die grundlegenden Ziele fest. Da, meine ich, muss das Parlament mitwirken und sagen: «Jawohl, wir wollen jetzt nach Europa.» Oder: «Wir wollen nicht nach Europa.» Oder: «Jawohl, wir wollen jetzt in die Uno.» Das sind die grundlegenden Ziele unserer Aussenpolitik. Sie sind durch das Parlament festzulegen. Das ist das, was Ihnen die Mehrheit vorschlägt. Und jetzt wird gesagt, das seien rechtspolitische Neuerungen!

Herr Professor Ehrenzeller, in Sachen Verfassungsrevision ein wichtiger Berater des Bundesrates, hat eine Habilitationsschrift geschrieben. Ich habe sie noch einmal gelesen. Er hat darin nachgewiesen, dass es dem Parlament mit den heutigen Instrumenten möglich wäre, solche grundlegenden Ziele festzulegen. Das Parlament könnte nämlich solche grundlegenden Ziele in die Form eines Bundesbeschlusses kleiden. Das hätte die genau gleiche verbindliche Wirkung wie das, was wir jetzt diskutieren. Das hat Professor Ehrenzeller, der Berater von Bundesrat Koller in dieser Frage, in seiner damaligen Habilitationsschrift deutsch und deutlich festgehalten. Von rechtspolitischer Neuerung zu sprechen ist deshalb abenteuerlich!

Aber es geht ja eigentlich nur darum, dass wir heute einmal mehr feststellen: Wer hat eigentlich hier diese grundlegenden Ziele festzulegen? Es gibt heute eine Situation, in der wir feststellen, dass Innen- und Aussenpolitik immer mehr miteinander verzahnt, miteinander verknüpft sind. Das lässt sich nicht mehr einfach so trennen. Im letzten Jahrhundert konnte man sagen: Ja, Aussenpolitik, das sind da diese Regelungen an der Grenze über die Einfuhr von Gütern; das überlassen wir dem Bundesrat, damit hat das Parlament nichts zu tun.

Heute hat sich diese Situation doch grundlegend verändert. Wenn der Bundesrat eine bestimmte aussenpolitische Strategie verfolgt, hat das tagtäglich Rückwirkungen auf unsere Innenpolitik, und deshalb ist diese Verzahnung, diese Verknüpfung, von allem Anfang an wichtig. Aber wie gesagt: Wir geben uns mit diesem Artikel keine operationellen Kompetenzen. Das bleibt Sache des Bundesrates. Er besorgt diese Geschäfte. Wir stellen nur die grundlegenden Ziele auf.

Jetzt muss ich Sie, die Damen und vor allem die Herren der SVP, an etwas erinnern: Als wir das aussenpolitische Konzept hier beraten haben, haben genau Sie hier Anträge gestellt und sich enerviert, dass man über dieses aussenpolitische Konzept nicht abstimmen könne. Sie wollten bestimmte Grundlinien festlegen. Sie wollten diese durch das Parlament beschliessen lassen, weil Sie gesagt haben: Das ist doch eine Angelegenheit dieses Parlamentes.

Jetzt, wo wir formell die Voraussetzung dafür schaffen wollen, dass dieses Parlament diese grundlegenden Ziele auch effektiv festlegen kann, sie eigentlich festlegen muss, wollen Sie plötzlich nicht mehr und sprechen von eingeschränkter Handlungsfähigkeit des Bundesrates. Darum kann es aber in keiner Weise gehen.

Noch ein letztes Argument: Ich habe rechtsvergleichend geschaut, was in anderen Staaten passiert. Ich kann Ihnen sagen: Ich habe keinen einzigen demokratischen Verfassungsstaat gefunden, in dem nicht ganz klar das Parlament als oberste Gewalt die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik festlegt. Das hat doch gar nichts damit zu tun, dass nachher der Bundesrat diese Politik in seiner operationellen Kompetenz umsetzen muss. Wollen wir jetzt hier, indem wir auf den Antrag der Minderheit Dettling einschwenken, einen Rückschritt machen, oder wollen wir mit der Mehrheit das tun, was eigentlich heute längst klar vorgegeben ist und jetzt umgesetzt werden soll?

**Fehr Hans (V, ZH):** Zwischen Herrn Vollmer und Herrn Gross Andreas zu sprechen ist eine besondere Ehre. Man ist quasi zwischen Hammer und Sichel. (*Heiterkeit*) Herr Vollmer wird mir wahrscheinlich vorwerfen, keine Visionen zu haben, aber immerhin: Ein «Abenteurer» zu sein ist ja auch etwas.

Die meisten bisherigen Voten von Juristen, Soziologen, Sozialisten, Grünen – da sind die Grenzen zum Teil fließend – zeigen doch vor allem eines: Die Versuchung ist gross, auch ein bisschen in Aussenpolitik zu machen, auch ein bisschen in der Welt herumzureisen. Wir werden noch mehr selbsternannte kleine Aussenministerinnen und -minister haben, die das noch so gerne tun. Und diese Verfassungsnorm wird die Grundlage dafür legen, ob Sie das nun wollen oder nicht.

Was erreichen Sie damit? Sie erreichen mit diesem Passus eine Verwischung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Sie entlassen den Bundesrat aus der Pflicht, weil Sie die Ziele festlegen. Sie legen nicht nur die Ziele fest, Sie wirken auch bei deren Gestaltung mit; Herr Vollmer und Herr Thür, das haben Sie vergessen. Dann können Sie den Bundesrat nicht mehr behaften, weil Sie das ja selbst gemacht haben; Sie können ihn nicht mehr zur Verantwortung ziehen. Alle werden in der Aussenpolitik für alles ein bisschen verantwortlich sein, also niemand mehr für etwas Bestimmtes. Das Resultat wird das Chaos sein.

Die gegenwärtige Kompetenzordnung, wonach der Bundesrat führt und die Aussenpolitik macht, scheint mir vernünftig. Danach ist es am Parlament und allenfalls am Volk, das Resultat zu beurteilen. Wir können dann den Bundesrat – das macht die SVP-Fraktion hin und wieder – scharf kritisieren. Er hat den Kopf hinzuhalten und wird zur Rechenschaft gezogen.

Auch wenn es ungeheuer verlockend ist, auch ein bisschen in Aussenpolitik zu machen, bitte ich Sie: Erliegen Sie dieser Versuchung nicht, und lehnen Sie den Antrag der Mehrheit ab!

**Gross Andreas (S, ZH):** Herr Fehr, ich würde Ihnen nie Abenteuererum unterschieben, aber ein bisschen verwirrt scheinen Sie mir schon zu sein. Denn einerseits beklagen wir unsere ständig schwächer werdenden Möglichkeiten. Das hat damit zu tun, dass die Grenze zwischen aussen und innen je länger, je mehr verwischt wird, dass es keine Grenzen mehr gibt. Aber auf der aussenpolitischen Ebene besteht eine Dominanz, ein Monopol der Exekutive. Jetzt wollen wir diese Verschiebung ausgleichen, und jetzt sind Sie dagegen! Das heisst eigentlich: Sie wehren sich dagegen, dass wir die Demokratie erhalten, und Sie wehren sich dagegen, Mitverantwortung übernehmen zu müssen.

Weshalb könnten Sie sich dagegen wehren wollen, Mitverantwortung übernehmen zu müssen? Weil es einfacher ist, dagegen auszurufen, wenn man so tut, als ob man selber nichts dagegen tun könnte. Das könnte Ihre Logik sein, Herr Fehr und Herr Schlüer! Wenn man so tun kann, als ob es nur der Bundesrat wäre, der alles falsch macht, und dem Volk unterschlägt, dass man selber auch etwas dazutun könnte, dann ist es einfacher, auszurufen. Ich glaube, Sie haben Angst, Ihre Munition ginge Ihnen verloren. Dann wäre es wieder logisch, dass Sie jetzt dagegen sind.

Ich habe auch sehr gestaunt darüber, wie Herr Eggly argumentiert hat. Sie haben in der Aussenpolitischen Kommission sehr oft darunter gelitten, dass man zu Berichten einfach nur ja oder nein sagen konnte. Wir wollen uns jetzt hier die Möglichkeit geben, dass wir beispielsweise zum Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik präzise und differenziert Stellung nehmen können. Zum Beispiel – das ist jetzt wichtig, weil Herr Pelli auch gesagt hat, er könne sich nicht vorstellen, wie man das umsetzen könne – fassen wir nach der Publikation eines solchen Berichtes einen Beschluss, der versucht, die wesentlichen Dinge des Berichtes auf acht Artikel zusammenzufassen. Dann können wir differenziert über diese acht Artikel diskutieren, welche dem Bundesrat die Zielsetzung vorgeben. Das fördert hier eine differenzierte Argumentation statt einer Schwarzweissargumentation. Man kann z. B. dem Bundesrat sagen, welche begleitenden innenpolitischen Massnahmen er ergreifen muss, wenn er den Beitritt anvisiert, damit dann die Menschen vor diesem Entscheid weniger Angst haben.

Diese differenzierte Möglichkeit haben Sie heute nicht. Sie können sagen: Dieses Kapitel lehnen wir ab, diesem Kapitel stimmen wir zu. Das ist ein stumpfes Instrumentarium, das uns nicht erlaubt, selber sozusagen auch die Verantwortung zu übernehmen. Dieser Verfassungsartikel würde zu einer besseren Abstützung dessen führen, was heute exekutiv verantwortet wird, und das ist für eine bessere Abstützung einer anderen Aussenpolitik in der Bevölkerung sehr hilfreich.

Sie haben argumentiert, Herr Eggly, das führe zu «passions» und werde emotional. Das war genau die Art, wie die Aristokratie vor 200 Jahren gegen die Demokratie argumentiert hat, ganz sicher! Heute wird im Kanton Waadt die Befreiung gefeiert, aber damals haben die hohen Herren von Bern gesagt, Demokratie sei die Herrschaft der Strasse, des Pöbels, des Abschaums, der Emotionen. Die Demokratie hat immer zur Folge, dass wir auch etwas sagen dürfen und mitverantwortlich werden. Jetzt habe ich den Eindruck, Sie verzichteten eigentlich auf das, was einem Parlament in einer erweiterten Aussenpolitik zusteht.

Herr Vollmer hat versucht, Ihnen zu zeigen, dass das zentrale Element der Argumentation der Kollegen Dettling und Pelli nicht stimmt. Wenn Sie den Bericht der Staatspolitischen Kommission lesen, dann ist die Arbeit des hochwohlgeborenen Professors Ehrenzeller hier zusammengefasst. Er zeigt Ihnen, dass die Formulierung der Mehrheit nicht mehr enthält als das, was dem Parlament heute schon zusteht. – Doch, Herr Dettling, Sie müssen lesen und nicht den Kopf schütteln! Denn das steht hier drin; und wenn Sie den Kopf gebrauchen, nachdem Sie ihn geschüttelt haben, (*Heiterkeit*) müssen Sie zugeben, dass es stimmt! Deshalb ist der Kern Ihrer Argumentation, wonach das ausserhalb der Nachführung sei, falsch. Denn sogar der wichtigste Mitarbeiter von Herrn Bundesrat Koller hat versucht, Ihnen das darzulegen.

Herr Bundesrat Koller, ich habe Sie schon einmal gebeten, Ihre Mitarbeiter nicht nur dann ernst zu nehmen, wenn sie Ihre Meinung teilen, sondern auch dann, wenn sie ausnahmsweise vielleicht eine Meinung haben, die dem Parlament mehr hilft als dem Bundesrat. Letztlich ist aber diese Unterstützung des Parlamentes auch eine Unterstützung für Sie, denn die bundesrätliche Aussenpolitik ist besser abgestützt, wenn die Mitwirkung des Parlamentes besser und differenzierter möglich ist.

**Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur:** Ce débat a pris vraiment une certaine couleur. On peut ne pas le regretter,

parce que c'est un sujet important, et puis, là, il y a vraiment une option à prendre.

J'aimerais partir tout tranquillement – je ne suis pas sûr de garder mon calme jusqu'au bout, mais au moins je commence –, en faisant des constations qui, je crois, devraient être partagées par tout le monde.

1. La Suisse, qu'on le veuille ou non, est toujours plus impliquée dans la politique étrangère. Vous ne pouvez pas éviter cette constatation: nous sommes toujours plus dépendants de ce qui se passe autour de nous, de ce qui se passe dans les autres pays.

2. Il n'y a pratiquement plus de domaine de la politique intérieure qui échappe à l'influence de la politique étrangère. C'est la conséquence de la première constatation: aujourd'hui, dans chaque domaine de notre politique intérieure, vous avez l'influence de la politique étrangère.

J'aimerais vous rappeler l'article 139 que vous avez adopté ce matin un peu rapidement parce qu'il n'était pas discuté. Cet article 139 dit à l'alinéa 1er: «L'Assemblée fédérale est l'autorité suprême de la Confédération, sous réserve des droits du peuple et des cantons.» Et alors, Mesdames et Messieurs qui vous opposez à l'avis de la majorité de la commission, expliquez-moi comment vous arrivez à concilier cette affirmation que l'Assemblée fédérale est l'organe suprême de la Confédération, et le fait qu'elle ne doit pas avoir quelque chose à dire – je reviendrai sur les droits qui sont accordés par l'article 47bis a de la loi sur les rapports entre les Conseils. Mais elle n'a pas grand-chose à dire dans ce domaine qui est devenu fondamental, qui est le domaine de notre politique étrangère et de l'influence de cette politique étrangère sur la politique intérieure. Je dis que c'est tout simplement inconciliable: vous ne pouvez pas dire, d'une part, que l'Assemblée fédérale est l'organe suprême de la Confédération et, d'autre part, lui contester des droits d'intervention en matière de politique étrangère.

J'aimerais vous poser une question: lorsque nous avons voté, à l'unanimité je vous le rappelle, l'arrêté instituant la commission Bergier, est-ce que nous faisons une opération de politique intérieure ou une opération de politique étrangère? Théoriquement, bien sûr, c'était formellement de la politique intérieure. Mais c'était infiniment impliqué avec la politique étrangère. Et je ne suis pas du tout sûr que, si certains événements de politique étrangère ne s'étaient produits, de nous-mêmes nous aurions institué la commission Bergier, même si nous avons l'impression de l'avoir instituée de notre propre chef.

Malheureusement M. Ziegler n'est plus là, mais j'aimerais lui dire que ce n'est pas du tout une rupture avec le droit actuel: c'est l'application de l'article 139 alinéa 1er au domaine de la politique étrangère. C'est la politique étrangère qui a changé, c'est elle qui, aujourd'hui, est devenue quelque chose qui couvre l'entier de notre activité. Et si vous prenez au sérieux l'article 139 alinéa 1er, vous ne pouvez que suivre la proposition de la majorité de la commission sur ce point. J'espère que M. Ziegler me pardonnera cette remarque de juriste incestueux, mais je crois que, véritablement, il faut être cohérent dans l'ensemble de notre projet.

On a beaucoup cité le professeur Ehrenzeller. On l'a cité comme ça. Moi, j'aimerais vous lire ce qui a été écrit par le professeur Ehrenzeller, professeur à la Haute Ecole de Saint-Gall, et, on l'a rappelé, un expert du département fédéral concerné. On nous dit, dans le rapport de la Commission des institutions politiques: «Bernhard Ehrenzeller souligne également le manque de décisions de l'Assemblée fédérale dans le domaine de la politique étrangère: 'La position de faiblesse – de faiblesse!, Monsieur Eggly – de l'Assemblée fédérale, souvent relevée et parfois critiquée, est essentiellement due au manque de décisions législatives en matière de politique extérieure ....' L'arrêté fédéral simple devient ainsi l'instrument privilégié du Parlement en matière de politique étrangère .... Si en revanche – ça, ce n'est pas M. Ehrenzeller, mais la Commission des institutions politiques qui le dit – la constitution attribuait directement à l'Assemblée fédérale la compétence de fixer les grandes orientations de la politique étrangère – comme cela est proposé ici –, le Parlement

serait obligé de prendre une décision relative à ces objectifs, faute de quoi le Conseil fédéral ne saurait dans quelles limites il doit agir. En prenant des décisions sur les objectifs prioritaires de la politique étrangère, l'Assemblée fédérale leur conférerait également un appui politique plus solide, ce qui permettrait peut-être d'éviter certains échecs que l'on peut attribuer à la poursuite d'objectifs manquant de soutien politique.»

Alors, lorsqu'on nous dit: c'est l'Assemblée fédérale qui va conduire la politique étrangère – je crois que j'ai entendu cela dans la bouche de M. Schlüer –, il faut ne pas avoir lu ce qui est proposé pour dire cela! Ce sont exclusivement les grandes lignes qui sont fixées par l'Assemblée fédérale. Par exemple, l'Assemblée fédérale peut souhaiter une politique plus active dans le domaine de l'intégration, ou le contraire – et je comprends mal les adversaires de l'intégration, qui auraient là un moyen considérable d'infléchir la politique du Conseil fédéral. S'ils étaient majoritaires dans cette Assemblée, ils pourraient dire: nous ne voulons plus que le Conseil fédéral continue sa politique d'intégration. L'Assemblée fédérale déciderait à la majorité!

S'opposer à la proposition de la majorité, c'est avoir des craintes de soi-même, avoir des craintes de la majorité de l'Assemblée fédérale. Il me paraît quand même un peu gênant que des parlementaires viennent exprimer ici qu'ils ont des craintes à l'égard de leur propre majorité.

On constate, dans les pays qui nous entourent, que la politique étrangère est souvent la seule chose sur laquelle on s'accorde. Je prends l'exemple de la France où la majorité et l'opposition s'opposent sur tout ce qui est imaginable et souvent se réunissent sur un seul point, la politique étrangère. Je pense qu'elle pourrait avoir le même effet dans notre pays.

M. Thür a évoqué la demande d'adhésion à l'Union européenne. J'ai appris que le Conseil fédéral avait décidé de déposer une demande d'adhésion à l'Union européenne, je l'ai appris comme ça, dans un bistrot, par quelqu'un qui avait obtenu cette information grâce à une fuite au Conseil fédéral. On a aussi su comment les conseillers fédéraux avaient voté. J'apprends, comme ça, qu'une décision aussi importante que la demande d'adhésion à l'Union européenne qui, à mon avis – vous me permettez de le répéter ici –, tombait à un moment extrêmement mauvais, a été prise sans que l'Assemblée fédérale puisse donner le moindre avis à ce sujet. Cela a été la surprise complète, alors que nous étions en pleine discussion et en pleine préparation pour les modifications que nous devions apporter à notre propre législation en relation avec l'Espace économique européen. Si vous, vous estimez que cela est vraiment défendable, si vous estimez que c'est traiter correctement le Parlement que de se contenter non pas de l'informer, mais de lui apprendre par des voies détournées les options fondamentales que prend le Conseil fédéral en matière de politique étrangère, pour ma part, ce n'est pas ma propre représentation des relations entre le Parlement et l'exécutif.

Alors, Monsieur Eggly, vous pouvez vous contenter très honnêtement d'être informé, d'avoir des discussions, dont je ne doute pas du caractère extrêmement intéressant, à la Commission de politique extérieure, vous le pouvez sans doute, mais ce n'est quand même pas tout à fait le rôle du parlementaire de se contenter d'être informé et puis d'émettre des avis sans doute extrêmement distingués.

J'aimerais vous dire qu'il me semblait avoir entendu ici ou là que certains parlementaires disaient que le Conseil fédéral devait fixer maintenant une limite dans les négociations bilatérales et qu'il arrive un moment où il devrait dire: «Si nous n'arrivons pas à les conclure jusqu'à telle date, nous devons rompre les négociations.» Ne venez pas nous dire que le Parlement doit être émasculé et être privé de la possibilité de fixer des orientations fondamentales. Encore une fois, il ne s'agit pas d'«accompagner» – M. Schlüer a employé l'expression – les négociations, il s'agit de fixer des grandes options de notre politique étrangère. Et ces grandes options, c'est à notre Parlement de les fixer, si on ne veut pas déprécier son rôle.



**Schmid Samuel** (V, BE), Berichterstatter: Ich muss, gestützt auf die Behandlung in der Kommission, zwei Ergänzungen machen:

Zum einen: Herr Professor Ehrenzeller ist zu Recht sehr viel zitiert worden, aber ich möchte immerhin festhalten, dass er loyal die Meinung des Bundesrates vertreten hat. Denn: Ganz unabhängig von seiner Habilitationsschrift könnte man auch den Schluss ziehen, dass eigentlich kein Anlass besteht, etwas am Status quo zu ändern, wenn ja, wie mehrfach gesagt, die notwendigen Instrumente schon heute bestehen. Zum zweiten: Wir haben darauf hingewiesen, dass wir bereits jetzt vermischte Kompetenzen haben. Daran ändert sich auch inskünftig nichts. Die Frage ist wahrscheinlich einzig die, wie das Wort «grundlegend» definiert wird. In der Kommission ist der Begriff «grundlegend» etwa wie folgt definiert worden – ich zitiere einfach einzelne Stichworte –: «Grundzüge des aussenpolitischen Konzeptes», «kein Einwirken auf die operative Tätigkeit», «nicht irgendwelche Verhandlungsmandate». Als Beispiele sind der Grundsatzentscheid EU-Beitritt und ein allfälliger Grundsatzentscheid zum Uno-Beitritt genannt worden. Aber auch die Mehrheit hat mit diesen grundlegenden Mitwirkungen nie ein operatives Mitwirken gemeint.

Noch eine letzte Ergänzung: In der Kommission hat die Fassung, die Sie als Antrag der Mehrheit auf der Fahne finden, mit 20 zu 16 Stimmen obsiegt.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Zunächst möchte ich im Namen des Bundesrates festhalten, dass es auch uns vollständig klar ist, dass von einer Monopolisierung der Aussenpolitik in der Hand des Bundesrates heute keine Rede mehr sein kann. Insofern hat Herr Ziegler, der sich leider entschuldigen musste, auf falsche Ziele geschossen. Wir sind uns vollständig darüber im klaren, dass auf dem Gebiete der Aussenpolitik keine starre Kompetenzaufteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung möglich ist, sondern dass es sich hier, wie wir das in der Botschaft gesagt haben, vielmehr um parallele, sich überlagernde Zuständigkeiten handelt. Bundesrat und Parlament sind daher auf Kooperation und Zusammenwirken angewiesen. Von einer Monopolisierung kann keine Rede sein.

Der Bundesrat steht auch voll hinter dem neuen Artikel 47bis a des Geschäftsverkehrsgesetzes, der die Mitwirkung des Parlamentes in der Aussenpolitik regelt. Diese Mitwirkungsrechte gehen bekanntlich recht weit. Der Bundesrat hat demnach die Ratspräsidenten sowie die Kommissionen regelmässig über seine Vorhaben, Verhandlungen und aussenpolitischen Absichten zu informieren. Er hat zudem die Kommissionen bezüglich der Verhandlungsmandate – bevor er sie festlegt oder abändert – zu konsultieren, und die Kommissionen können aus eigener Initiative ihre Stellungnahmen abgeben. Daran wollen wir nichts ändern. Ich glaube, der Bundesrat kann für sich auch in Anspruch nehmen, diesen neuen Artikel 47bis a konsequent durchgesetzt zu haben.

In unserer Botschaft vom 24. Februar 1993 (93.100) haben wir das ganze Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens offengelegt. 1995 haben wir in einem Zwischenbericht (Zwischenbericht vom 29. März 1995; 95.023) die Intentionen unserer weiteren Integrationspolitik dargelegt. Und im Bereich der bilateralen Verhandlungen erfolgen ja ständig Konsultationen und Informationen. Das können alle Mitglieder der Aussenpolitischen Kommissionen bezeugen. Genau das gleiche haben wir bei der Partnerschaft für den Frieden gemacht. Obwohl das rein kompetenzrechtlich in der ausschliesslichen Kompetenz des Bundesrates gelegen hätte, haben wir Sie ständig informiert und konsultiert, damit Sie diese Politik mittragen können.

Warum bekämpft der Bundesrat die Formulierung gemäss dem Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission? Es sind zwei Gründe: Einerseits wurde nie klar definiert, was mit diesen «grundlegenden Zielen» tatsächlich gemeint ist. Die obersten strategischen Ziele stehen in der Bundesverfassung selber, in Artikel 49; also kann es sich hier bei diesen grundlegenden Zielen ja nur um Konkretisierungen jener obersten allgemeinen strategischen Ziele handeln.

Es schien mir auch in dieser Debatte wieder einmal ganz typisch: Der einzige, der gleichsam die Katze aus dem Sack gelassen hat, war Herr Thür, der gesagt hat, für ihn wäre der EU-Beitritt auf jeden Fall ein solch grundlegendes Ziel gewesen. Wir geben ja rückblickend zu, dass in diesem Fall die Information und die Konsultation, wie sie Artikel 47bis a des Geschäftsverkehrsgesetzes jetzt vorschreibt, nicht gespielt haben, und das wird sich auch nicht wiederholen. Aber denken Sie dieses konkrete Beispiel weiter, Herr Thür: Wenn die bilateralen Verhandlungen scheitern sollten – was wir ja nicht hoffen, aber diese Möglichkeit bestand ja vor allem Ende des letzten Jahres durchaus –: was ist dann das grundlegende Ziel dieses Parlamentes auf diesem Gebiet? Ist es ein Marschhalt? Sind es EU-Beitrittsverhandlungen, oder ist es ein Anschluss an den EWR?

Das zeigt Ihnen sehr genau: Wenn Sie diese Aufgabe übernehmen – und zwar verpflichtend –, dann laufen Sie immer Gefahr, in der Aussenpolitik entweder zu früh oder zu spät zu kommen. Das ist das, was der Bundesrat befürchtet, nämlich dass wir in der Aussenpolitik dann immer entweder zu früh oder zu spät kommen und die günstige Konstellation nicht nutzen können. Ich erinnere Sie an Bretton Woods. Warum ist der Beitritt zu Bretton Woods damals gelungen? Weil wir im Bundesrat und dann durch Herrn Bundesrat Stich eine günstige Konstellation genutzt haben, in welcher auch noch eine Ländergruppe zu formieren war, so dass wir in der Weltbank und im IWF tatsächlich einen Sitz erhalten haben.

Gerade auch das erwähnte Beispiel der bilateralen Verhandlungen zeigt sehr gut, dass unklar bleibt, was mit diesen grundlegenden Zielen gemeint ist. Wenn Sie Ihre Pflicht, dem Bundesrat die grundlegenden Ziele vorzulegen, nicht erfüllen: Was soll er dann tun? Soll er dann nichts tun? Dieses Konzept geht einfach nicht auf, und es ist nicht klar genug. Es wird daher unsere Aussenpolitik, die ja sonst schon schwierig genug ist, behindern.

Wir stehen voll hinter den Mitwirkungsrechten des Parlamentes, wie sie in Artikel 47bis a des Geschäftsverkehrsgesetzes geregelt sind. Wir werden diese Politik, die wir in letzter Zeit immer betrieben haben, auch weiterführen. Hier aber laufen Sie Gefahr, dass die Schweiz die nötige Flexibilität und vor allem die Initiative in der Aussenpolitik verliert. Das scheint mir das Entscheidende.

Ich bin auch nicht von Ihrer Aussage überzeugt, Herr Vollmer, wonach die Mitwirkung des Parlamentes in diesem Rahmen rechtsvergleichend in anderen Ländern der Fall sei. Das Initiativrecht liegt, soweit ich die Dinge kenne, praktisch in allen Staaten bei der Exekutive. Natürlich gibt es Länder, die viel weiter gehende Mitwirkungsrechte des Parlamentes haben; ich denke etwa an den Senat in den USA, der bekanntlich alle diese Staatsverträge genehmigen muss. Aber entscheidend ist, dass die Regierung die Führung und die Initiative behalten kann, und das ist, wenn Sie der Mehrheit der Kommission zustimmen, unseres Erachtens nicht möglich.

Aus all diesen Gründen möchten wir Sie bitten, der Kommissionsminderheit und damit dem Bundesrat zuzustimmen.

**Vollmer Peter** (S, BE): Herr Bundesrat, ich erlaube mir, Ihnen eine Frage zu stellen. Sie haben jetzt ausgeführt, dass der Bundesrat nicht handlungsfähig wäre, wenn das Parlament im Rahmen der Zielsetzungen einen bestimmten Bereich nicht abdecken würde. Ich möchte Sie fragen, ob nicht mit dem ergänzten Artikel 172, den Sie ja auch zur Kenntnis nehmen konnten, genau diese Situation berücksichtigt wird, dass also der Bundesrat dort, wo die Bundesversammlung keine Ziele festlegt, aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenz handlungsfähig bleibt. Wir haben das in Artikel 172 festgehalten. Ich möchte Sie fragen, ob Sie das anerkennen oder nicht.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Herr Vollmer, ich habe die Frage aufgeworfen, was zu tun wäre, wenn das Parlament diese Pflicht, der es sich bewusst und kategorisch – also nicht in Form einer Kann-Vorschrift – unterwirft, nicht erfüllt. Ich kann Ihnen versichern: Wir würden unsere Pflicht erfüllen. Aber ich

wollte Ihnen damit zeigen, dass sich das Parlament überfordert, wenn es meint, es könnte auf dem ganzen Gebiete der Aussenpolitik rechtzeitig diese grundlegenden Ziele festlegen – wobei niemand klar sagen kann, was mit diesen grundlegenden Zielen genau gemeint ist.

Man hat ja viel von meinem ehemaligen Mitarbeiter, dem heutigen Professor Ehrenzeller, gesprochen. Ich glaube, gerade das Beispiel der Beschlüsse betreffend die Kommission Bergier untermauert seinen Standpunkt. Gerade wenn Sie einen «bockigen» Bundesrat haben – das kommt ja praktisch nie vor –, der Ihren einheitlichen Intentionen in der Aussenpolitik widerspricht, haben Sie die Möglichkeit, einen solchen Bundesbeschluss zu erlassen; das haben Sie mit dem Beschluss zur Einsetzung der Kommission Bergier bewiesen.

*Art. 156 Abs. 1; 172 Abs. 1*

*Art. 156 al. 1; 172 al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit 86 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit 48 Stimmen

*Art. 156 Abs. 2; 172 Abs. 2*

*Art. 156 al. 2; 172 al. 2*

**Präsidentin:** Der Bundesrat hält an seiner Formulierung nicht fest.

*Angenommen – Adopté*

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

## Sechste Sitzung – Sixième séance

Donnerstag, 22. Januar 1998

Jeudi 22 janvier 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Leuenberger Ernst (S, SO)

96.091

### Bundesverfassung. Reform Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

A2. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Art. 127–184) (Fortsetzung)

A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184) (suite)

#### Art. 157

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

#### Art. 158

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

**Föhn Peter** (V, SZ): Artikel 158 wird niemals zu einem Schicksalsartikel. Die Minderheit beantragt nichts anderes, als den Entwurf des Bundesrates zu übernehmen und weiterhin von einem «General» zu sprechen bzw. festzuhalten, dass die Bundesversammlung bei Bedarf einen General zu wählen hätte.

Der Wahl einer Frau General steht überhaupt nichts im Wege, zumal bis dato – auch wenn heute beide Geschlechter Dienst in der Armee leisten – alle militärischen Grade in unserer Armee beibehalten wurden. Es gibt Frauen, welche den Grad eines Korporals oder eines Hauptmanns tragen. Es gibt auch die Frau Brigadier. Wie mir mitgeteilt wurde, besteht nicht die Absicht, diesbezügliche Namensänderungen vorzunehmen. Also ist es nur logisch, dass wir auch den Grad «General» stehenlassen und nicht durch «Oberbefehlshaberin oder Oberbefehlshaber» ersetzen.

Wir haben auch bei anderen traditionellen Titeln die rein männliche Form übernommen, und ich durfte bis anhin feststellen, dass sich diese Frauen in den entsprechenden Rollen oder Funktionen trotz althergebrachten Titeln sehr wohl und «zwäg» fühlen, wie zum Beispiel bei uns im Kanton Schwyz die Frau Landammann.

Folgende Gründe sprechen für den Entwurf des Bundesrates und den Antrag der Minderheit:

1. Der Name bzw. der Rang eines Generals ist in unserem Sprachgebrauch fest verwurzelt. Die Abschaffung von «General» könnte im Volk auf Unverständnis stossen und vielleicht nicht nur Kopfschütteln auslösen. Es lohnt sich nicht, eine Diskussion aufkommen zu lassen.

2. Man kann sich hier einmal mehr fragen: Weshalb es einfach machen, wenn es kompliziert auch geht? Besonders in der französischen Formulierung müsste «le général» durch sage und schreibe sechs Wörter ersetzt werden.

3. Die Mehrheit kam mit Stichentscheid des Präsidenten zustande, und dem Entwurf des Bundesrates dürfen wir auch noch ein bestimmtes Gewicht beimessen.

Demzufolge bitte ich Sie, dem Minderheitsantrag und dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen, denn eine gewisse Tradition mit der für alle Leute verständlichen Bezeichnung «General» darf man weiterleben lassen, zumal sie niemanden diskriminiert und als reine Nachführung bezeichnet werden kann. Ich danke für die Zustimmung.

**Schmid Samuel** (V, BE), Berichterstatter: Die Verfassungskommission unseres Rates hatte sich ursprünglich auf die Fassung des Bundesrates festgelegt. In einer Abschlussphase unserer Verhandlungen wurden dann geringfügige Differenzen zu der Fassung der Kommission des Ständerates analysiert. Wo man sich ohne materielle Änderung anschliessen konnte, haben wir das Problem zur Diskussion gestellt. Hier geht es um eine derartige Änderung. Der Hauptgrund für den Antrag der Kommissionsmehrheit war das Ausräumen einer materiell unwesentlichen Differenz, sonst gab es keine speziellen Gründe. Der Antrag der Minderheit und der Antrag der Mehrheit sind materiell identisch. Sie haben zu entscheiden, welche Fassung Sie vorziehen.

**Leuba Jean-François** (L, VD), rapporteur: Ici se pose d'abord la question évoquée par le rapporteur de langue allemande, à savoir éliminer une divergence avec le Conseil des Etats, ou plutôt ne pas en créer une. C'est ce qui a motivé essentiellement la commission, qui a d'ailleurs pris sa décision par 12 voix contre 12 avec la voix prépondérante du président. On voit donc que les deux solutions sont défendables.

J'aimerais attirer votre attention sur le fait que, du point de vue linguistique, il n'y a pas d'amélioration, dans la version en français, que l'on dise «le commandant en chef» ou «le général», parce qu'on ne peut pas dire en français ni «la générale» ni «la commandante en chef». Les deux expressions sont inutilisables au féminin. Il est clair qu'une femme pourrait être nommée commandant en chef de l'armée ou général, puisque les conditions pour être commandant en chef de l'armée ou général sont d'être citoyen suisse et d'avoir fait du service militaire. Si une femme a fait du service militaire, elle peut très bien accéder au grade suprême de l'armée. L'Assemblée fédérale est libre de choisir qui elle veut nommer général ou commandant en chef de l'armée, pourvu que les deux conditions suivantes soient réalisées: avoir fait du service militaire et, forcément si on a fait du service militaire, être citoyen suisse.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich habe, ehrlich gesagt, ein gewisses Verständnis für den Minderheitsantrag Föhn. Wir sollten die nachgeführte Verfassung nicht den Sprücheklopfern überlassen. Sie können sich vorstellen, welche Sprüche da geklopft würden, wenn wir diese an sich gutgemeinte geschlechtsneutrale oder geschlechtsmässig offene Formulierung wählten. Ich könnte mir vorstellen, dass man allenfalls im Zweitrat – der Ständerat wird das auch noch behandeln – als Kompromiss eine neutrale Formulierung findet, indem man etwa sagen würde: «... sowie die Persönlichkeit, die im Aktivdienst den Oberbefehl über die Armee führt.» – Dann hätten wir eine Formulierung, die auch den Sprücheklopfern etwas das Handwerk legen würde.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit

67 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit

27 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

#### Art. 159

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

*Antrag Sandoz Suzette**Abs. 1*

(gilt für jede Fassung)

«Die eidgenössischen Gerichte» ersetzen durch «das Bundesgericht»

*Antrag Bonny**Abs. 2*

Streichen

*Proposition Sandoz Suzette**Al. 1*

(quelle que soit la version votée)

Remplacer «les tribunaux fédéraux» par «le Tribunal fédéral»

*Proposition Bonny**Al. 2*

Biffer

**Sandoz Suzette** (L, VD): L'article 159 alinéa 1er doit en fait actualiser l'actuel article 85 chiffre 11, qui prévoit que l'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur l'administration et sur la justice fédérale. Cela donne, actualisé, à l'article 159 alinéa 1er: «L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes ou personnes agissant pour la Confédération.» Que l'on prenne l'une des formules ou l'autre, cela ne change pas considérablement.

Si je compare alors l'article 85 chiffre 11 et la nouvelle rédaction, je vois très bien que «l'administration» est remplacée par «le Conseil fédéral et l'administration fédérale ... les autres organes ... agissant pour la Confédération». Pour les termes «la justice fédérale», qui est actuellement exercée par le Tribunal fédéral, des commissions fédérales de recours et parfois, comme le dit très justement la page 403 du message, par le Conseil fédéral, ils sont remplacés par: «le Conseil fédéral», par des organes de la Confédération – je pense que cela correspond aux commissions –, mais également par «les tribunaux fédéraux».

Là se pose une question: ou bien il s'agit du Tribunal fédéral tel qu'il est mentionné à l'article 158 et dont nous élisons les juges. Alors, il y a une erreur de plume que nous pouvons corriger très facilement en remplaçant «les tribunaux fédéraux» par «le Tribunal fédéral». Ou bien il y a autre chose qu'une actualisation, c'est-à-dire une anticipation sur la modification éventuelle de la loi sur le Tribunal fédéral, avec l'éventuelle création d'un Tribunal pénal fédéral de première instance, d'un Tribunal administratif fédéral de première instance remplaçant les commissions fédérales de recours. On aurait donc déjà inclus ces futurs éventuels tribunaux, qui ne font de loin pas l'unanimité dans le cadre de la procédure de consultation, dans la formulation de la simple actualisation.

Il me semble qu'il serait intéressant de savoir, d'une part, si la commission a discuté de cette question, et, d'autre part, si nous pouvons accepter que l'on introduise apparemment déjà – je ne veux pas faire de procès d'intention aux membres de la commission ni au Conseil fédéral – par la petite porte ce qui serait une vraie modification du fonctionnement judiciaire, dont on peut discuter, mais qui devrait faire l'objet d'une modification de la constitution pour elle-même.

C'est la raison pour laquelle je vous propose de remplacer dans le texte, quel que soit le texte de la commission ou du Conseil fédéral que vous adoptiez pour finir, «les tribunaux fédéraux» par «le Tribunal fédéral» dont il est question à l'article précédent et dont chacun sait ce qu'il est.

**Tschäppät Alexander** (S, BE): Ich möchte Ihnen namens der Geschäftsprüfungskommission einige Erläuterungen darüber geben, wie wir uns die Oberaufsicht vorstellen. Sie ist eine der wichtigsten Funktionen dieses Parlamentes, eines jeden Parlamentes. Sie ist den übrigen staatlichen Funktionen gleichgestellt und bildet ein Element der Staatsleitung. Als solches muss sie auch in der Verfassung entsprechend ausgestaltet werden. Inhalt, Funktion und Anwendungsbe-

reich der parlamentarischen Oberaufsicht sind heute eigentlich unbestritten. Neu sollen auf Verfassungsebene die Informationsrechte verankert werden, und hier scheint sich nun von seiten des Bundesrates Widerstand zu regen.

Für die wirksame Wahrnehmung der Oberaufsicht sind griffige Informationsrechte eine absolute Voraussetzung. Bereits von Verfassung wegen haben die Aufsichtscommissionen deshalb auch Zugang zu jenen Informationen, die sie für eine sachgerechte Ausübung der Oberaufsicht benötigen. Die parlamentarische Oberaufsicht soll die kontrollierten Organe veranlassen, die Gründe ihres Verhaltens bzw. Unterlassens offenzulegen, durchschaubar und verständlich zu machen, die Ergebnisse zu rechtfertigen und dafür auch Verantwortung zu übernehmen.

Die parlamentarische Kontrolle tritt zur verwaltungsinternen Kontrolle hinzu. Sie hat eine demokratische Funktion zu erfüllen. Eine wirksame Oberaufsicht vermag das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Funktionieren der Verwaltung zu erhalten oder auch wiederherzustellen. Die Oberaufsicht setzt einen gegenseitigen Lernprozess zwischen den an der Staatsleitung beteiligten Organen in Gang. Die Oberaufsicht stellt fest und macht die Beaufsichtigten auf mögliche Mängel aufmerksam. Sie macht auch Vorschläge, wie solche Mängel in Zukunft verhindert werden könnten. Sie will und kann aber diese Mängel nicht selbst beheben.

Die Oberaufsicht dient also nicht dazu, anstelle der beaufsichtigten Behörden, anstelle des Bundesrates zu handeln. Die GPK kann, im Gegensatz zu gesetzgebenden Kommissionen dieses Rates, auch nicht damit rechnen, dass der Bundesrat sie in ihrer Kontrolltätigkeit vollumfänglich unterstützt und sie so die Informationen erhält, die sie zur Ausübung ihrer Oberaufsicht auch benötigt. Das ist kein Vorwurf an den Bundesrat, weil es an und für sich logisch ist, dass die kontrollierte Behörde nicht gerade grosses Interesse daran hat, der kontrollierenden Behörde allenfalls problematische Unterlagen freiwillig zu liefern.

Angeichts der teilweise defensiven Haltung des Bundesrates bezüglich der Aktenherausgabe sehen denn die Staatspolitischen Kommissionen auch einen Handlungsbedarf. Dies haben sie in ihrem Zusatzbericht zur Totalrevision der Bundesverfassung auch erklärt. Ich möchte Sie auch an die Initiative der PUK PKB (96.453) erinnern, die die entsprechenden Akteneinsichtsrechte im Gesetz präzisieren möchte. Wer immer auch Absatz 2 streichen möchte, dem sei die ganze, zum Teil auch leidige Geschichte der Informationsbeschaffung im Zusammenhang mit der Pensionskasse in Erinnerung gerufen.

Bei der heutigen Regelung leuchtet es aus der Sicht der Geschäftsprüfungskommissionen insbesondere nicht ein, weshalb der Bundesrat bestimmt, welche Informationen die Kontrollkommissionen für die sachgerechte Ausübung der Oberaufsicht benötigen. Den Entscheid darüber sollten die Aufsichtscommissionen selber fällen können, nachdem sie die Informations- und Geheimhaltungsinteressen sorgfältig gegeneinander abgewogen haben. Obsiegt dabei das öffentliche Interesse, muss sich die Oberaufsicht dann aber auch durchsetzen können. Um dies zu erreichen, schlägt Ihnen die Verfassungskommission Artikel 159 Absatz 2 vor. Den Aufsichtscommissionen können danach Geheimhaltungspflichten nicht entgegengehalten werden. Die GPK unterstützt diese Haltung vorbehaltlos. Die Kontrollkommissionen werden die Instrumente zur Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktionen ständig überprüfen und wenn nötig auch weiter verbessern.

Wir bitten Sie aber bereits heute, der neuen Verfassung das oben geschilderte grundsätzliche Selbstverständnis der parlamentarischen Oberaufsicht zugrunde zu legen und allfälligen Gelüsten nach einer Streichung von Absatz 2 klar den Riegel zu schieben. Es muss für das Selbstverständnis dieses Parlamentes klar sein, dass wir das kontrollierende Organ sind und dass es nicht in der Kompetenz der Kontrollierten sein kann, welche Unterlagen sie uns im Streitfalle liefern möchten.

**Schmid Samuel** (V, BE), Berichterstatter: Tatsächlich sind in diesen wenigen Zeilen, die hier in der Verfassung Aufnahme

finden sollen, sehr grundsätzliche Probleme anzutreffen. Es handelt sich um Probleme, die die Funktion der Gewalten, insbesondere die Kontrolle der Gewalten, betreffen. Dabei wird oft der Vorwurf erhoben, die Kompetenzen würden vermischt und damit die Führung erschwert, man erweise also dem Ziel, den Staat durch die Revision bereits im jetzigen Aktualisierungsverfahren handlungsfähiger zu machen, einen Bärendienst.

Dem ist entgegenzuhalten, dass das mit Sicherheit nicht die Absicht ist und diese klassische und sehr theoretische Trennung der Gewalten längst nicht mehr so funktioniert, wahrscheinlich auch nie so funktioniert hat, wie sie als Theorie doziert wird. Die Kunst ist jetzt, die Gewalten auf der einen Seite so handlungsfähig zu machen, dass sie zeitgerecht für das Volk Resultate erbringen können, und auf der anderen Seite jedoch die Kontrolle auf eine Art sicherzustellen, dass nicht Willkür oder Missbrauch dieser Kompetenzen entstehen kann.

Der renommierte Staatsrechtler Professor Eichenberger spricht in diesem Zusammenhang davon, dass heute eben Parlament und Regierung in einem kooperativ koordinierten System zusammenzuwirken haben. Alles andere sei fiktiv und entspreche nicht der Praxis. So wurden denn bisher in bezug auf diese Einsichtsmöglichkeiten, in bezug auf diese Aufsicht – später werden wir auch noch über die Evaluation sprechen – in alle neuen kantonalen Verfassungen spezielle Vorschriften aufgenommen.

Die SPK unseres Rates hat im Bericht vom 6. März 1997 auf Seite 40 festgehalten, dass nach modernen Vorstellungen über die Gewaltentrennung zwar dem Bundesrat ein breiter Bereich des Verwaltungshandelns gegeben werden soll, auf welches das Parlament keinen Zugriff haben soll, dass aber auf der anderen Seite die Durchgriffsmöglichkeiten, die Kontrolle im Rahmen der Oberaufsicht, verstärkt werden müssten. Es wird damit von einem Gewaltenteilungsmodell ausgegangen, das dem Parlament wie auch der Regierung entsprechende Kompetenzen und Rechte einräumt, für die sie primär zuständig sind, aber die sie in gewissen Bereichen mit ihrem «Partner» zu teilen haben.

Die GPK hat, wie ein Sprecher soeben ausgeführt hat, in einem Bericht über ihre Tätigkeiten in den Jahren 1996 und 1997, abgedruckt im Bundesblatt, speziell dazu Stellung genommen – ich erwähne das hier zuhanden der Materialien. Darin schlug sie auch vor, ausdrücklich zu verankern, dass die Oberaufsicht nicht nur nachträglich, sondern auch begleitend sein solle. Die Kommission hat dies allerdings nicht aufgenommen, nicht etwa deswegen, weil sie dieser Stellungnahme ablehnend gegenüberstünde und der Haltung des Bundesrates folgen möchte, vielmehr ist man gleicher Meinung, wie die Diskussionen zwischen den beiden Organen – GPK und Verfassungskommission – gezeigt haben; in der alltäglichen Praxis ist aber diese Art der begleitenden Aufsicht bereits heute eine Selbstverständlichkeit.

Soweit die allgemeinen Bemerkungen. Nun zu den Absätzen:

Bei Artikel 159 Absatz 1 ist die Bundesverwaltung nicht als eigene Gewalt aufgeführt; sie ist auch keine eigene Gewalt, sie gehört zum Bundesrat.

Zum Antrag Sandoz Suzette: Er lag in der Kommission nicht vor, weshalb ich hier nur meine persönliche Meinung zum Ausdruck bringen kann. Auf den ersten Blick erscheint er logisch und sehr konsequent. Allerdings wurde mir mitgeteilt, dass hier auch eidgenössische Rekurskommissionen einzuschliessen seien – deshalb der Begriff der «eidgenössischen Gerichte» –, und zwar Rekurskommissionen oder Schiedskommissionen, die effektiv der Oberaufsicht des Parlamentes unterstünden. Aus diesem Grunde ist der Antrag logischerweise abzulehnen. Ich gehe davon aus, dass Herr Bundesrat Koller darauf noch eingehen wird.

In bezug auf Absatz 2 habe ich im allgemeinen Teil bereits Bemerkungen gemacht. Wir halten dafür, dass es sich hier um Nachführung handelt. Allerdings soll der Entscheid, was dem Amtsgeheimnis und den weiteren Geheimhaltungspflichten untersteht, nicht mehr beim Bundesrat liegen, sondern unseres Erachtens zwingend in die Kompetenz der Auf-

sichtskommissionen fallen. Es stellt sich höchstens noch die Frage, ob diese Bestimmungen neben Artikel 144 Absatz 4, wo wir diese Einsichtsrechte bereits im allgemeinen Teil regeln, überhaupt nötig sind. Wir glauben, das sei so, und zwar weil wir hier speziell eine Formulierung wählen, die festlegt, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Oberaufsicht allfällige Geheimhaltungsbedürfnisse nicht entgegenhalten kann. Das bedingt auch ein spezielles Verfahren für die Organe der Oberaufsicht, die sich ihrerseits einer entsprechenden Geheimhaltungsverpflichtung unterstellen müssen. Hingegen ist bei Artikel 144 Absatz 4 ein weiterer Katalog von Vorbehalten aufgeführt, die der Gesetzgeber machen darf. In der Kommission – abgestimmt wurde gemeinsam mit Artikel 144 Absatz 4 – wurde diesem Vorschlag mit 22 zu 10 Stimmen zugestimmt.

Ich bitte Sie, hier das gleiche zu tun.

**Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur:** Comme je ne souhaite pas exercer de haute surveillance sur les propos tenus par le rapporteur de langue allemande, je me rallie entièrement aux considérations qu'il a émises. Je précise simplement, pour la langue française, que la commission a longuement discuté de savoir ce qu'était la haute surveillance, puisqu'on peut, en doctrine, distinguer trois formes, ou en tout cas trois temps, dans la haute surveillance: la haute surveillance préalable, la haute surveillance concomitante ou la haute surveillance a posteriori.

La Commission des institutions politiques a proposé d'introduire la haute surveillance concomitante, c'est-à-dire – en allemand, le terme «*begleitend*» est meilleur – une haute surveillance qui accompagne l'activité de l'administration. Encore une fois, cette question a fait l'objet de longues discussions. Finalement, le Conseil fédéral s'oppose à cette notion de haute surveillance concomitante et il préfère s'en tenir à la haute surveillance a posteriori. La commission n'a pas suivi ici le projet du Conseil fédéral, mais elle a voulu éviter d'engager une polémique et un débat quasi philosophique, en tout cas juridico-philosophique, dans le cadre de la constitution. Il est clair que cela dépend naturellement des objets. L'exemple le plus évident qui a été cité, c'est les transversales alpines, les NLFA: il est absolument évident que la Commission de gestion ne va pas commencer à s'occuper du problème des NLFA, lorsque le premier train roulera dans le premier tunnel construit. Il est clair que, pour un objet qui dure des années et qui concerne des milliards de francs, le Parlement a l'obligation de s'intéresser à cet objet, même si celui-ci n'est pas achevé. Cela paraît tout à fait évident.

En revanche, il est aussi évident que le Parlement doit éviter d'interférer dans les décisions de l'exécutif. Simplement, il doit contrôler à quoi mènent les décisions de l'exécutif. Cela, c'est dans une certaine mesure une haute surveillance accompagnante ou simultanée. Voilà la précision qu'il fallait apporter.

En ce qui concerne la proposition Sandoz Suzette, qui n'a pas été discutée en commission, vos rapporteurs étaient, dans un premier temps, de l'avis qu'au fond, cette proposition pouvait être admise en tenant compte du fait que, partout ailleurs dans la constitution, on parle du «*Tribunal fédéral*» et jamais des «*tribunaux fédéraux*». Cependant, à y regarder de plus près, on s'est aperçu que, vraisemblablement, il fallait entendre par «*tribunaux fédéraux*» non pas les intentions que prête ou ne prête pas Mme Sandoz au Conseil fédéral, mais qu'il fallait inclure toute autorité judiciaire exercée par la Confédération. On trouve deux appuis à cette thèse:

1. Dans le message, à la page 403 de la version française – Mme Sandoz y a fait allusion –, on peut lire: «*La haute surveillance sur la justice concerne les tribunaux fédéraux, mais aussi le Conseil fédéral dans la mesure où ce dernier assume des fonctions judiciaires.*» Il est donc bien clair que ce qu'on a voulu viser ici, c'est la haute surveillance sur les fonctions judiciaires.

2. On trouve – Mme Sandoz étudie toujours les textes avec beaucoup de précision – un deuxième argument dans ce sens, c'est l'utilisation des capitales. Vous avez à l'article 158 alinéa 1er: «*L'Assemblée fédérale élit les membres du Con-*

seil fédéral, le chancelier de la Confédération, les juges au Tribunal fédéral ....» avec un T majuscule.

A l'article 159, il s'agit de «.... l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux ....» avec un t minuscule. Il ne s'agit donc pas du Tribunal fédéral, tel qu'il est appelé dans les autres passages de la constitution, mais des tribunaux fédéraux, c'est-à-dire, dans le langage commun, des organes qui exercent la justice au niveau fédéral.

Je crois que c'est l'interprétation que l'on doit donner. Sans doute pourrait-on objecter que, avec cette interprétation, les commissions fédérales de recours pourraient tomber sous l'expression «les autres organes ou personnes agissant pour la Confédération», ce qui provoquerait alors une petite difficulté avec le texte allemand qui parle de «Träger von Aufgaben des Bundes».

Le texte ici est très précis. Il est correct à condition que, lors de l'édition définitive de la constitution, on fasse attention où on met les lettres majuscules et où on ne les met pas. La seule hésitation que j'ai personnellement, c'est que comme Mme Sandoz a pu peut-être ne pas voir cette différence, le lecteur ordinaire, à plus forte raison, risque de ne pas la voir. Mais je crois que ce qui est voulu ici est assez clair.

Je dirai enfin à Mme Sandoz que cette question sera discutée dans le cadre du projet C. C'est dans ce cadre que l'on a un «Tribunal fédéral» que soutient la commission – le Tribunal pénal fédéral – et, selon des propositions de minorité, d'autres tribunaux fédéraux régionaux. Ces propositions n'ont pas été reprises par la majorité de la commission. Mais cette discussion de savoir s'il n'y a qu'un Tribunal fédéral ou plusieurs tribunaux fédéraux reviendra dans le cadre du projet C. C'est là que la discussion devra vraiment s'engager. Je vous laisse apprécier si vous voulez donner suite à la proposition Sandoz Suzette. On peut dire qu'en tout cas, il n'y a pas de doute: ce que l'on vise ici, c'est l'ensemble des organes qui exercent la justice au niveau de la Confédération.

**Sandoz Suzette** (L, VD): Vous savez, majuscule ou minuscule, de nos jours la typographie prend des libertés que le lecteur approuve ou non! Ce qui m'étonne un tout petit peu, c'est que des juristes puissent appeler «tribunal» le Conseil fédéral quand il exerce une fonction judiciaire, voire des commissions de recours. On sait, en effet, que toute la démarche qui a pu être suivie, notamment dans des cantons, c'était de remplacer des commissions de recours par des tribunaux, parce que précisément ça n'est pas la même chose.

Néanmoins, étant donné que la certitude a été annoncée au Bureau – et je pense que M. le conseiller fédéral le confirmera – qu'il n'y avait pas de sous-entendus concernant un engagement de ce Parlement à l'égard d'une modification éventuelle du fonctionnement de la justice fédérale, je suis prête à retirer ma proposition parce que, véritablement, je crois qu'on a déjà entendu le pire de la part de certains, le meilleur de la part d'autres, sur l'interprétation de la notion de tribunal.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Die Oberaufsicht der Bundesversammlung ist zweifellos ein wichtiges Element der Gewaltenteilung. Sie ist politische Kontrolle durch das Parlament, welches Genugtuung und Kritik äussert und Empfehlungen für künftiges Handeln abgibt. Das Parlament kann jedoch nicht anstelle der beaufsichtigten Organe handeln oder deren Entscheide aufheben. Gerade darin liegt der Unterschied zwischen Oberaufsicht und Aufsicht.

Oberaufsicht bedeutet Prüfung der Rechtmässigkeit des Handelns von Bundesrat und Verwaltung, ebenso Überprüfung der Zweckmässigkeit und des richtigen Gebrauchs von Entscheidungsspielräumen. In der Regel ist die Oberaufsicht nach Auffassung des Bundesrates aber auf nachträgliche Kontrollen beschränkt. Ich sehe hier auch gar keinen grundlegenden Gegensatz zwischen Parlament und Bundesrat, denn der Bundesrat hat alles Interesse an einer effizienten Oberaufsicht.

Wir geben uns nicht der Illusion hin, dass der Bundesrat die gesamte Verwaltung alleine effizient beaufsichtigen könnte, deshalb haben Parlament und Regierung hier eine wichtige

gemeinsame Aufgabe zu erfüllen. Wogegen sich der Bundesrat wehrt, ist eine Verwischung der Kompetenzen und damit auch der Verantwortlichkeiten. Darauf werden wir bei der Behandlung des sogenannten Auftrages als neues Instrument im Detail eingehen.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*

**Präsident:** Der Antrag Sandoz Suzette zu Absatz 1 und der Antrag Bonny zu Absatz 2 sind zurückgezogen worden.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

*Abs. 3 – Al. 3*

**Präsident:** Wir werden den Antrag der Minderheit Dettling zu Absatz 3 zusammen mit Artikel 161 behandeln.

*Verschoben – Renvoyé*

#### **Art. 159a**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Schmid Samuel** (V, BE), Berichterstatter: Die Frage nach der Effektivität, Wirksamkeit und Effizienz staatlicher Massnahmen gewinnt vor dem Hintergrund der zunehmenden Komplexität der öffentlichen Aufgaben immer mehr an Bedeutung. Haben die von den Behörden getroffenen Massnahmen überhaupt Wirkung? Zeigen sie die beabsichtigte Wirkung? Stehen sie in einem sinnvollen Kosten-Nutzen-Verhältnis? Das sind u. a. Fragen, die zu stellen sind, will man den Staat auch in Zukunft dem Bürger gegenüber glaubwürdig betreiben und nicht jede Aufgabe perpetuiert weiterführen, ohne sie allenfalls veränderten Verhältnissen anzupassen.

Das ist auch der Hintergrund, vor dem sich die Kommission praktisch einstimmig zu diesem Konzept gestellt hat, das ursprünglich von der SPK entworfen worden war. Die Verfassungskommission hat diesem Text mit 30 zu 1 Stimmen zugestimmt, wobei man – entgegen dem ursprünglichen Antrag der SPK – diesen Text aus Artikel 159 herausgelöst und einen eigenen Artikel gemacht hat. Das hat auch seinen Grund. Es ist ein separater Tatbestand.

Nun noch drei Punkte, die in der Diskussion bisher oft zu Missverständnissen geführt haben:

Zum ersten: Es wird etwa eingewendet, dass die Evaluation Teil der Oberaufsicht sei und daher nicht extra erwähnt werden müsse. Die Evaluation geht aber insofern mindestens weiter als die Oberaufsicht, als damit eigentlich vom Verfassungsgeber her auch ein Auftrag an den Gesetzgeber ergeht, seine eigene Tätigkeit zu evaluieren.

Zum zweiten: Es wird etwa gesagt, dass die Evaluation nicht nur Aufgabe des Parlamentes sei, sondern auch vom Bundesrat wahrgenommen werden könne. Selbstverständlich ist das so. Die Evaluation ist auch vom Bundesrat wahrzunehmen; immerhin führt er die Verwaltung. Das Parlament hat aber als übergeordnetes Organ dafür zu sorgen, dass zweckmässig, permanent und auch sinnvoll evaluiert wird.

Zum dritten: Es ist darin etwa bereits der Ansatz für eine vierte Gewalt im Staat gesehen worden. Es ist die Frage aufgeworfen worden, ob hier bereits eine Verfassungsgrundlage für einen Rechnungshof geschaffen würde. Da ist die Kommission klar der Auffassung, dass der Rechnungshof damit keine verfassungsmässige Abstützung hätte, dass hier also keine Verfassungsgrundlage für ein derartiges neues Institut geschaffen würde.

Dies noch ein paar Bemerkungen zum Kommentar der Überprüfung der Wirksamkeit gemäss Artikel 159a.

**Leuba Jean-François** (L, VD), rapporteur: Sur proposition des Commissions des institutions politiques, votre commission vous propose d'introduire à l'article 159a l'évaluation de l'efficacité. Il apparaît effectivement que, avec le développe-

ment considérable qu'a subi notre Etat depuis 1848, on peut parfois se poser des questions sur l'efficacité de l'administration, mais aussi sur l'efficacité des décisions prises par le Parlement lui-même et des conséquences que les décisions que nous prenons ont sur la vie économique et sociale de notre pays. Il nous paraît indispensable que cet aspect qui dépasse la simple haute surveillance du Conseil fédéral et de l'administration, que cet aspect qui concerne l'efficacité, soit expressément mentionné à l'article 159a. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, contrairement à la première version de la commission, nous en avons fait un article séparé – et non pas un alinéa 3 à l'article 159 –, pour bien montrer qu'il s'agit d'autre chose que de la haute surveillance: il s'agit vraiment du contrôle de l'efficacité des décisions prises par le Parlement, des décisions prises par le Conseil fédéral et de l'application de ces décisions par l'administration.

Une divergence subsiste avec le Conseil des Etats, sur ce point, ou en tout cas avec la Commission des institutions politique du Conseil des Etats, dans la mesure où celle-ci introduit le mot «indépendante», à savoir qu'une autorité indépendante devrait contrôler cette efficacité. Votre Commission des institutions politiques et votre Commission de la révision constitutionnelle ont biffé le mot «indépendante», non pas parce que – il faut bien le préciser aussi pour le Bulletin officiel – cette autorité ne doit pas être indépendante, mais elle pourrait fort bien avoir sa place dans le cadre de l'administration fédérale. Je crois d'ailleurs que ce n'est pas non plus l'idée du Conseil des Etats de vouloir en faire forcément une autorité qui serait à l'extérieur de l'administration, mais il insiste sur la notion d'indépendance, en ce sens qu'il faut évidemment que cette autorité ne soit pas brimée dans ses possibilités d'examen ou d'expression par l'autorité hiérarchique. Tout le monde est d'accord là-dessus. Il nous apparaît pourtant que si l'on ajoutait le mot «indépendante», on donnerait l'impression qu'on veut avoir une haute Cour des comptes ou une Cour des comptes. Ce n'est pas du tout l'idée que nous voulons introduire ici. Il s'agit d'une solution plus helvétique, mais qui est connue dans d'autres pays où, à l'intérieur même de l'administration, il est possible d'avoir un organe qui, de manière indépendante, porte des jugements sur l'efficacité des décisions prises par le Parlement et des décisions prises par le Conseil fédéral et l'administration.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Artikel 159a ist von Ihrer Kommission neu eingefügt worden. Die verfassungsrechtliche Verankerung der Evaluation in einer separaten Verfassungsbestimmung erscheint auch dem Bundesrat als richtig. Damit kommt zum Ausdruck, dass die Wirksamkeitsprüfung über die Oberaufsicht hinausgeht.

Die Evaluation wird heute zunehmend als eine zentrale staatliche Aufgabe verstanden. Sie soll insbesondere das Verhältnis zwischen den beabsichtigten und den tatsächlich eingetretenen Wirkungen aufzeigen und auch eine Wirtschaftlichkeitsprüfung ermöglichen. So gesehen ist es richtig, wenn die Verfassung diese Aufgabe ausdrücklich in einem eigenen Artikel erwähnt.

Durch die Formulierung, wonach die Bundesversammlung für die Evaluation sorgt, wird auch klargestellt, dass die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes nicht exklusiv dem Parlament zusteht. Der Bundesrat wird daher in seinem Bereich weiterhin selber für die Durchführung und Auswertung der Evaluation zuständig bleiben.

In diesem Sinne können wir diesem neuen Artikel zustimmen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 160**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Schmid Samuel** (V, BE), Berichterstatter: Sie sehen, dass hier das Wort «beaufsichtigen» von der Kommission durch den Ausdruck «sorgen für» ersetzt wurde. Absicht war nicht eine materielle Änderung, höchstens eine Präzisierung. Der

Begriff «Aufsicht» ist hier unseres Erachtens nicht angebracht, weil damit keine spezielle Oberaufsichtskompetenz begründet wird, es geht eher um eine Begleitung dieser Zusammenarbeit.

Sonst aber besteht kein materieller Unterschied zur Fassung des Bundesrates.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 161**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Vollmer Peter** (S, BE): Die Minderheit beantragt, etwas Sachlogisches zu tun und in diesem Artikel, bei dem die Kompetenzen und die Aufgaben der Bundesversammlung festgehalten werden, das zu streichen, was eigentlich gar nichts mit Kompetenzen und Aufgaben zu tun hat, sondern was Staatsziele sein könnten. Ich muss Ihnen gestehen, dass ich nicht viel Herzblut vergiessen werde, weil wir uns in der Kommission eingehend darüber unterhalten haben.

Konkret geht es um die Frage, ob es Sinn macht, hier bei den Aufgaben und Kompetenzen der Bundesversammlung auch noch festzuhalten, dass die Bundesversammlung offenbar die Neutralität verteidigen und sichern müsse. Neutralität ist nämlich an sich auch gar kein Staatsziel, sondern sie ist ein Instrument, ein Mittel, mit dem wir in der Vergangenheit die Unabhängigkeit unseres Landes sichern konnten.

Lesen Sie in Artikel 2 nach, den wir in der nächsten Runde der Verfassungsrevision behandeln werden! Sie werden dort die Staatszielbestimmung finden, in der steht, dass es die Aufgabe der Eidgenossenschaft sei, die Freiheit der Bürger zu schützen, die Unabhängigkeit und Sicherheit des Landes zu wahren. Die Neutralität war – so wurde es immer verstanden, auch vom Bundesrat in seinem Neutralitätsbericht – ein Instrument, um diese Unabhängigkeit zu sichern.

In Artikel 161 übernehmen wir ein historisches Fossil, das eigentlich gar nicht hineingehört. In der Kommission wurde mir gesagt, diese Argumente seien klar und bestechend, dagegen könne man sachlogisch gar nichts einwenden, aber es wäre psychologisch fatal und der ganzen Diskussion um die Bundesverfassung nicht zuträglich, wenn wir jetzt hier die Neutralität herausstreichen würden. In der Kommission wurde gesagt, wenn wir das streichen würden, schafften wir damit auf Raten gerade noch die Armee ab, und dann hätten wir riesige Diskussionen. Ein hoher Beamter hat in der Kommission sogar gesagt, wir müssten diesen Satz hier unbedingt drinlassen, denn damit retteten wir die reformierte Bundesverfassung vor dem Volk. Ein Ratskollege hat gesagt: «Denken Sie einmal daran, wenn wir in der 'Arena' stehen – in dieser berühmt-berüchtigten Fernsehsendung – und die Bundesverfassung verteidigen müssen: Was bringen Sie dann als Argument, wenn die Gegner sagen, dass Sie in dieser Verfassung in Artikel 161 die Neutralität herausgestrichen haben? Dann können Sie ja gar nichts sagen, weil in der 'Arena' keine sachlogischen Argumente gelten; dort geht es um Emotionen. Deshalb müssen wir diesen Artikel hier drin behalten.»

Sie sehen ungefähr das abenteuerliche Niveau der Debatte um diesen Artikel, um diesen Begriff. Ich bin mir dessen abolut bewusst. Ich möchte eigentlich nicht die Verfassung gefährden, aber ich finde es an sich traurig, dass wir hier eine Verfassungsdiskussion führen müssen, dass wir bestimmte Begriffe offenbar in die Verfassung übernehmen und beibehalten müssen – einfach weil wir Angst haben, uns einer sachlogischen Diskussion zu stellen.

Ich glaube, es ist jetzt hier sicher auch nicht der Ort, um über die Neutralität eine grosse Debatte vom Zaun zu brechen; aber ich erlaube mir trotzdem, Ihnen noch eine kleine historische Reminiszenz darzulegen. Die Neutralität war nämlich in der Verfassung von 1848 – wir feiern ja jetzt 150 Jahre Bundesverfassung und Bundesstaat – nicht drin. Damals verankerte man die Neutralität nicht in der Verfassung. Sie kam erst zwei Jahre nach dem Deutsch-Französischen Krieg in die Verfassung, weil man damit eigentlich innenpolitisch den

Zusammenhalt stärken wollte. Die Neutralität war ein Instrument der innenpolitischen Kohärenz, indem man sie innenpolitisch gegenüber Deutschland und Frankreich sichern konnte.

Ich glaube, heute sind wir in einer völlig anderen Situation. Die Neutralität hat nach heutigem Verständnis – wenn überhaupt – eine aussenpolitische Bedeutung und keine innenpolitische Bedeutung mehr. Sie ist wahrscheinlich nicht mehr das identitätsstiftende und staatsbildende Element unserer Schweizerischen Eidgenossenschaft. Insofern wäre es eigentlich richtig und logisch – wenn wir schon von Nachführung sprechen –, hier diese Begriffe, diese als Aufgabe deklarierten Formulierungen, zu streichen und damit auch eine entsprechende Klärung herbeizuführen.

Ich weiss, Sie werden jetzt alle anderen Argumente bringen, mit Emotionen und weiss nicht was. Ich kann das sehr gut verstehen, ich habe sehr viel Verständnis dafür – aber es ist in der Sache trotzdem falsch. Sie werden darüber entscheiden. Ich werde dann bei Artikel 173, wo die analoge Bestimmung betreffend die Kompetenz des Bundesrates steht, auch nicht mehr darauf zurückkommen. Wenn Sie das jetzt hier streichen, haben Sie dort nochmals eine Definition der Neutralität. Ich meine, es wäre unsere Aufgabe, von der sachlogischen, richtigen Formulierung auszugehen und hier nicht über einen Aufgabenbegriff bei der Kompetenzausscheidung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat vermeintliche Staatsziele festzuschreiben.

Ich bitte Sie deshalb: Lassen Sie Ihren Verstand spielen und stimmen Sie diesem Minderheitsantrag zu.

**Engelberger** Edi (R, NW): Im Namen der einstimmigen FDP-Fraktion beantrage ich Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen und den Antrag der Minderheit Vollmer zu Artikel 161 Absatz 1 Buchstaben a und b abzulehnen. Einmal mehr sind es die in Artikel 161 und 173 aufgeführte Neutralität und die innere Sicherheit, die hier zur Diskussion gestellt werden – zwei Elemente offenbar, die trotz den Beschönigungen von Herrn Vollmer in ihrem inneren Wert ein Dorn im Auge der SP-Fraktion sind.

Mit der Streichung des ganzen Buchstabens a geht man jedoch noch bedeutend weiter. Es sind hier auch die «Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit» und eben der Neutralität der Schweiz als Aufgaben und Befugnisse der Bundesversammlung wie auch des Bundesrates gemeint.

Herr Vollmer hat gestern bei Artikel 156 Herrn Dettling den Vorwurf gemacht, man diskutiere das nun schon zum sechsten Mal. In diesem Fall hier geschieht das, meines Wissens, schon bedeutend öfter als nur sechsmal, und Sie wollen immer noch nicht wahrhaben, dass wir das so nicht wollen. Wie bereits angetönt, wurde in der Subkommission und in der Kommission mehrmals eingehend darüber diskutiert und debattiert und schlussendlich immer wieder mit grosser Mehrheit der Fassung des Bundesrates zugestimmt.

Obwohl die Begründungen von Herrn Vollmer – vor allem im Zusammenhang mit der Neutralität, die er in den Vordergrund gestellt hat – recht plausibel anzuhören sind, sind wir der Meinung, dass wir die Forderung nach Streichung zurückweisen müssen. Für uns besteht zum jetzigen Zeitpunkt keine Veranlassung dazu, auf die Buchstaben a und b zu verzichten, keine Veranlassung dazu, auf die Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität in der Nachführung zu verzichten, und zwar weder bei den Aufgaben der Bundesversammlung noch bei jenen des Bundesrates. Wir sind ganz klar für die Beibehaltung der Neutralitätsbestimmungen in der geltenden Bundesverfassung, wie sie heute in den Artikeln 85 und 102 verankert sind. Eine Streichung dieser fundamentalen Aufgaben und Befugnisse unserer Sicherheitspolitik in den Artikeln 161 bzw. 173 wäre einerseits nicht im Sinne der Nachführung, würde diese sprengen und würde andererseits das von Herrn Bundesrat Koller beschworene Prinzip der Nachführung auf das schwerste verletzen.

Ich möchte trotzdem noch auf zwei Punkte hinweisen: Die Neutralität und der Neutralitätsgedanke sind im Volk tief ver-

ankert, und es wäre falsch, hier eine punktuelle Streichung der Neutralität vorzunehmen. Das könnte und würde auch den Abstimmungskampf gefährden. Das haben viele Reaktionen von Bürgerinnen und Bürgern gezeigt, und das musste auch Herr Bundesrat Koller schon mehrmals zur Kenntnis nehmen. Wir wissen und stehen auch dazu: Wir sind nach wie vor ein neutraler Staat, in dem Sinne, wie die Neutralität im Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren umschrieben ist.

Ich erinnere Sie an die Worte von Kollege Mühlemann vom letzten Dienstag bei der Eintretensdebatte, als er sagte, die Neutralität sei nach wie vor eine aktive Kraft der heutigen Aussenpolitik, und für die Beibehaltung dieser Neutralität in irgendeiner Form und an verschiedenen Stellen in der Bundesverfassung plädierte.

Das gleiche gilt auch für die innere Sicherheit, die 1994 und 1995 im Zusammenhang mit dem neuen Militärgesetz im Parlament eingehend diskutiert und im Rahmen des Ordnungs- und Aktivdienstes auch geregelt worden ist. Bis zum heutigen Zeitpunkt gibt es für mich keine grundlegenden Änderungen in der Beurteilung dieser Frage und deshalb auch keine Veranlassung, in Artikel 161 Absatz 1 den Buchstaben b zu streichen – vor allem wenn man weiss, wie der Ordnungsdienst gehandhabt wird und dass nur die Bundesversammlung und in einem dringlichen Fall auch der Bundesrat den Ordnungsdienst anordnen könnten. Wir haben hier keine Katze im Sack, sondern es geht um die logische Weiterführung der geltenden Bundesverfassung und bestehenden Rechtes.

Ich bitte Sie, bei Artikel 161 Absatz 1 Buchstaben a und b dem Antrag der Mehrheit zugunsten der Fassung des Bundesrates zuzustimmen, und auch bei Artikel 173 Absatz 1 bitte ich Sie, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

**Zwygart** Otto (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion wird der Mehrheit zustimmen und lehnt die Minderheitsanträge ab. Ich möchte mich nicht weiter in epischer Breite zu Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe a, der Neutralität, äussern. Er ist ein emotionaler Stolperstein, und wie es in der Begründung von Herrn Vollmer zu hören war, hat er das auch zugegeben. Vor diesem Hintergrund ist es richtig, dass man hier den pragmatischen Weg beschreitet.

Interessanterweise hat sich aber Herr Vollmer praktisch nicht zum Buchstaben b geäussert. Er ist leider notwendig; diesen Notstandsartikel brauchen wir. Wir sind Menschen, und gerade auch in unserem schweizerischen Zusammenleben haben wir gesehen, wie schwierig das Zusammenleben sein kann. Unsere heutige Eidgenossenschaft ist ja vor 150 Jahren aus einer Krise entstanden, die auch kriegerische Bereiche mit einbezog. Darum ist dieser Notstandsartikel unbedingt notwendig. Wenn wir ihn schon haben, müssen wir wissen, wo das Gewaltmonopol angesiedelt wird. Ist es dem Zufall überlassen oder der Regierung, oder ist es der Bundesversammlung zugeordnet? Es scheint uns wichtig und richtig, dass das Parlament das Gewaltmonopol ausüben kann. In bestimmten Zeiten besonderer Verhältnisse, in besonderen Notzeiten, müssen wir auch hier von dieser Basis aus einen Ordnungsdienst bestimmen können, denn der Bundesrat, der ja als kleines Gremium auch gewisse Kompetenzen hat, ist in einer solchen Lage viel mehr politischen und anderen Winden ausgesetzt als das Parlament.

Deswegen argumentieren wir, dass Buchstabe b unbedingt erhalten bleiben soll.

**Schlür** Ulrich (V, ZH): Zunächst zur Art und Weise, wie der Antrag der Minderheit Vollmer – nämlich: die Neutralität völlig aus der Bundesverfassung verschwinden zu lassen – vorgebracht wird. Interessanterweise liegt ein Protokoll der Staatspolitischen Kommission vor, gemäss welchem es ausgerechnet Herr Vollmer war, der dafür plädierte, dass die Neutralität sicher nicht zu einem Ziel der schweizerischen Aussenpolitik, zu einem Staatsziel, erklärt werde, sondern dass sie zu den Instrumenten gehöre, für die Parlament und Bundesrat je in ihrer eigenen Weise zuständig seien. Dort, in der SPK, erfolgte dieser Antrag bezüglich richtiger Platzierung der Neu-



tralität bei den Instrumenten, nicht aber bei den Staatszielen. Heute sind wir mit dem Minderheitsantrag des gleichen Antragstellers konfrontiert, die Neutralität ausgerechnet bei den Instrumenten aus der Verfassung zu kippen.

Es ist im übrigen bezeichnend, dass mit der Neutralität auch die Unabhängigkeit und die Verpflichtung zur Wahrung der äusseren Sicherheit aus der Verfassung gekippt werden sollen. Der Zusammenhang ist dem Antragsteller klar; er ist auch jedem Schweizer und jeder Schweizerin klar. Wenn wir die Neutralität aus der Verfassung kippen, hat dies entscheidende Auswirkungen auf unsere Unabhängigkeit und auf unsere äussere Sicherheit. Und wenn dann unter Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe b auch gleich noch die Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit als Aufgabe von Bundesrat und Bundesversammlung gestrichen werden, dann wird einigermassen klar, dass man hier auf einen völlig neuen Staat zustrebt, auf eine völlig neue Schweiz, die eine völlig andere Position in der Welt und in Europa hätte.

Welches ist die Position, welche die Schweiz in der Welt hat? Die aussenpolitische Aufgabe der Schweiz ist die, sich als Friedensinsel Schweiz zu etablieren. Die Schweiz hat zu zeigen, dass ein Land mit grösstmöglicher Mitsprache des einzelnen in der direkten Demokratie dieses Beispiel einer Friedensinsel leben kann.

Mit dem Instrument der Neutralität haben Bundesversammlung und Bundesrat die Möglichkeit, diese Politik zu verwirklichen. Mit dieser Politik haben sich unser Land und sein Volk identifiziert. Die Neutralität – dies ist mit aller Entschiedenheit festzuhalten – ist für den Grossteil der Schweizer Bevölkerung die Versicherung, dass uns unsere Instrumente der direkten Demokratie erhalten bleiben. Das ist der untrennbare Zusammenhang, an dem wir festhalten wollen.

Deshalb beantrage ich Ihnen im Namen der SVP-Fraktion, der Mehrheit zuzustimmen und den Minderheitsantrag Vollmer zu verwerfen.

**Sandoz** Suzette (L, VD): Le groupe libéral trouve que la minorité Vollmer, à l'article 161 alinéa 1er, a à la fois raison et tort. Raison parce que, en effet, la neutralité n'est qu'un moyen. C'est un moyen d'atteindre un but, et comme tel il n'est pas souhaitable qu'il soit définitivement ancré dans une constitution. Sous cet angle-là, M. Vollmer a raison.

Nous dirions que M. Vollmer n'a pas tout à fait raison, qu'il a même tort, lorsqu'il dit que ça n'est pas un élément de la sécurité intérieure. Pourquoi? Parce que, à tort ou à raison – et cela, c'est un autre débat –, la neutralité est devenue un élément d'identité pour ce qui est probablement encore une forte majorité de la population. Or, au nom d'une actualisation, biffer ce qui, encore une fois à tort ou à raison, est devenu un élément d'identité, équivaldrait à exprimer du mépris à l'égard d'une majorité de nos concitoyens. Et cela, à aucun moment, le groupe libéral ne pourrait y souscrire. C'est la raison pour laquelle il soutient la proposition de la majorité.

**Ostermann** Roland (G, VD): Il est de bon ton de considérer la neutralité comme une notion intellectuellement ringarde. Sans doute, et M. Vollmer a parfaitement raison, son apparition dans la constitution comme valeur à préserver a de quoi surprendre. On en vient à évoquer le stéréotype de la vierge effarouchée pour notre robuste Helvetia. On aimerait voir figurer plus avant dans le texte cette notion et qu'elle soit présentée effectivement comme un instrument, une attitude et un moyen d'action politique, une façon d'envisager nos relations extérieures, une directive diplomatique. C'est vrai que la neutralité n'est plus ce qu'elle était; je pense, par exemple, au survol du territoire suisse par les forces de la communauté internationale, dans le cadre de conflits lointains. La neutralité s'est heureusement dégagée de sa gangue de filiosité, il lui arrive de composer; je pense en particulier aux sanctions économiques.

De fait, la neutralité n'est rien si elle ne fait pas l'objet d'une reconnaissance par autrui. C'est en cela qu'à mes yeux, elle peut conserver sa valeur. En répétant notre principe de neutralité, nous n'affirmons pas un désintérêt pour les conflits qui

peuvent atteindre des proches, mais au contraire nous témoignons d'un désir de conciliation. En nous déclarant neutres, nous disons aux autres qu'en cas de conflit notre premier souci n'est pas de prendre parti, d'entrer dans la lutte, mais d'offrir nos bons offices pour tenter de régler pacifiquement un différend ou pour venir en aide aux deux parties, indifféremment et indistinctement.

La reconnaissance et l'acceptation par autrui de cette attitude nous permettrait de continuer à apporter notre aide caritative, en accord avec les parties. La reconnaissance de la neutralité facilite sans aucun doute l'action des oeuvres humanitaires que nous abritons. Elle peut favoriser notre collaboration avec les organisations non gouvernementales.

Je vous propose donc de conserver cette allusion à la neutralité dans notre constitution. Elle est, en quelque sorte, la raison sociale de notre volonté d'entraide non partisane.

Je pense que la notion de neutralité est évolutive. Il n'est donc pas judicieux de créer un affrontement musclé, dans le cadre de cette mise à jour, en supprimant toute mention à ce qui est encore ressenti comme une vertu par certains ou considéré tout simplement comme un mode de conduite politique par d'autres.

Je suis donc partisan de conserver la notion de neutralité dans la constitution que nous mettons à jour, à cet article, pour l'instant, faute de mieux, quitte à y revenir dans la première partie de la constitution, où elle aurait nettement mieux sa place.

**Mühlemann** Ernst (R, TG): Wir sprechen über einen Artikel, der sinngemäss aus der bisherigen Bundesverfassung übernommen worden ist. Es ist ganz eindeutig, dass die Kompetenz der Bundesversammlung in der Aussenpolitik immer eingeschränkt war. Es gab einen Artikel, der den Mitgliedern des National- und Ständerates das Recht gab, in der Aussenpolitik mitzuwirken. Das war dieser Artikel in der Bundesverfassung, der uns das Mitspracherecht in Neutralitätsfragen gab. Die wenigen Aussenpolitiker in den Räten haben diesen Artikel immer ausgenützt, um beim Bundesrat mehr Einfluss zu gewinnen. Die verstärkte Einflussnahme ist erst viel später nach dem verhängnisvollen EWR-Nein erfolgt. Seither haben wir eine sinnvolle Art der Mitwirkung. Ich würde es begrüessen, wenn wir hier in dieser Art weiterfahren könnten.

Wenn Sie diese Bestimmung jetzt verändern und sogar streichen, dann ist das ein Rückfall, Herr Vollmer. Aber Sie wollen wahrscheinlich etwas anderes. Für Sie ist der Begriff Neutralität ominös. Die Neutralitätspolitik gehört nach wie vor zu den möglichen Instrumenten unserer Aussen- und Sicherheitspolitik. Natürlich haben wir ursprünglich die Neutralitätspolitik als Schutzmassnahme gegen die Bedrohung unserer Unabhängigkeit aufgebaut. Aber mittlerweile haben wir entdeckt, dass das auch eine Chance ist, im Sinne der Solidarität mitzuwirken, um äussere Sicherheit zu erreichen.

Vielleicht könnte man diesen Artikel etwas anders formulieren, indem man sagt, die Neutralitätspolitik sei ein Mittel, um einen Beitrag zur äusseren Sicherheit und zum Frieden zu leisten und gleichzeitig unsere Unabhängigkeit zu bewahren. Hier ist eine Akzentverschiebung zu einer Neutralitätspolitik eingetreten, die nicht nur den Anstrich des Egoismus hat, sondern auch einen Solidaritätsgedanken beinhaltet. Man kann sich vielleicht überlegen, ob der Artikel noch etwas umgebaut werden soll.

Aber ich warne Sie davor, der Minderheit Vollmer zu folgen und diesen Passus zu streichen. Das wäre keine Nachführung mehr, sondern wir würden zu Ungunsten der Bundesversammlung etwas Entscheidendes der bisherigen Verfassung weglassen.

**Schmid** Samuel (V, BE), Berichterstatter: Die Buchstaben a, b und c von Artikel 161 Absatz 1 gehören zusammen, und wir haben sie zu Recht auch gemeinsam diskutiert. Die Buchstaben a und b begründen eine Kompetenz der Bundesversammlung, Buchstabe c bezeichnet die Erlassform, in der diese Kompetenz wahrzunehmen ist.

Mehrheit und Minderheit waren sich an sich einig darüber, dass diese Bestimmungen eigentlich nicht mehr nötig sind.

Nun sage ich aber «eigentlich» in dem Sinn, dass sich selbst dann, wenn sie gestrichen würden, an der inhaltlichen Kompetenz der Bundesversammlung nichts ändern würde. Gemäss den Buchstaben a und b hat das Parlament diese Kompetenz im Rahmen der allgemeinen Gesetzgebungskompetenz ohnehin. Um in Notfällen sofort handeln zu können, steht ihm auch das Dringlichkeitsrecht gemäss Artikel 155 zur Verfügung. Damit steht diese Interpretation nicht im Gegensatz zu der hier dargestellten Position der Kommissionmehrheit, sondern verstärkt diese eher.

Nun könnte durch Parlamentsverordnungen gemäss Litera c allenfalls das beim Dringlichkeitsrecht – vergleichen Sie dies bei Artikel 155 – bestehende nachträgliche Referendum umgangen werden, und das wäre nach Ansicht der Kommissionmehrheit fragwürdig. Denn wie wir gesehen haben, sollte gerade dieser Umstand durch die angenommene Volksinitiative «Rückkehr zur direkten Demokratie» Ende der vierziger Jahre verhindert werden.

Die Kommission beantragt mit 30 zu 4 Stimmen Streichung von Buchstabe c.

Die Mehrheit vertritt nun in bezug auf Buchstabe a und b mit 21 zu 13 Stimmen – also deutlich – die Ansicht, dass hier wenn auch keine rechtliche, so doch eine politische Funktion zum Ausdruck kommt. Nur hier und bei der analogen Kompetenzzuweisung an den Bundesrat in Artikel 173 des Entwurfes kommt das Wort «Neutralität» in der Verfassung noch vor. Eine Streichung könnte nach Ansicht der Mehrheit die Nachführung erheblich belasten, was angesichts der Wirkung, die beim Belassen dieses Textes in der Verfassung festzustellen ist, eigentlich nicht zugänglich ist.

Empfindlichkeiten gibt es ganz offensichtlich hüben und drüben, also auf allen Seiten. Wir werden auch in anderen Bereichen auf Begriffe stossen, die rein dem Rechtssinne nach nicht absolut nötig wären, aber sinnvollerweise doch Aufnahme finden sollten, weil die Verfassung auch einen informativen Gehalt hat.

Ich bitte Sie deshalb, im Sinne der Mehrheit die Buchstaben a und b von Absatz 1 zu belassen und den Minderheitsantrag abzulehnen, hingegen Buchstabe c zu streichen.

**Leuba** Jean-François (L, VD), rapporteur: Sur le fond, nous l'avons dit en commission, M. Vollmer et la minorité de la commission ont raison, mais sur la forme, ils ont tort dans la mesure où on ne priverait pas l'Assemblée fédérale de quoi que ce soit, si l'on biffait les lettres a à c de l'alinéa 1er.

En revanche, il est évident que si vous faites disparaître le mot «neutralité» de la constitution, je crois que nous pouvons arrêter l'exercice tout de suite et rentrer à la maison. Je crois qu'il y aura une telle opposition à ce nouveau texte – parce que peut-être le mot «neutralité» n'est pas compris exactement comme il doit l'être –, que, véritablement, ce serait courir au suicide que de biffer ce mot dans la constitution.

D'ailleurs, on peut trouver une interprétation au mot «neutralité», même si l'on admet que la neutralité n'est qu'un moyen, et je crois que personne ne conteste que c'est un moyen. Comme l'a dit Mme Sandoz, c'est un moyen aussi qui unit le peuple suisse. Je crois qu'on peut trouver un sens ici, en disant que dans la mesure où la Suisse se déclare neutre, elle doit remplir les obligations qui sont imposées aux Etats neutres par la convention de La Haye. Par conséquent, elle doit prendre des mesures pour que ces obligations soient respectées. Dans cette acception, il est parfaitement normal que l'Assemblée fédérale puisse permettre de prendre ces mesures – je rappelle que c'est notamment l'interdiction d'ouvrir son territoire au passage de troupes belligérantes, c'est l'interdiction d'avantager un Etat par rapport à l'autre en lui accordant des facilités, etc.

La commission a décidé, par 21 voix contre 13, de maintenir les lettres a et b. En ce qui concerne la lettre c que la commission a biffée à l'énorme majorité de 30 voix contre 4, il faut dire ceci: tout d'abord, cette disposition, notamment la deuxième phrase de celle-ci, ne figure pas dans la constitution actuelle. Elle est reconnue, le message le dit, de manière générale par la doctrine.

Mais je me pose la question, Monsieur le Conseiller fédéral, de savoir si, là, on n'introduit pas une nouveauté, parce qu'en réalité, vous avez les dispositions actuelles de l'article 89bis qui s'appliquent de manière générale. Ces dispositions, introduites en 1949, imposent, chaque fois qu'on recourt au droit d'urgence, deux conditions:

1. la majorité dans les deux Conseils;
2. soumettre au référendum a posteriori les décisions d'urgence prises par l'Assemblée fédérale.

J'ai l'impression que cette disposition est en contradiction avec l'article 155 du projet du Conseil fédéral qui prévoit expressément qu'on doit soumettre au référendum les dispositions qui sont prises en vertu du droit d'urgence. Je remarque d'ailleurs que, si on voulait maintenir l'article 161 alinéa 1er lettre c, il faudrait naturellement faire une correction formelle puisqu'on parle ici d'arrêtés fédéraux de portée générale et que nous avons biffé cette notion.

On remplacerait ces derniers par quoi? On remplacerait cette notion par «lois fédérales», auquel cas on revient à la possibilité de faire du droit d'urgence avec le référendum a posteriori, obligatoire ou facultatif, suivant que l'acte législatif déroge ou non à la constitution, ou bien alors on tombe dans des décisions spéciales, c'est-à-dire des arrêtés fédéraux simples. Comme, dans le cas des arrêtés fédéraux simples, il n'y a pas de référendum, la question ne se pose donc pas. L'Assemblée fédérale peut prendre des dispositions du jour au lendemain puisqu'il n'y a pas de référendum et qu'il n'y a pas de délai d'attente pour mettre en vigueur les décisions prises en urgence.

Il m'apparaît donc que, d'une manière ou d'une autre la lettre c est ou bien contraire à la systématique de la constitution, ou bien inutile puisque l'Assemblée fédérale dispose déjà de cette possibilité, notamment en vertu du droit d'urgence. On peut dès lors renoncer sans dommage à la lettre c.

C'est pourquoi, au nom de la majorité de la commission, je vous propose le maintien des lettres a et b et la suppression de la lettre c de l'article 161 alinéa 1er.

**Präsident:** Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Kommissionmehrheit unterstützt.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Herr Leuba hat es klar gesagt: Es ist hier nicht der Ort, eine grosse Neutralitätsdebatte zu führen. Für den Bundesrat ist auf jeden Fall klar, dass die Neutralität nicht ein Ziel ist – deshalb haben wir sie auch nicht unter den Staatszielen aufgenommen –, aber ein wichtiges Mittel unserer Aussen- und Sicherheitspolitik. Gemäss Absatz 1 Buchstabe a hat die Bundesversammlung die Aufgabe, «Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz» zu treffen. Gestützt auf Buchstabe b kann sie «Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit» treffen. Es geht hier also um die Sicherstellung der grundlegendsten Normen des friedlichen Zusammenlebens, um den Schutz unserer Institutionen und die Abwendung auch solcher Notstände. Ausser diesem polizeirechtlichen Aspekt hat die Frage eine sicherheitspolitische Seite, welche auch universale Dimensionen – wie beispielsweise die Ökologie – mit einbezieht.

Eine Kommissionminderheit, angeführt von Herrn Vollmer, beantragt die Streichung der Buchstaben a und b. Der Bundesrat stimmt diesem Antrag nicht zu. Die Kompetenz der Bundesversammlung sollte in der Verfassung unbedingt explizit erwähnt werden, weil es sich in diesem Bereich – der ja ein sehr zentraler Staatsbereich ist – ganz klar um eine parallele Zuständigkeit von Parlament und Bundesrat handelt. Würde nur noch die Zuständigkeit des Bundesrates erwähnt, käme diese Parallelität der Kompetenzen nicht mehr genügend zum Ausdruck. Zudem möchte der Bundesrat, wie schon gesagt, hier keine weitere Diskussion über die Neutralität führen. Das wäre ja auch eine Neuerung gegenüber der hier nur nachzuführenden Verfassung.

Gemäss Buchstabe c kann die Bundesversammlung beim Vorliegen ausserordentlicher Umstände in eigener Kompetenz – gemäss neuer Terminologie, die Sie gestern beschlos-

sen haben – Parlamentsverordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse erlassen. Der Bundesrat ist der Meinung, dass Sie diese Litera c nicht streichen sollten. Zwar ist die Bundesversammlung bereits gemäss Artikel 155 zum Erlass von Dringlichkeitsrecht befugt, aber nur in der Form des Bundesgesetzes, während es hier, nach der neuen Terminologie, um den Erlass von Parlamentsverordnungen geht. Eine solche Kompetenz liesse sich möglicherweise auch aus den Buchstaben a und b ableiten. Der Bundesrat ist jedoch der Ansicht, dass die Kompetenz der Bundesversammlung zum abschliessenden Erlass, also unter Ausschluss des Referendums, aus Transparenzgründen ausdrücklich kenntlich gemacht werden sollte. Denn es ist klar: Wenn das Parlament direkt auf die Verfassung gestützte Notverordnungen zum Schutze sowohl der äusseren Sicherheit als auch der inneren Sicherheit – darum geht es ja – erlassen muss, dann sind das sehr sensible Politikbereiche. Deshalb zieht es der Bundesrat vor, wenn man unmissverständlich festhält, dass tatsächlich eine entsprechende Kompetenz zu verfassungsmittelbaren Parlamentsverordnungen besteht. Im übrigen hat auch die ständerätliche Kommission aus diesen Gründen an Litera c festgehalten.

*Art. 161 Abs. 1 Bst. a, b – Art. 161 al. 1 let. a, b*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	93 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	46 Stimmen

*Art. 161 Abs. 1 Bst. c – Art. 161 al. 1 let. c*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	116 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	26 Stimmen

*Art. 161 Abs. 1 Bst. d–g, gbis, gter*

*Art. 161 al. 1 let. d–g, gbis, gter*

*Angenommen – Adopté*

*Art. 161 Abs. 1 Bst. gquater, Art. 159 Abs. 3*

*Art 161 al. 1 let. gquater, art. 159 al. 3*

**Präsident:** Wir behandeln nun gleichzeitig mit Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater noch den pendenten Absatz 3 von Artikel 159.

**Detting Toni (R, SZ):** Unser Minderheitsantrag zu Artikel 159 Absatz 3 ist tatsächlich in Zusammenhang mit Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater zu sehen; er steht in einem engen Konnex mit diesem Artikel. Sie finden nämlich in beiden genannten Anträgen – sowohl im Antrag der Mehrheit zu Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater als auch in unserem Minderheitsantrag zu Artikel 159 Absatz 3 – die gleiche Formulierung für die Verankerung des Auftrages. Unsere Minderheit möchte den Auftrag aber systematisch bei der «Oberaufsicht» – siehe den Randtitel zu Artikel 159 – einfügen, während die Mehrheit den Auftrag dem generellen Aufgabenkatalog der Bundesversammlung zuordnet.

Ich darf zunächst festhalten, dass ich mich ganz klar für die Verankerung des Auftrages ausspreche. Er ist ein wichtiges, ja unerlässliches Instrument, um meines Erachtens in erster Linie Fehlentwicklungen in der Politik durch die Bundesversammlung relativ rasch und wirksam zu korrigieren. Dies ist deshalb notwendig, weil die herkömmlichen Instrumente, wie parlamentarische Initiative, Motion, Postulat oder Interpellation, vielfach zu kurz greifen, in der Regel vor allem aber auch einen sehr langen Umsetzungszeitraum beanspruchen.

Gerade im Zuge des sogenannten New Public Management (NPM) ist das Instrument des Auftrages von grosser Bedeutung; denn gerade hier muss das Parlament, welches ja bekanntlich im Zuge des NPM einen Teil seiner herkömmlichen Kompetenz an die Exekutive delegiert und nur mehr die Ziele und den Rahmenkredit bewilligt, die Möglichkeit haben, via das Instrument des Auftrages jederzeit korrigierend einzugreifen. Nicht zuletzt deshalb haben wir im erst kürzlich erlas-

senen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz den Auftrag verankert – notabene damals schon gegen den heftigen Widerstand des Bundesrates. Insoweit handelt es sich also beim Auftrag nicht um eine Neuerung, sondern um ein auf Gesetzesstufe bereits eingeführtes Instrument, dessen Bedeutung und Tragweite gerade im Zuge des Aufbaus des NPM zweifellos zunehmen wird.

Aus diesem Grund bin ich für das Instrument des Auftrages als ein wichtiges, zentrales Steuerungsinstrument des Parlamentes; denn man kann sich nicht immer über die Stumpfheit der parlamentarischen Instrumente aufhalten und dann ausgerechnet im entscheidenden Moment vor einer Effizienzsteigerung der parlamentarischen Interventionsinstrumente zurückschrecken. Soviel zum Grundsätzlichen des Auftrages.

Zu unserem Minderheitsantrag: Wie Sie auf der Fahne bei Artikel 159 Absatz 3 und insbesondere aus dem Randtitel der beiden massgeblichen Bestimmungen ersehen, möchte ich den Auftrag unter dem Abschnitt «Oberaufsicht» einfügen. Dies in der klaren Meinung, dass der Auftrag, wie es bereits das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz heute vorsieht, nicht generell, sondern lediglich im Zuge der Oberaufsicht zur Anwendung gelangen kann.

Meines Erachtens ist dies ein guter Kompromiss. Die Fassung der Kommissionsmehrheit geht zu weit, indem sie den Auftrag unbeschränkt einführt und damit die nicht ganz unbegründete Gefahr schafft, dass der Auftrag in Aktionismus des Parlamentes mündet und letztlich die Exekutive lahmlegt. Hingegen hat der Auftrag im Rahmen der Oberaufsicht durchaus seine Berechtigung.

Deshalb ersuche ich Sie, meine Minderheit in Artikel 159 Absatz 3 zu unterstützen.

**Fehr Hans (V, ZH):** Ich bin wieder einmal in der seltsamen Lage, dass ich eine bundesrätliche Haltung unterstützen muss oder darf und bezüglich Artikel 161 Absatz 1 Litera gquater im Sinne der Kommissionsminderheit für die Fassung des Bundesrates votieren werde.

Sie erinnern sich: Wir haben es gestern in diesem Parlament mit den positiven, staatstragenden Kräften zustande gebracht, die vermaledeiten grundlegenden Zielfestsetzungen durch das Parlament und die Mitwirkung des Parlamentes in Sachen Aussenpolitik zu stoppen. Heute sind Sie, mindestens die bürgerliche Ratsseite, gefordert, mit diesem – ich sage es – vermaledeiten Instrument des Auftrages in eine ähnliche Richtung zu gehen.

Ich bitte Sie, diesen Passus zu streichen. Warum? Es wäre falsch, wenn das Parlament dem Bundesrat in irgendwelchen Bereichen irgendwelche Aufträge erteilen könnte; auch wenn sie nachher wieder relativiert werden, sind es doch Aufträge. Erstens ist das schlicht und einfach keine Nachführung. Zweitens verwässern Sie damit die Kompetenzen und die Verantwortlichkeiten, die klar zugewiesen sind, und Sie nehmen dem Bundesrat die Handlungsfreiheit und damit auch die Verantwortung. Das ist in einer funktionierenden direkten Demokratie grundlegend falsch! Der Bundesrat muss doch zeitgerecht handeln können, und das Parlament – allenfalls auch das Volk – ist nachher aufgerufen, das Resultat zu beurteilen. Wir als Parlamentarier haben ausreichende parlamentarische Instrumente – Vorstösse und dergleichen –, um in die von uns gewünschte Richtung zu wirken.

Wenn Sie die Litera gquater stehenlassen, werden Sie, ob Sie wollen oder nicht, Tür und Tor öffnen, damit das Parlament beispielsweise seine Tendenz Richtung zusätzliche Mehrwertsteuerprozente für das Vorantreiben sozialpolitischer Exzesse verstärken kann. Sie werden die Tendenzen zur Forderung nach sofortigen Verhandlungen für einen EU-Beitritt verstärken. Sie werden die Tendenzen Richtung Uno, Richtung Anbindung an die Nato verstärken. Sie werden die Tendenz zu einer Ratifizierung der europäischen Sozialcharta verstärken. Sie werden die sozialistische Umverteilungspolitik verstärken. Sie werden die Tendenz, die Energie zu verteuern, weiter verstärken. Deshalb bitte ich Sie, diese Missgeburt des allgemeinen Auftrages in Artikel 161 klar abzulehnen.

Auch der Antrag der Minderheit Dettling zu Artikel 159 Absatz 3 passt mir nicht. Ich kann aber damit leben, wenn Sie dieses Institut des Auftrages unbedingt irgendwo verankert haben wollen. Ich möchte es aber auf keinen Fall im Rahmen von Artikel 161, sondern, wenn schon, höchstens im Rahmen der Oberaufsicht des Parlamentes gegenüber dem Bundesrat und der Bundesverwaltung verankert haben. Ich werde aber auch diesen Passus ablehnen.

Zusammengefasst: Entscheidend für das Funktionieren dieses Parlamentes, der Regierung und unserer Strukturen wird sein, dass Sie Artikel 161 Absatz 1 Litera quater ganz klar ablehnen.

**Pelli Fulvio (R, TI):** Même dans un pays dans lequel Gouvernement et Parlement sont appelés à strictement collaborer dans la conduite de l'Etat, cette collaboration doit faire l'objet d'une réglementation. Une fois définies les compétences de l'une et de l'autre autorité, il faut que ces compétences – on pourrait dire les règles du jeu – soient respectées. Si elles ne le sont pas, le risque d'un mauvais fonctionnement du système augmenterait, 1. soit à cause de la confusion de responsabilités qui nécessairement se crée: l'on sait que quand deux personnes ont la compétence d'une affaire, le responsable est toujours l'autre; 2. soit à cause de la confusion qu'on produit dans l'opinion publique, qui peut ne plus arriver à comprendre le fonctionnement du système.

Le mandat du Parlement au Conseil fédéral représente l'institutionnalisation du droit du Parlement de violer les règles du jeu. C'est ce qu'en allemand on appelle un «Systembruch».

Très gentiment, lors de la présentation à la presse du résultat de la discussion en commission à Flims, les Services du Parlement ont dit:

«Die Ratsmitglieder wollen in Vertretung der Interessen ihrer Wählerinnen und Wähler auf die Bundespolitik Einfluss nehmen können, unabhängig davon, ob es sich um den formalen Kompetenzbereich des Parlamentes oder der Regierung handelt.»

En effet, l'introduction de cette institution représente, à mon avis, une démonstration claire du niveau de méfiance qui règne dans ce Parlement vis-à-vis du Gouvernement. Un Gouvernement que l'on élit pour pouvoir immédiatement commencer à s'en méfier!

Mais à part mes objections de nature personnelle envers cette institution, une deuxième raison me porte à combattre la proposition de la majorité. Encore une fois, lors de la mise à jour, on veut anticiper la réforme de la conduite de l'Etat. Peut-être veut-on empêcher le Gouvernement qui travaille sur cette réforme d'être libre dans ses propositions? Ou peut-être veut-on occulter le fait que le Parlement et son système de fonctionnement aussi, et pas seulement celui du Gouvernement, sont à l'origine des difficultés de fonctionnement de notre Etat?

Il faut donc attendre la présentation du message sur la réforme de la conduite de l'Etat avant d'approfondir le discours sur ces nouveaux instruments que l'on appelle mandats. Lors de cette discussion, on devra être ouvert et prêt aussi à des changements importants. Devront y être prêts à la fois le Gouvernement et le Parlement.

Pourtant, la majeure partie du groupe radical-démocratique votera contre la proposition de minorité Dettling à l'article 159 alinéa 3 et en faveur de la proposition de minorité Fehr Hans à l'article 161 alinéa 1er lettre quater, suivant les indications de la commission du Conseil des Etats.

**Bircher Peter (C, AG):** Die CVP-Fraktion ist in beiden Fällen für die Linie des Bundesrates. Wir können diesem neuen Instrument «Auftrag» nichts abgewinnen. Wir glauben nicht daran, dass dadurch – wie hier Vorredner sagten – die Einflussnahme des Parlamentes erhöht oder die Zuständigkeiten sowohl des Bundesrates wie des Parlamentes klarer definiert würden. Im Gegenteil, es ist zu befürchten, dass hier einiges verwischt würde, dass ein Wirrwarr entstünde, dass zum Beispiel kurz nach der Verabschiedung eines Gesetzes das Parlament über den überhaupt nicht definierten «Auftrag» – das ist ja ein sehr umfassender Begriff – wieder auf

den Vollzug einwirken könnte. Um das zu illustrieren, nenne ich zwei, drei Beispiele, wo das Parlament zum Schluss kam, es müsse eingreifen, und sich auch entsprechend durchgesetzt hat: Beim Krankenversicherungsgesetz zeigte sich, dass in zwei, drei Punkten Modifizierungen, vermutlich auf Verordnungsebene, nötig waren. Es hat sich damals ein entsprechender parlamentarischer Vorstoss mit breiter Abstützung durchgesetzt, und der Bundesrat musste handeln. Dann hatten wir eine komplexe Abstimmung beim Moorschutz zu den Ökobeiträgen in der Landwirtschaft. Das war eindeutig eine Angelegenheit auf Vollzugsebene. Da wurde die Innenministerin direkt gefragt, ob sie bereit sei, die Verordnung in diesem relativ kleinen Punkt zu ändern. Sie sicherte das zu. Damit war die Sache erledigt, und sie hat das dann wirklich auch umgesetzt. Ein anderes kleines Beispiel betrifft die Unterhaltsregelung bei den Autobahnen, Belags-erneuerungen, Finanzierungsschlüssel usw. Da wurde das Parlament aktiv, und die Umsetzung erfolgte doch recht kurzfristig.

Aufträge sehe ich immer wieder vor allem auf der Kommissionsebene. Ich gehöre der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen an. Was wir da in den letzten zwei, drei Jahren dauernd an Aufträgen formuliert haben und was da für uns an entsprechenden Unterlagen – sei es von seiten des Departementes oder der entsprechenden Sachbearbeiter – beschafft wurde! Wie wollen Sie diese breite Fülle von Auftragsmöglichkeiten überhaupt sinnvoll einordnen? Was soll ein Auftrag als parlamentarisches Instrument sein? Uns steht heute eine ganze Palette von Vollzugs- und Einwirkungsmöglichkeiten zur Verfügung. Es wurde hier gesagt, diese seien zu stumpfen Waffen geworden; ich bin nicht dieser Meinung. Es ist an uns, diese Instrumente mit Kraft und Engagement einzusetzen, die nötige Rückendeckung für einen Vorstoss zu formieren, das ist ja immer wieder die entscheidende Aufgabe der Fraktionen in diesem Parlament.

Wir sehen also auf der ganzen Linie keinen Sinn darin, hier eine so gewichtige Ausweitung – nebenbei bemerkt im Rahmen der Nachführung der Verfassung – vorzunehmen und sowohl generell als auch bereits bei der Oberaufsicht diese ganze Geschichte mit dem Auftrag in das Reformwerk aufzunehmen.

**Gross Andreas (S, ZH):** Es ist sehr schwierig, politisch die Übersicht zu behalten, weil die FDP-Fraktion im Nationalrat gesagt hat, sie wersetze sich einer Neuerung, die der «Chefstaatsphilosoph» der FDP im Ständerat als absolut notwendig und richtig unterstützt. Es ist seltsam, wenn eine Partei, die eine starke Regierung möchte, das gleiche verlangt wie die Partei, die am liebsten schwache politische Institutionen hat, damit ihre starken Männer in der Gesellschaft ausrufen und sozusagen die Politik diskreditieren können. Da stimmt etwas nicht.

1. Herr Fehr Hans hat in diesem Sinne recht: Es geht darum, ob man Teil eines Entscheidungsprozesses ist, ob man Mitverantwortung übernehmen und sich damit auch binden will oder ob man das Heil der eigenen Existenz in der Bindungslosigkeit sieht, die einem erlaubt, um so mehr alle demagogischen Register gegen die Institutionen zu ziehen.

2. Das Hauptargument von Herrn Pelli war wiederum, der Auftrag sei eine Neuerung, er sei ein Systembruch. Es ist schon seit 1848 so, dass das Parlament nach dem Volk sozusagen die oberste Autorität ist und dass das Parlament das Recht hat, dem Bundesrat Leitplanken zu setzen. Seit 1848 gibt es einen Streit um die sogenannten unechten und echten Motionen. Und genau die Parteien, CVP und FDP, die sonst immer sagen, sie brauchten korrekte Verfahren, wollen jetzt an einem unkorrekten, diffusen Zustand festhalten, indem sie den Auftrag ablehnen, der aus dieser unbefriedigenden, unechten Motion eine klare, korrekte, echte Motion macht.

3. Wir haben bisher in der vorberatenden Kommission immer darauf hingewiesen, dass die Vorstellung «Parlament hier, Regierung da, und beide haben nichts miteinander zu tun» ein vormoderner Zustand ist. Heute redet man von einem kooperativen Staatsleitungsmodell, in dem beide miteinander zusammenarbeiten. Das ist schliesslich selbst bei den Volks-

rechten so: Die besten, erfolgreichsten politischen Unternehmen sind die, bei denen die Gewalten zusammenarbeiten. Der Auftrag ist ein entscheidender Beitrag zu diesem kooperativen Staatsleitungsmodell – ohne eine Neuerung einzuführen, in der Logik des bisherigen faktischen Rechtes, im Sinne der sogenannten Nachführung also.

Sie müssen unterscheiden, Herr Pelli: Es gibt zwei verschiedene Aufträge. Sie werden in den Erklärungen der Staatspolitischen Kommission – die ich Sie wirklich bitte, zur Kenntnis zu nehmen – klar dargelegt. Im Kompetenzbereich des Bundesrates darf das Parlament einen Auftrag geben, von dem der Bundesrat abweichen kann, er muss es nur begründen. Das ist die sogenannte Richtlinie. Sie wirkt wie eine Leitplanke – das Wort ist vielleicht nicht günstig, weil die Richtlinie in der EU bindend ist. Im Bereich der echten Motion, im Kompetenzbereich der Bundesversammlung, hat der Auftrag hingegen Weisungscharakter. Der Bundesrat muss sich an sie halten.

Es geht also nicht darum, mit diesem neuen Instrument etwas sachlich Neues zu schaffen, sondern darum, einen unbefriedigenden, ungelösten, unpräzisen bisherigen Zustand zu klären. Das sollen ausgerechnet jene verhindern wollen, die bisher immer gesagt haben, sie seien an klaren Verfahren interessiert? Ich kann mir das wiederum nur durch den Satz erklären, der in der Weisung steht, dass nur jene etwas dagegen einwenden könnten, die die Mitverantwortung nicht übernehmen wollen, die die Konsequenz dieser Kooperation ist. Wer kooperiert, der kann sich nicht aus der Verantwortung stehlen, der kann nicht von aussen auf diejenigen schimpfen, die die Verantwortung übernehmen.

Deshalb bitte ich Sie, sich diesem Instrument nicht zu widersetzen, es nicht auf eine nachträgliche Korrektur zu reduzieren, wie das die Minderheit Dettling möchte, sondern ihm als gemeinsamem Gestaltungselement des Parlamentes und der Regierung, als Ausdruck des kooperativen Staatsleitungsmodells, zuzustimmen und damit der Mehrheit zu folgen.

**Thür Hanspeter (G, AG):** Es stellt sich hier die Frage, ob es zutrifft, dass wir einen Systembruch begehen, wenn wir diese Möglichkeit der Auftragserteilung dem Parlament übergeben. Herr Pelli hat behauptet, dass man hier mit dem Bisherigen brechen und etwas Neues schaffen würde.

Ich bin anderer Ansicht. Ich gehe davon aus, dass der Antrag der Mehrheit in Litera gquater eine Konsequenz dessen ist, was wir bereits mit der Motion haben. Wir können dem Bundesrat über die Motion Aufträge erteilen, und Sie wissen, dass das Parlament – mindestens der Nationalrat – es jeweils bezüglich der Frage, ob das Gebiet nun in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates fällt oder ob es im eigenen Zuständigkeitsbereich liegt, nicht so genau nimmt. Hier besteht mit Bezug auf die Handhabung der Motion eine Differenz zum Ständerat. Der Ständerat verfolgt diese Unterscheidung viel konsequenter.

Wenn wir uns mit dieser Frage auseinandersetzen, müssen wir zuerst klären, was für Instrumente wir uns als Parlament generell geben wollen. Es ist ja vermutlich niemand hier im Saal, der die Auffassung vertreten würde, dass das Parlament dem Bundesrat über die Motion keinen Auftrag erteilen können sollte. Wenn Sie sich nun auf dieser Schiene befinden, ist es nur logisch, wenn Sie dem Parlament ganz generell, unabhängig davon, ob dies nun mit dem Mittel der Motion getan wird, unabhängig davon, mit welchem Instrument das erreicht werden soll, diese Möglichkeit der Auftragserteilung geben.

Herr Gross Andreas hat darauf hingewiesen, dass es unterschiedliche Verbindlichkeiten gibt – je nachdem, ob man einen solchen Auftrag im eigenen Bereich oder im Bereich des Bundesrates gibt. Wenn man mit einem solchen Auftrag in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates eindringt, dann ist er für den Bundesrat nur als Richtlinie zu betrachten, also nicht verbindlich. Das ergibt sich schon aus dem beantragten Verfassungstext. Es wäre auch so, wenn man es nicht schreiben würde.

Ich verstehe eigentlich die Argumente jener, die sich dieser Möglichkeit widersetzen wollen, nicht. Aus meiner Sicht steht

eine obrigkeitgläubige Auffassung dahinter. Der Bundesrat meint ja eigentlich, darum widersetzt er sich diesem Antrag, dass es einen exklusiven Bereich gebe, auf den das Parlament keinen Einfluss nehmen könne und solle. Ich akzeptiere einen solchen exklusiven Bereich nicht. Jedenfalls sollte das Parlament nicht eine solche Auffassung vertreten, erst recht nicht, wenn man berücksichtigt, dass die Gesetze, die wir machen, immer offener sind und immer mehr Freiräume in bezug auf die Umsetzung geben. Denn wir schaffen immer mehr Rahmengesetze, die der Exekutive einen grossen Spielraum geben. Wenn wir die Theorie der Freiräume, diese Ansicht, es gebe einen exklusiven Bereich der Exekutive, vertreten würden, schränkten wir uns unnötig ein. Wir nehmen aber vor allem nicht zur Kenntnis, dass es immer wieder Fälle gab, wo sich das Parlament hinterher mit Dingen auseinandersetzen musste, die schief gelaufen waren, wo das Parlament sich selber nicht die Instrumente geben konnte, um einzugreifen. Ich erinnere Sie an die Auseinandersetzung um die PUK PKB, wo die PUK feststellen musste, dass sie praktisch keine Möglichkeiten hatte, dem Bundesrat in diesem Zusammenhang konkrete Aufträge zu erteilen. Sie sagt klipp und klar – das war eine der Schlussfolgerungen der PUK PKB –, es brauche ein Instrument wie den Auftrag, um in solchen Fällen konkreter, exakter und auch zielgerichteter Richtlinien erteilen zu können. Das war die Feststellung der PUK PKB.

Nun will man das umsetzen, auf Verfassungsstufe festlegen, und nun kommen Sie und sagen, das sei ein Systembruch! Sie wollen offensichtlich die Erkenntnisse, die wir aus unserer eigenen Aufsichtstätigkeit erworben haben, in dieser Verfassungsrevision nicht umsetzen! So werden wir dann in einer der nächsten PUK erneut darüber jammern, dass wir über keine ausreichenden Instrumente verfügen. Da würden wir tatsächlich die nötigen Lehren nicht ziehen.

Ich bitte Sie aus diesem Grund, in Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater die Mehrheit zu unterstützen.

Die Minderheit Dettling will in Artikel 159 Absatz 3 im Prinzip das gleiche, geht aber weniger weit, indem sie diese Möglichkeit der Auftragserteilung nur im Bereiche der Oberaufsicht geben will. Ich bin der Auffassung, dass das Parlament sich diese Möglichkeit ganz generell geben sollte. Wenn Sie der Mehrheit bei Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater aber nicht folgen, dann sollten Sie wenigstens der Minderheit Dettling bei Artikel 159 Absatz 3 die Stimme geben. Dann haben Sie wenigstens im Bereiche der Oberaufsicht das getan, was die PUK PKB vorgeschlagen hat!

**Zwygart Otto (U, BE):** Die LdU/EVP-Fraktion ist der Meinung, dass es ein Akt der Ehrlichkeit sei, diesem Problem einen Namen zu geben. Regieren besteht aus zwei Bereichen, aus Exekutive und Legislative, und da gibt es nicht in allen Bereichen klare Grenzen, sondern in vielen Bereichen gibt es Überschneidungen. Deshalb haben wir ja fortlaufend die Problematik, dass wir über sogenannte unechte Motionen streiten – die Zahl ist mehr oder weniger gross –, und hier wird nun ein Gefäss zur Lösung dieses Problems geschaffen.

Das Instrument des Auftrages stösst natürlich beim Bundesrat nicht auf Gegenliebe, verständlicherweise! Aber das Parlament findet ja immer Aus- und Umwege, um irgendwo in einer Form dem Bundesrat dreinzureden beziehungsweise ungelöste Fragen, die an und für sich in den Kompetenzbereich des Bundesrates gehören würden, einer Lösung zuzuführen. Genau deswegen brauchen wir dieses Instrument. Das gab es ja schon immer, und wir haben immer wieder Aufträge erteilt, nur hatten wir dieses Instrument nicht festgeschrieben. Es scheint uns ein Akt der Ehrlichkeit zu sein, den Auftrag so zu formulieren. Wir führen die Grundrechte auch ein, obwohl sie bis jetzt ja nicht in dieser Form in der Verfassung aufgeschrieben sind. Mit demselben Problem haben wir es hier zu tun.

Das Instrument des Auftrages ist eine Hilfe, um zu klären, was die Regierung tun kann und was das Parlament tun kann.

Daher scheint es uns richtig zu sein, dass der Auftrag in Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater eingeführt wird.

Schlimmstenfalls können wir auch dem Antrag der Minderheit Dettling bei Artikel 159 Absatz 3 zustimmen.

**Sandoz** Suzette (L, VD): L'introduction de la notion de mandat dans la constitution pourrait en fait présenter deux aspects: est-ce une compétence nouvelle de l'Assemblée fédérale? Ou est-ce une clarification d'une compétence existante?

Si on considèrerait, ou si l'on considère que c'est une compétence nouvelle:

1. on ne devrait pas l'introduire dans la simple mise à jour;
2. à tout le moins, on devrait admettre le moyen limitatif de la proposition de minorité Dettling à l'article 159 alinéa 3 et le limiter à la haute surveillance.

Si, en réalité, et c'est la position du groupe libéral, on considère qu'il s'agit de clarifier une situation existante et qui est quelquefois mal utilisée dans le cadre de la motion, alors:

- a. il est normal de l'introduire maintenant dans la simple mise à jour de la constitution;
- b. il est évidemment nécessaire de clarifier la situation par rapport à toutes les compétences que l'Assemblée fédérale exerce de manière, je dirais, complémentaire ou concurrente par rapport au Conseil fédéral, et non pas de limiter cet éclaircissement à la haute surveillance.

Considérant qu'il s'agit bien d'un éclaircissement et que cet éclaircissement est fait en faveur d'ailleurs de l'activité et du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale, le groupe libéral soutiendra la proposition de la majorité de la commission à l'article 161 alinéa 1er lettre gquater.

**Gross** Jost (S, TG): Es ist etwas seltsam, dass der Streichungsantrag der Minderheit Fehr Hans gerade von dieser Seite kommt, also von einer Partei, die in der Regel versucht, den aussenpolitischen Handlungsspielraum des Bundesrates einzuschränken. Ich denke, das sei nicht ganz kongruent, wenn man etwa an das Stichwort «EU-Beitritt als strategisches Fernziel» denkt. Das passt nicht zusammen.

Nun aber zu den Argumenten im einzelnen: Herr Dettling hat eigentlich unter Bezugnahme auf den Bericht der Staatspolitischen Kommission in sehr klarer Weise gesagt, dass es hier nicht darum geht, in den Kompetenzbereich des Bundesrates einzugreifen. Die Aufträge haben im Bereich der Kompetenzen des Bundesrates nur Richtliniencharakter; der Bundesrat muss begründen, weshalb er diesen Weisungen nicht folgen will. Nur im Bereich der Kompetenzen der Bundesversammlung selber wirkt der Auftrag bindend.

Deshalb versteht die sozialdemokratische Fraktion auch nicht, weshalb dies auf den Bereich der Oberaufsicht beschränkt werden soll. Oberaufsicht bedeutet ja immer nur nachträgliche Korrektur, nachträgliches Einwirken, nicht die prospektive Einflussnahme, die wir in vielen Bereichen bereits haben, die durchaus ein eingeführtes Modell der Oberaufsicht der Bundesversammlung ist. Insofern trifft es auch nicht zu, Herr Bircher, wenn Sie sagen, das sprengt den Charakter der Nachführung.

Ich erinnere beispielsweise daran, dass durch die Revision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes die Kompensation für die Verselbständigung der Verwaltungseinheiten gerade das Mittel des Auftrages war. Das war das Mittel, um auf die selbständiger gewordenen Verwaltungseinheiten einzuwirken. Deshalb denke ich, man könne nicht davon sprechen, dass hier die Gewaltenteilung tangiert werde, sondern wir verstehen die Gewaltenteilung als eine moderne, gegenseitige Gewaltenbeschränkung. Wir vertreten eine moderne Auffassung der Gewaltentrennung, wie sie sich z. B. auch im Rechtssetzungsverfahren durchgesetzt hat. Auch dort hat ja der Bundesrat wesentliche Kompetenzen im Verordnungsrecht. Insofern ist das klar im Rahmen dessen, was wir jetzt schon praktizieren. Das darf, Herr Dettling, nicht nur auf die nachträgliche, korrigierende Oberaufsicht beschränkt werden.

Deshalb ersucht Sie die sozialdemokratische Fraktion – auch wenn der von Herrn Dettling versuchte Brückenschlag gut gemeint ist –, den Antrag der Minderheit Dettling zu Artikel 159 Absatz 3, vor allem aber den Streichungsantrag der

Minderheit Fehr Hans zu Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater abzulehnen.

**Schmid** Samuel (V, BE), Berichterstatter: Ich erlaube mir den Hinweis, dass wir nicht das erste Mal über den Auftrag diskutieren. Im Rahmen der Revision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes haben beide Kammern den Auftrag – beschränkt auf die Problematik der Leistungsaufträge – anerkannt und eingeführt. Schliesslich haben ebenfalls beide Kammern, gestützt auf entsprechende Anträge der PUK PKB, eine parlamentarische Initiative (96.452) überwiesen und dort ausdrücklich gesagt – ich erlaube mir, Sie daran zu erinnern –, dass dieses Instrument nötig sei. Schliesslich mache ich ebenfalls als Vorbemerkung den Hinweis, dass sich die Geschäftsprüfungskommission, die eigentlich permanent im Vorfeld von allfälligen besonderen Untersuchungskommissionen die Verwaltungstätigkeit zu verfolgen und zu überprüfen hat, klar für den Auftrag ausgesprochen hat. Bessere Anwälte, nebst der Mehrheit dieses Rates, könnte ich eigentlich nicht präsentieren, um im Namen der Mehrheit dieses Institut zu erklären.

Weshalb ist die Angelegenheit liquid, weshalb ist evident, dass etwas geschehen muss? Es geht in erster Linie darum – da hatte Frau Sandoz mit ihrem Hinweis recht –, eine alte verfassungsrechtliche Streitfrage zu klären. Mit der vorgeschlagenen Verankerung des Instrumentes des Auftrages wird verfassungsmässig geklärt – nicht verwischt, sondern geklärt –, inwieweit die Bundesversammlung in die Zuständigkeit des Bundesrates einwirken kann. Dies stellt an sich noch keine Neuerung dar, aber es wird klargestellt, dass die Einflussnahme in den originären und delegierten Zuständigkeitsbereich des Bundesrates mit einer Richtlinie nicht die gleiche Wirkung haben kann wie eine Weisung, die zwingend ist; sie betrifft Bereiche der Zuständigkeit des Parlamentes.

Lange Zeit war das im übrigen gar kein Problem, weil nämlich seit dem 19. Jahrhundert die Praxis eine andere war; sie wurde erst 1979 geändert. Damals waren es Juristen und nicht das Parlament, die die Triage gemacht haben, indem ein Gutachten der Justizabteilung die Unzulässigkeit der Motion im ausschliesslichen und zusätzlich im delegierten Kompetenzbereich des Bundesrates festgesetzt hat.

Schliesslich liess sich der Ständerat 1986 – so lange ist es noch gar nicht her – von dieser Auffassung überzeugen, der Nationalrat hingegen stimmte einer entsprechenden Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes nie zu und hält damit weiter an dieser problematischen Praxis fest, indem Motionen – oder, wie oft gesagt wird: «Mostulate» – überwiesen werden, d. h. Weisungen, die nur in Postulatsform überwiesen werden könnten. Während der Ständerat in Artikel 25 Absatz 1 seines Geschäftsreglementes festgehalten hat, dass eine Motion eine Massnahme verlangt, die sich «weder auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Bundesrates oder der Bundesversammlung» noch auf den «an den Bundesrat delegierten Rechtsetzungsbereich» bezieht – also genau der Inhalt des damaligen Gutachtens –, kennt der Nationalrat eben keine entsprechende Regelung.

Schliesslich mag darauf hingewiesen werden, dass man, unabhängig von dieser an sich klaren Ausgangslage, stets wieder gesündigt hat, d. h. in der Praxis ist die klare Abgrenzung dann gleichwohl nicht permanent durchgezogen worden. So gibt es eine Motion zur Subventionspraxis der Denkmalförderung, die im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates agiert; es gibt eine Motion des Nationalrates zu einem Impulsprogramm im Energiesparen; es gibt eine Motion zur Bekämpfung des Drogenhandels; es gibt eine Motion zum Bereich Drogenmissbrauch und nationale Präventionskampagne. Das sind alles Beispiele – aufgeführt im Bericht der Experten der SPK –, die zeigen, dass man hier so tut, als ob. Die Tagespolitik ist dann halt doch oft stärker, als die Verfassung es erlauben würde – mindestens wenn das Gutachten der Justizabteilung korrekt ist, und daran kann nicht gezweifelt werden. Aber wir gehen nun davon aus, dass hier Klarheit zu schaffen ist.

Da wird etwa gesagt, das Gewaltenteilungsverständnis, das von der Realität ausgehe, dass diese beiden Gewalten unab-

hängig voneinander handeln sollen, würde dadurch verletzt. Ich wage zu behaupten, dass eine Klärung diese Gewaltenteilung eher stärkt als verletzt: Wenn der Bundesrat später in einem Bereich, in dem er kompetent ist – sei es jetzt originär oder delegiert –, ausführt, er könne diesen Auftrag höchstens als eine Richtlinie anerkennen und aus diesen oder jenen Gründen die Richtlinie nicht befolgen will, dann ist das eine politische Äusserung, eine politische Differenz. Gerade Unklarheiten verwischen Kompetenzen, aber nicht Klarheiten! Deswegen halte ich dafür, dass genau dieser Vorwurf nicht richtig ist, im Gegenteil!

Man sagt, das sei nicht mehr Zweck der Nachführung. Wenn eine seit Jahren bestehende Konfliktsituation geklärt ist, habe ich etwas Mühe damit, wenn man Unklares weiter andauern lassen will; wir sollten jetzt bei dieser Gelegenheit vorerst nichts anderes als das Prinzip klären, dass dieser Auftrag möglich ist, und zwar als Richtlinie im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates und als Weisung im Parlamentsbereich. Für die Kommissionsmehrheit war dies das klare Ziel der Nachführung, mindestens wenn man unter der Nachführung auch die Klärung der sich stellenden Probleme versteht. Es ist schliesslich auch darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat wahrscheinlich zunehmend Freiräume hat, dass er zunehmend Kompetenzen zugewiesen erhalten wird, weil der schnelle Wechsel der Verhältnisse das Parlament mehr und mehr zwingt, sich im Gesetzgebungsverfahren auf Rahmen zu beschränken, und weil wegen dem rascheren Reaktionsbedarf die Exekutive eher gestärkt werden muss. Das ist nach meinem persönlichen Dafürhalten durchaus richtig. Aber das bedingt, dass sich das Parlament gleichzeitig Instrumente gibt, die sich in bezug auf diese grösseren Freiräume der Exekutive wirksam anwenden lassen. Die Ausgestaltung des Instrumentes des Auftrages ist dabei noch nicht definitiv. Wir klären die Situation, indem in der Verfassung stehen wird, dass diese Aufträge im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates als Richtlinie gelten, von der abgewichen werden könne. In den anderen Fällen gelten sie als Weisung. Wir klären also die Situation, aber welches formelle Verfahren wir diesem Auftrag schliesslich geben wollen, das wird die Diskussion über das Geschäftsverkehrsgesetz später ergeben. Mit anderen Worten: Das bisherige Instrument der Motion – es ist ja auch nicht in der Verfassung, sondern im Geschäftsverkehrsgesetz geregelt – wird durch den Auftrag ergänzt oder ersetzt, das können Sie nehmen, wie Sie wollen; dies mindestens mit einem Hinweis, dass klar ist, wer wie, wann und weshalb zuständig ist und wer die entsprechenden Aufträge zu vollziehen hat. Nach unserem Dafürhalten ist die Reform, die Aktualisierung der Verfassung, eine einmalige Chance, um diese bisherige unglückliche Lösung zu korrigieren.

Es wird auch gesagt, das Parlament binde sich damit selbst. Ja, wie bindet sich dann das Parlament, wenn es Motionen überweist? Da ändert doch nichts an der Sache! Auch mit der Motion wird ein Auftrag erteilt. Die Exekutive erfüllt den Auftrag. Ich habe, mindestens in meiner kurzen Zugehörigkeit zu diesem Rat, noch nie erlebt, dass man sich in der Gesetzesberatung hier drinnen nicht frei gefühlt hätte! Auch dieser Einwand der Selbstbindung ist unseres Erachtens unzutreffend. Ein weiterer Grund: Es wird oft gesagt, das Instrument des Auftrages greife ins Gewaltengefüge ein und müsse deshalb im Rahmen der Staatsleitungsreform geprüft werden. So wie der Text hier vorliegt und die Materialien das zeigen, führt das zu keiner Veränderung der Gewaltenteilungsverhältnisse. Es führt zu einer Klärung der heute an sich bestehenden Zuständigkeiten. Von einer Verschiebung ist nach meinem Dafürhalten hier nichts zu sehen. Deshalb kann der Auftrag durchaus auch jetzt grundsätzlich gutgeheissen werden. Zum Antrag der Minderheit Dettling: Herr Dettling beschränkt den Auftrag auf den Bereich der Oberaufsicht. Das kann man selbstverständlich machen, allerdings muss ich darauf hinweisen, dass unklar bleibt, was Oberaufsicht ist. Letztlich könnte sich das Parlament wahrscheinlich alles zum Gegenstand der Oberaufsicht machen. Er hat hier die Korrektur oder Einflussnahme auf Entwicklungen oder Fehlentwicklungen als Beispiel genannt. Gerade aus dieser offenen Defini-

tion wird deutlich, dass das Problem kaum gelöst wäre. Ich bin eigentlich nicht erstaunt darüber, dass sich der Bundesrat gegen diese Neuerung wehrt. Das gehört zum Rollen- und Kräftespiel zwischen Exekutive und Legislative. Ich bin aber etwas erstaunt über die teilweise grundsätzliche Opposition des Parlamentes. Gerade wenn dem Parlament daran gelegen ist, diese Streitfrage hier zu klären, wenn es darum geht, Kompetenzen und auch Verantwortlichkeiten klar auszuscheiden, dann müssen Sie dem Instrument des Auftrages zustimmen, wie es die Mehrheit in Artikel 161 vorsieht. Ich bitte Sie, hier der Mehrheit zuzustimmen und die Minderheitsanträge abzulehnen.

**Leuba** Jean-François (L, VD), rapporteur: Je dois vous avouer que lorsque la Commission des institutions politiques a commencé à étudier la question du mandat, j'étais réservé pour le moins et même probablement, au départ, assez adverse de cette nouvelle institution. Il me semblait que nous courions le risque de créer une confusion et d'avoir – on a parlé d'activisme – peut-être de l'activisme de la part du Parlement. Il a fallu que, véritablement, je réfléchisse longuement à cette institution et que je voie comment elle pouvait fonctionner pour changer d'avis et me convaincre que le mandat était une bonne institution, comme l'a jugé d'ailleurs à une grande majorité, par 26 voix contre 11 – j'aimerais répéter ce chiffre: 26 voix contre 11 –, votre commission.

Il faut partir de la situation actuelle, et ceux qui s'opposent à l'introduction du mandat doivent, par conséquent, considérer que la situation actuelle est satisfaisante. J'aimerais dire que cette situation est tout sauf satisfaisante. Tout d'abord, nous avons déjà une particularité: les deux Chambres n'ont pas la même définition de la motion. Au Conseil des Etats, l'article 25 du règlement du Conseil des Etats exclut que la motion puisse porter sur un domaine de compétence qui relève du Conseil fédéral. Il n'empêche que le Conseil des Etats, à plusieurs reprises, a renvoyé au Conseil fédéral des motions qui concernaient le domaine de compétence du Conseil fédéral et, plus remarquable encore, le Conseil fédéral a parfois accepté ces motions, quand bien même le règlement du Conseil des Etats interdisait ce genre de motions.

La situation est encore beaucoup plus incroyable à notre Conseil. Je me souviens très bien que, lorsque nous avons discuté de notre règlement en 1990, il y a eu une énorme discussion pour savoir si la motion pouvait concerner le domaine de compétence du Conseil fédéral ou celui qui lui est délégué, c'est-à-dire les compétences législatives déléguées au Conseil fédéral, ou si la motion ne devait concerner que des domaines de compétence du Parlement. Comme nous ne sommes pas du tout arrivés à nous mettre d'accord sur une formule soit interdisant soit autorisant la motion dans le domaine de compétence du Conseil fédéral, on en est resté à une situation de pat et nous n'avons rien dit. Il en résulte que le Conseil fédéral, au gré – je ne veux pas dire à la tête du client, mais c'est presque ça – de celui qui dépose la motion, entre en matière sur des motions concernant sa compétence, les accepte parfois, alors qu'il proteste pour d'autres motions en rappelant qu'elles touchent un domaine de compétence du Conseil fédéral. Il entre en matière, mais refuse de recevoir des instructions dans ce domaine. Nous sommes donc ici dans un complet nuage et aucune règle stricte n'est fixée. Le mandat essaie de remédier à cette situation.

Je remarque d'abord que la question se pose, et Mme Sandoz l'a posée: est-ce une mise à jour ou non? Je suis d'avis que la question des relations entre le Parlement et le Conseil fédéral se pose aujourd'hui, maintenant, ce n'est pas une nouveauté qu'on introduit. Si nous essayons de mettre de la clarté dans les relations entre le Parlement et le Conseil fédéral, nous sommes naturellement dans le cadre de la mise à jour, nous ne pouvons pas être dans un autre domaine. Nous n'inventons aucun nouvel instrument. Ce sont les rapports entre le Parlement et le Conseil fédéral que nous essayons de régler, et de régler de manière plus satisfaisante. La méfiance que proclament certains à l'égard de cette nouvelle institution me semble relever un peu du doute qu'ils ont en eux-mêmes. Ils ont peur de ne pas avoir le courage de re-

pousser un mandat, si celui-ci leur paraît inadéquat, leur paraît injustifié. Finalement, vous êtes chacun responsables des décisions que vous prenez et vous êtes libres de prendre les décisions que vous prenez lorsque vous voulez intervenir dans le domaine des compétences, le cas échéant, du Conseil fédéral. Il faut que ce Parlement ait le courage de ses opinions et non qu'il se retranche derrière une prétendue séparation des pouvoirs pour faire, de toute manière, de fausses motions sur lesquelles, finalement, le Conseil fédéral entre quand même en matière.

L'argument qu'on nous a sorti hier – M. Fehr Hans a comparé ce débat à celui qui a eu lieu hier à propos de la politique étrangère – qu'il ne faut pas exposer les questions de politique étrangère au grand public, avant que le Conseil fédéral n'ait eu le temps de négocier, n'a aucune valeur ici, parce que nous parlons de la politique générale de la Confédération et non de la politique étrangère. Par conséquent, cet argument me paraît tout à fait injustifié.

Le problème se pose donc aujourd'hui et non pas lors d'une prochaine révision. La majorité de la commission vous propose simplement un principe, c'est celui du mandat. A cet égard, j'aimerais rappeler ce que disait le rapport de la Commission des institutions politiques: «Dans le domaine de compétence de l'Assemblée fédérale, le mandat a valeur d'instruction, c'est-à-dire qu'il est impératif pour le Conseil fédéral qui est appelé à soutenir l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses compétences propres.» Le Conseil fédéral doit, par exemple, élaborer un projet de loi. C'est clair, c'est ce que nous appelons aujourd'hui la «vraie motion». Dans le domaine de compétence du Conseil fédéral, le mandat a valeur de directive, ce qui signifie que l'Assemblée fédérale fixe les principes et les critères dont le Conseil fédéral doit tenir compte pour prendre des réglementations ou accomplir des actes d'exécution, à l'exception des actes de justice – il est clair que ces derniers sont de toute façon exclus. Le Conseil fédéral n'est cependant pas lié par le mandat. S'il prend une décision qui s'écarte de la directive, il est simplement tenu de justifier son choix devant le Parlement. On ne peut pas dire que c'est une confusion des pouvoirs, lorsqu'on demande simplement au Conseil fédéral, s'il ne veut pas suivre une directive du Parlement, d'expliquer pourquoi il ne veut pas le faire! Ce n'est pas la confusion des pouvoirs! C'est simplement demander au Conseil fédéral, dont chacun est venu dire ici qu'il veut un Conseil fédéral fort, d'avoir le courage des positions qu'il prend dans le domaine de ses compétences.

Il s'agira ensuite de savoir si le mandat remplace ou se place à côté de la motion. C'est la loi qui devra régler ce problème. Nous ne le réglons pas aujourd'hui. Nous vous demandons simplement de permettre à la loi d'instituer cette disposition qu'est le mandat. Le mandat devra être naturellement, pour qu'il ait une valeur, approuvé par les deux Chambres, et ça, c'est quand même une limite considérable. C'est un barrage considérable aux réactions émotionnelles que certains craignent, comme par exemple dans la situation où, tout d'un coup, le Parlement se saisit d'une question et impose les directives au Conseil fédéral. Il faudra que la deuxième Chambre donne son accord au mandat. Par conséquent, il y a ce bon système helvétique qui veut que la deuxième Chambre soit la Chambre de réflexion – ça peut parfois être le Conseil national d'ailleurs – et qu'elle examine si vraiment le mandat voté par la première Chambre doit être confirmé ou transformé sous une autre forme. Par conséquent, les garanties sont données, à moins que vous ne doutiez des compétences du Parlement. Si c'est le cas, il faut arrêter de discuter des compétences du Parlement.

La proposition de la majorité de la commission est ouverte. Elle nécessitera naturellement une réglementation. Si nous estimons que, véritablement, il y a des risques de confusion des pouvoirs, nous serons parfaitement en mesure, dans la législation d'application, de mettre des barrières s'il le faut. Par exemple, une des barrières imaginables, c'est le fait que le simple député ne peut pas déposer de mandat; il faut que ce soit un groupe politique ou bien une commission qui dépose un mandat. C'est une hypothèse tout à fait plausible. On peut aussi imaginer que tous les députés, ou un certain nom-

bre de députés, pourraient déposer un mandat, mais il en faudrait un certain nombre. Enfin, on peut imaginer différentes solutions. Ces solutions sont toutes ouvertes. Ce qui est important, c'est d'avoir ici une disposition qui crée l'institution qui, ensuite, devra être naturellement façonnée.

J'en viens à la proposition de minorité Dettling. Peut-être aurais-je dû commencer par là. Que propose M. Dettling? Il est en principe d'accord avec l'idée du mandat, mais il veut limiter ce mandat uniquement dans le domaine de la haute surveillance du Parlement. Alors, M. Dettling me permettra de lui dire que c'est un peu de l'eau tiède que l'on fait là. On institue le mandat qui existe déjà. Je vous rappelle que dans la loi sur l'organisation de l'administration, nous avons introduit ce mandat dans le domaine tout à fait particulier des mandats de prestations. Nous avons, dans ce domaine des mandats de prestations, un mandat de l'Assemblée fédérale, qui peut donc déjà donner des instructions dans ce domaine précis. Véritablement, si l'on se contente de la solution de M. Dettling, on vide la proposition de la majorité de la commission de son sens, puisque cette proposition sera surtout efficace dans le domaine législatif.

C'est la raison pour laquelle la majorité de la commission, encore une fois par 26 voix contre 11, vous propose d'introduire le principe du mandat, étant entendu que les modalités devront être discutées et que le Conseil fédéral sera naturellement entendu lorsqu'il fera des objections quant aux modalités d'application de ce mandat.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Der Bundesrat hat gegenüber der generellen – ich betone: der generellen – Einführung dieses neuen Instrumentes des Auftrages grösste Bedenken. Wir sind zwar durchaus der Meinung, dass die Lösung des Problems nicht in einer reinen Gewaltenteilung bestehen kann, sondern dass die verschiedenen Gewalten des Staates auch miteinander zusammenarbeiten müssen. Aber wie Herr Pelli zu Recht gesagt hat: Diese Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive muss klar geregelt sein. Das ist hier – ich werde nachher sagen, weshalb – unseres Erachtens nicht der Fall. Wir befürchten daher, dass die generelle Einführung dieses Instrumentes des Auftrages zu einer Verwischung der Kompetenzen und damit auch der Verantwortlichkeiten im Bereich der Staatsleitung führen würde, die letztlich in niemandes Interesse ist und wohl nur die Handlungsfähigkeit des Staates beeinträchtigen würde.

Zwar unterscheidet man beim Auftrag, ob es sich um eine Weisung im Zuständigkeitsbereich des Parlamentes oder im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates handelt. Im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates hätte der Auftrag nur die Funktion einer Richtlinie, von der der Bundesrat in begründeten Fällen abweichen könnte. Auf der anderen Seite betont man die Bedeutung des Auftrages schon in der Art seines Zustandekommens. Anwendung soll das Gesetzgebungsverfahren finden. So kennen wir doch die Politik: Wenn ein von der Mehrheit beider Räte bereinigter Auftrag vorliegt und der Bundesrat nachher davon abweicht, dann haben wir im Normalfall nicht Kooperation, sondern Konfrontation. Auch von diesem Ansatz her verstehe ich den Auftrag im Bereich der Zuständigkeit des Bundesrates nicht.

Es kommt noch etwas anderes hinzu: Es ist nicht gute Gesetzgebung, wenn man zwei unterschiedliche Instrumente mit dem gleichen Begriff belegt – es sei denn, man wolle diese beiden unterschiedlichen Instrumente bewusst miteinander vermischen.

Wo liegt die Problematik im einzelnen? Das Legalitätsprinzip verlangt, dass das Parlament den politischen Prozess grundsätzlich über die Gesetze steuert; das ist das Konzept des Legalitätsprinzips, wie wir es auch hier in der Verfassung haben. Deshalb kann ein Weisungsrecht des Parlamentes von Anfang an im Gesetzgebungsbereich nicht in Frage kommen, sondern höchstens dort, wo sich der politische Prozess über Gesetzgebung nicht steuern lässt. Deshalb war natürlich die Einführung des Auftrages im Bereich der Führung mit Leistungsauftrag durchaus überlegenswert, weil das Gebiete der Verwaltung sind, wo man den Prozess bewusst nicht über die Gesetzgebung steuert.



Geht man aber davon aus, dass das Parlament den politischen Prozess grundsätzlich im Sinne der Gewaltenteilung über Gesetze zu steuern hat, ist es höchst fragwürdig, wenn der Gesetzgeber im Rahmen der Gesetzgebung der Exekutive immer mehr Ermessen einräumt, nachher aber dieses Ermessen durch Aufträge doch wieder leiten will. Das ist widersprüchlich in sich und gefährdet übrigens in einem gewissen Masse auch die Volksrechte. Es besteht durchaus eine Gefahr, dass das Parlament durch immer vagere und immer mehr Ermessen einräumende Gesetze tatsächlich versucht sein könnte, im Rahmen des weiten Ermessensbereiches den politischen Prozess durch Aufträge zu steuern, auf Kosten der Volksrechte, die dadurch ausgehöhlt würden.

Wir sind der Meinung, dass der Auftrag im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates klar zu einer Verwischung der Kompetenzen und damit auch der Verantwortlichkeiten zwischen Parlament und Bundesrat führt.

Im übrigen möchten wir Ihnen folgendes zu bedenken geben: Wenn Sie die Entscheidungsfreiheit des Bundesrates in seinem im Gesetz bewusst offengelassenen Ermessensbereich einschränken, dann übernehmen Sie auch Verantwortung und schränken damit diejenige des Bundesrates ein. Dies führt zu geteilter Verantwortung. Wenn die Kompetenzen nicht mehr klar getrennt, sondern verwischt sind, wird das, wenn die Sache schief läuft – wir kennen die Politik –, schliesslich zu gegenseitigen Beschuldigungen führen. Wenn eine gewichtige Sache missrät, wird der Bundesrat sagen, er habe einen Auftrag des Parlamentes befolgt, und das Parlament wird geltend machen, der Bundesrat habe seinen Auftrag nicht richtig erfüllt. Sie sehen, dass diese Verwischung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten fast automatisch auch zu gegenseitigen Schuldzuweisungen führen wird. Dies kann keine gute Regelung der Zusammenarbeit der Gewalten sein.

Der Bundesrat ist zurzeit daran, ein weiteres Reformpaket, die sogenannte Staatsleitungsreform, vorzubereiten. Ein wichtiger Teil dieser Staatsleitungsreform wird die Zusammenarbeit zwischen den beiden Gewalten, zwischen Bundesrat und Parlament, sein. Der Bundesrat ist durchaus bereit, dieses Problem im berechtigten Bereich, also dort, wo Sie den politischen Prozess eben nicht über Gesetze steuern können, mit Ihnen erneut anzugehen. Aber der undifferenzierte Vorschlag der Einführung eines generellen Auftrages auch im Bereich der Zuständigkeit des Bundesrates schiesst eindeutig übers Ziel hinaus und führt lediglich zu Konfusion der Kompetenzen und der Verantwortungen.

Deshalb möchten wir Sie bitten, diesen Antrag abzulehnen und bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben.

**Präsident:** Der Text des Antrages der Minderheit Dettling zu Artikel 159 Absatz 3 ist identisch mit dem Text des Antrages der Mehrheit zu Artikel 161 Absatz 1 Buchstabe gquater. Entscheidend ist aber, wo dieser Text steht: ob unter dem Titel «Weitere Aufgaben und Befugnisse» bei Artikel 161 oder unter dem Titel «Oberaufsicht» bei Artikel 159.

#### Abstimmung – Vote

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit (Art. 159)	81 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit (Art. 161)	73 Stimmen

##### Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit (Art. 159)	99 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit (Art. 161)	56 Stimmen

Art. 161 Abs. 1 Bst. h, i, Abs. 2, 3

Art. 161 al. 1 let. h, i, al. 2, 3

Angenommen – Adopté

#### Art. 162

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

#### Art. 163

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

##### Antrag Grendelmeier

Abs. 2bis

Eine Gesamterneuerung des Bundesrates findet ausserdem statt auf Begehren der Mehrheit der Mitglieder der Bundesversammlung.

##### Proposition Grendelmeier

Al. 2bis

Un renouvellement intégral du Conseil fédéral intervient par ailleurs si la majorité des membres de l'Assemblée fédérale le demande.

**Zwygart Otto (U, BE):** In Artikel 163 Absatz 1 beantragt die Kommissionsminderheit, die Anzahl der Bundesratsmitglieder auf neun zu erhöhen.

Nach dem Scheitern der Vorlage zur Einführung der Staatssekretäre in der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 ist die Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Bundesrates eine der logischen Möglichkeiten, um viele Probleme zu lösen oder mindestens zu verkleinern.

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt deutlich, dass die Entwicklung im politischen Bereich immer komplexer, rascher und vielfach unvorhersehbarer verläuft. Die Führungsrolle des Bundesrates wird dadurch zwangsläufig schwieriger; es ist daher unausweichlich, dass wir auf institutioneller Ebene eine dieser Entwicklung adäquate Antwort finden müssen. Stellung und Entscheidungsfassung des Bundesrates beruhen auf dem Kollegialprinzip. Dies gilt nach geltender Verfassung, ist aber auch in der neuen ausdrücklich vorgesehen. Das Kollegialprinzip – das beweisen Beispiele aus jüngerer und jüngster Zeit – kennt aber Grenzen. Die Frage, wie der Bundesrat sich äussert, in den Medien auftritt, ist eines dieser Probleme.

Es ist auch so, dass das Departementalprinzip in gewissen Momenten transparenter erscheinen sollte. Und dies macht auf vielfältige Weise Arbeit erforderlich. Darum hat der Bundesrat in seinen Schubladen unter anderem zwei Vorstösse, welche die Zahl der Bundesräte auf neun – oder sogar elf – erhöhen wollen: das Postulat Schmid Peter (94.3448), überwiesen am 5. Oktober 1995, und die Motion Kühne (96.3252), überwiesen am 19. September 1996. Diese Vorstösse sind hier diskutiert worden – zum Teil in epischer Breite –, und man stellt immer wieder das gleiche fest: Ausgangspunkt ist die Überlastung der Departementsvorsteher. Wir haben zwar jetzt mit Reformen und Umlagerungen vielleicht gewisse Härten gemildert, aber gewisse Departemente sind nach wie vor zu gross, zu unübersichtlich, so dass eine gründliche Sachkenntnis der Vorsteher über die ganze Breite hinweg nicht möglich ist.

Die Bundesräte sind zu stark auf Impulse aus der Verwaltung angewiesen, können also zu wenig führen, aber auch zu wenig kontrollieren. Zudem sind die einzelnen Bundesräte zu sehr mit ihrem eigenen Departement beschäftigt, ist das aktive Mitarbeiten in anderen Bereichen beschränkt. Die Geschäfte des Gesamtbundesrates sind aber ebenso wichtig wie die des einzelnen Bundesrates. Mit der Erhöhung der Anzahl Mitglieder des Bundesrates von sieben auf neun ist eine Möglichkeit gegeben, da eine Entlastung zu finden, aber auch, sich dem Präsidialprinzip anzunähern. Denn der Präsident hat in unserem Staat ja eine besondere Funktion, und dementsprechend müssen wir auf Lösungen hinarbeiten. Die Diskussion über die Anzahl der Bundesräte betrifft ja auch noch andere Bereiche. Ich meine, dass in unserer Schweiz die Vertretung der Regionen und der Parteien ein Problem ist. Auch diesbezüglich kann es hilfreich sein, die Anzahl der Bundesräte zu erhöhen.

Ich erlaube mir, noch auf Punkte einzugehen, die mir hier sicher entgegengehalten werden:

Man wird mir entgegengehalten: keine Nachführung! Bitte, wir haben diese Regel längst verlassen, gerade auch mit dem Entscheid von vorhin, ein neues Instrument einzuführen, das

an sich schon besteht, mit der Einführung eines zweiten Vizepräsidenten bzw. einer zweiten Vizepräsidentin gemäss Artikel 143, mit der Wählbarkeit von Geistlichen und Beamten gemäss den Artikeln 133 und 134.

Man wird mir weiter entgegenhalten, dass die Staatsleitungsreform komme und dass man dort auch über die Anzahl der Bundesräte diskutieren könne. Diese Reform ist zwar versprochen, aber wir sind jetzt bei der Behandlung der Verfassung, und es scheint uns, dass die Erhöhung der Anzahl der Bundesräte zwingender ist als alles andere. Dementsprechend ist es auch richtig, dass wir uns mit dieser Frage hier und jetzt beschäftigen und sie nicht auf die lange Bank schieben.

Ich bitte Sie, bei Absatz 1 den Antrag der Minderheit zu unterstützen.

**Vollmer Peter (S, BE):** Unser Minderheitsantrag zu Absatz 2bis beschlägt etwas völlig anderes als das, was jetzt durch Herrn Zwygart vorgetragen wurde, und auch als das, was dann noch durch Frau Jeanprêtre vorgestellt wird; das sind völlig verschiedene Dinge.

Unsere Minderheit möchte, dass drei Viertel der Mitglieder der Bundesversammlung eine Gesamterneuerung des Bundesrates verlangen können. Mit anderen Worten: Drei Viertel der Mitglieder der Bundesversammlung sollten in die Lage versetzt werden, einen Bundesrat allenfalls aus dem Amt zu nehmen.

Ich weiss, wenn man so was sagt, so denken sehr viele Leute an die Regelungen in einem parlamentarischen Regierungssystem, wo das Parlament per Misstrauensantrag die Vertrauensfrage stellt, und dann wird die Regierung abgewählt. Bei meinem Minderheitsantrag geht es um etwas völlig anderes. Ich bin persönlich durchaus der Meinung, dass wir uns dann in Zukunft bei der Staatsleitungsreform darüber unterhalten müssen, ob unser Regierungssystem noch adäquat ist. Ich bin persönlich ein Anhänger des parlamentarischen Systems. Aber mit diesem Antrag bleiben wir völlig in der Logik unseres Regierungssystems. Das ist eine Art Impeachment, wie wir das in den Vereinigten Staaten auch kennen. Es ist für aussergewöhnliche Situationen vorgesehen, damit das Parlament die Möglichkeit hat, in aussergewöhnlichen Situationen allenfalls die Regierung, die Bundesräte oder einen Bundesrat auszuwechseln.

Wir haben dieses Instrument heute nicht. Wir sind darauf angewiesen, dass in bestimmten Krisensituationen ein Bundesrat von sich aus zur Vernunft kommt und dann seinen Rücktritt persönlich einreicht. Das ist in der Vergangenheit mehr oder weniger gut gegangen. Der letzte Fall ist wahrscheinlich jener von Frau Kopp, die dann mit entsprechendem Druck aus ihrer Fraktion noch dazu gebracht wurde, zur Vernunft zu kommen und zu demissionieren, weil sie als Bundesrätin nicht mehr tragbar war. Wenn aber Frau Kopp hier persönlich stur geblieben wäre – wir haben in der Geschichte andere Beispiele –, dann hätte das Parlament keine Möglichkeit gehabt, irgend etwas zu unternehmen. Es ist auch möglich, dass ein Bundesrat sich irgend etwas zuschulden kommen lässt – es könnten sogar strafrechtliche Verfehlungen sein –: das Parlament hat keine Möglichkeit, irgendwie darauf Einfluss zu nehmen. Mit dieser Impeachment-Möglichkeit möchten wir hier der Bundesversammlung dieses Instrument geben.

Damit dieses Instrument aber nicht einfach zum politischen Instrument verkommt, mit dem man politisch missliebige Bundesrätinnen oder Bundesräte abwählen will – die Lust dazu ist ja in diesem Rat immer wieder spürbar –, haben wir diese sehr hohe Hürde von drei Vierteln der Mitglieder der Bundesversammlung eingebaut. Auf diese Weise kann nicht irgendwie eine politische Minderheit eliminiert werden. Es ist eigentlich eine so hohe Hürde, dass sie ausschliesslich bei solchen Sonderfällen zur Anwendung kommen kann. Wir schaffen damit eine Möglichkeit. Wir verfügten dann über ein Instrument, das allenfalls in einer möglichen Krisensituation – ich sage es jetzt so – zur Anwendung kommen könnte.

Es ist argumentiert worden, dass das in der Geschichte unseres Bundesstaates noch nie notwendig gewesen wäre,

dass das noch nie hätte angewendet werden müssen, weil die betroffenen Personen die Kurve immer noch im letzten Moment gekriegt hätten. Wir haben vorhin über die Notverordnungsrechte gesprochen. Auch das Parlament hat noch nie von seiner Notverordnungskompetenz Gebrauch gemacht. Trotzdem haben wir diese Disposition in der Verfassung, denn es könnte einmal eine Situation eintreten, in der dieses Instrument eben benötigt würde. Hier schaffen wir die Voraussetzung für ein solches Instrument. Die Impeachment-Möglichkeit hat auch eine präventive Wirkung, nämlich die, dass ein Regierungsmitglied in bestimmten Situationen weiss, dass ihm die Bundesversammlung mit der Mehrheit von drei Vierteln zuvorkommen kann, wenn es den notwendigen Entscheid nicht selbst fällt.

Deshalb meine ich, dass es ein Instrument der Stabilität ist – nicht etwa der Instabilität, indem der Bundesrat dann immer abgewählt werden kann. Mit diesem Instrument wollen wir verhindern, dass plötzlich die Situation entsteht, dass ein Bundesrat nicht zur Vernunft kommt und es auch die Kollegen nicht schaffen, ihn zum Rücktritt zu bewegen. Das würde eine politische Instabilität schaffen. Das beantragte Instrument ermöglicht es uns, in einem solchen Fall einzugreifen. Es ist auch gefragt worden, wie es sich mit dem Verfahrensrecht bei beiden Kammern verhält. Das könnte im Gesetz durchaus näher ausgestaltet werden, wobei die Disposition, wie sie jetzt in der Verfassung vorgesehen ist, schon sehr determinierend und bestimmend ist. «Drei Viertel der Mitglieder der Bundesversammlung» – das heisst, dass drei Viertel das Begehren unterschreiben müssen, so wie heute ein Viertel eine Sondersession verlangen kann. Es gibt keine Abstimmung, sondern drei Viertel erklären, dass sie das wünschen, und dann tritt dieses Verfahren in Kraft.

Die Hürde ist also sehr hoch. Es ist ein Instrument, mit dem wir eigentlich vorausschauend mögliche Krisen, mögliche Instabilitäten verhindern.

Die Verfassungskommission hat diesen Antrag nur mit Stichentscheid des Präsidenten abgelehnt. Die Staatspolitische Kommission wie auch die Subkommission, welche diese Artikel vorberaten haben, haben diese Bestimmung gutgeheissen und für tauglich erklärt.

Ich möchte Sie bitten: Stimmen Sie dieser Möglichkeit zu! Wir hebeln damit nicht unser Regierungssystem aus, sondern verfügen in zukünftigen – vielleicht schwierigen – Situationen über ein Instrument, schaffen damit Stabilität. Es ist kein Instrument des politischen Hickhacks. Es ist ein Instrument, wie es der amerikanische Kongress mit dem Impeachment hat, das in Notsituationen zur Anwendung kommen kann. Weil es sich nicht um eine grundlegende Änderung unseres Systems handelt, ist die Nachführung der Verfassung der richtige Ort, dieses Instrument zu platzieren. Es ist eine vernünftige Disposition.

Ich bitte Sie, dieser Ergänzung und damit dem Antrag der Minderheit zu Absatz 2bis zuzustimmen.

**Grendelmeier Verena (U, ZH):** Ich gebe offen zu, ich habe meinen Antrag erst gestellt, als ich denjenigen der Minderheit Vollmer gelesen habe; es ist eigentlich ein Gegenantrag. Ich gebe weiterhin zu, dass ich nicht der Ansicht von Herrn Vollmer bin, dass das nun dringend in die Nachführung gehörte; das ist ein neues Instrument. Sollte der Antrag der Minderheit Vollmer aber durchkommen, will ich, dass man zwischen zwei Systemen entscheidet, denn das ist es nicht, was ich möchte.

Der Landesring möchte seit 15 Jahren ein neues Staatsleitungssystem, aber ganz sicher nicht das, welches Herr Vollmer jetzt vorschlägt. Er hat selber gesagt, das sei das echte Impeachment-Verfahren. Drei Viertel des Parlamentes können einen Präsidenten – aber in Amerika eben auch einen Bundesrichter – abberufen. Und jetzt kommt das Entscheidende, Herr Vollmer: Es muss eine fast kriminelle Tat vorliegen. Es muss ein persönliches Fehlverhalten der abzubereitenden Person vorliegen. Nicht ein Instrument für diesen Fall streben wir im Landesring an. Was wir – wenn schon – anstreben, ist das Misstrauensvotum, wo ehrenwerte Männer und Frauen in der Regierung sitzen und eine Politik verfol-

gen, die wir nicht unterstützen. Diese möchten wir ändern können und nicht wiederum eine Art Tribunal einführen.

Da muss ich Ihnen schon sagen, Herr Vollmer: Das so schnell, schnell in der Nachführung unterzubringen, scheint mir falsch zu sein. Wenn Sie Ihren Minderheitsantrag zurückziehen, ziehe ich meinen Antrag auch zurück. Dann streiten wir uns im Rahmen der Staatsleitungsreform, dass die Fetzen fliegen; darauf freue ich mich bereits.

Aber hier finde ich es auch falsch, mein Antrag ist für mich eine Sicherheitsbremse. Sollte Ihr Antrag wider Erwarten durchkommen, für diesen Fall habe ich einen Gegenantrag gestellt.

Deshalb bitte ich Sie, wenn schon, meinen Antrag zu unterstützen. Aber vor allem bitte ich Herrn Vollmer, den Minderheitsantrag zurückzuziehen. Ich ziehe meinen Antrag dann auch zurück und verschiebe ihn auf die Beratungen zur Staatsleitungsreform.

**Jeanprêtre** Francine (S, VD): L'article 163 alinéa 3 prévoit toujours que le Conseil fédéral ne peut compter plusieurs membres du même canton. La proposition – d'une faible minorité – que je fais, inversement proportionnelle dans le nombre et dans son caractère hétérogène, peut-être même hétéroclite, a la force de l'actualité. Il faut avoir un peu de mémoire et de cohérence en politique. La situation ne nous est pas inconnue. En 1993, pour prendre le cas le plus récent de la succession de M. Felber, nous nous souvenons des péripéties que cela a entraîné, de la très grande mobilisation politique, et, dans la foulée, des multiples initiatives parlementaires qui ont été déposées par des collègues de l'époque: les initiatives du groupe AdI/PEP (93.402) par exemple, Wanner (93.403), Haller (93.419), Ducret (93.422), toutes initiatives qui ont été portées devant les Commissions des institutions politiques.

En date du 28 octobre 1993, la Commission des institutions politiques de notre Conseil, par sa présidente Mme Zölch, déposait un rapport concernant la suppression de la disposition relative à l'appartenance cantonale des conseillers fédéraux, qu'elle approuvait par 14 voix contre 2. Cette commission s'est même proposé de rédiger un arrêté fédéral concernant la modification des conditions d'éligibilité, où il était prévu non pas de modifier, mais de supprimer justement la disposition constitutionnelle en vigueur (art. 96 al. 1er) correspondant à cet alinéa 3. La commission avait entendu les auteurs des initiatives et avait déclaré qu'il fallait s'attaquer immédiatement à ce problème, sans attendre la révision de la Constitution fédérale.

En remontant dans le temps – et c'est très intéressant –, en 1976 déjà, on avait déclaré, au cours du débat sur une initiative de la commission visant à abroger la clause cantonale (BO 1976 N 930), que la révision de l'article 96 de la constitution devrait se faire dans le cadre d'une révision totale de cette constitution et non isolément. Avec perspicacité, l'ancien conseiller fédéral Kurt Furgler avait préconisé une solution rapide disant: l'important est de prendre enfin une décision; un nouveau retard semble intolérable au Conseil fédéral. En dépit du soutien du Conseil fédéral, la commission n'avait pas pu convaincre alors la majorité du Conseil de la nécessité de supprimer cet article.

L'appartenance cantonale constitue donc un critère déterminant lors d'élections au Conseil fédéral. L'article 9 de la loi sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération définit ce qu'il faut entendre par appartenance cantonale. Jusqu'en 1986, la citoyenneté d'origine déterminait cette appartenance, ce qui, vu la mobilité croissante de la population, devenait de moins en moins acceptable. Par la révision du 9 octobre 1986 de cette loi, on a créé une nouvelle réglementation différenciée, selon laquelle la carrière politique du candidat est à prendre en considération en premier lieu.

Selon cette réglementation, le canton où ils ont été élus est déterminant pour les candidats qui font partie de l'Assemblée fédérale, d'un gouvernement cantonal ou d'un parlement d'un canton, tandis que le domicile au moment de l'élection ou, si l'intéressé n'a pas de domicile en Suisse, le droit de cité

acquis en dernier, sont pris en considération pour les autres candidats.

L'abrogation ou l'assouplissement de la clause de l'appartenance cantonale, je le répète, ont été régulièrement demandés, et depuis longtemps, après des élections de remplacement au Conseil fédéral. Le problème est donc resté entier, et il reste entier pour l'Assemblée fédérale. L'article 96 alinéa 1er 2e phrase de la constitution actuelle est une disposition qui était incontestablement nécessaire en 1848, lors de la création de l'Etat fédéral dont les assises n'étaient pas encore suffisamment solides et qui éveillait des réserves dans de nombreux cantons. Actuellement, la situation est entièrement différente. L'Etat fédéral existe depuis presque 150 ans, au cours desquels les anciens conflits entre les cantons se sont estompés. Les membres du Conseil fédéral représentent aujourd'hui essentiellement le Gouvernement national, et non leur canton d'origine. A cela s'ajoute le fait qu'en raison de la mobilité qui caractérise notre société moderne, il n'est souvent pas très aisé de déterminer à quel canton une personne appartient, comme on a pu le constater maintes fois lors de remplacements au Conseil fédéral.

Je rappelle que les initiatives parlementaires avaient été largement approuvées par les Commissions des institutions politiques. Notre Conseil avait accepté aussi le principe d'un arrêté fédéral, mais le Conseil des Etats, par contre, l'a mis dans un tiroir ou l'a «schubladié», comme on dit en mauvais français.

En conclusion: alors qu'aujourd'hui nous avons affaire au phénomène de la mobilité, alors qu'il est plus souvent question de régions que de cantons, cette clause devient toujours plus restrictive et anachronique. Une suppression permettrait à tous les partis politiques, qu'on souhaite empreints de tradition, notamment respectueux des minorités, d'aborder la situation avec plus de sérénité. A mon avis, il est grand temps de reprendre le sujet et l'actualité nous le démontre, le but essentiel de toute élection étant plus que jamais de privilégier la compétence et non la provenance.

**Heim** Alex (C, SO): Wir sind bis jetzt eigentlich sehr konsequent den Weg der Nachführung gegangen; ich bitte Sie im Auftrag der CVP-Fraktion, das auch bei Artikel 163 zu tun.

Zu Absatz 1: Bei der Erhöhung der Anzahl der Bundesräte auf neun sind wir der Meinung, dass wir damit vom Weg der Nachführung sehr stark abweichen würden. Ich bitte Sie, hier dem Antrag der Mehrheit zu folgen. Das ist eine Frage, die unbedingt im Rahmen der Regierungsreform, die ja zur Beratung ansteht, gelöst werden muss.

Zu Absatz 2bis: Wir sind schon der Meinung, Herr Vollmer, dass das etwas mit Misstrauen zu tun hat. Es wäre eine totale Änderung unseres Regierungssystems, wenn ein Misstrauensvotum gegen einen Bundesrat – oder gegen eine Bundesrätin, müsste man vielleicht auch noch anfügen – oder gegen den Gesamtbundesrat eingebracht und darüber abgestimmt werden könnte. Das kannten wir bis jetzt in unserem System noch nicht. Auch das wäre eigentlich eine Frage, die im Rahmen der Regierungsreform an die Hand genommen werden müsste. Allerdings müssten ja drei Viertel der Mitglieder der Bundesversammlung mit dem Misstrauensbegehren einverstanden sein; ich glaube, wir müssten in einer totalen Krise sein, damit es so weit kommt. Sie haben ja selber gesagt, Herr Vollmer, bis jetzt wäre es eigentlich noch nie nötig gewesen. Es sind bis jetzt immer noch alle zur Einsicht gekommen zurückzutreten, wenn es an der Zeit gewesen ist.

Zu Absatz 3: Wenn ich richtig orientiert bin, hat der Nationalrat diese Frage bereits entschieden, und der Ständerat hat sie, glaube ich, wieder schubladiert. Wir sind auch hier der Meinung, dass es eigentlich im Rahmen der Regierungsreform möglich sein sollte, diese Frage zu klären. Für die nächsten Bundesratswahlen – wo es ja gut sein könnte, wenn man den Kreis der Kandidatinnen und Kandidaten etwas erweitern könnte – reicht es allerdings sicher nicht.

Ich bitte Sie im Namen der CVP-Fraktion, bei den Absätzen 1 und 2bis der Mehrheit zu folgen; bei Absatz 3 ist unsere Meinung geteilt.

**Vallender Dorle (R, AR):** Die FDP-Fraktion lehnt alle Minderheitsanträge ab. Ich werde mich besonders mit Artikel 2bis befassen.

Der Antrag der Minderheit Vollmer und der Antrag Grendelmeier – letzterer ist allerdings nur halbherzig – haben gemeinsam zum Ziel, die Gesamterneuerung des Bundesrates auch ausserhalb der ordentlichen Legislatur zu ermöglichen. Die FDP-Fraktion lehnt dies aus folgenden Überlegungen ab: Unser Regierungssystem ist auf Konstanz ausgerichtet, unsere Exekutive hat im Unterschied zu anderen Ländern die Gewissheit, während vier Jahren in relativer Sicherheit ihre Arbeit tun zu können. Diese Konstanz des Regierens hat sich in der Vergangenheit bewährt. Wir müssen das Problem der Gesamterneuerung aber auch genauer ausleuchten. Es ist nämlich zwischen persönlichen und politischen Gründen zu unterscheiden, aus denen ein Rücktritt wünschbar wäre. Mit Bezug auf die persönlichen Gründe zeigt ein Blick in die Vergangenheit, dass diejenigen Regierungsmitglieder, die sich in einer persönlich prekären Situation befanden, unter jeweils mehr oder weniger sanftem Druck von sich aus zurückgetreten sind.

Wenn wir von den persönlichen und politischen Gründe unterscheiden, müssen wir folgende Überlegung machen: Nehmen wir an, einer Mehrheit im Parlament passe die politische Linie, die in einem Departement vertreten wird, nicht. Wie soll die Gesamterneuerung aussehen? Es gilt zu beachten, dass der Bundesrat eine Kollegialbehörde ist und schliesslich den Gesamtbundesrat in einen Entscheid einbindet. Diese politische Verantwortung ist gar nicht teilbar und daher auch nicht einem einzelnen Bundesrat durch Abwahl anzulasten. Die logische Konsequenz wäre dann einzig die Abwahl des Gesamtbundesrates. Diese logische Konsequenz zeigt nun aber auch, dass die Anträge in Tat und Wahrheit ein anderes politisches System, ein anderes Regierungssystem wollen, nämlich ein parlamentarisches Regierungssystem. Die Anträge reichen damit weit über die Nachführung hinaus. Sie beinhalten eine scheinbar punktuelle Änderung; in Tat und Wahrheit wären sie aber ein Angriff auf unser von kollegialer, politischer Verantwortung getragenes Regierungssystem. In Gesamtwürdigung der Anträge ist zwar zuzugeben, dass ihre Umsetzung sehr medienwirksam wäre und auch ganze Titelseiten füllen würde. Eine Verbesserung des Regierungssystems als Ganzes hätten wir aber nicht erreicht. Wir müssen doch die Reform der Staatsleitung in ihrer Gesamtheit anschauen – eine Aufgabe, die uns auch noch bevorsteht.

**Ostermann Roland (G, VD):** Lorsque la question des secrétaires d'Etat a été évoquée, d'aucuns l'ont combattue en prétextant qu'il serait préférable de renforcer le pouvoir politique. Nous voici donc au pied du mur: si l'on veut décharger le Conseil fédéral sans renforcer le pouvoir administratif, la seule possibilité qui s'offre, c'est l'augmentation du nombre de conseillers fédéraux. Elle permettrait de donner plus de temps à chacun pour lui permettre d'être mieux le membre d'un collège. Certes, cette proposition dépasse le cadre de la mise à jour, mais il nous semble que nous sommes dans une zone où les idéologies n'ont pas nécessité de s'affronter d'une façon partisane. La surcharge directoriale des membres du Conseil fédéral ne va pas se résoudre par une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ni par le partage du fardeau entre le Conseil fédéral et les Conseils d'Etat.

Concernant la deuxième proposition de minorité (Vollmer): il nous paraît que ce que le Parlement a fait, le Parlement doit pouvoir le défaire, dans des cas de crise majeure et avec des cautions strictes, garantissant la continuité de l'action politique.

J'en viens à la suppression de la clause interdisant la présence au Conseil fédéral de deux ressortissants d'un même canton (proposition de minorité Jeanprêtre à l'alinéa 3). Il faut rappeler que cette clause a déjà été aménagée, voire astucieusement contournée. Même sous sa forme actuelle, elle conduit à des calculs ou à des décisions forcées, aux conséquences qui ne sont pas anodines. Pensons à la consternation des uns si un Valaisan occupait déjà et pour quelque

temps encore un poste au Conseil fédéral. Je vous laisse imaginer les grandes manoeuvres que cela déclencherait! Il est vrai qu'en la matière, la consternation des uns ferait le bonheur des autres. Mais comme j'ai le sentiment de flatter la majorité, je me risque à utiliser l'argument! Le maintien de cette clause peut avoir des effets pervers et différés. C'est à cause d'elle que, selon toute vraisemblance, le Conseil fédéral va se trouver cruellement privé de Vaudois qui, n'ayant pu pour un temps être deux, ne seront probablement plus.

Les conditions à remplir pour accéder au Conseil fédéral augmentent: répartition régionale, respect des minorités linguistiques, équilibre politique, représentation équitable des deux sexes. Ces conditions entrent souvent en conflit les uns avec les autres. Il faut donc fixer des priorités, ce qui nous conduit à proposer l'abandon de la clause cantonale. Cela n'empêchera pas le Parlement d'en tenir compte dans ses choix libres et souverains, mais elle ne lui serait plus imposée comme une contrainte.

Les Verts vous proposent donc d'adopter les trois propositions de minorité.

**Steinemann Walter (F, SG):** Die Fraktion der Freiheits-Partei der Schweiz unterstützt bei Absatz 1 die Mehrheit, bei Absatz 2bis die Minderheit.

Zu Absatz 3 möchte ich mich ausführlicher äussern. Hier unterstützen wir die Minderheit. Diese Kantonsklausel ist 1931 als einengende Bestimmung in die Verfassung aufgenommen worden, und seit Jahren wird sie vor Bundesratswahlen kritisiert. Immer wieder haben wir erlebt, dass wegen dieser Bestimmung, wie übrigens auch wegen anderen Kriterien, qualifizierte Kandidaten von einer Bundesratswahl ausgeschlossen wurden. Man sieht es auch heute wieder: Die verkrustete Zauberformel und zu viele einengende Kriterien lassen eine echte Auswahl an guten Kandidaten gar nicht zu. Es spielt objektiv doch keine Rolle, wenn es einmal dazu käme, dass zwei oder gar drei Bundesräte aus dem gleichen Kanton gewählt würden. Wenn damit die wirklich Besten in diesem Land zur Wahl stehen können, dürfen kleinkarierte Einschränkungen dies doch nicht verhindern. Mit dem alten Zopf ist es jedoch heute kaum möglich, Personen mit erstklassigen Voraussetzungen, also sogenannte «AAA-Kandidaten», zu Bundesräten zu machen, obwohl dies heute dringend notwendig wäre. Zu oft müssen sich Parlament und Schweizer Volk daher mit Regierungsmitgliedern zweiter oder gar dritter Wahl begnügen.

Die SPK des Nationalrates hatte, wie Ihnen schon Frau Jeanprêtre ausführte, zu dieser Frage eine Vorlage ausgearbeitet, der vom Nationalrat zweimal zugestimmt wurde. Der Ständerat ist dann leider darauf nicht eingetreten. Zurzeit liegt der Vorstoss in zweiter Phase in unserem Rat, ist aber wegen der Verfassungsreform sistiert respektive schubladisiert.

Die Möglichkeit der Umgehung dieser Bestimmung wurde uns übrigens bei der Wahl der «Genfer Bundesrätin» am 10. März 1993 krass vor Augen geführt, als in letzter Minute ihre Papiere als geheime Verschlussache per Boten von Bern nach Genf gezügelt werden mussten.

Nach diesem unrühmlichen Akt hat man zur Kantonsklausel eine Vernehmlassung durchgeführt. Eine Mehrheit der Kantone sprach sich dabei für die Streichung aus, die wir da vertreten. Auch die Subkommission der Verfassungskommission des Ständerates hat sich mit Stichtentscheid des Präsidenten Mitte September 1997 für eine Streichung dieser Bestimmung – durch Vorlage als Variante, allenfalls mit Teilrevisionen – ausgesprochen.

Ich bitte Sie, im Interesse des Schweizer Volkes diesem Streichungsantrag zuzustimmen. Die Wahl der Besten hat doch Vorrang vor bald 70 Jahre alten Einschränkungen.

**Gross Andreas (S, ZH):** Es ist eigenartig: Diesen drei Minderheitsanträgen wird verbal eine Bedeutung beigemessen, die sie eigentlich gar nicht haben; dass sie sie nicht haben, lässt sich gleichzeitig daran erkennen, dass sich sehr wenige Leute dafür interessieren. Da gibt es einen Widerspruch zwischen unseren Reden und unserem Handeln. Man könnte auch sagen, es sei fast eine Definition eines morschen Sy-

stems, dass man sich dogmatisch, verbal auf etwas versteift, obwohl in der Realität faktisch alle wissen, dass es anders gehandhabt wird.

Ich würde diese drei Minderheitsanträge in ihrer Bedeutung wirklich ein bisschen «tiefer hängen» und ein bisschen gelassener darüber reden. Denn keiner dieser drei Anträge würde auch nur einen Systemwechsel bedeuten, geschweige denn eine Revolution oder einen Umsturz. In dem Sinne zeigt die mangelnde Präsenz, dass das Thema gar nicht so zentral ist und wir durchaus den Mut haben könnten, diese kleinen Schritte zu tun.

Zur Zahl der Regierungsmitglieder gibt es in der SP-Fraktion verschiedene Meinungen. Viele denken, es sei richtig, die zu grosse Arbeit, die die Personen im Bundesrat auch sichtlich schneller altern lässt, als das üblicherweise der Fall ist, auf mehr Menschen zu verteilen. So könnten alle Betroffenen bessere Arbeit leisten und würden auch weniger erschöpft. Viele Leute vermissen die Kreativität, die Innovationskraft in der Regierung. Diese entstehen nur aus einer gewissen Ruhe heraus, wenn die Möglichkeit zu einer gewissen Kontemplation vorhanden ist, und nicht unter diesem Stress; Stress verunmöglicht Kreativität. Das wäre ein Argument dafür, der Minderheit Zwyzgart zuzustimmen.

Der Antrag der Minderheit Vollmer wurde am meisten dramatisiert. Dabei geht es hier wirklich nicht um einen Systemwechsel. Das ist der Unterschied zwischen dem Antrag Grendelmeier und dem Antrag der Minderheit Vollmer. Der Antrag Grendelmeier möchte einer einfachen Mehrheit der Mitglieder der Bundesversammlung die Möglichkeit geben, eine Gesamterneuerung des Bundesrates zu verlangen. Das wäre ein Umbau zu einem parlamentarischen demokratischen System, und das wäre mit der direkten Demokratie nur schwerlich kompatibel. Das ist der eigentliche Systemwechsel, den ein ehemaliger Kollege von Frau Grendelmeier, Herr Jaeger, seit Jahren verwirklichen wollte. Der Landesring ist schon lange auf diesem Kurs.

Die SP-Fraktion möchte an der direkten Demokratie und in dem Sinne gewissermassen auch am Konkordanzmodell festhalten, möchte aber dem Parlament ein kleines Instrument zur Verfügung stellen, damit es nicht völlig ohnmächtig vom Beschluss des einzelnen Bundesrates, wann er zurücktreten möchte, abhängig ist. Das ist das Paradoxe an unserem System: Jedes Mitglied der Regierung kann so lange bleiben, wie es will, und wir sind völlig ohnmächtig, wenn wir finden, es sei langsam genug. Laut Antrag der Minderheit Vollmer braucht eine Gesamterneuerung ein enorm hohes Quorum; deshalb hat diese Bestimmung Ausnahmecharakter. Das ist der Unterschied zum Antrag Grendelmeier, wo es einfach ist, diese Gesamterneuerung zu verlangen. Das wollen wir nicht, wir wollen den Ausnahmecharakter. Ob man das dann «impeachment» nennt oder Misstrauensantrag, das ist egal.

Wir denken nicht an eine strafrechtliche Verfehlung, dann würde dieses Mitglied auch ohne ein solches Instrument zurücktreten müssen. Wir denken an eine politische Sackgasse, wo wir nicht mehr weiterkommen, und wir finden, wir müssten eine Neuwahl verlangen können. Diese Möglichkeit haben wir heute nicht, und diese möchten wir uns im Rahmen des bisherigen Systems geben, ein kleines Instrument für gewisse Ausnahmefälle.

Absatz 3 ist nun wirklich das Symbol der Bigotterie, der Falschheit unserer rechtlichen Darlegungen. Die einen gehen von Bern nach Genf, die anderen gehen von Genf nach Neuenburg, und die dritten zügeln von Zürich nach Neuenburg. Das zeigt, dass die Kantonsklausel real gar nicht mehr gilt. Deshalb ist es richtig, sie zu streichen. Ich möchte Sie daran erinnern, dass wir hier schon eine Mehrheit dafür hatten. Es war der Ständerat, der dann diese Veränderung verteilt hat. Der Nationalrat hat schon in der letzten Legislaturperiode gesagt, er sei dafür, diesen alten Zopf der Kantonsklausel abzuschneiden. Wir sollten nach wie vor den Mut dazu haben.

In bezug auf die Nachführung ist die entscheidende Frage jene, ob wegen einem dieser Gründe irgendein Bürger oder irgendeine Bürgerin die ganze Verfassung ablehnen würde,

und diese Frage lässt sich ganz klar verneinen. Nur wir glauben, das sei so wahnsinnig wichtig. Die Bürger und Bürgerinnen wollen, dass wir unsere Arbeit machen. Wie wir diese Arbeit organisieren, ist den Bürgern relativ egal, wenn wir sie nur gut machen.

Die Bürgerinnen und Bürger können den Inhalt dieser drei Minderheitsanträge auf eine gesunde Art relativieren. Deshalb sollten wir sie nicht zu hoch gewichten und ihnen im Bewusstsein, dass sie konsensfähig sind, zustimmen.

**Scheurer Rémy (L, NE):** A l'article 163 alinéa 2bis, la minorité Vollmer et Mme Grendelmeier nous proposent sous des formes différentes ce qui, en fait, reviendrait à l'introduction de la question de confiance dans les relations entre le Parlement et le Conseil fédéral. C'est particulièrement sensible dans la proposition Grendelmeier, mais ça l'est tout de même aussi dans la proposition de minorité Vollmer. Ce n'est pas tellement une procédure d'empêchement qui nous serait ainsi proposée, mais bien plus une possibilité de manifester la défiance du Parlement à l'égard du Conseil fédéral. On sait bien que, dans de nombreuses démocraties occidentales, on n'a fait qu'une longue série de mauvaises expériences avec la question de confiance.

Nous craignons donc que cette proposition ne constitue un risque de crise beaucoup plus considérable qu'une chance de solution de crise. Et puis ce serait surtout, particulièrement dans la proposition Grendelmeier, une innovation considérable dans notre système constitutionnel actuel. Nous avons dit et répété que nous tenions à en rester à une mise à jour du texte constitutionnel. Il importe véritablement que l'exercice que nous faisons ait un succès devant le peuple et que nous n'apportions pas des solutions nouvelles, nombreuses et importantes qui, du fait de l'addition des minorités, feraient capoter l'ensemble du projet.

C'est pour cette raison aussi que nous ne pouvons pas soutenir la proposition de minorité Zwyzgart à l'alinéa 1er. Car ce n'est pas en augmentant le nombre de conseillers fédéraux que nous compenserons la malheureuse décision qui a été prise de ne pas augmenter le nombre des secrétaires d'Etat. On pourrait tout aussi bien défendre l'idée qu'il vaudrait mieux diminuer le nombre des conseillers fédéraux pour augmenter leur capacité gouvernementale, à la place d'augmenter leur nombre sans les doter de secrétaires d'Etat. C'est une discussion plus longue, plus profonde, qui n'a peut-être pas pleinement lieu dans le cadre de cette réforme.

C'est pour cette raison aussi que nous ne pourrions pas soutenir la proposition de minorité Jeanprêtre, ici encore pour une raison beaucoup plus de forme, de style de discussion pour cette réforme, que sur le fond de l'argumentation.

**Präsident:** Die SVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie durchwegs die Anträge der Mehrheit unterstützt.

**Pelli Fulvio (R, TI):** Je soutiens à titre personnel la proposition de minorité Vollmer. Il s'agit d'une proposition qui va évidemment au-delà de la mise à jour. A mon avis, il est nécessaire de créer provisoirement, jusqu'à ce que nous soyons saisis d'un projet de réforme de la conduite de l'Etat, un instrument pas trop facile à utiliser, qui puisse permettre, dans des cas graves et précis, de redessiner la composition du Conseil fédéral, sans pour cela devoir dépendre de la bienveillance ou de la disponibilité des conseillers fédéraux qui pourraient démissionner.

Notre système prévoit un Gouvernement stable, qui doit normalement pouvoir gouverner pendant quatre ans. Par conséquent, comme la composition du Gouvernement change continuellement, on se retrouve à élire tout le temps des conseillers fédéraux, mais presque jamais le Conseil fédéral. Souvent, lors de l'élection des conseillers fédéraux, on dispose de possibilités de choix personnel très limitées par des règles qui veulent sauvegarder les droits de toutes les parties de ce pays à être représentées. On s'est habitué à ce système, et, pour le moment, il est probablement sage de le maintenir. Mais il y a des moments de crise dans la vie d'un pays, et on en a vécu quelques-uns, dans lesquels l'absence

d'un instrument comme celui qui est proposé peut avoir comme grave conséquence une paralysie du système politique.

Je crois qu'il faut provisoirement, déjà maintenant et en attendant que le Conseil fédéral nous présente son projet de réforme de la conduite de l'Etat, introduire ce petit système qui nous ouvre une possibilité nouvelle.

**Widmer** Hans (S, LU): Ich spreche hauptsächlich zu Absatz 1, nämlich zur Anzahl der Bundesratsvertreterinnen oder -vertreter. Ich setze mich aus verschiedenen Gründen für die grössere Zahl von neun ein: Intern wird es eine bessere Machtverteilung geben. Für Volk und Parlament werden die Chancen grösser, dass Vertreter der Minderheiten in den Bundesrat gewählt werden können. Was schliesslich die Gesundheit und den Stress anbetrifft, wurden die Argumente bereits erwähnt. Ich möchte nur sagen: Wir müssen aus unseren Bundesrätinnen und Bundesräten keine Märtyrer machen. Wir wollen normale Menschen, die sich beruflich normal engagieren können. Dann sind sie nämlich, wie das auch schon gesagt wurde, kreativer. Unter Stress ist das nicht möglich. Zudem ist auch die Formel acht plus eins möglich. Es kommt noch ein weiteres Argument dazu, dasjenige der Volksnähe. Wenn wir nämlich einmal in einer Region für eine Veranstaltung – diese sind auch wichtig, damit die Landesregierung mit uns Kontakt hat – die Zusage für die Präsenz eines Vertreters des Bundesrates erhalten möchten, so ist das fast nicht möglich. Neun Leute könnten den Kontakt zum Volk besser pflegen, was sicher eine Notwendigkeit wäre.

Noch ein Wort zum Antrag der Minderheit Vollmer: Im jetzigen politischen Zusammenhang ist er bestimmt attraktiver als der Vorschlag, den Bundesrat vom Volk wählen zu lassen.

**Fritschi** Oscar (R, ZH): Ich beschränke mich in meinem Votum auf Ausführungen zum Minderheitsantrag Vollmer und zum Einzelantrag Grendelmeier zur Frage des Abberufungsrechtes.

Dass das Parlament die Gesamterneuerung des Bundesrates ausserhalb der Legislaturperiode verlangen kann, ist meines Erachtens aus drei Gründen abzulehnen:

1. Eine banale Feststellung: Es geht um eine Neuerung – da verweise ich auf die verdankenswerten Ausführungen von Frau Grendelmeier –, die nicht in die Nachführung gehört. Ich kann das am aussagekräftigsten mit der Feststellung belegen, dass die in der Regel wenig spektakulären Beschlüsse der Verfassungskommission zur Nachführung, meistens per Communiqué an die Medien versandt, dort kaum je zu mehrspaltigen Schlagzeilen geführt haben. Einzig die Frage des Abberufungsrechtes, noch auf Stufe Subkommission, ist sofort per Seitenkanal – noch bevor die Kommission ein Communiqué publiziert hat – an die Medien gelangt und von diesen offensichtlich als Gag empfunden worden.

2. Die Neuerung ist systemfremd. Es scheint mir eine semantische Übung zu sein zu argumentieren, es gehe nicht um ein Misstrauensvotum, sondern nur um einen Misstrauensausdruck, da ja politisch kein Regierungswechsel beabsichtigt ist. Sicher ist, dass eine Entlehnung aus dem parlamentarischen Konkurrenzsystem gemacht wird. Am ehesten könnte man dies wahrscheinlich mit dem Athener Scherbengericht zur Zeit des Themistokles vergleichen.

Weil es eine Entlehnung ist, müsste man sicher im Sinne gleich langer Spiesse auch dem Bundesrat das Recht einräumen, dass er mit Dreiviertelmehrheit das Parlament zwischen den Legislaturperioden auflösen könnte.

Dieses systemfremde Element widerspricht – das ist schon gesagt worden – dem Prinzip der gewollten Stabilität unserer Exekutive in einem föderalistischen Staat.

Es geht mir allerdings – da bin ich mit Herrn Gross Andreas sehr einig – nicht um die praktische Auswirkung des Antrages der Minderheit Vollmer, der eine Dreiviertelmehrheit verlangt. Ich glaube auch, dass eine solche kaum je zustande kommen würde; das wäre beim Antrag Grendelmeier etwas anders. Unerwünscht sind für mich vielmehr die Wirkungen, die vor der eigentlichen rechtlichen Auswirkung entstehen, also auf

dem Weg zum Zustandekommen: Jedes einzelne Ratsmitglied könnte mit der entsprechenden Medienbegleitung Unterschriften sammeln, und das ist ein Zustand, welcher die Regierung nicht stärkt. Man soll sich doch ganz praktisch vorstellen, wann diese Unterschriften gesammelt würden: Das würde dann gemacht, wenn Herr Bundesrat Villiger wegen der Vorlage des F/A-18-Kaufes recht exponiert ist, gewissermassen als musikalische Begleitung zum Abstimmungskampf über die Initiative. Das würde dann gemacht, wenn Herr Delamuraz wegen eines Interviews in den Medien angegriffen wird. Das genau sind die praktischen Fälle, und sie scheinen mir nicht wünschenswert zu sein.

3. Diese Neuerung ist unnötig. Es ist bisher noch nie vorgekommen, dass ein angefochtenes Regierungsmitglied nicht zurückgetreten wäre, entweder aus eigenem Antrieb oder unter mehr oder weniger sanftem Druck der Fraktion. Aus 150 Jahren kann man also kein Anwendungsbeispiel nennen, wann die Abberufung eines Bundesrates hätte möglich sein müssen. Da stimmt der Vergleich von Herrn Vollmer mit der Kompetenz zur Notfallverordnung nicht. Ich glaube auch, die Kompetenz zur Abberufung würde etwa gleich wenig gebraucht wie die Kompetenz zur Notfallverordnung. Aber die Kompetenz zur Notfallverordnung hat nicht schon durch ihre blosser Existenz schädliche Auswirkungen, und das ist genau das, was ich hier befürchte.

Insgesamt befürchte ich, dass nicht nur die Medien diesen Antrag als Gag empfinden, sondern dass er auch wirklich einer ist.

**Chiffelle** Pierre (S, VD): C'est uniquement au sujet de la proposition de minorité émanant de la surprenante alliance Jeanprêtre/Steinemann que j'aimerais m'exprimer.

D'accord, on doit se limiter, comme nous l'ont bien dit les rapporteurs dans le cadre de cette réforme de la constitution, à dépoussiérer uniquement et surtout se garder de toute innovation susceptible de mettre en péril les chances de ce projet devant le peuple. Mais enfin, s'agissant de cette proposition tendant à supprimer cette règle obsolète qui interdit d'avoir plus d'un conseiller fédéral par canton, tout le monde est d'accord dans cette salle, tout le monde est d'accord dans la population – j'imagine à 80 pour cent –, tout le monde l'est pour une raison toute simple que Mme Jeanprêtre a fort bien exprimée: si cette règle pouvait parfaitement se justifier dans les rapports de force politiques qui étaient ceux de l'époque, aujourd'hui tout le monde voit au contraire que c'est un obstacle extrêmement gênant qui provoque chaque fois un certain nombre de problèmes.

Alors, je crois que ce serait là faire oeuvre de dépoussiérage, ce qui ne serait pas significatif d'un changement au sens matériel du terme, dès lors que nous adapterions aux besoins d'une Suisse moderne une disposition, somme toute, relativement mineure de la constitution, mais qui cause chaque fois des problèmes quasi insurmontables.

En fin de compte, le Parlement, depuis 1959, applique une formule magique de manière absolument scrupuleuse alors qu'elle n'est inscrite ni dans une loi ni dans une constitution ni où que ce soit. C'est donc bien dire qu'il n'y a strictement aucun risque à ce que se produise dans la pratique ce que cette disposition voudrait éviter. On craint beaucoup – c'est toujours le fantôme qu'on agite – que les Zurichois, tout d'un coup, aient une prééminence extraordinaire dans le Conseil fédéral. A ce que je sache, ils ne sont guère que 35, ce qui ne fait pas encore une majorité pour permettre d'élire un conseiller fédéral. Ce risque est donc tout à fait nul. A l'instar de la sagesse dont le Parlement a fait preuve en maintenant la formule magique depuis bientôt 40 ans, il est à l'évidence tout aussi capable de continuer à veiller à éviter une surreprésentation régionale ou cantonale, dans une mesure où elle deviendrait complètement exagérée.

C'est là une petite adaptation que nous pouvons nous permettre, je dirais même que nous devons nous permettre, parce que s'il n'y a rien du tout dans ce projet de constitution qui soit même une adaptation pratique, nous aurons de la peine à dire que nous avons fait, dans cette salle et dans celle qui se trouve à côté, du bon travail.

C'est la raison pour laquelle je vous prie de bien vouloir adopter la proposition de minorité Jeanprêtre.

**Vollmer Peter (S, BE):** Frau Grendelmeier hat mich angesprochen und gefragt, ob ich bereit sei, meinen Minderheitsantrag zurückzuziehen, sie würde ihren dann auch zurückziehen.

Frau Grendelmeier, ich muss Sie enttäuschen. Sie müssen den Unterschied zwischen Ihrem Antrag und meinem Minderheitsantrag genau sehen. Mein Antrag führt tatsächlich nicht einfach isoliert die Vertrauensfrage ein, um damit ein wichtiges Element des parlamentarischen Regierungssystems isoliert in die Verfassung «einzupflanzen». Mein Antrag zielt gerade wegen des hohen Quorums darauf ab, dass dieses Mittel nur in ausserordentlichen Fällen und nicht als politisches Instrument eingesetzt wird, während Ihr Antrag ein Antrag ist, den ich im Rahmen einer Regierungsreform vollumfänglich unterstützen würde. Er bedingt denn auch, dass wir das Verhältnis zwischen Parlament und Bundesrat, aber auch das Verhältnis zwischen den Kammern usw. neu regeln müssen.

Ich bin wie Sie Anhänger eines anderen Regierungssystems, das uns dann tatsächlich befähigt, die politischen Probleme anzugehen.

Aber hier gibt es einen grossen Unterschied. Ich möchte Sie deshalb bitten, die Intentionen dieser beiden Anträge nicht länger zu verwechseln. Dann werden Sie sehen, dass wir in anderem Rahmen Ihre Konzeption unterstützen. Hier geht es aber nur um die Frage des «impeachment».

Dann möchte ich auch noch zu Herrn Fritschi eine Bemerkung machen, der hier vor politischen Folgen gewarnt hat. Ich hatte fast den Eindruck, Herr Fritschi fürchte sich davor, dass hier effektiv politische Fragen thematisiert würden; diese haben offenbar in seinem Konzept eines Parlamentes keinen Platz. Aber mein Antrag, Herr Fritschi, zielt gerade nicht auf diese politische Auseinandersetzung ab. Ich würde mich für diese politische Auseinandersetzung im Rahmen anderer Instrumente mit Ihnen einsetzen.

**Grendelmeier Verena (U, ZH):** Herr Vollmer, es stimmt eben nicht, dass Ihr Korrekturvorschlag nur ganz klein ist. Sie gehen in die Richtung eines Präsidialsystems à la Amerika. Doch! Wenn wir dann einmal soweit sind, dass wir im Rahmen der Staatsleitungsreform unsere Instrumente überprüfen, werde ich mich – und Sie offenbar auch – für ein Konkurrenzsystem einsetzen. Deshalb habe ich Sie dazu aufgefordert, Ihren Minderheitsantrag aus verfahrenstechnischen Gründen jetzt zurückzuziehen. So klein ist Ihre Korrektur nicht! Sie kommen mit einem völlig anderen System durch die Hintertür hinein. Es ist schade, dass Sie ihn nicht zurückziehen. Ich habe meinen Antrag als Gegenvorschlag zu Ihrem gebracht, aber in der Hoffnung, dass wir uns beide später darüber streiten würden.

Weil ich der Meinung bin – das gebe ich jetzt hier bekannt, ich habe lange mit mir gerungen –, dass es wirklich eine viel grössere Diskussion braucht, als wir sie hier führen können, ziehe ich meinen Antrag zurück.

**Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur:** Un orateur a dit que les trois propositions de minorité et la proposition Grendelmeier n'avaient rien à faire ensemble. Il a raison, sauf sur un point: ces trois propositions apportent chaque fois une innovation qui sort du cadre de la mise à jour; c'est absolument clair, on peut le démontrer facilement.

Je rappelle que nous avons posé deux critères pour apporter des améliorations ou des modifications dans le cadre de la mise à jour: ça ne doit pas être une nouveauté ou bien, si c'en est une, il faut qu'elle soit vraiment acceptée de manière unanime. Or, ni l'une ni l'autre de ces conditions ne sont réunies. Les quatre propositions – Mme Grendelmeier l'a dit de manière tout à fait convaincante – pourront être reprises dans le cadre du projet de réorganisation de la direction de l'Etat. C'est manifestement là qu'elles ont leur place. Il faut bien voir que ces propositions viennent de minorités et d'une parlementaire à titre individuel, et qu'elles n'ont donc pas fait l'ob-

jet d'une étude complète. Par conséquent, il est bien préférable que ces propositions soient réexaminées dans le cadre du projet de restructuration des organes dirigeants de l'Etat. En ce qui concerne la proposition de minorité Zwygart, à l'alinéa 1er, d'augmenter le nombre des conseillers fédéraux, vraiment personne ne peut contester qu'il s'agit là d'une nouveauté. Quand on passe de sept à neuf conseillers fédéraux, il me semble que c'est une innovation. Personne ne conteste les motifs invoqués pour introduire cette innovation; tout le monde est d'accord que nos conseillers fédéraux sont surchargés; et tout le monde est d'accord que le système actuel de direction de l'Etat ne peut pas continuer à fonctionner comme ça et qu'il faut en changer. Mais, est-ce qu'en changeant ça veut dire choisir la solution des neuf conseillers fédéraux? C'est là que j'ai beaucoup de doutes. Il ne suffit pas de formuler une question qui est juste, encore faut-il trouver une réponse juste! Or, la réponse consistant à augmenter de sept à neuf le nombre des conseillers fédéraux pose un certain nombre de questions qui n'ont pas été évoquées, mais je vous promets qu'elles se posent!

Cette augmentation pose notamment le problème de la collégialité. Est-ce qu'il est encore possible de pratiquer la collégialité, non pas dans le sens que chacun doit manifester une certaine retenue à l'égard des prises de position du collège, mais dans le sens que chacun est responsable des décisions qui sont prises par le collège et que chacun doit examiner attentivement les propositions faites par les autres? On sait bien que plus le nombre des membres d'un exécutif augmente – dans ce système qui est tout à fait particulier à la Suisse qui est le système de la responsabilité collégiale –, plus la collégialité est difficile. Par conséquent, en tout cas en ce qui me concerne, j'ai de très sérieux doutes quant à la possibilité de continuer à pratiquer le système de la collégialité avec neuf conseiller fédéraux.

Cette proposition a été repoussée en commission par 24 voix contre 10, donc à une majorité assez évidente. Je rappelle que la proposition de minorité Zwygart a été rejetée par 24 voix contre 10, en commission.

La proposition de minorité Vollmer, outre qu'elle est aussi, et de toute évidence, une innovation puisqu'elle ne figure pas dans la constitution actuelle, fait l'objet de discussions extrêmement serrées au sein même de notre Parlement. A la Commission des institutions politiques, elle a été adoptée par 10 voix contre 9. Dans la sous-commission 1 de la CRC-CN, elle a été adoptée par 5 voix contre 3 et avec 2 abstentions. Elle a été rejetée dans la commission plénière par 17 voix contre 17 avec la voix prépondérante du président.

Ce n'est en tout cas pas une innovation qui n'est pas contestée. Elle est largement contestée parce qu'elle soulève elle aussi, tout comme la proposition de minorité Zwygart, un vrai problème. Lorsqu'un conseiller fédéral est empêché – il faut utiliser les mots clairement – pour des raisons judiciaires, politiques, physiques ou psychiques, d'exercer sa tâche, est-il juste qu'on doive le tirer jusqu'à la fin de la législature s'il n'a pas le bon sens – je vous fais remarquer que si c'est pour des raisons psychiques peut-être ne peut-il plus avoir ce bon sens – de se retirer? Il faut donc trouver un moyen pour pouvoir mettre un terme au mandat d'un conseiller fédéral, et c'est de la responsabilité de l'Assemblée fédérale.

Est-ce que la solution proposée est la bonne solution? C'est la même question qui se pose. On peut proposer une autre solution qui consiste simplement à diriger directement contre le conseiller fédéral en cause une demande de démission ou de révocation. On ne veut pas, pudiquement, que ce soit dirigé contre un conseiller fédéral. C'est hypocrite! On sait bien que si cette démarche était entreprise, ce n'est pas parce qu'on veut renvoyer les sept conseillers fédéraux. M. Vollmer a dit très clairement qu'il ne veut pas, lui, introduire le système de l'alternance. C'est parce qu'on veut que M. le conseiller fédéral Tel-et-tel ou Mme la conseillère fédérale Telle-et-telle démissionne. C'est pour cette raison qu'on demande la démission de tout le Conseil fédéral. Ensuite, on réélira six des sept, puis on changera le septième. Cela ne peut donc tromper personne. C'est bien clair que c'est dirigé contre un conseiller fédéral.

Je crois que nous devons nous rallier à l'opinion de M. Fritschi qui l'a extrêmement bien exprimée. Ce n'est pas le fait lui-même qui pose un problème, c'est toute la procédure qui précède, toute l'excitation. Imaginez les médias si l'un d'entre nous a tout d'un coup l'idée, ça peut très bien arriver, qu'il en a assez du conseiller fédéral Tel-et-tel et commence sa récolte de signatures sur un sujet un peu brûlant, comme l'a indiqué M. Fritschi! Imaginez la vague des médias qui s'y intéressera, parce que ça crée l'événement ça! Ça, c'est vraiment intéressant pour les médias! Alors, il y aura une vague médiatique extraordinaire qui entraînera un affaiblissement certain de notre Conseil fédéral. Je ne suis pas sûr que, pour un vrai problème – je le reconnais comme tel –, la solution proposée soit la bonne.

En tout cas, la majorité de la commission, même si c'est avec la voix prépondérante du président, n'est pas de cet avis.

Puis, il y a la proposition de minorité Jeanprêtre, c'est-à-dire la suppression de la clause du canton pour l'élection au Conseil fédéral. Elle répond probablement à une préoccupation que nous avons tous. Peut-être que nous l'avons plus, nous, que la population, parce que c'est à nous que les problèmes se posent, plus qu'à la population.

Cette proposition a été rejetée en commission par 16 voix contre 8, parce que c'est vraiment une innovation, je le répète.

Lorsque M. Gross Andreas nous dit: «80 à 90 pour cent de la population est favorable à cette disposition», je ne suis plus tout à fait sûr. J'ai cru aussi un certain temps que tout le monde disait: «Cette clause des cantons est dépassée, obsolète.» M. le conseiller fédéral me corrigera sur ce point, mais il me semble qu'une procédure de consultation est engagée et qu'elle n'a pas donné un résultat aussi évident que l'affirme M. Gross. Lorsqu'on discute avec les gens et qu'on dit: «Oui, mais alors quelles seront les chances des petits cantons d'avoir de nouveau un conseiller fédéral?», on remarque qu'il n'y a pas tout à fait cet enthousiasme que paraissent nous décrire ceux qui soutiennent cette proposition. Il y a des résistances, et des résistances qui ne sont pas exprimées très ouvertement parce qu'on a peur de vouloir défendre quelque chose qui paraît un peu vieux. En réalité, je crois qu'il y aura des résistances beaucoup plus fortes que celles auxquelles pense M. Gross. On peut très bien poser cette question au peuple suisse, mais pas dans le cadre de la révision totale de la constitution.

Je vous invite, au nom de la majorité de la commission, à rejeter la proposition de minorité Jeanprêtre.

**Schmid Samuel (V, BE),** Berichterstatte: Ich ergänze nur sehr kurz und weise darauf hin, dass es für die Kommissionsmehrheit wesentlich war, dass die Revisionspunkte sind und dass hier nicht der Ort sein kann, in irgendeiner Form etwas anderes als Nachführung zu machen.

Damit ist überhaupt nichts über den Gehalt der einzelnen Anträge gesagt. Soweit ich das heute beurteilen kann, wird über alle Anträge in irgendeiner Form zu diskutieren sein, und es nützt in diesem Zusammenhang auch wenig, wenn man irgendwelche Systemwidrigkeiten unterstellt, denn die Frage ist, welches System denn eigentlich gesucht wird.

In diesem Zusammenhang sind im übrigen nicht nur diese Wahl- und Abberufungsverfahren oder die Zusammensetzung des Bundesrates zu prüfen, sondern das Ganze ist auch noch – in der Schweiz speziell – in einen Zusammenhang mit den Volksrechten zu stellen. Wenn das Volk jederzeit intervenieren kann, hat das möglicherweise auch gewisse Konsequenzen für Abberufungen oder für Vertrauens- oder Misstrauensvoten usw. Ich will die Diskussion nicht neu entfachen. Ich kann nur bestätigen, dass man in der Kommission, soweit sie jetzt die Nachführung zu behandeln hatte, die Sache nicht zu Ende diskutierte, sondern das Verfahren abkürzte und sich entschloss, die vorliegenden Mehrheitsanträge zu unterstützen.

Bereits im Reformteil wird möglicherweise in einzelnen Teilen die Diskussion neu auf den Tisch kommen, und ich bin überzeugt, die Hauptdiskussion wird am Schluss bei der Staatsleitungsreform zu führen sein.

Ich bitte Sie, den Anträgen der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Wir verstehen an sich, dass das Parlament oder einzelne Parlamentarier am Bundesrat oder an einzelnen Bundesräten nicht immer die reine Freude haben. Das ist übrigens gegenseitig.

Wenn man auch auf beiden Seiten Reformen fordert, so können wir doch nicht einfach im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung an diesen zentralen Institutionen – einerseits am Bundesrat und andererseits am Parlament – herumschustern und irgendwelche Reformen übers Knie brechen. Herr Vollmer, wir können auch nicht beliebige Elemente, wie etwa dieses Misstrauensvotum, aus einem anderen Regierungssystem, einem anderen politischen System einfach verpflanzen. Da müsste der Bundesrat natürlich sofort eine Vorlage unterbreiten, wonach er das Recht hätte, das Parlament aufzulösen, wenn es beispielsweise das Legislaturprogramm, das es vorher genehmigt hat, in keiner Weise realisiert. Man kann nicht einfach von anderen Regierungssystemen jene Teile nehmen, die einem gerade passen und den Gesamtzusammenhang unseres politischen Systems völlig ausser acht lassen.

In diesem Zusammenhang möchte ich festhalten, dass die Gründerväter unserer Verfassung ganz bewusst einen stabilen Bundesrat gewollt haben. Dies mit gutem Grund, denn in unserem politischen System gibt es nur sehr wenige Dinge, die das Ganze überhaupt zusammenhalten. Wir haben im Unterschied zu parlamentarischen Systemen keinerlei Fraktionszwang. Wir haben keinerlei Koalitionsvereinbarung unter den Bundesratsparteien, und wie Sie wissen, sagen viele Politologen sogar, die eigentliche Opposition sei in unserem System der direkten Demokratie oft nicht die Opposition im Parlament, sondern anlässlich von Volksabstimmungen das Volk. Von aussen betrachtet ist es eher ein Wunder, dass dieses lose System noch einigermaßen funktioniert. Wenn man einen Reformbedarf ortet, muss man daher wirklich das Ganze im Gesamtzusammenhang angehen.

Das will der Bundesrat auch tun. Wir haben unterdessen einen Bericht einer Expertengruppe erhalten, den wir demnächst diskutieren werden. Darauf gestützt werden wir auch Grundsatzentscheide über die sogenannte Staatsleitungsreform treffen. Ich muss Ihnen allerdings sagen, dass wir zwei Systeme bereits ausgeschieden haben, vielleicht zur Enttäuschung von Frau Grendelmeier. Wir sind zur Einsicht gekommen, dass ein parlamentarisches System in unserem System der direkten Demokratie keine Chance hätte, es sei denn, man wäre bereit, das ganze System grundlegend umzubauen. Wir meinen, dass man das Wahlrecht ändern müsste, wenn man das parlamentarische Konkurrenzsystem einführen möchte. Wir müssten zu Majorzwahlen übergehen wie in England oder Frankreich, wo Sie immer klar dominierende Mehrheiten haben. Wir müssten auch tiefgreifende Eingriffe in die direkte Demokratie vornehmen, da sonst nach unserer Ansicht und derjenigen der Experten ein parlamentarisches Konkurrenzsystem in unserem Land der direkten Demokratie nicht funktionsfähig ist.

Wir haben ebenfalls ein anderes System bereits ausgeschieden, ein Präsidialsystem nach dem Modell der USA oder auch nach dem Modell von Frankreich. Wir sind überzeugt, dass ein derartiges Präsidialsystem unserer politischen Tradition entgegensteht.

Dagegen sind wir daran, beispielsweise die Frage der Minderheit Zwygart zu analysieren, ob allenfalls eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte in Frage käme. Wir studieren und analysieren vor allem auch eine Stärkung des Amtes des Bundespräsidenten. In diese Richtung gehen zurzeit unsere Studien und Überlegungen. Wir hoffen, Ihnen diesbezüglich noch diesen Sommer einen entsprechenden Entwurf zu einer Staatsleitungsreform zu unterbreiten, in deren Rahmen dann auch das Verhältnis von Bundesrat und Parlament neu geordnet und geregelt werden muss.

Ich möchte Sie daher wirklich bitten, hier nun nicht auf irgendwelche zufälligen rechtspolitischen Neuerungen einzutreten,



sondern diese Staatsleitungsreform abzuwarten. Der Antrag der Minderheit Zwygart wird dabei wie gesagt geprüft. Beim Antrag der Minderheit Vollmer hätten wir grösste Bedenken, nur dieses einzelne Element zu ändern, ohne «le revers de la médaille», wie ich es angetönt habe. Was den Antrag der Minderheit Jeanprêtre anbelangt, kann ich Sie darauf verweisen, dass im Parlament eine parlamentarische Initiative Schiesser (93.407) pendent ist, die diese Frage in Form einer Teilrevision der Bundesverfassung lösen möchte. Das scheint mir der viel bessere Weg, als hier konzeptwidrig eine doch nicht unbestrittene Neuerung in die nachgeführte Bundesverfassung aufzunehmen. Ich möchte Sie daher bitten, all diese Minderheitsanträge abzulehnen.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	85 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	53 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2bis – Al. 2bis*

**Präsident:** Der Antrag Grendelmeier zu Artikel 163 Absatz 2bis ist zurückgezogen worden.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	78 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	69 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit	82 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	68 Stimmen

**Art. 164, 165**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

## Siebente Sitzung – Septième séance

Donnerstag, 22. Januar 1998

Jeudi 22 janvier 1998

15.00 h

Vorsitz – Présidence: Leuenberger Ernst (S, SO)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

A2. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Art. 127–184) (Fortsetzung)

A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184) (suite)

#### Art. 166

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

**Widmer** Hans (S, LU): Die Minderheit will nichts anderes als die Fassung des Bundesrates. Danach braucht es für jede einzelne Auslagerung eine explizite gesetzliche Grundlage. Demgegenüber fordert die Mehrheit in bezug auf das sogenannte Outsourcing eine grössere Flexibilisierung. Sie will nämlich bloss die Grundsätze für eine Auslagerung in einer Art Rahmengesetz formuliert wissen. Ein solches allgemeines Rahmengesetz könnte aber insbesondere im Bereich der sogenannten hoheitlichen Aufgaben zu Problemen führen. Wenn man nämlich die bisherige Rechtsprechung und die bisherige Praxis vor Augen hat, erkennt man, dass die von der Mehrheit verlangte Praxis den Rahmen der Nachführung sprengen würde.

Des weiteren könnten wir durch die Annahme des Antrages der Mehrheit in ein Spannungsverhältnis zum bereits genehmigten Artikel 154 geraten. Ein solches Spannungsverhältnis braucht allerdings nicht zu entstehen, wenn der Begriff der «wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen» klar und eindeutig und zugleich abschliessend definiert wird. Ob dies der Fall ist, möchte ich bezweifeln. Zudem ist der Begriff «Verwaltungsaufgaben» interpretationsbedürftig. Weil durch den Antrag der Mehrheit die Nachführung gesprengt werden kann und weil der Begriff «Verwaltungsaufgaben» wegen seiner Unklarheit zu viele Deutungen offenlässt und daher kaum verfassungsgtauglich ist, bitte ich Sie, den Minderheitsantrag zu unterstützen.

Schliesslich scheint mir der Antrag der Mehrheit allzusehr einem unkritischen New-Public-Management-Denken zu entstammen. Diesem haftet aber, das ist nicht zu bestreiten, etwas Modisches an. Nun soll – da sind sich wohl die meisten hier im Saal einig – die Verfassung zwar dem Zeitgeist, nicht aber einer bestimmten Mode entsprechen.

Aus diesen Gründen und weil wir nicht bei heiklen Auslagerungen die Katze im Sack eines allgemeinen Rahmengesetzes kaufen wollen, bitte ich Sie, der bundesrätlichen Fassung zuzustimmen.

**Vollmer** Peter (S, BE): Ich möchte Sie im Namen der SP-Fraktion bitten, die Minderheit Widmer zu unterstützen. Was

hier die Mehrheit vorschlägt, geht weit über das hinaus, was heute geltendes Recht ist. Wir haben uns in den letzten zwei Tagen ständig anhören müssen, dass wir nicht über diese Nachführung hinausgehen dürfen, weil das nicht der Konzeption entspreche. Aber hier, wo es offenbar einigen passt, gehen sie selber beliebig darüber hinweg. So geht das nicht.

Ich nehme an, der Bundesrat wird seine Logik in der Interpretation auch hier fortführen. Er könnte zwar zufrieden sein mit dieser Fassung der Kommissionsmehrheit, weil sie dem Bundesrat eigentlich bedeutend mehr Spielraum gibt. Herr Widmer hat ja darauf hingewiesen, was die Differenz ist: Es ist eine Differenz, die besagt, dass Verwaltungsaufgaben in Zukunft – wenn wir einmal generelle gesetzliche Grundlagen schaffen, wo ein paar Grundsätze für die Auslagerung festgelegt werden – effektiv einfach ausgelagert werden können, ohne dass sich der Gesetzgeber dazu äussern kann.

Wenn wir das heute bestreiten, dann nicht zuletzt deshalb, weil es – ich würde fast sagen – gegen Treu und Glauben geht: Vor kurzem hatten wir hier eine Debatte zur Revision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes. Sie erinnern sich sicher alle genau daran: Es ging damals darum, wie wir bestimmte Bereiche der Verwaltung auslagern können, im Sinne – es wurde gesagt – des New Public Management, wo wir dann mit Globalbudget steuern. Wir haben gerade im Interesse des Parlamentes damals gesagt, es werde bezüglich seines Einflussbereiches in diesen ausgelagerten Bereichen ganz entscheidende Veränderungen geben. Deshalb haben wir diese Bestimmungen zeitlich limitiert. Wir haben gesagt, es solle eine Versuchsphase sein. Nach Abschluss der Versuchsphase werden wir eine Beurteilung vornehmen; dann können wir entsprechende, neue gesetzliche Grundlagen schaffen.

Was Sie mit diesem Antrag der Kommissionsmehrheit jetzt vornehmen, ist eine Vorwegnahme all dessen, was wir damals sagten. Wir schaffen jetzt bereits eine Verfassungsgrundlage und damit eigentlich ein Fait accompli. Der Gesetzgeber, das Parlament, wird nicht mehr in der Lage sein, im Einzelfall zu entscheiden, ob es sinnvoll ist, bestimmte Aufgaben auszulagern.

Eine Auslagerung kann selbstverständlich sinnvoll sein, jedoch müsste per Gesetz definiert werden, wo und wie sie stattfinden soll. Aufgrund des Antrages der Mehrheit können jedoch beliebige – ebenfalls hoheitliche – Aufgaben einfach aufgrund dieser allgemeinen Gesetzesgrundlage ausgelagert werden, auch an Private. Das geht nun wirklich nicht. Einmal in der Sache nicht; vor allem aber geht es nicht an, dass wir diese ganz entscheidende und grosse rechtspolitische Neuerung im Rahmen der Nachführung hier unterjubeln, ohne dass wir die Diskussion über die Konsequenzen führen. Diese Diskussion haben wir bereits im Zusammenhang mit der RVOG-Revision begonnen, wobei wir gesagt haben, dass wir sie weiterführen und Schlussfolgerungen dann ziehen, wenn wir erste Erfahrungen gemacht haben.

Ich möchte Sie nicht zuletzt aus diesem Grund bitten, hier der Minderheit zuzustimmen.

Ich hoffe, dass auch der Bundesrat, entsprechend seiner Vorgabe in der Botschaft zu dieser Verfassungsrevision, seine ursprüngliche Position aufrechterhält und durch diese grosszügige Geste, die in Richtung Bundesrat gemacht werden soll, jetzt nicht Appetit erhält und im Einzelfall den Gesetzgeber ausschliessen möchte.

Die Zustimmung zur Minderheit ist kein Argument gegen Auslagerungen. Sie ist vielmehr ein Argument gegen das jetzt einfach beschleunigte und nicht mehr kontrollierbare Verfahren, das mit diesem Verfassungsartikel möglich sein könnte. Das kann auch nicht im Interesse derjenigen sein, die den Standpunkt vertreten, die Verwaltung solle erneuert und modernisiert werden, mögliche Bereiche könnten verselbstständigt werden. So aber bitte nicht!

Ich bitte Sie deshalb, der Minderheit zuzustimmen.

**Thür** Hanspeter (G, AG): Es geht bei diesem Artikel um die Frage, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, wenn

das Parlament sich entscheiden will, Verwaltungsaufgaben auszugliedern. Es geht um die Frage, unter welchen Bedingungen hoheitliche Funktionen ausserhalb der staatlichen Verwaltung erledigt werden können.

Es wurde bereits darauf hingewiesen: Das geltende Recht ist klar. Es braucht hierzu ein formelles Gesetz, und das wird im Entwurf des Bundesrates auch so umschrieben.

Es ist natürlich so: Wenn wir uns damit zufriedengeben wollten, dass ein auf dem «Wege der Gesetzgebung» festgelegtes Verfahren dazu ebenfalls ausreichend sein soll, heisst das konkret: Es kann auch ein einfacher Bundesbeschluss sein. Damit ermöglichen Sie es – das ist für mich der entscheidende Punkt –, dass solche Auslagerungen in Umgehung des Referendums zustande kommen können. Nach geltendem Recht ist es so, dass ein formelles Gesetz dem Referendum untersteht; es kann dem Volk vorgelegt werden, wenn 50 000 Leute das Gesetz nicht wollen. Nach der Fassung der Mehrheit könnte das Parlament nur mit einem einfachen Beschluss eine solche Auslagerung beschliessen und auf diesem Weg den Entscheid dem Volk vorenthalten.

Ich bin der Auffassung, dass es hier um eine gravierende Weichenstellung geht. Es ist eine wichtige Frage, welche Verwaltungsaufgaben vom Staat selber und welche Verwaltungsaufgaben durch Dritte erfüllt werden sollen. Eine solche Grundsatzfrage muss dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden.

Aus diesem Grund ist es für die grüne Fraktion klar, dass im Rahmen der Nachführung nichts anderes gemacht werden darf, als der Fassung des Bundesrates zu folgen. Alles andere wäre eine Weiterführung und nicht eine Nachführung unserer Verfassung. Sie haben an verschiedenen Stellen gestern und heute bekräftigt, dass man keine Weiterführung will. Wenn in einzelnen Punkten über die Nachführung hinausgegangen worden ist, so nur dann, wenn ein überwiegender Konsens in dieser Frage gegeben war. Das ist hier sicher nicht der Fall.

Deshalb bitte ich Sie, dem Bundesrat und der Minderheit zu folgen.

**Schmid Samuel** (V, BE), Berichterstatter: Die Frage, wieweit Nachführung opportun ist oder nicht, wird bald von einer Seite, bald von der anderen zum Anlass genommen, gegen Modifikationen zu sprechen.

Worum geht es? Artikel 166 Absatz 3 regelt die Voraussetzungen für die Übertragung von Bundesaufgaben an «Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts», und zwar an Personen, die nicht der Bundesverwaltung angehören.

Die im Entwurf des Bundesrates vorgesehene Bestimmung bindet nun jede einzelne Übertragung öffentlicher Aufgaben an eine gesetzliche Grundlage. Bereits die von der SPK seinerzeit eingesetzte Expertenkommission vertrat – wie später die SPK und jetzt die Mehrheit der Verfassungskommission – die Auffassung, dass diese Regelung modernen und flexiblen Formen staatlicher Leistungserbringung nicht angemessen sei. Gerade bei neuen Modellen der Verwaltungsführung spiele die Möglichkeit der verwaltungsexternen Leistungserbringung, das «contracting out», eine wichtige Rolle. Solchen Formen des Verwaltungshandelns sollte nicht zum vornherein der Riegel geschoben werden. Das ist die Auffassung der Mehrheit der Kommission.

Wenn jetzt hier dargetan wird, dass man damit das Referendum umgehen wolle, dass damit staatliche, hoheitliche Aufgaben problemlos ausgelagert werden könnten, dann hiesse dies, dass das gleiche Parlament später bei der Gesetzgebung Derartiges erlauben würde. Ich gehe davon aus, dass dem nicht so ist. Mit der Fassung des Bundesrates ist das Parlament andernfalls gezwungen – es hat dann nur diese eine Möglichkeit –, in jedem einzelnen Fall über ein neues Gesetz eine Auslagerung vorzunehmen.

Ein letzter Punkt ist zu erwähnen: Selbst mit der offeneren Formulierung der Kommissionsmehrheit ist das Parlament nicht gezwungen, über einen einzigen Erlass alle und sämtliche Auslagerungen zu genehmigen respektive die Grundlage dafür zu schaffen. Selbst mit der flexibleren Formulierung

der Kommissionsmehrheit bleibt die Handlungsfreiheit beim Parlament; es wird in der Verantwortung des Parlamentes liegen, wie dieses Mittel eingesetzt wird. Wir wollten angesichts der sich rasch ändernden Verhältnisse im Umfeld unserer Aufgabenerledigung hier nicht eine derart enge Formulierung aufnehmen.

Ich bitte Sie deshalb, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

**Leuba Jean-François** (L, VD), rapporteur: Je m'étonne tout de même du fait que ceux qui étaient d'accord de passer de sept à neuf conseillers fédéraux, qui étaient d'accord d'introduire cette sorte de révocation du Conseil fédéral que nous avons examinée à l'article 163 (al. 2bis selon la proposition de la minorité), qui ont supprimé la clause cantonale, viennent nous dire maintenant: «Attention, attention! à l'article 167, vous vous écarterez de la mise à jour stricte.» Il faut être sérieux! Je crois que, suivant de quel côté on se trouve, la mise à jour est tout d'un coup beaucoup plus extensible ou beaucoup plus restreinte. Cette remarque mise à part, je précise que la différence entre la majorité et la minorité est finalement relativement faible.

La minorité qui reprend le projet du Conseil fédéral souhaite que, dans chaque cas d'attribution d'une tâche de l'administration «à des organismes et à des personnes de droit public ou de droit privé qui sont extérieures à l'administration fédérale», une loi prévoie expressément cette attribution.

Au contraire, la majorité vous propose d'édicter une loi-cadre qui fixe à quelles conditions le Conseil fédéral peut attribuer des activités à l'extérieur de l'administration fédérale. Dans ce cas, nous aurions simplement une loi-cadre, mais cette loi-cadre n'est pas faite. Par conséquent, on pourrait très bien imaginer qu'on précise dans cette loi-cadre que le Parlement, par voie d'arrêté fédéral simple, décide de cas en cas, ou même que par voie d'arrêté fédéral de portée générale soumis au référendum – c'est la liberté du législateur –, décide de cas en cas l'attribution à l'extérieur de tâches de l'administration fédérale; ou encore que le Conseil fédéral, par voie d'arrêté fédéral de portée générale ou d'arrêté fédéral simple, présente au Parlement un projet d'attribution de telles tâches à l'extérieur de l'administration.

Tout est possible. Simplement, la solution de la majorité permet une plus grande souplesse et permet au législateur de décider ensuite sous quelle forme il prévoira l'attribution de ces compétences, soit directement au Conseil fédéral, soit par une décision du Parlement. Par conséquent, il me paraît à première vue que la différence est relativement faible entre les deux propositions. Il y en a une qui est plus stricte, une qui est plus souple.

La commission s'est décidée pour la solution souple, défendue par la majorité, par 17 voix contre 12.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es geht bei Artikel 166 Absatz 3 um die Frage der Auslagerung von Verwaltungsaufgaben, von öffentlichen Aufgaben, an Dritte, die ausserhalb der Verwaltung stehen, seien das nun Personen des privaten oder des öffentlichen Rechts. Es ist tatsächlich so, dass die bundesgerichtliche Praxis bisher für jede Übertragung hoheitlicher Aufgaben eine spezifische gesetzliche Grundlage verlangt, deshalb lautet die Formulierung des Bundesrates entsprechend.

Die Mehrheit der Kommission möchte nun weitergehen. Mir scheint das unter dem Gesichtspunkt der Nachführung problematisch, vor allem, wenn man die Frage, wieweit man gehen möchte, offenlässt. Die Formulierung der Mehrheit hat mehr oder weniger auch den Nachteil, dass es sicher nicht angeht, zu schreiben, die Voraussetzungen seien «auf dem Wege der Gesetzgebung» festzulegen. Grundlage muss ein formelles Bundesgesetz sein; diese Korrektur wäre auf jeden Fall noch vorzunehmen.

Mir persönlich schwebt für den Zweitrat ein Kompromiss vor: Bei relativ marginalen Auslagerungen – beispielsweise dort, wo es um irgendwelche technischen Dienste geht, die dann durch private, spezialisierte technische Fachstellen geleistet werden – könnte man eine Gesetzesdelegation vorsehen.

Andererseits scheint mir richtig, dass es dort, wo es um die Auslagerung wirklich bedeutender hoheitlicher Aufgaben geht, wie beispielsweise den Strafvollzug, den Vorbehalt des formellen Gesetzes braucht. Deshalb hält der Bundesrat vorerst an seinem Antrag fest. Wir suchen dann im Zweitrat einen Kompromiss.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2  
Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit 63 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit 44 Stimmen

#### **Art. 167**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Schmid** Samuel (V, BE), Berichterstatter: Sie sehen, dass die Frage des Zeitpunkts der Wahl des Bundeskanzlers inskünftig auf Gesetzesstufe geregelt werden soll. Die Kommission hält dafür, dass eine zwingende, auf Verfassungsebene festgelegte Gleichschaltung dieser Amtsdauern nicht empfehlenswert ist, um so mehr, als es allenfalls zugänglich sein könnte, durch eine leichte Verschiebung der Amtsdauer des Bundeskanzlers – er ist immerhin Stabschef des Bundesrates und leitet in dieser Funktion einen recht umfangreichen persönlichen Stab auch in ausserordentlichen Situationen – die Möglichkeit zu eröffnen, eine Persönlichkeit zu wählen, die zusammen mit der Exekutive der Aufgabe gerecht zu werden vermag. Der Gesetzgeber wird das abschliessend zu regeln haben.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 168**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 169**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Schmid** Samuel (V, BE), Berichterstatter: Hier mache ich nur eine Ergänzung: Auf der deutschsprachigen Fahne ist der Titel dieses Artikels nicht ausgedruckt worden. Es müsste dort entsprechend dem Titel auf der französischen Fahne «Initiativrecht» heissen.

Ich bitte Sie, davon Kenntnis zu nehmen.

**Leuba** Jean-François (L, VD), rapporteur: J'ai deux remarques:

1. La suppression de l'article 169 alinéa 2 est la conséquence de la décision que nous avons prise hier à l'article 151 qui prévoit déjà que les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération ont le droit de faire des propositions sur un objet en discussion. Il est donc inutile de le répéter ici.

2. Concernant l'alinéa 1er de l'article 169, nous avons déjà modifié les termes «arrêtés de l'Assemblée fédérale» par «lois fédérales» en adoptant l'article 153a.

**Präsident:** Hier treten Konsequenzen der Beschlüsse bei den Artikeln 151 und 153a zutage.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 170**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Jeanprêtre** Francine (S, VD): Cette proposition que je prends au nom d'une forte minorité est suggérée par les Commissions des institutions politiques de nos deux Conseils.

En fait, il s'agit d'une controverse – on peut employer le terme – sur la compétence actuelle, telle qu'exercée par le Conseil fédéral, d'édicter des ordonnances et sur la compétence du législatif d'en assumer un certain contrôle. A l'efficacité d'un côté s'oppose le souci de transparence de l'autre. C'est en fait une commission d'experts instituée par les Commissions des institutions politiques qui a formulé des critiques sur le système actuel.

La procédure utilisée en matière d'ordonnances, qui se déroule dans une large mesure à huis clos, manque de transparence pour l'Assemblée fédérale, et le contrôle de la législation du Conseil fédéral se révèle ainsi difficile. Dans la pratique, le droit édicté sous forme d'ordonnances peut cependant avoir une importance non négligeable. Il n'est donc pas judicieux que seule la procédure législative soit réglée en détail et que la procédure en matière d'ordonnances soit entièrement laissée à la discrétion du Conseil fédéral.

L'article 170 alinéa 1bis aurait pour but de charger le législateur de régler les grandes lignes de cette procédure. Il s'agit de faciliter le contrôle du contenu des ordonnances afin de s'assurer qu'elles sont en accord avec les objectifs et les dispositions de la législation formelle. Cela signifie que les commissions législatives devraient avoir le droit de consulter intégralement a posteriori les bases des décisions du Conseil fédéral, lorsqu'elles désirent procéder à un réexamen plus attentif d'une ordonnance. Il ne s'agit donc pas d'une généralité qui entraînerait naturellement un surcroît de travail. Ces commissions pourraient faire figurer régulièrement à l'ordre du jour de leurs séances le nouveau droit des ordonnances dans leur domaine respectif de compétence et procéder de manière ciblée à un réexamen de certaines ordonnances lorsqu'elles l'estiment nécessaire.

Une autre solution serait d'obliger le Conseil fédéral à consulter les commissions législatives compétentes lors de l'élaboration d'un projet d'ordonnance. Des études, des alternatives ont été effectuées. Les Commissions des institutions politiques ont notamment examiné la question de l'introduction d'un veto contre les ordonnances. Une telle mesure peut en effet être envisagée, dès lors que, par la suppression de la clause d'autorisation obligatoire pour chaque ordonnance de substitution, le Conseil fédéral devrait voir sa marge de manoeuvre pour édicter des ordonnances quelque peu augmenter.

Un veto contre les ordonnances au niveau fédéral pourrait se présenter comme suit: un nombre indéterminé de membres du Conseil national ou du Conseil des Etats ou encore une commission parlementaire pourrait, dans un délai convenu, faire opposition à une ordonnance du Conseil fédéral. Si les deux Chambres approuvent cette opposition, l'ordonnance ou la modification de l'ordonnance devrait être supprimée. L'Assemblée fédérale aurait ainsi la possibilité de réagir rapidement, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui lorsqu'elle estime qu'une ordonnance du Conseil fédéral repose sur une base légale insuffisante ou que son contenu ne correspond pas à la conception du Parlement.

J'en viens au choix. Une majorité s'est néanmoins prononcée contre l'introduction d'un veto contre les ordonnances. Il a été rappelé que le Tribunal fédéral peut à l'heure actuelle déjà empêcher l'application d'une disposition d'une ordonnance lorsque le Conseil fédéral n'a pas respecté la base légale. Par ailleurs, l'Assemblée fédérale dispose d'une palette suffisante d'instruments pour exprimer sa volonté au Conseil fédéral. De plus, l'instrument du mandat, qui doit être créé, devrait permettre à l'Assemblée fédérale de fournir au Conseil fédéral des directives relatives à l'élaboration d'une ordonnance donnée. Enfin, un veto contre les ordonnances ne ferait qu'encourager la méfiance entre le Parlement et le Gouvernement, faisant obstacle à une collaboration fructueuse entre les deux autorités.

Ainsi, toute cette réflexion approfondie a entraîné une discussion au sein de la sous-commission et, bien sûr, de la commission plénière.

C'est un vote très serré – comme je l'ai rappelé – qui a entraîné la présentation de cette proposition de minorité que je vous engage à soutenir.

**Gross Jost (S, TG):** Ich bitte Sie für die sozialdemokratische Fraktion, diesen Minderheitsantrag zu unterstützen. Ich darf vielleicht das, was Frau Jeanprêtre anhand der Erwägungen der Staatspolitischen Kommission hier dargelegt hat, ein bisschen illustrieren.

Ein gewisses Malaise im Verhältnis Gesetzgebung/Verordnungsrecht können Sie, vor allem wenn Sie das Krankenversicherungsgesetz und das entsprechende Verordnungsrecht betrachten, fraglos feststellen. Im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Krankenversicherungsgesetzes war ein Teil des Verordnungsrechtes noch gar nicht vorhanden. Daraus haben sich viele strittige Fragen in unzähligen Verfahren vor dem Bundesrat oder vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht ergeben. Hätten wir eine minimale Regelung des Verordnungsrechtes, dann hätte man darauf bestanden, dass das Verordnungsrecht im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Krankenversicherungsgesetzes vorgelegen hätte.

Der Rat hat zwar fraglos eine gewisse Klärung im Verhältnis Gesetzgebung/Verordnungsrecht vorgenommen: Einerseits durch die Einführung des materiellen Gesetzesbegriffs in Artikel 154, Absatz 1bis, andererseits durch die Regelung der Gesetzesdelegation in Artikel 154, Absatz 2. Das sind Fortschritte. Aber ich glaube, niemand kann darüber hinwegsehen, dass heute, wo Gesetze häufig Rahmengesetze sind, Gesetzgebung und Verordnungsrecht in einem hohen Mass zusammenwirken. Deshalb sind die Erwägungen der Staatspolitischen Kommission in ihrem Bericht vom 6. März 1997, wie sie Frau Jeanprêtre vorgetragen hat, ganz wesentlich.

Es braucht ein Minimum von Verfahrensregelung, beispielsweise in bezug auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Verordnungsrechtes. Es braucht eine inhaltliche Kontrolle auf Übereinstimmung mit dem formellen Gesetzesrecht. Auch ausländische Staaten kennen Verfahrensregeln, die besser gewährleisten, dass das Verordnungsrecht erstens wirklich à jour ist, wenn das Gesetz in Kraft tritt, und dass zweitens die inhaltliche Verträglichkeit von Gesetz und Verordnung besser kontrolliert wird.

Ich denke, das ist auch im Sinne eines modernen Verständnisses der Gewaltenteilung. Im Verordnungsrecht nimmt der Bundesrat eigentlich eine Kompetenz des Gesetzgebers wahr, also hat das Parlament nach den Prinzipien einer gut verstandenen Gewaltentrennung einen Anspruch darauf, zu wissen, was der Bundesrat mit dieser Verordnungs-kompetenz macht.

Die Minderheit will nicht eine bestimmte Regelung. Sie will sichergestellt haben, dass ein Minimum an Verfahrensregelung in Form eines Gesetzes eingeführt wird.

Im Sinne dieser Erwägungen bitte ich Sie für die sozialdemokratische Fraktion, diesen Antrag zu unterstützen.

**Schmid Samuel (V, BE),** Berichterstatter: Die Kommission hat sich mit 18 zu 17 Stimmen bei 1 Enthaltung für die Regelung des Bundesrates entschieden. Ich bitte Sie, den Antrag der Mehrheit zu unterstützen.

Für die Mehrheit war es weniger ein materieller als ein formeller Grund, gegen diese Ergänzung zu sein. Das durch den Antrag der Minderheit in Absatz 1bis geforderte Gesetz kann nämlich auch aufgrund von Artikel 154 Absatz 1bis Buchstabe f erlassen werden, wenn Sie das in der Fahne entsprechend verfolgen wollen. Die durch diesen Absatz anvisierten Informationsrechte der Kommission in bezug auf die Verordnungen werden auch durch Artikel 144 Absatz 4 – das sind jetzt diese Einsichtsrechte – entsprechend garantiert. Also ist eigentlich allem Genüge getan, und es wäre unlogisch, wenn diese Bestimmung hier ausdrücklich noch Platz fände, um so mehr, als in Absatz 1 dieses Artikels dem Bundesrat die Kompetenz zum Erlass von rechtsetzenden Normen im Rahmen einer Verordnung gegeben wird.

Ich bitte Sie daher, mit der Mehrheit der Kommission den Antrag der Minderheit Jeanprêtre abzulehnen.

**Präsident:** Die FDP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

**Leuba Jean-François (L, VD),** rapporteur: Nous avons ici affaire, à l'alinéa 1bis, à une proposition de minorité qui est venue de la Commission des institutions politiques, comme Mme Jeanprêtre l'a dit, et qui, au fond, permet ou qui oblige l'Assemblée fédérale à fixer «les dispositions fondamentales relatives à la procédure d'ordonnance».

J'aimerais attirer votre attention sur le fait que tous les cas évoqués par Mme Jeanprêtre sont des possibilités: elles ne découlent pas de la constitution. Par exemple, le droit de veto dont a parlé Mme Jeanprêtre, qui devrait frapper des ordonnances édictées par le Conseil fédéral, devrait être inclus dans la loi d'application qui est prévue à l'alinéa 1bis. Il ne découle pas de la Constitution fédérale. Il y aurait encore beaucoup de discussions à avoir sur les dispositions que cette loi pourrait contenir.

Comme l'a fait remarquer le rapporteur de langue allemande, il est tout à fait certain que les Chambres ont le droit d'édicter une pareille loi en vertu de l'article 154 alinéa 1bis lettre f de la constitution que vous avez voté hier, puisque cette disposition dit en substance que l'Assemblée fédérale a notamment ou en particulier le droit d'édicter sous forme de lois des règles relatives «à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales». Il est clair que les règles sur la délégation de compétences tombent dans les règles de l'organisation des autorités fédérales et de la compétence des autorités fédérales. A première vue donc, la disposition de la proposition de minorité est inutile. De toute manière, la compétence de l'Assemblée fédérale est donnée pour d'autres motifs.

J'ajoute à cela une autre remarque: j'ai défendu, aussi bien que j'ai pu le faire, le mandat, qui me paraissait une excellente institution, mais il est évident que la possibilité pour l'Assemblée fédérale d'intervenir est liée très clairement au mandat. Et maintenant que vous avez refusé la possibilité de donner un mandat de manière générale en ce qui concerne l'activité législative, je ne vois pas très bien à quoi cela sert maintenant de permettre à l'Assemblée fédérale de réintervenir, sans avoir la possibilité de recourir au mandat, dans les dispositions où l'Assemblée fédérale a délégué au Conseil fédéral des compétences législatives. Je rappelle d'ailleurs, et il suffit de lire l'alinéa 1er de l'article 170, que chaque fois que nous déluguons au Conseil fédéral une compétence législative, c'est-à-dire la compétence d'édicter des ordonnances, nous devons, en vertu de la constitution, lui donner des directives générales pour les édicter. C'est le sens de la délégation de compétence et, par conséquent, il m'apparaît que la disposition de l'alinéa 1bis est superflue. Elle ne fait que charger un peu plus la constitution.

La commission, à une très faible majorité, on l'a déjà relevé, par 18 voix contre 17, a décidé de vous recommander de rejeter cette disposition supplémentaire.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Der Bundesrat empfiehlt Ihnen auch die Ablehnung dieses Minderheitsantrages. Sie wissen, dass wir für Verordnungen von erheblicher Tragweite das Vernehmlassungsverfahren durchführen. Was die Rechtmässigkeit der Verordnungen anbelangt, können sie vom Bundesgericht überprüft werden: Die unselbständigen Verordnungen, ob sie sich im Rahmen der gesetzlichen Delegation halten, und die selbständigen Verordnungen sogar, ob sie mit der Verfassung übereinstimmen.

Ein wichtiger Grund von der ganzen Entstehungsgeschichte her ist auch folgender: Wir hatten im Rahmen der Vorbereitung zur nachgeführten Verfassung mit Vertretern der Kantone lange Gespräche über dieses Ordnungsproblem geführt. Die Kantone haben fast bis zum Schluss verlangt, dass sie Abänderungen von Verordnungen verlangen könnten. Wir haben das ganz klar zurückgewiesen, weil das eine Neuerung gewesen wäre, die sogar eine Systemänderung bewirkt hätte. Wir befürchten, dass all diese Anschlussbegehren wieder kämen, wenn Sie hier nun ein derartiges Gesetz verlangten.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, den Minderheitsantrag abzulehnen.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2  
Angenommen – Adopté*

*Abs. 1bis – Al. 1bis*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	61 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	54 Stimmen

#### **Art. 171**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 172 Abs. 3 – Art. 172 al. 3**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Präsident:** Die Absätze 1 und 2 von Artikel 172 haben wir bereits zusammen mit Artikel 156 bereinigt.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Ich stelle hier keinen Antrag. Aber zuhänden des Zweitrates: Anlässlich der gestrigen Beratung von Artikel 156 ist untergegangen, dass der Bundesrat nach wie vor eine eigene Vertragsabschlusskompetenz hat, direkt auf die Verfassung gestützt. Ich glaube, wir müssen es jetzt hier nicht behandeln. Aber es sei für den Zweitrat angemeldet.

**Schmid Samuel (V, BE),** Berichterstatter: Es geht in Artikel 172 Absatz 3 darum, dass der Bundesrat dann, wenn es um die Interessen des Landes geht, direkt und unmittelbar auf der Verfassung abgestützte Verordnungen und Verfügungen erlassen kann. Das ist zweifellos richtig so.

Die Kommission hat dann recht deutlich – mit 28 zu 2 Stimmen – noch ergänzt, dass solche Verordnungen sofort der Bundesversammlung zur nachträglichen Genehmigung zu unterbreiten und schliesslich zu befristen seien. Dabei ist es der Kommission insbesondere darum gegangen, einerseits die Kompetenz des Bundesrates, sofort einzugreifen, nicht zu beschneiden, andererseits aber eine nötige Schranke gegen mögliche Missbräuche dieses Notrechtes einzubauen. Auch in den neuen Kantonsverfassungen sind die Regierungen ähnliche Bestimmungen aufgenommen worden, denn solche Notverordnungen – so sinnvoll, zweckmässig und notwendig sie auch sein mögen – können doch erheblich in Grundrechte wie die Handels- und Gewerbefreiheit bei einer Teilnahme an Wirtschaftssanktionen usw. eingreifen. Ich bitte Sie, auch davon Kenntnis zu nehmen. Wir werden uns nach dem Entscheid des Zweitrates möglicherweise noch einmal damit zu befassen haben.

**Leuba Jean-François (L, VD),** rapporteur: Vous avez vu qu'à l'alinéa 3, la commission a apporté une précision dans le respect des droits de l'Assemblée fédérale: les ordonnances qui peuvent être prises, et nous n'y changeons rien, par le Conseil fédéral lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige – c'est la nouveauté introduite par notre commission – doivent être approuvées dans les meilleurs délais, «immédiatement» prévoit d'ailleurs le texte, par l'Assemblée fédérale, de telle sorte qu'il y ait au fond une ratification selon les formes normales, les formes constitutionnelles, par l'Assemblée fédérale, et le plus tôt possible après que le Conseil fédéral les a prises.

Deuxième mesure: Ces ordonnances «doivent être limitées dans le temps». Cette disposition correspond à notre volonté de limiter aussi dans le temps les mesures d'urgence qui sont prises selon la procédure ordinaire en matière de mesures d'urgence.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 173**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Vollmer Peter (S, BE):** Ich möchte dem Rat eine Wiederholung der Debatte von heute vormittag ersparen. Es geht hier wieder um das Wort «Neutralität».

Nachdem im Rat von verschiedenen Votanten gesagt wurde, dass mein Antrag durchaus eine gewisse Berechtigung habe, dass er an sich sachlogisch richtig sei, man ihm aber trotzdem nicht zustimmen könne, weil man jetzt im Hinblick auf eine Volksabstimmung nicht bereit sei, den Realitäten in die Augen zu schauen, lohnt es sich nicht mehr, hier noch einmal zu argumentieren. Die Willensbildung erfolgt offenbar in diesem Punkt nicht aufgrund von Argumenten, sondern aufgrund von anderen Gefühlen!

Ich ziehe Antrag der Minderheit zu Absatz 1 deshalb zurück. Wir haben die Abstimmung bereits bei Artikel 162 gehabt.

**Jutzet Erwin (S, FR):** Ich begründe den Antrag der Minderheit zu Absatz 4: Worin liegt die Differenz zwischen dem Antrag der Mehrheit und dem Antrag der Minderheit?

Artikel 102 Ziffer 11 der geltenden Bundesverfassung und Artikel 173 Absatz 4 der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung sehen vor, dass der Bundesrat die Bundesversammlung dann, wenn er Truppen aufbieten will, in zwei Fällen unverzüglich und zwingend einberufen muss: Wenn er mehr als 2000 Armeeangehörige für den Aktivdienst aufbieten will oder wenn der Einsatz dieser Truppe, die weniger als 2000 Armeeangehörige umfasst, voraussichtlich länger als drei Wochen dauern wird.

Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen, eine dieser beiden Schranken aufzuheben, nämlich die Zahl 2000 aus der Bundesverfassung zu streichen. Es werden dafür namentlich praktische Bedürfnisse und Gründe ins Feld geführt, beispielsweise der Katastropheneinsatz oder die Flughafenbewachung.

Eine beträchtliche Minderheit beantragt Ihnen, bei der bundesrätlichen Fassung zu bleiben, und zwar zunächst einmal aus dem alten Lied heraus: Nachführung. Wenn wir dem Konzept der Nachführung treu bleiben wollen, dürfen wir hier nicht ausbrechen. Für mich allein wäre das an und für sich kein Grund. Ich habe es bei der Eintretensdebatte gesagt: Das Prinzip Nachführung ist für mich ein allzuenges Konzept, aber es wird vom Bundesrat konsequent durchgezogen. Ich denke, dass er es auch hier durchziehen wird.

Es geht hier aber noch um mehr! Die Frage ist auch politisch brisant! Ein Armee-Einsatz, z. B. zur Wahrung der inneren Sicherheit, wie er in den letzten 30, 40 Jahren im Zusammenhang etwa mit Kaiseraugst oder mit dem Jurakonflikt in Erwägung gezogen wurde, ist im höchsten Masse sensibel. Ich könnte mir auch vorstellen, dass der Bundesrat zur Wahrung der inneren Sicherheit provisorisch Truppen aufbietet, um gegen Streikende vorzugehen. Das wäre unheimlich brisant, und ich glaube, dass diese Schranke in der Bundesverfassung sehr wohl berechtigt ist.

Es wird gesagt, dass wir mehr als 2000 Leute brauchten, um beispielsweise einen Flughafen bewachen zu können. Meines Erachtens – das ist auch in der Vergangenheit so gewesen – kann man auf Truppen zurückgreifen, die sich gerade in der Rekrutenschule oder im WK befinden. Schliesslich wird auch gesagt, dass das noch im Gesetz geregelt würde. Ich bin aber gegen eine Delegation an den Gesetzgeber, weil ich die Garantie in der Bundesverfassung haben will und weil ich es zudem willkürlich finde, dass man zwar die Zeitdauer in der Verfassung festhält, nicht aber die Truppengrösse.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, der bundesrätlichen Fassung bzw. dem Antrag der Minderheit Ihre Stimme zu geben.

**Engelberger Edi (R, NW):** Die FDP-Fraktion unterstützt einstimmig die Fassung der Mehrheit, und zwar um dem Bundesrat die Möglichkeit offen zu lassen, auch ohne Zählrahmen, ohne durch eine fixierte Zahl eingengt zu sein, aktiv werden zu können. Die Zahl ist zwar nicht bindend, aber immerhin kann sie in der Entscheidungsfindung und Ent-

schlussfassung doch hemmend wirken. Deshalb sind wir der Meinung, dass es möglich sein sollte, diese Zahl von 2000 aus dem Absatz 4 herauszustreichen und darauf zu verzichten. So kann die für die Bewältigung eines bestimmten Ereignisses im Assistenzdienst oder im Ordnungsdienst – für den Bundesrat und für die Lösung des Problems – notwendige Anzahl Armeeingehöriger aufgeboten werden. Es kann auch situationsgerecht, rasch und unverzüglich gehandelt, aber vor allem auch geholfen werden.

Es ist richtig, dass die Flughafenregimenter im Aktivdienst heute sicher einen Bestand von weit über 2000 Angehörigen der Armee haben. Zusammen mit den zusätzlichen Truppen wie Flab, Schützenpanzer usw. sind das ausgebildete Spezialtruppen, bei denen man nicht irgend jemanden aufbieten kann oder sollte. Das haben wir in unseren letzten Diskussionen, als es um die Ausrüstung der Truppen im Territorialdienst ging, immer wieder gehört.

Im übrigen unterscheiden sich die Fassung des Bundesrates und jene der Mehrheit nicht stark voneinander. Wenn der Einsatz länger als drei Wochen dauert, ist unverzüglich die Bundesversammlung einzuberufen, der Einsatz der Truppen und damit auch die Anzahl der Truppenangehörigen zu sanktionieren oder eben wieder aufzuheben.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen. Ich glaube, er ist die flexiblere Formulierung für die Lösung eines Problems, das dem Bundesrat durch das Aufbieten von Truppen oder durch eine besondere Situation gestellt werden könnte.

**Präsident:** Die SVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Mehrheit unterstützt. Die CVP-Fraktion unterstützt ebenfalls die Mehrheit.

Die grüne Fraktion unterstützt die Minderheit und den Bundesrat.

**Bonny Jean-Pierre (R, BE):** Ich möchte, im Anschluss an das Votum von Herrn Vollmer, eine kurze persönliche Erklärung anbringen.

Er hat hier seine Darstellung gegeben, weil wir es abgelehnt haben, die Neutralität nicht zu erwähnen. Ich möchte in aller Form festhalten, dass viele Mitglieder der Kommissionsmehrheit – und damit der Erwähnung der Neutralität – aus Überzeugung zugestimmt haben und auch, um das schöne Wort von Herrn Vollmer zu gebrauchen, «sachlogische Gründe» dafür hatten.

**Gross Andreas (S, ZH):** Ich habe mich schon gefreut, dass Herr Bonny nicht zum vorhergegangenen Absatz 1 reden, sondern uns, die Minderheit bei Absatz 4, unterstützen würde, die eine Regelung vorsieht, welche wir in diesem Haus vor drei Jahren im Militärgesetz beschlossen haben. Danach hat der Bundesrat nicht nur, wenn ein Einsatz länger als drei Wochen dauert, sondern auch dann, wenn er mehr als 2000 Angehörige der Armee aufbietet, die Bundesversammlung einzuberufen und muss sozusagen die Rechtfertigung, die Legitimation für dieses Handeln nachträglich einholen. Ich frage mich wirklich, Herr Engelberger, was sich in den letzten drei Jahren geändert hat, dass Sie darauf zurückkommen. Ich meine, Sie können uns selbst auch abschaffen, dann hat der Bundesrat die «flexibelsten» Möglichkeiten.

Sie wissen ganz genau: Der Assistenzdienst betrifft nicht nur Unwetter, sondern auch das, was Sie als «innere Unordnung» bezeichnen: Unruhen, Spannungen zwischen Schweizerinnen und Schweizern. Dann kann es ihrer Meinung nach Aufgebote geben, mit vielen Soldaten, die aber weniger als drei Wochen dauern; dann wollen Sie dem Bundesrat flexibel ermöglichen, solche Konflikte mit relativ vielen Soldaten anzugehen, ohne dass er mit uns darüber diskutieren muss.

Der Bundesrat selbst will dies nicht. Weshalb wollen Sie ihm etwas geben, was er gar nicht will, weil er ganz genau weiss, dass in solchen Momenten nicht nur die Exekutive und das Militär gefragt sind, sondern auch die Legislative? Alle drei miteinander müssen herausfinden, was im Interesse des Landes richtig ist.

Sie sagen, die Entscheidungsfindung würde gehemmt, wenn wir auch unser Wort dazu beitragen wollen. Wenn Sie die Entscheidungsfindung des Bundesrates hemmungslos zulassen wollen, dann müssen Sie die Demokratie abschaffen. Ich verstehe nicht, weshalb Sie heute hier «flexiblere Lösungen» wollen, die Sie vor drei Jahren noch nicht wollten.

Wir haben dieses heikle, sensible, geschichtlich belastete Thema ganz sorgfältig angegangen, und jetzt bringen Sie eine Verfassungslösung, die nur noch einseitig auf die Dauer ausgerichtet ist. Wenn ein Einsatz weniger als drei Wochen dauert, wollen Sie dem Bundesrat Dinge ermöglichen, die er selber gar nicht möchte.

Ich möchte Sie wirklich bitten, beim Konsens, beim Kompromiss, den wir beim Militärgesetz gefunden haben, zu bleiben und hier nicht autoritärere Lösungen vorzuschlagen, als sie der Bundesrat möchte. Der Bundesrat weiss, dass es in seinem Interesse ist, in solchen heiklen Konfliktfällen mit dem Parlament zusammen die richtige Lösung zu suchen und nicht gegen das Parlament zu handeln.

**Engelberger Edi (R, NW):** Herr Gross, ich möchte Sie bitten, diesen Text noch einmal zu lesen. Es heisst ja: «Bietet er mehr als 2000 Angehörige der Armee für den Aktivdienst auf ...» Das ist keine fixe Zahl. Wenn ich den Text richtig verstehe, kann der Bundesrat ohne weiteres mehr als 2000 Armeeingehörige aufbieten. Es heisst nicht, der Bundesrat dürfe nur bis 2000 Armeeingehörige aufbieten.

Aufgrund dieser Interpretation haben wir gefunden, man könne auf die Fixierung einer Zahl verzichten. Ich habe auch eindeutig gesagt, es müsse unverzüglich die Bundesversammlung einberufen werden; diese Bundesversammlung muss Dienstleistungen, die länger als drei Wochen dauern, sanktionieren; wahrscheinlich zeitgleich auch die Anzahl der Truppenangehörigen, die aufgeboten wurden, seien es dann 2000 oder 2400. Damit habe ich mit Bestimmtheit keine Verschärfung hineingebracht.

**Gross Andreas (S, ZH):** Lesen können wir beide, davon gehen wir aus. Aber wir können darüber nachdenken, ob wir beide das, was wir gelesen haben, richtig verstehen.

Bei der bundesrätlichen Lösung sind zwei Sicherungen eingebaut: Wenn der Bundesrat mehr als 2000 Armeeingehörige aufbietet oder wenn der Einsatz länger als drei Wochen dauert, hat der Bundesrat das mit uns zu diskutieren. Das sind sozusagen zwei Pflöcke. Sie nehmen einen heraus und lassen nur noch einen stehen: die drei Wochen. Das heisst: Für einen Einsatz von weniger als drei Wochen braucht er das Parlament nicht. Das ist uns zu wenig, zumal es in dem von Ihnen befürworteten Antrag der Mehrheit auch «der Einsatz von Armeeingehörigen» heisst, während es beim Bundesrat «dieser Einsatz» heisst.

Subsistent heisst ja, dass zusätzlich zum Militär noch andere dabei sind, dass die Grösse des Militäranteils egal ist. Das ist eine restriktivere Lösung als der Bundesrat vorgeschlagen hat; Sie wollen ihm unter dem Thema Flexibilität mehr Möglichkeiten geben.

Das geht uns zu weit. Sie ändern damit das Militärgesetz, das wir erst vor drei Jahren unter Beihilfe von z. B. Herrn Hess zusammen gemacht haben; das ist unlogisch und unsinnig.

**Schmid Samuel (V, BE),** Berichterstatter: Ich stelle zwei Differenzen fest. Die erste betrifft Artikel 173 Absatz 3: Dort ist die Kommission ausführlicher, als es der Bundesrat war, indem man nach wie vor dazu steht und es als nötig ansieht, dass der Bundesrat gestützt auf diesen Verfassungsartikel Verordnungen und Verfügungen erlassen darf, um die innere Sicherheit zu schützen. Doch beantragt die Verfassungskommission, dass diese Umstände genauer zu umschreiben sind, indem wir festhalten, dass dieses Sonderrecht gegenüber «unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung und inneren und äusseren Sicherheit» bestehe.

Es wird schliesslich in Analogie zu den generellen Notverordnungs-kompetenzen festgehalten, dass derartige Verordnungen zu befristen seien und dass sie der Bundesversammlung

zur nachträglichen Genehmigung unterbreitet werden müssen. Das entspricht an sich der Logik, die wir auch vorne bei Artikel 154 bei den Notkompetenzen festgelegt haben.

Zur zweiten Differenz betreffend Absatz 4: Meines Erachtens ist es falsch, wenn hier gesagt wird, dass materiell Wesentliches geändert würde. Vielmehr handelt es sich um eine Herabstufung in bezug auf diese Zahl von 2000, weil diese Zahl von 2000 Wehrpflichtigen – wie es Herr Gross selber richtigerweise gesagt hat – im neuen Militärorganisationsgesetz aufgenommen ist. Würde die Kompetenz des Bundesrates erweitert, könnte das nur über eine Änderung des Militärorganisationsgesetzes geschehen, d. h. über einen referendumsfähigen Erlass. Dass hier diese Beweglichkeit beantragt wird, entspricht nun tatsächlich, wie das von verschiedenen Rednern dargestellt wurde, auch den heutigen Bedürfnissen. Dies ist um so mehr der Fall, als wir uns bewusst sein müssen, dass im Gegensatz zum Zustand, wie er vor wenigen Jahren herrschte, heute nicht mehr permanent Bereitschaftsregimenter im Dienst sind.

Rekrutenschulen dürften als Ersatz für spezielle Einsätze kaum geeignet sein. Eine solche Lösung will man gerade vermeiden. Wenn also eine entsprechende Beweglichkeit garantiert werden soll, ist es unseres Erachtens zwar im Moment nicht notwendig, bereits heute im Militärorganisationsgesetz die Beschränkung zu streichen. Darüber haben wir uns überhaupt nicht ausgesprochen. Das ist auch nicht der Sinn. Sie sollte aber nicht mehr auf Verfassungsstufe festgeschrieben sein.

Aus diesen Gründen empfehlen wir Ihnen, auch in bezug auf Absatz 4 der Mehrheit zu folgen und den Minderheitsantrag bzw. den Entwurf des Bundesrates, der klare Fortschreibung ist, abzulehnen.

Aber auch auf unserer Seite – ich wiederhole das – geht es nicht um eine materielle Neuerung, weil diese quantitative Bestimmung ins Gesetz herabgenommen wird.

**Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur:** Effectivement, il y a plusieurs variantes à cet article 173. La première à l'alinéa 3: le Conseil fédéral est opposé à la commission. La commission vous propose de prendre les mêmes dispositions que l'on trouve à l'article 172 alinéa 3, c'est-à-dire que si le Conseil fédéral prend des ordonnances spéciales en vertu du droit de nécessité, ces ordonnances peuvent lourdement limiter les droits individuels, c'est absolument clair. Ces ordonnances doivent, selon la procédure imaginée, être limitées dans le temps et être soumises immédiatement à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

Il n'y a pas de divergence à ce sujet, si ce n'est avec le Conseil fédéral. J'aimerais quand même signaler que le Conseil fédéral n'a trouvé en commission que deux fidèles pour soutenir sa version: la commission a en effet approuvé la proposition qu'elle vous soumet par 28 voix contre 2.

L'alinéa 4 traite d'une question qui n'est à vrai dire pas absolument fondamentale, mais qui se pose dans les termes suivants: à l'article 102 chiffre 11 de la constitution actuelle, on trouve: «En cas d'urgence et lorsque l'Assemblée fédérale n'est pas réunie, le Conseil fédéral est autorisé à lever les troupes nécessaires et à en disposer, sous réserve de convoquer immédiatement les Conseils si le nombre des troupes levées dépasse 2000 hommes ou si elles restent sur pied au-delà de trois semaines.»

La majorité de la commission estime que ce chiffre de 2000 hommes est, semble-t-il, vraiment limite dans un certain nombre de services, – on pense notamment au service d'ordre à Cointtrin ou à Kloten, mais surtout à Cointtrin à cause des conférences internationales –, et qu'il n'est pas judicieux de le faire figurer dans la constitution.

La majorité de la commission estime donc qu'il faut «descendre» cette norme, si je puis m'exprimer ainsi, au niveau législatif, ce qui donnerait plus de souplesse dans le cas où il serait nécessaire de lever plus de 2000 hommes. Le critère de trois semaines est indiscuté dans les deux versions et ne pose pas de question.

La minorité de la commission au contraire estime qu'il s'agit d'une nouveauté dans la mesure où la majorité de la commis-

sion ne veut pas maintenir le texte constitutionnel actuel, et que, pour des raisons politiques, il est opportun de maintenir cette limite de 2000 hommes dans la constitution.

Au nom de la commission, je vous recommande de voter la proposition de la majorité. Personnellement, comme j'essaie d'être tout à fait conséquent dans l'application du concept de la mise à jour, je voterai avec la minorité.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Es ist gerade im Fall von Artikel 173 Absatz 4 gut, dass wir uns wieder ans Grundkonzept erinnern. Der Bundesrat ist nach wie vor überzeugt, dass wir mit dieser nachgeführten Bundesverfassung in der Volksabstimmung nur durchkommen, wenn wir uns überall, wo es um politisch heikle, sensible Bereiche geht, tatsächlich auf die Nachführung beschränken. Wo es eindeutig konsensfähige Dinge sind – wir haben solche beispielsweise bei der Wählbarkeit auch geistlicher Stimmberechtigter beschlossen, wo wirklich ein völliger Konsens vorhanden ist –, habe ich nicht weiter opponiert. Aber es ist eine gute Leitlinie, wenn Sie sich überall, wo ein wesentlicher Widerstand von einer bedeutenden politischen Gruppe besteht, auf das Nachführungskonzept beschränken.

Deshalb würde ich empfehlen, hier dem Bundesrat und der Minderheit der Kommission zuzustimmen. Es stimmt zwar, was Herr Schmid gesagt hat: Auch im neuen Militärgesetz Artikel 77 Absatz 3 findet sich die Verfassungsvorschrift, gemäss welcher der Bundesrat unverzüglich die Bundesversammlung einberufen muss, sobald er über 2000 Angehörige der Armee aufbietet.

Aber entschuldigen Sie diese heimliche Freude des Appenzellers: Mir gefällt es natürlich gut, wenn auch die Sozialdemokratische Partei einmal sieht, dass das Ständemehr durchaus eine wertvolle zusätzliche Kontrolle sein kann.

Auch aus diesem Grunde möchte ich Ihnen empfehlen, hier dem Bundesrat und der Minderheit der Kommission zuzustimmen. Ich werde allerdings die Sozialdemokraten bei den anderen Artikeln auch wieder an diese Konzeptidee erinnern. Bei sensiblen Fragen lohnt es sich wirklich, ein strenges Konzept der Nachführung durchzuhalten.

**Präsident:** Der Antrag der Minderheit Vollmer zu Absatz 1 ist zurückgezogen worden.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

*Abs. 2, 3 – Al. 2, 3*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit

79 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit

55 Stimmen

**Art. 174, 175**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 176–180**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur:** Comme je crois qu'il n'y aura pas de très grandes discussions sur ces articles relatifs au Tribunal fédéral, je me permets de faire un petit exposé sur les quatre articles qui seront mis en votation. Ainsi, je ne devrai pas intervenir sur chaque article, sauf s'il y a des questions ou des interventions venant de la salle.

La réforme de la justice prévue dans le projet A n'a pas suscité de grandes discussions, même si elle a permis de discuter en commission sur des thèmes assez importants, mais



seulement d'une manière marginale. Je pense au problème de l'autonomie communale touchée par l'article 177 alinéa 1er lettre b, dont nous discuterons quand même lorsque nous examinerons l'article 41 et le problème du rapport entre le droit national et le droit international figurant à l'article 180, mais objet surtout d'une réglementation à l'article 4 alinéa 4.

Ce que votre commission a fait par rapport au projet du Conseil fédéral, c'est surtout de l'adaptation. Elle a adapté et un tout petit peu clarifié l'article 176. Elle a fait un petit changement à l'article 177 alinéa 1er lettre b. Elle a décidé de biffer l'article 179 «Assises fédérales» et a procédé à une petite adaptation rédactionnelle à l'article 180.

A l'article 176 «Rôle du Tribunal fédéral», votre commission propose quelques modifications du projet du Conseil fédéral. Il s'agit de simplifier l'alinéa 2 et d'introduire deux nouveaux alinéas 3 et 4. La commission a tenu à reprendre les principes en vigueur de manière plus explicite que celle choisie par le Conseil fédéral.

L'alinéa 2 subit une petite adaptation qui ne change rien au sens de l'article.

A l'alinéa 3, votre commission a réintroduit une réglementation que le Conseil fédéral ne trouvait pas digne de figurer dans la Constitution fédérale, mais que nous avons cru juste de laisser, de façon à ce qu'il soit bien clair que le Tribunal fédéral a le droit d'organiser lui-même son administration, et que ce n'est pas l'administration générale de la Confédération qui doit s'occuper de cela.

A l'alinéa 4, votre commission a introduit un critère de répartition linguistique applicable à la composition du Tribunal fédéral, qui correspond à ce qui est en vigueur maintenant, et qui est une précision nécessaire pour éviter des discussions dans le futur.

A l'article 177 alinéa 1er lettre b nous avons tout simplement reformulé d'une façon plus claire – nous le croyons tout du moins – la disposition instituant le droit de recours des communes et des autres corporations de droit public au Tribunal fédéral. Le Conseil fédéral avait décidé de rendre explicite ce droit de recours qui n'était reconnu que par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Nous avons complété le sens de ce droit de recours.

Quant à la suppression des Assises fédérales, à l'article 179, nous en avons discuté en commission et nous avons, une première fois, décidé qu'il valait mieux maintenir cet article; dans une deuxième phase, nous avons décidé de le biffer. Substantiellement, les assises n'ont plus été appelées à siéger depuis 1933, ce qui fait croire qu'elles ne le seront plus jamais. Les trois cas dans lesquels on pouvait utiliser les Assises fédérales resteront, mais ils seront réglés par la législation. De cette manière, il n'y aura pas de changement substantiel, sauf l'abolition d'une institution qui n'est plus utilisée depuis très longtemps et qui n'est probablement plus adaptée à notre temps.

L'article 180 a tout simplement été réécrit sans rien changer au sens de la norme.

Voilà les modifications que nous vous proposons. Je reprendrai la parole pour répondre à d'éventuelles interventions.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich kann den Präzisierungen in Artikel 176 zustimmen, vor allem wegen der Berücksichtigung der Amtssprachen. Das wollten wir eher auf Gesetzesebene belassen. Aber in diesem viersprachigen Land scheint es mir durchaus gerechtfertigt, das auf Verfassungsstufe zu heben.

Bei Artikel 177 Absatz 1 Litera b kann ich ebenfalls zustimmen, weil damit ja ganz klar ist, dass es bei der Gemeindeautonomie um eine bundesrechtlich geschützte Garantie des kantonalen Rechtes geht.

Das möchte ich zuhanden der Materialien festgehalten haben.

**Präsident:** Die Entscheidung zu Artikel 153a hat auch Auswirkungen auf Artikel 180.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 181–184**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

**Präsident:** Damit haben wir unsere Hausaufgaben, was die Verfassungsrevision angeht, gemacht. Es ist aber bei weitem noch nicht die ganze Verfassung behandelt. Wir werden uns im Verlauf des Jahres noch recht oft damit befassen.

Ich danke den Berichterstatter der Verfassungskommission; ich danke Herrn Bundesrat Koller.

Um 17 Uhr beginnt die ausserordentliche Session mit der Debatte über die Konsequenzen der Bankenfusion.

## Zwölfte Sitzung – Douzième séance

Dienstag, 17. März 1998

Mardi 17 mars 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence:

Leuenberger Ernst (S, SO)/Heberlein Trix (R, ZH)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

#### A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)

#### A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)

**Schmid Samuel** (V, BE), Berichterstatter: Wir haben namens der Kommission eine Vorbemerkung zu machen. Wir werden uns auch erlauben, ganz kurz mindestens etwas zur Präambel zu sagen, weil durch diese Bemerkungen mindestens nach unserem Dafürhalten hier die Diskussion verkürzt werden kann.

Zum Formellen: Wir haben nach intensiven und mehrtägigen Beratungen in der Kommission und in Subkommissionen parallel mit der Kommission des Ständerates die Vorlage durchberaten. Anschliessend erfolgt nun die gestaffelte Behandlung der Vorlage in den Räten. Am Schluss ist die Kommission, wie nicht anders zu erwarten, in einer gewissen Zeitnot gewesen, und man hat sich deshalb für ein abgekürztes Verfahren in bezug auf die erneute ganze Beratung der Vorlage des Erstrates entschlossen. Damit hat man sich formell nicht so intensiv wie sonst mit der Fassung des Ständerates auseinandergesetzt; man hat das sehr kurz und pauschal getan. Allerdings waren der Kommission mindestens die Fassung der ständerätlichen Kommission und teilweise auch das Ergebnis der Behandlung im Ständerat selbst bekannt. Wir begründen dies damit, dass es nach dieser intensiven Auseinandersetzung auch ein legitimes Bedürfnis der Kommission sei, vor einer Bereinigung bestehender Differenzen hier die Meinung des Rates kennenzulernen. Teilweise werden nun die Beschlüsse des Ständerates als Einzelanträge hier aufgenommen, allerdings nicht in der Form von Minderheitsanträgen, sondern in der Form von Einzelanträgen, weil die Kommissionsmitglieder keine Gelegenheit hatten, entsprechende Minderheitsanträge zu stellen.

Persönlich gehe ich davon aus, dass je nach Resultat der Behandlung dieser Einzelanträge hier die Antragsteller legitimer sein werden, als das üblicherweise der Fall ist, das gleiche Problem in der Differenzbereinigung in der Kommission nochmals zur Diskussion zu stellen.

Zum Titel: Sie sehen bereits im Titel eine Differenz zum Ständerat. Der Ständerat hat beschlossen, der Vorlage den Titel «neue Bundesverfassung» zu geben. Die Kommission hat dazu nicht Stellung genommen und spricht wie der Bundesrat von einer «nachgeführten Bundesverfassung».

Selbst wenn es sich inhaltlich um eine Nachführung handelt, ist durchaus zuzugestehen, dass der Begriff «Nachführung»

unglücklich und der französischsprachige Begriff «mise à jour» besser ist. Wir haben bereits in der Eintretensdebatte hier mehrheitlich von «Aktualisierung» gesprochen. Der Titel des Ständerates hat damit eine gewisse Berechtigung; allerdings liegt mindestens derzeit kein Antrag vor, ihn zu übernehmen. Zur Präambel: Hier steht uns – wie bereits die Vernehmlassung gezeigt hat – eine intensive Debatte über Sinn und Inhalt dieser Präambel bevor. Ich beschränke mich deshalb darauf, vorweg zu sagen, was die Präambel nicht ist: Die Präambel hat keinen normativen Gehalt, es können weder ein direkt justitierbares Recht noch ein Gesetzgebungsauftrag daraus abgeleitet werden. Sie begründet damit keine Bundeskompetenz, und sie setzt auch kein verpflichtendes Staatsziel. Sie hat einen historischen Wert; man spricht oft auch von der «narratio» – der Erzählung – der Verfassung. Sie beschreibt die Zeit, sie beschreibt, auf oder vor welchem geistigen Hintergrund die Verfassung entstanden ist. Sie kann auch nicht durch Auslegung angepasst werden. Deshalb werden hier eher ethische als juristische Begriffe zu verwenden sein. Auf die einzelnen Punkte werden wir nach der Debatte zurückkommen.

Soweit meine einleitenden Bemerkungen und die Bemerkung zur Präambel.

**Deiss Joseph** (C, FR), rapporteur: Première remarque: les questions relatives au titre ne concernent que le texte allemand. Pour le texte français, le Conseil des Etats lui-même maintient la version du Conseil fédéral et parle de «mise à jour», termes qui conviennent parfaitement à l'exercice que nous sommes en train de faire avec le projet A.

En ce qui concerne le préambule, j'aimerais simplement, à l'ouverture du débat, souligner ce que le préambule n'est pas. Le préambule n'a pas de valeur normative. C'est une introduction, en quelque sorte solennelle, au contenu, qui représente donc une valeur symbolique. Le préambule doit traduire l'esprit de la constitution et préparer au texte constitutionnel. C'est une sorte de mise en condition du lecteur, pour-rail-on dire.

Il est vrai qu'en dépit de l'absence d'effet juridique, le préambule ne laisse pas indifférent – pour preuve, le grand nombre d'interventions y relatives. Le préambule regroupe en quelque sorte les valeurs fondamentales que l'on retrouvera sur tout le parcours de la constitution.

Je m'en tiens pour l'instant à ces remarques d'introduction et me réserve de revenir à la fin du débat.

*Detailberatung – Examen de détail*

#### Titel und Ingress – Titre et préambule

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

*Angenommen – Adopté*

#### Präambel – Préambule

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

*Antrag Leuba*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Eventualantrag Maury Pasquier*

(falls der Antrag der Minderheit I abgelehnt wird)

Abs. 1

Im Namen Gottes!

*Eventualantrag Hollenstein*

(falls der Antrag der Minderheit I abgelehnt wird)

Abs. 1

Im Namen des Göttlichen!

*Proposition Leuba*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition subsidiaire Maury Pasquier*  
(au cas où la proposition de la minorité I serait rejetée)

Al. 1

Au nom de Dieu!

*Proposition subsidiaire Hollenstein*

(au cas où la proposition de la minorité I serait rejetée)

Al. 1

Au nom de l'être divin!

**Gross** Andreas (S, ZH): Im Namen der Minderheit I beantrage ich Ihnen, auf die Gottesanrufung zu verzichten, weil es uns – der Mehrheit – gelungen ist, als Absatz 2a der Präambel die Verantwortung gegenüber der Schöpfung zu verankern.

Ich möchte Sie daran erinnern, dass 1291 die Gottesanrufung mit einer gewissen Bescheidenheit erfolgte, weil darauf das lateinische «Amen» folgte; ich komme darauf noch zurück. In der Helvetik und in der Mediationsverfassung hat man auf die Anrufung ganz verzichtet. 1815 – in der schwärzesten, der reaktionärsten Zeit der Schweizergeschichte – hat man diese Gottesanrufung eingeführt und hat sie dann 1848 und 1874, wahrscheinlich um des Landesfriedens willen, nicht wieder herausgestrichen.

Weshalb denke ich, wir sollten heute auf den Entscheid von 1815 zurückkommen? Weshalb sollten wir den Mut dazu haben? Im besten Falle kann die Gottesanrufung drei Dinge leisten und zum Ausdruck bringen:

1. die Demut gegenüber den eigenen Grenzen; dass wir uns dessen bewusst sind, dass wir das Land, die Natur, als Leihgabe angetroffen haben und wieder zurückgeben müssen;
2. dass wir uns sozusagen der Endlichkeit des eigenen Tuns bewusst sind;
3. dass wir uns eingestehen, dass es eine Transzendenz gibt, d. h. eine Dimension unserer Existenz, die sich nicht ganz ergründen lässt.

Der Punkt ist aber, dass viele, die diese Einleitung, diese Präambel hören, sich gar nicht mehr solcher Aussagen erinnern. In diesem Sinne ist diese Anrufung Gottes zu einer Floskel geworden. Floskeln sind Sätze, deren Aussage gleich Null ist oder die niemand mehr versteht, die man aber einfach mitnimmt, weil es scheint, dass es immer schon so gewesen sei. Damit, so denke ich, erweisen wir der Tradition einen schlechten Dienst, wenn wir sie gleichsam blind übernehmen, ohne auszuführen – gerade im Sinne der Nachführung, Herr Bundesrat Koller –, was gemeint ist. Das Unausgesprochene auszusprechen, das Ungeschriebene verständlich zu machen: das ist eigentlich das Ziel.

Die Verantwortung gegenüber der Schöpfung als Alternative ist in dieser Beziehung klarer und deutlicher. In diesem Sinne nimmt es das Christliche auf, ohne es auf einen bestimmten Gott einzuschränken, sondern es bringt genau die christliche Demut gegenüber der Schöpfung zum Ausdruck. «In der Verantwortung gegenüber der Schöpfung» weist auf die Endlichkeit, auf das Eingeständnis einer gewissen Transzendenz hin, und es ist vor allem viel ökumenischer. Denn der Bezug auf Gott schliesst jene Religionen aus, die keinen Gott haben, während der Bezug auf die Schöpfung die Religionen einschliesst – alle. Diese Demut, diese Endlichkeit und die Akzeptanz der eigenen Transzendenz sind sozusagen jeder Religion eigen, sogar Agnostikern; nur ist sie dort einfach anders begründet.

Ich würde sogar noch ein bisschen weiter gehen und sagen, der erste Absatz sei eigentlich eine Anmassung: Wann haben Sie Gott fragen können, was Sie in seinem Namen tun dürfen, oder wenigstens denjenigen, den einige von Ihnen als seinen Stellvertreter auf Erden akzeptieren? Sie tun so, als ob Sie ihn gefragt hätten, als ob er – oder sie – einverstanden wäre! Aber das können wir nicht wissen.

Es ist eine Anmassung und letztlich auch eine billige Selbsterhebung. Es ist also gerade nicht demütig; man gibt dadurch gerade nicht zu, dass wir eigene Grenzen haben. Denn die Gottesanrufung und Gott als Verlängerung von sich selber, das ist gerade dieses anmassend Omnipotente.

1291 waren die Väter der alten Schweiz ehrlicher; sie waren weniger anmassend. Sie haben der lateinischen Übersetzung dieser Präambel das Wort «Amen» nachgesetzt. Amen heisst: «Es soll so sein, es soll so werden.» Aber jetzt tun wir so, als ob es so sei, ohne dass wir uns dessen sicher sind; denn wir können dessen nicht sicher sein, weil wir eine Dimension ansprechen, die sich unserer Erkenntnis letztlich verschliesst.

Deshalb würde ich Sie bitten, im eigentlichen Sinne dessen, was hier gemeint ist, bescheidener zu sein und nicht so zu tun, als ob wir wüssten, was Gott von uns möchte. Ich bitte Sie, diese Bescheidenheit, diese Demut gerade in dem Sinne zum Ausdruck zu bringen, dass man auf die Floskel verzichtet, aber die eigentliche Substanz aufnimmt: indem man sich vor der Schöpfung sozusagen verneigt und damit das Religiöse aufnimmt. So schliessen wir keine bestimmte Religion aus, sondern stellen sozusagen ökumenisch das voran, was allen Religionen – nicht nur der christlichen – eigen ist, nämlich die Demut, die Endlichkeit und das Eingeständnis der eigenen Schwächen, der eigenen Unzulänglichkeit, also die Akzeptanz einer anderen Instanz, als es der Mensch und der Staat alleine sind.

**Fritschi** Oscar (R, ZH): Obwohl – wie gehört – nicht von normativer Kraft, gehört die Präambel zu jenen Elementen der Bundesverfassung, die am ehesten die Chance haben, bis hin zu den Formulierungen auf Resonanz in der Bevölkerung zu stossen. Die Präambel will in konzentrierter Form den Geist der Verfassung zum Ausdruck bringen, die Philosophie anklingen lassen, welche den einzelnen, normativen Bestimmungen zugrunde liegt. Es rechtfertigt sich deshalb, diese Einleitung bis ins Detail, bis zur sprachlichen Feinzeile überprüfbar zu machen. Damit macht man sich noch nicht der semantischen Wortklauberei schuldig.

Der Antrag der Minderheit II steht dabei in einer Linie mit den Fassungen von Bundesrat und Ständerat, während der Antrag der Mehrheit ein anderes Konzept darstellt. Separat ist zudem über die Frage des Gottesanrufes zu entscheiden. Ich werde im folgenden zuerst zur Anrufung Gottes Stellung nehmen, als zweites das Konzept der Mehrheit beurteilen und als drittes die Nuancen in den Fassungen von Bundesrat, Ständerat und Minderheit II vergleichen.

Mit der Anrufung Gottes kommt nicht, wie das Herr Gross Andreas gesagt hat, eine Anmassung zum Ausdruck, als wollten wir uns bei der Arbeit an der Verfassung auf die Legitimation durch Gott berufen. Im Gegenteil, es ist darin ein Zeichen der Bescheidenheit zu sehen, indem wir die Hoffnung aussprechen, eine höhere Macht möge uns beistehen, im Wissen, dass menschliches Tun immer unvollkommenes Tun ist. Für die wörtliche Beibehaltung des Gottesanrufes ohne jede Abänderung spricht zudem folgende Überlegung: Wenn im Rahmen der Nachführung zu Recht vom wünschbaren Traditionsanschluss die Rede ist, sollten wir nicht gerade den traditionellsten aller Traditionsanschlüsse aus der Verfassung kippen. Zu ihm sind in der Vernehmlassung mehr, und zwar positive, Stellungnahmen eingegangen als zu allen anderen Artikeln. Wir würden sonst mit aller Wahrscheinlichkeit ein «Eigentor» schießen, das sich am Abstimmungssonntag über die Nachführungsvorlage als «matchentscheidend» erweisen könnte.

Die Fassung der Mehrheit basiert auf der Präambel von Professor Adolf Muschg, welcher diese 1977 für den Verfassungsentwurf der Kommission Furgler entworfen hatte. Diese Präambel hat den unbestreitbaren Vorzug der Sprachgewalt. Umgekehrt kann man sich fragen – vor allem, weil im Zuge der Beratungen von Sub- und Plenarkommission Formulierungen aus anderen Vorschlägen übernommen worden sind –, ob das Nebeneinander von dichterischer Formulierung und prosaischer Einfügung nicht fast etwas stört. Entscheidend scheint mir aber zu sein, dass der Entwurf der Mehrheit mit seinen deklamatorischen Elementen von seinem Duktus her nicht recht zu einer Nachführung passen will. Er passt eher zur Idee einer offenen Verfassung, wie sie den Verfassungsarchitekten von 1977 vorgeschwebt hat. Demgegenüber stimmen die Fassungen von Bundesrat, Stände-

rat und Minderheit II darin überein, dass sie dem Geist der *Mise à jour* entsprechen. Sie schreiten systematisch von Punkt zu Punkt, von den überlieferten Werten der Erneuerung des Bundes bis zu den Verpflichtungen gegenüber der Zukunft, der Verantwortung gegenüber den zukünftigen Generationen. Diese klare Systematik scheint mir übrigens auch das wichtigste Plus gegenüber dem Antrag der Minderheit III (Föhn) zu sein.

Zu den Unterschieden zwischen den Fassungen von Bundesrat, Ständerat und Minderheit II: Der Ständerat hat die bundesrätliche Fassung in Absatz 3 um die Formulierung angereichert, welche die Stärkung des Zusammenhaltes des Bundes postuliert. In einem föderalistischen Vielvölkerstaat wie dem unsrigen mit naturgemäss stets zentrifugalen Tendenzen scheint uns das ein Grundanliegen zu sein. Wir haben deshalb diese Verbesserung übernommen. Dagegen hat die Minderheit II in Absatz 5 auf den Hinweis auf die gemeinsamen Errungenschaften verzichtet. Dies geschah nicht aus inhaltlichen Überlegungen – ich könnte mit dieser Ergänzung gut leben –, sondern in der Überzeugung, die Eingangsformulierung «im Bestreben, den Bund zu erneuern» decke den Verweis auf das politische Erbe ab.

Worin unterscheidet sich nun die Fassung der Minderheit II vom Beschluss des Ständerates? Es geht nur gerade um zwei Begriffe, die uns allerdings wichtig scheinen:

Zum einen führen wir in Absatz 3 den Begriff der Demokratie ein. Zusätzlich zu Freiheit, Unabhängigkeit und Frieden soll also auch die Demokratie ausdrücklich als bewahrenswürdig bezeichnet werden. Damit soll wenigstens ansatzweise ein Spezifikum unseres Staates angesprochen werden. Die direkte Demokratie ist doch ein entscheidendes konstitutives Element unserer Verfassung, und die Präambel soll ja möglichst spezifisch etwas über unseren Staat aussagen und nicht eine Einleitung darstellen, die auch als Vorspann vor jeder Verfassung eines unserer Nachbarländer stehen könnte.

Zum zweiten ersetzt die Minderheit II in Absatz 4 den Begriff Toleranz durch «Rücksichtnahme»; das ist ein Problem, das nur die deutsche Fassung anbetrifft. Das Wort Toleranz halten wir für eine wenig geglückte Formulierung. Toleranz, ein Begriff aus dem Obrigkeitsstaat, bedeutet, dass man passiv etwas nachsichtig duldet, dass man etwas grosszügig erträgt, dem man innerlich aber nicht zustimmt. Rücksichtnahme ist demgegenüber der aktive Begriff und spricht auch den sozialen Schutz der Mitmenschen an, der sonst in der bundesrätlichen Präambel nicht anklingt.

Zusammenfassend stelle ich Ihnen demnach den Antrag – dem sich die FDP-Fraktion anschliesst –, den Antrag der Mehrheit abzulehnen, weil dieser nicht recht in die Nachführung passt, den Antrag der Minderheit I und alle einschlägigen Einzelanträge zu verwerfen und bei der Anrufung Gottes zu bleiben, d. h. der Minderheit II zuzustimmen, oder der Fassung des Ständerates, wenn diese sich in der zu erwartenden Abstimmungskaskade nicht durchsetzt. Was allfällige Unterschiede in den Beschlüssen der beiden Räte anbetrifft, glauben wir allerdings, dass auch die Minderheit II eine Bereinigung bringt, weil sich der Ständerat dieser Fassung ohne weiteres anschliessen können.

**Föhn Peter (V, SZ):** Wir sind bestrebt, die Bundesverfassung nachzuführen – aber vergleichen wir einmal die Präambel der heutigen Bundesverfassung mit jener gemäss Antrag der Kommissionmehrheit: Der Einstieg der geltenden Verfassung kommt einfach, lesbar und verständlich daher. Dem ist bei der neuen Fassung der Kommissionmehrheit nicht so. Man ist versucht zu sagen, es müsse zur Präambel gleich noch eine Beschreibung, eine Legende, abgegeben werden. Ich nenne ein Beispiel: die wohltonende Behauptung, «dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen». Ich frage Sie: Ist es die innere Stärke, die hier angesprochen wird, oder die Stärke nach aussen? Besonders letztere, die Stärke nach aussen, wird durch viele andere Faktoren bestimmt, welche wir wohl kaum beeinflussen können. Sehr wohlklingend, aber wenig aussagekräftig ist meines Erachtens die Wendung, «dass frei nur ist, wer seine Freiheit ge-

braucht», denn die Freiheit des einen findet bekanntlich ihre Grenzen bei der Freiheit des anderen. Die persönliche Freiheit ist immer relativ; die Verfassung soll ja gerade die Weiten und Grenzen der Freiheit des einzelnen und des Gemeinwens bestimmen.

Weiter gehört Absatz 3a – «im Bestreben, den Bund zu erneuern ....» – nicht in die Präambel. Der Wille, zu erneuern, ist, soweit ich bis anhin beurteilen kann, ja gar nicht gegeben. Andererseits wäre mit einem neuen Verfassungstext die Garantie zur Erneuerung bereits gegeben; so, wie es heute aussieht, könnte diese Wendung zur Worthülse verkommen. Und zu guter Letzt: Versuchen Sie einem einfachen Bürger, einer einfachen Bürgerin Absatz 5b «eingedenk der Grenzen aller staatlichen Macht» zu erklären!

Eine Minderheit will die Anrufung Gottes streichen; hier können weder ich selbst noch die SVP-Fraktion sich je den Worten von Kollege Gross Andreas anschliessen. Nein, das ist keine Anmassung, die Schweiz ist Teil des christlichen Abendlandes. Der Weg und die Geschichte unseres Vaterlandes waren bis anhin stets vom Vertrauen auf den Allerhöchsten begleitet, und das soll weiter so bleiben.

Auch wenn menschliches Versagen und schwere Fehler unserer staatlichen oder individuellen Verhalten beeinträchtigen, so gehört die Grundeinstellung doch ganz wesentlich zu unserem schweizerischen Selbstverständnis. Eine grosse Mehrheit unseres Volkes bekennt sich zweifellos zu dieser Anrufung Gottes. Würde diese Anrufung weggelassen, würden die Chancen bei einer Volksabstimmung mit Sicherheit gegen Null sinken.

In Sinne des durchschnittlichen Schweizer Bürgers bitte ich Sie innigst, meinem Minderheitsantrag zuzustimmen, zumal die Mehrheit unserer Bürgerinnen und Bürger nicht einen intellektuellen Standard à la Adolf Muschg haben.

Das Ziel soll doch eine dem heutigen Sprachgebrauch angepasste und gut leserliche Bundesverfassung sein, und die Bundesverfassung beginnt mit der Präambel. Deshalb finde ich es nicht gut, wenn einleitend komplizierte Sätze oder gar Worthülsen dastehen, welche zwar gescheit tönen mögen, aber nicht ankommen oder kaum verstanden werden.

Bei einer Lektüre ist der Einstieg vielfach entscheidend. So ersuche ich Sie, dem Antrag der Minderheit III zuzustimmen.

**Maury Pasquier Liliane (S, GE):** «Que vous le vouliez ou non, disait un prédicateur, Dieu existe. La purge est amère, mais Dieu existe. Mes frères, disait un autre, si Dieu le voulait, il pourrait nous anéantir. Et après? C'est là un Dieu objet, un Dieu que nous ne pouvons reconnaître, un Dieu devant lequel nous ne pouvons que nous défendre, qu'il faut nécessairement nier. C'est au nom de ce Dieu qu'on a condamné Jésus-Christ, et qu'on l'a crucifié, en ce nom que les inquisitions de tous les temps ont procédé, et procèdent encore.» Ces paroles du prêtre et théologien suisse Maurice Zündel, décédé il y a plus de vingt ans, résument bien pourquoi, bien que chrétienne engagée, j'ai soutenu la proposition de minorité I (Gross Andreas) et pourquoi je vous fais cette proposition subsidiaire.

A l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, commencer notre constitution par «Au nom de Dieu Tout-Puissant!», c'est ouvrir la porte à tous les fanatismes, à tous les intégrismes; c'est comprendre, donc admettre, qu'à l'heure actuelle des êtres humains tuent, violent ou torturent au nom de Dieu Tout-Puissant; c'est perpétuer la souffrance de ces autres êtres humains torturés, violés ou tués; c'est justifier a posteriori ou par anticipation toutes les guerres saintes, toutes les inquisitions. De plus, commencer notre constitution par l'invocation d'un Dieu Tout-Puissant, c'est aussi aller à l'encontre de cette fameuse mise à jour qui a guidé tous les travaux de la commission. En effet, il ne faut pas oublier que si la constitution actuelle commence par ces mêmes mots, son texte n'a pas été écrit il y a quelques mois, ni même quelques années, mais bien il y a 150 ans. Il est le pur produit d'une société totalement imprégnée de ce qu'on pourrait appeler un christianisme totalitaire. En Suisse, à cette époque, on naissait chrétienne ou chrétien le plus souvent, éventuellement d'une autre religion, et on appartenait à sa confession au même titre qu'à sa famille, à

sa commune, à son canton. Le libre arbitre n'était pas vraiment le maître mot de la transmission de la foi, et rares étaient celles et ceux qui, au risque de perdre l'entier de leur appartenance, refusaient de reconnaître leur filiation divine. Autres temps, autres moeurs. Les théologues et théologues de cette fin de siècle font maintenant plus référence à la toute-puissance de l'amour qu'à celle d'un Dieu de crainte et de punition. C'est ainsi que l'Eglise catholique du canton de Fribourg, qu'on ne peut pourtant pas taxer d'athée ou d'agnostique, a renoncé, lors de la récente élaboration de sa constitution propre, à la référence à un Dieu Tout-Puissant, lui préférant celle d'un Dieu «Père, Fils et Esprit». Ce qu'une Eglise officielle a fait, notre Parlement devrait être capable de le faire. Comme le dit encore Maurice Zündel: «Dieu est fragile. Il n'est pas celui qui fait tout ce qu'il veut, celui à qui rien ne résiste, celui qui meut le monde par un coup de baguette magique. Toutes les créations de Dieu sont des créations d'amour, qui supposent la réciprocité, qui supposent la réponse, le consentement de notre esprit et de notre cœur.» Et c'est bien là tout le contraire de la toute-puissance. Je vous recommande donc d'adopter ma proposition subsidiaire et de supprimer le terme «Tout-Puissant».

**Leuba** Jean-François (L, VD): On pourrait, en poursuivant les réflexions des rapporteurs, supprimer pratiquement le préambule puisque, dans un texte constitutionnel – les rapporteurs l'ont fort bien dit –, il n'a pas de valeur normative, de telle sorte qu'on pourrait commencer la constitution comme nous commençons nos lois, simplement avec un titre, et ensuite avec l'article 1er.

Mais si l'on met un préambule – et puisque c'est le texte suprême de la Confédération, je crois qu'il est justifié de mettre un préambule –, ce dernier doit-il être au moins sobre, ne dire que ce qui est essentiel, mais être néanmoins suffisant.

La commission a discuté, faut-il le dire, très longuement du problème du préambule et du texte de celui-ci. Elle a tourné en rond et elle a finalement pondu un texte qui est celui de la majorité, qui doit être comparé au texte du Conseil fédéral ou au texte du Conseil des Etats. Cette comparaison est redoutable pour le texte de la majorité, parce que vous verrez qu'il est alambiqué, qu'il confond l'essentiel avec le secondaire ou le moins important; de telle sorte que, finalement – c'est le sens de la minorité II (Fritschi) –, c'est en se rapprochant le plus possible du texte du Conseil fédéral qu'on dit véritablement l'essentiel dans ce préambule.

Le texte de la minorité III (Föhn) pourrait à la limite être admis. Il est un tout petit peu maigre, à notre avis. Le texte de la minorité II fait un juste départ entre le trop et le trop peu. C'est une proposition qui, d'ailleurs, et ce n'est pas par hasard, se rapproche étonnamment à la fois du texte du Conseil fédéral et du texte du Conseil des Etats.

Avec le texte du Conseil des Etats, il y a une seule différence. Je ne parle pas ici du mot «Rücksichtnahme» qui est intraduisible en français. On doit garder le mot «tolérance», quel que soit le terme allemand, il n'y a pas de différence en français. Il y a une seule différence: c'est le mot «démocratique» qui est introduit dans le texte de la minorité II.

Finalement, ma proposition consistait à éviter une divergence, pour si peu de choses, avec le Conseil des Etats. Je n'aimerais cependant pas passer à vos yeux pour un anti-démocrate et, par conséquent, je peux me rallier à la proposition de la minorité II.

Je retire donc ma proposition – ce qui évitera une votation supplémentaire pour le plus grand plaisir de notre président – au profit de la proposition de la minorité II que je vous invite très sérieusement à adopter.

J'aimerais me prononcer maintenant, au nom du groupe libéral, sur la proposition de minorité I. Je ne comprends pas cet appel à la modestie que nous a fait M. Gross Andreas. A mon sens, c'est exactement l'inverse: c'est parce que nous invoquons Dieu au début de la constitution que nous sommes modestes. Nous sommes modestes parce qu'on reconnaît qu'il y a, au-delà de notre pouvoir de constituants, une personne supérieure, de laquelle nous allons nous rapprocher autant que possible, mais qui reste supérieure. A mon sens,

c'est un acte de modestie de commencer la constitution par «Au nom de Dieu».

Faut-il, comme le propose Mme Maury Pasquier, supprimer «Tout-Puissant»? On peut en discuter, je l'admets volontiers. En réalité, je ne crois pas du tout que le terme «Tout-Puissant» favorise le fanatisme. C'est plutôt le contraire, c'est même justement le contraire: c'est parce que Dieu est tout-puissant que nous sommes modestes et que nous ne pouvons pas, nous, montrer la même puissance et le même fanatisme. A mon avis, c'est placer l'homme – même si je m'avance sur la pointe des pieds dans un débat qui est très théologique – à son juste niveau, si on l'assigne en dessous de ce Dieu que je ne conçois pas comme un Père Fouettard, Madame Maury Pasquier, mais comme un Dieu d'amour. C'est le Dieu qui nous a été apporté par le Christ, et ce Dieu d'amour est un Dieu véritablement tout-puissant, comme il nous est défini dans la Bible.

Revenons à des considérations plus terre à terre: une majorité du peuple suisse, on l'a dit, estime sans aucun doute, qu'elle soit pratiquante ou croyante sans être pratiquante, juste de se placer et de placer notre constitution sous le nom de Dieu. Je dirais que pour ceux qui sont indifférents, cela devrait leur être complètement égal qu'il y ait cette invocation en tête. En quoi cela les gêne-t-il? Il n'y a que ceux qui sont véritablement antichrétiens, qui veulent combattre la foi, qui pourraient trouver à redire, mais je crois que ceux-ci sont très minoritaires dans notre peuple. Il m'apparaît qu'il y a d'autres arguments qui militent en faveur de cette invocation. Il y a d'abord le Pacte de 1291 qui commence de cette manière, et il est bon que nous fassions référence à ce pacte. Nous ne recréons pas une Suisse complètement nouvelle, nous sommes dans la continuation du Pacte de 1291 et notre constitution commence de la même manière.

M. Fritschi l'a dit, la suppression de ces termes serait sans aucun doute de nature à soulever une forte opposition contre le projet de mise à jour. Est-il intelligent de provoquer une opposition supplémentaire contre ce projet, simplement parce qu'on aurait tout d'un coup biffé l'invocation divine au début de la constitution? Puis, je crois que ce qui est intéressant, c'est de savoir que, sur onze constitutions cantonales modernes, celles qui ont été refaites depuis 1960 – j'ai les chiffres grâce à Mme Sandoz –, neuf commencent par l'invocation de Dieu au début du texte constitutionnel. Depuis 1960, ce ne sont donc pas des textes vieillis; elles ont été introduites parfois dans des constitutions qui n'avaient pas cette invocation précédemment.

La Constitution du canton de Berne ne l'a pas, je le sais, Monsieur le Rapporteur. Mais, sur les onze constitutions cantonales révisées récemment, neuf ont cette invocation en tête. Je crois que c'est une indication tout à fait intéressante pour la maintenir dans la Constitution fédérale.

Je vous prie dès lors d'adopter la proposition de minorité II (Fritschi), qui me paraît être la formulation raisonnable dans cette grande discussion sur le préambule de notre constitution.

**Hollenstein** Pia (G, SG): In Absatz 1 der Präambel stellt sich die Frage, unter welchen Namen die künftige Bundesverfassung der Schweiz gestellt werden soll. Beim Nachdenken über den Entwurf des Bundesrates und die vorliegenden Alternativen beeinflussten mich mein früheres Theologiestudium und verschiedene Auseinandersetzungen mit feministischer Theologie. Mein Antrag ist ein Eventualantrag zur Minderheit I, d. h. für den Fall, dass der vorgesehene Satz «Im Namen Gottes des Allmächtigen» nicht gestrichen wird, beantrage ich Ihnen, an dessen Stelle «Im Namen des Göttlichen!» zu setzen.

Wieso? Ich gehe genauer darauf ein: Der Berichterstatter, Herr Schmid Samuel, hat Absatz 1 der Präambel als historisch gerechtfertigt begründet. Offenbar ist die Kommission diesbezüglich der Sache nicht ganz auf den Grund gegangen. In der Frühzeit wurde das Göttliche zumeist in weiblicher Form verehrt. Dieser Schluss aus archäologischen Befunden ist religionswissenschaftlich nahezu unbestritten. Vom Paläolithikum bis zum Neolithikum und bis weit in die Antike ist

die Darstellung der Göttin weit verbreitet – vor der Antike durchgängig ohne Begleitung durch eine männliche Figur.

Das Judentum entwickelte einen übergeschlechtlichen Gottesbegriff und sah Gott in männlicher und weiblicher Gestalt. So kann Gott im Psalm als Gebärende oder Henne, die ihre Küken unter den Flügeln sammelt, erscheinen. Die patriarchale Umgebung holte das jüdische und damit christliche Gottesbild bald ein und stellte Gott gemäss den aktuellen Machthabern als Mann und Patriarchen vor.

Wenn Gott ein Mann ist, so ist das Männliche göttlich. So lautet ein zentraler Satz der feministischen Theologin Mary Daly. Das Männliche mit Gott gleichzusetzen ist aber Götzendienst. Genauer gesagt: Götzendienst ist, etwas Gott zu nennen, was nicht Gott ist. Um das Sprechen von Gott vor patriarchalen Projektionen zu bewahren, wurde am 4. Laterankonzil 1215 festgehalten, dass beim Sprechen von Gott stets die Unähnlichkeit des Ausgesagten mit Gott grösser ist als die Ähnlichkeit.

Um das Göttliche davor zu schützen, bis zur Unkenntlichkeit vom Männlichen absorbiert zu werden, ist es daher sinnvoll, vom Göttlichen statt von Gott zu sprechen, da letzterer Begriff als männlich gehört und verstanden wird.

Mein Antrag lässt auch den Begriff «Allmacht» weg. Die Rezeption des Begriffes «Allmacht» steht vor ähnlichen Schwierigkeiten. Das heute übliche Verständnis meint damit eine oberste Kontrollinstanz oder einen Übervater, der schon weiss, was richtig ist, und alle Greuelthaten der Weltgeschichte in seinem umfassenden Heilsplan mit Sinn unterlegt. Heute unkritisch im Namen des Allmächtigen zu sprechen ist im besten Fall naiv, im schlechteren Fall zynisch. Dem stehen nicht nur die Erfahrungen heutiger politischer Menschen gegenüber, sondern sogar die biblischen Geschichten. Deren Erfahrungen gehören nicht einfach zur Siegesgeschichte, sondern sind Hoffnungsgeschichten – trotz allem –, Gegengeschichten.

Ich bitte Sie, mit Ihrer Zustimmung meinen Einzelantrag zur Fassung der Mehrheit des Rates zu machen.

**Schluer Ulrich (V, ZH):** Frau Hollenstein, ich möchte mich nicht in die theologischen Höhen Ihres Votums aufschwingen. Aber immerhin macht es mir sprachlich ein bisschen Mühe. Wenn ich das Wort «der Göttliche» in den Genitiv setze, dann komme ich zu «des Göttlichen». «Im Namen des Göttlichen» ist daher mindestens auch männlich. Erste Frage: Werden Sie damit Ihren Ansprüchen gerecht?

Zweite Frage: Wenn Sie «das Göttliche» als Neutrum verstehen, werden Sie damit Ihren Ansprüchen und denjenigen Ihrer Anhängerinnen gerecht?

**Hollenstein Pia (G, SG):** Ich habe in meinem Antrag deshalb bewusst nicht «der Göttliche» oder «die Göttliche» formuliert, sondern «das Göttliche». Das Sprechen über Gott ist weder weiblich noch männlich, sondern letztlich nicht definierbar und nicht fassbar. Deshalb habe ich es auch nicht so definiert.

**Stump Doris (S, AG):** Im Zusammenhang mit der Präambel haben wir heute morgen schon des öfteren gehört, dass diese keinen normativen Wert habe und dass sich aus ihr direkt keine Bundeskompetenzen oder gar Verpflichtungen ableiten liessen. Gleichzeitig wird betont, wie wichtig die Präambel und insbesondere – wir haben das gerade vorhin wieder gehört – die Gottesanrufung seien oder eben nicht seien. Es wird betont, dass diese Teile in der Präambel geradezu «matchentscheidend» seien. Offenbar geht es jetzt um ein Spiel, um einen Fussballmatch, darum, Tore zu schiessen. Es wird, denke ich, bewusst damit gearbeitet, und es ist eine Tatsache, dass formelhafte Sätze wie z. B. Sprichwörter oder in unserem Zusammenhang die Anrufung eines allmächtigen Gottes höchst normativ wirken, weniger auf der gesetzgebenden Ebene als auf der symbolischen, philosophischen und schliesslich auf der Ebene unseres realen Lebens.

Die SP-Fraktion unterstützt eine moderne Fassung der Präambel, d. h., sie empfiehlt, mutig eine Präambel zu wählen, die sowohl inhaltlich wie sprachlich unserer Zeit entspricht.

Der Antrag der Kommissionsmehrheit kommt diesem Anspruch sehr nahe, weil in diesem Antrag die Komplexität der heutigen Zeit sehr gut ausgedrückt ist. Er enthält sowohl den historischen Bezug, nämlich «im Bestreben, den Bund zu erneuern» – man will nichts Neues schaffen, sondern das Bestehende erneuern –, wie auch die Verantwortung gegenüber den nächsten Generationen und gegenüber der ganzen Welt. Er enthält sowohl den nationalen Bezug zur demokratischen Tradition als unabhängiger Staat wie die Notwendigkeit einer Öffnung und einer bereits bestehenden Offenheit und deren Weiterentwicklung gegenüber einer grossen, immer vernetzteren Welt. Er enthält sowohl den Bezug zur individuellen Freiheit wie zur gesellschaftlichen Verantwortung. Die gesellschaftliche Realität ist komplex geworden. Wir können sie nicht mit simplen Sätzen am Anfang unserer Verfassung wiedergeben. Deshalb unterstütze ich im Namen der SP-Fraktion den Antrag der Mehrheit.

Die Anträge der Minderheiten II und III enthalten einige dieser Elemente tatsächlich auch. Sie kommen aber sprachlich und inhaltlich viel rückwärtsgewandter daher, d. h., sie nehmen die zwei wichtigen Prinzipien der Solidarität mit den Schwachen und der Verpflichtung zu einer internationalen Friedenspolitik nicht auf und reden vom Bewahren statt vom Stärken der Offenheit gegenüber der Welt. Meines Erachtens sind das sehr problematische Auslassungen, da gerade heute vermehrt Solidarität mit Schwachen gefordert ist. Die Tendenzen von seiten der Wirtschaft gehen genau in die andere Richtung.

Wichtig scheint mir – gerade auch als Frau – die Streichung der Gottesanrufung, wie sie die Minderheit I (Gross Andreas) in ihrem Antrag fordert. Im Namen Gottes des Allmächtigen wurden in früheren Jahrhunderten Kriege geführt und wird bis heute ein Rollenbild für Frauen und Männer proklamiert, das in der Schweiz zu grossen Teilen doch schon überwunden ist; es werden bis heute Frauen von Ämtern in der Kirche ausgegrenzt. Gott der Allmächtige ist nicht ein beliebig definierbarer Gott, sondern er ist einer, der zur Durchsetzung bestimmter Machtverhältnisse benutzt wurde und immer noch wird. Es ist nicht zufällig, dass nicht vom liebenden Gott oder sogar von einer Göttin die Rede ist. Überlassen wir doch den Streit um die Gottesdefinition den Kirchen, und halten wir uns an das dritte Gebot: «Du sollst den Namen des Herrn, deines Gottes, nicht missbrauchen!»

Die SP-Fraktion empfiehlt, die Gottesanrufung zu streichen oder allenfalls einem der beiden Eventualanträge Maury Pasquier oder Hollenstein zuzustimmen.

**Weigelt Peter (R, SG):** Die Präambel der Bundesverfassung hat – wir haben das heute schon mehrfach gehört – keinen normativen Gehalt; aus ihr kann weder ein Gesetzesauftrag noch ein Staatsziel abgeleitet werden. Trotzdem misst die FDP-Fraktion der Präambel besondere Bedeutung bei, widerspiegelt diese Präambel doch auf eindrückliche Art und Weise, in welchem Zeitgeist und vor welchem ethisch-geistigen Hintergrund wir unsere Reformdiskussion führen. Zudem dokumentiert die Präambel den Willen zur Staatlichkeit und weist die Richtung, in die sich unser Bund entwickeln soll.

Es erstaunt denn auch kaum, dass sich in der Vernehmlassung die meisten Einsendungen – wir lesen von 6400 Zuschriften allein von Privatpersonen – mit der Präambel auseinandergesetzt haben. Die damit dokumentierte Bedeutung der Präambel für viele unserer Mitbürgerinnen und Mitbürger zeigt auf, dass wir gut beraten sind, wenn wir uns differenziert mit neuen Formulierungen auseinandersetzen, da sich sonst bereits die Präambel als Stolperstein für unser Revisionsprojekt einer nachgeführten Bundesverfassung erweisen könnte.

In diesem Sinne und unter Achtung des Traditionsanschlusses steht für die FDP-Fraktion denn auch die Anrufung Gottes des Allmächtigen nicht zur Disposition. Vielmehr gehen wir davon aus, dass unter der Anrufung Gottes das Bekenntnis zu verstehen ist, dass die Vertragsschliessenden ihr Handeln nach Treu und Glauben der höchsten christlichen Instanz unterstellen und bereit sind, sich von ihr auch leiten zu lassen.

Um der besonderen Stellung der Präambel gerecht zu werden, gilt es auch sprachliche Zeichen zu setzen, wie das mein Fraktionskollege Fritschi bereits erwähnt hat. Dies heisst für uns vor allem, dass sich gewisse Begriffe, die für unseren Staat Symbolcharakter haben, in der Präambel auch wiederfinden. Mit den Begriffen «Frieden», «Freiheit», «Unabhängigkeit» und «Solidarität» wird dieser Forderung entsprochen.

In der Fassung des Bundesrates und des Ständerates fehlt jedoch der für unseren Staat charakteristische Begriff der Demokratie. Dieser Begriff muss nach unserer Auffassung jedoch zwingend Bestandteil einer neuen Präambel sein.

Im Sinne der angeführten Überlegungen ist aus Sicht der FDP-Fraktion unter Absatz 3 nebst dem Bestreben, den Bund zu erneuern, explizit die Zielsetzung aufzuführen, seinen Zusammenhalt zu stärken. Denn gerade die Schweiz, die sich aus vielen Völkern zusammensetzt, ist im besonderen Masse auf inneren Zusammenhalt angewiesen und sollte damit diesem Bestreben auch in ihrer Verfassung prominent Ausdruck geben.

Schliesslich begrüssen wir unter Absatz 4 das Ersetzen des passiven und insgesamt unpräzisen Begriffes der Toleranz durch den verpflichtenden Auftrag zur Rücksichtnahme.

Aufgrund dieser Überlegungen unterstützt die FDP-Fraktion die Fassung gemäss Minderheit II, welche unsere Postulate umfassend aufnimmt. Ich bitte Sie, der Minderheit II zuzustimmen.

**Keller Rudolf (D, BL):** Es war zu erwarten, dass zur Präambel sehr viele Formulierungsvorschläge eingebracht werden. Die demokratische Fraktion wollte nicht auch noch einen Vorschlag auf den Tisch legen. Wir haben aber eine sehr klare Meinung zu den diversen Vorschlägen.

Am ehesten können wir mit dem Antrag der Minderheit II (Fritschi) leben. Wir hätten aber auch mit dem ständerätlichen Beschluss keine Mühe. Unverständlich ist uns aber die Tatsache, dass es doch etliche Nationalratsmitglieder gibt, die die Einleitung «Im Namen Gottes des Allmächtigen!» schlicht streichen oder aus «Gott» gleich «das Göttliche» machen wollen. Eine Bundesverfassung, welche auf die traditionell verwurzelte, althergebrachte Formulierung verzichten will, wäre wohl in der Volksabstimmung dem Tode geweiht.

Noch immer leben wir in einem Staat, dem christliche Grundwerte zugrunde liegen. Das sollten auch linke Leute und Atheisten, die es in diesem Parlament auch gibt – und das respektieren wir –, anerkennen. Zu dieser christlichen Grundordnung wollen wir auch weiterhin Sorge tragen. Selbst Leute, die religiös nicht stark verwurzelt sind, haben bisher diese tiefverankerten christlichen Grundwerte respektiert. Wir wollen die Bundesverfassung klar einer höheren Ordnung unterstellen, nämlich der göttlichen Ordnung und damit Gott, Frau Hollenstein.

Der SP-Fraktion muss gesagt werden, dass es in der heutigen Zeit wohl mutiger ist, sich auf Gott den Allmächtigen zu berufen als ein allgemeines Wischiwaschi zu formulieren, das schlussendlich überhaupt nichts aussagt.

Im übrigen unterstützen wir den Antrag der Minderheit II zu Absatz 2 der Präambel auch deshalb, weil diese Formulierungen klar, einfach und eben auch so kurz wie möglich sind. Will man Begriffe wie «Solidarität» und Offenheit gegenüber der Welt hineinnehmen, dann sollte das nur einmal geschrieben werden. Das genügt, dann muss man nicht auch noch beispielsweise die internationale Friedenspflicht in den Text hineinnehmen. Die internationale Friedenspflicht ist schon durch die Begriffe Solidarität und Offenheit, wenn man diese Begriffe grosszügig auslegt, abgedeckt.

Offenbar kann diese Bundesverfassung für einige Ratsmitglieder nicht internationalistisch und atheistisch genug sein. Wenn Sie verhindern wollen, dass es im Volke schon bei der Präambel höchst umstrittene Diskussionen gibt, sollten Sie hier – und genau hier! – etwas zurückhaltender und pragmatischer entscheiden, als es gewisse Leute von der linken Ratsseite heute tun wollen.

Die demokratische Fraktion ruft Sie deshalb auf, hier besonders besonnen zu entscheiden.

**Präsident:** Die Fraktion der Freiheits-Partei lässt mitteilen, dass sie die Minderheit II unterstützt.

**Zwygart Otto (U, BE):** Die LdU/EVP-Fraktion tritt im Prinzip für die Fassung der Kommissionsmehrheit ein.

Die Kommissionsarbeit war – wie wir gehört haben – in der Frage der Präambel in bezug auf die Einleitung äusserst intensiv, tiefeschürfend. Wir haben damit schon aus der grossen Zahl der Reaktionen und Eingaben des Volks, aber auch der Anträge, die wir heute auf dem Tisch haben, gesehen, dass hier etwas Bedeutungsvolles vorliegt, auch wenn juristisch gesehen wenig zu holen ist.

Es geht um Grundsätze; diese Grundsätze zu umschreiben ist immer etwas Schwieriges, andererseits aber auch etwas Lohnendes. Es offenbart Denkweisen, wie dies bei den ideologischen Äusserungen der sozialdemokratischen oder der grünen Fraktion der Fall war.

Besonders anforderungsreich ist scheinbar der Gottesanruf. Er ist ein Traditionsanschluss und nach wie vor in weiten Bevölkerungskreisen verankert, auch wenn die Bevölkerung in mancher Hinsicht nicht realisiert, woher das kommt, wo wir stehen. Es wird hier versucht auszudrücken, dass ein Staat ein übergeordnetes Schöpfungsprinzip anerkennt. Diese Anerkennung des Übergeordneten ist etwas, was not tut und was wir alle im grundsätzlichen eigentlich wollen, denn wir wissen, dass der Machbarkeitswahn seine Grenzen hat. Das wird hier markiert.

Es geht also keineswegs primär um ein Bekenntnis zu einer bestimmten Religion, auch wenn im geschichtlichen Bezug klar auf die christlich-abendländische Tradition hingewiesen wird. Dieser christlich-abendländischen Tradition sind wir verpflichtet, ob wir wollen oder nicht. Die Einleitung der Präambel findet bekanntlich in der Bevölkerung besondere Beachtung. Darum wäre es sehr gefährlich, ohne eine solche in die Volksabstimmung gehen zu müssen.

Nach der Anrufungsformel folgt die Einleitung. Wie schon erwähnt war die Kommissionsarbeit äusserst intensiv. Wir haben erkannt, dass dieser Teil der Verfassung sehr wohl ein zeitgeschichtliches Dokument ist. Die Kommissionsmehrheit hat sich nicht für die sachliche Formulierung des Bundesrates entschieden, sondern für eine sprachlich andere Version, die anspricht. Die etwas farbigere Ausdrucksweise der Mehrheit nimmt Begriffe wie «Demokratie» oder «die Pflicht, mitzuwirken am Frieden der Welt» mit hinein.

Die Kurzumschreibung von Freiheit, Solidarität, Geborgenheit, Offenheit und Anpassungsfähigkeit hält das Grundlegende fest, welches unser Schweizervolk als Willensnation innerlich verbindet. Dementsprechend scheint uns auch der Weg, wie er von der Mehrheit beantragt wird, der richtige zu sein.

Eine Präambel spricht also aus der Zeit heraus. Sie ist sowohl rückwärts wie vorwärts gerichtet. Die Anrufung Gottes ist ein Blick zurück, aber auch ein Blick nach vorne; sie ist schon in den alten Bundesbriefen verwendet worden, auch wenn sie dort in einer andern Form daherkommt – wie das Andreas Gross richtig gesagt hat –: mit dem Amen, wobei das Amen, diese Bestätigungsformel, auch eine Formel ist. Ich verstehe, dass die Präambel für viele ein Problem darstellt. Aber ich glaube, es lohnt sich, dem vorgeschlagenen Weg, wie er schon vom Bundesrat vorgezeichnet und nun von der Mehrheit nachgezeichnet und klar dargestellt worden ist, zu folgen.

**Durrer Adalbert (C, OW):** Die Präambel und insbesondere die Frage der *Invocatio Dei*, der Gottesanrufung, hat nicht nur die Subkommission und die Verfassungskommission des Nationalrates intensiv beschäftigt. Es haben sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens auch gegen hundert Organisationen und 6400 Personen zu diesen Fragen geäussert. Das ist verständlich, denn erstmals seit Inkrafttreten der Bundesverfassung hat sich das Volk über diese Fragen wieder zu äussern.

Nachdem die Minderheit I (Gross Andreas) die Streichung der Gottesanrufung beantragt hat, möchte auch ich mich namens der CVP-Fraktion vor allem mit dieser Frage auseinan-

dersetzen. Ein Blick in die Verfassungsgeschichte unserer Eidgenossenschaft zeigt, dass schon der grundlegende Bundesbrief der Urschweiz von 1291 die Anfangsworte trägt: «In nomine domini amen.» In allen anderen Bundesbriefen der dreizehn alten Orte – wenn man vom Bündnis mit Basel absieht – und auch im Stanser Verkommnis, das für den Bestand der alten Eidgenossenschaft von grosser Bedeutung war, beginnen die Einleitungsworte ebenfalls mit der Anrufung Gottes. Dies hat sich in der neueren Zeit mit Ausnahme der helvetischen Verfassung und der Mediationsverfassung bis zur geltenden Verfassung von 1874 fortgesetzt.

Nicht erst im Zusammenhang mit dem Nachführungsprojekt wurde die Frage aufgeworfen, ob die *Invocatio Dei* am Anfang der Verfassung noch zeitgemäss sei. Bereits die Arbeitsgruppe Wahlen kam Ende sechziger, Anfang siebziger Jahre zum Schluss, dass das Fallenlassen der fünf einleitenden Worte für viele Bürger nicht nur einen Bruch mit der Tradition, sondern den Übergang zu einer neuen Wertordnung bedeuten würde. Für die Mehrheit der Expertenkommission Furgler ging es 1974 bis 1977 mit ihrem Bekenntnis zur Gottesanrufung nicht um die Verpflichtung auf eine bestimmte Weltanschauung, Herr Gross Andreas, also nicht um eine Anmassung, sondern um die Haltung, dass sich Mensch und Staat nicht auf sich selber gründen wollen. Deshalb erachtete sie einen Präambeltext für nötig, der versucht, die abendländische Ethik in säkularisierter Form zu reflektieren.

Diese Position geniesst unseres Erachtens auch heute noch hohe Anerkennung, vor allem auch in unserer christlichdemokratischen Partei und Fraktion. Der Bundesrat selber sieht in der Präambel eine feierliche Einleitungsformel, die symbolischen und nicht normativen Wert hat. Jede Person kann «Gott dem Allmächtigen» einen persönlichen, einen individuellen Sinn geben. Die Anrufung Gottes ist ein Traditionsanschluss – wir haben es schon mehrfach gehört –, der seit der Zeit der ersten Bündnisse der Eidgenossenschaft gepflegt wird und auf die Existenz einer dem Staat, einer den Menschen übergeordneten, transzendentalen Macht verweist.

Im Wissen, dass es in der juristischen Lehre durchaus auch andere Auffassungen gibt, berufe ich mich aber auf meinen ehemaligen, leider zu früh verstorbenen Verwaltungsrechtslehrer an der Universität Bern, Professor Peter Saladin. Nach seiner Meinung wird mit der Anrufung Gottes die Einordnung des menschlichen Staates in eine höhere Ordnung und damit die Vorläufigkeit allen staatlichen Handelns anerkannt, damit aber auch die Bedingtheit der staatlichen Macht und die Untastbarkeit des personalen Kerns jedes Bürgers im Staat. Die Präambel lehrt uns, dass die Verfassung ein unvollkommenes, ein vorläufiges und ein nicht abgeschlossenes Menschenwerk darstellt, und anmassend wäre es für mich allenfalls, wenn wir als Verfassungsgeber von einem vollkommenen Menschenbild ausgehen würden. Mit der Verfassung schaffen wir als Parlament eine rechtliche Grundordnung, den staatlichen Organisationsrahmen und ein Instrument zur Kontrolle der Macht. Deshalb ist es auf der anderen Seite wichtig, mit der Präambel und der *Invocatio Dei* der Bürgerin, dem Bürger aufzuzeigen, dass sich die konkrete Rechtsordnung in einem übergreifenden, sozialetischen Gesamtzusammenhang und in einer darüberstehenden Wertordnung bewegt, dass der Rechts- und Machtordnung ganz klar Grenzen gesetzt sind.

Die CVP-Fraktion unterstützt im übrigen die Präambel der Mehrheit der Verfassungskommission. Unseres Erachtens bildet diese Präambel in sprachlicher und inhaltlicher Hinsicht eine mit dem übrigen Verfassungstext harmonisierende und korrespondierende Einleitungsformel, die mit der Anrufung Gottes durchaus zeitgemäss und modern ist.

**Widmer Hans (S, LU):** Ich spreche zum Eventualantrag Maury Pasquier.

Keine andere Position der Bundesverfassung appelliert so deutlich an die weltanschauliche und damit auch an die existentielle Dimension aller Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wie die Präambel. Deshalb sind diese intensiven und auch stark emotional gefärbten Auseinandersetzungen, wie sie angelaufen sind, überhaupt möglich. Das ist auch ver-

ständig. Der grosse Theologe Karl Barth hat schon in den vierziger Jahren festgestellt, dass das heutige Volk der Eidgenossen keine Glaubensgemeinschaft ist, sondern ein «aus Reformierten, Katholiken, Idealisten, Materialisten aller Art wunderbar gemischtes Volk». Leider fehlen in der Aufzählung von Barth die Indifferenten, die Skeptiker, die Agnostiker, von denen es in unserer postmodernen Gesellschaft bekanntlich nicht eben wenige gibt. Dieser Sachverhalt bringt uns bei der Präambeldiskussion in eine schwierige Situation, aus der wir am ehesten dann herausfinden, wenn wir zwar einerseits nicht auf die Gottesanrufung verzichten, sie andererseits aber möglichst abstrakt halten und auf konkretisierende Bestimmungen, wie eben «den Allmächtigen» verzichten. Das gelingt am besten, wenn wir die Anrufung anthropologisch und philosophisch begründen. Diese beiden Perspektiven sind miteinander zwar verbunden, haben aber den Vorteil, dass sie theologisch überhöht werden können, aber nicht müssen.

Es gehört – damit komme ich zur anthropologischen Perspektive – zum Menschen, dass er die sogenannte Kontingenzerfahrung macht. Das heisst, er erfährt sich als endlich, als nicht notwendig, als zufällig. Gleichzeitig kann der Mensch die Fragen nach seinem Woher, nach dem Sinn seines Daseins, nach dem Wohin nicht unterdrücken – obwohl es ihm nicht möglich ist, diese Fragen wissenschaftlich schlüssig zu beantworten, weil sie sich letztlich auf das Ganze des Seins beziehen.

Genau an dieser Stelle greift der Glaube, nicht nur der theologische, sondern auch der philosophische. Dessen Inhalte werden von diversen Ansätzen her bestimmt, was die Entwicklung verschiedener Weltanschauungen zur Folge hat. Skeptiker und Agnostiker z. B. verzichten, wenn auch aufgrund verschiedener Begründungen, auf die Beantwortung der Frage nach dem Ganzen, während überzeugte Materialisten das Ganze mit Hilfe eines einzigen Prinzipes, nämlich des Materieprinzipes, erklären und dieses wiederum absolut setzen. Einen anderen Weg beschreiten die Idealisten, welche dem Ideell-Geistigen den Grund von allem zuschreiben. Wieder andere, die Dualisten, orten im Zusammenspiel von Geist und Materie den tieferen Grund von allem, was ist. Einige betonen dabei das Gleichgewicht beider Grössen, während andere die Balance entweder zugunsten des Geistes oder der Materie verschieben.

Die jüdisch-christliche Tradition, auf welche die bisherige Gottesanrufung zurückgeht, lässt sich dem das Geistige an den Anfang stellenden dualistischen Weltanschauungsmodell zuordnen, welchem sie durch die geschichtliche Erfahrung des Offenbarungsglaubens an einen persönlichen Gott auf der theologischen Ebene konkretes Leben verleiht.

Diese Bemerkungen zeigen, dass die Frage nach dem Grund alle Menschen beschäftigt, wenn auch auf verschiedene Arten. Die Frage nach dem Grund hat mit dem Ganzen, das Ganze aber mit dem Absoluten und damit mit dem philosophischen Gottesbegriff eine Bewandnis. So verstanden braucht die Anrufung für niemanden eine innere Nötigung zu bedeuten. Sie ist für jeden Menschen interpretationsbedürftig und kann mit verschiedenen Inhalten besetzt werden, je nachdem, welchem Ansatz man sich verpflichtet fühlt. Dies ist aber nur möglich, wenn wir sie nicht mit der – übrigens auch theologisch gesehen problematischen, Frau Hollenstein hat es gesagt – Chiffre der Allmacht versehen. Das sollte man nicht machen.

Meines Erachtens ist die Anrufung in der Formulierung von Frau Maury Pasquier sehr abstrakt und deswegen eben auch sehr wertvoll. Sie vermag das Verfassungsrecht und die darauf beruhenden Gesetze zu relativieren. Die Relativierung passiert dadurch, dass sie die Gesetze, die wir machen, in eine explizite Relation zum Absoluten setzt. Dadurch wird die Eindimensionalität eines möglichen Rechtspositivismus in die Schranken verwiesen, und die Unterscheidung zwischen der Legitimität und der Legalität wird verstärkt; das ist im Zeitalter der Verrechtlichung nötiger denn je. Damit gibt es auch in Zukunft die Möglichkeit auf ein Widerstandsrecht durch Berufung auf die Legitimität, und wir verkaufen uns nicht einer positivistischen Eindimensionalität.



In diesem Sinne bitte ich Sie, die Anrufung im Sinne von Frau Maury Pasquier zu unterstützen.

**Maspoli Flavio** (D, TI): Se permettete, porto il discorso dal contesto antropologico, strutturale e metodologico, didattico e parapsico-socio-culturale di nuovo sulla terra dove stanno gli uomini. Con tutto il rispetto per le dotte affermazioni del collega Widmer, io credo che qui bisogna anche un attimino ragionare con il cuore e non solo con la testa.

È dal 1968 che noi cerchiamo con tutte le forze e anche con argomentazioni estremamente dotte minare alla base tutti i concetti etici e morali. Cerchiamo di togliere alla gente tutte le certezze e tutti i valori. Abbiamo messo in discussione l'amore per la patria, in virtù di un internazionalismo espresso poi in teoria con nobili intenti, in pratica con guerre un po' ovunque. Abbiamo messo in discussione la famiglia, cercando di sostituirla con delle «comuni», ma le cose non sono andate molto bene. E la nostra società in seguito ha messo in discussione pure l'esistenza di Dio.

È chiaro che quando si mettono in discussione certi valori, bisogna mettere in discussione anche l'esistenza di Dio. Ma forse Dio oggi esiste meno solo perché noi ne abbiamo messo in discussione l'esistenza? Io non credo. Io credo piuttosto che ogni azione compiuta in nome di Dio onnipotente – e qui vorrei dire al collega Widmer e anche alla collega Hollenstein che «onnipotente» non vuol dire soltanto essere in grado di comandare, vuol dire anche essere in grado di capire, di sopportare tutte le nefandezze che si compiono appunto in nome di Dio onnipotente –, ha almeno alla base la buona fede; questo me lo riconoscerete. E se la nostra costituzione non dovesse più iniziare in nome di Dio onnipotente, in nome di chi dovrebbe iniziare? In nome del Consiglio federale, che onnipotente non è, semmai sarebbe impotente, o in nome del popolo? E allora in nome di quale popolo? In nome di un popolo che al massimo può condividere una parte di questa costituzione, ma non potrà mai dividerla tutta? In nome di quel popolo che soffre, o in nome di quel popolo che fa soffrire? In nome dei potenti o in nome dei ricchi o in nome dei poveri, di chi subisce violenza? O in nome di chi usa la violenza e fa soffrire? In nome dei disoccupati o di quelli che licenziano?

E non dimentichiamo poi che quelli che hanno sofferto – e la storia, anche quella più recente, lo insegna – spesso si dimenticano di aver sofferto e si trasformano in aguzzini che a loro volta cercano di far soffrire e purtroppo ci riescono.

In nome dell'uomo, in nome della donna, in nome dell'essere umano come tale si creerebbe una costituzione debole, debole com'è l'essere umano, debole come la carne appunto. Vi chiedo dunque di lasciare che la Costituzione elvetica inizi con la frase «In nome di Dio onnipotente».

Con altrettanta veemenza e convinzione vi prego poi di togliere dal preambolo la parola «tolleranza», una parola che detesto, che odio. Perché cosa vuol dire «tollerare»? Significa dire a uno: tu mi dai fastidio, ti detesto, ti odio, non mi piaci, ma dall'alto della mia grande bontà di tollero? Ecco: questa è una tolleranza! Questa non è una virtù – li siamo nell'ipocrisia. Io chiedo piuttosto che si inserisca – anche se so che non si può più fare – la parola «rispetto»: rispetto per le idee degli altri, rispetto per tutto ciò che è diverso; rispetto per le minoranze, rispetto appunto per chi soffre.

Per questo motivo vi chiedo di sostenere la minoranza II, e credo proprio che questa discussione non debba scomodare troppa gente, troppi dotti, troppi sapienti, ma che debba essere una discussione che torni in questa sala, e che ognuno possa decidere con il cuore prima che con la testa.

**Waber Christian** (–, BE): Auch nach der Mise à jour der Bundesverfassung wird die Eidgenossenschaft nicht zu einem Paradies. Ich habe vorhin gehört, wir seien hier nicht in einer Kirche; das glaube ich auch. Trotzdem glaube ich, dass die Parlamentarier ein wenig mehr zur Kirche gehen sollten, weil eben gerade diese Anrufung des allmächtigen Gottes ein Ausdruck der Seele sein muss und kann. Wir alle tragen dieses Göttliche in uns, dadurch sind wir auch Menschen geworden. Gerade die Anlehnung an diese Anrufung «Im Namen

Gottes des Allmächtigen!» muss die Seele der Verfassung bedeuten. Es ist auch nicht gesagt worden, dass gerade diese Anrufung all die Jahre und Jahrhunderte hindurch eine sehr grosse Einigkeit in der Eidgenossenschaft erzeugt hat. Über 6000 Bürgerinnen und Bürger unterstützen diesen Gehalt der Verfassung; es ist ganz aussergewöhnlich, dass sich so viele Bürgerinnen und Bürger dazu politisch geäußert haben. Es entspricht einem Grundbedürfnis, dass wir als Staat und als Menschen in diesem Staat unsere Begrenztheit einsehen müssen und anerkennen, dass über uns ein anderer steht, der die Geschicke dieser Welt und mein persönliches Geschick in seiner Hand hält. Darüber bin ich aber auch sehr froh, weil gerade diese Begrenztheit – auf die schon Herr Gross Andreas hingewiesen hat – auch hier im Parlament zum Ausdruck kommt: Alles, was wir tun, kann nur Stückwerk sein. Es zeigt sich auch, dass in dieser Auseinandersetzung, was die Präambel betrifft, von Streichung bis zum Erhalt alles liegt, einschliesslich feministischer Theologie und Ideologien, die mit Gott überhaupt nichts zu tun haben.

Ich plädiere ganz stark dafür, dass wir diesem Anruf, dieser Seele der Verfassung, zustimmen und damit zum Ausdruck bringen, dass wir als Parlamentarier und Parlamentarierinnen den Bürgern und Bürgerinnen dieses Landes die Gesinnung weitergeben, dass auch die nachgeführte Verfassung nur Stückwerk sein kann.

**Ziegler Jean** (S, GE): Je m'étonne de tous ces chrétiens qui ont parlé ici. Visiblement, ils n'ont lu ni la Bible ni aucun des Evangiles. De quoi le Christ se plaint-il tout le temps? Des Pharisiens. Que font les Pharisiens, cette secte de semi-intellectuels à Jérusalem? Ils proclament la gloire de Dieu. Ils proclament et ils font le contraire.

Ici, on veut de nouveau nous engager dans la voie proclamatoire. Ce préambule est une absurdité. Il n'y a pas d'Etat chrétien et, Monsieur le Conseiller fédéral, il n'y a, hélas! pas de Parti chrétien, ça n'existe pas. Le PDC, c'est une hypocrisie totale, il n'y a pas de Parti démocrate-chrétien. Il n'y a que des consciences humaines qui sont conscientes de leur infinité, de l'infini amour qui peut les habiter. Chaque homme a un devoir de raison, de solidarité et de dignité collective. Jean-Paul Sartre a dit, chose essentielle, que l'homme est ce qu'il fait, que la femme est ce qu'elle fait, et strictement rien d'autre. Dans la Bible, le Christ ne dit pas autre chose; il dit: «J'ai eu faim et vous m'avez donné à manger, j'étais nu et vous m'avez vêtu, prisonnier et vous êtes venus me voir.» (Mt 25, 35–36) Vous l'avez fait ou vous ne l'avez pas fait. La ligne rouge est là.

Regardez l'histoire récente de la Confédération: au nom du Dieu Tout-Puissant, nous avons refoulé 100 000 réfugiés juifs aux frontières de la Suisse, pour les envoyer directement à la mort. Au nom du Dieu Tout-Puissant, nous avons fourni des fusils d'assaut à la dictature bolivienne qui a tué Che Guevara. Au nom du Dieu Tout-Puissant, nous avons financé pendant onze ans le régime raciste, horrible, terroriste de l'apartheid.

Ce matin, nous avons l'occasion de mettre fin à cette effroyable hypocrisie, de biffer cette ligne, de renvoyer Dieu, sa Toute-Puissance et son infinie bonté au dialogue intime avec chacune de nos consciences et de faire enfin une constitution laïque.

**Gross Andreas** (S, ZH): Ich möchte nicht mehr auf die erste Zeile eingehen, sondern auf das, was folgt, insbesondere auf die Ausführungen von Herrn Föhn, der uns vorgeworfen hat, dass wir mit Worthülsen operieren würden. Er hat dann diese vier schönen Stellen zitiert, die für den Verfassungsentwurf von 1977 von Adolf Muschg eingebaut worden sind.

Die Fassung der Mehrheit ist ja eine Zusammenstellung von verschiedenen Elementen: Es gibt einerseits bundesrätliche Elemente, also Herr Koller «himself», dann Elemente von Herrn Muschg und dann sozusagen noch schöpferische Erfindungen der Kommission selbst.

Interessant ist, dass Herr Föhn ausgerechnet die Muschgschen Formulierungen als Worthülsen bezeichnet hat. Dabei sind sie genau die Ergänzung, damit die Schlagworte konkre-

tisiert werden. Ich möchte das an den vier erwähnten Beispielen zeigen:

Wenn Herr Föhn sagt, dass der Satz, die Stärke des Volkes messe sich am Wohl der Schwachen, eine Worthülse sei, dann kann man sagen: Das ist dumm oder blind, oder beides. Hier steckt sozusagen die soziale Verantwortung drin, hinter der wir stehen, die wir als Kriterium voranstellen und an der wir uns dann messen lassen wollen. Es ist nicht die Stärke nach aussen, sondern es ist der Gedanke, dass das Ganze mehr ist als die Summe der Einzelteile, dass der Stärkste nicht stark sein kann, wenn gleichzeitig der Schwache schwach bleibt, dass letztlich keiner frei ist, wenn ein anderer hungert, dass wir letztlich voneinander abhängig sind. Hier liegt gleichsam die Basis zum Gesellschaftsvertrag.

Der zweite Satz, den Herr Föhn moniert hat, besagt, dass nur frei sei, wer die Freiheit gebrauche. Herr Ziegler hat auf andere Art nochmals erläutert, weshalb das richtig ist. Hier haben wir Muschg modifiziert. Muschg hat nämlich gesagt: «Frei bleibt, wer die Freiheit gebraucht.» Der Gedanke «frei ist, wer die Freiheit gebraucht» heisst, dass der Mensch ist, was er tut, dass Freiheit kein Konsumartikel ist, sondern ein Recht, das Leben nicht als Schicksal verstehen zu müssen, sondern auf seine eigene Grundlage einwirken zu können. Freiheit ist kein passiver Artikel, sondern Freiheit ist das Recht und die Möglichkeit, etwas zu tun, um frei zu werden und zu sein. Das ist keine Floskel, sondern eine eindeutige Erläuterung der Freiheit in der republikanischen Politiktradition unseres Staates.

Der dritte Punkt: «Eingedenk der Grenzen aller staatlichen Macht»: Über die christlichen Grenzen der staatlichen Macht ist schon viel gesagt worden, aber es ist auch die liberale Erkenntnis, dass staatliches Tun Grenzen hat und auf das Mitwirken, auf das Tun der Gesellschaft angewiesen ist. Das ist die zivilgesellschaftliche oder liberale Tradition, die Herr Föhn einfach als Worthülse diskreditiert hat.

Der vierte Punkt ist in allen Varianten identisch, auch in der Fassung der Minderheit II (Fritschi). Es ist das Gebot, dass der Bund sich erneuern muss. Da steht die Erkenntnis dahinter, dass sich letztlich nur treu bleibt, wer sich gleichzeitig verändert; denn die Wirklichkeit verändert sich ständig, und wenn wir uns nicht mit ihr verändern, bleiben wir stehen und regredieren, gehen zurück.

Von daher sind diese vier Verdeutlichungen eigentlich wichtige Konkretisierungsversuche, damit die Worte nicht Schlagworte bleiben, damit die Menschen, die das lesen, in diesen Worten einen bestimmten Auftrag, ein Kriterium sehen, an dem wir uns messen lassen und vor dem die Bundesverfassung auch gelesen und als Auftrag an uns selbst verstanden werden muss.

**Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter:** Ich spreche zuerst zum Problem der Gottesanrufung und beantrage, Absatz 1 separat zur Abstimmung zu bringen, weil die anderen Absätze in sich geschlossene Pakete sind, die einander gesamthaft gegenüberzustellen sind.

Wenn sich die Kommissionmehrheit hier zum bisherigen Text bekennt und Gott in der Verfassung anruft, dann geschieht dies mit Sicherheit nicht, weil sie die Meinung vertritt, man tue dies mit göttlicher Legitimation. Viele der Argumente, die hier aufgeführt worden sind, um gegen diesen Absatz 1 zu sprechen, können auch mit oder unter Absatz 1 verstanden werden. Die Elemente der Demut gegenüber dem Allmächtigen, das Bekenntnis zu den eigenen Grenzen, kann auch in dieser Anrufung zum Ausdruck kommen. Die Erkenntnis der Endlichkeit des eigenen Tuns findet sich in dieser Anrufung, und auch das Bekenntnis der eigenen Transzendenz wird eigentlich widerspiegelt.

Ich gebe durchaus zu, dass einiges speziell und noch ausdrücklicher gesagt wird, aber wenn die Präambel als Ganzes gelesen wird, kann ihr mit Sicherheit einiges nicht unterstellt werden, was jetzt in dieser Diskussion unterstellt worden ist. Im letzten, eindrückliche Votum hat Herr Ziegler hier praktisch als Persiflage weitergegeben, dass man im Namen Gottes dieses und jenes getan habe; gerade dies kann nicht Sinn

dieser Anrufung sein – mindestens dann nicht, wenn man die Präambel ganz liest.

Damit ist ausgedrückt, dass mit diesem Bekenntnis zum christlichen Fundament unserer Gesellschaft keine Selbstanmassung einhergeht. Auch im historischen Verständnis geht mit dieser Formulierung die Bitte einher, dass das Staatshandeln, das menschliche und eben unvollkommene Tun von Gott dem Allmächtigen begleitet werde. Es begründet keine Stellvertretung der hier Handelnden, sondern die Bitte, sich begleiten zu lassen. Damit kommt eigentlich diese Demut durchaus zum Ausdruck, und gerade die Ergänzung mit «dem Allmächtigen» macht doch deutlich, dass hier eine ausdrückliche Distanz vom Irdischen zum Vollkommenen gesetzt wird. Das – und auch das – war ein Grund dafür, weshalb die Kommission den Begriff «Gott der Allmächtige» gewählt – respektive wiedergewählt – hat und sich nicht auf die kürzere Form «im Namen Gottes» beschränkt hat. Ich komme darauf in Zusammenhang mit dem Einzelantrag noch zurück.

Damit sage ich nicht, was der Vertreter der Minderheit I, Kollege Gross Andreas, hier ausgeführt hat, sei grundsätzlich falsch, weil natürlich Gleiches oder Ähnliches implizit auch mit dem Begriff der Verantwortung gegenüber der Schöpfung gesehen werden kann. Denn die Schöpfung bedingt einen Schöpfer, und der Schöpfer muss der Schöpfung übergeordnet sein, und auch darin kann Ähnliches verstanden werden. Aber die Mehrheit ist eben der Auffassung, dass sich das nicht in einen Gegensatz stellen lässt, sondern eigentlich eine konsequente und auch logische Ergänzung ist.

Schliesslich – das kann nicht verleugnet werden – haben auch Überlegungen mitgespielt, wie sie eben auch politische Realität sind, nämlich die Tatsache, dass wir hier in einem ausserordentlich sensiblen Bereich diskutieren, dass hier ein Streichen, so vertretbar das allenfalls juristisch sein könnte, zu viel mehr Missverständnissen Anlass gäbe, als wir andererseits Erklärungsbedarf haben, wenn der Begriff in der Verfassung bleibt.

Es geht bei dieser Mise à jour eben um die Fortführung, um das Aktualisieren; in diesem Punkt besteht nach Meinung der Mehrheit kein Anlass dazu, von der bisherigen Formel abzuweichen, mindestens dann nicht, wenn sie so verstanden wird, wie sie immer verstanden wurde, nämlich so, dass wir damit Gott um die Begleitung unseres Tuns bitten und uns hier nicht eine Legitimation anmassen, die wir nie haben können. Die Kommission hat mit 22 zu 11 Stimmen für die Beibehaltung von Absatz 1 gestimmt.

Damit ist ebenfalls bereits gesagt, dass mindestens auch der Eventualantrag Maury Pasquier abzulehnen ist. Die Kommission hat diesen Antrag ebenfalls diskutiert. Ich konnte der Begründung von Frau Maury Pasquier durchaus folgen, allerdings macht die Formel ohne den Zusatz «des Allmächtigen» Gott nicht minder allmächtig. Insoweit kann damit auch qualitativ kein Unterschied gesehen werden, und – das kommt schliesslich dazu – der Begriff ist auch kaum übersetzbar, denn wenn in der französischen Übersetzung «au nom de Dieu» stehen würde, dann gäbe das auch wieder nichtgewollte Missverständnisse.

Ähnliches, das wurde allerdings in der Kommission nicht diskutiert, zum Eventualantrag Hollenstein: Sie können das Problem – wie ich persönlich meine – so oder so nicht lösen, denn mit Ihrer Übersetzung «l'Être divin» sind Sie ebenfalls wieder in der männlichen Form. Was Ihnen in der deutschen Form offenbar aufgeht, das ist eben, gestützt auf unsere Mehrsprachigkeit, letztlich nicht zu lösen.

Ich bitte Sie deshalb, in Absatz 1 bei der Mehrheit zu bleiben. Zu den übrigen Anträgen: Ich wiederhole nicht speziell, was ich bereits eingangs in bezug auf die Bedeutung dieser Präambel – namentlich in der negativen Umschreibung dessen, was sie nicht ist und was ihr vielleicht gelegentlich fälschlicherweise als Wirkung unterstellt wird – ausgeführt habe.

Die Mehrheitsfassung – das anerkennt ebenfalls der Vertreter der Minderheit II, Herr Fritschi – besticht durch ihre Sprachgewalt. Sie enthält, ausführend zu Absatz 1, jetzt die Elemente der Demut, sie enthält die Elemente der Subsidiarität, die Elemente des Sinnes dieses Bundes der Eidgenos-

sen, das Element des Minderheitenschutzes und der sozialen Verpflichtung dieser Gesellschaft, sie enthält schliesslich auch das Element des Aufrufs zum aktiven Mitgestalten dieser Gesellschaft. Alle diese eigentlich staatsbildenden Elemente sind in den einzelnen Absätzen berücksichtigt; Sie können dies absatzweise selber verfolgen.

Es ist weitgehend eine Ansichtsfrage, welche der wesentlich kürzeren Fassungen – Minderheit II oder Minderheit III – Sie vorziehen und schliesslich der Fassung der Mehrheit gegenüberstellen wollen.

Zum Antrag der Minderheit III halte ich mindestens fest, dass darin kein spezielles Bekenntnis zur Erneuerung dieses Bundes aufgenommen ist. Die Präambel ist in dieser Fassung kürzer; das mag ein Vorteil sein. Das Bekenntnis allerdings, täglich oder stets wieder an diesem Bund arbeiten zu wollen, um ihn am Leben zu erhalten, kommt – mindestens wenn ich das den anderen Fassungen gegenüberstelle – in der Fassung der Minderheit III nicht zum Ausdruck.

Auch die Minderheit II beantragt eine kürzere Formulierung. Sie umgeht – das ist nach unserer Auffassung ein Vorzug gegenüber der ständerätlichen Fassung und derjenigen des Bundesrates – den Begriff der Toleranz, der etwas Elitäres hat und beinhaltet, dass man damit jemanden gewähren lässt, ohne ihn als effektiv gleichwertig anzuerkennen. Allerdings kommt das Element des aktiven Gebrauches dieser Freiheit, der erst eigentlich die Freiheit ausmacht – Freiheit ist nicht ein statischer Zustand, Freiheit hat ein dynamisches Element –, in der Fassung der Minderheit II nicht im gleichen Sinne zum Ausdruck wie in der Mehrheitsfassung. Der Appell an die innere und soziale Solidarität kommt nach Auffassung der Mehrheit ebenfalls zu kurz; Gleiches trifft für das Eingeständnis der Grenzen der staatlichen Macht zu. Beides wird – ausdrücklicher zum Verdeutlichen der Gottesanrufung und der eigenen Legitimation – in der Fassung der Mehrheit deutlicher.

Die Kommission hat – nach eingehendem Diskutieren, Bearbeiten, Verwerfen und Wiederaufnehmen von verschiedensten Untervarianten – mit 18 zu 9 Stimmen dem jetzt als Antrag der Mehrheit vorliegenden Antrag zugestimmt. Ich bitte Sie, das auch zu tun.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: J'aimerais vous inviter à adopter la proposition de la majorité de la commission, dans la mesure où cette version vous offre un certain équilibre entre ce qu'il y a lieu de prendre du passé et la démonstration que la constitution que nous écrivons est de notre temps. C'est pourquoi les deux éléments, l'invocation, d'une part, et le développement, d'autre part, se complètent. M. Leuba a dit que, sur la base de nos remarques introductives, on pourrait supprimer le préambule, en particulier parce qu'il n'a pas de valeur normative. Il faut peut-être ajouter, d'abord, que la doctrine, si l'on se réfère au message, n'est pas unanime sur ce point et, d'autre part, que la commission, dans sa majorité en tout cas, ne veut pas renoncer au préambule, bien au contraire.

Pour ce qui est de l'invocation divine, il faut d'abord rappeler que c'est bien la façon de prouver d'emblée la continuité de la constitution mise à jour avec le passé que nous ne renions pas. Comme cela a été souligné, c'est un élément qui remonte aux sources de notre Confédération. C'est donc l'élément symbolique qu'il faut en tout cas ne pas biffer, puisque c'est peut-être, parmi les symboles à préserver, le plus précieux. D'ailleurs, le vote à la commission est très clair: la majorité s'est opposée, par 22 voix contre 11, à la minorité I (Gross Andreas) qui voudrait biffer cet élément.

Pour M. Gross, cette façon de faire serait un acte d'humilité. Il voit, dans cette affirmation, une sorte de présomption à vouloir parler au nom de Dieu ou agir en son nom. C'est là que se poserait un problème à suivre, par exemple, la proposition Maury Pasquier de biffer les termes de «Tout-Puissant». En effet, ces termes au fond sont justement là pour montrer, aussi à M. Gross, que cette affirmation n'est pas présomptueuse, mais surtout empreinte d'humilité, en reconnaissant qu'il y a là quelqu'un de bien plus puissant que tout ce que

nous pouvons imaginer être dans la force de ce pays. La présence de ces termes se justifie surtout pour souligner l'acte d'humilité qu'on veut faire et non pas l'acte présomptueux.

C'est pourquoi la majorité de la commission vous invite à rejeter la proposition subsidiaire Maury Pasquier.

La proposition Hollenstein pose un problème qui, dans la langue française en tout cas, est insoluble puisque nous n'avons pas le neutre que l'allemand utilise, d'ailleurs aussi pour désigner parfois des hommes ou des femmes. Donc, même la langue allemande n'est pas stricte non plus dans l'utilisation: comme on nous le disait à l'école primaire, pour les genres, il y a le «weiblich», le «männlich» et le «sächlich». En tout cas, pour le français, cela ne résoudrait pas le problème. Dans cette langue, on fait la plaisanterie qui consiste à définir le sexe des anges et qui souligne qu'il est très difficile, voire impossible de le faire, a fortiori lorsqu'il s'agit de Dieu lui-même! M. Scheurer avait déjà démontré assez clairement qu'il ne faut pas faire l'erreur de confondre le genre grammatical et le genre biologique, qui n'ont pas forcément toujours été utilisés en concordance.

Je me retrouve beaucoup plus dans les arguments qu'a présentés M. Widmer, même si, pour le citoyen moyen, l'interprétation sera probablement beaucoup plus naïve, mais toute aussi sincère. Si M. Ziegler était là, en modeste hypocrite du Parti démocrate-chrétien, je lui dirais qu'il y a toujours une part de présomption à vouloir taxer les autres d'hypocrites, puisque cela sous-entend que, soi-même, on ne l'est pas.

J'en viens maintenant à la deuxième partie de ce préambule qui, dans la version de la majorité de la commission, il est vrai, est plus élaboré, peut-être aussi quelque peu plus pathétique, avec une langue beaucoup plus forte et plus solennelle. La majorité de la commission souhaite apporter quelques éléments nouveaux et démontrer par là que du traditionalisme qu'on pourrait voir dans la première partie de l'invocation divine, on passe à une Suisse qui se place face aux questions qui se posent à elle aujourd'hui ou qui se poseront demain. Il est ainsi fait mention de la démocratie; il est fait référence à la liberté active; il est fait mention du bien-être et, en particulier, des plus faibles; il est fait mention encore des limites du pouvoir de l'Etat; ou encore, il est fait mention de notre rôle dans la contribution à réaliser la paix du monde. Il y a donc là une formulation beaucoup plus globale, plus complète à notre sens, même si le terme de «tolérance» a disparu, puisque beaucoup plus difficile à définir et surtout parce qu'il ne comporte pas nécessairement une attitude positive, mais plutôt complaisante, et on ne souhaite pas forcément ce genre de sentiments.

La version du Conseil des Etats nous était connue en commission et, malgré cela, la majorité de la commission a opté pour la version qui vous est maintenant proposée. C'est dans cet esprit que je vous invite à adopter la proposition de la majorité de la commission pour l'ensemble du préambule.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Die Präambel ist die feierliche, würdevolle Einleitung der Verfassung. Sie stellt in konzentrierter Form den Geist der Verfassung und die Grundhaltung gegenüber der Verfassung dar. Selbst eine Verfassung ist letztlich ein nüchternes, hoffentlich aber doch möglichst präzises juristisches Dokument. Zwar lässt der imponierende Katalog der Freiheits- und Grundrechte das Herz eines jeden Verfassungsrechtlers und hoffentlich auch von vielen Bürgerinnen und Bürgern höher schlagen; aber sonst ist Verfassungsrecht vor allem Organisationsrecht. Es werden die staatlichen Behörden organisiert, es werden Gesetzgebungskompetenzen zugeteilt.

Vor allem in der Präambel ist aber Raum für Visionen. Es kommt daher auch nicht von ungefähr, dass im Rahmen der Volksdiskussion die weitaus meisten Stellungnahmen der Präambel unserer künftigen Verfassung gegolten haben. Es waren nicht weniger als 6400 Private und rund 100 Organisationen, die uns ihre Stellungnahmen zur Präambel eingesandt haben. Ein Jugendverband hat sogar einen Wettbewerb betreffend die neue Präambel der Bundesverfassung organisiert.

Der Bundesrat schlägt Ihnen wie schon in der geltenden Verfassung eine Anrufung Gottes und eine sogenannte Erzählung vor. Mit der Anrufung Gottes führen wir eine alte Tradition fort, die bis zu den ersten Bündnissen unter den alten Eidgenossen zurückreicht. Ihre Aufnahme in die neue Bundesverfassung stellt einen wichtigen Traditionsanschluss dar, der auch in den Vernehmlassungen ganz deutlich unterstützt wurde. Von den genannten Privaten haben sich fast 6000 für die Beibehaltung der Anrufung Gottes ausgesprochen und nur 189 dagegen.

Die Anrufung Gottes soll daran erinnern, dass über den Menschen und dem Staat eine höhere Macht existiert. Der deutsche Verfassungsrechtler Böckenförde hat diesen Gedanken einmal treffend formuliert: «Der freiheitlich säkulare Staat lebt eben von Voraussetzungen, die er selber nicht garantieren kann.» In diesem Zusammenhang ist auch an das Wort von Dostojewski zu erinnern, der einmal gesagt hat: «Wenn es Gott nicht gäbe, wäre alles erlaubt.» Ich weiss, Herr Ziegler, moderne Existentialisten werden diesem Gedanken von Dostojewski nicht ohne weiteres folgen. Aber ich glaube, die geschichtliche Erfahrung lehrt, dass Menschen auf jeden Fall nicht besser werden, wenn sie sich vom Schöpfer lossagen.

Der Gott, der hier angerufen wird, ist allerdings nicht für jedermann derselbe. Jede Person kann gemäss ihrer eigenen Religion und Weltanschauung Gott dem Allmächtigen einen persönlichen Sinn geben. Die Anrufung Gottes deutet zwar auf ein christlich-abendländisches Verständnis von Staat und Gesellschaft hin, kann aber heute auch als Gemeingut säkularisierter Humanität verstanden werden.

Ich möchte kurz Stellung zu jenen Anträgen nehmen, die etwas an der Formulierung ändern möchten. Ich möchte Sie hier dringend bitten, auch in bezug auf die Formulierung der *Invocatio Dei* am Traditionsanschluss festzuhalten. Die interessanten und erwägenswerten Begründungen von Frau Maury Pasquier und auch von Frau Hollenstein haben klargemacht: Wenn wir die Formulierung dieser Anrufung Gottes ändern, dann verlangen wir auch ein neues Gottesbild. Im Rahmen dieser Präambel ein neues Gottesbild zu schaffen, das kann vernünftigerweise nicht unsere Aufgabe sein, sondern wir müssen in diesem liberalen Rechtsstaat allen Bürgerinnen und Bürgern die grösstmögliche Freiheit auch in bezug auf ihr Gottesbild lassen.

Ich möchte Sie daher bitten, diese Anträge in bezug auf eine Änderung der Formulierung der *Invocatio Dei* abzulehnen. Nach der Anrufung Gottes folgt die sogenannte Erzählung. Diese nennt die Beweggründe für die Verfassungsgebung, die Vorstellungen, die der Schaffung der Verfassung zugrunde liegen. Die Erzählung enthält neben den traditionellen Werten wie Freiheit, Unabhängigkeit und Frieden oder das föderalistische Prinzip der Vielfalt in der Einheit auch die wichtigen Stichworte unserer Zeit: Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt, die gegenseitige Toleranz und Achtung erfordert. Die Präambel eröffnet auch den Blick auf die Zukunft, auf die künftigen Generationen und bekennt sich zum Prinzip der Nachhaltigkeit.

Was nun die unterschiedlichen Formulierungen dieser sogenannten Erzählung anbelangt, möchte ich Ihnen, bevor Sie abstimmen, folgendes zu überlegen geben: In bezug auf die sprachliche Eleganz und Kraft und diesen einheitlichen Duktus ist zweifellos die Formulierung von Herrn Muschg im Entwurf von 1977 unübertroffen. Aber ich frage mich, ob Herr Muschg tatsächlich Freude hätte, ob er sich – nachdem die Mehrheit der Kommission offenbar doch zur Einsicht kam, dass heute eine Anpassung seiner Formulierung nötig ist – bei einem solchen Zusammensetzungsspiel, wie es die Mehrheit Ihrer Kommission vorgenommen hat, noch richtig wohl fühlen würde. Das scheint mir doch mindestens eine Frage wert zu sein. Zudem habe ich den Eindruck, dass die Formulierung der Kommissionsmehrheit jetzt etwas gar lang geraten ist; sie kommt denn auch nicht ohne Wiederholungen aus.

Deshalb empfehle ich Ihnen, der Minderheit II zuzustimmen. Die Minderheit II ist in bezug auf die Formulierung am nächsten bei der Fassung von Bundesrat und Ständerat. Die bundesrätliche Formulierung zeichnet sich übrigens durch einen

einheitlichen Duktus aus, und zwar auch deshalb, weil sie das Werk eines einzelnen war, des Journalisten Miéville, und die deutsche Übersetzung das der Journalistin Claudia Schoch. Ich glaube, dass es gerade bei einer Erzählung in einer Präambel sehr wichtig ist, dass sie auch von der Formulierung her einen einheitlichen Duktus aufweist und eine einheitliche Sprache verrät.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, der Minderheit II (Fritschi) zuzustimmen, die wie gesagt am nächsten beim Entwurf von Ständerat und Bundesrat ist.

*Abs. 1 – Al. 1*

**Präsidentin:** Der Antrag Leuba ist zurückgezogen worden.

*Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Mehrheit/ Minderheit II/Minderheit III	105 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	53 Stimmen

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Mehrheit/ Minderheit II/Minderheit III	102 Stimmen
Für den Eventualantrag Maury Pasquier	59 Stimmen

*Dritte Abstimmung – Troisième vote*

Für den Antrag der Mehrheit/ Minderheit II/Minderheit III	111 Stimmen
Für den Eventualantrag Hollenstein	39 Stimmen

*Abs. 2–6 – Al. 2–6*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag der Minderheit II	104 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III	26 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit	107 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	65 Stimmen

**Art. 1**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 2**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Antrag Grendelmeier*

*Abs. 2bis*

Sie fördert die Chancengleichheit ....

*Proposition Grendelmeier*

*Al. 2bis*

Elle favorise une égalité des chances ....

**Engler Rolf (C, AI):** Beim Antrag der Minderheit I zu Artikel 2 Absatz 1 – es handelt sich hier nur um den Absatz 1 – geht es um ein einziges Problem, nämlich darum, ob die Freiheit und die Rechte «der Bürgerinnen und Bürger» oder «des Volkes» geschützt sein sollen. Die Mehrheit hat sich für den Begriff des Bürgers entschieden, der Bundesrat und die Minderheit I für den Begriff des Volkes.

Es trifft zu, dass der Begriff des Volkes vielleicht etwas verstaubt tönen mag; es stellt sich nur die Frage, ob der Begriff des Bürgers hier besser gewählt ist, ob er nicht auch etwas verstaubt ist. Immerhin gilt für den Begriff des Volkes, dass er zu den drei Voraussetzungen jedes Staates gehört.

Der entscheidende Unterschied liegt aber doch in einem sachlichen Bereich begründet. Es ist nämlich so, dass nicht

nur Bürgerinnen und Bürger Rechte und Pflichten, nicht nur Bürgerinnen und Bürger Freiheiten haben, sondern z. B. auch Ausländer, die in der Schweiz leben, Kinder der ersten und der zweiten Ausländergeneration. Es macht wenig Sinn, dass wir hier den Schutz der Freiheitsrechte, der Rechte überhaupt, auf diejenigen beschränken, die wirklich Schweizer Bürger sind. Ich glaube, diese Einschränkung ist weder fair noch korrekt und wahrscheinlich von der Mehrheit in dieser Form auch nicht gewollt. Ich kann mich nicht mehr daran erinnern, welches die eigentlichen Argumente waren; sie lagen sicherlich nicht in der Einschränkung der Rechte, die effektiv Schutz verdienen.

Ich erlaube mir eine letzte Bemerkung: Es sollen ja nur jene Rechte geschützt sein, die effektiv bestehen; ob es Rechte gibt oder nicht, wird nicht hier, sondern im Grundrechtskatalog und in der Gesetzgebung festgeschrieben. Die Rechte werden durch diesen Vorschlag nicht erweitert, sondern es werden nur jene Rechte geschützt bleiben, die es heute schon gibt. Und unter solchen Rechten gibt es eben Rechte, die auch der Minderheit der Nichtbürger zustehen, wie z. B. das Recht auf Leben oder das Recht auf die körperliche Unversehrtheit. Ich kann mir nicht vorstellen, dass jemand diese Grundrechte den Menschen, die in der Schweiz leben und nicht Bürger sind, abspenstig machen will oder absprechen möchte.

Ich bitte Sie deshalb, der Minderheit I bzw. dem Bundesrat zuzustimmen.

**Gross Jost (S, TG):** Ich spreche zur Verankerung der Nachhaltigkeit als Staatsmaxime in der neuen Bundesverfassung. Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, welche die heutigen Bedürfnisse zu decken vermag, ohne für künftige Generationen die Möglichkeiten zu schmälern, ihre eigenen Bedürfnisse zu decken. Das ist die Definition, die 1987 die Brundtland-Kommission gegeben hat. In der politischen Diskussion ist sie zu einem Grundsatz staatlichen Handelns geworden, der weit über den ökologischen Bereich hinausweist. Ein zentrales Element nachhaltiger Entwicklung ist die Solidarität zwischen der heutigen Generation und zukünftigen Generationen. In diesem Sinne ist der Einbezug der Bedürfnisse zukünftiger Generationen auch ein ethischer Entscheid, der sich weder allein aus der Grundlage der Ökologie noch allein aus den Grundlagen der Wirtschaftswissenschaften ableiten lässt. Beide Disziplinen können aber dazu beitragen, die Wirksamkeit von Massnahmen im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung zu beurteilen.

Aus der Sicht der Wirtschaft muss gelten, dass unsere Gesellschaft von den Erträgen und nicht vom Kapitalstock leben soll. Einnahmen und Ausgaben der privaten und öffentlichen Haushalte und Unternehmungen müssen bei nachhaltigem Wirtschaften langfristig im Gleichgewicht sein, um auch den künftigen Generationen die gleichen wirtschaftlichen Chancen zu sichern. So lautet der Aktionsplan nachhaltiger Entwicklung für die Schweiz. In diesem Sinne war in der Verfassungskommission, aber auch bei der Diskussion der Haushaltziele im Rahmen der vorgeschlagenen Übergangsbestimmung zur Bundesverfassung immer wieder die Forderung nach Nachhaltigkeit auch im finanzpolitischen Gebaren zu hören.

Ich zitiere keine Vertreterin der SP oder der Grünen, sondern die FDP-Ständerätin und Fraktionschefin Christine Beerli, die folgendes geschrieben hat: «Der Liberalismus, der immer wieder alles hinterfragt, nie Strukturen zementiert, sondern jeder Generation die Neugestaltung ihrer Welt überlassen und ermöglichen will, und die Definition der Nachhaltigkeit nach dem Brundtland-Bericht basieren auf derselben Grundidee und einem identischen Menschenbild. Es versteht sich von selbst, dass der Begriff der Nachhaltigkeit in der Umweltpolitik zur Anwendung gelangen muss. Es ist jedoch urfreisinnige Aufgabe aufzuzeigen, dass wir auch eine nachhaltige Wirtschafts-, Finanz-, Bildungs- und Sozialpolitik zu betreiben haben. Wir dürfen nicht zu Lasten späterer Generationen leben, indem wir heute konsumieren und die Schulden unseren Nachkommen überlassen.»

Wenn Sie von der freisinnigen Fraktion diese Worte beherzigen, steht einer Verankerung der Nachhaltigkeit in der nachgeführten Bundesverfassung nichts im Wege. Umstritten ist der Standort. Die Mehrheit der Verfassungskommission möchte die nachhaltige Entwicklung im Zweckartikel, in Artikel 2 Absatz 2, unterbringen. Damit bindet sie aber nur den Bund. Mein Minderheitsantrag für einen neuen Artikel 4a aber möchte die Nachhaltigkeit als allgemeine Maxime staatlichen Handelns verankern, die auch die Kantone und die Gemeinden bindet. Wenn wir daran denken, dass Raumplanung und Umweltschutz vor allem im Planungsvollzug Sache der Kantone und Gemeinden sind, ist ein den Bund übergreifendes Prinzip staatlichen Handelns unerlässlich.

Ich bitte Sie deshalb, die Nachhaltigkeit als Staatsmaxime grundsätzlich inhaltlich zu verankern, aber im Sinne des Antrages der Minderheit II, dass alle Körperschaften – Bund, Kantone und Gemeinden – daran gebunden sind.

**Grendelmeier Verena (U, ZH):** Ich beantrage Ihnen bei Artikel 2 Absatz 2bis eine neue Formulierung – es geht nur um den deutschen Text –; sie steht in engem Zusammenhang mit Absatz 2. Gemäss Absatz 2 fördert die Schweizerische Eidgenossenschaft die gemeinsame Wohlfahrt. Dazu braucht es Chancengleichheit. Mit anderen Worten: Die Chancengleichheit ist das Instrument, um zum allgemeinen Wohlstand, zur allgemeinen Wohlfahrt zu gelangen.

Was steht hier im deutschen Text von Absatz 2bis? «Sie sorgt für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern.» Was heisst «möglichst grosse Chancengleichheit»? Gleichheit erträgt kein Adjektiv. Gleichheit ist oder Gleichheit ist nicht. Gibt es eine kleine Gleichheit, eine mittlere Gleichheit, eine relativ gute, eine relativ schlechte Gleichheit oder gar eine grösstmögliche Gleichheit? Das gibt es nicht.

Wenn wir diese Formulierung belassen, geben wir zu, dass wir heucheln. Wir möchten zwar Chancengleichheit, aber bitte nicht soviel, bitte nur die grösstmögliche. Dann kann man immer noch entscheiden, was in dem Moment, in dem es dann gerade darauf ankommt, «grösstmöglich» bedeutet. Wenn wir der Chancengleichheit eine Chance einräumen wollen – ich glaube, dass der Wille dazu vorhanden ist –, dann müssen wir den Mut haben, die Chancengleichheit zu fordern und nicht die grösstmögliche oder eine wie immer abgestufte Gleichheit. Es gibt nur eine Gleichheit; sie ist oder sie ist nicht.

Ich bitte Sie, diese möglicherweise etwas spitzfindig erscheinende Überlegung von mir zum Nennwert zu nehmen. Sie ist nicht spitzfindig, sondern geht der Sache auf den Grund und möchte verhindern, dass wir in der Verfassung, auch wenn es sich nur um eine Nachführung handelt, eine Heuchelei verankern. Haben wir den Mut und verlangen wir Chancengleichheit! Sie muss errungen werden; sie ist keineswegs eine Selbstverständlichkeit. Wir brauchen sehr viel Anstrengung, um sie zu erreichen.

Ich bitte Sie also, dieser Korrektur zuzustimmen.

**Jutzet Erwin (S, FR):** Auch ich möchte ein paar Worte zur Chancengleichheit sagen. Diese ist mir ein grundlegendes Anliegen, das mir am Herzen liegt. Ich bitte Sie, mit der Kommissionmehrheit die Chancengleichheit in der Verfassung zu verankern.

Das Postulat der Chancengleichheit ist ein urdemokratisches Anliegen. Ich bin mir auch bewusst, dass die Chancengleichheit ein Ziel ist, eine Utopie. Das Paradies werden wir sicher nie erreichen, aber es geht darum, es anzustreben. Die Menschen starten mit unterschiedlichen Chancen. Meines Erachtens ist es eine noble Staatsaufgabe, dafür zu sorgen, dass die Chancengleichheit möglichst hergestellt wird, auch wenn wir sie nie ganz erreichen werden. Es geht hier nicht um Gleichmacherei, sondern um ein Gebot der Fairness.

Der Mehrheitsantrag, welcher Ihnen vorliegt, ist ein Kompromiss, und zwar in zweierlei Hinsicht:

Erstens wurden die Worte «mit ausgleichenden Massnahmen» im Sinne eines aktiven Tätigwerdens des Staates gestrichen, damit der Absatz mehrheitsfähig wurde. Das erklärt

auch, warum man sagt «sorgen für» und nicht einen anderen Ausdruck wähle; ich komme darauf zurück.

Der zweite Punkt des Kompromisses liegt in der Platzierung, im Standort. Mit einem Antrag wollte ich zunächst die Chancengleichheit in Artikel 4 verankern, bei den Grundsätzen staatlichen Handelns. Ich habe mich dann von der Verwaltung überzeugen lassen, dass die Chancengleichheit nicht ein Grundsatz und auch nicht ein Grundrecht ist, sondern vielmehr ein Ziel, ein Zweck, eine Utopie, und deshalb sollten wir sie in Artikel 2 platzieren.

Nun zum Antrag Grendelmeier: Als Autor des Antrages mit der Formulierung «sorgen für» habe ich mich effektiv überzeugen lassen, dass der Antrag Grendelmeier die bessere Formulierung enthält. Man soll sagen: Der Staat «fördert die Chancengleichheit» und nicht «sorgt für Chancengleichheit». Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Grendelmeier zu unterstützen.

Zum Antrag der Minderheit I (Engler): Auch hier habe ich mich davon überzeugen lassen, dass dieser Minderheitsantrag die bessere Formulierung enthält als jener der Mehrheit, und zwar vor allem deshalb, weil das Wort «Volk» nach dem Antragsteller auch die Kinder und die Ausländer umfassen soll, währenddem das Wort «Bürgerinnen und Bürger» eben nur die Aktivbürger umfasst.

Ich bitte Sie also, den Antrag Grendelmeier und den Antrag der Minderheit I (Engler) zu unterstützen.

**Ostermann Roland (G, VD):** Les écologistes jugent indispensable que la notion de développement durable figure dans la constitution, et pas qu'une seule fois.

Nous pourrions argumenter longuement en faveur de cette inscription dans notre charte fondamentale. Nous nous bornerons à insister sur le fait que sa présence permet d'affirmer des valeurs éthiques. La Confédération affirmerait ainsi sa volonté de tenir compte des générations futures auxquelles nous nous devons de donner des conditions d'existence que nous-mêmes souhaitons avoir, avec en particulier des ressources naturelles à disposition et une diversité des espèces dûment préservée. Elle montrerait aussi la volonté de tenir compte des autres, par exemple dans ses relations avec les pays en développement, où l'exploitation des ressources non renouvelables peut conduire à la catastrophe.

La préservation à long terme des bases naturelles de la vie constitue un des devoirs essentiels de l'Etat. Certaines obligations sont déjà en vigueur au niveau légal; il importe d'en inscrire le principe dans la constitution. Il faut rappeler que, tant à l'échelon international que national, notre pays a fait sien l'impératif du développement durable. Il s'agit donc d'affirmer explicitement dans notre constitution des préoccupations qui ont valeur éthique et qui expriment une solidarité indispensable entre générations. La Confédération se doit de donner l'exemple dans ce domaine.

Reste à savoir où cette première allusion au développement durable doit figurer. Doit-elle avoir vertu un peu déclamatoire, à l'article 2, et ne concerner que la Confédération, ou doit-elle être un principe de l'activité de l'Etat? Notre préférence va à la seconde éventualité, qui lie l'Etat à tous ses niveaux, fédéral, cantonal et communal. Elle lui attribue ainsi des responsabilités et un devoir.

Nous appuyons donc la proposition de minorité II (Gross Jost). Nous soutenons aussi la proposition de minorité I (Engler) à l'alinéa 1er.

**Fritschi Oscar (R, ZH):** Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, der Fassung der Mehrheit zuzustimmen. Sie weist nach unserer Überzeugung die folgenden Vorzüge auf.

In Absatz 1 verpackt die bundesrätliche Fassung drei der bisherigen vier Staatszwecke, nämlich den Freiheitszweck – den Schutz der Freiheiten und Rechte –, den Zweck der Sicherheit nach aussen – Bewahrung der Unabhängigkeit – und den Zweck der Sicherheit nach innen – Handhabung von Ruhe und Ordnung. Das scheint uns zu einer unausgeglichenen Gewichtung der Staatszwecke insgesamt zu führen. Die Lösung der Mehrheit bringt eine systematisch klare Formulierung, indem sie Freiheit einerseits und Sicherheit nach innen und nach aussen andererseits separat aufführt.

Eine Diskussion gab es bei Absatz 1 zudem über die Frage, ob die Freiheiten und Rechte «des Volkes» oder «der Bürgerinnen und Bürger» zu schützen seien. Der Bundesrat will mit der Bezeichnung «Volk» auch die niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländer mitgemeint haben. In der Präambel braucht er allerdings den Begriff «Volk» anders, denn die Verfassung geben sich ja nur die Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Die Mehrheit der Kommission war entgegen dem Bundesrat der Auffassung, Zweck eines Staates sei es, die Rechte seiner Bürgerinnen und Bürger zu schützen, wobei es einem modernen Staat gut anstehe, nachgeordnet – aber nicht als Staatszweck – einen Teil der Rechte auch den niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern zuzubilligen. Da ist auch Herr Engler zu antworten: Es geht natürlich nicht nur um die Grundrechte, es geht beispielsweise auch um das Stimmrecht, also um die politischen Rechte.

In Absatz 2 unterstützen wir, dass die Förderung der nachhaltigen Entwicklung eingefügt wird. Wir schaffen damit keine Doppelspurigkeit zu Absatz 3, wo die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen als Staatszweck genannt wird, weil der Begriff der Nachhaltigkeit über die ökologische Dimension hinausgeht und eine auf Konstanz ausgerichtete Politik ohne Rösselsprünge meint. Im Gegensatz zur Minderheit II halten wir dafür, der Begriff sei als Zielvorgabe für den Staat im Zweckartikel am rechten Platz und nicht bei den Prinzipien des staatlichen Handelns, also in Artikel 4a, anzusiedeln.

Was schliesslich Absatz 3 der bundesrätlichen Fassung betrifft, befürworten wir wieder die Aufgliederung in zwei Absätze; auch halten wir es für richtig, dass der Begriff «internationale Ordnung» ersetzt wird. Er hätte assoziieren können, dass unser Einsatz für den Frieden allein über die Mitarbeit in internationalen Organisationen geschehe. Die offenere Formulierung ist unseres Erachtens hier auch die bessere.

Persönlich nehme ich, ich gestehe das offen ein, mit einem lachenden und einem weinenden Auge vom bisherigen Zweckartikel Abschied, der in einer herb-knappen Sprache eine bündige Formulierung liefert, die ohne Fachausdrücke – etwa dem der Nachhaltigkeit – auskommt und die für jedermann verständlich ist. Ich sehe aber ein, dass z. B. die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen heute ebenfalls zu den Staatszwecken gehört und dass so eine Erweiterung unabdingbar ist.

Wenn man einer Auffächerung des Zweckartikels zustimmt, dann allerdings ist die Lösung der Mehrheit nach unserer Auffassung die ausgewogenste. Daher bitten wir Sie, dieser Lösung zuzustimmen.

**Präsidentin:** Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie in Absatz 1 der Minderheit I (Engler) und in Absatz 2 der Mehrheit folgt. Die SVP-Fraktion unterstützt die Mehrheit.

**Zwygart Otto (U, BE):** Die LdU/EVP-Fraktion hat sich für die Fassung der Mehrheit entschieden.

Bei Absatz 1 ziehen wir die individualistischere Formulierung, welche von «Bürgerinnen und Bürgern» spricht, der Formulierung «des Volkes» vor. Es ist einerseits liberaler ausgedrückt, aber andererseits für den einzelnen verpflichtender. Aus unserer Mentalität heraus entspricht ja der Begriff «Volk» Bürgerinnen und Bürgern. Das Kollektiv hat auch seine Bedeutung, was sich dann in Absatz 1bis ausdrückt; Unabhängigkeit und Sicherheit können nur vom ganzen Volk erreicht werden. In diesem Kontext bekommt der Absatz 1 die nötige Tiefe und Dimension.

Bei Absatz 2, der die Nachhaltigkeit unterstreicht, scheint uns auch die Formulierung, welche die Mehrheit verankern will, besser und logischer zu sein. Dementsprechend muss ich mich auch dem Vorredner anschliessen. Wir nehmen wirklich Abschied von einer früher prägnanten Zweckformulierung; aber wir müssen, glaube ich, hier aus der Not eine Tugend machen und uns dementsprechend auch an die Gegebenheiten des heutigen, komplexeren Staatswesens anpassen.

Was Frau Grendelmeier in Absatz 2bis formuliert, scheint gemäss unserer Haltung aussagekräftiger und in diesem Sinne auch besser eingepasst zu sein. Wir bitten Sie, diesen Antrag zu unterstützen.

Bei Absatz 4 wird verdeutlicht, dass eine «gerechte Ordnung dieser Welt» nötig ist. Ständerat und Bundesrat weisen in ihrer Formulierung auf Institutionen hin. Das ist wohl zu wenig umfassend, und darum ziehen wir auch hier die Formulierung der Mehrheit vor.

**Aeppli** Regine (S, ZH): Ich spreche für die SP-Fraktion und für den Antrag der Minderheit II (Gross Jost), zum Postulat der Nachhaltigkeit und seiner Verankerung in der Bundesverfassung.

Der Begriff «Nachhaltigkeit» stammt ursprünglich aus der Forstwirtschaft des 18. Jahrhunderts. Man verstand darunter diejenige Form der Holznutzung, bei der maximal so viel abgebaut wird, wie in derselben Periode nachwächst. «Zehren, aber nicht verzehren» ist das Motto.

Nach heutigem Verständnis bezieht sich der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung nicht mehr nur auf die wirtschaftlichen Ressourcen. Er ist zu einem umfassenden Erfordernis geworden, das sich auf alle Lebensgrundlagen bezieht. Im Grunde genommen geht es darum, die Idee und den Wirkungsbereich der Menschenrechte zu bekräftigen und über die Lebenden hinaus auf die zukünftigen Generationen auszuweiten. Wo, wenn nicht in der Verfassung, soll dieser Grundsatz festgehalten werden?

Der Bundesrat wird sagen, mit der Aufnahme der dauerhaften Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen im Zweckartikel sei dem Anliegen Rechnung getragen. In dieser Form schwebt das Ziel allerdings ohne Kontur über der Verfassung und wird auch kaum als Beurteilungskriterium für die Qualität politischen und wirtschaftlichen Handelns dienen können.

Die Kommissionsmehrheit will den Begriff «Nachhaltigkeit» in den Zweckartikel aufnehmen. Das ist insofern ein Fortschritt, als das Prinzip der Nachhaltigkeit als umfassendes gesellschaftspolitisches Anliegen verankert wird. Der Antrag bleibt trotzdem im Programmatischen stecken und gibt in dieser Form keine griffige Interpretationshilfe für staatliches Handeln. Wir sind deshalb der Auffassung, dass das Prinzip der Nachhaltigkeit nicht nur als Zielvorstellung, sondern als Handlungsanweisung in die Verfassung gehört; dass das staatliche Handeln diesem Prinzip verpflichtet werden soll, so wie das staatliche Handeln dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit und der Verhältnismässigkeit verpflichtet ist.

Der Bundesrat hat letztes Jahr einen Strategiebericht zur nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz veröffentlicht. Die Aktionsfelder für Massnahmen zu einer Politik der nachhaltigen Entwicklung, die er darin aufführt, reichen vom internationalen Engagement über Wirtschafts-, Konsumenten- und Sicherheitspolitik bis zur ökologischen Steuerreform. Dieser Bericht ist zwar mit Absicht pragmatisch ausgefallen, aber er zeigt doch, dass der Bundesrat den Beschlüssen der Konferenz von Rio von 1992 Nachachtung verschaffen will und sich dem Prinzip der umfassenden Nachhaltigkeit staatlichen Handelns verpflichtet fühlt. Es wäre deshalb eigentlich zu erwarten, dass er sich dem Antrag der Minderheit Gross Jost anschliessen könnte.

Dass politische Massnahmen nicht nur die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigen dürfen, sondern gewährleisten müssen, dass auch künftige Generationen ihre Bedürfnisse befriedigen können, lässt sich als allgemeines Staatsziel relativ einfach formulieren. Wenn es aber darum geht – und darum geht es in der Konsequenz –, ein Konzept zu entwickeln, das den umfassenden Schutz der natürlichen Lebens- und Wirtschaftsgrundlagen in all ihren Vielfältigkeiten sicherstellt, hätten einige Kernpostulate der Nachhaltigkeit in die Verfassung gehört. Ich denke dabei unter anderem an die Verhinderung neuer und die Reduktion bestehender Grossrisikopotentiale, an den Schutz erneuerbarer Ressourcen oder an die Rücksichtnahme auf die Prinzipien der natürlichen Evolution. Der ökologische Strukturwandel kommt nämlich nicht von selbst, sondern er bedarf der aktiven Neugestaltung unseres Wirtschaftens, wenn den Postulaten einer nachhaltigen Entwicklung Rechnung getragen werden soll. Diese Forderung richtet sich sowohl an die Wirtschaft wie auch an die Politik. Es wäre ein Gebot der Zeit, sowohl die Politik wie die

Wirtschaft darauf zu verpflichten. So weit wird im Verfassungsentwurf leider nicht gegangen.

Ich bitte Sie, wenigstens das staatliche Handeln diesem Grundsatz zu unterstellen und dem Antrag der Minderheit II (Gross Jost) zuzustimmen.

**Leuba** Jean-François (L, VD): Pour les quelques Romands qui écouterait encore, je signale que la proposition Grendelmeier n'a pas été traduite de manière tout à fait correcte. Après «elle favorise une égalité des chances», il faut mettre un point et pas trois points de suspension, sinon on retrouve exactement la formule de la majorité de la commission. Je me suis assuré auprès de Mme Grendelmeier que ce n'était pas ce qu'elle souhaitait.

Le groupe libéral vous encourage à voter la proposition de la majorité de la commission. Je ne m'attarderai que sur deux points:

1. Nous vous invitons à rejeter la proposition Grendelmeier. M. Jutzet a dit tout à l'heure, à juste titre, que le texte de la majorité de la commission était un texte de compromis. Ce compromis est rompu – je suis désolé de le constater et je suis désolé que M. Jutzet donne son appui à la proposition Grendelmeier – avec la proposition Grendelmeier. Nous avons voulu distinguer très clairement l'égalité des chances et l'égalitarisme. Nous avons dit qu'il n'est pas question d'introduire, sous quelque forme que ce soit, un principe égalitariste dans la constitution. En revanche, une majorité s'est trouvée d'accord pour dire qu'il fallait donner aux enfants, notamment, une égalité des chances aussi grande que possible. C'était vraiment l'expression «aussi grande que possible» qui nous paraissait importante, parce que nous ne sommes pas aveugles, nous savons bien que les dons naturels sont distribués de manière irrégulière et non pas de manière égale chez chacun. Par conséquent, l'effort que peut faire l'Etat à cet égard ne peut être qu'un effort qui tienne compte de ces dons naturels. C'est la raison pour laquelle il est parfaitement justifié d'introduire l'expression «aussi grande que possible». En effet si, malheureusement, on a affaire à un handicapé mental, on ne pourra manifestement pas lui donner les chances de devenir conseiller fédéral – encore que, on ne sait jamais! – ou d'occuper une place de professeur d'université. C'est comme ça, c'est la vie et tout dans la nature nous montre que cette règle s'applique. Nous sommes donc d'accord pour que l'homme n'ajoute pas des règles de différenciation, des règles de discrimination aux règles naturelles, mais on ne peut pas nier les règles naturelles. C'est la raison pour laquelle la formulation retenue par la majorité de la commission, qui est encore une fois une solution de compromis, nous paraît être une formule juste.

2. Le développement durable: le groupe libéral est favorable à ce qu'on inscrive ici dans les buts de l'Etat le développement durable. Mais entendons-nous bien: le développement durable, ce n'est pas uniquement une notion environnementale; c'est une notion qui comprend l'économie, les finances, l'environnement bien sûr, les ressources naturelles; cela comprend l'ensemble de l'activité de l'Etat. Par exemple, lorsque nous creusons des déficits dans nos finances publiques, nous ne respectons pas le principe du développement durable, absolument! puisque nous voulons faire porter à nos enfants les dettes que nous contractons aujourd'hui. Par conséquent, si l'on comprend la notion de «développement durable» à l'article 2, à notre avis, dans le seul sens qu'on puisse lui donner, elle doit être maintenue telle quelle.

Je vous invite dès lors à voter, de l'alinéa 1er à l'alinéa 4, la proposition de la majorité de la commission.

**Schmid** Samuel (V, BE), Berichterstatter: Zuerst zu den Absätzen 1 und 1bis: Nach Auffassung der Mehrheit der Kommission bringt die Verfassungskommission eine bessere Gliederung dieses Zweckartikels dadurch zum Ausdruck, dass sie verschiedene Staatszwecke getrennt – in eigenen Absätzen – prominent beschreibt. Gemäss Absatz 1 des Entwurfes des Bundesrates schützt die Schweizerische Eidgenossenschaft «die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes».

An sich sind hier im gleichen Absatz zwei Elemente enthalten. Der Antrag der Mehrheit der Kommission vermeidet dies: In Absatz 1 geht es um die Freiheit und um die Rechte der Bürgerinnen und Bürger und in Absatz 1bis um die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes. Herr Fritschi hat in seinem Votum – zu Recht – deutlich darauf hingewiesen.

Nun unterscheidet sich der Antrag der Mehrheit der Kommission allerdings auch noch dadurch, dass er von «Bürgerinnen und Bürgern» spricht. Was wollen wir damit sagen? Auch das ist in der Kommission deutlich geworden. Unter «Bürgerinnen und Bürgern» verstehen wir diejenigen Aktivbürger, die hier – gestützt auf ihre Nationalität – spezielle Rechte genießen. Die übrigen Bewohner der Schweiz – das darf nicht unterschlagen werden – haben natürlich ebenfalls Rechte. Das wird aber später unter den Grundrechten allgemein geregelt. Hier geht es um den Staatszweck. Auch der Staatszweck beinhaltet selbstverständlich die Wahrung der Grundrechte. Es geht aber vorab um diese internen und politischen Gestaltungsrechte. Nach unserer Auffassung würden die «Rechte des Volkes» weiter gehen.

Um in der ganzen Verfassungsrevision einer gleichen Logik zu folgen, haben wir uns die Begriffe vom Bundesamt für Justiz definieren lassen. Unter dem Begriff «Volk», wie er im Entwurf des Bundesrates enthalten ist, versteht man die Gesamtheit der Menschen, die in einer Gesellschaft leben, die ein definiertes Territorium bewohnen. Gerade bei diesem Schutz der Freiheit und der Rechte geht es eben vorweg um die speziellen Rechte der Bürgerinnen und Bürger und nicht um die später ebenfalls garantierten Grundrechte, die für alle Menschen in diesem Gebiet gelten.

Ich bitte Sie daher, bei Absatz 1 der Mehrheit zu folgen und den Antrag der Minderheit I abzulehnen.

Zum Antrag der Minderheit II zu Artikel 2 Absatz 2 bzw. Artikel 4a Absatz 1: Die Mehrheit will die nachhaltige Entwicklung als Staatszweck in Artikel 2 aufnehmen. Dagegen will die Minderheit II die nachhaltige Entwicklung als weiteren Grundsatz staatlichen Handelns in Artikel 4a verankern. Zum Argument der Mehrheit: Herr Leuba hat deutlich darauf hingewiesen, dass die nachhaltige Entwicklung ein Ziel im allgemeinen Sinne sein soll und nicht ein staatsleitender Grundsatz bzw. ein übergeordnetes formales Prinzip gemäss Artikel 4.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit II abzulehnen und der Mehrheit zu folgen.

Ich erlaube mir noch eine Bemerkung zu Artikel 2 Absatz 2bis und zum Antrag Grendelmeier. Zuerst grundsätzlich zur Chancengleichheit: Die Chancengleichheit, wie sie hier im Zweckartikel Aufnahme finden soll, ist ein Kompromissvorschlag. Es wurde vom ursprünglich erweiterten Vorschlag abgesehen, der darauf hinauslief, dass man auch ausgleichende Massnahmen gefordert hätte, um zur Chancengleichheit zu gelangen. Das wurde aber abgelehnt. Es wurde auch kein entsprechender Minderheitsantrag aufgenommen, und die Kommission hat sich dann mehrheitlich zur vorliegenden Fassung mit dem relativ starken Begriff «sorgen für» durchgerungen.

Ich habe meine Zweifel, ob Frau Grendelmeier von den gleichen Voraussetzungen ausgeht. Wir gingen davon aus, dass mit «sorgen für» doch ein stärkeres Wort gewählt wird, als das, was unter «fördern» verstanden wird. Wenn ich bloss fördern, brauche ich ein Ziel nicht hartnäckig anzustreben. Wenn ich dafür Sorge, ist das doch eine weit grössere Verpflichtung. Allerdings – deshalb ist die Diskussion wahrscheinlich eher akademisch – halte ich auch hier ausdrücklich fest, dass es nicht um ein justitierbares Grundrecht geht. Es kann kein Auftrag an den Gesetzgeber abgeleitet werden, gestützt auf diese allgemeine Umschreibung des Staatszweckes tätig zu werden. Deshalb ist wahrscheinlich auch die Diskussion über die spätere Wirkung des Inhaltes nicht derart entscheidend.

Immerhin, die Kommissionsmehrheit war klar der Auffassung, dass die Chancengleichheit, die eben nicht einem Egalitarismus gleichkommt, in diesem Sinn verstanden, ein urdemokratisches Recht ist und dieses Recht durchaus verdient, an prominenter Stelle aufgenommen zu werden. Die Chancengleichheit ist nicht zuletzt auch ein Ziel des Mittelstandes. Ge-

rade der Mittelstand fordert für seine Gruppe, dass Aufstiegsmöglichkeiten, eben Chancengleichheit, geschaffen werden, in dem Sinne, wie es hier aus der Diskussion hervorging.

Ich bitte zum einen, Artikel 2 Absatz 2bis grundsätzlich aufzunehmen, und zum zweiten, bei der Fassung der Kommission zu bleiben.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** La majorité de la commission vous propose un texte plus élaboré ou en tout cas plus structuré. Ce texte est équilibré et je vous invite à l'adopter sur les six points, comme vous le propose la majorité.

A l'article 2 alinéa 1er, il y a une discussion à propos de la signification à donner aux termes de «peuple» et de «citoyens». La majorité de la commission part de l'idée que le but de la Confédération – et je vous rappelle que nous avons maintenu le titre que proposait le Conseil fédéral «La Confédération suisse» et pas simplement «Dispositions générales» – est essentiellement, d'abord de garantir les droits des citoyens, alors que les autres seraient à prendre en considération au niveau des droits fondamentaux.

Vous aurez remarqué que je fais partie de ceux qui, avec la minorité I, estiment qu'il faut avoir une optique moins égoïste et pas trop unilatérale à ce niveau, et que le fait de mentionner le peuple plutôt que les citoyens ne conduit pas à introduire ici, comme certains le craignent, le droit de vote pour les étrangers. Mais il est clair que la Confédération ne saurait se limiter à garantir les seuls droits et la liberté de ses citoyens.

A l'article 2 alinéa 2, la minorité II vous propose de ne pas mentionner à cet endroit l'aspect du développement durable, mais de lui réserver un article spécial. La majorité de la commission est d'avis qu'il faut introduire le développement durable en tant qu'objectif, en tant que but de l'Etat, et pas seulement en qualité de principe devant guider l'activité de l'Etat. J'ai d'ailleurs quelque peine à suivre l'argumentation des défenseurs les plus convaincus du principe du développement durable que voudraient être M. Gross Jost et les cosignataires de la proposition de minorité II, puisqu'il me semble que leur façon de procéder consiste plutôt à atténuer la portée de cette disposition, et que parler d'autres principes de l'activité de l'Etat est moins fort que de dire que c'est un but. D'autre part, la formule choisie, selon laquelle «l'activité de l'Etat doit tenir compte du développement durable» n'est, à mon sens, en tout cas pas plus forte que celle qui dit que la Confédération doit «favoriser» le développement durable.

La majorité de la commission vous invite donc à rejeter la proposition de minorité II (Gross Jost) et à adopter la proposition de la majorité à l'article 2 alinéa 2.

Quant à la proposition Grendelmeier à l'alinéa 2bis concernant l'égalité des chances, comme l'a dit M. Leuba, il y a lieu en tout cas, dans le texte proposé par la majorité de la commission, de ne pas maintenir les termes «aussi grande que possible», mais de maintenir «entre les citoyens». Je pense que la façon dont se présente ce texte pourrait induire en erreur.

Mme Grendelmeier avoue elle-même qu'elle nous propose probablement une subtilité. Personnellement, je crains que cette subtilité n'aille à l'encontre de l'objectif qu'elle vise, puisque la formule de la majorité, en français plus peut-être encore que dans la version allemande, qui parle de «garantir» une égalité des chances, est une façon beaucoup plus précise de fixer l'objectif que l'on veut atteindre que le terme de «favoriser» une égalité des chances.

Il est vrai que sur le fond, on est tous d'accord: il faut garantir cette égalité des chances. On est conscients aussi du fait qu'on ne saura jamais éliminer totalement tous les éléments qui font que, malgré tout, cette égalité ne peut pas être réalisée. Mais si, au départ déjà, vous fixez l'objectif d'une manière quelque peu diffuse, vous aurez encore beaucoup plus de peine à l'atteindre que si vous savez au moins quel objectif vous voulez atteindre.

C'est pourquoi, à l'alinéa 2bis, même si la commission n'a pas discuté de cette proposition Grendelmeier, je vous invite néanmoins à rester fidèles à la version de la majorité de la commission, qui vous propose une formule plus claire. Pour



le reste, je vous invite à adopter les six points proposés par la majorité de la commission.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Artikel 2 umschreibt die Zwecke des schweizerischen Bundesstaates. Die festgelegten Staatszwecke weisen dem Bund weder Kompetenzen zu, noch können sie von den Bundesbehörden direkt angewendet werden. Vielmehr dient der Zweckartikel im wesentlichen dem besseren Verständnis der Bundesverfassung und ist daher Auslegungshilfe bei der Anwendung der einzelnen Normen. Der Staat als Gesamtheit, das heisst Bund und Kantone, müssen sich von den umschriebenen Zwecken leiten lassen und sich bemühen, diese Zwecke in ihren jeweiligen Kompetenzbereichen zu erreichen.

In Absatz 1 kommen die gesicherten Werte zum Ausdruck. Der Staat hat die Freiheit und die Rechte des Volkes zu schützen, und er hat die Unabhängigkeit des Landes nach innen wie nach aussen zu wahren. Hier bei Absatz 1 möchte ich Sie bitten, der Minderheit I (Engler) zuzustimmen. Es erscheint irgendwie widersprüchlich, beim Staatszweck, wenn es um den Schutz der Rechte geht, von den 1,3 Millionen Ausländerinnen und Ausländern Abstand zu nehmen, sie dann aber bei den Grundrechten doch wieder einzubeziehen. Das ist eine Inkohärenz, die uns nicht vertretbar erscheint.

Absatz 2 statuiert den elementaren Staatszweck der Wohlfahrtsförderung. Er enthält ein klares Bekenntnis zum Sozialstaat, allerdings keine Gesetzgebungsaufträge. Diese folgen im Artikel über die Sozialziele und bei den einzelnen Kompetenznormen des Bundes. Absatz 2 nennt weiter die Aufgabe, den inneren Zusammenhalt zu wahren. Dies ist eines der grossen Themen der Willensnation Schweiz. Gleichzeitig wird aber auch die kulturelle Vielfalt erwähnt. Darin enthalten ist das deutliche Bekenntnis zum föderalistischen Gedanken der Vielfalt in der Einheit.

Absatz 3 erwähnt sodann zwei grundlegende Staatsaufgaben, die sich kontinuierlich entwickelt haben und sich heute als Bestandteile des Bundeszweckes aufdrängen: Zum einen soll sich der Staat für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen einsetzen. Die Schweiz wird künftig nur bestehen können, wenn sie ihre natürlichen Lebensgrundlagen schützt. Damit wird der in der Präambel nur generell ausgeführte Gedanke von der Verantwortung gegenüber unseren Nachkommen präzisiert. Zum anderen soll der Staat zu einer friedlichen und gerechten internationalen Ordnung beitragen. Damit wird der Tatsache, dass die Schweiz Teil der Völkergemeinschaft ist, Rechnung getragen.

Im einzelnen lässt sich über die hier gewählten Formulierungen trefflich streiten. Im Hinblick auf die Bereinigung im Zweitrat muss ich Ihnen aber klar avisieren, dass wir gegenüber dem neuen Begriff der Chancengleichheit, wie er sowohl im neuen Artikel 2bis als auch im Antrag Grendelmeier vorkommt, doch grosse Bedenken haben. Denn «Chancengleichheit» ist zwar ein sehr gängiger, aber auch ein sehr schillernder Begriff. Wie schillernd er ist, haben ja die Ausführungen Ihres Kommissionsreferenten gezeigt.

Wir sind uns in diesem Saal sicher darüber einig, dass Chancengleichheit in dem Sinne bestehen muss, dass jede Bürgerin und jeder Bürger in unserem Lande im Sinne einer offenen Gesellschaft Gelegenheit haben müssen, aufgrund eigener Leistungen Karriere zu machen, auch in dem Sinne, dass sie die Möglichkeit eines freien, diskriminierungsfreien Zugangs zu unseren Bildungsinstitutionen haben müssen. Aber der Begriff der Chancengleichheit hat daneben natürlich auch den Hintergrund – Herr Jutzet hat das angetönt –, dass wir mit unterschiedlichen Startchancen ins Leben treten. Wenn man dann in den Begriff der Chancengleichheit hineininterpretiert, man erwarte, dass der Staat diese ungleichen Startchancen nun auch kompensiert, dann übernimmt sich der Staat nach Auffassung des Bundesrates.

Ich befürchte einfach folgendes: Wenn wir diesen neuen Begriff so hineinnehmen – er findet sich, soviel ich weiss, nicht in anderen Verfassungen –, laufen wir Gefahr, dass wir ganz unterschiedliche Erwartungen an ihn haben. Ich muss Ihnen diese Bedenken bereits hier mit Blick auf das Differenzbereinigungsverfahren anmelden.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit I  
Für den Antrag der Mehrheit

74 Stimmen  
55 Stimmen

*Abs. 1bis – Al. 1bis*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit II

86 Stimmen  
51 Stimmen

**Präsidentin:** Dieser Entscheid gilt auch für Artikel 4a.

*Abs. 2bis – Al. 2bis*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission  
Für den Antrag Grendelmeier

86 Stimmen  
54 Stimmen

*Abs. 3, 4 – Al. 3, 4*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 3**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Lachat** François (C, JU): Au nom d'une forte minorité, à laquelle d'ailleurs appartient le nouveau conseiller fédéral, Pascal Couchepin – et ceci peut être symptomatique –, j'ai l'honneur de vous présenter un amendement à l'article 3 alinéa 2, qui consiste en la simple adjonction d'un adverbe: «explicitement».

Le Conseil des Etats, à son nouvel article 34a, n'a pas traité de cet adverbe, même s'il ajoute une cautèle en disant à l'alinéa 2: «Elle – la Confédération – n'assume que les tâches qui réclament une réglementation uniforme.»

Voyons ceci d'un peu plus près. Cet article 3 pose l'un des cinq éléments fondamentaux de notre Confédération: structure du fédéralisme à l'article 1er, but de la Confédération à l'article 2, fédéralisme fondé sur la souveraineté des cantons à l'article 3, Etat fondé sur le droit à l'article 4, et langues nationales à l'article 5.

Je vous dirai tout d'abord que «chat échaudé craint l'eau froide», et c'est mon cas. Nous l'avons d'ailleurs remarqué dans le traitement de l'article 81 du projet du Conseil fédéral: la «Nachführung» nous a condamnés à créer une disposition constitutionnelle pour que la loi fédérale du 6 octobre 1989 concernant l'encouragement des activités de jeunesse extrascolaires trouve une base et ne se situe pas comme un luddion entre ciel et terre.

Nos débats ont d'ailleurs démontré à l'envi que la chose n'était pas claire. Il faut en effet éviter qu'au nom de compétences implicites, la volonté du constituant – et, que je sache, chez nous, c'est encore et toujours le peuple et les cantons – ne soit contournée par le législateur. Or, nous devons constater que même en présence d'un article repris explicitement, stricto sensu, de la constitution de 1874, le législateur, sur proposition du Conseil fédéral, s'est lancé, sans base constitutionnelle, dans la rédaction d'une loi, créant ainsi une compétence fédérale.

Et pourtant, les compétences des cantons sont clairement délimitées à l'article 3, de même d'ailleurs que les compétences de la Confédération. Cet article pose la clause générale de compétences, et ceci en faveur des cantons.

Tirer prétexte de l'alinéa 2 pour prétendre à des compétences implicites, c'est tout à la fois solliciter le texte, rendre opaque sa lisibilité, lui enlever son rôle pédagogique, et augmenter l'impression générale qui dit: à quoi cela sert-il de voter? Quoi qu'il en soit, ils font ce qu'ils veulent! Or, ici comme ailleurs, nous avons à faire acte de politique et non pas acte juridique.

Pour que les choses soient claires, et elles vont toujours mieux en le disant, toute nouvelle compétence de la Confédération doit être clairement déléguée, et non pas à la suite d'une interprétation des textes. Il faut donc, et tel est le but de ma proposition de minorité, éviter que le législateur ne se transforme en constituant sans en avoir le droit, et ceci surtout en l'absence d'une véritable cour constitutionnelle.

**Schlüer Ulrich (V, ZH):** Die Erneuerung der Bundesverfassung kann nicht nur darin bestehen, dass wir Bestehendes und durchaus Anerkanntes neu und vielleicht etwas griffiger formulieren. Sie muss auch darin bestehen, dass wir Prinzipien, die aufgeweicht worden sind, wieder so in die Verfassung schreiben, dass sie von den Bürgerinnen und Bürgern mitgetragen und als gültig anerkannt werden.

Nun ist das Bekenntnis zum Föderalismus – heute verwenden dazu viele häufiger das modernere Wort «Subsidiarität» – zweifellos ein Bekenntnis, zu dem sich eigentlich jedermann bereit finden kann. Um so mehr haben wir dafür zu sorgen, dass dieses Bekenntnis nicht zu einer Leerformel verkommt. Der Föderalismus ist ein Wesenszug unseres Staates; er war es in der Vergangenheit und ist es auch heute. Das Bekenntnis zum Föderalismus ist ein Bekenntnis zum freiheitlichen, zum dezentralisiert organisierten Staat.

Wenn jetzt die Minderheit Lachat, die wir von der SVP-Fraktion unterstützen, dieses Bekenntnis mit dem Wort «ausdrücklich» aufwertet, so ist dieser Antrag ein durch und durch zeitgemässer Antrag.

Wir haben soeben die Prinzipien im Zweckartikel der Bundesverfassung erweitert. Wir werden in wenigen Minuten, vielleicht auch erst morgen, über die Nachhaltigkeit als neues Prinzip, als neuen Grundsatz, abzustimmen haben. Wir alle wissen, dass gerade dieses Prinzip der Nachhaltigkeit ein schwammiges Prinzip ist, das von vielen Mitbürgerinnen und Mitbürgern nicht verstanden bzw. als Leerformel empfunden wird. Das weckt die Versuchung, durch Entscheidungen und Einrichtungen von oben das Volk belehren zu wollen, dem Volk von oben Vorschriften und Auflagen überzustülpen, als wäre das Volk nicht fähig, selber zu entscheiden, wie es seine Verhältnisse ausgestalten will.

Der Antrag der Minderheit Lachat ist ein Bekenntnis zum schlanken Staat, zum dezentralisierten Staat, zu einem Staat, der sich nicht selbst ständig überfordert. Er bekennt sich zu einem Staat, der nicht den Besserwisser zum Staatslenker ernennt.

Wenn jemand aufgrund eines abstrakten Prinzips, wie die Nachhaltigkeit eines ist, besser zu wissen vorgibt, was dem Souverän dienlich oder nicht dienlich ist, so muss er wenigstens klar begründen, dass sein Besserwissen aus besserem Wissen resultiert. Was unseren Staat heute lähmt, sind die sich überlappenden, die verschachtelten Verantwortlichkeitsbereiche. Diese sind zustande gekommen, weil wir dem Föderalismus nicht mehr jenes Gewicht einräumen, das ihm gebührt. Der Antrag der Minderheit Lachat ist geeignet, hier wenigstens eine Verbesserung in Form einer Barriere zu setzen, wonach ausdrücklich begründet werden muss, dass ein angeblich besseres Wissen auch begründet ist.

In diesem Sinne ersuche ich Sie im Namen der SVP-Fraktion, die Minderheit Lachat zu unterstützen und damit den Föderalismus aufzuwerten.

**Engelberger Edi (R, NW):** Die FDP-Fraktion unterstützt mit grosser Mehrheit die Fassung des Bundesrates und lehnt die Minderheit Lachat ab.

Die Einfügung des Begriffes «ausdrücklich» in Absatz 2 ist nach unserem Dafürhalten zu einschränkend, weil es wirklich nicht möglich sein wird, alles ausdrücklich in der Bundesverfassung zu verankern, auch wenn es das Ziel der Nachführung ist, ungeschriebenes Verfassungsrecht in die neue Bundesverfassung aufzunehmen. Deshalb ist die Fassung der Minderheit Lachat unseres Erachtens zu eng, vor allem, wenn man weiss, dass es ungeschriebenes Verfassungsrecht in dreierlei Arten gibt, die es zu beachten gilt: so etwa das Verfassungsrecht kraft Sachzusammenhanges oder kraft föderativen Staatsaufbaus und schlussendlich auch das

Verfassungsrecht kraft Gewohnheitsrechtes. Dies sollte nach der Nachführung schlussendlich keine Rolle mehr spielen, wird sich aber auch im Laufe der Jahre durch verschiedenste Auslegungen wieder entwickeln.

Ohne jetzt noch auf einzelne Beispiele einzugehen, ist doch festzuhalten: Der Antrag der Minderheit Lachat widerspricht dem, was die Verfassung letztlich leisten oder bieten kann, und sie ist ohne diese Einfügung mit Bestimmtheit nicht schwammiger, wie meine Vorredner meinten. Die Begründungen des Bundesrates haben uns überzeugt. Deshalb unterstützen wir die Fassung des Bundesrates für eine offenere, nicht allzu einengende Lösung.

Ich beantrage Ihnen im Namen der FDP-Fraktion, der Mehrheit zuzustimmen.

**Sandoz Suzette (L, VD):** Le groupe libéral soutient la proposition de minorité Lachat. Elle considère en effet, et je ne vais pas reprendre les excellents propos de M. Lachat, qu'en précisant que seules les compétences qui ont été expressément conférées à la Confédération par la constitution vont être celles sur lesquelles nous nous appuierons pour légiférer valablement, c'est la reconnaissance que nous voulons traiter le peuple avec honnêteté. Nous annonçons clairement quelles sont les bases nécessaires pour que nous puissions clairement exercer le mandat de législateur.

A un moment où la méfiance est malheureusement très répandue à l'égard des autorités, c'est probablement un acte de courage et d'honnêteté que propose la minorité Lachat, que le groupe libéral soutient aussi énergiquement qu'il le peut.

**Schmid Samuel (V, BE),** Berichterstatter: Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen eine Formulierung, die nichts am föderalen Aufbau unseres Staates ändern will. Allerdings trägt sie auch dem Umstand Rechnung, dass es «implicit powers» gibt. Diesem aus dem amerikanischen Bundesstaat geschöpften Begriff geht auch unsere Lehre nach. Sie geht davon aus, dass der Bund allein von seinem Bestand her gewisse Kompetenzen hat, die übrigens von den föderalen Gliedstaaten strenggenommen auch nicht bestritten werden. Ich nenne ein Beispiel: Der Bund kann sein Wappen gestalten, ohne dass die Bundesverfassung ihm diese Kompetenz ausdrücklich gibt. So gibt es eine Reihe von anderen Beispielen, bei denen eine wörtliche Auslegung dieses ausdrücklichen Vorbehaltens der Kompetenzübertragung nicht mehr deutlich beachtet wird.

Für die Minderheit Lachat geht es darum, deutlich zu machen, dass der föderale Staatsaufbau beibehalten werden soll und dass diesem Wildwuchs, der in der Dynamik der Aufgaben, die der Bund zu erledigen hat, möglicherweise zu erkennen ist, Einhalt geboten wird, dass eben diese Dynamik gebrochen werden kann.

Die Kommission hat der hier vorliegenden Fassung mehrheitlich zugestimmt. Ich bitte Sie, dem Antrag der Mehrheit ebenfalls zuzustimmen. Persönlich würde ich den Antrag der Minderheit Lachat vorziehen.

**Deiss Joseph (C, FR),** rapporteur: L'article 3 est l'un des éléments de la définition de notre fédéralisme. Il s'agit de l'aspect du fédéralisme qui est basé sur la souveraineté des cantons. C'est un principe central qui distingue notre fédéralisme d'autres systèmes où la délégation du pouvoir se fait à partir d'un pouvoir central.

La majorité de la commission, par 19 voix contre 11, vous invite à maintenir la version du Conseil fédéral. La minorité voudrait que les compétences soient attribuées à la Confédération «explicitement». Mme Sandoz a parlé d'«expressément», ce qui veut dire plus ou moins la même chose, à savoir qu'il faut une disposition constitutionnelle écrite, en principe, pour que la Confédération puisse devenir active. Or, pour la majorité de la commission, cela ne semble pas praticable jusqu'au bout, puisqu'il y a divers niveaux de droit constitutionnel. Il y a des pouvoirs qui peuvent naître en raison de la concomitance des objets; il y a des compétences qui peuvent découler de la construction fédéraliste de notre

pays, qui implique que la Confédération devienne active à certains niveaux; et il y a aussi le droit coutumier. Dans tous ces cas, il n'y aurait pas de base constitutionnelle écrite, ce qui rendrait, par conséquent, la Confédération incapable d'assumer dans ces domaines ses devoirs.

Pour ces raisons, la majorité de la commission vous invite à ne pas donner dans un fédéralisme excessif qui rendrait impossible notre fonctionnement au niveau fédéral.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Bei Artikel 3, dieser Grundnorm des schweizerischen Föderalismus, haben wir und haben auch Ihre Kommission und der Ständerat bewusst einen Traditionsanschluss gewählt. Wir übernehmen praktisch den Artikel 3 der geltenden Bundesverfassung. Die Kantone sind souveräne Staaten in dem Sinn, dass sie alle nicht dem Bund zugewiesenen Kompetenzen und eine Gebietshoheit ausüben sowie eine weitgehende Organisationsautonomie wahrnehmen. Sie sind insofern souverän, als sie eigenständige Hoheitsgewalt ausüben. Dagegen sind sie nicht souverän im Sinne des Völkerrechts; völkerrechtsunmittelbar sind nur die einzelnen Staaten, und da sind die Kantone natürlich Glieder des Bundesstaates.

Gemäss Absatz 2 soll der Bund im wesentlichen nur jene Aufgaben erfüllen, die ihm die Verfassung zuweist. Herr Lachat möchte nun mit dem Antrag der Minderheit noch das Wort «ausdrücklich» aufnehmen. Ich möchte Sie bitten, davon Abstand zu nehmen – nicht weil der Bund sich irgendwelche Kompetenzen erschleichen möchte, aber es ist in der Lehre heute unbestritten, dass der Bund gewisse Aufgaben dank Sachzusammenhang erfüllen muss. Wenn beispielsweise die Verfassung dem Bund ein klar zu erreichendes Ziel vorschreibt, muss der Bund auch die Mittel bestimmen können. Gewisse Zuständigkeiten ergeben sich auch kraft föderativen Staatsaufbaus. Der Bund bestimmt beispielsweise die Form der Schweizerfahne, unserer Nationalflagge. Wenn Sie dem Antrag der Minderheit Lachat zustimmen würden, müssten wir auch dafür eine eigene Kompetenz haben.

Genau um die Frage des «ausdrücklich» fand damals, bei der Gründung unseres Bundesstaates, eine grosse Debatte statt. Schon im Jahre 1848 war die Mehrheit der Räte der Meinung, dass sei doch zu eng. Es genüge die Formulierung, wie sie jetzt auch der Bundesrat und der Ständerat in Absatz 2 wieder vorgeschlagen haben.

Dazu kommt noch ein weiterer Gedanke: Bisher konnten die Kantone nichts gegen Grenzüberschreitungen des Bundes unternehmen. In der Justizreform sehen wir aber neu, ganz klar und ausdrücklich vor, dass die Kantone beim Bundesgericht klagen können, wenn der Bund gegen diesen Artikel 2 verstösst. Sie haben also auch hier eine zusätzliche Garantie, dass es nicht zu Grenzüberschreitungen des Bundes kommt. Es wäre wirklich Ironie des Schicksals, wenn wir heute, im Jahre 1998, im partnerschaftlichen Föderalismus hinter das zurückgehen würden, was die Gründer unseres Staates im Jahre 1848 als ganz klar zu einengend abgelehnt haben.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit	63 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	61 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

*Angenommen – Adopté*

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

## Dreizehnte Sitzung – Treizième séance

Mittwoch, 18. März 1998

Mercredi 18 mars 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Leuenberger Ernst (S, SO)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

#### Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)

A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)

#### Art. 3a

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Leuba

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition Leuba

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Leuba** Jean-François (L, VD): J'aimerais faire tout d'abord une remarque préalable.

La commission, comme vous l'ont dit les rapporteurs, dans une interprétation pour le moins discutable – et je suis modeste en disant cela – de la loi sur les rapports entre les Conseils, a refusé d'examiner la version du Conseil des Etats telle qu'elle résultait des délibérations du plénum du Conseil des Etats qui, pour cette partie de la mise à jour de la constitution, était Conseil prioritaire.

Cela a pour conséquence que je me suis vu contraint, chaque fois que j'ai estimé que la version du Conseil des Etats était meilleure que celle de notre commission, de présenter une proposition individuelle en faveur de la version du Conseil des Etats. Malheureusement, cela m'a entraîné à faire 13 propositions individuelles en faveur de la version du Conseil des Etats. J'estime que si nous perdons du temps maintenant, lors du premier débat, avec ce système, nous pourrions en gagner en éliminant un certain nombre de divergences qui disparaîtraient du premier coup si nous pouvions nous rallier à la version du Conseil des Etats.

Je regrette que la commission n'ait pas procédé comme le proposait d'ailleurs son président, ce qui nous met maintenant dans la situation d'être un premier Conseil «bis», si j'ose dire, dans l'examen de cette révision.

Ma proposition n'est pas absolument révolutionnaire et ne bouleverse pas la constitution. Simplement, le Conseil des Etats a estimé, à juste titre à mon sens, que l'article 5 du projet du Conseil fédéral qui concerne les langues devait être remonté et mis après l'article 3 qui concerne le fédéralisme. Il est tout à fait clair d'abord qu'entre les langues et le fédéralisme il y a une certaine connexion, même si elle n'est pas ab-

solue – certains cantons sont bilingues, n'est-ce pas, Messieurs les rapporteurs? –, mais il y a quand même un ordre logique. Et surtout, le Conseil des Etats a bien vu que certaines choses nous sont données, et ce qui nous est donné, de toute évidence, c'est la structure de la Confédération par l'énumération des cantons, article 1er; c'est le but de la Confédération, article 2; c'est le fédéralisme, article 3; et c'est le plurilinguisme, l'existence de plusieurs langues dans notre pays. Ensuite, les principes de l'activité de l'Etat, article 4, ça, c'est beaucoup plus contingent et ce n'est pas un donné.

Par conséquent, la place normale de l'article sur les langues est après l'article sur le fédéralisme et avant l'article sur les principes de l'activité de l'Etat. Il n'y a pas de modification matérielle quant au contenu de l'article.

Je vous prie d'accepter cette proposition qui n'est pas une invention de ma part, c'est la décision du Conseil des Etats. Nous pouvons ainsi éliminer sans aucune difficulté une divergence qui aurait sans doute été éliminée si la commission avait examiné la décision du Conseil des Etats.

**Schmid** Samuel (V, BE), Berichterstatter: Ich kann keinen Kommissionsstandpunkt vertreten; ich äussere meine persönliche Auffassung. Ich teile die Meinung des Antragstellers, auch wenn ich nicht in der Lage bin, die Meinung einer Mehrheit der Kommission verbindlich vorauszusehen.

Welches ist die Logik in der Artikelabfolge gemäss Ständerat? Es wird in Artikel 1 vom Staatsgebiet gesprochen, in Artikel 2 von den Zielen dieser staatlichen Gemeinschaft, in Artikel 3 vom Föderalismus, gestützt auf die Souveränität der einzelnen Kantone, dann – nach Antrag Leuba – von den Sprachen, die als kulturelle Grundlage dieses Landes anerkannt werden, und schliesslich folgt die formelle Abstützung dieser Gesellschaft auf den Rechtsstaat. Sie können die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns – Artikel 4 – selbstverständlich vor die Sprachen nehmen. Wenn Sie aber der Logik folgen können, dass zuerst das Staatsgebiet, dann die Menschen und die Gesellschaft und schliesslich das Recht dieser Gesellschaft erwähnt werden sollen, kann dem Antrag Leuba zugestimmt und damit eine Differenz aus dem Wege geräumt werden.

Persönlich werde ich dem Antrag Leuba zustimmen.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Le titre premier est très dense puisqu'il ne comporte que cinq articles. Il comporte aussi une certaine logique: dans l'article 1er, il est question de la structure du fédéralisme; l'article 2 fixe le but de la Confédération; l'article 3, on l'a vu hier, fonde le fédéralisme sur la souveraineté des cantons. Faut-il parler d'abord des langues et ensuite de l'Etat de droit, ou l'inverse, comme le voulait le Conseil fédéral et la commission de notre Conseil qui l'a suivi? Il est vrai que la décision du Conseil des Etats n'était pas présente lors de nos débats en commission. Je pense que ce n'est pas une question qui va changer l'histoire de notre pays.

Il faut encore savoir que la majorité de la commission vous propose d'insérer un article 3b qui fera que l'ordre, de toute façon, ne sera pas tout à fait le même que celui du Conseil des Etats.

En tant que président de la commission, j'aurais peut-être là plutôt des arguments utilitaristes. Si vous soutenez la proposition Leuba, nous aurons une divergence de moins avec le Conseil des Etats. Il y a assez d'occasions d'en avoir sur d'autres articles.

**Präsident:** Es geht um die «historische» Frage, ob denn die Landessprachen in Artikel 3a oder in Artikel 5 aufgezählt werden sollen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Leuba

96 Stimmen

Für den Antrag der Kommission

5 Stimmen

#### Art. 3b

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

**Fritschi** Oscar (R, ZH): Der Einfügung eines Artikels 3b stand eine sehr diskussionswürdige Idee zu Gevatter. Sie ging dahin, dass mit zunehmender staatlicher Tätigkeit, mit der Entwicklung in Richtung Leistungsstaat, eine Anspruchshaltung geweckt worden sei, die es wünschbar mache, in der Verfassung – gewissermassen komplementär zum ausgebauten Grundrechtskatalog – auch einen Artikel über die Pflichten, vor allem aber über die Eigen- und Mitverantwortung des Individuums einzufügen. Reste dieser löblichen Absicht sind vor allem in Absatz 2 gemäss Antrag der Minderheit II zu erkennen. Absatz 1 kann von dieser ursprünglichen Absicht her gesehen aber bestenfalls als gutgemeint, wenn nicht von vornherein als kontraproduktiv gesehen werden. Dieser Absatz sollte aus folgenden Gründen gestrichen werden:

Zum einen: Der Absatz ist schon formell-sprachlich einigermaßen verunglückt. Es soll Menschen mit recht abartigen Neigungen geben. Diesen zu gewährleisten, dass sie ihre Neigungen entfalten können, ist wohl kaum gemeint. Mit dem Begriff «Neigungen» kann man hier wahrscheinlich nicht arbeiten.

Zum andern aber, und das ist materiell entscheidend, steht ein Wort zuviel, nämlich das Wort «können». Hiesse der Satz: «Jede Person soll ihre Fähigkeiten entfalten und entwickeln», wäre das ein unliberales Postulat. Der Satz würde dem Credo jedes Liberalen entsprechen, dass der Staat zwar gute Voraussetzungen für die Entwicklung des Individuums schaffen soll – etwa durch ein gutes Schulangebot –, dass die persönliche Entfaltung letztlich aber eine Holschuld des einzelnen und nicht eine Bringschuld des Staates darstellt.

Durch die Formulierung, dass der einzelne sich soll entfalten «können», verkehrt sich der Satz aber annähernd in sein Gegenteil, weil ein Anspruch an den Staat durchschimmert, er habe dieses Können zu ermöglichen: er habe das Individuum in die Lage zu versetzen, dass es seine Selbstverwirklichung erreiche. Das wäre aber genau das, was nicht die ursprüngliche Absicht war, als man mit diesem Artikel ein Gegengewicht zu den erweiterten Grundrechten schaffen und die Eigenverantwortung des einzelnen betonen wollte. Es wäre eine weitere deklamatorische Erklärung in der Verfassung, die zumindest subkutan den Staat und nicht, wie angestrebt, den einzelnen in die Pflicht nimmt, und zwar in eine Pflicht, die der Staat nicht erfüllen kann und letztlich nicht erfüllen soll. Im Namen einer starken Minderheit der Kommission – Absatz 1 wurde mit 18 zu 14 Stimmen beschlossen – bitte ich Sie, auf diesen missverständlichen, wenn nicht gar kontraproduktiven Absatz 1 zu verzichten.

**Schluer** Ulrich (V, ZH): Der Antrag der Minderheit II wird unterstützt von der SVP-Fraktion, so wie unsere Fraktion auch den soeben begründeten Minderheitsantrag I (Fritschi) unterstützt. Diese beiden Minderheitsanträge haben nur in Verbindung miteinander Sinn.

Wenn wir die Verfassung nachführen, stellt sich uns die Frage: Was für einen Staat wollen wir? Was für ein Staat ist diese in den letzten Jahrzehnten gewachsene Schweiz? Ist es ein Staat, der Angebote bietet, die je nach Neigung, je nach Bedürfnis benutzt, beansprucht werden können? Oder ist es ein Staat, der aus der Selbstverantwortung des einzelnen wächst, in dem jeder einzelne zunächst einmal selbstverantwortlich dafür sorgt, dass er die notwendigen Mittel zur Gestaltung seines Lebens selbst verdient und verantwortungsvoll nutzt und dass er darüber hinaus Mitverantwortung für alle anderen in der Gesellschaft übernimmt? Selbstverantwortung und Mitverantwortung im föderalistischen Staat: Das erniedrigt den Staat nicht zu einer reinen Nehmer-Institution, das lässt ihn zu einer gewachsenen und gelebten Gemeinschaft werden.

Wir beantragen Ihnen, an dieser gewachsenen, im föderalistischen Staat gelebten Gemeinschaft festzuhalten, sie in der Nachführung der Verfassung zu stärken und zu festigen.

Was ist die Aufgabe des Staates? Der Staat hat den Rahmen abzugeben, in welchem sich jeder einzelne unter Gewährung eines Höchstmasses an Freiheit entfalten kann, wo jeder sein Leben aus eigener Überzeugung gestalten und meistern

kann, wo jeder aber auch bereit zu sein hat, die Verantwortung für die von ihm beanspruchte Freiheit zu übernehmen und die Mittel für die Gestaltung seines Lebens selber aufzubringen. Das ist tätige Selbstverantwortung, die davon abieht, sich bloss als Bezugsberechtigten staatlicher Leistungen auszugeben, die für alle bereitgestellt werden, an denen sich jeder bedienen kann. Solche Erniedrigung des Staates zu einer reinen Angebotsinstitution mit allgemeiner Bezugsberechtigung nach dem Giesskannenprinzip hat uns jene Überforderung des Staates beschert, mit der wir heute konfrontiert sind.

Der Antrag der Minderheit II ist eine unmissverständliche Absage an den Umverteilungsstaat nach dem Giesskannenprinzip. Die Minderheit II versteht Solidarität als das, was Solidarität tatsächlich ist. Solidarität ist nicht einfach Anspruchsberechtigung auf etwas, was mir nützt. Solidarität ist nicht einfach Vorwand zum Aufbau einer Bürokratie, in der nach dem Umverteilungsprinzip jedem sein Anteil zugemessen wird, wo vor allem derjenige profitiert, der sich in dieser Bürokratie am lukrativsten Ort festsetzen kann. Solidarität ist der gelebte, persönliche, unter Umständen sogar – daran muss besonders heute wieder einmal erinnert werden – freiwillige Beitrag des einzelnen an die Gemeinschaft, an den Staat, zugunsten desjenigen, der Hilfe, der Unterstützung nötig hat.

Ich bitte Sie im Namen der Minderheit II und der SVP-Fraktion, dieses zukunftsweisende Staatsverständnis, ausgehend von persönlicher Selbstverantwortung und Mitverantwortung, zu unterstützen. Sollten Sie davon absehen, würden wir Ihnen beantragen, die Minderheit III zu unterstützen.

**Steinemann** Walter (F, SG): Wenn es darum geht, die Stellung des Individuums in Gesellschaft und Staat zu definieren, sind wir uns in den Grundzügen sicher einig. Aber wenn es darum geht, diese genau zu beschreiben, wird es sehr schwierig. Zwar ist die Frage, ob wir den Grundsatz der Eigenverantwortung und der Verantwortung des einzelnen gegenüber der Sozietät verankern wollen, eher zu bejahen. Der Bundesrat hat sich nicht dagegen gewehrt. Dennoch ist im Entwurf des Bundesrates darauf verzichtet worden. Aber eigentlich diskutieren wir jetzt auch über das Prinzip des Wohlfahrtsstaates. Man kann davon ausgehen, dass jeder Mensch zunächst einmal für sich selbst verantwortlich ist und nicht für das, was in seiner Umgebung geschieht.

Wenn Sie dem Antrag der Minderheit II nicht zustimmen, wird der Antrag der Mehrheit gültig. Wir finden, dass Artikel 3b in der Nachführung eigentlich nichts zu suchen hat. Auch der Ständerat hat die Möglichkeit eines solchen Artikels diskutiert. Die Verfassungskommission des Ständerates hat dann einen solchen allerdings abgelehnt.

Für viele sind die Aussagen in den Absätzen 1 und 2 im Prinzip selbstverständlich. Die Wirkung eines solchen Artikels in der Praxis ist aber sehr beschränkt. Wir gehen auch davon aus, dass die Bürger die eigenen Möglichkeiten ausschöpfen, wenn sie es für gut befinden. Eine Art Zwang, wie er mit der Festschreibung entstehen würde, kann nicht das Ziel einer freien Gesellschaft sein.

Dieser Artikel ist auch als Misstrauensvotum zu deuten und wird vom Volk kaum akzeptiert werden, um so weniger, als diese Pflichtformulierung ausserordentliche Auswirkungen haben kann. Zu viele Formulierungen sind zudem Gummibegriffe. Wer bestimmt beispielsweise den Rahmen der Fähigkeit jeder Person, wer den Grad der Unabhängigkeit? Wer beantwortet die Frage, wer etwas und wieviel jemand beitragen muss, damit die Wohlfahrt gefördert werden kann? Die Förderung der Wohlfahrt aber ist klar eine Aufgabe der Gesellschaft und des Staates, nicht des einzelnen.

Wir bitten Sie, wenn der Antrag der Minderheit II abgelehnt wird, Artikel 3b, der weit über die Nachführung hinausgeht und sehr unklare Definitionen beinhaltet, zu streichen.

**Gross** Andreas (S, ZH): Herr Steinemann, eine Verfassung ist nicht nur eine Sammlung von rechtlichen Normen, sondern sie hat auch eine Orientierungsfunktion. Sie teilen mit

mir sicher die Ansicht – und die letzten drei Voten haben es bereits gezeigt –, dass heute vielfach eine Orientierungslosigkeit im Verhältnis von Individuum und Gesellschaft, Individuum und Staat sowie Staat und Gesellschaft beobachtet werden kann. Gerade dieses aktuelle Defizit nehmen wir mit diesem Artikel auf. Dieser Artikel ist ein sehr schönes Gemeinschaftswerk der Kommission über verschiedene Parteigrenzen hinweg gewesen. Die drei Absätze, um die es hier geht, sind drei Elemente eines Ganzen, nämlich der Bestimmung des Selbstverständnisses unseres Staates. Es geht darum, wie wir die Beziehung zwischen Staat und Individuum, Gesellschaft und Individuum sowie Gesellschaft und Staat genauer definieren.

Im ersten Absatz nehmen wir eigentlich das liberale Menschenbild auf, Herr Fritschi. Es ist immer noch ein zutiefst liberaler Satz. Wenn Sie sagen, Sie könnten mit dem Begriff «Neigungen» nichts anfangen, dann müssen Sie doch feststellen, wenn Sie es genau lesen, was damit gemeint ist: Jede Person soll ihre Fähigkeiten nach ihren Neigungen entfalten und entwickeln können. Der Staat muss nicht nur für die Wirtschaft Rahmenbedingungen setzen, die deren Entfaltung erlauben, sondern vor der Wirtschaft kommt das Individuum. Wenn das Individuum sich nicht entfalten und entwickeln kann, kann es auch die Wirtschaft nicht. In dem Sinne ist das eine Vorstellung des Staates in der Beziehung zum Individuum. Der erste Absatz bezieht sich zudem auf das Recht des Menschen zur Individualität, zur eigenständigen Entwicklung seiner Anlagen entsprechend seinen Neigungen. Der zweite Absatz ist in der Geistesgeschichte der SP eine Innovation, ein Fortschritt. Wir nehmen den Begriff auf, der für Sie immer wichtig war, nämlich die Selbstverantwortung, es heisst «Verantwortung», und stehen zu ihm.

Bei Absatz 3, um welchen es beim Antrag der Minderheit IV geht, sind leider zwei freisinnige Kollegen – einer der beiden ist inzwischen Bundesrat geworden – gekippt. Die beiden haben Absatz 1 und 2 noch unterstützt, bei Absatz 3 haben sie dann Angst bekommen, und deshalb ist Absatz 3 nur von einer Kommissionsminderheit unterstützt worden. Deshalb muss ich ihn jetzt als Antrag der Minderheit IV vertreten.

Absatz 3 zeigt nicht nur die selbstverständliche Verantwortlichkeit des Individuums gegenüber dem Staat und für sich selber, sondern Absatz 3 ist eigentlich eine Umschreibung des Gesellschaftsvertrages, also des Verhältnisses des Individuums zur Gesellschaft. Er bringt hier einen sehr schönen Bezug zum Ausdruck, nämlich durch den Satz: «Jede Person trägt dazu bei, dass das, was sie für sich beansprucht, auch den anderen möglich wird.» Das ist so etwas wie die Sozialpflichtigkeit, die Antithese zur Ellbogengesellschaft, zur Rücksichtslosigkeit, zum Egoismus. Es wird ganz konkret gezeigt: Jeder soll seine Fähigkeiten entfalten können, aber wenn er dafür von der Gesellschaft etwas für sich beansprucht, soll er gleichzeitig dazu beitragen, dass andere auch die Möglichkeit haben, das zu tun. Wenn z. B. jemand das Privileg hat, eine gute Ausbildung zu bekommen, hat er nachher fast so etwas wie eine ethische Verpflichtung – wenn er dann gut ausgebildet arbeiten kann –, seinerseits dazu beizutragen, dass die Gesellschaft seinen Nachfahren eine ebenso gute Ausbildung ermöglichen kann. Es geht um eine ethische Verpflichtung für sich selber.

Niemand sagt, Herr David, der Staat könne diesen Menschen dazu zwingen. Das ist wieder eine Orientierungsleistung der Bundesverfassung, gleichsam eine gemeinsame, freiwillige Selbstverpflichtung zur Sozialpflichtigkeit. Wir nehmen nicht rücksichtslos etwas, sondern wir bekommen etwas und tun dann alles, um das auch anderen wieder zugänglich zu machen.

Dazu muss man meiner Meinung nach etwas ganz Fundamentales sagen, Herr Schluer: Wenn der Mensch geboren wird, kann er nicht sofort selbstverantwortlich sein. Der Mensch ist, damit er einmal selbstverantwortlich handeln kann, darauf angewiesen, dass man ihn verantwortungsbewusst behandelt. Er muss zuerst etwas bekommen, bevor er etwas geben kann. Der Mensch wird nicht einsam geboren und bleibt allein. Er ist ein zutiefst soziales Wesen, und er ist – je nach dem, wie die Gesellschaft ihn zuerst behandelt – nachher in der

Lage, sich selbstverantwortlich zu sehen und zurückzugeben, was er von der Gesellschaft bekommen hat.

Von daher denken wir, dass es ein guter Artikel ist, der vor allem auch dank der Initiative von Herrn Schmid Samuel hier zur Sprache gekommen ist. Wir sollten Artikel 3b so gestalten können, dass die drei Absätze ein Ganzes bilden. Der Artikel sollte nicht aufgebrochen werden, nur weil die beiden ersten Absätze eher dem liberalen Ethos entsprechen und der Sozialvertrag, d. h. die gesellschaftliche Verpflichtung, wie sie in Absatz 3 zum Ausdruck kommt, vielleicht weniger üblich ist.

Deshalb möchte ich Sie bitten, Absatz 3 gemäss Minderheit IV aufzunehmen und den ganzen Artikel mit seinen drei Absätzen zu verabschieden.

**Weigelt** Peter (R, SG): Für die FDP-Fraktion kommt in der Ausgestaltung unseres Gemeinwesens dem Prinzip der Subsidiarität zentrale Bedeutung zu. Es ist daher folgerichtig, dass in der Verfassung geklärt wird, wie die Ausscheidung zwischen Individuum, Gesellschaft und Staat erfolgen soll. Wenn eine solche Kompetenzzuteilung vorgenommen wird, so sind dazu zwingend Aussagen über die Subsidiarität zwischen Individuum und Gesellschaft notwendig. Diese grundsätzliche Betrachtung zur Subsidiarität wird durch die Forderung überlagert, dass in einer modernen Verfassung neben dem Festschreiben von Rechten des Bürgers sowie Bestimmungen zum Schutz des Bürgers auch Aussagen über dessen individuelle Leistung an die Gemeinschaft, also über die eigentlichen Bürgerpflichten, Platz finden müssten – dies um so mehr, als persönliche Freiheit immer auch eine Manifestation des Willens ist, selber Verantwortung zu übernehmen. Persönliche Freiheit für den einzelnen kann letztlich nur dort greifen, wo auch Selbstverantwortung greift.

Mit der Aufnahme von Artikel 3b kann diesem doppelten Anspruch – einerseits die subsidiäre Stellung des Individuums zu definieren und andererseits die persönlichen Rechte und Verantwortlichkeiten im Gleichgewicht zu halten – Rechnung getragen werden.

Die FDP-Fraktion unterstützt deshalb Artikel 3b, der das Ziel verfolgt, die Verpflichtung des einzelnen gegenüber dem Staat, der Gesellschaft und damit auch gegenüber dem Nächsten, nicht zuletzt als Kontrapunkt zu den neu in die Verfassung aufgenommenen Sozialzielen, festzuschreiben.

In Absatz 1 postuliert die Mehrheit jedoch eine Form der Selbstverantwortung, welche wohl eher mit Selbstverwirklichung umschrieben werden muss, fehlt in der Formulierung von Absatz 1 doch der Bezug zur Mitverantwortung. Da Eigenverantwortung im Verständnis des Freisinns – trotz des Hinweises von Andreas Gross bezüglich der liberalen Ausgestaltung von Absatz 1 – immer auch Mitverantwortung heisst, können wir dieser isolierten, als Anspruch formulierten Selbstentfaltung, welcher in dieser Form sogar ein egoistisches Moment anhängt, nicht zustimmen.

Wir empfehlen daher bei Absatz 1 mit der Minderheit I Streichung.

Bei Absatz 2 folgt die FDP-Fraktion mehrheitlich der Minderheit II, da bei dieser Formulierung ein Gleichgewicht zwischen der Verantwortung für sich selbst und der Verantwortung gegenüber der Gemeinschaft gewährleistet ist und auf weitergehende Details richtigerweise verzichtet wird.

Schliesslich empfehlen wir Streichung von Absatz 3.

**Zbinden** Hans (S, AG): Wir thematisieren hier die individuelle und die gesellschaftliche Verantwortung. Für mich und für die SP-Fraktion geht es hier, bildhaft gesprochen, um einen ganz zentralen Klebstoff für diese Gemeinschaft und für diese Demokratie. Wenn die individuelle und die gesellschaftliche Verantwortung fehlen, dann fehlen die zentralen Bauelemente, auf denen später die anderen grösseren Einheiten – Gemeinden, Kantone und Bund – überhaupt konstruiert werden können. Es geht also eigentlich um einen «Zweikomponenten-Klebstoff» – man könnte auch sagen, es gehe um «demokratisches Araldit».

Weshalb ist das für uns wichtig? Weshalb machen wir das gerade jetzt? Wenn wir – ich muss das sehr knapp, in weni-

gen Zügen skizzieren – unsere heutige Gesellschaft betrachten, dann ist das eine individualisierte, eine atomisierte Gesellschaft. Infolge der Mobilität leben immer mehr Menschen allein, freiwillig oder nicht. Die vereinzelt kleinen gesellschaftlichen Einheiten haben viel Mühe, sich in dieser Gesellschaft zu orientieren. Sie sind verletzlich. Wir haben die sozialen Netze, aber auch die geistigen Netze zerrissen. Wir haben die Traditionen, die Verwurzelung in der Geschichte verloren. Daher ist es für diese individualisierten und isolierten Leute unheimlich wichtig, dass sie im Rahmen einer Gemeinschaft leben können.

Wir haben bei uns über den Weg der sehr verdienstvollen Sozialversicherungssysteme eine Art monetäre Solidargemeinschaft ausgebildet. Viele Leute meinen, wenn sie ihre Steuern bezahlt hätten, dann hätten sie ihren Beitrag zu dieser Solidargemeinschaft geleistet. Das ist eine massive Verkürzung. Es braucht heute eine umfassende Verantwortung gegenüber der Gemeinschaft, auch emotional und sozial. Wir alle leben heute viel weniger in Nachbarschafts-, Freundschafts- und familiären Systemen, die früher für Sicherheit gesorgt haben. Sie sind zum Teil stark beschnitten und begrenzt worden.

Es gibt zwei Möglichkeiten der gemeinschaftlich-gesellschaftlichen Verantwortung. Die eine Vorstellung ist – ich sage es vereinfacht – die summative. Sie besagt, dass die Gemeinschaft eigentlich die Summe der Individuen ist. Das ist meiner Meinung nach falsch. Die Gemeinschaft ist mehr. Die Gemeinschaft ist eine Hoffnungsgemeinschaft, eine Schicksalsgemeinschaft, eine Geschichtsgemeinschaft. Man kann sie nicht über die Summe der einzelnen Personen erklären. Es gibt eine Qualität darüber hinaus. Deshalb plädieren wir auch für diese Triade, wie sie vorhin dargestellt worden ist:

- Absatz 1 betrifft die Einzelverantwortung;
  - Absatz 2 postuliert das Mitbedenken der Gemeinschaft bei allen Handlungen und Aktivitäten;
  - Absatz 3, der für uns sehr zentral ist, beinhaltet eine Qualität mehr, indem er die beiden Dinge miteinander verknüpft. Weil es hier – von der Zahl der Anwesenden her – fast wie in einem Seminar aussieht, will ich noch einen Philosophen bemühen, der im 18. Jahrhundert gelebt hat: Immanuel Kant aus Königsberg. Er hat ein Leben lang keine Reisen unternommen. Er war ein Leben lang eigentlich in einem kleinen lokalen Raum beschäftigt, und trotzdem hat er eine sehr universelle, sehr breite Haltung entwickelt. Von ihm stammt auch der berühmte kategorische Imperativ. Dort verknüpft er die individuelle und die gesellschaftliche Optik und verschränkt sie miteinander im Sinne der Empathie, im Sinne der Fähigkeit, sich «eindenken» zu können. Er meint, dass es wichtig sei, alle Handlungen, jede Willensäußerung, alle Maximen, die für einen persönlich wichtig sind, immer so vorzunehmen respektive zu formulieren, dass sie jederzeit gemeinschaftliche Grundlage für eine Gesetzgebung der Gesellschaft sein können. Somit verknüpft er das Einzelinteresse mit dem Gemeinschaftsinteresse.
- Ich möchte Sie zum Schluss sehr bitten, diese drei Dinge, die miteinander verknüpft sind und eine Einheit darstellen, nicht auseinanderzunehmen und einfach einzelne Teile für gut zu befinden und andere für schlecht. Es geht hier um eine ganzheitliche Sicht.

**Durrer** Adalbert (C, OW): Die CVP-Fraktion votiert bei Artikel 3b Absätze 1 und 2 für die Mehrheit. Die explizite Verankerung der individuellen und gesellschaftlichen Verantwortung in der Verfassung entspricht unseren christlichen Vorstellungen über die Verantwortung des Individuums. Sie nimmt aber auch die Erklärung der Menschenpflichten auf – der «Universal Declaration of Human Responsibilities» –, die 25 ehemalige Staatschefs unter der Leitung von alt Bundeskanzler Helmut Schmidt und auch unter Mitwirkung unseres ehemaligen Bundesrates Kurt Furgler lanciert haben. Diese Erklärung wurde im Herbst 1997 als Gegenstück zur Charta der Menschenrechte erlassen. Die Intention dieser Erklärung ist es, Rechte und Verantwortlichkeiten im Gleichgewicht zu halten. Obwohl ja schon frühere, ältere Verfassungen in Eu-

ropa – beispielsweise auch die Weimarer Verfassung – die Ideen von bürgerlichen Grundpflichten neben Grundrechten festgeschrieben haben, hat im Zuge des Wohlstandes der letzten Jahrzehnte die weitverbreitete Haltung Einzug gehalten, der Staat habe vor allem die Rechte zu garantieren und für alle vorstellbaren Risiken Sicherheiten anzubieten. Man hört in diesem Zusammenhang ja oft auch das Stichwort der «Vollkasko-Mentalität».

Artikel 3b schafft hier eine ausdrückliche Erwähnung dieser Reziprozität von Rechten und Pflichten des Individuums, auch im Verhältnis zum Staat. In Absatz 1 wird jeder Person die Freiheit zugestanden, sich nach ihren Neigungen zu entfalten und zu entwickeln. Es geht hier ganz klar nicht um klagbare Ansprüche, sondern um eine konkretere Umschreibung eines Teilinhaltes der Menschenwürde, die jedem Menschen in unserem Staat zukommen soll. Diese Freiheit ist gleichsam die Voraussetzung, dass der oder die einzelne auch gegenüber dem Staat und der Gesellschaft überhaupt Verantwortung übernehmen kann. Er oder sie kann nur in die Gemeinschaft einbringen, was vorher durch die freie Entfaltung auch geschaffen, erarbeitet werden konnte.

Absatz 2 schreibt – als reziprokes Element zum Recht auf individuelle Entfaltung – die Pflichten der einzelnen Bürgerin und des einzelnen Bürgers fest. Es sind mithin Grundsätze, die ihre Grundlage in der christlichen Sozialethik haben und somit auch für unsere Fraktion in der Verfassung ihren expliziten Niederschlag verdienen und finden sollen.

Der erste Grundsatz ist die Eigenverantwortung, also die Pflicht, dem Staat nur jene Aufgaben zu übernehmen, die der einzelne nicht selber oder im kleinen sozialen Verbund – ich denke hier an die Partnerschaft, ich denke an die Familie – lösen kann. Das ist ja heute, wie wir wissen, keine Selbstverständlichkeit mehr.

Der zweite Grundsatz ist die Subsidiarität. Der Staat hat seine Aufgaben auf der sachgerechten Ebene nur in Ergänzung zur privaten Verantwortung wahrzunehmen. Private Eigenverantwortung und staatliche Leistungen stehen in einem komplementären Verhältnis. Der Staat soll dort tätig werden, wo die Eigenverantwortung an die Grenzen stösst oder wo übergeordnete Interessen dies gebieten bzw. notwendig machen.

Der dritte Grundsatz ist die Solidarität: die Solidarität mit der Gesellschaft, die Solidarität mit dem Staat, die Solidarität gegenüber der Umwelt. Man könnte es eigentlich stichwortartig zusammenfassen: Es ist real gelebte Nachhaltigkeit.

Zu Absatz 3: Herr Gross Andreas weiss es; wir haben in der Plenarkommission nicht für Absatz 3 gemäss Antrag seiner Minderheit IV gestimmt. Trotzdem denke ich, dass dieser Absatz 3 ein wichtiger Vorschlag ist. Wir halten allerdings dafür, dass die Idee des neuen Generationenvertrages gemäss Absatz 3 einerseits schon in der Präambel zur Verfassung ihren Niederschlag findet – wir haben diesen Präambeltext gestern ja intensiv diskutiert und die Mehrheitsfassung verabschieden können –; wir denken, er findet andererseits auch Ausdruck im Zweckartikel 2, wo die Nachhaltigkeit umschrieben ist, und er ist natürlich auch Ausfluss des Solidaritätsgrundsatzes.

Die CVP-Fraktion empfiehlt Ihnen also, der Mehrheit zuzustimmen.

**Steinemann** Walter (F, SG): Jeder Mensch ist zunächst einmal für sich selbst verantwortlich – ich habe es schon einmal gesagt – und nicht für das, was er in seiner Umgebung wahrnimmt. Der Antrag der Minderheit IV geht davon aus, dass der Mensch neben der Selbstverantwortung die Aufgabe hat, Strukturen zu schaffen, wodurch jeder das, was er zur eigenen Entfaltung beansprucht, auch dem anderen ermöglichen kann. Der einzelne trägt aber gemäss Absatz 1 neben seiner Eigenverantwortung keine Mitverantwortung gegenüber seiner unmittelbaren Umgebung. Dieser Absatz enthält somit eine uneinlösbare und überdies falsche Forderung. Es handelt sich um die vornehme Umschreibung eines sehr egoistischen Ziels. Jeder muss nämlich bei der Entfaltung seiner Neigungen auf seine Umgebung Rücksicht nehmen, das ist wohl klar.

Absatz 3 geht davon aus, dass ein Ausgleich unter den Menschen stattfinden soll, in welcher Beziehung auch immer. Das geht uns viel zu weit und sprengt sicher auch die Aufgabe der Nachführung. Die Auslegung dieses Artikels ist überholte linke Gleichmacherei. Es ist wohl klar, dass die Anwendung des Artikels schlussendlich zur völligen Gleichmacherei führen und dabei alle Anstrengungen im Leben töten müsste. Wer hätte schon ein Interesse an ausserordentlichen Arbeits- oder anderen Leistungen, wenn er gezwungen würde, zur Leistung des anderen, der seinen Level – aus welchen Gründen auch immer – nicht erreichen will oder kann, beizutragen?

Die Fraktion der Freiheits-Partei bittet um Ablehnung dieses Ansinnens, welches in Absatz 3 festgeschrieben werden soll.

**Zwygart Otto (U, BE):** Im Rahmen der 150-Jahr-Feier revidieren wir heute die Verfassung. Die Verfassung von 1848 war ein Neuanfang nach einer leidvollen Zeit. Die französische Revolution hatte vieles weggefegt, was vorher Gültigkeit hatte. Strukturen wurden von zuunterst nach zuoberst gekehrt, und man musste sich in der Gemeinschaft wieder finden. Gleichzeitig wollte man auch den Einzelmenschen stärken. Das ist 1848 in einer guten Art und Weise gelungen. Immerhin können wir auf 150 Jahre Verfassung zurückschauen.

Wir begrüßen daher auch Artikel 3b, denn er ist ja eine Fortsetzung von dem, was damals mühevoll erarbeitet wurde. Dass Rechte mit Pflichten verbunden sind, ist an sich unbestritten, und die Form, wie wir jetzt die Verfassung revidieren, nimmt ebensolche Selbstverständlichkeiten auf. Der Staat als Selbstbedienungsladen hat keine Zukunft, das haben wir erkannt. Die Verpflichtungen gegenüber dem Mitmenschen, dem Staat und der Gesellschaft darf auch in unserer neu revidierten Verfassung sichtbar werden. Man spricht heute im weiteren bewusst von Menschenpflichten und Menschenrechten. Das ist auch in unserer christlich-abendländischen Tradition begründet. Gemeinwesen können nur lebendig bleiben, wenn Menschen bereit sind, darin aktiv zu dienen, mitzudenken. Dieses aktive Mitdenken kann nur geschehen, wenn der einzelne auch seinen Raum hat. Eigenverantwortung ist ein umfassender Anspruch, aber diese Eigenverantwortung hört eben nicht an der eigenen Haustüre auf, sondern geht weiter.

Aus diesen Überlegungen befürwortet die LdU/EVP-Fraktion den Artikel 3b. Wir werden in Absatz 1 der Mehrheit, in Absatz 2 der Minderheit II und in Absatz 3 der Minderheit IV zustimmen.

**Präsident:** Die grüne Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei den Absätzen 1 und 2 die Kommissionsmehrheit und bei Absatz 3 die Minderheit IV unterstützt.

**Sandoz Suzette (L, VD):** Il est sans doute juste de mettre dans une constitution le principe de la responsabilité de chacun envers autrui et envers la société. Il y a en cela une excellente idée à l'article 3b. Seulement, cet article comporte trois alinéas sur lesquels je voudrais m'arrêter un instant avec vous en les reprenant séparément.

L'alinéa 1er dit que chacun «doit pouvoir mettre en oeuvre ses capacités en fonction de ses aspirations». Je constate que ce premier alinéa n'a rien à voir avec une responsabilité à l'égard d'autrui, qu'il accentue au contraire, comme l'a très bien dit M. Weigelt, une certaine tendance peut-être à l'égoïsme et à l'individualisme forcené. J'ajoute, de surcroît, qu'il engendre peut-être des rêves trompeurs: qui est-ce qui fixe les capacités? qui est-ce qui fixe la manière de les épanouir? est-ce que c'est soi-même? Il arrive qu'on se tienne pour plus capable que l'on est. L'alinéa 1er risque en fait d'engendrer plus de rêves douloureux qu'une véritable responsabilité à l'égard d'autrui.

Je passe à l'alinéa 3 afin de garder l'alinéa 2 pour la «bonne bouche». Tel qu'il est proposé par la minorité IV, l'alinéa 3 reflète bien une réflexion dont on connaît la capacité chez M. Gross Andreas. Mais cet alinéa 3 est un reflet extrême-

ment intéressant de ce que devient un ordre supérieur quand une société cesse d'avoir une référence transcendante. Je crois savoir, en tant que chrétienne pratiquante, et d'autres l'ont dit hier dans cet hémicycle, que le Christ a dit: «Faites aux autres ce que vous voulez que les autres vous fassent.» Il n'a pas dit: «Essayez de contribuer à permettre que les autres puissent avoir aussi ce que vous avez, essayez de permettre de faire en sorte que les autres fassent, etc.» Il y a, dans l'altération de cet ordre supérieur, qui est un ordre adressé à chacun, l'expression d'une déchristianisation profonde.

Or, vous savez ce que donnent certains ordres supérieurs, notamment chrétiens, lorsqu'on veut les mettre au niveau horizontal. Vous vous rappelez le principe du partage, vous vous rappelez que, dès que le partage a été mis en oeuvre sur un plan social, et déjà dans la Bible, il a entraîné des conséquences mortelles: chacun connaît l'histoire d'Ananias et Saphira, chacun connaît aussi les résultats catastrophiques d'une philosophie politique fondée sur le partage obligatoire, j'ai nommé le communisme.

Je ne crois pas que l'alinéa 3 apporte quoi que ce soit comme dimension éthique, ni à notre constitution ni à notre réflexion constitutionnelle. En réalité, il ne correspond qu'à une altération horizontale d'un ordre supérieur auquel on ne peut apporter, si on veut être fidèle en tant que chrétien, aucune atténuation.

Reste alors l'alinéa 2. L'alinéa 2 de la majorité est probablement la très bonne formulation du principe de responsabilité sociale et individuelle. Responsable de lui-même en fonction de ses capacités – on ne peut pas exiger plus que ce qu'il peut fournir en fonction de ses capacités –, chacun est responsable envers autrui et la société et coresponsable de la prospérité. Peut-on mieux poser que dans cet alinéa 2 le principe en vertu duquel on ne peut pas attendre tout des autres sans rien faire soi-même? Peut-on mieux poser, en respectant le principe de la faisabilité, l'idée selon laquelle on doit aussi faire pour autrui ce que l'on souhaite qu'autrui fasse pour soi?

La formulation de l'alinéa 2 selon la proposition de majorité concentre de façon impeccable tout ce que l'on peut attendre sur le plan constitutionnel d'un principe de responsabilité et individuelle et sociale sans tomber ni dans les fausses promesses de l'alinéa 1er que je vous propose de biffer selon la proposition de minorité I, ni dans la déchristianisation d'un grand principe qui est l'alinéa 3 que je vous propose de rejeter, conformément d'ailleurs à beaucoup d'autres intervenants.

**Schlürer Ulrich (V, ZH):** Die SVP-Fraktion unterstützt die Anträge der Minderheit I und der Minderheit II. Sollten diese Anträge Ihre Unterstützung nicht finden, ist die SVP-Fraktion für den Antrag der Minderheit III und gegen den Antrag der Minderheit IV.

Im Rahmen der Antragsbegründung möchte ich vor allem zu den Ausführungen der Kollegen Gross Andreas und Zbinden noch eine Bemerkung anbringen:

Herr Gross: Niemand sagt, ein Mensch komme als vollkommen selbstverantwortliches Individuum zur Welt. Es ist doch Aufgabe der Erziehung in den Familien, dafür zu sorgen, dass die Kinder lernen, dass es in ihrer Umgebung noch andere gibt, die Rücksicht verdienen. Es ist Aufgabe der Erziehung, den Kindern, wenn sie als junge Mitmenschen heranwachsen, die Haltung der Selbstverantwortung und der Mitverantwortung zu vermitteln. Diese Erziehungsaufgabe trägt jeder selbstverantwortliche Bürger in der Familie mit.

Die Zielsetzungen, die Sie geäussert haben, Herr Zbinden, teilen wir vollumfänglich; nur glauben wir nicht, dass wir sie erreichen, indem wir Paragraphen und Reglemente schaffen, indem wir selbstverständlich fliessende Geldflüsse institutionalisieren. Wir sind vielmehr davon überzeugt, dass wir die menschliche Gemeinschaft dann wieder stärken, wenn der einzelne für seinen Nachbarn Verantwortung zu übernehmen bereit ist – persönlich, nicht indem er sich auf irgendeine Institution verlässt, die dann schon für denjenigen sorgt, der ir-



gendwie benachteiligt oder alt ist, der Hilfe benötigt. Ich möchte es Ihnen an einem Beispiel erläutern, das mir persönlich nahe liegt:

In jeder Gemeinde, in jeder Gemeinschaft, gibt es Mitbürgerinnen und Mitbürger, die Hilfe, die Unterstützung benötigen. Wir sind der Auffassung, dass wir diesen Hilfesuchenden die richtige Unterstützung nicht leisten, indem wir sie z. B. einer Amtsvormundschaft als «Fall Nr. 27» zur Verwaltung übergeben. Der richtige Weg ist ein anderer: So, wie wir feststellen, dass es Hilfebedürftige gibt, so gibt es auch andere, die freiwillig, aus eigener Überzeugung, aus ihren Fähigkeiten heraus Leistungen für andere vollbringen können. Diese müssen wir dafür gewinnen, eine Beistandschaft, eine Vormundschaft – was immer erforderlich ist – von Mensch zu Mensch zu übernehmen. Jeder soll in der Regel nur eine derartige Aufgabe übernehmen, aber für diese Aufgabe soll er sich persönlich engagieren.

Wir sind der Auffassung, dass dies eine Ordnung ist, die sich in mancher Gemeinde sehr gut eingespielt hat. Sie funktioniert, ist überdies auch kostengünstig; vor allem aber ist sie eine menschliche Ordnung, in der sich ein einzelner persönlich um einen anderen kümmert. Menschliche Gemeinschaft baut auf Selbstverantwortung und Mitverantwortung.

**Stucky Georg (R, ZG):** Ich bin nicht Mitglied der Kommission, und darum betrachte ich solche Normen vielleicht mit etwas kritischeren Augen. Ich habe gut zugehört und habe erwartet, dass mir jetzt in diesem «Seminar» ein Licht aufgesteckt werden könne, aber ich bin eigentlich verwirrt als zuvor. Es stellen sich eine Reihe von Fragen:

Zu Absatz 1: An wen richtet sich eigentlich dieser Absatz? Oder anders gefragt: Wer soll garantieren, dass sich das Individuum gemäss seinen Fähigkeiten entwickeln und seine Neigungen entfalten kann? Ist es der Staat? Es ist zu Recht gesagt worden, dass der Staat seine Dienstleistungen – Ausbildung, Gesundheitswesen usw. – nur in einem gewissen Umfang zur Verfügung stellen und darüber hinaus die Freiheitsrechte und dann auch programmatisch den Schutz des Individuums garantieren kann. Aber der Staat genügt ganz offensichtlich nicht als Garant, also sind es Lehrer, sind es Erzieher, ist es – in einem Wort gesagt – die Gesellschaft. Aber wie wollen Sie mit der Verfassung eine Gesellschaft in die Pflicht nehmen? Das scheint mir äusserst fragwürdig; zumal dann, wenn es sich um eine Neigung handelt, die der gesellschaftlichen Norm widerspricht. Bekanntlich sind die gesellschaftlichen Normen ja fließend. Auch das ist eine Unsicherheit in diesem Absatz.

Ebenso viele Fragen ergeben sich aus den Absätzen 2 und 3: Was ist eigentlich die Natur dieser Aussage? Handelt es sich um eine Rechtsnorm? Die Marginalie würde eigentlich darauf hinweisen. Handelt es sich um eine Art Verhaltenskodex im Sinne einer Sozialverpflichtung oder allenfalls um eine Orientierungshilfe? Den Begriff der Orientierungshilfe hat Herr Gross Andreas gebraucht. Eine Rechtsnorm ist – die Vorredner haben das gesagt – offenbar nicht beabsichtigt. Es würde sich überdies um eine Lex imperfecta handeln, denn man könnte sie nicht durchsetzen. Aber eine Rahmenbedingung – das ist auch ein Ausdruck von Ihnen, Herr Gross – bringt doch für das Individuum gewisse Verpflichtungen mit sich. Wie stehen diese zu den Freiheitsrechten? Sie sind dann nicht mehr ein Korrelat zu den Freiheitsrechten. Wenn Herr Zbinden schon den Philosophen Kant bemüht hat, weise ich – um das Problem plastisch zu machen – auch auf einen Philosophen hin, und zwar auf Diogenes in der Tonne, der sich ganz offensichtlich von der Gesellschaft abgekoppelt und nichts zur sozialen Wohlfahrt beigetragen hat; er ist ausgesichert. Hat er damit diese Verpflichtung verletzt? Oder: Ist es eine Orientierungshilfe? Da hätte ich Bedenken.

Wir machen mit dieser Verfassung doch ein Werk, das wiederum jahrhundertlang gelten soll. Können wir uns aus der heutigen Zeit heraus tatsächlich eine staatliche Orientierungshilfe selbst vorschreiben? Auch hier haben wir laufend Änderungen. Ich glaube, Orientierungshilfen sollten durch die religiöse Überzeugung gegeben werden; da schliesse ich mich Frau Sandoz an. Wenn sie aber in einer Verfassung

festgeschrieben werden sollen, setze ich doch ein Fragezeichen dahinter.

**Gross Andreas (S, ZH):** Ich bin Herrn Stucky sehr dankbar dafür, dass er zum Ausdruck bringt, dass er sich intensiv bemüht, uns wenigstens zu verstehen, auch wenn er unsere Meinung nicht teilt. Ich möchte ihm deshalb entgegen, so dass wir versuchen können, gemeinsam weiter zu denken:

1. Die Verfassung hat eine Orientierungsfunktion; das steht in jedem staatsrechtlichen Lehrbuch. Sie ist nicht eine Orientierungshilfe, das wäre so etwas wie der «Brügglibuur» usw., dieser macht Orientierungshilfe; das ist eine Herabminderung. Der Begriff wird auch von Herrn Bundesrat Koller in seinen Standardreden gebraucht, wenn er über die Funktion einer neuen Verfassung nachdenkt. Wir revidieren die Verfassung gerade deswegen, weil die gegenwärtige ihre Orientierungsfunktion verloren hat. Wenn viele Leute sie gar nicht mehr lesen können, wenn sie sie gar nicht mehr zur Kenntnis nehmen, wenn sie total unübersichtlich ist, dann verliert sie sozusagen die Orientierungsfunktion. Diese wollen wir ihr wieder geben. Dann sind solche normativen Ansprüche an sich selber, an den Staat selber, legitim.

2. Eine Verfassung ist ein Gesellschaftsvertrag der Bürgerinnen und Bürger untereinander. Sie konstituiert nicht nur den Staat, nicht nur staatliche Herrschaft, grenzt sie ein und schützt den einzelnen vor Willkür, sondern sie konstituiert auch das, was man auf französisch «la nation» nennen könnte: eine politische Gestalt, den politischen Körper sozusagen. Sie ist die politische Fassung der Gesellschaft und gibt ihr einen politischen Ausdruck. Sie definiert unser Bild des Verhältnisses des Bürgers zu dieser Gesellschaft und des Verhältnisses zwischen der Gesellschaft und dem Staat. Wenn Sie fragen, an wen sich Absatz 1 richtet: Er richtet sich an uns selber. Wir wollen so miteinander leben, dass das für jeden und für jede möglich ist. Der Staat kann dazu beitragen, wenn er möchte. Es ist dann Sache des Gesetzgebers zu entscheiden, in welchem Mass er das tun will.

Sie fragen: Können wir das aus unserer heutigen Zeit heraus tun? Wir können aus unserer heutigen Zeit heraus alles tun, wenn wir uns der Grenzen unserer Zeit bewusst sind. Das beträfe dann die Entwicklung der Interpretation eines Satzes. Dieser Satz wird in Zukunft, in zwanzig oder dreissig Jahren, anders ausgelegt werden als heute; das ist aber auch gut so. Es ist eine unserer Aufgaben, dass wir die Schweiz entwicklungsfähig machen; wir möchten sie nicht in ein Korsett einschneiden, sondern Rahmenbedingungen schaffen, damit sie sich entwickeln kann.

3. Zum Einwand von Frau Sandoz: Mit Egoismus hat Absatz 1 wirklich nichts zu tun. Aber Sie müssen die Menschen zuerst sich entwickeln lassen, bevor Sie vom Staat oder von der Gesellschaft an sie Ansprüche stellen wie z. B. in Absatz 2. Verantwortlich werden muss man zuerst können; deshalb bedarf es der Entwicklungsmöglichkeiten. Anders gesagt: Jemand kann nicht solidarisch sein, der nie selber Solidarität erfahren hat. Jemand, der immer allein gelassen wurde, wird auch andere allein lassen. Absatz 2 steht «im Sandwich» zwischen den individuellen Entwicklungsmöglichkeiten und der gesellschaftlichen Beziehung, wie sie in Absatz 3 dargestellt wird.

Zum Vorwurf, Absatz 3 sei Ausdruck der Entchristianisierung – auf deutsch kann man das gar nicht so schön sagen, wie Sie das auf französisch gesagt haben –: Ich gehörte gestern zu jenen, die nicht «antichristlich» gegen Absatz 1 der Präambel argumentiert haben. Ich war eher der Meinung, dass eine christliche Interpretation dafür spricht, dass man mit dem «lieben Gott» vorsichtiger umgehen soll. Es ist schwer zu verdauen, wenn Sie nach einer solchen Argumentation einen Artikel als Ausdruck der Entchristianisierung bezeichnen.

Auf der anderen Seite scheint es mir eigentlich eine grosse Leistung einer Religion zu sein, wenn gewisse Normen dieser Religion in die Weltlichkeit eingehen und auch von jenen als Norm akzeptiert werden, die sich dieser Religion selber nicht unterziehen oder zugehörig fühlen. Das wäre eine grosse Leistung des Christentums. Kant hat auch in einem

christlichen Zusammenhang gewirkt; sein Werk war Ausdruck des christlichen Denkens. Der kategorische Imperativ wird heute aber auch von jenen als universelles Gebot akzeptiert, die sich nicht selber dem christlichen Glauben zugehörig fühlen. Herr Ziegler brachte das gestern auch zum Ausdruck. Ich denke, dass es ein Fortschritt ist, wenn die Weltlichkeit sozusagen Normen akzeptiert; wenn diese Normen aus dem alten Christentum kommen, kann das Christentum darauf nur stolz sein.

Es geht auch nicht um ein staatliches Erzwingen von Teilung, sondern wir zeichnen das Bild einer Gesellschaft, dem wir selber entsprechen wollen. Wir nehmen ein Kriterium in die Verfassung auf, an dem wir uns selber messen lassen. Wir geben uns ein Ziel vor. Die grössten Ziele sind immer die Ziele, von denen man weiss, dass man sie nie ganz erreichen kann. Deren Sinn besteht darin, dass wir ihnen näherkommen wollen, auch wenn wir wissen, dass wir sie nie ganz realisieren werden. Solche Ziele tun auch der politischen Gesellschaft und dem Staat sehr gut.

**Schmid Samuel (V, BE),** Berichterstatter: Was war bei Artikel 3b der Ausgangspunkt für die Kommission? Es waren eigentlich doch sehr ernüchternde Feststellungen:

– Der Staat war noch nie so sozial und auf der anderen Seite noch nie so kalt;

– der Staat engagierte sich, auf einer rechtlich und auch ethisch abgestützten Grundlage, noch nie in so vielen Bereichen und wurde noch kaum je so wenig verstanden;

– diese Gesellschaft, die vom Staat mehrfach durchdrungen und organisiert, vielleicht eben überorganisiert ist, ist auf der anderen Seite atomisiert oder, anders gesagt, individualisiert;

– die Isolation einzelner Gruppen in dieser Gesellschaft war kaum je grösser als heute.

Da stimmt etwas nicht. Das ist kein Vorwurf a priori an diesen Staat und an diese Gesellschaft. Aber uns schien, dass wir gut daran täten, in unserer Verfassung auch diese relative Sozialkraft des Staates zum Ausdruck zu bringen.

Es ist nicht einmal unsere eigene Erfindung: Verschiedene Kantone, die in den letzten Jahren oder im letzten Jahrzehnt ihre Verfassung revidiert haben, haben plötzlich – das war früher nicht nötig – Artikel aufgenommen, die von den Pflichten der Bürger sprechen. Ich mag mich an die eigene Erfahrung in unserem Kanton zurückerinnern. Eine der eindrucklichsten Bemerkungen, die aus der Vernehmlassung eines ersten kantonalen Verfassungsentwurfes von mehreren Bürgerinnen und Bürgern zurückkam, war die: Wo spricht ihr eigentlich von Pflichten? Im juristischen Verfassungsverständnis ist das zugegebenermassen kaum nötig. Aber für das Allgemeinverständnis dieser staatlichen Ordnung wird es vielleicht nötiger und nötiger.

Es kommt deshalb auch nicht von ungefähr, dass sich auch andere Leute, die sich mit Staatsführung beschäftigt haben und hatten, dieser Frage angenommen haben. Wir sind auf eine Publikation des Interaction Council (IAC) gestossen, die von Kollege Durrer zitierte Organisation, in der sich 25 ehemalige Regierungschefs unter der Leitung von Helmut Schmidt – dass Herr Durrer zunächst irrtümlicherweise von «alt Bundeskanzler Kohl» gesprochen hat, möchte ich nicht negativ kommentieren, er hat es sicher nicht mit einem politischen Unterton gemeint – befinden. Sie spricht sich über diese Problematik aus und entwickelt sogar als Vision, der Menschenrechtscharta eine Charta der Pflichten gegenüberzustellen.

Die Demokratien haben Menschenrechte geschaffen; Gott sei Dank. Sie setzen sich für Menschenrechte ein; Gott sei Dank. Sie setzen sich aktiv für den Schutz von Menschenrechten ein; Gott sei Dank. Allerdings müssen sie sich auch darauf verlassen können, dass diese Menschenrechte ausserhalb der unmittelbaren Rechtsordnungen ihre Wirkung haben, oder mindestens darauf, dass dort nicht «menschenrechtsleere» Beziehungen gepflegt werden oder entstehen. Ohne Pflege der bürgerlichen Tugenden – man kann das auch so sagen – würde unsere Gesellschaft zu einem politisierenden Gerangel verschiedener Interessenhäufen ver-

kommen. Obwohl sich Staatsrechtslehrer in verschiedenen Staaten seit einiger Zeit mit diesem Problem auseinandersetzen, ist es bisher bei diesen Projekten geblieben.

Nun, wir wollen kein weitgespanntes Projekt und auch keinen unrealistischen Entwurf vorschlagen, und wir sprechen hier auch nicht von einklagbaren Ansprüchen des einzelnen. Wir geben jedoch eine eigentliche Auslegungshilfe, um die Menschen dieses Landes auch an ihre Pflichten zu erinnern. Offenbar ist es nämlich nach dreissig oder vierzig Jahren dynamischer Entwicklung hin zu einem Leistungsstaat nicht mehr selbstverständlich, dass alles, was dieser Staat tut, nur subsidiär getan werden kann und recht viel noch durch die persönliche Hilfe, durch persönliche Kontakte, rein durch Mitmenschlichkeit zu erledigen ist.

Das ist eigentlich der Ansatzpunkt und auch das Kernstück in Absatz 2, so wie es in der Minderheit II (Schlüer) zum Ausdruck kommt, wo vorgeschlagen wird, einen Artikel aufzunehmen, der hier praktisch deklaratorisch – ähnlich wie die Zweckbestimmung in Artikel 2, wo die Staatsorganisation und die Staatsaufgaben sehr generell proklamiert werden – eine Verpflichtung des Individuums in dieser Gesellschaft stipuliert, nämlich dass jede Person im Rahmen ihrer Fähigkeiten neben der Verantwortung für sich selbst Verantwortung gegenüber Mitmenschen und der Gesellschaft trägt. Materiell liegt in Absatz 2 gemäss Minderheit II kein inhaltlicher Unterschied zur Fassung der Mehrheit vor, wo noch ergänzend ausgeführt wird, dass dazu eben auch die Mitverantwortung dafür gehört, dass die Wohlfahrt generell gefördert werden kann. Was anderes als diese Sicherheit und dieses Bedürfnis kann denn ein eigentliches Ziel einer sozialen Gemeinschaft sein! Aber primär gilt die den eigenen Möglichkeiten und Fähigkeiten entsprechende Selbstverantwortung.

Wie ich in der Diskussion festgestellt habe, ist dieses Kernstück eigentlich auch nicht umstritten.

Zu den Absätzen 1 und 3: Die Kommission hat im Rahmen ihrer Diskussion anerkannt, dass Selbstverantwortung nicht a priori wahrgenommen werden kann, da sie die Folge einer entsprechenden Bildung und Ausbildung sowie einer entsprechenden Entwicklungsmöglichkeit des Individuums ist; sie hat daher Absatz 1 mehrheitlich zugestimmt.

Auch hier ist kein klagbarer Anspruch darunter zu verstehen, und auch hier ist die Wirkung ähnlich wie bei den Zielvorgaben in Artikel 2 der nachgeführten Verfassung. Das ist hier selbst von jenen bestätigt worden, die diesen Absatz vehement bekämpfen, und ich tue Gleiches im Namen der Kommission. In Absatz 1 geht es um die Entwicklungsfähigkeit des einzelnen und in Absatz 2 um die Verantwortung gegenüber sich selbst, den Mitmenschen und der Gesellschaft.

Die Minderheit III (Gross Andreas) schlägt nun vor, praktisch als drittes oder verbindendes Stück ein Bekenntnis zum gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang von Entwicklungsmöglichkeit, Verantwortung und Wohlergehen zu verankern. Hier kam keine Mehrheit mehr zustande, nicht weil die Aussage dieses Absatzes 3 als falsch angesehen wurde, sondern allein deswegen, weil diese doch ethisch begründete Aussage in anderen Teilen unserer Verfassung und auch in unserem Verfassungsverständnis zum Ausdruck kommt. Deswegen empfehle ich Ihnen namens der Mehrheit, Absatz 1 und Absatz 2 zuzustimmen.

Den Antrag der Minderheit III hat die Kommission mit 17 zu 13 Stimmen abgelehnt, während der Grundsatz in den Absätzen 1 und 2 gegenüber der Minderheit II mit 18 zu 10 Stimmen obsiegt hat.

Ich bitte Sie, hier der Mehrheit zu folgen.

**Deiss Joseph (C, FR),** rapporteur: Tout d'abord, je souligne un argument relativement terre à terre pour justifier l'introduction d'un article qui vise à définir la relation entre l'individu et la société, car c'est de cela qu'il s'agit ici. Je participais hier soir, avec M. Jutzet, en terre fribourgeoise, à un débat sur la nouvelle constitution. Après deux heures d'efforts, d'explications, de réponses aux questions, de débat, un participant est intervenu pour nous dire: «Après tout, vous nous avez parlé de droits fondamentaux, de tâches de l'Etat, bref de toute une série de revendications que l'individu peut exprimer. Mais lui-

même, que doit-il faire? Quels sont ses devoirs?» Je crois qu'il a véritablement exprimé l'attente d'une large partie de la population: qu'on définisse quels sont les devoirs, les responsabilités de l'individu vis-à-vis de la société.

A ce titre, cet article et le débat tel qu'il se déroule sont étonnants parce que c'est une idée qui vient plutôt du camp libéral ou de ceux qui, justement, veulent promouvoir la responsabilité individuelle. A vous écouter, j'ai plutôt le sentiment que cet article, maintenant, est défendu par ceux qui mettent en avant les avantages de la vie sociale.

La proposition de la majorité de la commission répond à ces deux aspirations ou à ces deux dimensions de l'individu. Tout d'abord l'individu, en tant que personne, passe avant la société, surtout – mais ça n'est pas indispensable – si vous lui accordez une dimension transcendante. D'un autre côté, l'individu doit s'effacer devant la société lorsqu'il est question de l'organisation de la vie de tous les jours. Ce sont ces deux aspects qu'il s'agit de mettre en équilibre et que la majorité de la commission, à mon sens, vous propose en faisant justement deux alinéas que vous avez déjà pu commenter à maintes reprises. Je crois qu'il y aurait une erreur à les analyser séparément, comme Mme Sandoz l'a fait, même si son analyse était fort pertinente. Vous devez voir l'alinéa 1er en rapport avec l'alinéa 2 et l'alinéa 2 en rapport avec l'alinéa 1er. C'est pourquoi la majorité de la commission ne peut pas suivre la minorité I qui ne voudrait retenir que l'alinéa 2, qui ne fait pas de sens si on n'affirme pas en premier lieu la responsabilité ou le droit de l'individu, de la personne de s'épanouir.

Pour ce qui est de la question posée par M. Stucky concernant la portée de cet article, ou encore la question qu'il posait de savoir à qui ça s'adresse, vous pouvez poser la même question pour l'article 2 de la constitution qui fixe les buts de la Confédération et qui n'a pas de valeur juridique dans le sens d'un mandat précis donné. La Confédération ne peut pas, à partir de l'article 2, déduire des mandats concrets d'action. Ce côté déclamatoire est ici aussi présent. Il s'agit de mettre en évidence certains principes qui gouvernent la relation qu'il doit y avoir entre l'individu et la société, sans qu'il en découle nécessairement une portée normative, concrète.

En ce qui concerne l'alinéa 3, que souhaiterait ajouter la minorité IV, comme on vous l'a dit, aucune majorité ne s'est dégagée au sein de la commission en faveur d'une telle disposition, même si le vote était relativement serré.

A titre personnel, je me suis fait des réflexions semblables à celles que Mme Sandoz nous a exposées, et j'ai moi-même aussi trouvé des relents bibliques dans cette expression. Je la rattachais à la formule «Aime ton prochain comme toi-même». Ce serait une sorte de «Nächstenliebe-Artikel» qu'on voudrait introduire. A mon sens, c'est superflu, c'est en tout cas l'avis de la majorité de la commission, à partir du moment où, avec les deux premiers alinéas, vous devez en principe déjà avoir inclus cet aspect ou cette dimension.

Au total donc, au nom de la majorité de la commission, je vous invite à adopter l'article 3b qu'elle propose, et à vous en tenir aux alinéas 1er et 2.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Artikel 3b ist ein Werk Ihrer Kommission. Der Bundesrat hatte in seinem Verfassungsentwurf noch darauf verzichtet, eine Bestimmung über die Eigenverantwortung und die Verantwortung gegenüber den Mitmenschen und der Gesellschaft aufzunehmen. Er ist, ich gebe es zu, vom klassischen, aus dem letzten Jahrhundert stammenden liberalen Menschenbild ausgegangen. Das ist das Menschenbild der selbst bestimmenden und eigenverantwortlichen Person, das Menschenbild der Menschenwürde, aus der sich die Selbstbestimmung, aber auch das Tragen von Verantwortung ableiten. Wir sind davon ausgegangen, dies genüge und eine besondere Bestimmung über die Verantwortung des einzelnen sei nicht erforderlich.

Einige Bürgerpflichten – daran möchte ich immerhin erinnern – finden sich aber auch im bundesrätlichen Entwurf, beispielsweise in der Präambel mit der Solidarität gegenüber der Welt und der Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen, im Prinzip von Treu und Glauben, in der Dritt-

wirkung der Grundrechte, in der Einschränkung der Grundrechte und in den ganz spezifischen Bürgerpflichten wie Wehrpflicht, Zivildienstpflicht, obligatorischer Grundschulunterricht und Steuerpflicht.

Ich gebe zu: Das ist das klassische Verfassungsverständnis, wie wir es aus dem letzten Jahrhundert, in dem ja alle grossen Verfassungen geschaffen worden sind, kennen. Ich gebe auch zu, dass sich inzwischen eine gewisse Wende abzeichnet. Persönlich meine ich, dass die Wende wohl vor allem mit der Inauguralrede von John F. Kennedy eingeleitet worden ist. Sie erinnern sich alle an dieses berühmte Wort, das Kennedy seinen Amerikanern zurief: «Fragt nicht, was euer Land für euch tun kann, fragt, was ihr für euer Land tun könnt!» Das scheint mir der Ausgangspunkt dieses neuen Denkens zu sein.

Ich glaube auch, dass unsere Bürgerinnen und Bürger in den Grundrechten immer mehr einen Ausdruck unserer modernen Anspruchsmentalität gegenüber dem Staat sehen. Die Rechte hatten ursprünglich eine ganz andere Funktion. Die klassischen Grund- und Freiheitsrechte hatten vor allem eine negative, abwehrende Seite gegenüber dem Staat. Aber dank dem hochentwickelten Leistungsstaat ist das zunehmend zugunsten einer Anspruchsmentalität in den Hintergrund getreten. Daher ist die Gegenbewegung verständlich, wonach man in einer modernen Verfassung nicht nur von Rechten sprechen darf, sondern auch von Pflichten sprechen muss.

Diese Einsicht hat sich im übrigen auch im Ständerat durchgesetzt. Der Ständerat hat einen Artikel 32e aufgenommen, der lautet: «Jede Person trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.» Wie Ihnen Herr Schmid Samuel dargelegt hat, ist dieses Umdenken, dass man nicht nur in Rechten, sondern explizit auch in Pflichten denken soll, jetzt auch auf internationaler Ebene aktuell geworden, indem der Interaction Council (IAC), dem ja auf schweizerischer Seite Herr alt Bundesrat Furgler angehört, nun neben der Erklärung der Menschenrechte eine Erklärung der Menschenpflichten zuhanden der Uno vorbereitet hat.

Angeichts dieser allgemeinen Entwicklung, wie ich sie feststelle, macht der Bundesrat gegen einen solchen Artikel keine grundlegende Opposition. Dabei bin ich allerdings der Meinung, dass wir die optimale Formulierung noch nicht gefunden haben. Wir haben jetzt vor allem auch noch eine grosse Divergenz zwischen der zitierten Formulierung des Ständerates und den Formulierungen der Mehrheit und der Minderheit II (Schlüer) Ihrer Kommission. Juristisch ist es klar: Es handelt sich hier um eine programmatische Aussage. Eine Verfassung ist nicht nur eine reine Sache von Rechtsnormen, sondern eine Verfassung soll auch unser aktuelles, unser modernes Staatsverständnis ausdrücken. Deshalb ist der Bundesrat durchaus der Meinung, dass wir uns im Differenzbereinungsverfahren hier noch um eine optimale Formulierung bemühen müssen.

Vor einem Punkt muss ich allerdings warnen: Ich glaube, dass wir unsere Bürgerinnen und Bürger nicht überfordern dürfen. Ansätze dazu stelle ich vor allem im letzten Satz von Absatz 2 in der Formulierung der Mehrheit Ihrer Kommission fest. Ich glaube, dass wir unsere Bürgerinnen und Bürger überfordern, wenn wir von ihnen verlangen, dass sie zu direkten Erfüllungsgehilfen des Gemeinwohls werden. Das scheint mir ein zu idealistisches Menschenbild zu sein.

Wenn Sie, Herr Gross Andreas, offenbar angeregt durch den kategorischen Imperativ von Kant, nun so weit gehen, dann scheint mir das zwar eine ethisch begründete, erwünschte Aussage zu sein, aber mit derart weitgehenden Petita in einer Verfassung überfordern wir unsere Bürgerinnen und Bürger. Der Bundesrat ist also durchaus bereit, diesen Gedanken, der in Ihrer Kommission und in der Kommission des Ständerates aufgekommen ist, weiterzuverfolgen. In bezug auf die Formulierung haben wir das Optimum noch nicht gefunden. Dafür haben wir im Differenzbereinungsverfahren jedoch noch genügend Zeit, da es ja um eine neue Idee geht.

**Präsident**: Artikel 87 der geltenden Verfassung (und sinngemäss Artikel 150 des in Bearbeitung begriffenen Entwurfes)

enthält folgende Bestimmung: «Um gültig verhandeln zu können, ist die Anwesenheit der absoluten Mehrheit der Mitglieder des betreffenden Rates erforderlich.»

Die absolute Mehrheit im Nationalrat beträgt 101 Mitglieder; verhandelt wird hier im Saal, und als Verhandlung gilt auch, wenn vom Rednerpult aus begründet und diskutiert wird. Ich muss mir vorbehalten, gelegentlich die Beschlussfähigkeit des Rates feststellen zu lassen.

Einige von Ihnen haben Besucherinnen und Besucher aufgeboten, um der Debatte zu Artikel 7 beizuwohnen. Die Tribüne ist heute wesentlich besser besetzt als der Saal. Ich kann nicht Sonntagnachmittage lang besorgten Bürgerinnen und Bürgern erklären, dass Sie eben keine Zeit hätten, im Saal zu sitzen, sondern wie «Mist-Hans am Hochzyt» sehr viel zu tun hätten.

#### Abs. 1 – Al. 1

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	96 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	64 Stimmen

#### Abs. 2 – Al. 2

**Präsident:** Da das elektronische Abstimmungssystem nicht funktioniert, stimmen wir nach der traditionellen Methode mit Aufstehen bzw. Sitzenbleiben ab.

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	89 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	63 Stimmen

#### Abs. 3 – Al. 3

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit IV	62 Stimmen
Dagegen	89 Stimmen

#### Abs. 1, 2 – Al. 1, 2

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	98 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III	50 Stimmen

#### Art. 4

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Schmid Samuel (V, BE),** Berichterstatter: Ich muss hier im Hinblick auf Klarheit in den Materialien eine Ausführung machen: Die Sachüberschrift zu Artikel 4 wurde analog zum Beschluss des Ständerates («Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns») auch hier mit Zustimmung des Bundesrates geändert. Die einzelnen Absätze – mit Ausnahme von Absatz 4 – gaben dabei nicht zu Diskussionen Anlass.

Absatz 4 («Bund und Kantone beachten das Völkerrecht») wurde dann aber ausdrücklich zugestimmt. Die Auslegung dieser Bestimmung – deshalb mein Votum – macht deutlich, dass der heute ungeschriebene geltende Grundsatz des Vorranges des Völkerrechtes festgeschrieben wird, dass aber für Lösungen von Konfliktfällen ein gewisser Spielraum für pragmatische Lösungen – analog der bekannten Schubert-Praxis – offenbleibt. Das Parlament wird hier im Bewusstsein dieses Vorbehaltes Absatz 4 genehmigen, wenn kein Widerspruch erfolgt.

Angenommen – Adopté

#### Art. 4a

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Jutzet Erwin (S, FR):** Staatliches Handeln bewegt sich nicht im luftleeren Raum, es darf kein Selbstzweck sein. Die staatlichen Organe haben vielmehr volksnah zu sein, ihr Handeln

hat sich am Volk zu orientieren. Staatliches Handeln hat deshalb «Ausdruck der Freiheit und des Willens der Bürgerinnen und Bürger» zu sein. Bis hierher – glaube ich – wird mir wohl niemand ernsthaft widersprechen können.

Als Pendant zu diesem «Ausdruck der Freiheit und des Willens» der Bürger sehe ich das Gemeinwohl, den Gemein-sinn, der dieses staatliche Handeln prägen sollte. Es handelt sich hier überhaupt nicht um etwas Neues oder gar Revolutionäres. Vielmehr handelt es sich hier um uralte Grundsätze unserer lieben Eidgenossenschaft. Nebst dem Freiheitsgedanken prägte der Sinn für das Gemeinwohl, der Gemein-sinn eben, unsere Eidgenossen. Der Staat ist eine Gemeinschaft von Menschen und hat dafür zu sorgen, dass es möglichst vielen Menschen gutgeht, dass möglichst viele Menschen eine «bona vita» führen können.

Die Aufnahme dieser Grundsätze in unsere Bundesverfassung als Eckpfeiler staatlichen Handelns stünde unserer Verfassung gut an. Das wäre als Inspiration zu verstehen. Diese Grundsätze, diese Leitlinien sollten effektiv unser Handeln inspirieren. Sie sollten namentlich uns als Gesetzgeber inspirieren. Mit der Verankerung in der Verfassung hätten wir sie gleichsam immer vor Augen.

Man setzt dem Antrag der Minderheit II entgegen, diese Grundsätze seien bereits in der Präambel enthalten. Dieser Einwand übersieht, dass – wie wir gestern gehört haben – der Präambel keine normative Kraft zukommt. Ferner steht keiner der vier Ausdrücke «Freiheit» und «Willen» der Bürgerinnen und Bürger, «Gemeinwohl» sowie «Gemein-sinn» so in der Präambel. Zwar ist das Wort «Freiheit» enthalten, aber nicht als eine Freiheit des Individuums, sondern vielmehr als eine Freiheit im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit, d. h. als Freiheit unseres Landes.

Lesen wir zusammen den Text: «Staatliches Handeln ist Ausdruck der Freiheit und des Willens der Bürgerinnen und Bürger. Es orientiert sich an deren Gemeinwohl und fördert den Gemein-sinn.» Sagen Sie mir ehrlich: Stossen Sie sich irgendwo an diesem Text? Wenn nicht, dann stimmen Sie ihm bitte zu.

**Präsident:** Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie den Antrag der Minderheit II (Jutzet) ablehnt.

**Fritschi Oscar (R, ZH):** Artikel 4 ist sehr klar und transparent. Als Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns wird aufgezählt, dass alles staatliche Handeln einer Rechtsgrundlage bedarf, dass das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Prinzip von Treu und Glauben zu beachten sind und dass wir uns ans Völkerrecht zu halten haben. All das ist eindeutig, transparent und verständlich.

Das gleiche ist von Artikel 4a betreffend «übrige Grundsätze staatlichen Handelns» leider nicht zu sagen. Dem Nachhaltigkeitsprinzip in Absatz 1, das mittlerweile infolge der Abstimmung über den Zweckartikel erledigt ist, könnte man zwar kaum attestieren, dass es für die breite Öffentlichkeit verständlich formuliert wäre, doch hätte die Formulierung zumindest für Insider, welche die Akte von Rio kennen, einiger-massen klare Konturen.

Für die Formulierung von Absatz 2, über die wir jetzt noch zu entscheiden haben, lässt sich das aber beim besten Willen nicht behaupten. Es handelt sich um eine schwammige Deklamation. Im ungünstigsten Fall würden Interpretationsschlupflöcher geschaffen, die später noch Ärger bereiten könnten. So wird gemeinhin wohl nicht jedes staatliche Handeln als Ausdruck der Freiheit verstanden werden. Durch staatliches Handeln wurden im Zweiten Weltkrieg Hundert-tausende von Angehörigen der Armee von ihrer zivilen Tätigkeit wegbefohlen; es wurde eine Lebensmittelrationierung eingeführt und eine Verdunkelung angeordnet. Da wurde aus Einsicht in die Notwendigkeit des Zwangs gehandelt. Also mindestens so, wie es hier steht, dass alles aus Freiheit geschieht, wird man das kaum formulieren können. Allenfalls liesse sich formulieren, staatliches Handeln sei Ausdruck des auf freiheitliche Weise zustande gekommenen Willens.

Zusammengefasst: Ist der Begriff der Freiheit hier wohl miss-verständlich, so könnte sich die Fortsetzung der Formulie-

zung, staatliches Handeln orientiere sich am Gemeinwohl, wesentlich negativer auswirken, insbesondere in Richtung einer Tangierung der Eigentumsfreiheit. Ist damit auch abgedeckt, dass der Seeanstösser Land für den Uferweg abtreten muss? Gehört dazu auch, dass der Alleinbewohner einer grossen Villa bei Wohnungsnot Räume abgeben soll?

Um recht verstanden zu werden: Ich unterstelle den Unterzeichnern des Antrages der Minderheit II solche Absichten nicht. Ich habe die Beispiele einzig deswegen genannt, um aufzuzeigen, dass solche dehnbaren Deklamationen keine positiven Wirkungen haben, dass sie aber schlimmstenfalls ein Gebiet sind, auf dem Interpretationsstreitigkeiten zu erwarten sind. Wir sollten unsere Verfassung nicht mit verbalem Ballast anreichern.

Die FDP-Fraktion bittet Sie deshalb, auf einen Artikel 4a zu verzichten.

**Präsident:** Die SVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Mehrheit unterstützt. Die grüne Fraktion unterstützt die Minderheit II (Jutzet).

**Schmid Samuel (V, BE),** Berichterstatter: In der Kommission wurde nicht sehr lange über den jetzt als Minderheitsantrag vorliegenden Antrag Jutzet diskutiert; sie lehnte ihn mit 24 zu 11 Stimmen ab. Sie war nicht etwa der Meinung, dass Herr Jutzet damit ein Problem aufwerfe, das komplett neben den ordentlichen Normen und der Zielsetzung dieses Staates liege, soweit er organisiert ist und sich gegenüber dem Bürger auch äussert oder ihm gegenübertritt. Allerdings war man der Meinung, dass das Problem eigentlich durch den Zweckartikel und die Präambel aufgefangen werde. Wenn staatliches Handeln Ausdruck der Freiheit der Bürger ist, dann wird darunter mit Sicherheit nicht verstanden, dass der Eingriff des Staates in Rechtsgüter der Bürger als Freiheitsideal gesehen würde, aber allenfalls, dass er Mittel zum Zweck ist, um möglichst vielen die Freiheit zu ermöglichen. Das ist aber durch den Zweckartikel eigentlich erfüllt.

Wenn der Wille der Bürger als Grundlage für staatliches Handeln gesehen wird, dann kommt dies eigentlich in der Vorstellung der demokratischen Organisation unseres Gemeinwesens ebenfalls zum Ausdruck, im Abstützen der Staatsgewalt auf demokratische Prozesse und Vorgänge.

Damit, glauben wir, ist das Ziel eigentlich bereits ausreichend dargestellt, und es bedarf keiner weiteren Ergänzung – nicht zuletzt auch, um Missverständnissen vorzubeugen.

**Deiss Joseph (C, FR),** rapporteur: Par 24 voix contre 11, la commission rejette la proposition de minorité II, notamment sur la base de la constatation que ces principes, d'ailleurs tous louables, sont suffisamment pris en considération à l'article 2 notamment, où il est question de la liberté et des droits des citoyens, ou encore de prospérité commune, mais aussi à l'article 4 et dans le préambule.

C'est pourquoi elle vous propose de rejeter cette proposition de la minorité II. Pour ce qui est de la rédaction française, il y aurait d'ailleurs lieu d'émettre des réserves et de la revoir. On peut aussi s'étonner quelque peu du titre qui figure actuellement: «Autres principes de l'activité de l'Etat.» Cela ferait un article quelque peu bizarre avec cet unique alinéa.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à rejeter la proposition de minorité II.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Es sind vor allem systematische Gründe, die den Bundesrat veranlassen, Ihnen die Ablehnung des Antrages der Minderheit II (Jutzet) zu beantragen. Wenn Sie Artikel 4 anschauen, also die Prinzipien staatlichen Handelns, dann sind allen diesen Prinzipien zwei Dinge eigen:

1. Sie setzen alle dem staatlichen Handeln Grenzen: das Legalitätsprinzip, das öffentliche Interesse, das Verhältnismässigkeitsprinzip, Treu und Glauben. All das sind Mittel zur Begrenzung, zur Einschränkung des staatlichen Handelns.
2. Es sind justitiable Verfassungsprinzipien, wie sie vom Bundesgericht in einer langen Rechtsprechungspraxis entwickelt worden sind.

Demgegenüber geht das Prinzip der Nachhaltigkeit in eine ganz andere Richtung: Mit diesem Prinzip soll ja der Staat aktiv zu einer gewissen Tätigkeit angehalten werden, und es ist auch ganz klar, dass das Prinzip in dem Sinn nicht justitiabel ist, als die rechtsanwendenden Organe konkrete Entscheide direkt daraus ableiten könnten.

Das alles zeigt, dass das Prinzip der Nachhaltigkeit in die Präambel und in den Zweckartikel gehört; dort haben Sie das ja auch beschlossen. Hier kann das nur Verwirrung stiften. Ich bitte Sie daher, den Antrag der Minderheit II (Jutzet) abzulehnen.

*Abs. 1 – Al. 1*

**Präsident:** Artikel 4a Absatz 1 ist bereits durch den Entscheid bei Artikel 2 bereinigt.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit II	32 Stimmen
Dagegen	63 Stimmen

**Art. 5**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Antrag Leuba*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition Leuba*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Präsident:** Artikel 5 ist zusammen mit Artikel 3a entschieden worden.

*Angenommen gemäss Antrag Leuba  
Adopté selon la proposition Leuba*

**Art. 6**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Hubmann Vreni (S, ZH),** Berichterstatterin: Einige Vorbemerkungen zu den Grundrechten: Der Grundrechtskatalog ist der wichtigste Teil der Nachführung. Er besticht durch seine übersichtliche Gliederung und durch seine klare Sprache. Es ist das erste Mal in der Geschichte der Schweiz, dass alle Bürgerinnen und Bürger in der Verfassung nachlesen können, auf welche Grundrechte sie sich direkt berufen können. Die ersten geschriebenen Grundrechte finden wir in der ersten Helvetischen Verfassung von 1798. Die Verfassungen von 1848 und 1874 beschränken sich darauf, einzelne, besonders bedrohte Freiheitsrechte zu erwähnen, die den einzelnen in seiner Freiheitsphäre gegenüber staatlichen Eingriffen schützen sollten. Ab Mitte des 20. Jahrhunderts wurde die Verfassung um weitere Grundrechte erweitert. Eingeführt wurden namentlich die Handels- und Gewerbefreiheit, die Eigentumsgarantie, das Stimm- und Wahlrecht der Frauen und die Gleichberechtigung von Mann und Frau. Daneben existieren eine ganze Reihe von Grundrechten, welche vom Bundesgericht aus dem geschriebenen Recht abgeleitet oder als ungeschriebene Grundrechte anerkannt wurden, z. B. die Meinungs- und Informationsfreiheit. Weitere Grundrechte sind Bestandteil internationaler Verträge – der wichtigste ist die Europäische Menschenrechtskonvention –, oder sie wurden durch die Praxis der Organe dieser Verträge entwickelt.

Eine der wichtigsten Aufgaben dieser Verfassungsreform ist es, Transparenz zu schaffen, aber auch, den Text des Grundrechtsteiles zu aktualisieren, das heute geltende Verfassungsrecht schriftlich festzuhalten. Das heisst aber nicht –

das war ganz klar die Meinung der Kommission und wurde uns auch von der Verwaltung bestätigt –, dass damit die Grundrechte ein- für allemal festgelegt werden. Es handelt sich nicht um eine Kodifikation. Der Grundrechtsbereich ist ein dynamischer Rechtsbereich; die Entwicklung darf nicht stillstehen. Die Verfassungsreform darf die Rechtsfortbildung nicht verhindern.

Die Artikel 6 bis 30 enthalten den Katalog der heute geltenden Grundrechte. In den Artikeln 31 und 32 sind Bestimmungen über die Wirkung und die Einschränkung der Grundrechte festgehalten, welche auf alle Grundrechte anwendbar sind. Es ist daher weder sinnvoll noch nötig, bei einzelnen Artikeln, z. B. beim Streikrecht, weitere Einschränkungen vorzunehmen. Der letzte Artikel des zweiten Teiles, Artikel 33, enthält die Sozialziele.

**Pelli Fulvio (R, TI)**, rapporteur: Cette disposition garantit le respect et la protection de la dignité humaine. C'est un principe reconnu dans plusieurs instruments du droit international: à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, aux articles 7 et 10 du Pacte ONU II, à l'article 13 du Pacte ONU I, ainsi que dans la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant.

Selon le Tribunal fédéral et une partie de la doctrine, la garantie de la dignité humaine n'est pas pour l'instant un droit constitutionnel directement applicable, mais plutôt une valeur, un bien juridique à respecter à travers la garantie de la liberté personnelle. Selon la doctrine majoritaire, la dignité humaine est au contraire un droit justiciable garanti dans le cadre de la liberté personnelle.

Le principe de la dignité humaine prévu par ce projet a des conséquences dans presque tous les domaines du droit. On peut penser à la détention, au droit de procédure, aux droits politiques. La formulation de l'article 6 choisie par le Conseil fédéral et la majorité se borne à une garantie générale, puisque la dignité humaine est une notion qui ne se laisse pas définir très facilement.

La minorité I (Gross Andreas) nous propose une version différente par rapport au projet du Conseil fédéral. Elle craint que la formulation initiale ne soit trop faible. M. Gross Andreas vous expliquera ses raisons. Selon la majorité en tout cas, le renforcement formel proposé par M. Gross est absolument inutile. Le concept même de dignité humaine étant un concept juridique relativement indéterminé, il est nécessairement évolutif. Il se modifiera certainement encore, comme il s'est modifié dès le XIXe siècle. L'interprétation de sa signification dépendra pourtant toujours des convictions valables au moment de son application.

Dans cette situation, l'ordre constitutionnel de la respecter et de la protéger a au moins la même valeur que la déclaration qu'elle est inviolable, proposée par la minorité I. On pourrait même dire que la force du texte du Conseil fédéral est supérieure. La commission a pris sa décision par 20 voix contre 11. Quant à la proposition de la minorité II (Gross Jost), qui voudrait ajouter un alinéa 2, je peux vous dire qu'elle découle de la crainte que, à cause de l'inscription dans la mise à jour de tous les droits fondamentaux actuellement connus, le Tribunal fédéral puisse, à l'avenir, considérer le catalogue de ces droits comme exhaustif et fermé, ce qui pourrait empêcher la reconnaissance de nouveaux droits fondamentaux non écrits. La majorité n'éprouve pas cette crainte. Le Tribunal fédéral pourra sans doute aussi dans le futur élargir les droits fondamentaux en reconnaissant des droits non écrits si cela s'avère nécessaire, par exemple pour exercer des libertés reconnues par la constitution ou si ce droit ou cette liberté est déjà largement reconnu dans le droit constitutionnel ou dans la pratique dans les cantons.

La majorité ne voit donc aucune raison de penser que la mise à jour de la constitution, sous prétexte qu'elle réunit les actuels droits écrits et non écrits, interdise au Tribunal fédéral de développer ultérieurement sa jurisprudence. La commission a pris sa décision par 20 voix contre 10.

**Gross Andreas (S, ZH)**: Es geht hier, wie Herr Pelli erwähnt hat, um Artikel 6, mit dem die Menschenwürde in unserer

Verfassung verankert wird. Die Menschenwürde ist sozusagen der Kern des Kerns der Grundrechte, das absolute Zentrum, das höchste Gut, das wir zu achten, zu wahren und zu schützen haben. Für dieses Grundprinzip wird eine Formulierung gebraucht, die anderen Prinzipien nicht entspricht. Mit anderen Worten: Weniger weit gehende Prinzipien werden fester formuliert als das eigentliche Kernprinzip.

Ich nehme als Beispiel die Artikel 22 und 23 betreffend Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit. Dort heisst es: «... ist gewährleistet»; es heisst nicht: «Das Eigentum ist zu achten und zu schützen.» Es heisst auch nicht, die Wirtschaftsfreiheit sei zu achten und zu schützen, sondern die Formulierung ist ganz klar und fest.

Herr Pelli, wenn Sie sagen, die Auslegung der Unantastbarkeit der Menschenwürde werde sich mit der Zeit wandeln, so gilt das selbstverständlich genau gleich für die Eigentums-garantie. Auch dort wird sich mit der Zeit die Auslegung wandeln. Deshalb ist das Argument der zeitlichen Evolution überhaupt kein Einwand gegen die hier vorgeschlagene festere Fassung. Entsprechend den Verfassungen in den Kantonen Jura, Basel-Landschaft, Solothurn und dem deutschen Grundgesetz können auch wir hier eine entsprechend festere Formulierung gebrauchen und sagen: «Die menschliche Würde ist unantastbar. Sie ist zu achten und zu schützen.»

Ich möchte Sie schliesslich darauf aufmerksam machen, Herr Pelli, dass Ihre Partei in ihrer Stellungnahme von 1977 zum Entwurf Furgler von der menschlichen Würde auch sagte, sie dürfe nicht angetastet werden. Das ist auf Deutsch praktisch dasselbe, wie wenn Sie sagen, sie sei unantastbar. Daher wundere ich mich, dass sich nun die freisinnig-demokratische Fraktion gegen den Minderheitsantrag eines Sozialdemokraten stellt, der die alte Formulierung der Freisinnig-demokratischen Partei adaptiert, und zwar nur deshalb, weil sie jetzt von einem Sozialdemokraten kommt. Das scheint mir nicht sehr überzeugend zu sein und entspricht auch nicht Ihrer sonstigen Festigkeit; Sie geben sonst Ihre Grundsätze im Lauf der Zeit auch nicht auf.

Ein weiterer Einwand: In Artikel 49 der geltenden Verfassung heisst es: «Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist unverletzlich.» Es heisst nicht, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sei zu achten und zu schützen. Es wird auch ein Begriff gebraucht, der fester ist, weil es eine Kernsubstanz der Grundrechte betrifft.

Deshalb möchte ich Sie bitten, entsprechend der Formulierung der Europäischen Menschenrechtskonvention hier sprachlich zum Ausdruck zu bringen, dass es ein Prinzip des Prinzips ist, und eine Formulierung zu wählen, die dieser prinzipiellen Bedeutung eher Nachachtung verschafft als eine weichere Formulierung. Mit einer weicheren Formulierung baut man sozusagen «Gummi» und Interpretationsspielraum ein, der meines Erachtens der Sache nicht angemessen ist.

**Gross Jost (S, TG)**: Ich möchte vorerst zu Protokoll geben, dass sich im Text unseres Minderheitsantrages ein kleiner Verschieb findet; ich habe das bereits beim Ratspräsidenten angemeldet. Es müsste «rechtsstaatlichen Ordnung» anstelle von «rechtlichen Ordnung» heissen.

Zur Begründung: Die neue Verfassung enthält einen ausführlichen Katalog der Grundrechte. Es ist aber unbestritten und ergibt sich auch aus der Botschaft, dass dieser Katalog im bundesrätlichen Verfassungsentwurf nicht abschliessend verstanden wird. Es ist also weiterhin Raum für ungeschriebene Grundrechte des Bundesgerichtes.

Meines Erachtens – und das ist der Sinn dieses Minderheitsantrages – muss dies in der Verfassung ausdrücklich gesagt werden. Dabei kann man an die bisherige, im grossen und ganzen restriktive Praxis der bundesgerichtlichen Rechtsprechung anknüpfen. Das Bundesgericht hat ungeschriebene Grundrechte dort angenommen, wo sie unentbehrliche Bestandteile der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung des Bundes sind. Bei der Fortentwicklung der persönlichen Freiheit hat es die Formel gewählt, geschützt seien alle elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung.

Unser Minderheitsantrag versucht diese beiden Elemente miteinander zu verbinden, das konstitutive mit dem persönlichkeitsbezogenen Grundrechtsverständnis. Verfassungsrechtlich ist der offene Verfassungs- und Grundrechtsbegriff ein wesentliches Element der europäischen Rechtskultur. Grundrechtsentwicklungsklauseln oder Auffangklauseln, wie man auch sagen könnte, sind in einigen europäischen Verfassungen verankert, aber auch z. B. in einem Amendment der USA-Verfassung, wo es heisst: «Die Aufzählung bestimmter Rechte in der Verfassung darf nicht dahingehend ausgelegt werden, dass durch sie andere dem Volk vorbehalten Rechte versagt oder eingeschränkt werden.»

Gegner einer solchen Grundrechtsentwicklungsklausel machen geltend, sie sei Ausdruck einer allgemeinen und unbestrittenen Überzeugung und überdies sei die Garantie der Menschenwürde das Auffangrecht für neue Schutzgehalte und Wirkungsbereiche. Ist aber der offene Grundrechtsbegriff Allgemeingut der schweizerischen Rechtskultur, so spricht nichts dagegen, dies auch zum Ausdruck zu bringen. Die Menschenwürde ist im übrigen nur Auffangrecht für persönlichkeitsbezogene neue Grundrechte. Unser Minderheitsantrag zielt deshalb auf eine verfassungsrechtliche Klärung in Anknüpfung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung, die weit über die schweizerischen Grenzen hinaus Beachtung gefunden hat.

Herr Bundesrat Koller, ich habe Ihnen zur Kenntnis gebracht, dass ich in diesem Minderheitsantrag auch nachhaltige Unterstützung durch den emeritierten Staatsrechtslehrer Professor Hangartner gefunden habe. Herr Hangartner ist nicht irgendwer, sondern er war Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirates der Verfassungsreform. Er hat mir nachdrücklich gesagt, es brauchte eine Subsidiärklausel, sie sei keine Selbstverständlichkeit. Ich verweise hier auch auf das Beispiel von Artikel 1 der EMRK, wo – anders als in diesem Zusammenhang – von einem abschliessenden Katalog ausgegangen wird. Herr Hangartner sagt auch mit Nachdruck, die Subsidiärklausel würde der Verfassungstradition entsprechen, wie sie bereits in Artikel 5 der geltenden Bundesverfassung enthalten ist, wo ausdrücklich, auch im Sinne dieser Subsidiärklausel, von der Wahrung der verfassungsmässigen Rechte der Bürger gesprochen wird.

Schliesslich stelle ich fest – darauf hat mich auch Herr Hangartner hingewiesen –, dass eine solche Subsidiär- oder Auffangklausel im Vernehmlassungsentwurf der Verfassung in Artikel 43 enthalten war. Im endgültigen Verfassungsentwurf wurde sie dann gestrichen. Ich weiss nicht warum.

Ich möchte schliesslich, Herr Bundesrat, doch auch die Frage aufwerfen, ob eine Ablehnung dieses Minderheitsantrages nicht auch ein unklares politisches Signal an das Bundesgericht wäre, ob dann vielleicht, entgegen den Materialien und den Ausführungen in der Botschaft, ein solcher Grundrechtskatalog doch wieder als abschliessend verstanden werden könnte. Ich denke, das alles wollen wir nicht. Wir sind uns in der Sache einig, nämlich dass das ein nicht abgeschlossener, offener Grundrechtskatalog ist. Meine Formulierung knüpft an die bundesgerichtliche Praxis an, und es sollte deshalb unbestritten sein, dass diese Ergänzung Aufnahme findet.

**Präsident:** Ich teile Ihnen mit, dass die CVP-Fraktion die Mehrheit unterstützt. Die LdU/EVP-Fraktion unterstützt ebenfalls die Mehrheit.

**Widmer Hans (S, LU):** Ich spreche zu den Anträgen der beiden Minderheiten I und II. Der Schutz der Menschenwürde stellt den Kern- und Basisgehalt aller Grundrechte dar. Der Satz umeisst in einer sehr abstrakten Kurzformel den tieferen Gehalt dieser Rechte und ist das Basiskriterium für deren Interpretation und Konkretisierung.

Die Minderheit I (Gross Andreas) begnügt sich nicht mit der Feststellung, dass die Würde des Menschen «zu achten und zu schützen» ist. Mit der Festschreibung der Unantastbarkeit wird darauf hingewiesen, dass niemand, weder die Gesellschaft noch der Staat, das Faktum der Menschenwürde in irgendeiner Weise in Zweifel ziehen und hinterfragen darf. Die

Menschenwürde ist gleichsam der innerste Bezirk eines Heiligtums, den niemand für irgendwelche Zwecke verwenden darf, weil dieser Bereich seinen Zweck in sich selber hat.

Diese Festschreibung der Unantastbarkeit hat einen in der Natur des Menschen begründeten normativen Charakter, auf den man zu Beginn des Kapitels über die Grundrechte hinweisen sollte, auch wenn es leider eine Tatsache ist, dass im Alltag die Menschenwürde immer wieder verletzt wird. Im übrigen stipulieren sowohl der Verfassungsentwurf als auch die bisherige Verfassung die Unantastbarkeit wie auch die Unverletzlichkeit. Ich verweise auf Artikel 32 Absatz 3 des Verfassungsentwurfes, wo es heisst, der Kerngehalt der Grundrechte sei «unantastbar», und auf Artikel 49 Absatz 1 der geltenden Verfassung, wo es heisst, die Glaubens- und Gewissensfreiheit sei unverletzlich. Das explizite Festschreiben des Ausdruckes «unantastbar» in Artikel 6 liegt damit offensichtlich im Rahmen der Nachführung.

Im übrigen kennt auch die Rechtsprechung die sogenannten unverjährbaren und unverzichtbaren Grundrechte. Zu ihnen gehören, ich zitiere den Rechtsgelehrten J. P. Müller, «die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die persönliche Freiheit, die Niederlassungsfreiheit und andere besondere persönlichkeitsbezogene Grundrechte».

In der Kommission ist auf die Tatsache hingewiesen worden, dass auch im deutschen Grundrecht die Unantastbarkeit formuliert worden sei. Aber leider hat man dann einfach entgegnet, Herr Bundesrat, dass die Deutschen eine ganz andere Geschichte hätten. So kann man nicht argumentieren, wenn es um einen normativen Ansatz geht. Und zudem: Ausgehend von der heutigen Auseinandersetzung mit unserer eigenen Geschichte muss ich Ihnen sagen, dass eine solche Argumentation schlichtweg nicht greift.

Die Unantastbarkeit der Menschenwürde liegt zudem in der ganzen Tradition der internationalen Rechtsetzung, und sie ist der Ausfluss einer Entwicklung von der Magna Charta bis hin zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im 20. Jahrhundert (1948). Zudem sind eigentlich alle Strömungen, die unsere Kultur ausmachen – die antike, klassische Philosophie, die jüdisch-christliche Tradition und das römische Recht –, daraufhin angelegt, dass der Mensch über Rechte verfügt, die ihm niemand wegnehmen kann, auch wenn das de facto immer wieder geschieht.

Ich beantrage Ihnen, die Minderheit I (Gross Andreas) zu unterstützen.

Zum Antrag der Minderheit II (Gross Jost): Es ist erfreulich, dass die neue Verfassung einen ausführlichen Katalog der Grundrechte enthält. So werden diese nämlich für alle verständlich dargestellt. Aber es besteht eine gewisse Gefahr, dass Nichtjuristen – das sind ja viele in unserem Volk – den Eindruck erhalten könnten, es handle sich um eine abschliessende Kodifizierung; wenn sie gleichzeitig Artikel 1 der EMRK lesen würden, wäre ein solcher Eindruck berechtigt. Es ist aber zuzugeben, dass dieser Eindruck falsch ist, denn die Praxis des Bundesgerichtes spricht eine andere Sprache; ungeschriebene Grundrechte hat unser höchstes Gericht nämlich dort angenommen, wo sie «unentbehrliche Bestandteile der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung des Bundes bilden». Auch hat es bei der Fortentwicklung der persönlichen Freiheit die Formel gewählt, geschützt seien alle elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung. In diesem Sinne könnte man feststellen, dass der Antrag der Minderheit II lediglich transparent macht, was bereits heute der bundesgerichtlichen Praxis entspricht.

Im übrigen impliziert auch – das wurde schon früher gesagt – Artikel 5 der geltenden Bundesverfassung einen klaren Hinweis auf ungeschriebene Grundrechte. Dort werden nämlich neben den verfassungsmässigen Rechten auch «die Freiheit» und «die Rechte des Volkes» erwähnt. Es gehört also zum Auftrag der Nachführung, die gelebte Verfassungswirklichkeit nachzuschreiben und so explizit zum Ausdruck zu bringen.

Für den Antrag der Minderheit II spricht aber nicht nur das Argument der Nachführung, sondern auch die Tatsache einer international feststellbaren Tendenz, Grundrechtsentwicklungsklauseln zu schaffen. Es wurde bereits von meinem

Vorredner der Zusatzartikel IX der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika zitiert. Ich weise darauf hin, dass noch andere Verfassungen solche Klauseln haben, neue Verfassungen in den ehemaligen Ostblockstaaten – ich denke an Estland, ich denke auch an die Entwicklungen der entstehenden Verfassung der Ukraine, ich denke aber auch an die italienische und die spanische Verfassung, welche einen solchen Gedanken in ihre Formulierungen aufnehmen. Ich zitiere zum Abschluss einen grossen Rechtsgelehrten, Peter Häberle, der eine solche Klausel als Errungenschaft des Verfassungsstaates ansieht und folgendes sagt: «Diese Errungenschaft bringt auf einen geschriebenen Text, was sich sonst ungeschrieben schon vollzieht.»

Ich bitte Sie, im Sinne einer guten Nachführung, die «up to date» ist: Nehmen Sie diese Grundrechtserweiterungsklausel hinein, dann machen Sie erstens eine gute Nachführung und sind zweitens auf der Höhe der Verfassungsgeber unserer Zeit.

**Vallender** Dorle (R, AR): Zu Recht steht die Garantie der Menschenwürde am Anfang des ausführlichen Grundrecht-kataloges des Verfassungsentwurfes. Sie ist das Grundrecht der Grundrechte. Die Garantie der Menschenwürde anerkennt den Menschen als vernunftbegabtes Wesen. Dies bedeutet, dass der Staat die Menschen, und zwar alle Menschen, unabhängig von ihrer Nationalität als solche zu behandeln hat. Folter, erniedrigende oder unmenschliche Behandlung sind ebenso untersagt wie das Lächerlichmachen oder Ausgrenzen, weil jemand zu einer Minderheit gehört.

Neben dem Abwehrrecht dem Staat gegenüber gibt die Menschenwürde aber auch Anspruch auf die Sicherung der Existenz, d. h. auf eine aktive Leistung des Staates zur Sicherstellung von Obdach, Kleidung, Nahrung und ärztlicher Versorgung. Dies sind erst die Grundvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Leben überhaupt. Die Minderheit I (Gross Andreas) möchte die Fassung von Bundesrat und Mehrheit ergänzen. Sie lehnt sich eng an den Wortlaut von Artikel 1 Absatz 1 des deutschen Grundgesetzes an und spricht zusätzlich von der «Unantastbarkeit der Menschenwürde». Dazu ist zu sagen:

1. Es ist zu klären, was unter der Unantastbarkeit zu verstehen ist. Nach Maunz, Duerig et al., Kommentar zum deutschen Grundgesetz, gibt die Unantastbarkeit der Menschenwürde einen Unterlassungsanspruch und geht «auf 'Nichtantasten', also auf 'Achten' der Menschenwürde». Gleicher Meinung ist auch das deutsche Bundesverfassungsgericht, das in seinem Entscheid 1, 97 (104) ausführt: «Wenn Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz sagt, 'Die Würde des Menschen sei unantastbar', so will er sie nur negativ gegen Angriffe schützen.» In diesem Sinn stellt der Minderheitsantrag I eine Wiederholung der positiven Aussage der Mehrheit dar, dass die Menschenwürde zu achten und zu schützen ist.

2. Die Formulierung des deutschen Grundgesetzes ist in einem anderen geschichtlichen Kontext entstanden. Nach 1945 hatten die Deutschen die Aufgabe, die Existenz ihrer Bürger und Bürgerinnen, in deren Namen so viele unsagbare Verbrechen geschehen waren und die zum Teil auch Opfer dieser Verbrechen gewesen waren, moralisch und politisch neu zu definieren. Sie knüpften mit der gewählten Formulierung der «Unantastbarkeit» an naturrechtliche Lehren an, wonach diejenige Rechtsordnung, die erlaubt oder gebietet, die Menschenwürde anzutasten, für den einzelnen nicht verbindlich ist. In diesem Sinne, Herr Widmer, muss ich Ihnen sagen: Es fehlt die geschichtliche Verbindung zwischen der Schweiz und Deutschland, die Sie aufzuzeigen versuchen. Aus dem Gesagten folgt, dass der Antrag der Minderheit I einerseits eine Wiederholung darstellt und andererseits auf einem unterschiedlichen Traditionsanschluss basiert.

Zur Minderheit II (Gross Jost): Sie will in Absatz 2 zum Ausdruck bringen, dass die Grundrechte kein geschlossenes System darstellen, und will alle je denkbaren Grundrechte abstrakt schon heute garantieren. Dies ist unnötig. Auch nach einer vollendeten Nachführung der Bundesverfassung obliegt

dem eidgenössische Bundesgericht wie schon bis anhin die Aufgabe, die Grundrechte angesichts neuer Fallkonstellationen zu konkretisieren, zu interpretieren und weiterzuentwickeln. Dabei wird das Bundesgericht auch bisher nicht aktualisierte Grundrechte in schöpferischer Rechtsprechung anerkennen. Diese Aufgabe unseres höchsten Gerichtes ist um so wichtiger, als die Europäische Menschenrechtskonvention nur einen Minimalstandard an Grundrechten garantiert.

In diesem Sinne bitte ich Sie, die FDP-Fraktion zu unterstützen und beide Minderheitsanträge abzulehnen.

**Leuba** Jean-François (L, VD): La proposition de minorité I (Gross Andreas) plonge le groupe libéral dans un grand état de perplexité. Perplexité, parce qu'il est vrai que cette formulation nous paraît meilleure que celle du Conseil fédéral, dans la mesure où elle pose le principe que «la dignité humaine est inviolable». Malheureusement, et là on voit que le mieux est souvent l'ennemi du bien, l'adjonction, ensuite, «Elle doit être respectée et protégée» nous paraît être une répétition – comme l'a d'ailleurs déjà dit Mme Vallender. Pire encore, elle nous paraît même affaiblir le principe. Comment imaginer que quelque chose qui est inviolable ne doit pas être respecté et protégé?

Nous n'avons pas eu la présence d'esprit en temps utile de présenter un sous-amendement pour dire: prenons «la dignité humaine est inviolable», point, terminé. Ç'aurait été une formule plus ferme, plus claire, et aussi beaucoup plus absolue que cette adjonction, qui affaiblit finalement le texte de la proposition de la minorité I.

Compte tenu de cela, la majorité du groupe libéral votera la proposition de la minorité I pour créer une divergence avec le Conseil des Etats et arriver peut-être au texte définitif que nous souhaitons.

En revanche, en ce qui concerne l'alinéa 2 et la proposition de la minorité II (Gross Jost), le groupe libéral vous propose de la rejeter.

1. D'abord, parce que nous devons faire attention, nous venons de passer des principes généraux dans les droits fondamentaux. Là, les formules déclaratoires, ou déclamatoires, ne sont plus de mise. Nous sommes devant des droits précis, et les formules doivent être précises. Or, la formule utilisée dans la proposition de minorité II n'est pas précise.

2. Ensuite, personne ne conteste ce que veut la proposition de minorité II en réalité, à savoir une constitution qui, sur le plan des droits fondamentaux, est une constitution ouverte et qui permet au Tribunal fédéral d'ajouter, si le besoin s'en fait sentir, de nouveaux droits, de nouvelles libertés fondamentales aux libertés existantes. Le Tribunal fédéral l'a fort bien fait, depuis plus de cent ans, avec une constitution qui ne prévoyait pas une disposition semblable. C'est donc faire un procès d'intention au Tribunal fédéral que de penser qu'avec la nouvelle constitution, il se sentirait tout à fait lié et n'aurait pas le droit d'imaginer une extension des droits fondamentaux. C'est d'ailleurs mal connaître le Tribunal fédéral que de ne pas lui prêter l'intention de continuer à faire une jurisprudence créative.

3. En outre, malheureusement, il faut lire la proposition de minorité II, et ne pas oublier que la constitution n'est pas réservée à un petit cénacle de juristes, mais qu'elle doit pouvoir être lue et comprise par tous ceux qui peuvent avoir intérêt à la lire. Or, lorsqu'on lit: «Tous les droits qui appartiennent à l'être humain du fait de sa personnalité ou qui sont indissociables de l'ordre démocratique et juridique de la Confédération sont garantis par la présente constitution», quelles que soient les remarques des professeurs de droit cités, je prétends que c'est un texte incompréhensible pour un laïc. On demandera: «Mais ça veut dire quoi, en réalité? Ce n'est pas compréhensible.» Or, la constitution, nous sommes toujours de cet avis, doit rester un texte simple, accessible. C'est le grand mérite de la réécriture d'avoir abouti à un texte accessible et simple, et nous vous proposons de ne pas l'alourdir par des dispositions dont le sens n'est pas clair, alors que nous sommes tout à fait d'accord sur le fond: pour les droits fondamentaux, la constitution reste naturellement une constitution ouverte.



**Widmer Hans** (S, LU): Herr Leuba, ich möchte Ihnen eine Frage stellen: Ihre Argumentation zum Antrag der Minderheit I basierte hauptsächlich auf der Aussage, zwischen «dignité» und «schützen und achten» bestehe «une répétition».

Sehen Sie keinen Unterschied zwischen einem Grund und dessen logischer Folge? «La dignité, c'est la raison.» Der Schutz, der gewährleistet sein muss, c'est une conséquence de la dignité. Ce n'est pas la même chose.

Die «dignité» ist die Ursache, und die Wirkung ist, dass man diese «dignité» zu schützen und zu achten hat.

Akzeptieren Sie diesen Unterschied? Ist er für Sie logisch?

**Leuba Jean-François** (L, VD): Je ne conçois pas, je l'ai dit tout à l'heure, Monsieur Widmer, que quelque chose qui est inviolable ne doit pas être respecté et ne doit pas être protégé.

Enfin, si l'on suivait votre raisonnement, on devrait admettre qu'il y a des choses inviolables qui peuvent ne pas être respectées et ne pas être protégées. C'est comme ça que se pose la question. Si c'est inviolable, ça doit nécessairement être respecté et protégé. Ça me paraît clair, sinon vous admettez qu'il y a des choses inviolables qui n'ont pas besoin d'être respectées.

Est-ce cela que vous pensez? Je ne crois pas. Par conséquent, mon argumentation est logique, et je ne suis pas tout à fait sûr que la vôtre le soit.

**von Felten Margrith** (S, BS): In der Garantie der Menschenwürde liegen Kern und Ansatzpunkt aller übrigen Grundrechte. Grundrechte gelten aber nicht absolut; sie können unter gewissen Bedingungen eingeschränkt werden. Bei jedem Grundrecht gibt es aber einen absolut unantastbaren Kern, der in keinem Fall relativiert werden kann, selbst dann nicht, wenn wichtige gesamtgesellschaftliche Interessen auf dem Spiel stehen, selbst dann nicht, wenn die betreffende Person einwilligt. Um diesen Kern geht es; die Unantastbarkeit der Menschenwürde ist das zentrale, unumstössliche Prinzip jeder humanen Gesellschaftsordnung.

Der Mensch hat keinen Wert; der Mensch hat eine Würde. Kein Mensch darf je Mittel zum Zweck werden; dieses Prinzip war und ist Grundlage der Menschenrechts- und Demokratieidee überhaupt. Ich stimme diesbezüglich den Ausführungen von Herrn Leuba vollumfänglich zu.

Ich erachte es als einen eigentlichen Skandal – diesen Ausdruck brauche ich höchst selten, das versichere ich Ihnen –, dass der Bundesrat mitamt der Kommissionsmehrheit der Meinung ist, an der Garantie der Menschenwürde Abstriche machen zu können. Da geht man hin und schreibt Artikel 1 Absatz 1 des deutschen Grundgesetzes ab, lässt aber den wesentlichen Teil der Bestimmung einfach weg; weg ist das Prinzip der Unantastbarkeit der Menschenwürde!

Als ich in der Botschaft die Begründung dafür las, blieb mir – ehrlich gesagt – schlicht der Atem weg. Da steht (S. 141): «Auf der anderen Seite könnte die Formulierung, wonach die Menschenwürde unantastbar sei, den Eindruck erwecken, der Staat müsse jederzeit einen umfassenden und absoluten Schutz der Menschenwürde bieten, was so nicht der Realität entspräche.» Da bin ich entschieden anderer Meinung! Der Staat muss sehr wohl die Menschenwürde jedes einzelnen in diesem Land garantieren; die Rechtsordnung hat diesen Schutz sicherzustellen. Die Begründung in der Botschaft ist schlicht absurd. Man kann ja auch nicht sagen, der Schutz der körperlichen Integrität sei eine Illusion; der Staat könne trotz Strassenverkehrsgesetz und Strafgesetzbuch Körperverletzungen und Tötungen nicht verhindern.

Diese Garantie war bisher geltendes Recht; es geht um Rechte und Garantien und nicht um «Eindrücke». Wenn nun der Bundesrat laut Botschaft meint, es dürfe nicht der Eindruck entstehen, es gäbe ein solches Recht, so heisst das im Klartext, dass der bisherige Menschenrechtsschutz in seinem innersten Kern künftig nicht mehr garantiert werden soll. Es lebe die postmoderne Beliebigkeit; auf ins Zeitalter der modernisierten Barbarei! Diese Zukunft hat bereits begonnen. Dazu drei Beispiele:

1. Das Ausländerrecht: Flüchtlinge werden z. B. in Kriegs- und Terrorgebiete zurückgeschickt, angeblich um die Schweiz für andere Flüchtlinge nicht allzu attraktiv zu machen. Das ist ganz klar ein Verstoss gegen die Menschenwürde!

2. Die sogenannte positive Funktion der Grundrechte: Das Verfassungsprinzip der Menschenwürde garantiert jeder Person die Sicherung der baren Existenz. Jede Person darf um ihres Menschseins willen vom Gemeinwesen Obdach, Kleidung, Nahrung, medizinische Hilfe usw. fordern. Diese Ansprüche sollen aber offenbar verwässert werden; sie passen nicht zur neoliberalen Wirtschaftsdeutung.

3. Die Menschenwürde ist schliesslich ganz besonders gefährdet im Bereich der Forschung. Die beschleunigte und unkontrollierte Entwicklung von Biologie und Medizin und deren Anwendung richten sich ganz zentral gegen bisher durch das Verfassungsprinzip der Menschenwürde definierte Schranken. Stichworte dazu: Patentierung von menschlichen Genen, Forschung an Urteilsunfähigen, Klonierung, Gentechnik usw. Lauter Verstösse gegen die Menschenwürde!

Menschliche Grundwerte sind viel weniger wandelbar, als oft behauptet wird. Sie finden sich in den Religionen und Weisheitslehren aller Völker wieder. Um sie hochzuhalten, braucht es keine sogenannten Ethikexperten, sondern klare Positionen in der Verfassung. Wer diese Grundwerte seit jeher auszuhöhlen versuchte, das waren und sind die herrschenden Eliten, und zwar immer dann, wenn diese Werte ihren Interessen entgegenstehen. Geld, Eigentum, Kapital geniessen absoluten Wert; Menschenwürde wird zunehmend relativiert. Mir graut vor dieser nekrophilen Perspektive, die sich abzeichnet.

Setzen Sie ein Zeichen dagegen, stimmen Sie der Minderheit I (Gross Andreas) zu.

**Präsident:** Die grüne Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Minderheitsanträge unterstützt.

**Hubmann Vreni** (S, ZH), Berichterstatterin: Die Anerkennung der Würde der menschlichen Person ist das zentrale Element des Rechtsstaates. Aus diesem Grund – darauf hat Frau Vallender bereits hingewiesen – eröffnet Artikel 6 den Grundrechtsteil. Der Schutz der Menschenwürde ist Grundsatz und Anknüpfungspunkt für alle anderen Grundrechte. Er ist aber noch mehr: Er bildet auch eine Art Sicherheitsnetz, wenn in einem bestimmten Fall kein anderes Grundrecht anwendbar ist.

Die Fassung des Bundesrates – wir haben es gehört – übernimmt einen Teil der Formulierung aus dem deutschen Grundgesetz. Die Minderheit I möchte die vollständige Fassung dieses Textes übernehmen; auch die Unantastbarkeit der menschlichen Würde soll ausdrücklich festgehalten werden. Herr Gross Andreas hat das ausgeführt. Der Bundesrat und die Verwaltung halten es nicht für sinnvoll, eine solche absolute Formulierung in den Grundrechtskatalog aufzunehmen. Der Begriff «unantastbar» verspreche zuviel; die Menschenwürde werde täglich verletzt, z. B. auch in den Medien. Mit der absoluten Formulierung werde etwas vorgegeben, das rechtlich nicht durchgesetzt werden könne.

Die Kommissionsmehrheit schloss sich dieser Argumentation an; der Antrag der Minderheit I (Gross Andreas) wurde mit 20 zu 11 Stimmen abgelehnt.

Hinter dem Antrag der Minderheit II (Gross Jost) steht die Befürchtung, dass sich die Rolle des Bundesgerichtes grundlegend ändern könnte; eine Festschreibung der Grundrechte in einem Katalog könnte zur Annahme verleiten, dass dieser Katalog eine abschliessende Aufzählung sei und nicht weiterentwickelt werden dürfe. Sowohl Herr Bundesrat Koller wie auch die Vertreter der Verwaltung versicherten uns – ich hoffe, Herr Bundesrat Koller wird dies heute nochmals tun –, dass der Grundrechtskatalog ganz klar nicht abschliessend ist. Denn er sei, so sagte uns der Direktor des Bundesamtes für Justiz wörtlich, «Ausdruck einer Wertordnung, die jedes existentielle menschliche Freiheitsrecht, das je aktuell werden könnte, enthält». Trotz der Festschreibung der Grundrechte soll das Bundesgericht auch weiterhin die

Möglichkeit haben, auf neue Gefährdungen zu reagieren und neue Grundrechte anzuerkennen. Es ist – so wurde uns bestätigt – ein offener Katalog.

Die Kommission lehnte auch den Antrag der Minderheit II ab, und zwar mit 20 zu 10 Stimmen.

**Pelli** Fulvio (R, TI), rapporteur: Je réponds en quelques mots à M. Gross Andreas et je fais un petit commentaire sur l'intervention de Mme von Felten.

M. Gross a fouillé les archives du Parti radical-démocratique, qui sont très transparentes, situation dont je me réjouis. Il a oublié de fouiller les archives du canton du Tessin. Il y aurait découvert que le canton du Tessin avait aussi demandé une version plus ou moins analogue à celle que propose la minorité I. Je suis donc en pleine contradiction entre le Parti radical-démocratique et le canton du Tessin. Mais je ne représente ici ni l'un ni l'autre, je représente la commission.

Je peux dire à M. Gross que ce qu'il fait relève d'une question de forme. Il préfère dire que quelque chose est inviolable plutôt que quelque chose doit être respecté. En effet, pour n'importe quelle personne, c'est la même chose. Mais évidemment, on essaie de donner des significations différentes à cette même chose. L'important, c'est que cette norme garantisse à tout être humain le droit d'être traité d'une manière humaine et non dégradante. C'est cela qui est important et c'est ce que tout le monde veut. Je crois donc qu'on peut bien choisir la solution proposée par la majorité de la commission, qui est une solution qui garantit le respect de ce principe et qui dit aussi qu'on doit intervenir en faveur de sa réalisation, et ne pas seulement utiliser une formulation négative, comme celle proposée par la minorité I, maintenant même soutenue par le groupe libéral.

Quant à Mme von Felten, elle a fait un petit plaidoyer en faveur de ses opinions politiques sur certains domaines de la politique fédérale. On en a tous pris note, mais les exemples qu'elle a présentés n'ont pas grand rapport avec le thème dont on discute.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Frau Vallender hat zu Recht gesagt, dass die Menschenwürde das Grundrecht der Grundrechte sei. Die Menschenwürde ist daher der Anknüpfungspunkt für alle anderen Grundrechte. Sie hat juristisch aber auch in diesem ganzen Bereich des Schutzes der Grundrechte eine gewisse Auffangfunktion.

Das Prinzip der Menschenwürde hat praktisch in allen Rechtsbereichen Auswirkungen, vor allem natürlich im Strafvollzug, im Strafprozess, im Asylrecht, bei den politischen Rechten – potentiell also, wie gesagt, in der ganzen Rechtsordnung.

Die Formulierung beschränkt sich auf eine allgemeine Garantie, da sich die Menschenwürde eben kaum konkret in allen diesen potentiellen Entfaltungen umschreiben lässt. Ich glaube, all das ist unbestritten, und das war auch der Anlass für die bundesrätliche Formulierung.

Zu den Anträgen der beiden Minderheiten I und II: Die Minderheit I (Gross Andreas) möchte die Formulierung des deutschen Grundgesetzes übernehmen: «Die Menschenwürde ist unantastbar.» Wir haben diesbezüglich zweierlei Bedenken: Vor allem von Seiten einiger Staatsrechtler ist zu Recht gesagt worden, in der Realität werde die Menschenwürde tagtäglich weltweit immer wieder verletzt; insofern schiesse man über das Ziel hinaus, wenn man die Menschenwürde umfassend als unantastbar deklarieren wolle. Ich glaube auch, es habe mit der historischen Erfahrung von Deutschland zu tun, dass man im deutschen Grundgesetz nach Ende des Zweiten Weltkrieges aufgrund der brutalen und unmenschlichen Vorkommnisse dieses Prinzip derart unantastbar an die Spitze gestellt hat.

Dass das aber auch Anlass zu Fehldeutungen sein kann, hat mir das Votum von Frau von Felten gezeigt. Sie hat diese Unantastbarkeit im Sinne einer Kerngehaltsgarantie interpretiert, und das geht natürlich vollständig in die falsche Richtung. Wenn Sie nämlich die Menschenwürde auf die Kerngehaltsgarantie reduzierten, wie sie in Artikel 32 für alle Grundrechte vorgesehen ist, würden Sie die Menschenwürde ja

weniger schützen als die anderen Grundrechte, und das kann nicht der vernünftige Sinn des Schutzes der Menschenwürde sein. Das wäre eine ganz gefährliche Interpretation. Denn der Schutz der Menschenwürde geht weit über eine Kerngehaltsgarantie hinaus. Die Kerngehaltsgarantie ist nur die letzte Bastion des Schutzes, die wir auf jeden Fall halten wollen, wo auch keinerlei öffentliche oder andere Interessen vorgebracht werden können, um in diesen Kerngehalt der Menschenwürde eingreifen zu können. Aber Sie wie ich erleben ständig, dass die Menschenwürde ausserhalb ihres Kernbereiches verletzt wird. Denken Sie, Frau von Felten, an Darstellungen gerade auch von Frauen in der Werbung! Dabei handelt es sich um ständige Verletzungen der Menschenwürde, wo wir aber rechtlich wenig vorkehren können. Denken Sie an gewisse Behandlungen, die wir Politiker in den Medien erdulden müssen! Das sind doch ständige Verletzungen der Menschenwürde.

Aber der Schutz ist nicht so weit getrieben, dass wir die Menschenwürde in diesem absoluten Sinne durchsetzen könnten. Deshalb glaube ich, dass wir, wie es dieses Votum gerade gezeigt hat, mit der Festschreibung der Unantastbarkeit eigentlich nur Interpretationsschwierigkeiten aufkommen lassen. Was ist denn unantastbar? Sind alle Entfaltungen unantastbar? Dann dürfte es überhaupt keine Verletzungen geben. Oder ist wirklich nur der Kern unantastbar? Dann schützen wir die Menschenwürde weniger als die anderen Grundrechte, für deren Einschränkung wir in Artikel 32 ja ganz klare Voraussetzungen kennen.

Das ist der Grund, weshalb ich Sie bitten möchte, dem Bundesrat und der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Zum Antrag der Minderheit II (Gross Jost): Herr Gross, ich glaube, das Entscheidende ist, dass wir uns in einem Punkt einig sind. Der Bundesrat hatte nie die Absicht, einen abschliessenden Grundrechtskatalog in der Verfassung zu normieren, wie das beispielsweise in der Europäischen Menschenrechtskonvention der Fall ist. Dem Bundesgericht soll es auch künftig unbenommen bleiben, neue Grundrechte zu schaffen oder den Anwendungsbereich bestehender Grundrechte zu konkretisieren. Das ist ein ganz entscheidender Punkt. In dieser Aussage stimmen wir vollständig überein. Der Bundesrat neigt gar der Auffassung zu, wie sie vor allem vom grossen Staatsrechtler Zaccaria Giacometti entwickelt worden ist, der einmal brillant formuliert hat, der Grundrechtsschutz in unserer Verfassung sei zwar formal lückenhaft, sachlich aber lückenlos. Sachlich lückenlos, weil von der Wertordnung her, die hinter dieser freiheitlichen, demokratischen, rechtsstaatlichen Ordnung liegt, potentiell alle Gefährdungen der Freiheiten geschützt sein sollen. Daran wollen wir nichts ändern.

Hingegen habe ich mit Ihrer Formulierung Mühe, Herr Gross, wenn ich sie mit dem vergleiche, was das Bundesgericht in der neuesten wichtigen Entscheidung auf diesem Gebiet ausgeführt hat, als es das Grundrecht auf Existenzsicherung formulierte. Es lohnt sich, das zu zitieren, weil wir wirklich möchten, dass diese Rechtsprechung fortgeführt werden kann.

Das Bundesgericht schreibt: «Eine Gewährleistung von in der Verfassung nicht genannten Freiheitsrechten durch ungeschriebenes Verfassungsrecht wurde vom Bundesgericht in bezug auf solche Befugnisse angenommen, welche Voraussetzung für die Ausübung anderer in der Verfassung genannter Freiheitsrechte bilden oder sonst als unentbehrliche Bestandteile der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung des Bundes erscheinen.» Um die dem Verfassungsrichter gesetzten Schranken nicht zu überschreiten, hat das Bundesgericht auch stets geprüft, ob die in Frage stehende Gewährleistung bereits einer weitverbreiteten Verfassungswirklichkeit in den Kantonen entspreche und von einem allgemeinen Konsens getragen sei. Weiter hinten wird als weitere Voraussetzung der Annahme eines ungeschriebenen Grundrechtes die Justitiabilität genannt. Von allen diesen Bedingungen, die hier genannt sind, führen Sie nur einen Teil an, und das könnte eine Differenzierung gegenüber der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung nach sich ziehen.

Deshalb sind wir der Meinung, es solle dabei bleiben, dass der Katalog der Grundrechte nicht abschliessend ist, dass das Bundesgericht seine Praxis weiterführen solle. Wenn wir das hier in den Materialien klar sagen, ist es besser als jede doch verkürzende Festlegung im Verfassungstext. Aus diesen Gründen möchte ich Sie bitten, dem Bundesrat und der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

**von Felten** Margrith (S, BS): Ich möchte zu den Äusserungen von Herrn Pelli, Berichterstatter, Stellung nehmen. Er hat gesagt, die Beispiele, die ich genannt habe, hätten mit der Menschenwürde nichts zu tun. Ich möchte das berichtigen. Im ersten Beispiel, beim Ausländerrecht, geht es um das Non-refoulement-Prinzip. Ich verweise auf die entsprechende Literatur. Beim zweiten und dritten Beispiel – Recht auf Existenzsicherung und Grenzen der medizinischen Forschung – verweise ich auf Jörg Paul Müller, «Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung», Kapitel «Menschenwürde».

Zur angeblichen Nichtdefinierbarkeit der Menschenwürde und des Prinzips der Unantastbarkeit verweise ich auf die reichhaltige Rechtsprechung des deutschen Bundesgerichtshofes.

**Gross Jost** (S, TG): Die Ausführungen von Herrn Bundesrat Koller zur Frage des offenen Grundrechtskataloges waren sehr klar. Es gibt keine Beschneidung der bisherigen Kompetenzen, der bisherigen Befugnisse des Bundesgerichtes. Es gilt, diesen Grundrechtskatalog nach den Grundsätzen der bisherigen Praxis weiterzuentwickeln. Ich vertraue auf diese klare Aussage, die Sie ja auch in den Materialien wiederfinden werden.

Ich ziehe deshalb den Antrag der Minderheit II zurück.

**Präsident:** Der Antrag der Minderheit II (Gross Jost) ist zurückgezogen worden.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit I	62 Stimmen
Dagegen	88 Stimmen

#### Art. 7

Anträge der Kommissionen: *BBI*  
Propositions des commissions: *FF*

#### Antrag Leuba

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Antrag Semadeni

(analog zum Antrag der Minderheit I)

Die italienische Fassung der neuen Bundesverfassung verwendet, wie die deutsche Fassung, in pragmatischer und kreativer Weise eine möglichst geschlechtergerechte Terminologie.

Insbesondere werden die folgenden Grundsätze beachtet:

– Der Begriff «uomo» wird, wie schon in den Artikeln 110 und 111, durch den Ausdruck «essere umano» ersetzt (betrifft Art. 10, 59 und 109).

– Maskuline Pronomen und Substantive mit generischer Bedeutung werden grundsätzlich durch neutrale Formulierungen ersetzt (z. B. Art. 8: «Ogni persona ha diritto ....»). Wo dies nicht möglich ist, werden grundsätzlich die männliche und die weibliche Form verwendet (z. B. Art. 88: «Protezione dei consumatori e delle consumatrici»).

– Titel und Funktionen werden grundsätzlich männlich und weiblich bezeichnet, wenn kein neutraler Ausdruck zur Verfügung steht (z. B. Art. 140 Abs. 1: «Il Consiglio nazionale è composto di 200 deputati e deputate del popolo.» Abs. 2: «Il Consiglio nazionale viene eletto dal popolo a suffragio diretto ....»).

Der rätoromanische Text der neuen Bundesverfassung wird nach den gleichen Grundsätzen formuliert.

#### Antrag Grendelmeier

Abs. 5

Das Gesetz fördert die Gleichstellung von Menschen, die aufgrund bestehender oder früherer Diskriminierungen benachteiligt sind.

#### Proposition Leuba

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### Proposition Semadeni

(par analogie avec la proposition de la minorité I)

La version italienne de la nouvelle Constitution fédérale utilisera autant que possible, comme la version allemande, une terminologie non sexiste, de manière pragmatique et créative.

Il y a lieu notamment d'observer les principes suivants:

– Le terme «homme» est remplacé par l'expression «être humain», comme cela a été fait aux articles 110 et 111 (art. 10, 59 et 109).

– Les pronoms et substantifs masculins génériques sont remplacés par des expressions neutres (p. ex., art. 8: «Toute personne a droit ....»). Lorsque cela n'est pas possible, on utilisera en règle générale tant les termes féminins que masculins (p. ex., art. 88: «Protection des consommateurs et des consommatrices»).

– Les titres et les fonctions seront utilisés tant au féminin qu'au masculin chaque fois qu'il ne sera pas possible d'utiliser un terme neutre (p. ex., art. 140 al. 1er: «Le Conseil national se compose de 200 députés et députées élus par le peuple.» Al. 2: «Le Conseil national est élu par le peuple au suffrage direct ....»).

On procédera de façon analogue pour la version romanche de la nouvelle Constitution fédérale.

#### Proposition Grendelmeier

Al. 5

La loi encourage l'égalité des hommes, qui sont défavorisés sur la base d'une discrimination existante ou passée.

**Pelli** Fulvio (R, TI), rapporteur: Cette disposition garantit le principe de l'égalité codifié à l'article 4 de l'actuelle constitution et dans plusieurs instruments internationaux, l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme en particulier, mais aussi l'article 2 paragraphe 2 du Pacte ONU I, les articles 2 paragraphe 1er et 26 du Pacte ONU II. La garantie constitutionnelle du droit à l'égalité juridique s'adresse aussi bien à ceux qui font les lois qu'à ceux qui les appliquent. L'autorité qui édicte des règles de droit se doit de traiter semblablement les situations semblables et différemment celles qui sont différentes, de même que les autorités qui prennent des décisions d'espèce.

L'alinéa 1er garantit l'égalité juridique; l'alinéa 2 consacre le principe de non-discrimination en énumérant un certain nombre de critères impropres à justifier des différences de traitement; l'alinéa 3 garantit l'égalité entre hommes et femmes; la commission a introduit un alinéa 4 contenant des instructions adressées aux législateurs – tout comme la deuxième phrase de l'alinéa 3 – visant à promouvoir la réalisation de mesures de compensation des désavantages qui frappent les handicapés. Je reviendrai sur cet alinéa.

Cet article a été très débattu en commission. Il le sera aussi en plénum. La solution définitivement proposée par la commission peut être définie comme un compromis raisonnable entre des thèses très divergentes.

Quels problèmes se posent en analysant cet article? Un premier problème se pose quant à la terminologie. Je ne sais pas si on discutera déjà maintenant des obstacles que la langue française pose vis-à-vis d'une tentative de trouver des formulations non sexistes. Je pense qu'on le fera. Le texte allemand, sauf sur quelques détails, est très respectueux du principe de l'égalité des sexes. Quant au texte italien, il semble qu'il ne posera pas de gros problèmes. Mais la langue française ne semble pas permettre de solutions satisfaisantes pour celles et ceux qui se battent en faveur non seulement d'un contenu, mais aussi d'une forme qui soit très res-

pectueuse du principe de l'égalité entre femmes et hommes. Je ne suis pas en mesure de vous donner la solution au problème. Vous pouvez comprendre qu'il ne peut pas appartenir à un parlementaire de langue italienne de vous indiquer la juste règle. Le débat permettra à tout le monde de se faire une idée. La commission a, en tout cas, préféré respecter la langue française dans son actuelle réalité et a prévu la note que vous trouvez au bas de la page du dépliant, en refusant la solution défendue par la minorité Maury Pasquier.

Un deuxième problème se pose quant à la nécessité de prévoir un alinéa 2. Tout comme le Conseil des Etats, la minorité II propose de se limiter au principe de non-discrimination, sans formuler une liste d'exemples. MM. Fischer-Hägglingsen et Leuba, qui développent cette proposition dans la ligne de ce qu'a décidé le Conseil des Etats, vous exposeront les arguments de la minorité II. La commission a, en tout cas, préféré rester dans la ligne du projet du Conseil fédéral. Il est vrai qu'une liste n'est pas indispensable, mais il est opportun d'indiquer à titre d'illustration les exemples les plus importants.

Je n'entrerai pas pour le moment dans tous les détails. Je préfère me limiter à quatre compromis que la majorité de la commission a voulu prévoir.

1. A l'alinéa 2, on a ajouté à titre d'exemple d'interdiction de discrimination – mais attention, pas d'égalité de droit, seulement d'interdiction de discrimination –, à côté de celle basée sur l'origine, la race, le sexe, la langue, la situation sociale, les convictions religieuses, philosophiques et politiques, celle qui concerne le mode de vie des gens, mais en refusant de faire référence explicite à l'orientation sexuelle.

2. Il a été indiqué en commission que le concubinage est déjà un mode de vie qui a été conçu comme différent. On a voulu, sur proposition Vallender, prévoir un concept plus large que celui de l'orientation sexuelle proposé par la minorité III, un concept que la jurisprudence pourra interpréter en tenant compte de l'évolution des coutumes du pays. En utilisant le critère du mode de vie, on permettra de tenir compte aussi d'autres minorités que les homosexuels, par exemple les nomades. Dans le même alinéa, on a ajouté, à côté des exemples de la déficience corporelle et mentale, celui de la déficience psychique, par analogie aux directives de l'assurance-invalidité et au projet du Conseil fédéral concernant la révision de la LAI.

3. A l'alinéa 3, on a clarifié explicitement que le mandat donné au législateur de réaliser l'égalité entre hommes et femmes vise à une égalité non seulement de droit, mais aussi de fait.

4. Enfin, on a ajouté un alinéa 4 dans lequel il est donné mandat au législateur de prévoir des mesures en vue de la compensation ou de l'élimination des inégalités existant en défaveur des handicapés. La commission n'a pas voulu aller plus loin et prévoit un droit subjectif du handicapé à voir réaliser ces mesures. Une telle disposition, proposée par les minorités VII et VIII, irait trop loin et pourrait provoquer des situations disproportionnées et pour cela insupportables pour les collectivités publiques et les privés.

J'interromps là mon exposé, mais je reviendrai sur les propositions de minorité à la fin du débat.

**Fischer-Hägglingsen Theo (V, AG):** Als ich vor rund einem Jahr in der Subkommission diesen Antrag stellte, konnte ich nicht erahnen, dass dieser Artikel zu derartigen Emotionen, ja Demonstrationen führen würde. Ich habe aufgrund der vielen Briefe von Einzelpersonen und Gruppen, die sich in unserer Gesellschaft als Minderheiten fühlen, gemerkt, dass von dieser Verfassungsbestimmung grosse Wirkungen erhofft werden – zu grosse, denn letztlich bringt das Diskriminierungsverbot gegenüber der heutigen Rechtslage keine Änderung.

Das Diskriminierungsverbot ist im heutigen Artikel 4 Absatz 1 der Bundesverfassung verankert. Das Diskriminierungsverbot ist einer ständigen Aktualisierung unterworfen, da je nach Umständen, Zeitgeist, politischer und gesellschaftlicher Lage ganz unterschiedliche Personengruppen einer Diskriminierung ausgesetzt sein können. Das Diskriminierungsverbot ist

in unserem Grundrechtskatalog von zentraler Bedeutung. Je prägnanter es formuliert ist, um so stärker ist seine Wirkung und um so weniger gibt es Anlass zu Auslegungsschwierigkeiten. Der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission fügen der zentralen Aussage – «niemand darf diskriminiert werden» – einige diskriminierende Tatbestände bei; diese Auflistung ist nicht abschliessend. Dieses Vorgehen entspricht der gängigen Verfassungssystematik. Das Anknüpfen an historische Gegebenheiten ist nach meinem Dafürhalten überholt.

Die Aufzählung in der geltenden Verfassung ist auch nicht mit dem neuen Katalog vergleichbar. Die Verfassung von 1848 wollte die Errungenschaften des liberalen Staates an den Anfang des Grundgesetzes stellen; es ging um die Abschaffung der Untertanenverhältnisse, die Abschaffung der Vorrechte des Orts, der Geburt, der Familie. Dies ist nicht eine eigentliche Aufzählung von Diskriminierungstatbeständen im modernen Sinn. Wegen der Komplexität der Diskriminierungsformen ist auf eine Aufzählung von Diskriminierungstatbeständen zu verzichten.

Jede Aufzählung enthält auch eine Ausgrenzung; dies habe ich sowohl aus den vielen Zuschriften als auch aus den Hearings herausgehört. Jede Gruppe, die nicht namentlich erwähnt wird, fragt sich, warum jene Minderheit aufgeführt ist, die eigene jedoch nicht. Da nützt der Hinweis auf das Wort «namentlich» wenig, ebenso die Beteuerung, das Diskriminierungsverbot beziehe sich auch auf Gruppen, die nicht aufgeführt sind.

Die vom Bundesrat vorgenommene namentliche Aufzählung von einzelnen Tatbeständen hat das Gegenteil von dem bewirkt, was angestrebt wurde. Die namentliche Aufzählung von einigen Diskriminierungstatbeständen erweckt nämlich den Eindruck, das Diskriminierungsverbot sei nicht absolut, sondern treffe nur auf Gruppen zu, die in der Verfassung erwähnt sind. Darum wollen auch all die verschiedenen Gruppen in der Verfassung erwähnt werden.

Eine namentliche Aufzählung kann nie abschliessend sein, sonst würde sie zu lang und verlöre mit der Zeit auch an Aktualität. Unsere Gesellschaft ist einem ständigen Wandel unterworfen. Sie wird aber auch immer heterogener und pluralistischer. Die Zahl derer, die sich in unserer Gesellschaft in der Minderheit fühlen, wird immer grösser und mit ihr auch die Zahl der möglichen Diskriminierungstatbestände. Darum ist eine schlanke Umschreibung des Diskriminierungsverbotes zukunftssträchtiger und führt auch zu mehr Akzeptanz in der Bevölkerung.

Ich weiss, dass die Direktbetroffenen dies zum Teil anders sehen, vor allem aufgrund einer falschen Interpretation und Kommunikation. Niemandem, der hier nicht aufgezählt wird, wird etwas weggenommen oder vorenthalten. Es wird niemand diskriminiert, im Gegenteil: Es sind alle eingeschlossen, und dies wird in der Verfassung markant zum Ausdruck gebracht. Ziel unserer Bemühungen muss es sein, in der Verfassung eine klare, eindeutige Ausdrucksweise zu finden. Dies wird mit dem einfachen Satz «Niemand darf diskriminiert werden» erreicht. Dieser Satz umfasst jeden Tatbestand und ist in der Volksabstimmung auch mehrheitsfähig.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen. Dieser Antrag ist – abgesehen von der Systematik – identisch mit dem Beschluss des Ständerates. Ich schliesse mich somit dem Ständerat und auch dem Antrag Leuba an.

Noch eine Bemerkung zur Fahne: Der Antrag der Minderheit VI zu Absatz 4 ist die logische Folge und Konsequenz des Antrages der Minderheit II. Darum möchte ich dann den Antrag der Minderheit VI nicht mehr zusätzlich begründen. Wenn wir ein allgemeines Diskriminierungsverbot ohne Aufzählung in die Verfassung aufnehmen, dann hat auch Absatz 4 keinen Platz mehr in der Verfassung.

**Maury Pasquier Liliane (S, GE):** La proposition de minorité I se trouve un peu par hasard à l'article 7 puisqu'elle ne concerne pas directement la mention de non-discrimination. Elle s'y trouve en raison de la note de bas de page puisque c'est dans cet article qu'apparaît pour la première fois le problème de la formulation, qu'elle soit sexiste ou non sexiste.

«Le temps change toute chose. Il n'y a pas de raison que la langue échappe à cette loi universelle.» Cette phrase de Ferdinand de Saussure est illustrée tous les jours, ou au moins tous les ans, à chaque parution d'une nouvelle édition des dictionnaires, qu'ils soient de langue française ou d'autres langues. Conscient de ces changements, le Conseil fédéral a lui-même notifié dans son message sa volonté de rédiger notre constitution révisée dans une langue moderne. Malheureusement, cette volonté s'est trouvée contredite dans les langues latines par une formulation où les termes masculins sont utilisés comme génériques, étant censés comprendre masculin et féminin, au motif que le génie de ces langues ne se prêterait pas à l'utilisation du féminin.

Et pourtant, jusqu'au XVII<sup>e</sup> siècle, la règle grammaticale dominante voulait qu'un adjectif ou un participe passé s'accorde avec le substantif le plus proche, et non avec le substantif masculin. Pourtant, lors de la Révolution française déjà, des femmes ont adressé la «Requête des Dames» à l'Assemblée nationale, demandant notamment que «le genre masculin ne soit plus regardé, même dans la grammaire, comme le genre le plus noble». Pourtant, plus près de nous dans le temps, si ce n'est dans l'espace, la société du Canada francophone a intégré sans problème et à tous les niveaux la pratique de la formulation non sexiste.

Rapprochons-nous encore, et nous verrons que même la France voisine, malgré son Académie française, commence aussi à ressentir la nécessité de s'adapter puisque par deux décrets ministériels, datant l'un de 1986 et l'autre du 9 mars 1998, elle préconise d'utiliser les termes féminins pour tous les titres et fonctions de l'administration. Il est grand temps! En effet, avant de se référer toujours à l'exemple de notre grande soeur francophone, il conviendrait peut-être de se rappeler que la France est un des cancrs européens de la représentation des femmes en politique. Ceci explique cela et illustre parfaitement ma conviction, la conviction de femmes et d'hommes toujours plus nombreux selon laquelle la langue n'est pas neutre, mais reflète le fonctionnement et les valeurs d'une société.

Le masculin générique n'a plus de sens de nos jours. Je ne me sens ni conseiller national, ni citoyen, ni homme. Je ne veux pas d'une vice-présidente du Conseil national qui deviendrait l'an prochain, avec une constitution révisée, un président.

En accord avec les gens de ce pays qui n'ont pas attendu pour parler de citoyennes, de Suissesses, d'êtres humains, en accord avec la recommandation du Conseil de l'Europe de 1991 et avec les conclusions d'un groupe de travail mis sur pied par la Confédération, je vous propose donc de profiter de l'occasion qui nous est donnée par la reprise systématique d'un texte complet de montrer, dans les langues latines aussi, que les femmes ont leur place.

La proposition de minorité I n'est toutefois pas dogmatique. Elle ne propose ni d'inventer des mots, ni de changer les règles grammaticales. Elle est susceptible d'être modifiée par la Commission de rédaction dans un esprit de créativité et de souplesse. Le Conseil des Etats a du reste chargé la Commission de rédaction de lui faire une proposition intégrant les principes de la formulation non sexiste.

La solution d'une note de bas de page n'est toutefois pas satisfaisante à cet égard. D'abord, parce que les références à la constitution, même si elles sont fréquentes, sont la plupart du temps fractionnées, l'intérêt se concentrant sur un article précis pour voir notamment comment le modifier. Personne n'ira se référer à une note de bas de page située plus ou moins au début de la constitution. Cette note de bas de page apparaît donc plutôt comme une tentative de se donner bonne conscience. De plus, le texte même de cette note est un aveu. Ainsi quand il est écrit: «... les termes génériques ... s'appliquent indistinctement aux personnes des deux sexes», pourquoi ne dit-on pas plutôt, selon la logique même du masculin générique: «... les termes génériques s'appliquent indistinctement aux hommes des deux sexes»? Si nous refusons aujourd'hui le principe de la formulation non sexiste de la constitution en français et en italien, nous condamnons la Suisse à rester un «village d'irréductibles Gau-

lois» pour des dizaines d'années. Pendant ce temps, les pays alentour, avec la souplesse institutionnelle qui les caractérise, auront adapté leur législation.

Je vous invite à aller dans le sens de l'inéluctable ou, plus élégamment, dans le sens de l'histoire, pas après tout le monde, mais pour une fois en même temps. Je vous remercie d'accepter la proposition de minorité I.

**Thür Hanspeter (G, AG):** In Absatz 2 von Artikel 7 sind einige Kriterien beispielhaft aufgezählt, die als rechtliche Unterscheidungskriterien unzulässig sind. In der Botschaft erklärt der Bundesrat, dass dies vor allem solche Kriterien seien, die in der jüngsten Vergangenheit immer wieder zu Diskriminierungen geführt hätten. Die spezifischen Diskriminierungstatbestände sind ein Abbild der jeweiligen Zeit: Die einen verschwinden, die anderen tauchen leider wieder auf, neue entstehen.

1848 standen die Untertanenverhältnisse, die Vorrechte der Geburt, des Orts und der Familie im Zentrum. Heute ist das kein Thema mehr, weshalb es richtig ist, diese aus der Verfassung zu streichen. An ihre Stelle treten neue Diskriminierungstatbestände: die Rasse, das Geschlecht, weltanschauliche Überzeugungen, körperliche und geistige Behinderung usw. Die Frage stellt sich nun, ob diese beispielhafte Aufzählung in Artikel 7 Absatz 2 genügt, um die heute bekannten und wichtigsten Diskriminierungstatbestände zu bezeichnen, wie das der Bundesrat laut Botschaft eigentlich beabsichtigt hat.

Obwohl bereits in der Vernehmlassung von den betroffenen Gruppierungen ausdrücklich die Erwähnung der sexuellen Orientierung gefordert wurde, hat der Bundesrat aus politischer Opportunität auf die Nennung dieses Kriteriums verzichtet. Die Begründung war, dass dieser Diskriminierungstatbestand in Artikel 7 selbstverständlich mitgemeint sei und deshalb nicht ausdrücklich erwähnt werden müsse. In der Sache hatte man zwar keine Differenz. Man hatte einfach nicht den Mut, diese Diskriminierungstatbestände auch namentlich aufzuführen. Herr Fischer-Häggingen ist erstaunt, dass in diesem vergangenen Jahr derart viele Emotionen aufgebrochen sind. Das beweist ja gerade, dass wir hier einen virulenten Diskriminierungstatbestand haben, der einmal zur Kenntnis genommen werden muss.

Wir haben uns in der Subkommission die Aufgabe nicht einfach gemacht. Wir haben uns intensiv mit dieser Problematik auseinandergesetzt und zu diesem Zweck auch Vertreterinnen der Lesbenorganisation Schweiz und Vertreter des Schwulenbüros Schweiz angehört. Dabei haben wir zur Kenntnis nehmen müssen, dass in der Schweiz zwischen 5 und 10 Prozent der Bevölkerung gleichgeschlechtlich orientiert sind und diese Minderheit nach wie vor massiven täglichen Diskriminierungen ausgesetzt ist. Wir mussten – aufgrund von Befragungen, die stattgefunden haben – hören, dass fast alle Mitglieder dieser Gruppe im Laufe ihres Lebens sogar Gewalttätigkeiten ausgesetzt waren. Wer öffentlich zu dieser Neigung steht, muss täglich Benachteiligungen am Wohnort, am Arbeitsort, in Restaurants, in der Öffentlichkeit erdulden. Das führt dazu, dass die meisten nicht öffentlich dazustehen.

Für die Subkommission war es deshalb evident, dass diese doch beachtliche Gruppe einer aktuellen und spezifischen Benachteiligung ausgesetzt ist, weshalb – wieder im Sinne der bundesrätlichen Deklaration – eine ausdrückliche Erwähnung dieses Diskriminierungstatbestandes ein Gebot der Stunde ist; sie kann dazu beitragen, dass diese Benachteiligung überwunden werden kann.

Das intensive Ringen während der letzten Monate in dieser Frage führte leider zu einer wenig mutigen Lösung. Statt sich für eine ausdrückliche Erwähnung auszusprechen, entschied der Ständerat, den ganzen Katalog zu streichen und raubte damit der Bestimmung das Gesicht und auch die Griffigkeit. Das ist ausserordentlich bedauerlich. Herr Fischer-Häggingen und Herr Leuba wollen diesen Weg auch in diesem Rat beschreiten. Aus meiner Sicht wäre das etwa das gleiche, wie wenn die Verfassungsgeber 1848 plötzlich den Mut verloren und sich gescheut hätten, auszusprechen und in die Ver-

fassung zu schreiben, dass es Untertanenverhältnisse gebe, die man nicht mehr akzeptieren könne und überwinden wolle. Ich bin davon überzeugt, dass sich Diskriminierungen nur aus der Welt schaffen lassen, wenn sie offensiv angegangen werden. Dazu gehört zunächst einmal, dass man sie als solche erkennt und benennt. Wenn man sie einfach verschweigt, lässt man sie unter dem Tisch und muss sie nicht angehen. Insofern, Herr Fischer, hat eben die ausdrückliche Erwähnung genau diese prophylaktische und perspektivische Wirkung, dass die Diskriminierung, indem sie als solche erkannt wird, auch überwunden werden kann.

Deshalb bitte ich Sie, den nicht sehr mutigen Weg des Ständerates nicht zu gehen und einen ebenso griffigen und plakativen Artikel 7 zu schaffen, wie er bereits 1848 von unseren Vorgängern geschaffen worden ist. Das bedeutet, dass alle heute bekannten wichtigen Diskriminierungstatbestände aufgezählt werden müssen, und dazu gehört auch die sexuelle Orientierung.

Mit diesem Antrag bleiben wir streng im Nachführungskonzept. Ich gehe weiter: Den Anforderungen an eine effektive Nachführung unserer Verfassung werden wir nur gerecht, wenn wir auch die heute verbreitete Diskriminierung von Schwulen und Lesben erkennen und deshalb die sexuelle Orientierung als Diskriminierungstatbestand miterwähnen. Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit III zuzustimmen.

**Gysin Remo (S, BS):** Beim Antrag der Minderheit IV geht es ums Alter. Da das besondere Verbot einer Diskriminierung wegen des Alters von der Grundsatzfrage abhängt, ob überhaupt eine Aufzählung erfolgen soll oder nicht, will ich mich zuerst dieser Frage widmen und gleich vorwegnehmen, dass ich Sie bitte, den Antrag der Minderheit II (Fischer-Hägglin) abzulehnen und somit dem Beschluss des Ständerates nicht zuzustimmen.

Es gibt, Herr Fischer, mindestens fünf Gründe, die für eine Aufzählung sprechen:

1. Wir wollen mit der Verfassung Klarheit schaffen. Die ständerätliche Fassung würde Unklarheit schaffen. Das hat selbst der Präsident der ständerätlichen Kommission, Rechtsprofessor René Rhinow, in der Kommissionssitzung gesagt.

2. Was unter ein Diskriminierungsverbot fallen soll, ist eine politische Entscheidung. Diesen politischen Willen muss das Parlament ausdrücken und nicht die Justiz.

3. Wir wollen eine für unsere Bevölkerung und nicht nur für Juristen verständliche Fassung. Deshalb braucht es Konkretisierungen.

4. Die besonders gefährdeten Gruppen und deren Vertreter und Vertreterinnen verlangen einen speziellen Schutz und eine besondere Erwähnung. Die Aufzählung entspricht also einem breit abgestützten Bedürfnis. Wir sollten auf die Direktbetroffenen hören. Das würde auch die Akzeptanz der neuen Bundesverfassung erhöhen.

5. Ein spezifisches Diskriminierungsverbot bedeutet auch eine erhöhte Begründungspflicht bei ungleicher Behandlung und bietet hiermit zusätzlichen Schutz.

Eine Aufzählung, wie sie auch der Bundesrat empfiehlt, ist also unumgänglich.

Zum Unterscheidungsmerkmal Alter: Mit dem Merkmal Alter sind verschiedene Altersbereiche – Kinder und Jugendliche, aber auch ältere und betagte Menschen – angesprochen. Bei Jungen und Alten geht es u. a. um die Gemeinschaft. Es geht um die Partizipation am gesellschaftlichen Leben. Es geht um die Möglichkeit mitzugestalten; wobei es immer gilt, den jeweiligen altersspezifischen Besonderheiten Rechnung zu tragen, beim Lernen, bei der Gesundheitspflege und in anderen Lebensbereichen.

Ein Diskriminierungsverbot heisst denn auch nicht Gleichstellung in allem. Artikel 32 ist zu beachten; er hält Differenzierungsmöglichkeiten – z. B. zum Schutz der Grundrechte – offen. Wenn aufgrund des Alters niemand diskriminiert werden darf, heisst das eben sehr wohl, dass Kinder- und Betagten spezifisches zu berücksichtigen ist – ich erwähne den Kinderschutz als Beispiel. Dass es verschiedene Spannungsfel-

der zwischen den Generationen und hiermit auch eine beobachtbare Diskriminierung gibt, hat verschiedene Gründe. Ich erwähne die Bevölkerungsentwicklung, die Arbeitsmarktentwicklung, Veränderungen im Informations-, Wissenschafts- und Technologiebereich. Wir haben heute eine Gesellschaft des langen Lebens und des kurzen Erwerbslebens, auch eine Gesellschaft mit zwei Geschwindigkeiten. Beides enthält Diskriminierungsgefahr. Aktuelle Beispiele sind etwa Diskriminierungen in Stellenanzeigen mit Altersschranken oder die überproportionalen Entlassungen von Leuten von fünfzig Jahren und mehr.

Das sind übrigens Beispiele, die in Amerika Millionenklagen zur Folge hätten. Es gibt dort ein Programm der Chancengleichheit, das wir auch in der Schweiz gebrauchen könnten. In der Gesundheitsdiskussion geht es z. B. darum, Betagte nicht nur als Kostenfaktoren zu betrachten und die altersspezifische Gesundheitsversorgung zu gewährleisten. Oder ich erinnere an das, was auch einige Kollegen hier mitzuverantworten haben: Es geht darum zu vermeiden, dass ältere Leute als Versicherungsrisiko möglichst einer anderen Krankenkasse zugeschoben werden.

Ich komme zu den Rechten von Kindern und Jugendlichen. Anfang Jahr bekamen wir ein Magazin des Departementes für auswärtige Angelegenheiten heimgeschickt. Die Grossen dieser Welt sind übereingekommen, die Kleinsten auf dieser Erde zu schützen – dies der Lead eines mehrseitigen Beitrages über die 1996 vom Parlament angenommene Uno-Konvention über die Rechte des Kindes. Einer der wichtigsten Grundsätze dieser Konvention zieht sich als Haltung durch das ganze Vertragswerk. Kinder werden als eigenständige Persönlichkeiten anerkannt, denen sämtliche Menschenrechte zustehen. Ihre Meinung soll für ihre persönliche und für die gesellschaftliche Entwicklung ein Gewicht bekommen. Das ist genau die Haltung, von der sich hier die Minderheit IV leiten liess. Über 22 Prozent der Schweizer Bevölkerung sind Jugendliche unter 18 Jahren. Diese 1,6 Millionen Schweizerinnen und Schweizer bitten um die Annahme unseres Minderheitsantrages.

Wir sollten dem Aufruf der Jugendverbände, von Pro Juventute, des Schweizerischen Katholischen Frauenbundes und anderen folgen und Kindern und Jugendlichen den notwendigen Schutz geben und auch gewährleisten, dass ihnen selbstverständliche Grundrechte und klassische Freiheiten wie die Rechtsgleichheit und die Meinungsäusserung gesichert sind. Zahlreiche neue kantonale und städtische Einrichtungen, die Jugendparlamente, Delegierte für Jugendfragen, ausserschulische Jugendaktivität und anderes zeigen in der Schweiz Fortschritte an. Aber gesamthaft gibt es sehr grosse Unterschiede von Ort zu Ort, von Kanton zu Kanton, und ungleiche Chancen von Kindern und Jugendlichen sind zu beobachten. Das erfordert eine Bundesnorm.

Ich bitte Sie auch, den Antrag der Minderheit III (Thür) zu unterstützen. Angesichts der immer noch massiven Diskriminierung von Lesben und Schwulen in der Schweiz halte ich es für unabdingbar, sie in die Aufzählung der besonders zu schützenden Gruppen aufzunehmen. Das Verhältnis der Gesellschaft ihnen gegenüber hat sich in den letzten Jahren zwar spürbar verbessert, aber ihre Diskriminierung in der Arbeit, bei der Wohnungssuche, in der Freizeit, auch in der Politik ist unübersehbar. Wir haben einige Kartengrüsse bekommen; ich muss sagen, dass ich von ihnen sehr berührt war. Auf einer Karte mit einem Foto zweier Frauen stand: «Die Lebensweise meiner Schwester und ihrer Freundin ist so wertvoll wie jene von mir und meinem Freund.» Diese empfindsamen, gescheiterten Texte mit persönlichen Fotos aus dem Alltag, mit Namen und Gesichtern jeden Alters drücken eine Ernsthaftigkeit und Sensibilität für Nöte aus, die wir aufnehmen sollten.

Lassen Sie mich noch eine kurze Bemerkung zu Absatz 4, zum Diskriminierungsverbot für Behinderte, machen. Wir sollten auch hier auf die Direktbetroffenen hören! Wenn Behinderte uns sagen, Behinderte würden überall vergessen, so entspricht das ihrer Lebenserfahrung, die nur sie selbst haben können. Und wenn Behinderte es satt haben, als demütige Bittsteller aufzutreten, und Gleichberechtigung ohne

Wenn und Aber verlangen, haben sie recht, und wir sollten sie nicht überhören oder mit irgendwelchen «Ja, aber» zu rechtweisen.

Ein Interview vom 16. März im «Tages-Anzeiger» hat mir grossen Eindruck gemacht. Die Worte von Peter Wehrli waren sehr eindrücklich. Ich möchte ihm hier meine Stimme leihen und einen Passus daraus zitieren: «Wer glaubt, wir Menschen mit einer Behinderung wollten eine Verfassung, die uns wieder gesund macht, hat nichts verstanden. Wir werden weiterhin sehbehindert, schwerhörig, verrückt, vielleicht langsam im Lernen oder lahm sein. Aber wir wollen unser unbestreitbares Recht, als vollwertige Menschen anerkannt zu sein. Ein Staat, der einer Minderheit dieses Grundrecht verweigert, ist kein Rechtsstaat.»

Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen und als Ergänzung die Anträge der Minderheiten III bis V, VII und VIII aufzunehmen.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

## Vierzehnte Sitzung – Quatorzième séance

Mittwoch, 18. März 1998

Mercredi 18 mars 1998

15.00 h

Vorsitz – Présidence: Heberlein Trix (R, ZH)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)(Fortsetzung)

A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)(suite)

Art. 7 (Fortsetzung) – Art. 7 (suite)

**Goll** Christine (S, ZH): Gestatten Sie mir eine Vorbemerkung: Ich bin mit dem Vorgehen unzufrieden, das uns der Präsident heute zu Artikel 7 vorgeschlagen hat, nämlich alle Absätze und alle Minderheitsanträge «in einem Aufwisch» zu behandeln. Unzufrieden bin ich deshalb, weil es für unsere Fraktion bei Artikel 7 vor allem um einen griffigen Verfassungsartikel zur Rechtsgleichheit und um einen umfassenden Diskriminierungsschutz geht.

Ich gehe davon aus, dass es jede betroffene Bevölkerungsgruppe – seien es Behinderte, Schwule, Lesben oder Frauen – verdienen würde, dass man hier ihre Lebensrealität, die im Alltag von zahlreichen Diskriminierungen geprägt ist, analysiert, debattiert und sich im Zusammenhang mit der Verfassungsrevision mit entsprechenden Anpassungen auseinandersetzt.

Ich begründe den Minderheitsantrag V: Er bezieht sich auf Artikel 7 Absatz 3bis, in dem die Gleichstellung von Mann und Frau festgeschrieben wird. Ich schlage Ihnen vor, einen Absatz 3bis folgenden Inhalts einzufügen: «Bund und Kantone verwirklichen die materielle Gleichstellung zwischen Frauen und Männern in allen Lebensbereichen, indem sie bestehende Diskriminierungen beseitigen und positive Massnahmen fördern.»

Die Schweiz ist ein frauenpolitisches Entwicklungsland. Sie wissen, dass den Frauen in der Schweiz die politische Mündigkeit durch die Einführung des Frauenwahl- und -stimmrechtes erst 1971 zugestanden worden ist. Es dauerte zehn weitere Jahre – bis 1981 –, bis wir endlich einen Gleichstellungsartikel in der Bundesverfassung hatten, und weitere fünfzehn Jahre, bis 1996 das Gleichstellungsgesetz in Kraft gesetzt wurde.

Ich empfinde diese unglaubliche Langsamkeit des Politisch-Ernstgenommenwerdens als Frau in diesem Land als unerträglich. Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist eine Jahrhundertaufgabe. Deshalb muss es auch eine Verpflichtung von Bund und Kantonen sein, alle Mittel auszuschöpfen, um bestehende Diskriminierungen zu beseitigen. Am besten kann dies durch die Förderung von positiven Massnahmen geschehen. An dieser Stelle möchte ich betonen, dass es bei der Förderung positiver Massnahmen keineswegs um ir-

gendwelche Bevorzugungen geht; es geht auch keinesfalls um irgendwelche Privilegien für Frauen. Es geht schlicht und einfach um die Mitberücksichtigung von Frauen.

Im Antrag der Minderheit V ist vor allem die Formulierung wichtig, dass «alle Lebensbereiche» beachtet werden müssen. Ich gehe dabei von den heutigen Defiziten aus und möchte exemplarisch ein Beispiel erwähnen, nämlich die ungleiche Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen den Geschlechtern, die auch Auswirkungen auf sämtliche weiteren Lebensbereiche von Frauen und Männern hat, also nicht nur auf die privaten, die eigenen vier Wände.

Auswirkungen hat sie im Bereich der krassen Untervertretung von Frauen in wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Entscheidungspositionen, aber auch in bezug auf die nach wie vor bestehende politische Unmündigkeit von Frauen in der Praxis, wenn man an die krasse Untervertretung von Frauen in politischen Gremien denkt.

Wir haben die Quoten-Initiative, die behandlungsreif ist, auf der Traktandenliste. Denjenigen, die sich gegen die Quoten-Initiative wehren, möchte ich sagen: Wer die Quote nicht will, muss die Frauen wollen! Insofern verstehe ich meinen Antrag auch als eine Konkretisierung, diesen Willen klar und deutlich in der Bundesverfassung festzuhalten.

Gleichstellungspolitik kann heute nicht einfach als erledigt abgehakt werden. Vielmehr ist Gleichstellungspolitik eine Querschnittaufgabe, und zwar eine Querschnittaufgabe, die alle Politikbereiche betrifft. Insofern ist es auch wichtig, dass sich Bund und Kantone dafür einsetzen, dass die materielle Gleichstellung der Geschlechter in allen Lebensbereichen beschleunigt wird.

**Gross** Jost (S, TG): Ich spreche hier als Fraktionssprecher zum ganzen Artikel 7 und vertrete zugleich den Antrag der Minderheit VII zu Absatz 4, selbstverständlich auch im Namen der Fraktion. Ich sage das auch im Hinblick auf die Zeitguillotine.

Ich spreche zuerst zum Diskriminierungsverbot in Absatz 2: Ich bitte Sie um Unterstützung der Fassung der Mehrheit und um Ablehnung des Antrages der Minderheit II (Fischer-Hägglingsen). Die Konkretisierung des allgemeinen Diskriminierungsverbotes mit der illustrativen Aufzählung besonderer Diskriminierungsformen – keine Untertanenverhältnisse, keine Vorrechte des Ortes, der Geburt, der Familien oder von Personen – entspricht der alten verfassungsrechtlichen Tradition von Artikel 4 Absatz 1 der bestehenden Bundesverfassung.

Der Bundesrat hat sich vom bisherigen Konzept leiten lassen, im Sinne einer Aktualisierung aber zusätzliche Diskriminierungstatbestände aufgeführt – Diskriminierung namentlich wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen und politischen Überzeugung sowie wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Der Ständerat hat daraus ein allgemeines Diskriminierungsverbot gemacht, ohne Aufführung besonders relevanter Diskriminierungsformen. Er hat dies vor allem damit begründet – auch Herr Fischer-Hägglingsen tut dies –, dass er nicht einzelne diskriminierte Gesellschaftsgruppen durch die namentliche Erwähnung privilegieren und andere schlechter behandeln wolle. Die Begründung überzeugt nicht, und sie lässt vor allem die notwendige politische Sensibilität gegenüber der wichtigen Gesellschaftsgruppe der Behinderten – gegen eine halbe Million Menschen in der Schweiz – vermissen.

Erklärtes Ziel der Bundesverfassung ist eine verständliche und volksnahe Sprache. Der Hinweis auf die Diskriminierung der Behinderten hat eine hohe Signalwirkung. Gerade Behinderte laufen trotz ihrer grossen Zahl Gefahr, von der Gesellschaft vergessen zu werden. So sind z. B. in fast allen kantonalen Baugesetzen Normen über behindertengerechtes Bauen enthalten; gleichwohl werden diese nicht zwingenden Normen häufig nicht beachtet. Die Lösung des Ständerates ist deshalb entschieden abzulehnen.

Der dreigliedrige Behindertenbegriff (körperlich, geistig oder psychisch) entspricht der herrschenden Lehre und Recht-



sprechung. Er hat z. B. auch Eingang in die IV-Praxis gefunden; ebenso ist er Gegenstand der 4. IVG-Revision. Wie wichtig die Aufführung der psychischen Behinderung ist, zeigt die Stellungnahme des Vorortes zur IVG-Revision. Dort wird zu Unrecht davon ausgegangen, die IV-Praxis anerkenne die psychische Behinderung gar nicht. Die Klarstellung in der Verfassung hat deshalb nicht nur Signalwirkung, sie stellt auch die Rechtslage auf Verfassungsebene klar.

Wer die Aufführung besonderer Diskriminierungsgruppen in der Verfassung ablehnt, müsste konsequenterweise auch die Aufnahme der Geschlechtergleichheit und des Verbotes der Diskriminierung der Frauen in der Verfassung in Frage stellen. Die ständerätliche Fassung ist deshalb auch inkonsequent.

Die Demonstration der Behinderten vom letzten Samstag ist ein eindrückliches Zeugnis einer neu entstandenen Bürgerrechtsbewegung der Behinderten, die gleiche Rechte, nicht Almosen will. Auf dem Transparent einer gelähmten Frau an dieser Demonstration stand: «Müssen wir gleich sein, um gleiche Rechte zu haben, oder haben nur Gleiche gleiche Rechte?»

Ich spreche jetzt zu Absatz 4, zur Gleichstellung der Behinderten. Hier unterstützt die SP-Fraktion den Antrag der Mehrheit, was den ersten Satz betrifft, hingegen den Antrag der Minderheit VII, die einen zweiten Satz vorschlägt.

Die Fassung der nationalrätlichen Kommission sieht zusätzlich zum Diskriminierungsverbot ein Gleichstellungsgebot vor. Das Gesetz habe «Massnahmen zum Ausgleich oder zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen» Behinderter vorzusehen. Diese Formulierung ist eine etwas vereinfachte Fassung des Antrages der nationalrätlichen SGK zur Konkretisierung der parlamentarischen Initiative Suter, der vom Nationalrat ohne Gegenstimme Folge gegeben wurde. Der Antrag der SGK ist mit einer Zweidrittelmehrheit zuhänden des Plenums verabschiedet worden. Leider ist es aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht möglich, die parlamentarische Initiative Suter und den Verfassungsentwurf gleichzeitig zu behandeln.

Das Gleichstellungsgebot geht über das Diskriminierungsverbot hinaus, indem es aktive Massnahmen des Staates verlangt. Dazu gehören nicht nur Gebote und Verbote, sondern z. B. auch wirtschaftliche Anreize für eine vermehrte Beschäftigung Behinderter in der Arbeitswelt, wo sie bekanntlich immer mehr ausgegliedert werden. Soziale, gesellschaftliche Integration von Behinderten ist nicht nur ein Gebot der Gleichbehandlung, sondern sie ist ganz im Sinne einer richtig verstandenen Sozial- und Wirtschaftspolitik. Jeder wieder eingegliederte und damit für sein Leben wieder selbst verantwortliche, autonome Behinderte wird dem Staat auch soziale Kosten sparen. Die Dachorganisation der Behindertenorganisationen hat in einem umfassenden Bericht zahlreiche Lebensbereiche aufgeführt, wo staatliche Anstrengungen zur Gleichstellung notwendig sind. Die Formulierung entspricht einem Passus der Geschlechtergleichheit in Absatz 3, wonach das Gesetz für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung zwischen Mann und Frau zu sorgen hat.

Mit ihrem Antrag auf Einfügung eines zweiten Satzes in Absatz 4 macht sich die Minderheit VII für den direkten Zugang zu öffentlichen Bauten und Einrichtungen und das Klagerrecht stark.

Die SGK hat – wiederum mit Zweidrittelmehrheit – beantragt, bei der Konkretisierung der parlamentarischen Initiative Suter neben dem Diskriminierungsverbot und dem Gleichstellungsgebot ein direktes Klagerrecht der Betroffenen vorzusehen, das ihnen den Zugang zu Bauten und Anlagen und die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Leistungen gewährleistet, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind.

Damit ist eine direkte Drittwirkung der Rechtsgleichheit in ihrer Schutzwirkung für Behinderte postuliert. In den USA ist ein entsprechender gesetzlicher Anspruch auf Gleichstellung der wesentliche Motor zur Herbeiführung der Gleichstellung. Entsprechend ist die Situation der Behinderter in den USA in der Schule, in der Arbeitswelt, bei der Beseitigung von Mobilitäts- und Kommunikationsschranken wesentlich fortgeschrittener als in der Schweiz.

Frau Nabholz hat das an der Behindertendemonstration mit dem Zitat eines Bundesrichters so ausgedrückt: «Es ist das Gesetz, das der Moral Zähne gibt.» Ein solches Recht ist nach dem Urteil beigezogener Verfassungsexperten – Prof. Tschannen, Prof. Jörg Paul Müller, Prof. Kölz – justitiabel, d. h. als Rechtsanspruch nach richterlicher Auslegung und Konkretisierung direkt anwendbar.

Die Gegner einer solchen Gewährleistung befürchten Mehrkosten, der Vorort spricht von zusätzlichen Belastungen der Wirtschaft in Milliardenhöhe. Diese leichtfertig vorgebrachte Zahl ist in keiner Weise verifiziert. Untersuchungen haben gezeigt, dass behindertengerechtes Bauen weniger als zwei Prozent der Baukosten beansprucht, wenn es bereits im Projektstadium berücksichtigt wird. Sie haben hier im Bundeshaus, das rollstuhlgängig ist, Anschauungsmaterial – ein gewiss nicht einfaches Gebäude. Sie werden mir doch nicht sagen, dass diese Kosten für den Staat unzumutbar sind.

Im übrigen steht der Anspruch auf Zugang zu Bauten und Einrichtungen unter der einschränkenden Klausel der Zumutbarkeit. Diese Einschränkung würde sich zwar ohne weiteres auch aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit ergeben, sie soll aber Bedenken beruhigen, wonach ein vorbehaltloser, uneingeschränkter Anspruch zu einer Überforderung des Staates und Privater führen könnte.

Dieser dritte Satz ist für alle Behinderten und Behindertenorganisationen eine *Conditio sine qua non* der Zustimmung zum vorliegenden Verfassungsentwurf, soweit er die Gleichstellung der Behinderten betrifft. Sie alle haben gespürt, wie ernst es den Betroffenen und ihren Organisationen mit dieser Forderung ist. Der Einwand, dieser dritte Satz sprengt das Nachführungskonzept, ist nicht stichhaltig, denn die Konkretisierung der parlamentarischen Initiative Suter «Gleichstellung der Behinderten» ist ja schon in der Pipeline des Parlamentes. Es wäre verfahrensökonomisch unsinnig, dieses Reformanliegen nicht auch im Rahmen der Verfassungsreform zu verwirklichen.

Im übrigen zeigt die bundesgerichtliche Rechtsprechung klar auf, dass schon nach dem geltenden Rechtsverständnis des Gleichbehandlungsgrundsatzes Leistungsansprüche aus Artikel 4 der Bundesverfassung abgeleitet werden können, so z. B. der rechtsgleiche Zugang zu staatlichen Einrichtungen innerhalb der bestehenden Kapazitäten. In diesem Sinne ist der dritte Satz nicht eine dem bisherigen Recht fremde verfassungspolitische Neuerung.

Die Revision der Bundesverfassung hat im Volk keine Grundwelle der Begeisterung ausgelöst; das war auch nicht zu erwarten. Die Gleichstellung der Behinderten als Forderung, hinter der eine halbe Million Betroffener und rund sechzig Behindertenorganisationen stehen, hat einen kleinen Funken in das Volk getragen. Tun wir etwas Mutiges in dieser Zeit der Depression und der Mutlosigkeit!

Das ist kein kostentreibender Ausbau des Sozialstaates, sondern ein Aufbau des Rechtsstaates im Sinne: gleiche Rechte für alle. Das ist auch kein parteipolitisches Anliegen; nicht nur der neue Bundesrat Couchepin, sondern Vertreter aller Fraktionen stehen hinter diesem Anliegen.

Ich schlüpfte jetzt noch schnell ins Kleid des Fraktionssprechers und beantrage Ihnen im Namen der SP-Fraktion, dass Sie auch die Anträge der Minderheiten I (Maury Pasquier), III (Thür), IV (Gysin Remo), V (Goll) und VIII (Goll) unterstützen. Ich verweise auf die entsprechenden Begründungen der Antragsteller.

Ich danke Frau Grendelmeier, dass sie mit ihrem Antrag den Antrag zu Absatz 4 betreffend die wichtige Gleichstellung der Behinderten nicht konkurrenziert, sondern ihn zum Gegenstand eines eigenen Absatzes gemacht hat.

**Präsidentin:** Herr Gross Jost, Sie haben die Redezeit Ihrer Fraktion damit bereits ausgeschöpft.

**Goll** Christine (S, ZH): Mit der Begründung zum Antrag der Minderheit VIII schliesse ich an die soeben geäusserten Begründungen zum Antrag der Minderheit VII (Gross Jost) an. Die Formulierung, die ich Ihnen in Absatz 4 beantrage, lautet: «Der Zugang zu Bauten und Anlagen oder die Inanspruch-

nahme von Einrichtungen und Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, ist gewährleistet.» Ich beantrage Ihnen gegenüber dem Antrag der Minderheit VII die Streichung von zwei Worten, nämlich der beiden Worte «soweit zumutbar».

Stellen Sie sich vor: Die Konsequenz dieser beiden Worte, «soweit zumutbar», wäre folgende: Der Bundesplatz ist soweit zumutbar für Behinderte zugänglich. Was wir am Samstag hier vor dem Bundeshaus erlebt haben, war eine eindruckliche Manifestation von 8000 Betroffenen, eine Manifestation von Behinderten, die hier nicht einfach ihre Emotionen zum Ausdruck gebracht haben, wie das Herr Fischer-Häggingen in seinem Votum erwähnt hat.

Es geht ganz klar darum, dass Behinderte heute nicht mehr übersehbar sind, dass sie auch nicht mehr überhörbar sind und eine Politik des Mitleids weder brauchen noch wollen.

Behinderte fordern selbstbewusst ihre Rechte ein. Sie durchbrechen die Klagemauer; sie haben das am letzten Samstag als Symbol für die Beseitigung zahlreicher Diskriminierungen in der Praxis, in ihrem Alltag, eindrucklich demonstriert. Sie machen damit nichts anderes, als den Grundsatz der IV zu vertreten: «Eingliederung vor Rente!»

Die Formulierungen, die wir hier im Rahmen von Artikel 7 zur Rechtsgleichheit behandeln, entstammen der parlamentarischen Initiative Suter. In der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit haben wir beschlossen, dieses Anliegen, dem im Nationalrat mit deutlichem Mehr Folge gegeben wurde, auf zwei Schienen weiterzuführen; eine davon ist eben diese Verfassungsrevision.

Herr Suter hatte in seiner parlamentarischen Initiative sehr klare Vorstellungen und auch klare Formulierungen. Ich erinnere mich daran, dass wir bereits bei der Behandlung seiner Initiative, wo es um deren Umsetzung in der nationalrätlichen SGK ging, eine eindruckliche Manifestation von Behinderten vor dem Bundeshaus erlebt haben. Behindertenorganisationen überreichten uns als Geschenk geplatze Luftballonhüllen und drückten damit u. a. ihren Protest gegen eine Verwässerung der klaren Formulierungen in der Initiative Suter aus. Die Behinderten haben damals zum Ausdruck gebracht, dass sie keine Gummiformulierungen, keine Gummiparagrafen, wollen. Genau der Begriff «soweit zumutbar» ist aber eine solche Gummiformulierung.

Zumutbar für wen? frage ich Sie. Zumutbar für uns Nichtbehinderte, wenn neben uns auch Behinderte Zugang zu öffentlichen Bauten haben wollen? Zumutbar für wen? Zumutbar für die Öffentlichkeit, dass Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, auch Behinderten gewährt werden sollen? Gehören Behinderte etwa nicht zur Öffentlichkeit? Zumutbar etwa für Architekten, Architektinnen oder Baufachleute, die sich überlegen müssen, wie sie Bauten künftig gestalten oder auch umbauen, damit die Teilhabe von Behinderten am gesellschaftlichen Leben gewährleistet ist?

In den Diskussionen der SGK ging es einzig und allein um die Zumutbarkeit für die Bundeskasse! Der Zustand der Bundeskasse kann aber kein Kriterium für die Gewährung von Grundrechten sein. Der Bundeshaushalt darf nicht für die faktische Rechtsungleichheit zwischen Behinderten und Nichtbehinderten herhalten, wie sie heute besteht.

Ich bitte Sie deshalb: Streichen Sie diesen Gummiparagrafen, streichen Sie die Worte «soweit zumutbar», denn diese zwei Worte sind heute eine Zumutung für die Behinderten in diesem Land.

**Semadeni** Silva (S, GR): Anch'io vi parlerò della parità delle donne nell'ambito della lingua, e questa volta della lingua italiana. Quando le donne fanno un piccolo passo avanti nelle loro conquiste sociali, ogni volta – ecco – succede un parapioggia grammaticale: maestro o maestra? avvocato o avvocatata? consigliere o consigliera?

Anche sulla soglia del terzo millennio, la volontà di aggiornare il linguaggio alla nuova realtà, dovuta appunto alla parità di diritti, solleva polvere, per non dire un polverone. Il Consiglio federale ci presenta una versione tedesca della Costituzione federale libera da espressioni sessiste, una grande prestazione che le donne svizzero-tedesche sanno apprezzare.

Ma la versione italiana – e anche quella francese e retoromancia – considerano questa esigenza solo marginalmente. Quanto è stato possibile per la lingua tedesca che, lo ammetto, è più facilmente adattabile, sembra essere impossibile o almeno difficile per le lingue latine. Eppure, il problema del superamento dell'uso sessista della lingua è sentito oggi dappertutto. In Italia, già nel 1987 la Commissione delle pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio ha pubblicato due volumi su questo tema, nei quali si spiegano le radici del sessismo linguistico e si elaborano suggerimenti pratici per un uso non sessista della lingua italiana. Quindi chi, armato di buona volontà, ragiona a fil di logica e di grammatica, trova soluzioni non sessiste anche per le lingue latine. La grammatica infatti insegna una cosa elementare: che per gli uomini esiste un maschile e per le donne un femminile. E non si può far eccezione per un consigliere o per un deputato. I termini maschili non hanno valenza per entrambi i sessi. Lo sapeva bene la patriota francese Olympe de Gouges – e lo dico per sostenere anche la collega Maury Pasquier –, la quale già nel 1791 si è sentita in obbligo di completare la «Déclaration des droits de l'homme et du citoyen» con una «déclaration des droits de la femme et de la citoyenne».

Infatti, solo l'inserimento delle donne nel mondo del lavoro extradomestico e quindi l'indipendenza economica hanno permesso alle donne di entrare nella vita pubblica. Solo allora sono nati i nuovi termini femminili, prima nell'ambito professionale, e poi piano piano anche in politica. Chi discute oggi ancora sulla legittimità dell'appellativo di «maestra» da dare ad una insegnante di scuola elementare? L'Accademia della Crusca ha ben altro di cui occuparsi nel suo sforzo di mantenere pura la lingua italiana! Fra qualche anno – e la costituzione si affaccia sul nuovo secolo e vuole avere vita lunga – termini come consigliera, deputata, ministra, ambasciatrice o cancelliera faranno parte normalmente del nostro vocabolario come tanti altri termini.

La lingua è in continua evoluzione e non fa altro che adattarsi alla realtà in movimento. L'aggiornamento della costituzione che conta l'aggiornamento linguistico fra i suoi obiettivi principali, esige il rispetto del principio della parità, e quindi uno sforzo particolare nella scelta di formulazioni e termini non sessisti in tutte le lingue nazionali, compreso il romancio. L'uso non sessista della lingua deve permettere a tutti, uomini e donne, di riconoscersi come parti attive nella realizzazione dei principi democratici sanciti appunto dalla Costituzione federale. Quindi, quale svizzera di lingua italiana, chiedo che anche la versione italiana della nuova Costituzione federale si serva – come la versione tedesca e come rivendica la minoranza Maury Pasquier per la versione francese – in modo pragmatico e creativo di una terminologia possibilmente non sessista.

Questa proposta non vuole stravolgere, meno che meno imbarbarire la bella lingua italiana, e non chiede nemmeno una applicazione dogmatica delle regole. Chiede però particolare attenzione per i tre seguenti principi:

– il termine «uomo» venga sostituito dalla locuzione «essere umano»;

– pronomi e sostantivi generici maschili vengano sostituiti da formulazioni neutri o, ove ciò non è possibile, si menzioni sia la forma maschile che quella femminile;

– titoli e funzioni vengano nominati di regola sia al maschile che al femminile, ogni qualvolta non si disponga di un termine neutro. Sono convinta che la Commissione di redazione saprà fare del suo meglio nella ricerca di soluzioni adeguate. Vi prego quindi di sostenere la mia proposta per l'italiano e per il romancio e la proposta di minoranza Maury Pasquier per il francese. Le donne delle minoranze linguistiche non vogliono essere da meno di quelle svizzero-tedesche.

**Leuba** Jean-François (L, VD): Je rappelle que ma proposition est équivalente à celle de la minorité II, à cette petite nuance près que le Conseil des Etats a fait deux alinéas et que je pense que cette solution est préférable. Je rappelle que la minorité II a retiré sa proposition au profit de ma proposition.

Sur le fond, comme M. Fischer-Hägglingen, je dirai que la campagne n'avait pas commencé lorsque nous avons soutenu la proposition consistant à dire, à l'article 7, «nul ne doit subir de discrimination», point, terminé. Depuis lors, chaque fois que j'ai reçu des demandes supplémentaires de la part de groupes minoritaires d'inscrire leurs droits dans le texte constitutionnel, j'ai acquis la conviction que nous avons un peu plus raison, parce qu'il n'y avait pas de motif non plus de s'arrêter à cette énumération. Il est clair que cette énumération présente le défaut fondamental – et je vous prie d'y songer – que ceux qui ne sont pas dans l'énumération se considèrent d'emblée comme discriminés, puisqu'il n'y figurent pas. Alors, qui voulez-vous mettre dans cette énumération pour être sûr de n'oublier personne aujourd'hui, et de n'oublier personne demain? Parce que demain, d'autres groupes minoritaires viendront demander pourquoi ils ne figurent pas dans l'énumération de l'article 7 alinéa 2.

J'ai reçu des lettres des handicapés, bien sûr, ça va de soi; j'ai reçu des lettres des jeunes, qui veulent être énumérés spécialement; j'ai reçu des lettres des lesbiennes; j'ai reçu des lettres des homosexuels; j'ai reçu des lettres de toutes sortes de groupes qui souhaitent être expressément mentionnés. Et nous n'en finirons jamais parce que, demain, il y aura d'autres groupes minoritaires qui viendront demander la même chose. La seule consolation que je peux apporter à ceux qui m'ont écrit, c'est que j'ai lu leur correspondance et qu'ils m'ont conforté dans l'opinion qu'il ne fallait pas commencer l'énumération, car elle ne finira jamais.

Le Conseil fédéral avait commencé avec une énumération très modeste. La majorité de la commission a ajouté déjà notamment le mode de vie et la déficience psychique. Voilà deux adjonctions faites en toute bonne foi par la commission, et ça n'a fait qu'ouvrir la porte à des demandes supplémentaires. Il y a beaucoup de catégories de personnes qui auraient le droit d'être énumérées ici. Un problème tout à fait actuel, c'est les malades du sida: c'est un problème qui se pose aujourd'hui de façon tout à fait concrète, mais personne n'a proposé d'introduire les malades du sida dans l'interdiction de discrimination.

Je continuerai sur un ton un peu plus léger. Peut-être que les personnes de petite taille pourraient demander à être incluses, ou les chauves, pourquoi pas? Et ceux qui sont petits et chauves pourraient être inclus deux fois. Finalement, pourquoi ne pas inclure la minorité de ceux qui ne sont pas compris dans une autre minorité? En fait, ceux qui ne font pas partie de cette immense série de minorités qui sont indiquées vont finalement être une minorité, et ils ont aussi le droit de ne pas être discriminés par rapport aux autres minorités!

On nous reproche souvent la langue de bois, on nous reproche de nous intéresser à des problèmes qui ne touchent pas vraiment la population: nous faisons ici une démonstration ridicule, avec cette énumération, parfaitement ridicule parce que chacun va venir défendre sa propre catégorie de minoritaires, qui aura des raisons tout aussi bonnes, je l'admets parfaitement, d'être mentionnée à l'article 7 alinéa 2. Par conséquent, il n'y a qu'une seule manière de s'en sortir raisonnablement, c'est d'affirmer fortement et clairement que «nul ne doit subir de discrimination», point, terminé.

La proposition de minorité II et ma proposition ne font qu'une seule exception: il s'agit de répéter que l'homme et la femme sont égaux en droit. C'est vrai que l'homme et la femme sont égaux en droit. Il y a une bonne raison de faire cette exception. Tout d'abord, parce que les femmes sont majoritaires et non minoritaires dans notre peuple. C'est déjà une bonne raison de faire une exception pour une «minorité» qui est finalement majoritaire dans la population. Ensuite, parce qu'il s'agit d'une introduction récente dans notre constitution. Un des fils conducteurs de la mise à jour, c'est de ne pas remettre en cause ce qui a été introduit récemment dans la constitution. Comme il y a eu sur ce point un vote populaire récent, nous devons le respecter en partant de l'idée que le peuple n'a pas changé d'avis depuis.

J'aimerais m'adresser, au nom du groupe libéral, aux handicapés pour leur dire tout à fait clairement que la formule «nul ne doit subir de discrimination» s'applique expressément

aussi à eux. Bien entendu, les handicapés sont aussi touchés par cet article. Loin de nous l'idée d'admettre des discriminations pour les handicapés. Je rappelle d'abord que nous sommes ici dans un article qui exclut la discrimination. Relisez l'article 7 alinéa 1er! Il dit que «tous les hommes sont égaux devant la loi». Ce n'est pas un article de promotion de qui que ce soit. C'est simplement un article qui veut fonder l'égalité et qui interdit la discrimination. Ce n'est pas dans les buts de l'Etat, dans les devoirs de la Confédération. C'est simplement un article à effet passif: interdiction de discrimination. On cherche aujourd'hui à y introduire une notion active, positive qui n'a pas lieu d'être dans cette disposition. A tout le moins, ce qu'on pourrait faire remarquer, c'est qu'en tout cas s'il devait avoir un effet positif, c'est-à-dire l'élimination des discriminations, il est mal placé. Il devrait être ailleurs qu'à l'article 7.

Il y a encore les minorités VII et VIII que l'on doit combattre pour d'autres motifs. Lorsque l'on dit que «l'accès aux constructions et aux installations ou le recours à des installations et à des prestations destinées au public sont garantis», ça n'a rien à faire dans la constitution, ce sont des dispositions d'application qui sont des dispositions légales. Toute la mise à jour tend à distinguer ce qui doit être dans la constitution – les principes fondamentaux, et la non-discrimination, c'est de toute évidence un principe fondamental – de ce qui doit être renvoyé dans la loi. Or, quelles sont les dispositions architecturales qu'on doit prendre ici ou là? C'est manifestement des dispositions qui doivent être pesées, mesurées, qui doivent être inscrites dans une loi, avec peut-être des exceptions, des dispositions transitoires, etc. Ces dispositions n'ont rien à faire dans la constitution.

Deux mots encore, tout d'abord en ce qui concerne l'initiative parlementaire Suter (95.418). Cette initiative parlementaire est tout à fait fondée, mais laissons le peuple se prononcer sur celle-ci et ne la prenons pas en considération à l'occasion de la révision de la constitution! Ceux qui, par hypothèse, seraient opposés à cette initiative parlementaire devraient voter non à la révision de la constitution parce qu'ils refusent de donner suite à l'initiative parlementaire Suter. Laissons le peuple se prononcer sur cette question particulière, et ne la prenons pas en considération à l'occasion d'une révision de la constitution.

Enfin, une dernière remarque à l'intention de Mme Goll, qui s'en est pris très vivement à la proposition de la minorité VII. Presque tout son discours consistait à critiquer les termes «dans la limite du possible». Permettez-moi, Madame, de m'étonner que vous soyez cosignataire d'une disposition que vous condamnez de telle manière! Véritablement, il faudrait que l'on joue le jeu clairement: ne cosignez pas une proposition de minorité que vous avez passé votre temps à critiquer à la tribune!

**Scheurer Rémy (L, NE):** Monsieur Leuba, vous avez cité dans votre énumération de personnes les petits et les chauves. J'aimerais vous demander si vous avez fait une allusion personnelle ou exprimé une animosité particulière à l'égard de M. Frey Claude.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Chacun est libre de donner l'interprétation qu'il veut des propos que j'ai tenus. Je n'ai rien à retirer, ni à ajouter.

**Detting Toni (R, SZ):** Namens einer Mehrheit der FDP-Fraktion ersuche ich Sie, bei den Absätzen 1 und 2 den Antrag Leuba bzw. den Ständerat zu unterstützen, bei Absatz 3 der Mehrheit zuzustimmen und im übrigen alle Minderheitsanträge und Einzelanträge abzulehnen.

Für uns Freisinnige steht der Grundsatz, wonach alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, im Zentrum der Verfassung. Die Rechtsgleichheit und der damit verbundene Schutz vor Diskriminierung bilden gleichsam die Eckpfeiler jedes liberalen Rechtsstaates. So gesehen genügt die Verankerung der Rechtsgleichheit in der Verfassung und macht alle weiteren Regelungen überflüssig, denn das Gebot der Rechtsgleichheit gilt allgemein und in jedem Fall.

Soweit befinden wir uns denn auch mit allen anderen Minderheitsanträgen auf derselben Linie, indem wir alle zusammen verlangen, dass tatsächlich Gleiches gleich und tatsächlich Ungleiches ungleich behandelt wird, dies sowohl mit Bezug auf die Rechtssetzung als auch auf die Rechtsanwendung. Dieser Gleichbehandlungsgrundsatz bzw. das Diskriminierungsverbot gilt für alle Menschen in unserem Lande, gleich welcher Herkunft oder Rasse, gleich welcher Sprache oder sozialer Stellung sie sind, unabhängig davon, welche Überzeugung sie haben, ob sie jung oder alt, ob sie behaart oder glatzköpfig sind, unabhängig davon, ob sie im Besitz aller Kräfte sind oder mit einer Behinderung leben müssen.

Nun fordern aber viele Bürgerinnen und Bürger im Rahmen der Verfassungsrevision eine Konkretisierung dieses abstrakten Rechtsgleichheitsgrundsatzes. Sie verweisen auf die geltende Verfassung, bemühen neuere kantonale Verfassungen und zitieren auch die EMRK. Es ist nicht zu bestreiten, dass viele moderne Verfassungen solche exemplifikatorischen Aufzählungen über aktuelle Diskriminierungstatbestände enthalten.

Wir Freisinnigen sind der Meinung, dass nebst dem abstrakten Grundsatz der Gleichbehandlung die Erwähnung eines allgemeinen Diskriminierungsverbotes durchaus sinnvoll und zweckmässig ist, wiewohl auch dieses generelle Verbot im Grundsatz der Rechtsgleichheit enthalten ist. Immerhin ergeht damit die klare Weisung an alle staatlichen Behörden, jede Diskriminierung zu vermeiden. Wenn es sich dabei zweifellos auch um eine allgemeine Formulierung handelt, gibt sie doch nach unserer Auffassung genügend Handhabe, um bestehende Diskriminierungen auszumerzen, wobei natürlich die Anschauungen über die Diskriminierungen und deren Beseitigung im Einzelfall auseinandergehen.

Trotz der zugegebenermassen nach wie vor abstrakten Fassung des Antrages Leuba möchte die Mehrheit unserer Fraktion nicht darüber hinausgehen. Sie widersteht damit allen Pressionsversuchen und lässt es beim Diskriminierungsverbot und bei dem in Absatz 3 festgeschriebenen Gebot der Geschlechtergleichheit bewenden, denn jede Aufzählung ist naturgemäss unvollständig und weckt Wünsche und Ansprüche, für die der Gleichheitsartikel schon aus juristischer Sicht keine Grundlage bietet.

Auch wenn es sich nicht um eine abschliessende Aufzählung handelt, könnte doch die Nichtaufzählung als qualifiziertes Schweigen ausgelegt werden. Es kommt hinzu, dass alle beantragten Aufzählungen, namentlich auch diejenigen bezüglich Behindertenrechte, letztlich wohl auch über den Rahmen der Nachführung hinausgehen. Im übrigen sei nochmals darauf hingewiesen, dass sie in der allgemeinen Fassung gemäss Beschluss des Ständerates enthalten sind.

Aufgrund dieser Überlegungen kommt die Mehrheit der FDP-Fraktion zum Schluss, dass wir dem Ziel einer mehrheitsfähigen, transparenten und verständlichen neuen Verfassung am ehesten gerecht werden, wenn wir schlicht und einfach am Grundsatz festhalten, wonach alle Menschen vor dem Gesetz gleich und Diskriminierungen aller Art verboten sind. Namens der Mehrheit der FDP-Fraktion bitte ich Sie, in den Absätzen 1 und 2 dem Beschluss des Ständerates bzw. dem Antrag Leuba zuzustimmen, in Absatz 3 die Mehrheitsfassung zu unterstützen und alle übrigen Minderheits- und Einzelanträge abzulehnen.

**Präsident:** Ich möchte mich bei Frau Grendelmeier entschuldigen. Im Rahmen der insgesamt zwölf Anträge habe ich es unterlassen, sie ihren Antrag begründen zu lassen.

**Grendelmeier Verena (U, ZH):** Es wundert mich nicht, dass Sie mich vergessen haben. Bei einem Diskussionssystem, wie wir es heute anwenden, muss alles drunter und drüber gehen. Ich kann mich nur dem Vorwurf von Frau Goll anschliessen, die sinngemäss folgendes gesagt hat: Es geht nicht an, dass wir ein Fünftangmenü auf einem einzigen Teller anrichten und sozusagen das Dessert in die Suppe kippen müssen, um allen Interessen «in einem Aufwisch» gerecht zu werden. Eine solche Art der Diskussion ist skandalös! Ich möchte das zuhänden des Amtlichen Bulletins hier festhalten.

Jetzt versuche ich – wie immer es mir auch gelingen mag –, diesem System gerecht zu werden und gleichzeitig für einen Teil der Fraktion, für die ganze Fraktion und für meinen Antrag zu reden – und das in fünf Minuten!

Mein Antrag ist ein fünfter Absatz zu Artikel 7. Den ganzen Artikel 7 kann man als Kern einer demokratischen Ordnung bezeichnen. Der Gleichheitsgedanke ist wohl der Urgedanke jeder Demokratie.

Erlauben Sie, dass ich das Bild eines Gebäudes verwende: Zuerst ist der breiteste, der stärkste Teil eines Gebäudes, das Fundament: Das ist die Gleichheit. Darüber haben wir die Stockwerke, mit immer feiner werdenden Forderungen, präzisierend, was Gleichheit wirklich bedeutet. So haben wir im «ersten Stock» das Verbot, im Gesetz ungerechtfertigte Unterschiede zwischen den Menschen zuzulassen. Im «zweiten Stock» wird die sogenannte Drittwirkung begründet, d. h., auch Private dürfen – neben dem Staat – keine ungerechtfertigten Unterschiede machen. Im «dritten Stock» dann werden Kriterien beispielhaft herausgegriffen, beispielhaft aufgezählt, bei denen Unterscheidungen sicher nicht zulässig sind. Schliesslich, im «vierten Stock», haben wir einen Gesetzgebungsauftrag. Der Gesetzgeber wird beauftragt, dafür zu sorgen, dass Gleichheit herrscht. Das betrifft die Absätze 3 und 4, d. h. die Frauen und die Behinderten. Sie sind nun nicht als Gruppierungen beispielhaft herausgegriffen, sondern sie sind abschliessend aufgezählt.

Mein Antrag, dieser Absatz 5, ist sozusagen die logische Ergänzung zu den Absätzen 3 und 4. Es ist aber ein Gesetzgebungsauftrag, der alle diskriminierten Gruppen umfassen soll.

Was soll dieser Absatz? Auch beim Gesetzgebungsauftrag sollten alle Gruppen und nicht nur die erwähnten Frauen und Behinderten berücksichtigt werden. Dieser Antrag ist somit der umfassendste, vielleicht auch der am offensten formulierte, weil auch Gruppen, deren Probleme bis heute gar nicht bekannt sind, die wir noch nicht sehen können – Herr Thür hat es heute morgen ähnlich formuliert –, erfasst werden können. Wir wissen nicht, wie sehr sich die Zeit ändert, wie sehr sich die Hintergründe einer Zeit ändern und somit auch die Gruppierungen.

Eine Gruppe, die heute ihre Rechte fordert – damit komme ich zu Absatz 2 und zur Minderheit III –, sind die homophilen Menschen, die Lesben und die Schwulen, deren Probleme wir zwar schon sehr lange kennen und sehen könnten, die wir aber in den meisten Fällen gar nicht sehen wollen, aus welchen Gründen auch immer.

Berechtigte Forderungen dieser Gruppe setzen aber gesetzliche Massnahmen voraus, die ihrer besonderen Situation Rechnung tragen. Das gleiche liesse sich beispielsweise auch über die Fahrenden sagen. Mit dem vorgeschlagenen Absatz 5 bekommt die Bundesversammlung die Kompetenz, gesetzgeberisch tätig zu werden und Gesetze konkret zu erlassen.

Vielleicht noch ein Wort zum gesamten Artikel 7: Zuerst nochmals zu Absatz 2 und zur Minderheit III betreffend die Homophilen: Hier unterstützt die LdU-Gruppe der Fraktion die Minderheit III mit der namentlichen Erwähnung der «geschlechtlichen Orientierung». Die Gründe dafür sind klar. Die Diskriminierung ist erkennbar, und zwar auch dann, wenn sie in weiten Kreisen als gerechtfertigt gilt. Das hat die verschiedensten Gründe; es werden religiöse und medizinische Gründe angeführt, es werden aber vor allem Gründe angeführt, die diejenigen selber betreffen, die diskriminieren. Deshalb muss das Parlament zuhänden der Gerichte klar festlegen können, dass diese Diskriminierung illegitim ist.

Zu Absatz 4 betreffend die Behinderten: Hier unterstützt die gesamte LdU/EVP-Fraktion die Mehrheit: Es handelt sich um das klassische Beispiel einer besonderen Situation, die eine besondere Regelung nötig macht.

Es reicht nicht, auf die Gleichheit, auf das Fundament des Gebäudes, also darauf hinzuweisen, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind. Das wäre etwa so, wie wenn man einfach sagen würde: «Allen Menschen ist das Treppensteigen erlaubt.» In diesem Zusammenhang wäre das blanker Hohn. Es wäre aber auch ebenso zynisch, aus-

schliesslich auf das Diskriminierungsverbot hinzuweisen, z. B. mit der Bestimmung: «Niemand darf einen anderen am Treppensteigen hindern.» Auch das wäre blanker Hohn. Was wir hier also dringend brauchen, ist eine besondere Massnahme für einen besonderen Fall mit einer besonderen Gesetzgebung.

Ich fasse zusammen: Artikel 4, der Gleichheitsartikel der geltenden Bundesverfassung, wurde schon vor 150 Jahren von reaktionären Kreisen als Gleichmacherei verteufelt. Als später die Frauen ihre Rechte anforderten, hörte man wieder das unselige Wort von der Gleichmacherei. Und dieses Schlagwort, dieses unsäglich dumme Scheinargument der Gleichmacherei, ist bis heute nicht gänzlich aus allen Köpfen verschwunden.

Indessen kann von Gleichmacherei keine Rede sein, im Gegenteil. Gerade weil wir die Verschiedenartigkeiten der Menschen erkennen und akzeptieren, verlangen wir die Anerkennung und die Gleichberechtigung aller Menschen in ihrer Verschiedenartigkeit.

**Ostermann Roland (G, VD):** Il n'est peut-être pas inutile, en préambule, de rappeler ce qu'est la discrimination: le fait de séparer un groupe social des autres en le traitant plus mal. Le groupe écologiste se déclare partisan d'un article décrétant que nul ne doit subir de discrimination, et ayant pour objectif premier d'éliminer les discriminations existantes. La question de l'énumération, fût-elle exemplaire, des discriminations à bannir peut poser un problème philosophique. En l'occurrence, elle aurait essentiellement pour but de mettre en évidence celles qui existent pour mieux les faire disparaître. Idéalement il faudrait placer cette liste dans des dispositions transitoires de la constitution. Ce serait faire preuve d'un bel optimisme.

Techniquement, cette énumération est délicate, puisque la possibilité d'une omission existe. Une telle omission constitue en elle-même une discrimination, cela a déjà été ressenti comme tel. Mais le voeu des personnes qui se sentent actuellement victimes de discrimination est vraiment qu'une telle liste figure dans la constitution. Il faut faire droit à leur exigence, en se disant bien que l'on recense ainsi les discriminations actuellement connues, infligées, donc subies, et qu'elles y figurent comme exemples de ce que nous ne voulons plus admettre. Cela permet d'ouvrir le dialogue sur ces questions, de nous sensibiliser aux difficultés qui assaillent certains de nos concitoyens. Cela nous indique aussi qu'il faut prendre des mesures positives pour remonter le courant. De plus, cette énumération, par l'importance des cas qu'elle porte sur le devant de la scène, nous invite aussi à ne pas galvauder le terme de discrimination comme il l'est lorsqu'il est récupéré par les fumeurs.

Le groupe écologiste soutient toutes les propositions qui permettent de combattre et d'éliminer les discriminations.

**Loretan Otto (C, VS):** Namens der CVP-Fraktion beantrage ich Ihnen, bei Artikel 7 Absätze 1 bis 3 der Kommissionsmehrheit zu folgen. Artikel 7 Absatz 1, der das Gleichheitsgebot statuiert, ist unbestritten.

Absatz 2 hält das Prinzip des Diskriminierungsverbotes fest; auch dies ist an sich unbestritten. Fraglich ist nur, ob in der Verfassung verschiedene Tatbestände aufgezählt werden sollen oder ob allenfalls, damit die Lesbarkeit der Verfassung erhöht wird, gemäss der Minderheit II (Fischer-Hägglingsen) zu verfahren ist. In der CVP-Fraktion waren die Meinungen geteilt. Mehrheitlich wird der Mehrheit der Kommission zugestimmt.

Es ist nicht so, wie Kollege Dettling ausgeführt hat, dass mit dieser namentlichen, exemplarischen, aber nicht definitiven Aufzählung durch qualifiziertes Schweigen gewisse Tatbestände ausgeschlossen werden sollen. Gemäss der Botschaft ist ganz klar festgelegt, dass die Rechtsprechung bei der Weiterentwicklung auch in Zukunft offen ist und zusätzliche Tatbestände zulässt.

In Absatz 3 wird die heutige Verfassungsbestimmung übernommen, welche nicht nur die rechtliche Gleichbehandlung festhält, sondern sich aktiv für die Gleichstellung der Ge-

schlechter einsetzt. Wir kommen hier zu einem dynamischen Rechtsbegriff, insbesondere wenn wir das Prinzip festlegen, wonach Mann und Frau Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit haben.

Schwieriger ist die Frage zu Artikel 7 Absatz 4 zu beurteilen. Unsere Fraktion war skeptisch. Man kann argumentieren, diese Bestimmung gehe über die Nachführung hinaus. Man kann auch argumentieren, dass damit hohe Kosten verursacht würden. Ich persönlich denke, dass wir damit falsch liegen.

Ich werde für Artikel 7 Absatz 4 stimmen, weil ich der Meinung bin, dass es nicht so sehr um die Erfüllung eines sozialen Postulates geht, sondern vielmehr um die Durchsetzung des Grundsatzes der Gerechtigkeit. Wie wollen Sie in der heutigen Zeit, in der Konzerne wie Novartis ankündigen, 5,2 Milliarden Franken Reingewinn erzielt zu haben, unseren Mitbürgern, die die gleichen Pflichten haben wie wir, erklären, dass sie nicht die gleichen Rechte haben?

**Schlüer Ulrich (V, ZH):** Ich möchte Ihnen im Namen der SVP-Fraktion beliebt machen, mit Bezug auf die Absätze 1 und 2 auf den Beschluss des Ständerates bzw. auf den Antrag der Minderheit II (Fischer-Hägglingsen) einzugehen, mit Bezug auf Absatz 3 dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen und mit Bezug auf Absatz 4 den Antrag der Minderheit VI (Fischer-Hägglingsen) zu unterstützen.

Wenn wir ausschliesslich ein allgemeines Diskriminierungsverbot festhalten wollen, dann hat dies entgegen sich hartnäckig haltenden anderslautenden Gerüchten nicht etwa damit zu tun, dass wir es nicht verkraften können, dass im bundesrätlichen Katalog unter den nicht zu Diskriminierenden die Rothaarigen nicht aufgeführt sind.

Es geht vielmehr darum, dass wir uns zu entscheiden haben: Wollen wir eine Formulierung in die Verfassung aufnehmen, die auf Dauer ausgerichtet ist, die sich an für lange Zeit gültigen Grundsätzen orientiert? Oder wollen wir Diskriminierung so handhaben, wie sie aus dem von den Medien diktierten Zeitgeist resultiert oder wie sie – das wäre der Bezug zur Aktualität – dem Umfang der Lawinen von Postkarten, mit denen man im Vorfeld dieser Diskussion eingedeckt worden ist, entspricht?

Wenn wir die Fassung des Ständerates übernehmen, wird niemand, der jetzt vom Bundesrat noch im einzelnen aufgezählt wird, schlechtergestellt. Aber all diejenigen, die im Entwurf des Bundesrates oder in anderen Anträgen nicht ausdrücklich erwähnt sind, müssen sich auch nicht mehr als schlechtergestellt vorkommen, wenn wir uns auf ein allgemeines Diskriminierungsverbot beschränken.

Zu Absatz 4: Ich spreche hier als einer, der während zehn Jahren einer Behörde vorstand, die die Verantwortung für jene Schule im Kanton Zürich trug, welche die am schwersten behinderten, aber noch bildungsfähigen jungen Menschen aufnimmt und betreut. Ich habe während diesen zehn Präsidiums Jahren vieles gelernt. Ich habe Schwieriges und auch Erfreuliches erfahren.

Ich habe aber insbesondere eines gelernt, das mit der heutigen Diskussion zu tun hat: Es gibt in unserem Land Behinderte, die sich mitteilen können, die uns ihren Willen und ihre Interessen verständlich machen können. Es gibt aber auch eine nicht unbedeutende Anzahl von Behinderten, die dies nicht können, die uns in der Ohnmacht des Nichtverstehens zurücklassen, so dass wir nicht wirklich wissen können, welches ihr tatsächlicher Wille ist, weil sie uns diesen nicht mitteilen können.

Ich erachte es deshalb als Anmassung, wenn jetzt Leute auftreten, die vorgeben, den Anspruch dieser Behinderten auf Selbstbestimmung deuten zu können, womit sie im Namen dieser Selbstbestimmung aufzutreten wüssten. Solches ist ebensowenig möglich – wie der Anspruch auf Gleichstellung nicht wirklich umzusetzen ist. Wir können uns zwar Tag für Tag darum bemühen, soweit wie irgend möglich die Gleichberechtigung für Behinderte zu gewährleisten. Aber die volle Gleichstellung bezüglich aller Gebäude und Einrichtungen, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, können wir nicht garantieren.

Wer solches verlangt, dem geht es meines Erachtens vor allem darum, Paragraphen zu schaffen, die nachher eine Flut von Rechtshändeln ermöglichen; eine Flut von Rechtshändeln, die im Namen einer bestimmten Gruppe geführt werden können, wobei wir von den Angehörigen dieser Gruppe aber nicht wissen, ob sie mit der vorgenommenen Auslegung ihrer Behinderung tatsächlich einverstanden sind. Hier wird ein Wissen angemasst, das tatsächlich nicht vorhanden ist.

Wenn wir heute einen Blick in die Zeitung geworfen haben, konnten wir verfolgen, wie jemand, der auf seine Art auch behindert ist, von einem ausländischen Anwalt der Öffentlichkeit vorgeführt, ausgenutzt und ausgebeutet wird. Meines Erachtens dürfen wir nie zulassen, dass solche Praktiken auch Menschen zugemutet werden, die behindert sind, die es schon schwer genug haben, sich auszudrücken, die uns aber das Recht nicht einräumen, auf der Grundlage angemasseten Wissens im Namen ihrer Selbstbestimmung zu handeln.

Das Leben mit Behinderten stellt uns nicht in erster Linie juristische Aufgaben. Es stellt uns Erziehungsaufgaben, in gewisser Weise auch Selbsterziehungsaufgaben, mit dem Ziel, Rücksichtnahme, Rücksicht zu lernen, um diesen behinderten Menschen das Leben mit uns, mit den begünstigteren Menschen, zu ermöglichen und zu erleichtern. Das ist eine Erziehungsaufgabe, bei der sich Elternschaft – die Mutterschaft möchte ich hier ausdrücklich mit einschliessen – allerdings nicht einfach auf das Fordern nach Berechtigung für materielle Bezüge aus staatlichen Kassen reduziert.

**Keller Rudolf (D, BL):** Auch wenn es den meisten in diesem Saal nicht gefällt: Sie haben jetzt die Möglichkeit, von mir das zu hören, was später anlässlich der Volksabstimmung von weiten Teilen der Bevölkerung heftigstens diskutiert werden dürfte, falls Sie heute in Absatz 2 der Mehrheit und dem Bundesrat folgen. Ich kündige Ihnen für diesen Fall schon heute einen knallharten Abstimmungskampf an.

Es war zu erwarten, dass unter dem Titel «Rechtsgleichheit» weitere Begehren daherkommen. Dieser Artikel 7, der sogenannte Diskriminierungsartikel, trägt politischen und weltanschaulichen Zündstoff in sich. Uns geht die Formulierung in Absatz 2 zu weit. Wir sind davon überzeugt, dass der Grundsatz, wonach alle Menschen vor dem Gesetze gleich sind, absolut ausreichend ist und auch beinhaltet, dass selbstverständlich niemand diskriminiert werden darf. Die detaillierte Aufzählung von Kriterien – die Rasse, das Geschlecht, die Sprache, die soziale Stellung, die religiöse, weltanschauliche oder politische Überzeugung und die körperliche oder geistige Behinderung –, welche eine Diskriminierung verhindern sollen, ist nicht abschliessend und muss deshalb sehr stark angezweifelt werden.

Wie wollen Sie beispielsweise künftig, wenn die religiöse Diskriminierung explizit erwähnt ist, verhindern, dass aus diesem Verfassungsartikel für den religiösen Islam neue und zusätzliche Grundrechte abgeleitet werden? Wir befürchten, dass Sie hier dem Islam Tür und Tor öffnen. Dank der Europäischen Menschenrechtskonvention kann dies sogar über eine nichtschweizerische Gerichtsbarkeit erstritten werden, wenn wir diesen Artikel gemäss Bundesrat und Mehrheit so festschreiben.

Aber auch über das folgende wird im Vorfeld der Volksabstimmung diskutiert: Wenn schon Schwule und Lesben hier zu ihrem Recht kommen sollen, dann mit genau gleichem Recht auch die Kinder, die Alten, die Zigeuner, die Ledigen, die geschiedenen Männer und Frauen usw. Doch diese Gruppen werden nicht explizit erwähnt! Die beantragte Aufzählung ist also willkürlich und schafft böses Blut bei denen, die eben nicht aufgeführt sind.

Offenbar sind wir schon so weit, dass wir den Zigeunern nicht mehr Zigeuner sagen dürfen, weil dies Rassendiskriminierung sein soll. Neu heisst diese Volksgruppe in gutem Amtsdeutsch «mobile ethnische Minderheit (MEM)». Die vorgeschlagene Fassung von Artikel 7 begünstigt solchen Unfug zusätzlich.

Wir ersehen doch schon alleine aus der Anzahl der nicht aufgelisteten Gruppen und aus der MEM-Problematik, dass wir uns auf sehr unsicherem Boden bewegen. All diejenigen

Gruppen, die im Verfassungstext nicht aufgeführt sind, könnten sich auch diskriminiert fühlen.

Ich unterstütze deshalb namens der demokratischen Fraktion den Antrag, Absatz 2 zu streichen. Dieser Absatz 2 mahnt uns natürlich sehr stark an das sogenannte Antirassismogesetz, das nun in immer breiteren Volkskreisen zu einem immer grösseren Ärgernis geworden ist. Ich befürchte, dass dieser Absatz 2 dannzumal von gewissen Kreisen als Grundlage verwendet würde, um uns Schweizerinnen und Schweizer mundtot zu machen. Das sogenannte Antirassismogesetz ist nach einem ähnlichen Strickmuster aufgebaut und hat das Ziel, uns Schweizerinnen und Schweizer zu knebeln und das Land zu internationalisieren, während die Einwanderung und die damit einhergehende Überfremdung unseres Landes weitergehen.

Mit dem Gesetz – verstärkt durch Artikel 7 Absatz 2 der zukünftigen Bundesverfassung – hat man es in der Hand, so weiterzufahren. Ich stelle bei immer mehr Leuten eine tiefstehende Skepsis gegenüber solchen Formulierungen fest. Wir sind auch nicht bereit, mit diesem Verfassungsartikel das sogenannte Antirassismogesetz zusätzlich verfassungsrechtlich abzusichern. Dieser Absatz 2 dürfte die Verfassungsdiskussion im Volk sehr, sehr stark belasten, wenn nicht gar zu einem der hauptsächlichsten Stolpersteine für diese neue Verfassung werden.

Wir waren nie für Diskriminierung und standen immer für eine gute und gerechte Behandlung aller Leute ein, die in unserem Lande wohnen. Trotz allen anderslautenden Beteuerungen meinen wir, dass dieser Absatz 2 zusätzlich die verfassungsrechtliche Grundlage für eine eventuelle spätere Einführung des Ausländerstimmrechtes bringt. Diese schwerwiegenden Bedenken können Sie nicht so einfach vom Tisch wischen! Sie wollten eine schlanke Verfassung machen; Sie tun nun genau das Gegenteil! Ich meine, es ist nicht sehr klug, was die Kommissionmehrheit und der Bundesrat wollen.

Ich lege Ihnen ans Herz: Überlegen Sie sich sehr, sehr gut, welche Formulierung Sie hier in die Verfassung aufnehmen. Die vorgeschlagene wird ganz sicher äussersten, grössten politischen Sprengstoff in sich bergen.

**Grossenbacher Ruth (C, SO):** Ich werde mich dafür einsetzen, dass die Gleichstellung der Behinderten ausdrücklich in der Verfassung verankert wird. Mit dieser Erwähnung geben wir ein Signal, dass wir es mit der Integration der Behinderten ernst meinen, dass wir bereit sind, mit ihnen zu leben, und sie nicht aus unserem Alltag ausschliessen wollen. Es gibt über eine halbe Million Behinderte in unserem Land. Sie und ihre Angehörigen wollen nicht Mitleid, nicht Ausgrenzung, sondern Respekt.

Als ich mich vor über zwanzig Jahren im Gemeinderat für einen Lift im Gemeindehaus, das renoviert werden musste, einsetzte, stiess ich zuerst auf Widerstand. Ein junger Kollege meinte, es fänden sich doch jederzeit Personen, die spontan helfen würden, einen Behinderten die Treppe hinaufzutragen. Genau hier liegt der falsche Ansatz! Behinderten gegenüber Respekt zu haben heisst nicht, alles für sie zu tun, sondern ihnen zu ermöglichen, möglichst vieles selber zu tun. Übrigens: Im Gemeindehaus haben wir in der Zwischenzeit einen Lift und auch eine Eingangsrampe, nur ist die Theke in der Gemeindeverwaltung so hoch, dass eine Person im Rollstuhl nicht darüber hinaussehen kann.

Immer noch sind 70 Prozent der öffentlichen Bauten nicht rollstuhlgängig. Blinde und Sehbehinderte können die Strasse nicht überqueren, weil an Fussgängerampeln akustische Signale fehlen. Sie können kein Geld von Bancomaten beziehen, weil die Automaten nicht für die taktile Benützung ausgerüstet sind. Schwerhörige können öffentliche Telefonkabinen nicht benutzen, weil diese keinen Verstärker haben. Solche Beispiele gäbe es noch viele. Alle diese äusseren Barrieren erschweren das Leben eines Behinderten stark. Diese Barrieren verunmöglichen oft ein Teilnehmen am Alltag, denn diese Schwellen grenzen aus und machen es einem behinderten Menschen schwer, ein eigenständiges Leben zu führen.

Es sind aber nicht nur diese technischen Barrieren, die wir beseitigen müssen. Vielmehr sind es die Barrieren in unseren Köpfen, die wir gegenüber Behinderten haben.

Während fünf Jahren habe ich in einem Heim für geistig behinderte Kinder gearbeitet. Dort habe ich oft mit den Eltern dieser Kinder gesprochen und deshalb viel über ihre Situation erfahren. Am meisten machte diesen Eltern zu schaffen, dass sie sich von der Gesellschaft ausgegrenzt fühlten. So wurden sie von ihren Freunden nicht mehr eingeladen, vielleicht weil diese den Anblick des behinderten Kindes nicht ertrugen oder den Aufwand für die Betreuung fürchteten. Der Freundeskreis von Eltern von behinderten Kindern beschränkt sich oft auf Personen, die in der gleichen Situation sind. Ich verstehe und unterstütze deshalb die Idee, behinderte und nichtbehinderte Kinder – und ich sage ausdrücklich: soweit dies möglich ist und den Möglichkeiten der Kinder entspricht – miteinander die Schule besuchen zu lassen, mit begleitendem Förder- und Stützunterricht. Auch hier gilt: Integration und nicht Separation!

Hier gilt aber ebenfalls: Nicht für alle das gleiche! Es muss gleichwohl Spezialschulen geben. Denn für viele wäre eine totale Integration eine Überforderung, und sie könnten in einer Schule, wo alle hingehen würden, nicht optimal gefördert werden. Aber es gibt auch Zwischenlösungen: teilweise gemeinsamer Unterricht und gemeinsame Pausenplätze. Wenn wir behinderten und nichtbehinderten Kindern die Möglichkeit geben, miteinander aufzuwachsen, geben wir ihnen auch die Möglichkeit, sehr früh untereinander Kontakte zu haben und so Vorurteile abzubauen. Kein nichtbehindertes Kind nimmt davon Schaden, im Gegenteil: So lernen sie, im Umgang mit anderen Rücksicht zu nehmen. Dies wäre eine Bereicherung, eine echte Schulung für das Leben.

Aus all diesen Gründen fordere ich bei Artikel 7 Absatz 2 die explizite Aufzählung der Gruppen, die von Diskriminierungen betroffen oder bedroht sind. Ich setze mich für den Antrag der Minderheit VII zu Absatz 4 ein, wo es nicht nur um die Nichtdiskriminierung geht, sondern auch um die Gewährleistung der Gleichstellung. Eine Verfassung, auch eine nachgeschriebene, widerspiegelt den Geist, oder man könnte sagen, den Zustand der Gesellschaft, die sie gemacht hat. Diese Verfassung muss auch vor unseren Kindern und Kindeskindern standhalten.

Haben wir deshalb den Mut zu einem Artikel 7, der möglichst viele Diskriminierungen jetzt und in Zukunft ausschliesst!

**Günter Paul (S, BE):** Diskriminierung ist Abwertung und Ausgrenzung. Als langjähriger Präsident einer grossen Behindertenorganisation – d. h. als «past president» – und als Vater einer schwerbehinderten Tochter kann ich Ihnen sagen: Es gibt diese Diskriminierungen heute noch – und zwar reichlich –, und es ist sinnvoll, wenn man etwas dagegen unternimmt.

Die Problematik des Aufzählens einzelner Diskriminierungen ist hier dargestellt worden. Ich glaube aber, dass diese Aufzählung mit einer sinnvollen Ergänzung, wie sie die Vorschläge Thür und Gysin Remo (Anträge der Minderheiten III und IV) beinhalten, recht vollständig ist. Wenn wir schauen, welche Gruppen sich bei uns gemeldet haben, welche aktiv geworden sind: dann umfasst das diese Gruppen. Wenn Herr Leuba noch die HIV-Positiven hinzuzählt, dann muss ich ihm sagen, dass diese bei den Kranken inbegriffen sind; sie haben ein körperliches Leiden.

Wenn Herr Leuba von «kleinen Leuten» spricht und Herr Scheurer nach Herrn Claude Frey eine Frage dazu stellt, muss ich Ihnen sagen: Ihr Austausch der Gedanken war zwar vielleicht geistreich, aber völlig deplaziert. Es geht nicht an, dass wir hier in einer Debatte, wo wir darüber diskutieren, Diskriminierungen von Behinderten abzubauen, Witzchen auf Kosten der Behinderten machen.

Es ist aber, so glaube ich, bis jetzt ein Aspekt auf der Strecke geblieben. Wir sprechen von Gerechtigkeit und davon, was wir für die Behinderten, für die Randgruppen, für die etwas Andersartigen tun sollen, und wir vergessen dabei etwas: dass bis jetzt jede Entwicklung vom Rand der Gesellschaft her ins Zentrum der Gesellschaft hineingekommen ist. Diese

Gruppen haben uns auch etwas zu bieten. Es ist nicht nur so, dass z. B. Behinderte, Homosexuelle oder Lesben in Kunst und Kultur etwas bieten können, sondern es ist in der Wissenschaft nicht anders. Wenn ich z. B. an Stephen W. Hawking denke, den Astrophysiker in England, der nur mit mechanischer Hilfe überlebt, nur mit einer Sprechmaschine sprechen kann – er ist es, der uns zu ganz neuen, vertieften Erkenntnissen über die letzten Geheimnisse des Universums verhilft.

Was ich damit sagen will, ist: Wenn wir die Diskriminierung abbauen, tun wir auch etwas für diese Gesellschaft. Eine gerechtere Gesellschaft ist eine bessere, eine lebenswertere Gesellschaft. Aber eine Gesellschaft, die alle ihre Mitglieder einbezieht und nicht Teile diskriminiert, die all ihre Fähigkeiten schützt und mit einbezieht, ist auch eine Gesellschaft mit mehr Zukunftschancen.

Eine ähnliche Problematik stellt sich bei der Gleichstellung der Frau, die Ihnen Frau Goll mit Absatz 3bis vorschlägt. Auch hier geht es um zwei Dinge: einerseits um Gerechtigkeit; die Gleichstellung von Mann und Frau muss erreicht werden, sie ist es heute nicht. Aber es ist andererseits auch so, dass unsere Gesellschaft die Mitarbeit der Frauen ganz dringend benötigt. Wir brauchen diese Mitarbeit. Wenn wir die Gleichstellung nicht erreichen, schaden wir nicht nur den Frauen, sondern der ganzen Gesellschaft. In diesem Sinne ist es wichtig, hier das Diskriminierungsverbot möglichst auszuweiten, eine möglichst offene Formulierung zu wählen.

Ich beantrage Ihnen daher, sowohl dem Antrag der Minderheit III wie auch dem Antrag der Minderheit IV zuzustimmen. Für die SP-Fraktion geht es hier um eine ganz wichtige Abstimmung. Ich möchte Ihnen daher mitteilen, dass wir für die Hauptabstimmung Namensaufruf bzw. Namensliste verlangt haben.

**Suter Marc (R, BE):** Wie es sich gehört, möchte ich vorweg meine Interessenbindung offenlegen: Ich bin ein sogenannt Behinderter, um es genau zu nehmen, ein körperlich Behinderter. Beide Begriffe sind unscharf, so gut wie auch der Begriff der Gleichstellung. Aber wir haben heute nicht die Zeit dafür, über dieses weite Feld zu gehen und hier diese auch philosophisch wichtigen Fragen in der Tiefe zu erörtern.

Warum wollen wir Behinderten einen griffigen Gleichstellungsartikel mit einem Diskriminierungsverbot bzw. einem Gleichstellungsgebot und einem Recht auf Zugang zu öffentlichen Bauten und Anlagen in unserer Bundesverfassung?

Ich muss dazu vorweg sagen: Es sind nicht etwa Ideen der Funktionäre der Behinderten, sondern es ist die Basis, die das will. Sie hat das eindrücklich an der grössten Kundgebung von Behinderten, die es in der Schweiz je gegeben hat, letzten Samstag auf dem Bundesplatz dokumentiert.

Das Positive zuerst: Gut ist in der Schweiz das soziale Netz für uns Behinderte, wenigstens bis heute. Invalidentversicherung, Ergänzungsleistungen und private Hilfe verhindern in den meisten Fällen, dass jemand wegen seiner Behinderung in finanzielle Not gerät. Das ist gut und wichtig, denn – man kann das mögen oder nicht – finanzielle Unabhängigkeit schafft in unserem Gesellschaftssystem eben auch individuelle Freiheit.

Nicht gut ist, dass es für uns immer noch viel zuviele Hindernisse gibt, Hindernisse in den Gesetzen, in den Köpfen, in der gebauten Welt. Die meisten von uns erleben eine separate Entwicklung in Schule, Arbeit und Freizeit. Eine Schule ohne uns ist aber eigentlich keine normale Schule. Es sind zwei neunjährige Mädchen im Rollstuhl dort oben auf der Tribüne, die könnten in die Regelschule, aber sie dürfen nicht, und ich finde das nicht normal.

Ein Betrieb ohne uns ist eigentlich auch kein normaler Betrieb, und ein Freizeit- und Kulturbereich ohne uns ist – wenn wir ehrlich sind – auch nicht normal oder eben natürlich. Davon haben wir genug! Wir verlangen freien Zugang zu allen Bauten und Einrichtungen, die Nichtbehinderten ganz selbstverständlich offenstehen! Wir wollen keine Prozessflut, Herr Leuba. Es gilt der Verhältnismässigkeitsgrundsatz, und ich habe, wie Sie auch, Vertrauen in unsere Institutionen und Gerichte, dass man hier das Augenmass bewahrt.

Wir wollen aber, dass diese Gleichstellung langfristig verwirklicht wird. Wir sind sicher, dass Bürgerinnen und Bürger in diesem Land eine so revidierte Verfassung gutheissen werden. Wenn man Ängste hat, wie Herr Leuba, dass wir das Fuder überladen, dann könnte man ja diesen Gegenstand als Teilrevision oder als Variante gleichentags mit der Totalrevision zur Abstimmung bringen, damit man klar ja oder nein zu einer Gleichstellung sagen könnte.

Wir verlangen von Ihnen, den Nichtbehinderten, keine Extraleistungen. Sie müssen uns auch nicht integrieren. Sie müssen uns nur helfen, die Türen aufzumachen, und uns Gelegenheit geben, uns selbst zu integrieren. Man hat einmal gesagt: «Hilfe zur Selbsthilfe!» An diesen Grundsatz glauben wir. Dieser Grundsatz gehört eigentlich in die Verfassung. Nun, es wird eingewendet, dass dieser Grundsatz eigentlich unbestritten sei. Deshalb müsse man auch nichts in der Verfassung festschreiben. Dieser Einwand erinnert mich etwas an das Bild des Zahnarztes. Solange wir Löcher in den Zähnen haben, brauchen wir den Zahnarzt. Leider sind diese Löcher da, und wir Behinderten haben Probleme, und zwar trotz des Rechtsgleichheitsgrundsatzes, der schon fast seit Menschengedenken in unserer Verfassung steht. Weil wir Behinderten eben ungleich sind – wir schleppen tatsächlich lebenslang ein Kreuz mit uns herum –, braucht es in der Verfassung ein Gleichstellungsgebot und den Grundsatz, dass öffentliche Bauten und Anlagen wenigstens zugänglich sein müssen. Das ist eine Nuance. Wir wollen hier keine Komfortlösungen, aber immerhin den Zugang.

Wenn man dieser Argumentation, dass alles ohnehin kommen wird und in Ordnung ist, konsequent folgen würde, dann hätte es den Grundsatz betreffend die Gleichstellung von Mann und Frau nie gebraucht. Es kann doch aber nicht bestritten werden, dass dieser Gleichstellungsgrundsatz die Stellung der Frauen in unserem Land nachhaltig verbessert hat.

Die Frauen sind ohnehin unsere leuchtenden Vorbilder. Wir sind ihnen gegenüber einfach nur 18 Jahre im Rückstand. Ich bin auch davon überzeugt, dass niemand hier in diesem Saal den Behinderten schaden möchte, aber es fehlt am Bewusstsein.

Ich möchte mit einem Beispiel schliessen, das Ihnen vertraut ist: Als ich 1991 in den Nationalrat gewählt wurde, sollte ich – der Not gehorchend – den Lieferanteneingang benutzen, in das Hochparterre hinaufgetragen werden und vom Platz aus sprechen. Der damalige Nationalratspräsident, Hans-Rudolf Nebiker, brauchte keine Nachhilfestunde. Er traf noch gleichentags den Beschluss, das Bundeshaus rollstuhlgängig anpassen zu lassen. Ohne diese Veränderung hätte ich meine Funktion als Volksvertreter nicht wahrnehmen können.

Nun, das Problem ist, dass nur die allerwenigsten auf der Wildbahn da draussen, ausserhalb des Bundeshauses, einen Hans-Rudolf Nebiker im Rücken haben. Wir möchten den Schritt von der persönlichen Rücksichtnahme zur gesellschaftlichen Rücksichtnahme schaffen.

Ich bitte Sie – auch im Namen aller Behindertenorganisationen, ich möchte das betonen, denn es herrscht in dieser Frage eine seltene Einigkeit –, bei den Absätzen 1 bis 4 den Anträgen der Mehrheit zuzustimmen und auch die Anträge der Minderheiten VII (Gross Jost) und VIII (Goll) zu unterstützen.

**Scheurer Rémy (L, NE):** Il est difficile de parler après l'émouvante intervention de M. Suter, et sur un sujet qui n'a rien de commun avec ce qu'il vient de dire.

Lors de la session de janvier dernier, j'ai eu l'occasion de m'exprimer sur la proposition Maury Pasquier (BO 1998 N 72). Je me permets d'y revenir, et d'abord pour affirmer qu'il n'est pas dans mon intention d'opposer une attitude que l'on pourrait croire machiste à une demande que l'on pourrait croire féministe. Mais à votre différence, Madame, je n'aurai pas comme référence lointaine – c'est une question de sensibilité – les forêts oursonnes du Québec, car j'avoue une préférence marquée pour les plaines céréalières de la Beauce et de la Picardie, ainsi que pour les coteaux vigneux de la Bourgogne, de la Touraine et du Bordelais.

Faut-il rappeler qu'il n'y a pas, qu'il n'y a aucune relation naturelle et constante entre les genres grammaticaux masculin et féminin d'une part, et les personnes de sexe masculin et de sexe féminin d'autre part? De toute évidence, les mots comme «recrue», «estafette», ou «vigie», désignent surtout, si ce n'est exclusivement, des hommes, alors qu'ils sont féminins. Et un animal sexuellement on ne peut plus neutre que le boeuf est, en français comme en allemand, du genre masculin. Inutile de multiplier les exemples qui montrent l'absence de corrélation entre le genre et le sexe. D'ailleurs, en français le genre est moins marqué par la forme du substantif que par l'article. C'est le cas des très nombreux mots qui se terminent par un «e», aujourd'hui muet, et qui ont une même forme pour les deux genres: «propriétaire» ou «locataire», par exemple; c'est le cas encore dans la langue orale de tous les féminins des mots masculins se terminant par une voyelle. Bien sûr, on distingue encore entre «ami» et «amie» dans le domaine francoprovençal, mais, dans une grande partie de la France, la différence est maintenant imperceptible à l'oreille. Il a fallu de plus, chez nous en Suisse, un artifice graphique tout à fait singulier dans la francophonie, pour distinguer «le chef» de «la cheffe».

Il est vrai que la formation des mots féminins à partir du masculin, comme aussi la formation des mots masculins à partir du féminin, a toujours été discutée dans l'histoire de la langue française. Vous avez fait des références tout à fait correctes ce matin. Depuis le mois de janvier, j'ai consulté quelques-uns des volumes de la monumentale «Histoire de la langue française» de Ferdinand Brunot. Et je suis d'avis aussi que l'Académie française est aujourd'hui d'une rigueur excessive dans le conservatisme formel. Comme tout organe vivant, la langue évolue, mais jamais, jamais sous l'effet d'une décision politique ou administrative.

C'est une raison de plus pour ne pas accepter la proposition de la minorité I, Madame, en tout cas pas dans sa forme. En effet, même le souci apparemment conciliateur de recourir à des périphrases ou à des circonlocutions neutres du type «la personne qui assume le rôle de chancelier de la Confédération» pour désigner le chancelier, est artificielle, lourde, et je crois pouvoir dire sans avenir, car, imaginons-le, le jour où la barbe rugueuse de M. Couchepin sera remplacée par une peau plus soyeuse, dira-t-on vraiment cela?

La langue française est aujourd'hui encore universelle, et elle est d'un usage délicat. Faut-il vraiment y introduire, comme un décalque, des usages qui conviennent tout à fait à l'allemand, mais qui lui sont profondément étrangers? Pour ma part, je vous prie de renoncer aux effets de la systématisation, à l'application jusqu'au-boutiste d'un principe logique, au parallélisme outrancier, aux redondances et à des applications mécaniques d'usages qui ne sont pas forcément les nôtres.

Admettons donc la note qui suit l'astérisque à l'article 7, et, pour le reste, laissons à la Commission de rédaction le soin de rédiger un texte qui ne soit pas un manifeste, mais qui ne sente pas non plus le mois. C'est la solution adoptée par le Conseil des Etats.

Chers collègues – j'hésite quand même à dire chers collègues et chères collègues –, j'en termine en vous priant de surseoir à la proposition de minorité I qui, quoique formulée de manière modérée, peut conduire à la confusion entre l'idéologie et la langue. Que la langue évolue, soit, elle l'a toujours fait et le fera toujours, mais pas à coups de décrets ou de manière conflictuelle.

C'est pourquoi je vous prie, Madame, de renoncer à votre proposition jusqu'à ce que la Commission de rédaction nous propose un texte sur lequel nous puissions nous prononcer concrètement, et pas de manière idéologique ou abstraite, et cela au moment de l'élimination des divergences, la prochaine fois que nous verrons le texte.

**von Felten Margrith (S, BS):** «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.» Richtig! «Niemand darf diskriminiert werden ....» Richtig! Niemand bestreitet das. Wir wissen aber, dass sehr viele Personen und soziale Gruppen noch immer diskriminiert werden. Statt diese Gruppen gegeneinander



auszuspielen oder miteinander zu vergleichen, ist es viel aufschlussreicher festzustellen, wie denn die Gruppe der umfassend Privilegierten zu definieren ist. Wer diese privilegierten Menschen sind, lässt sich unschwer aus dem Diskriminierungskatalog ableiten. Es sind die weissen, gesunden, erwachsenen, erwerbstätigen, verheirateten, heterosexuellen, christlichen Männer mit Schweizer Pass. Und auf der untersten Stufe unserer Gesellschaftsordnung befindet sich eine Frauengruppe. Denn innerhalb jeder diskriminierten sozialen Gruppe bilden Frauen jene, die allein aufgrund der Tatsache, dass sie Frauen sind, von vornherein mehrfach diskriminiert sind. Im Katalog der Diskriminierungsgründe ist unsere Gesellschaftsordnung charakterisiert. Sie ist eine patriarchale Ordnung. Zuoberst in der Hierarchie steht der Mann, zuunterst die Frau.

Die Aufzählung der Diskriminierungsgründe ist Programm. Es geht um die Einlösung der Versprechen der bürgerlichen Revolution, die in der ersten Menschenrechtserklärung ihren Niederschlag fanden. Gleichheit, Freiheit, ja Brüderlichkeit – letzteres muss heute wohl als Solidarität bezeichnet werden – sollen für alle gelten. Auf das Prinzip der Rechtsgleichheit berufen sich alle emanzipatorischen Bewegungen. Deshalb ist es rechtspolitisch nicht gleichgültig, welche Diskriminierungsgründe in der Verfassung explizit genannt werden.

Ich unterstütze jene Kommissionsminderheit, die die umfassendste Liste der wichtigsten Diskriminierungen der heutigen Zeit vorschlägt. Da die Redezeit beschränkt ist, möchte ich mich in meinem Votum für die explizite Erwähnung des Verbotes der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung einsetzen.

Es gibt nur wenige Minderheiten, die geschichtlich und weltweit eine derart massive Verfolgung zu erleiden hatten und haben wie Lesben und Schwule. Der Kampf um die Anerkennung ihrer Gleichwertigkeit war und ist u. a. auch deshalb so schwierig, weil der Tabubereich Sexualität betroffen ist. Obwohl heute Sexualität in Bild und Wort allgegenwärtig erscheint – manche reden gar von einer Sexualisierung aller Lebensbereiche –, werde ich den Eindruck nicht los, dass die Mechanismen der Vorurteilsbildung und Stigmatisierung der gleichgeschlechtlichen Liebe nicht etwa weniger wirksam sind, im Gegenteil: Sexualität als Ware, als Konsumgut, als Gewalt-, Folter- und Ausbeutungsform, als Hochleistungssport usw. – d. h. die Abspaltung der Sexualität aus dem sozialen Kontext –, ruft zunehmend jene auf den Plan, die öffentlich nach Ordnung rufen und sich dabei auf die Werte der Familie und Ehe beziehen.

Ihre Philosophie ist klar: Wer der Norm nicht entspricht, stört diese Ordnung. Verknüpft mit der angespannten wirtschaftlichen Situation führt dies zu krasser Ausgrenzung. Dies wird immer häufiger mit faschistoiden Theorien legitimiert. Auf diese Weise wird der Boden für zunehmende Gewalt gegen Schwule und Lesben, für zunehmende öffentliche Diffamierung und Diskriminierung von Schwulen und Lesben vorbereitet.

In der Frauenbewegung ist von Backlash oder Rollback die Rede. Die Ausgrenzungstendenz in der heutigen Zeit trifft alle sozialen Gruppen, die in der vorliegenden Bestimmung angesprochen werden. Es sind die behinderten, ausländischen, nichtweissen, nichtchristlichen, homosexuellen Männer und alle Frauen.

Dringend ist die Aufhebung der rechtlichen Diskriminierung von gleichgeschlechtlichen Paaren, so z. B. im Ausländerrecht, im Erb- und Sozialversicherungsrecht sowie im Prozessrecht zum Beispiel beim Zeugnisverweigerungsrecht. Die Petition «Gleiche Rechte für gleichgeschlechtliche Paare» ist von der Kommission für Rechtsfragen dieses Rates ausführlich behandelt worden. Rechtlicher Handlungsbedarf ist klar erkannt worden. Der Nationalrat hat ein entsprechendes Postulat überwiesen.

Anlässlich der Beratungen zum Eheschliessungsrecht ist die Einführung des Instituts der registrierten Partnerschaft in der Kommission diskutiert und im Grundsatz mehrheitlich anerkannt worden. Die konkrete Behandlung ist auf einen späteren Zeitpunkt verschoben worden. Die Organisationen der

Lesben und Schwulen haben vor kurzem Gesetzentwürfe eingereicht.

Es gibt in der Antidiskriminierungspolitik also Fortschritte. Dieser Prozess muss unterstützt und gesichert werden. Ich bitte Sie, als Gegensteuer zu den zunehmenden menschenfeindlichen Ausgrenzungstendenzen jene Anträge zu unterstützen, die das umfassendste Antidiskriminierungsprogramm beinhalten.

**Valender Dorle (R, AR):** Der Antrag auf Streichung der Einzeldiskriminierungstatbestände ist ein Rückfall in die erste Hälfte des letzten Jahrhunderts und damit ein Schlag ins Gesicht unserer Minderheiten, die uns um Toleranz bitten.

Nun wird Absatz 2 von verschiedenen Seiten bekämpft. Tatsächliche oder vorgeschobene Gründe müssen herhalten, um eine Streichung zu rechtfertigen. Die Toleranz gegenüber unseren potentiell diskriminierten Minderheiten gebietet es, in der Verfassung unser Mitgefühl und unsere Unterstützung im Kampf gegen die Ausgrenzung zum Ausdruck zu bringen; dies aus mindestens drei Gründen:

1. Ein Rechtsstaat muss sich aktiv gegen die Diskriminierung wehren. Dies geschieht aber nicht, indem er das Problem verdrängt und verschweigt. Der Kampf gegen die Diskriminierung gebietet es vielmehr, die möglichen Minderheiten zu nennen und damit unsere moralische Unterstützung und vor allem die Garantie des Rechtsschutzes im Kampf gegen die Diskriminierung zum Ausdruck zu bringen. Artikel 177 des Entwurfes verpflichtet das Bundesgericht, die verfassungsmässigen Rechte zu schützen. Es ist am Verfassungsgeber, hierfür klare Richtlinien zu geben.

2. Diskriminierung tritt in immer wieder neuen Gewändern auf. War es im letzten Jahrhundert vor allem der gesellschaftliche Stand oder die Zugehörigkeit zu Untertanengebieten, so ist es heute die Lebensform oder die Rasse oder die physische oder psychische Gebrechlichkeit, um nur wenige Beispiele zu nennen. Wir müssen unsere Bürgerinnen und Bürger im Kampf gegen die Diskriminierung sensibilisieren. Dies kann nur gelingen, wenn wir deutlich sagen, welche Gruppen heute vornehmlich unter Diskriminierung zu leiden haben.

Eine blutleere Bestimmung wird dem Auftrag zur Verwirklichung der Menschenrechte für alle – nicht nur für Mehrheiten – nicht gerecht. Eine blutleere Bestimmung, die ganz allgemein die Diskriminierung verbietet, wird leider der gelebten Wirklichkeit nicht gerecht. Ein allgemeines Diskriminierungsverbot verschleiern die alltägliche Wirklichkeit der diskriminierten Gruppen, beispielsweise der psychisch Behinderten im Kampf um eine menschenwürdige Behandlung, der physisch Behinderten, der Fahrenden im Kampf um Standplätze in den Gemeinden, der Menschen mit anderer sexueller Orientierung im Kampf gegen die Ausgrenzung am Arbeitsplatz. Wollen wir bei dieser täglichen Diskriminierung zusehen, oder soll unsere Verfassung nicht vielmehr darauf hinweisen, dass wir in unserem Rechtsstaat keine Diskriminierung wollen?

3. Hier handelt es sich um einen heikleren Punkt. Unsere Verfassung hat auch international eine Signalfunktion. Wenn der Vorentwurf des Bundesrates von 1995/96 eine nicht abschliessende Aufzählung von diskriminierten Gruppen gebracht hat, so setzt eine Streichung durch das Parlament ein Zeichen – ein Zeichen allerdings, das international wohl falsch verstanden werden dürfte.

Schlagen wir uns daher auf die Seite der Vorreiter für die Menschenrechte, wie es schweizerischer Tradition entspricht. Anerkennen wir auch laut und deutlich unsere internationale Verpflichtung, für die Menschenrechte und gegen die Diskriminierung einzutreten. Schweigen bringt uns hier nicht weiter. Schweigen ist Rückschritt, Rückschritt «ins tiefe Mittelalter». Das haben unsere Minderheiten nicht verdient, das hat aber auch das Schweizervolk nicht verdient.

Eine starke Minderheit der FDP-Fraktion will daher Artikel 7 Absatz 2 in der Fassung der Mehrheit der Kommission verankert wissen. Dies in der Einsicht, dass dann alle heute potentiell diskriminierten Minderheiten, auch die der physisch Behinderten, unseres Schutzes sicher sein können.

Ein Wort zu Absatz 4: Den Befürwortern von Absatz 4 möchte ich folgendes zu bedenken geben: Sie wollen Ihre

Ansprüche mit Drittwirkung ausstatten. Dies ist nicht mehr Nachführung der Verfassung. Das heisst: Eine Überlegung, wie Absatz 4 sie beinhaltet, die durchaus Anspruch auf Verwirklichung hat, gehört in eine Teilrevision oder – eventuell – in eine Variantenabstimmung.

Die maximalen Forderungen der Behinderten werden wahrscheinlich dazu führen, dass die Streichungsanträge – wie schon im Ständerat – auch im Nationalrat obsiegen dürften. Alle Minderheiten, auch die physisch Behinderten selber, werden dann schlechter dastehen als heute. Sie müssen sich daher die Frage gefallen lassen, ob ihrem Vorgehen nicht gerade die notwendige Rücksicht gegenüber anderen Minderheiten fehlt, die sie von der Mehrheit verlangen.

Ich bitte Sie, bei Artikel 7 Absatz 2 die Mehrheit und bei Absatz 4 die Minderheit VI (Fischer-Häggingen) zu unterstützen.

**Aeppli Regine (S, ZH):** Im Grunde genommen müssen wir dem Ständerat dankbar sein, dass er das Diskriminierungsverbot in Artikel 7 auf einen Satz reduziert hat und auf die Aufzählung der im Alltag am meisten von diskriminierenden Handlungen betroffenen Gruppen verzichtet hat. Denn das hat bewirkt, dass etwas Schwung in die Verfassungsdiskussion gekommen ist.

Die Betroffenen, insbesondere die Behinderten, die Lesben und die Schwulen, haben mit ihren Aktionen gezeigt, dass es für sie wichtig ist, sich ausdrücklich im Schutzbereich der Verfassung zu wissen. Ihr Protest gegen den Streichungsbeschluss des Ständerates hat aber auch gezeigt, dass das Gefühl der Diskriminierung und die Angst vor der Ausgrenzung sehr real sind und auf unzähligen persönlichen Erfahrungen beruhen. Wenn die Diskussion über die Verfassungsrevision die gesellschaftspolitische Bedeutung haben soll, die wir uns wünschen, dürfen wir uns diesen Appellen nicht verschliessen. Mit juristischen Gründen auf die Aufzählung von Diskriminierungsgründen zu verzichten würde der Verfassung die nötige Bodenhaftung nehmen und sie zu einem juristischen Regelwerk degradieren, was nicht die Meinung sein kann.

Es sprengt meine zeitlichen Möglichkeiten, mich umfassend zur Diskriminierungs- und Gleichstellungsproblematik zu äussern. Ich beschränke mich heute auf die Anliegen der Behinderten und ihren Anspruch auf Zugang zu Bauten und Einrichtungen, wie er in den Minderheitsanträgen VII und VIII formuliert ist.

Diese Anträge sind der Test für unsere Bereitschaft, das Diskriminierungsverbot ernst zu nehmen und den Behinderten Hand dazu zu bieten, dass sie sich tatsächlich für voll genommen fühlen, wie es ein Sprecher von ihnen an der Kundgebung vom letzten Samstag gefordert hat. Der Anspruch ist im Grunde genommen einfach und ohne weiteres nachvollziehbar und auch einlösbar. Körperlich Behinderte sind überall dort diskriminiert, wo sich ihnen physisch unüberwindliche Hindernisse in den Weg stellen. Warum sollten wir diesen Anspruch ablehnen?

Es ist richtig, was bereits gesagt worden ist: In den USA ist die Integration der Behinderten dank ihrem aus den Bürgerrechten abgeleiteten Gleichstellungsanspruch wesentlich weiter gediehen als in der Schweiz. Aber auch in vielen europäischen Ländern sind in den letzten fünfzig Jahren zahlreiche Massnahmen getroffen worden, die den Behinderten den Zugang zu Bauten, Verkehrsmitteln usw. ermöglichen, auf weiten Strecken als Folge des Krieges, der das Problem der körperlichen Behinderung ins Zentrum des gesellschaftlichen Bewusstseins gerückt hat.

Aus Wirtschaftskreisen wird dem Gleichstellungsanspruch der Behinderten das Kostenargument entgegengehalten. Abgesehen davon, dass der Einwand sachlich weitgehend unbegründet ist, weil die Kosten für behindertengerechtes Bauen nur unwesentlich höher sind, besonders wenn von Anfang an entsprechend geplant wird, spricht aus ihm eine sozialdarwinistische Haltung, die unserem Verständnis von Gleichberechtigung und Rechtsgleichheit diametral entgegensteht. «Survival of the fittest» ist zwar eine Haltung, die heute weit verbreitet ist, aber wir müssen uns davor hüten

und uns dagegen wehren, sie zum Bestandteil unseres eigenen Denkens werden zu lassen.

Ich bitte Sie, den Anträgen, die den Zugang der Behinderten zu Bauten und Einrichtungen verlangen, zuzustimmen. Wir beseitigen damit die grösste Diskriminierungshürde für körperlich Behinderte. Herr Suter und Frau Grossenbacher haben dies anschaulich geschildert.

Wenn Ihnen der unbedingte Anspruch zu weit geht, stimmen Sie bitte wenigstens dem Minderheitsantrag VII zu. Er entspricht dem Beschluss der SGK zur parlamentarischen Initiative Suter, die nicht nur die Aufnahme der Behinderten in den Diskriminierungsverbotskatalog fordert, sondern auch das Gleichstellungsgebot und das Recht auf hindernisfreien Zugang. Dieser Antrag wird von allen Behindertenorganisationen unterstützt. Sie erwarten von uns ein Signal, das über das Deklaratorische hinausgeht und den Willen zum Handeln erkennen lässt.

Wenn wir den Gleichstellungsanspruch der Behinderten anerkennen, leisten wir einen kleinen Beitrag zur Erleichterung ihres Lebens. Mit ihrer Behinderung müssen sie weiterhin leben und allein fertigwerden. Das ist hart genug. Setzen wir ein Zeichen der Solidarität! Helfen wir, den Behinderten die Türen aufzumachen, sowohl im wörtlichen wie im übertragenen Sinn!

**Präsidentin:** Frau Semadeni und Frau Maury Pasquier haben sich bereit erklärt, die Abstimmung über den Einzelantrag Semadeni bzw. die Minderheit I zu verschieben, bis ein Vorschlag der Redaktionskommission vorliegt, analog dem Entscheid des Ständerates.

**Lachat François (C, JU):** Si je prends la parole ici et maintenant, c'est pour vous expliquer pourquoi j'ai changé d'avis. Non pas que je sois allé à Canossa, mais j'ai pris tout simplement le chemin de Damas. J'étais en effet dans la majorité de la commission et je vous demande maintenant de soutenir la proposition de minorité I, même après les informations que je viens d'entendre de la bouche de notre vice-présidente.

J'étais de la majorité pour une question d'esthétique et de logique de la langue française, dont la pureté et l'élégance d'ailleurs n'empêchent nullement l'évolution. Mon cheminement a commencé quand je me suis rendu compte que nombreuses sont nos concitoyennes qui se sentaient exclues et discriminées à double titre: en tant que femmes et en tant que femmes latines. Ceci confine à la psychologie, j'en conviens. Mais est-il logique qu'une constitution qui doit être ou en tout cas qui doit tendre à être un toit pour toutes et tous soit perçue comme exclusive? Poser la question, c'est y répondre, en tout cas en ce qui me concerne.

Sans s'en référer à de Saussure comme l'a fait Mme Maury Pasquier, je constate que l'acceptation régulière par l'Académie française de néologismes est la preuve que notre langue est bien une langue vivante. D'ailleurs, la Belgique, le Canada, le canton de Berne, pour ne citer que ces exemples, l'ont bien compris, eux qui ne suivent pas systématiquement les recommandations de Mmes et MM. les membres de l'Académie française.

Voyez-vous, il me paraît capital qu'une partie importante de la population latine de notre pays se sente prise en compte et que nous lui accordions la visibilité.

Je terminerai en citant une magnifique envolée de M. Jacques-Simon Eggly qui écrivait dans feu le «Journal de Genève et Gazette de Lausanne»: «Pour certains hommes, le mot n'existera jamais sans la pensée de la femme.» Sur ces fortes paroles, je ne conclurai pas, car je n'entends en aucune manière vous laisser aller à des interprétations interlopes.

**Nabholz Lili (R, ZH):** In den elf Jahren, in denen ich nun hier im Nationalrat sitze, habe ich eigentlich drei Dinge gelernt, die mir immer wieder aufgefallen sind: Es sind oft die fundamentalen Dinge, die es am schwersten haben, den Durchbruch zu schaffen. Es ist oft das Grundsätzliche, wo Lippenbekenntnisse billig sind, den hohen Worten aber nur selten oder mit Widerständen Taten folgen. Es ist eigentlich das

Selbstverständliche, das immer wieder erstritten werden muss.

Als Frauen haben wir dies erlebt, als es um das Einstehen für die Gleichberechtigung in der Verfassung ging. Wir erleben es jetzt, wo es um die Gleichberechtigung und Chancengleichheit anderer diskriminierter Minderheiten geht. Artikel 7 ist darum ein ganz zentraler Artikel, und es kommt nicht von ungefähr, dass sich so viele Kolleginnen und Kollegen an dieser Debatte aktiv beteiligen.

Es ist richtig, was Frau Aeppli gesagt hat: Den Stein ins Rollen gebracht hat eigentlich die Entschlackungsübung des Ständerates, die als eigentlicher Rückschritt zu bezeichnen ist. Wie oft haben wir im Zusammenhang mit dieser Verfassungsrevision gehört, dass man die Verfassung fortschreiben wolle. Ich glaube aber, dass es am Platz wäre zu sagen: Wir wollen die Verfassung auch nicht rückschreiben. Schlanke Formulierungen mögen zwar elegant sein. Hier, wo es um solch fundamentale Dinge geht, ist aber nicht der Ort für stilistische Übungen, weil sie an die Substanz gehen.

Ich möchte mich hier – wie viele Vorrednerinnen und Vorredner – insbesondere der Problematik behinderter Menschen widmen. Sie gehören zu einer Minderheit unseres Staates, die besonders anfällig ist, ausgeschlossen, übergangen, diskriminiert zu werden. Die Nennung von Behindertenrechten hat darum in dieser Verfassungsrevision Signalwirkung. Die Bundesverfassung gibt ihnen zum ersten Mal einen Grundrechtsstatus. Das hat einen enormen Symbolgehalt, der Bewusstsein schafft, der aber auch ein Instrument schafft, um die Kluft zwischen Behinderten und Nichtbehinderten zu verkleinern. Wir haben gehört, dass die Verfassung eine Orientierungsfunktion habe, und Herr Schmid Samuel hat heute in Zusammenhang mit Artikel 3 auch von der Sozialkraft der Verfassung gesprochen. Genau diese Sozialkraft erwarte ich auch von der Nennung der am meisten diskriminierten Gruppen in diesem Lande. Bezogen auf die behinderten Mitmenschen geht es nicht nur einfach um abstrakte Dinge. Es geht vielmehr um Handfestes. Es geht um mehr Chancen, um mehr Möglichkeiten der Selbstbestimmung, um die Integration der Behinderten in allen Lebensbereichen, sofern das von der Art der Behinderung her möglich ist, und es geht darum, ihnen die Möglichkeit zu verschaffen, Selbstverantwortung für ein würdiges und unabhängiges Leben zu übernehmen.

Herr Suter hat sehr, sehr eindrücklich dargelegt, mit welchen Barrieren man als behinderter Mensch konfrontiert ist. Der Zugang, das Einfachste eigentlich, damit man seine Fähigkeiten überhaupt an einem Ort zur Entfaltung bringen kann, ist das erste, was es braucht – und deshalb braucht es auch Artikel 7 Absatz 4 in dieser Verfassung.

Wir brauchen einen Perspektivenwechsel. Es sollen nicht weiterhin die Behinderten sein, die ihren Anspruch auf Chancengleichheit und Teilnahme am gesellschaftlichen Leben rechtfertigen müssen. Es sollte vielmehr die Sache der gesellschaftlichen Mehrheit sein, die ihr Leben ohne Behinderung gestalten kann, aufzuzeigen, weshalb im Einzelfall Einschränkungen ganz einfach unvermeidlich sind.

Um das durchzusetzen, um dazu zu kommen, braucht es auch die Einklagbarkeit der Diskriminierung, es braucht die Drittwirkung. Da muss ich Frau Vallender korrigieren: Das ist keine Weiterschreibung der Verfassung, sondern es ist die Aufnahme dessen, was die bestehende Verfassung und der Verfassungsentwurf bereits für die Frauen vorsehen, wo man klagbare Rechte, also Drittwirkungsrechte, festlegt.

Wenn wir schon darangehen, nach 150 Jahren unsere Verfassung zu erneuern, dann wollen wir keine «zahnlose» Kosmetik, sondern wir wollen ein Instrument, das sich notfalls auch einsetzen lässt, um dem eigentlich Selbstverständlichen endlich zum Durchbruch zu verhelfen.

**Maury Pasquier** Liliane (S, GE): Si le peuple reproche souvent aux parlementaires de s'occuper de problèmes abstraits, tel n'est certainement pas le cas aujourd'hui, et je pense que beaucoup d'yeux sont tournés vers nous puisque nous nous occupons, en parlant de non-discrimination, de catégories de personnes très précises qui ont un intérêt très particulier à nos débats d'aujourd'hui.

Je plaide, quant à moi, pour le maintien de la liste de non-discriminations à l'article 7, que je souhaite vivement tout en sachant que cette énumération ne va pas encore vraiment garantir l'absence de discrimination. Le poids des mots écrits est en effet beaucoup plus grand que celui des sous-entendus, notamment pour toutes les personnes discriminées à cause de leur appartenance à une minorité. La longue histoire de la discrimination des femmes nous fournit à cet égard de nombreux exemples, à commencer par tous ces refus de considérer les femmes comme égales aux hommes tant que le mandat constitutionnel n'en était pas clairement établi, ce qui a été fait le 14 juin 1981. Depuis cette date, on ne peut plus dire aux femmes qu'elles ont moins de droits.

La portée symbolique d'une telle liste exemplative est importante. La mention qu'elle fait de catégories de personnes est significative pour ces personnes. Elle exprime notre volonté de reconnaître à ces groupes particuliers le droit à l'égalité de traitement, mais aussi le droit à la tolérance et au respect, à l'empathie et à l'ouverture.

Pourquoi faut-il mentionner l'âge dans l'énumération de l'article 7? Parce que l'âge est un élément important de l'identité, et que, dans ce type d'article constitutionnel, apparaissent à travers le monde les principales caractéristiques de l'être humain. Or, qu'on le veuille ou non, l'être humain moyen dont on projette l'image dans nos textes législatifs est adulte et professionnellement actif. Il existe donc un risque évident de discriminer une catégorie non adulte et non active professionnellement. Les enfants et les jeunes sont directement concernés, mais les personnes âgées également. Intégrer l'âge dans la liste des non-discriminations, c'est reconnaître que les enfants et les jeunes sont l'avenir de la Suisse. C'est aussi éviter de répéter une erreur comme celle récemment commise par notre Conseil, et heureusement vite corrigée, de supprimer les allocations de chômage pour les jeunes de moins de 20 ans.

De la même manière, il convient d'inscrire dans cette liste les droits des personnes homosexuelles, que ce soit dans la version minimaliste de la majorité, ou dans celle plus explicite de la minorité III. Là aussi, faire mention particulière de cette catégorie de personnes revient à reconnaître clairement leur droit à l'égalité de traitement, leur droit à vivre en couple, à trouver du travail et un logement, comme n'importe qui d'autre.

Je soutiens également la proposition de minorité V, à l'alinéa 3bis. En effet, et les femmes sont bien placées pour le savoir, il ne suffit pas de décréter l'égalité pour qu'elle se réalise. Nous devons nous donner les moyens de la réaliser.

Pour les mêmes raisons, je soutiens également les propositions de minorités VII et VIII. A mes yeux, il ne suffit en effet pas de dire que la loi pourvoit à l'égalité des personnes handicapées, encore faut-il donner explicitement la possibilité d'éliminer les discriminations dont elles souffrent.

Pour toutes ces raisons, au nom de toutes ces minorités qui ne sont pas toutes-puissantes, je vous demande de soutenir les propositions de minorité III, IV, V, VII et VIII.

**Roth Maria** (S, GE): Selon le dernier rapport de l'Office fédéral de la statistique, intitulé «Vers l'égalité», les femmes sont surreprésentées aux échelons inférieurs de la hiérarchie professionnelle et sous-représentées dans de nombreux métiers dits masculins, traditionnellement mieux rétribués. Les femmes détiennent le monopole du temps partiel et des professions précaires. Et n'oublions pas l'inégalité salariale qui se chiffre à 30 pour cent de différence. Même face au chômage, il y a inégalité: les femmes sont plus nombreuses que les hommes et 60 pour cent des personnes qui ne font pas valoir leur droit aux indemnités sont de sexe féminin.

Toutes ces données nous démontrent clairement que beaucoup reste encore à faire pour que les femmes jouissent de conditions véritablement égales à celles octroyées à leurs homologues masculins sur le marché du travail. Or, nous avons l'égalité formelle et, à part quelques exceptions, les lois ne font en principe plus de différence entre les femmes et les hommes. Cela ne suffit néanmoins de loin pas pour assurer une véritable égalité dans les faits. En politique égale-

ment, les femmes sont sous-représentées partout. Nous avons pu constater, la semaine passée, lors de la dernière élection au Conseil fédéral, qu'il est très difficile pour une femme d'accéder à un poste de responsabilité politique, notamment quand aucune préparation n'est prévue et qu'aucune mesure n'est prise pour inciter les femmes à prendre ces responsabilités.

Les questions d'égalité sont directement liées aux questions de justice sociale et de démocratie. Un Etat démocratique ne peut se permettre d'exclure la moitié de ses sujets des endroits où se prennent les décisions, fussent-elles politiques ou économiques. L'on peut sans autre affirmer qu'aujourd'hui l'égalité matérielle est un droit constitutionnel non écrit. Il est communément admis que nous devons viser à une société où hommes et femmes ont les mêmes chances et les mêmes devoirs. Inscrire ce droit dans la constitution, le rendre visible, donne mandat à nous tous et toutes de travailler afin que les structures et les conditions-cadres institutionnelles évitent toutes les discriminations.

Pour une femme, le voeu d'avoir une famille, des enfants, ne doit plus correspondre au renoncement à une carrière professionnelle et un homme doit avoir le droit de travailler à temps partiel pour pouvoir s'occuper de ses enfants. Ce ne sont donc pas seulement les moyens juridiques qui font que l'égalité devient une réalité dans les faits, mais il nous faut des conditions-cadres sociales qui permettent qu'hommes et femmes aient les mêmes chances. Il s'agit de donner le même poids et la même valeur au travail non rémunéré et au travail lucratif. Il s'agit de favoriser les structures d'accueil pour les enfants. Il s'agit d'adapter notre système d'éducation et de formation aux besoins spécifiques des filles et des femmes. Et il s'agit d'instaurer des quotas au niveau politique, afin que nos filles et petites-filles aient de réels modèles en politique. L'intégration des femmes dans la vie politique à tous les niveaux favorise la démocratisation de la vie politique en général. Dès lors, inscrire l'égalité matérielle dans notre constitution permet d'affirmer que la Suisse est réellement un pays où la démocratie a le rang de valeur suprême.

Ce sont toutes les raisons pour lesquelles je vous propose de soutenir la proposition de minorité V.

**Vermot Ruth-Gaby (S, BE):** Schon in der alten Bundesverfassung hatten wir im Rahmen der Rechtsgleichheit verschiedene plakative Aufzählungen; sie sind heute nicht mehr denkbar. Aber im Leidensbereich Diskriminierung haben wir neue Opfer, neue alte Opfer. Sie in Artikel 7 aufzuzählen, wie das die Minderheiten III bis V und VII sowie VIII wollen, ist grundrichtig. Sollten sie bei der nächsten Revision in hundert Jahren nicht mehr aktuell sein, wäre das ja wunderbar, weil wir dann auf dem dornigen Weg der Nicht-mehr-Diskriminierung ein Stück weiter gekommen wären.

Der Ständerat sagt knapp: «Niemand darf diskriminiert werden.» Niemand? In unseren toleranten Köpfen existiert eine penetrant klare Hierarchie der gewünschten, der akzeptierten, der noch erlaubten und der verachteten Lebensformen. Zu den letzteren gehört die schwule und lesbische Lebensweise. Frauen leben mit Frauen und lieben Frauen; Männer leben mit Männern und lieben Männer.

Als vor rund zwei Jahren der Berner Pfarrer Bäumlin den Bund zweier junger schwuler Männer kirchlich absegnete, ging neben der ausdrücklichen Akzeptanz vieler ein Schrei der Empörung durch die Gesellschaft. Die Leserbriefspalten quollen während Wochen über mit Stellungnahmen pro und kontra. Die Diskriminierung trieb bunte und erschreckendste Blüten. Da ist einer, der Schwulen und Lesben ganz selbstverständlich zugesteht, was den sogenannten Normalen – auch dies eine Diskriminierung – ganz selbstverständlich nicht vorzuenthalten wird.

Diese Dramatik, die jener kirchlichen Segnung folgte, war ein Offensichtlichmachen einer grundtiefen Ungerechtigkeit Menschen gegenüber, die eine schwule oder lesbische Beziehung leben und die mit der kirchlichen Segnung, dem offiziellen Ritual, ihre Bindung, Zusammengehörigkeit und gemeinsame Verantwortung öffentlich machen wollen.

Lesben und Schwule werden oft massiv ausgegrenzt. Während meiner Zeit als Präsidentin der Aids-Hilfe musste ich mich immer wieder dafür einsetzen, dass Schwule bevorzugten Zutritt zum aidskranken Partner im Spital erhielten. Familienangehörige und Partnerinnen wurden zugelassen, der Lebenspartner nicht – und das in einer Lebensphase, wo emotionale Zuwendung unendlich nötig ist!

Die explizite Verankerung der schwulen und lesbischen Lebensweise – hier: «geschlechtliche Orientierung» – in der Bundesverfassung erlaubt es uns oder zwingt uns als Gesellschaft, uns zu «outen», offiziell ja zu sagen zu Lesben und Schwulen, sie nicht einfach im Sinne des Ertragens zu tolerieren, sondern im Sinne einer gegenseitigen Achtung und Wertschätzung.

Sich als Gesellschaft oder Individuum zu «outen» bedeutet, einen oft schmerzlichen Prozess zu durchlaufen: mehr wissen, das Umfeld ausloten, offen sein dürfen, nicht verurteilt werden. Es darf nicht mehr vorkommen, dass Töchter und Söhne, die sich als lesbisch oder schwul «outen», in der Familie als gestorben, als Unpersonen gelten. Es darf nicht mehr sein, dass Schwule und Lesben ihren Arbeitsplatz verlieren, diskriminiert – Sie kennen die unterschwelligen, hämischen Bemerkungen –, gemobbt oder aufgrund ihrer sexuellen Orientierung Opfer von Gewalttätigkeiten werden.

Es darf nicht mehr sein, dass lesbische und schwule Partnerschaften staatlich diskriminiert werden. Die Verankerung in der Bundesverfassung ermöglicht es auch zurückhaltenden Lehrerinnen und Lehrern, in ihrem Unterricht, quasi staatlich geschützt, über homosexuelle Lebensformen zu diskutieren. Solange sich Schülerinnen und vor allem Schüler gegenseitig ungestraft, auch unbewusst, mit «schwule Sau!» betiteln dürfen, haben wir als Verantwortungsträgerinnen und -träger unsere Aufklärungsaufgaben nicht gemacht.

Wir alle haben Karten von Menschen in schwulen und lesbischen Beziehungen erhalten. Diese Frauen und Männer haben sich – sie tun dies zum Teil heute noch – selbst gefährdet, um sich nicht mehr verstecken zu müssen, um sich öffentlich solidarisch mit dem Anliegen zu zeigen.

Ich unterstütze die Minderheit III (Thür). Nur die offenbare Verankerung in der Bundesverfassung kann endlich die Diskriminierung lesbischer und schwuler Lebensweisen verhindern. Ich unterstütze auch und mit gleicher Intensität die Minderheiten IV (Gysin Remo), V (Goll), VII (Gross Jost) und VIII (Goll). Behinderte Menschen müssen ihre Rechte, Rechte der autonomen Bewegungsfreiheit, verankert haben, und zwar psychisch und physisch.

**Stump Doris (S, AG):** Mitgemeint oder explizit genannt sein? Das ist die Frage, die bei Artikel 7 im Zentrum steht. Sollen Frauen sprachlich erscheinen oder unter männlichen Begriffen vielleicht, je nachdem, mitgemeint sein? Sollen Behinderte erwähnt werden oder vielleicht, je nachdem, gemeint sein, wenn es zumutbar ist? Sollen Lesben und Schwule explizit vorkommen oder allenfalls gemeint sein, falls eine Diskriminierung bewiesen und anerkannt ist? Sollen Junge und Alte mitgemeint sein oder, je nachdem, gemeint sein?

Welche Sicherheit haben Frauen, Behinderte, Lesben, Schwule, Junge und Alte, dass sie tatsächlich gemeint sind, dass sie tatsächlich nicht diskriminiert werden dürfen? Gegenbeispiele gibt es zur Genüge. Bereits bisher war Diskriminierung verboten, und trotzdem wurden verschiedenste Gruppen bei uns diskriminiert.

Das Verbot von Diskriminierung, wie es der Ständerat beschloss, ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit, verlangt uns aber rein gar nichts ab. Die Nennung von diskriminierten Gruppen in unserem Land kommt der Anerkennung gleich, dass Benachteiligungen bestehen, und fordert uns auf, diese Benachteiligungen aufzuheben, sei es mit Gesetzen, mit baulichen Massnahmen oder mit unserer persönlichen Einstellung. Mit den Anträgen der Minderheiten III und IV wird diesen Bedürfnissen am besten entsprochen.

Die sprachliche Gleichstellung, die im Antrag der Minderheit I (Maury Pasquier) und im Antrag Semadeni verlangt wird, ist ein Schritt zur Aufhebung einer Diskriminierung der französisch- und der italienischsprachigen Frauen. Der zwanzigjäh-

rige Kampf der deutschsprachigen Frauen für eine geschlechtergerechte Sprache hat nämlich in der deutschen Fassung dieses Entwurfes für eine revidierte Verfassung bereits seinen Niederschlag gefunden. Ich meine, dass den französisch- und italienischsprachigen Frauen das gleiche Recht zugestanden werden sollte, explizit vorzukommen und nicht nur mitgemeint zu sein.

**Comby Bernard (R, VS):** J'interviens ici en ma qualité de président du comité d'organisation des Championnats du monde sport-handicap Handi 2000 à Crans-Montana et à Anzère, pour appuyer l'alinéa 4 proposé par la majorité de la commission avec l'adjonction préconisée par la minorité VII.

Les sportifs handicapés, ces champions de lumière, ne nous donnent-ils pas chaque jour une leçon de courage et de volonté qui honorent la condition humaine? Ils nous apprennent, à l'instar d'Albert Camus, que «la grandeur de l'homme est dans sa décision d'être plus fort que sa condition». Le combat permanent pour la survie des personnes handicapées force l'admiration et le respect. Ce combat rappelle opportunément à notre société, marquée par la globalisation et son cortège de fusions et autres rationalisations, que l'économie doit aussi garder une dimension humaine. Il s'agit là d'un enjeu majeur pour l'avenir de l'Europe et du monde.

L'organisation de cet événement sportif exceptionnel devrait être justement l'occasion pour notre pays de promouvoir une politique plus efficace d'intégration des personnes handicapées. Par exemple, et là je rejoins ce qui a déjà été dit par plusieurs d'entre vous, notamment par M. Suter, un effort particulier de suppression de toutes les barrières architecturales exprimerait clairement cette volonté de faire tomber tous les ghettos. Que cette prise de conscience de la nécessité d'un développement qualitatif, respectueux de la différence, soit favorisée, notamment par les écoles et par l'ensemble de la société. D'où la nécessité d'inscrire dans notre charte fondamentale un certain nombre de notions qui permettent de réaliser des progrès dans la bonne direction.

Dans cette optique, je salue la proposition de la majorité de la commission à l'article 7 alinéa 4 de pourvoir à l'égalité des personnes handicapées et de prévoir les mesures utiles afin de compenser ou d'éliminer les inégalités existantes.

L'adjonction proposée par la minorité VII me paraît aussi judicieuse, car elle précise: «L'accès aux constructions et aux installations ou le recours à des installations et à des prestations destinées au public sont garantis dans la mesure du possible.» Cet alinéa 4 revêt une importance capitale, car il faut favoriser non seulement la suppression des barrières architecturales, mais aussi promouvoir l'emploi des personnes handicapées dans les secteurs public et privé, et leur faciliter l'accès aux sports et aux activités culturelles. Je pense en effet qu'il y a encore beaucoup à faire pour réaliser l'intégration des personnes handicapées dans le domaine du travail, dans le domaine des sports et dans le domaine culturel. Il faut donc saisir cette modification de la constitution pour faire un effort supplémentaire dans ce sens. Certes, une stratégie de la persuasion est toujours meilleure qu'une stratégie de contrainte, mais cela ne doit pas nous limiter au stade actuel. On doit honnêtement reconnaître qu'il y a encore beaucoup à faire.

C'est la raison pour laquelle je vous invite à soutenir la proposition de la majorité de la commission pour tout l'article 7, mais aussi à voter l'adjonction à l'alinéa 4 que propose au moins la minorité VII, sinon la minorité VIII.

En conclusion, les personnes handicapées ne sollicitent nullement la pitié, mais le respect. Elles ne demandent aucune compassion, sinon le droit d'être différentes et d'aller jusqu'au bout de leurs rêves.

**Deiss Joseph (C, FR):** J'aimerais ici m'adresser surtout aux représentants de la minorité VI, MM. Fischer-Häggligen, Leuba, Schlüer et d'autres, qui demandent de biffer l'alinéa 4, pour leur expliquer d'abord ce que c'est que la portée de cet alinéa 4 véritablement, et les inviter à avoir vis-à-vis des personnes handicapées au moins le geste minimum que nous pouvons leur témoigner.

Tout d'abord, à l'alinéa 4 de la proposition de la majorité, que veut dire: «La loi pourvoit à l'égalité des personnes handicapées; elle prévoit des mesures en vue de la compensation ou de l'élimination des inégalités existantes»? C'est un mandat général adressé au législateur, mais non une disposition avec effet direct. C'est un mandat général adressé à toutes les entités en vue de contribuer à la réalisation des droits fondamentaux. Ce n'est d'ailleurs rien d'autre que le mandat contenu à l'article 31 alinéa 1er: «Les droits fondamentaux doivent être réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique.» Vous me direz: «Alors, pas besoin de le rappeler ici!» Oui, il est nécessaire de le rappeler ici, parce qu'il s'agit d'avoir une considération spéciale pour un groupe de population spécialement défavorisé. Cette disposition est semblable au mandat de l'alinéa 3 concernant les hommes et les femmes, mais il va moins loin, puisqu'à l'alinéa 3, pour les femmes et les hommes, vous avez un élément d'effet direct, notamment en ce qui concerne les salaires.

C'est donc vraiment un minimum et je vous demande d'avoir un peu de recul: nous rédigeons la charte qui doit abriter notre vaste communauté nationale, dont la cohésion est le reflet de la force et de la volonté des plus forts à hisser les plus faibles au niveau des autres.

**Maspoli Flavio (D, TI):** Premetto che per me, il testo redatto dal Consiglio degli Stati va benissimo, in quanto dice che nessuno può essere discriminato. È completo; con questa frase si dice tutto. Per me va benissimo.

Però, grazie a Dio, io non ho degli handicap, e pertanto per me è anche molto facile accettare un testo di questo tipo.

In queste ultime settimane, ho maturato la convinzione – soprattutto durante la sessione straordinaria del gennaio scorso –, che invece per chi soffre di un handicap, è importantissimo che determinate formulazioni entrino nella Costituzione federale. E dunque, questo testo non deve andare bene a me, e non deve andare bene a chi, per fortuna sua, è perfettamente «normale». Ma questo testo dev'essere un atto di solidarietà e di comprensione nei confronti di chi è già ampiamente penalizzato dalla vita.

Io sono rimasto malissimo quando ho voluto dare la mano a una persona che era seduta su una sedia a rotelle, e sono rimasto veramente esterrefatto quando questa persona mi ha detto: lo non ho la mano da porgerle. – In questo momento ho capito o meglio: ho tentato di capire cosa significa avere un handicap e cosa significa non essere «normali». Questa è gente che ha una vita pesante, molto più pesante della nostra; una vita difficile, molto più difficile della nostra. Sono persone che vanno aiutate.

Ripeto: non è importante per me che determinate formulazioni entrino nel testo della costituzione; è importante per loro. Ecco perché oggi qui mi sento di rappresentare queste donne e questi uomini che hanno dei problemi a livelli tali da dover essere aiutati.

Mi si dice – l'ho sentito anche tra le righe di alcuni interventi –: Ah, ma ci sono dei costi immensi. Va bene, se ci saranno dei costi immensi, saranno dei soldi ben spesi. I soldi spesi per aiutare persone a vivere dignitosamente e ad avere una vita il più normale possibile, malgrado i loro handicap, sono soldi che una società come la nostra deve trovare in qualche posto. Deve trovarli e deve metterli a disposizione.

Ancora una volta, l'ho già detto ieri: qui non si tratta di ragionare soprattutto con la testa, ma con il cuore. L'ha detto bene il collega Comby: questa gente non vuole la nostra pietà, questa gente vuole – e ne ha il diritto secondo me – vivere nel modo più normale possibile. Ed è nostro compito aiutarla a farlo.

Detto questo, io sosterrò chi propone il testo della minoranza II. Spero veramente che questo Parlamento metta una mano al cuore e riesca a far passare questo testo.

**Waber Christian (–, BE):** Ich schliesse mich in vielen Dingen dem Votum von Herrn Leuba an und kann meine Ausführungen kürzen.

Ich muss aber noch auf das Votum von Frau von Felten zurückkommen. Dieses Votum war dermassen einseitig und bösartig, dass ich doch noch einige Worte dazu verlieren

muss, weil ich dem Profil, das sie sehr einseitig ausgeführt hat, voll und ganz entspreche. Ich bin ein Mann, weiss, verheiratet, christlich orientiert, lebe in einer heterosexuellen Beziehung.

Frau von Felten, ich weiss, dass das, was ich sage, subjektiv ist – Sie müssen meine Frau und Kinder oder meine Familie befragen –, aber es gibt sie noch, diese Familien und diese Ehemänner und -frauen, die eine sehr gute und glückliche Beziehung leben können! Es gibt nicht nur Patriarchen, sondern auch Männer, die ihre Frauen lieben und schätzen und ihnen auch in Treue dienen und ein gegenseitiges Versprechen einlösen. Das entspricht gar nicht dem allgemeinen Bild, das Sie hier gezeichnet haben. Ich wehre mich auch mit aller Vehemenz dagegen, dass man die Männer dermassen einseitig darstellt.

Ich habe viele Kartengrüsse erhalten, wie Sie alle auch, und ich zitiere nur zwei oder drei Aussagen dieser Kartengrüsse von Schwulen und Lesben: «Ihre Partei ist leider nicht gerade auf der Seite der Homosexuellen.» Das stimmt. «Ihre Parteilinie verbietet es zum voraus, diese Karte überhaupt zu lesen.» «Sie müssen Ihre Horizonte überdenken.» Sehr viele titulierten mich jedoch als ihren Volksvertreter. Sehr wahrscheinlich kannten sie die Meinung, die vorgängig vertreten wurde, nicht ganz.

In einem Brief wird behauptet, es gebe eine massive Verfolgung von Homosexuellen. Das wird danach ein wenig relativiert, indem nur auf eine Benachteiligung und Stigmatisierung hingewiesen wird. Heute morgen konnte man aber lesen, dass im Jahr 2000 in Zürich die Europäischen Schwulen- und Lesbensportspiele stattfinden werden. Das zeigt gerade, dass sich diese Organisationen selber stigmatisieren und gar nicht immer stigmatisiert werden, vor allem nicht von den Kreisen, die ich hier vertrete.

Alle Menschen werden in irgendeiner Form diskriminiert. Wir haben in der vergangenen Diskussion genügend Beispiele bekommen. Jeder Mensch kann diskriminiert werden, und es liegt in der Sache unseres gemeinsamen Zusammenlebens, dass wir unsere persönliche Freiheit zum Wohle des Nächsten, der eben seine Ideale an anderen Orten hat und andere Schwerpunkte setzt, einschränken müssen.

Warum ergreife ich explizit das Wort gegen die Homosexuellen? Wir müssen klar sehen, dass gerade die Vehemenz der Rechte oder der Rechtsforderung nur einen kleinen Teil der Bevölkerung betrifft und dass das Aufführen von Statistiken und Zahlen sehr subjektiv ist.

Die heutigen Möglichkeiten betreffend die sexuellen Neigungen sind leider sehr gross. Ist es Aufgabe des Staates, alles zu schützen, z. B. auch Pädophile, Transvestiten oder weiss ich was, oder muss sich der Staat auf den absoluten Schutz beschränken, den er bieten kann? Ich denke da etwa an die Ehe von Mann und Frau und an die Folge davon, an die Kinder, also an die Familien, die das Überleben des Staates überhaupt erst garantieren.

Aus diesem Grunde werde ich bei den Absätzen 1 und 3 den Bundesrat unterstützen, bei Absatz 2 den Antrag Leuba und bei Absatz 4 die Kommissionsmehrheit.

**Präsidentin:** Ich möchte Ihnen aber nochmals mitteilen, dass Frau Maury Pasquier und Frau Semadeni sich bereit erklärt haben, die Abstimmung über ihre Anträge aufzuschieben, bis die Redaktionskommission, analog zum Entscheid im Ständerat, einen Vorschlag vorgelegt hat.

**Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur:** Je ne dirai plus rien sur les propositions de minorité I (Maury Pasquier) et Semadeni. Je crois qu'il est raisonnable d'attendre le travail de la Commission de rédaction. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de dire quelque chose sur la proposition Leuba: je me suis déjà exprimé dans mon intervention initiale. Je vais par contre m'exprimer sur les deux propositions de minorité qui sont en relation avec le principe de la non-discrimination et ensuite prendre position sur les différentes propositions qui touchent à l'égalité entre femmes et hommes et au problème des handicapés.

La proposition de minorité III voudrait substituer à l'interdiction de discrimination basée sur le mode de vie, l'interdiction

de discrimination basée sur l'orientation sexuelle. Dans mon intervention initiale, j'ai expliqué que la commission voulait prévoir un concept plus vaste, qui puisse tenir compte d'autres modes de vie que celui des homosexuels.

Il me semble que la proposition de majorité est beaucoup plus raisonnable que de céder aux pressions qui sont faites par les homosexuels et les lesbiennes. Il serait aussi raisonnable d'en rester à la proposition de majorité, car accepter la proposition de minorité III signifie probablement être un tout petit peu provocateur vis-à-vis d'une grande partie de la population suisse qui devra quand même être appelée à approuver la constitution mise à jour.

Pour cette raison, je vous prie de rejeter la proposition de minorité III, et de suivre la proposition de majorité.

Quant à la proposition de minorité IV, elle voudrait introduire une interdiction de discrimination basée sur l'âge. Bien que les pressions dans ce domaine viennent des organisations de jeunes, en réalité le problème semble toucher beaucoup plus les personnes âgées, et non les jeunes. Tout au long des discussions que nous avons eues en commission, et ici, en plénum, je n'ai pas entendu un seul exemple de discrimination due à l'âge juvénile. Par contre, j'ai entendu beaucoup d'exemples qui se basaient sur des problèmes médicaux concernant des personnes âgées. Je me demande s'il ne faut pas faire un tout petit peu attention en introduisant ce critère d'âge, car on risque de transformer en principe constitutionnel le serment d'Hippocrate, on risque de transformer en principe constitutionnel l'acharnement thérapeutique. Je crois qu'il faut quand même être un peu prudent et essayer de résister aux pressions que l'on perçoit. Celles-ci risquent de nous pousser à prévoir des normes à partir desquelles les tribunaux pourraient créer une jurisprudence assez peu respectueuse du principe de proportionnalité, qui doit s'appliquer aussi dans certains domaines de notre vie de personnes, jeunes au début, et âgées à la fin.

Tout ça pour les deux propositions de minorité qui ont à voir avec l'interdiction de la discrimination.

Le problème qui se pose au niveau des propositions de minorité visant à introduire un droit horizontal et des mandats au législateur plus larges que ceux que la majorité de la commission a prévus est très différent. Il y a, dans la constitution, des droits fondamentaux que l'on peut qualifier de simples et des droits fondamentaux compliqués.

Les droits fondamentaux simples, ce sont ceux pour lesquels il suffit de prévoir dans la constitution l'existence du droit pour avoir une application directe par les tribunaux. Le droit fondamental est en effet un droit justiciable. La liberté de l'art est un droit très simple, on peut l'introduire tout simplement dans la constitution et laisser aux tribunaux le soin de l'appliquer. Mais quand il s'agit de droits plus compliqués, l'indication de l'existence du droit dans la constitution n'est pas suffisante. Quand on parle du droit à l'égalité, on a affaire à un droit plutôt compliqué qui se heurte à des réalités de fait qui existent et qui sont discriminatoires. Il est alors évident qu'on cherche à aller plus loin que simplement prévoir le droit fondamental. C'est pour cette raison que, dans l'actuelle constitution, on a introduit en 1981 une troisième phrase à l'article 4 alinéa 2 qui dit que «les hommes et les femmes ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale». On a ainsi créé un effet horizontal du droit à l'égalité en ce sens qu'on a permis aux personnes discriminées de faire valoir en justice leur droit à l'égalité, non seulement envers l'Etat, mais aussi envers leurs employeurs.

L'expérience a démontré que cet effet horizontal est très difficile à appliquer dans la pratique. Le législateur fédéral a dû finalement se résoudre à faire une loi pour lui donner la consistance espérée. Le droit à l'égalité des salaires inscrit dans la constitution n'était pas facilement applicable par les tribunaux. Par conséquent, la conclusion que l'on peut tirer de cette leçon, c'est qu'il vaut mieux prévoir des lois d'application que des effets horizontaux des droits fondamentaux figurant dans la constitution.

A l'article 7, on a deux fois ce problème. La majorité a prévu deux mandats pour le législateur, l'un à l'alinéa 3 pour réaliser l'égalité entre femmes et hommes, et l'autre à l'alinéa 4

pour réaliser l'égalité entre personnes handicapées et personnes non handicapées.

A l'alinéa 3, pratiquement tout le monde est d'accord avec ce qui est prévu, soit, comme le veut la majorité de la commission: «L'homme et la femme sont égaux en droits. La loi pourvoit à l'égalité en droit et en fait, en particulier dans les domaines de la famille, de l'instruction et du travail.» Le mandat est, selon moi, assez clair. Mais la minorité V veut plus. Ce que l'on peut dire de cette proposition de minorité V, qui demande un alinéa 3bis supplémentaire, c'est que cet alinéa ne contient rien de plus que ce qui est prévu à l'alinéa 3. On perçoit évidemment une volonté d'ajouter quelque chose de plus net, mais en réalité cette proposition de minorité V est beaucoup moins claire que celle prévue par la majorité: «La loi pourvoit à l'égalité en droit et en fait ....». Le mandat me semble être tout à fait clair. Je pourrais dire que la proposition de minorité V a quelque chose de superfétatoire et qu'elle est même inutile.

En ce qui concerne les discriminations envers les handicapés, on parle des propositions en rapport avec l'alinéa 4, c'est-à-dire des propositions de minorité VII et VIII et de la proposition Grendelmeier. Là aussi, la majorité de la commission me semble avoir été très claire. L'alinéa 4 dit expressément que «la loi pourvoit à l'égalité des personnes handicapées; – le mandat est clair – elle prévoit des mesures en vue de la compensation ou de l'élimination des inégalités existantes». Avec cet alinéa, la commission a fait un pas en avant très important qui, probablement, va au-delà de la simple mise à jour qu'on devait effectuer. Mais là aussi on veut quelque chose de plus. Les propositions de minorité VII et VIII veulent l'introduction dans la constitution de dispositions qui puissent provoquer un effet horizontal. Elles ne tiennent cependant pas compte de l'expérience faite avec l'article 4 alinéa 2 dernière phrase de la constitution actuelle, qui nous a finalement obligés à faire une loi. On a introduit une disposition qui provoquait un effet horizontal, et à la fin on a dû élaborer une loi. C'est ce que la commission veut faire dans le domaine des discriminations envers les personnes handicapées.

Dans le cas de la lutte contre la discrimination, il est difficile d'exiger d'un juge la concrétisation d'un effet horizontal de la façon dont on voudrait le prévoir. Il faudrait tout d'abord définir la notion de «handicap» qui n'est pas très précise, déterminer la personne légitimée pour recourir, déterminer le débiteur d'obligation (qui doit répondre, dans une procédure judiciaire, des droits du handicapé?), le contenu et les limites de l'obligation. Il est évidemment difficile pour un tribunal de se substituer au législateur en matière de droit de la construction, de droit des transports et, de manière générale, de droit des contrats, car c'est de cela dont il s'agit, et de tirer dans ces domaines un droit directement justiciable en faveur des handicapés. Tout le monde, je crois, comprend cette difficulté.

La démonstration est le fait que la proposition de la minorité VII ajoute au texte qui devrait avoir un effet horizontal l'expression «dans la limite du possible»/«soweit zumutbar». Mme Goll a raison de dire qu'avec cette réserve, la garantie du droit d'accès aux constructions perd de la valeur. Elle reprend en effet la valeur d'un droit à appliquer selon le principe de proportionnalité.

Mais y a-t-il alors un sens à insérer cette deuxième phrase de l'article 7 alinéa 4, ou à accepter la proposition Grendelmeier? Ou n'est-ce pas mieux de laisser travailler le législateur, donc nous-mêmes, sur la base du mandat contenu à l'alinéa 4 proposé par la majorité de la commission? Est-ce qu'on croit pouvoir trouver plus vite une solution aux problèmes des handicapés? Personnellement, je ne le crois pas. Je pense qu'on ira beaucoup plus vite en élaborant une législation d'application de l'article 7 alinéa 4, selon la version de la majorité, qu'avec l'application que les tribunaux pourraient faire de la norme contenue à l'article 7 alinéa 4 selon la version de la minorité VII, surtout avec l'expression «soweit zumutbar».

C'est pour cette raison que la majorité de la commission vous invite à rejeter les propositions des minorités VII et VIII, ainsi que la proposition Grendelmeier.

**Hubmann Vreni (S, ZH),** Berichterstatterin: Dieser Artikel 7 ist ein komplexer Artikel, und ich werde versuchen, in der Zeit, die ich zur Verfügung habe, die Fäden aufzunehmen und wieder zusammenzuknüpfen.

Artikel 7 garantiert die Rechtsgleichheit. Er übernimmt und aktualisiert Artikel 4 der geltenden Bundesverfassung. So werden in Absatz 1 nicht mehr die Schweizer genannt, sondern alle Menschen. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit verpflichtet den Staat, alle Menschen in ihrer Einmaligkeit, in ihrer Einzigartigkeit, als gleichwertig anzuerkennen und gleich zu behandeln. Absatz 2 verankert das Diskriminierungsverbot und zählt beispielhaft Kriterien auf, welche – so lesen wir in der Botschaft – in jüngster Zeit immer wieder Anlass zu Diskriminierungen gaben.

In dieser Aufzählung fehlt eine bedeutende Bevölkerungsgruppe, welche oft massiven Diskriminierungen ausgesetzt ist, nämlich die Gruppe der Schwulen und der Lesben. Bereits zu Beginn unserer Arbeiten vor einem Jahr gelangten Vertreterinnen und Vertreter dieser Bevölkerungsgruppe mit ihrem Anliegen an die Subkommission 2. Sie hatten sich in der Vernehmlassung geäußert, und ihre Wünsche waren nicht aufgenommen worden. In einem Hearing – Herr Thür hat es heute morgen schon erwähnt – legten sie dar, welche schwerwiegenden Benachteiligungen Schwule und Lesben in ihrem Alltag ausgesetzt sind, sei es in der Schule, im Beruf, in der Politik, sei es bei der Wohnungssuche, oder indem ihnen, wie Frau Vermot das eindrücklich geschildert hat, der Zugang zum Spital zwecks Besuches eines todkranken Lebenspartners verwehrt wird.

Oft sind sie auch Opfer von Gewalt, und da möchte ich besonders Herrn Leuba ansprechen, der sich über diese Liste von Diskriminierungen lustig gemacht hat – Sie haben die kleinen Leute und die Kahlköpfe erwähnt –: Ich denke, es ist ein grosser Unterschied, ob man Opfer von lustigen Bemerkungen oder Witzen am Stammtisch ist oder ob man im konkreten Leben diskriminiert wird, indem man eine Stelle verliert oder nicht bekommt, weil man eine bestimmte Lebensform hat.

Die Dachorganisation der Schwulen- und Lesbengruppen ersuchte uns deshalb, die geschlechtliche Orientierung als weiteren Diskriminierungsstatbestand in Artikel 7 aufzunehmen. Dass dieser Zusatz von sehr vielen Leuten gewünscht wird, zeigen – Sie haben das heute immer wieder erwähnt – die sehr zahlreichen und eindrücklichen Zuschriften, die wir erhalten haben.

Da möchte ich auch noch eine Klammer zuhanden von Herrn Waber öffnen: Sie haben gesagt, die Aufnahme der sexuellen Orientierung könnte auch bedeuten, dass wir Pädophilie vor Diskriminierung schützen wollten. Ich denke, da irren Sie sich, weil gelebte Pädophilie ein Straftatbestand ist. Es kann nicht Sache des Gesetzgebers sein, Leute, die eine Straftat ausüben, durch Grundrechte zu schützen. Pädophilie kann nicht unter die sexuelle Orientierung subsumiert werden. Das ist nur böswillig, wenn Sie das unterstellen.

Die Kommission lehnte einen Antrag – es ist hier der Antrag der Minderheit III (Thür) –, welcher die Aufnahme des Begriffes der sexuellen Orientierung verlangte, mit 18 zu 13 Stimmen bei 2 Enthaltungen ab. Sie war hingegen mit 21 zu 9 Stimmen bei 3 Enthaltungen bereit, das Kriterium der Lebensform in die Liste aufzunehmen.

Die Minderheit IV (Gysin Remo) beantragt, Diskriminierungen aufgrund des Alters ebenfalls zu verbieten. Besonders betroffen von solchen Diskriminierungen sind alte Menschen, aber auch Kinder und Jugendliche. Herr Gysin hat uns heute morgen eindrückliche Beispiele von solchen Diskriminierungen aufgezählt. In der Kommission wurde dieser Antrag relativ knapp abgelehnt, und zwar mit 19 zu 15 Stimmen.

Den Antrag, den die Minderheit II (Fischer-Häggligen) übernommen hat – Streichung der Aufzählung der Diskriminierungsstatbestände und die Reduktion des Verbotes auf den Satz «Niemand darf diskriminiert werden» –, lehnte die Kommission mit 19 zu 12 Stimmen ab. Begründet wurde die Ablehnung vor allem damit, dass die Aufzählung möglicher Diskriminierungen notwendig sei, damit man diese überhaupt wahrnehme. Das ist heute nachmittag auch immer wieder gesagt worden: Es sei wichtig, den Blick für einzelne Diskri-

minierungstatbestände zu schärfen. Eine beispielhafte Aufzählung trage zur Lesbarkeit und zur Bürgernähe der Verfassung bei; solange Diskriminierungen vorkommen würden, dürften sie nicht verschwiegen werden, sondern sie seien beim Namen zu nennen; die betroffenen Gruppen seien zu schützen.

Ich erinnere an das Votum von Frau Vallender, die gesagt hat, der Rechtsstaat müsse sich aktiv gegen Diskriminierung einsetzen und darum sei es wichtig, dass diese Aufzählung in der Verfassung enthalten sei.

Damit komme ich zum Antrag Leuba, der die Fassung des Ständerates übernimmt. Wir haben heute nachmittag auch über diese Version ausführlich diskutiert. Etwas ist in diesem Zusammenhang nicht gesagt worden: Der Ständerat hat darüber diskutiert, dass man im Sinne einer schlanken Verfassung nur sagen solle: «Niemand darf diskriminiert werden.» Es wurde argumentiert, man könne ja in den Materialien nachsehen, wer gemeint und wer nicht gemeint sei.

Jetzt machen wir eine neue Verfassung. Wir machen eine Verfassung, die klar und lesbar ist und die in die Hand jedes Bürgers und jeder Bürgerin gehört. Da soll auch drinstehen, was wir meinen! Wir können doch nicht erwarten, dass die Bürgerinnen und Bürger in den Materialien blättern, um zu schauen, was wir tatsächlich gemeint haben! So viel zum Antrag Leuba.

Herr Dettling hat erwähnt, dass eine Aufzählung naturgemäss nie vollständig sein könne und dass eine Nichterwähnung als qualifiziertes Schweigen aufgefasst werden könnte. Als eminenter Jurist sollten Sie wissen, dass eine Verfassung etwas Lebendiges ist und immer wieder ergänzt werden kann. Es kann nie ein qualifiziertes Schweigen dahinterstehen, wenn eine Aufzählung mit dem Begriff «namentlich» beginnt! Soviel zu Herrn Dettling.

Artikel 7 Absatz 3 entspricht Artikel 4 Absatz 2 der heute geltenden Bundesverfassung, der – wie wir alle wissen – 1981 aufgenommen wurde. Aufgrund der seither gemachten Erfahrungen von uns Frauen hat die Subkommission 2 eine Ergänzung aufgenommen, welche verlangt, dass das Gesetz nicht nur für die rechtliche, sondern auch für die tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau zu sorgen hat. Die Plenarkommission stimmte dieser Ergänzung diskussionslos zu, und wir haben heute von Frau Roth gehört, warum es ganz wichtig ist, dass wir diesem Zusatz zustimmen.

Mit 21 zu 12 Stimmen wurde hingegen der Antrag Goll abgelehnt – es handelt sich um den Antrag der Minderheit V –, der den Bund und die Kantone beauftragt, die materielle Gleichstellung von Männern und Frauen durch positive Massnahmen zu fördern. Die Mehrheit folgte damit dem Bundesrat, welcher darlegte, dass dieser Antrag über das geltende Recht hinausgehe.

Sehr eingehend diskutierte die Kommission einen Antrag der SGK – hier: Antrag der Minderheit VII (Gross Jost) –, dem die parlamentarische Initiative Suter zugrunde liegt und der Verbesserungen für Behinderte vorsieht. Die Kommissionsmehrheit war damit einverstanden, dass künftig neben den körperlich und geistig Behinderten auch Menschen mit psychischen Behinderungen durch das Diskriminierungsverbot geschützt werden sollen. Die Erwähnung dieser drei Gruppen ist bereits Teil der Gesetzgebung zur Invalidenversicherung. Eine zweite Massnahme – nämlich die Gleichstellung der Behinderten mit den Nichtbehinderten – wurde von der Kommission mit 27 zu 6 Stimmen ebenfalls klar akzeptiert. Ich hoffe, dass die sehr eindrückliche Kundgebung vom letzten Samstag dazu beitragen wird, dass auch Sie dieser Massnahme zustimmen.

Denken Sie an den Satz von Herrn Gysin, den er heute morgen gesagt hat: «Behinderte sollen nicht als Bittsteller auftreten müssen, sondern als Gleichberechtigte.»

Nicht zugestimmt hat die Kommission hingegen dem zweiten Satz von Absatz 4 (= Antrag der Minderheit VII), welcher den Behinderten den Zugang zu Bauten und Anlagen oder die Inanspruchnahme von Einrichtungen und Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind, gewährleisten will. Dieser Antrag – mit dem Zusatz «soweit zumutbar» – wurde mit 21 zu 11 Stimmen abgelehnt.

Der Antrag der Minderheit VIII (Goll), bei dem dieser Zusatz fehlt, wurde mit 25 zu 9 Stimmen abgewiesen. Begründet wurde die Ablehnung von der Kommissionsmehrheit mit der Unabsehbarkeit der Kosten und vor allem damit, dass eine solche Bestimmung in ein Gesetz gehöre.

Damit komme ich zum Einzelantrag von Frau Grendelmeier. Dieser Antrag lag der Kommission nicht vor, und darum kann ich hier nicht im Namen der Kommission eine Empfehlung abgeben. Dieser Antrag ist sehr offen formuliert und wenig konkret, aber, Frau Grendelmeier, ich persönlich werde diesem Antrag zustimmen, denn Ihre Argumentation hat mich überzeugt.

Dann möchte ich noch zum Antrag Maury Pasquier einen Satz sagen. Frau Stump hat bereits darauf hingewiesen, dass der Verfassungsentwurf, den wir in deutscher Sprache vor uns haben, für uns Frauen sehr angenehm zu lesen ist und uns direkt anspricht, was nicht selbstverständlich ist. Wir haben jahrelang, wenn nicht jahrzehntelang dafür gekämpft, dass wir Frauen in Gesetzestexten auch angesprochen werden und nicht einfach mitgemeint sind. Es wurde uns jahrelang, wenn nicht jahrzehntelang, gesagt, das sei sprachlich nicht möglich. Ich möchte die Redaktionskommission einladen, etwas guten Willen zu zeigen, denn es wird vieles möglich, wenn man es will.

So viel zu den Kommissionsberatungen.

Erlauben Sie mir noch, Ihnen als Präsidentin der Subkommission 2 eine kleine Mitteilung zu machen: Wie Sie wissen, haben die Schwulen- und Lesbenorganisationen eine breit angelegte Kartenaktion durchgeführt, um uns Parlamentarierinnen und Parlamentarier für ihre Anliegen zu sensibilisieren.

Letzte Woche erhielt ich die Mitteilung, dass eine bis jetzt unbekannt Person mit sehr charakteristischen Schriftzügen offenbar eine grössere Anzahl dieser Karten bestellt und sie – versehen mit dümmlichen, anzüglichen oder sogar obszönen Bemerkungen – an Mitglieder unseres Parlamentes verschickt hat. Die Absicht dieser unbekannt Person ist ganz klar. Gerade dieses Vorgehen zeigt aber, wie wichtig und wie notwendig es ist, dass wir als Gesetzgeber ein ausdrückliches Signal setzen und dass wir dafür sorgen, dass die sexuelle Orientierung nicht zu Diskriminierungen führen darf.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Diese sehr lange Debatte über den Artikel 7 hat gezeigt, welche eminente Bedeutung er im Rahmen unseres ganzen Verfassungsrechtes hat. Das war schon der Fall für den geltenden Artikel 4 der Bundesverfassung.

Artikel 7 führt die Rechtsgleichheit des geltenden Artikels 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention und der beiden Uno-Pakte nach. Diese verfassungsmässige Garantie der Rechtsgleichheit richtet sich gleichermassen an den Gesetzgeber wie an alle rechtsanwendenden Behörden.

Ihre lange Diskussion hat doch eines klargemacht: Die Rechtsgleichheit gehört zu den elementarsten Garantien jedes demokratischen Rechtsstaates. So weit, so gut.

Aber da müssen die notwendigen und sehr feinen Differenzierungen beginnen. Denn der Grundsatz der Rechtsgleichheit hat verschiedene Stufen oder Grade, die unbedingt auseinandergehalten werden müssen, wenn Missverständnisse, Fehldeutungen und Irrtümer vermieden werden sollen.

Gerade Ihre Diskussion am Beispiel der Rechtsgleichheit für die Behinderten hat gezeigt, dass offenbar solche Missverständnisse und Fehldeutungen bestehen. Eine erste Stufe ist das Gebot der Gleichbehandlung oder – was ja nichts anderes als der «revers de la médaille» ist – das Diskriminierungsverbot. Nach diesem Gebot der Gleichbehandlung ist, wie das Bundesgericht in Anknüpfung an eine römisch-rechtliche Formel immer wieder sagt, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln. Unter Diskriminierungen sind somit sachlich nicht oder nicht ausreichend begründete Ungleichbehandlungen oder Gleichbehandlungen zu verstehen.

Artikel 7 Absatz 2 des Entwurfes enthält ein ausdrückliches Verbot der Diskriminierungen und nennt im Sinne einer nicht-abschliessenden Aufzählung typische Tatbestände, die nach der praktischen Lebenserfahrung häufig Anlass für Diskriminierungen sind.



Er stellt damit gleichsam Warnlampen auf und begründet – das ist juristisch sehr wichtig – justitiable, gerichtlich durchsetzbare individuelle Ansprüche. Dabei ist aus juristischer Sicht zuzugeben: Am normativen Gehalt ändert es nichts, ob Sie nur ein allgemeines Diskriminierungsverbot in die Verfassung aufnehmen oder ob Sie einzelne konkrete Beispiele aufzählen. Aber die Verfassung verliert natürlich viel an Plastizität, an Verständlichkeit, wenn Sie auf diese wichtigsten, typischsten Tatbestände möglicher Diskriminierungen verzichten.

Das Diskriminierungsverbot – und das ist eine weitere wichtige Klarstellung – ist aber nicht Grundlage für einen Anspruch auf Gleichstellung durch den Staat oder für Ansprüche auf positive Leistungen gegenüber irgendwelchen Privaten. Ebensovienig enthält das Diskriminierungsverbot einen Gesetzgebungsauftrag. Es wird deshalb auch nicht zu einer Schwemme neuer Gesetze kommen.

Die nächste Stufe ist der Anspruch auf rechtliche und tatsächliche Gleichstellung. Diesen Anspruch haben wir in Übereinstimmung mit dem geltenden Verfassungsrecht nur bezüglich der Gleichberechtigung von Frau und Mann vorgesehen. Mit der Verfassungsvorlage aus dem Jahre 1981 wurde im Bereich der Gleichberechtigung von Frau und Mann ganz klar ein Gesetzgebungsauftrag im Sinne nicht nur einer rechtlichen, sondern auch einer tatsächlichen Gleichstellung erteilt, und diese tatsächliche Gleichstellung geht über die Garantie der rein rechtlichen Gleichbehandlung hinaus. Das war auch der Grund, weshalb ein Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann erlassen wurde und weshalb noch mehrere Gesetze zu ändern sind, wie beispielsweise das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Die nächste Stufe – das ist die letzte mögliche – ist die Einräumung eines Anspruchs nicht nur gegenüber dem Staat, sondern auch gegenüber Dritten, den Privaten, mit anderen Worten: die verfassungsrechtliche Verankerung der sogenannten Dritt- oder Horizontalwirkung eines Grundrechtes. Eine solche Dritt- oder Horizontalwirkung eines Grundrechtes kennen wir im geltenden Artikel 4 nur bezüglich des Lohngleichheitssatzes. «Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit» – bei diesem Prinzip gilt aufgrund des geltenden Verfassungsrechtes die unmittelbare Drittwirkung. Jede Frau, die überzeugt ist, dass sie für eine gleichwertige Arbeit nicht den gleichen Lohn wie ein Mann erhält, kann – auf die Verfassung gestützt – direkt an die Gerichte gelangen und diesen Anspruch durchsetzen. Das ist aber bisher auf diesen engen Bereich des Lohngleichheitssatzes beschränkt.

Was die Gleichberechtigung Behinderter anbelangt, wird ein solcher Schritt vom Bundesrat und von der Mehrheit Ihrer Kommission klar nicht vorgeschlagen. Das wäre eindeutig eine rechtspolitische Neuerung, die weit über den Auftrag der Nachführung der Bundesverfassung hinausginge. Es war wichtig, diese verschiedenen Stufen des Gleichheitssatzes hier in aller Klarheit darzustellen.

Nun komme ich zu den Einzelanträgen und zu den Minderheitsanträgen: Auf den Antrag Semadeni und auf den Antrag der Minderheit I (Maury Pasquier) muss ich hier nicht mehr eintreten. Ich täte dies – das muss ich Ihnen ehrlich sagen – als Deutschschweizer ohnehin nicht gerne, weil ich weiss, dass es in unserem Land, was die Sprachen anbelangt, unterschiedliche Sensibilitäten, unterschiedliche Mentalitäten gibt; wie ich heute belehrt worden bin, folgen die drei Sprachen auch eigenen – unterschiedlichen – Gesetzen. Daher bin ich froh, dass Sie offenbar bereit sind, diese sprachspezifischen Fragen zunächst durch die Redaktionskommission bearbeiten zu lassen. Sie können die abschliessenden, verbindlichen Entscheide dazu später treffen.

Zum Antrag der Minderheit II (Fischer-Häggingen): Dieser Antrag betrifft die Streichung der Enumeration von typischen Tatbeständen, bei denen nach der menschlichen Erfahrung die Wahrscheinlichkeit für Diskriminierungen gross ist. Ich habe Ihnen gesagt: Rein normativ änderten Sie mit einer solchen Streichung nichts. Es wäre aber eine ganz klare Verarmung und daher verfassungspolitisch auch ein Rückschritt gegenüber den Verfassungen von 1848 bzw. 1874, wenn Sie auf jede enumerative Aufzählung verzichten würden.

Denn schon die geltende Verfassung kennt diese Aufzählung. Im Jahre 1848 waren es die Vorrechte der Geburt, des Ortes, der Familie, die aktuell beseitigt werden mussten. Deshalb hat schon der Verfassungsgeber im Jahre 1848 diese illustrativen Beispiele genannt. Da ist es nicht mehr als konsequent, wenn wir heute die wichtigsten und häufigsten Diskriminierungstatbestände auch beispielhaft aufzählen.

Herr Keller, Sie haben Ängste geäussert, die ich gerne zuhänden der Materialien ausräumen möchte: Sie sagten, wenn man diese Enumeration beschliesse, laufe man Gefahr, dass über diesen Artikel beispielsweise das Ausländerstimmrecht eingeführt würde. Das geht ganz eindeutig nicht an, da sind sich alle Juristen einig. Eine derartige Interpretation von Artikel 7 würde ganz klar alle vernünftigen Interpretationsgrundsätze der Verfassung überschreiten. Wenn man das Ausländerstimmrecht je einmal einführen möchte, wären ganz klar Entscheide des Parlamentes, des Volkes und der Stände nötig.

Herr Keller, Sie haben auch Angst, dass plötzlich Angehörige des Islam gegen alle schweizerischen Gewohnheiten ihre Lebensgewohnheiten durchsetzen könnten. Auch diese Befürchtung ist überhaupt nicht gerechtfertigt. Es gibt einen ganz bekannten, wichtigen Bundesgerichtsentscheid betreffend das Tragen des Tschadors (Fall im Kanton Genf). Darin hat das Bundesgericht zwei Dinge sehr klar festgehalten, die auch nach Verabschiedung der revidierten Verfassung nicht anders sein werden:

1. Selbstverständlich können sich Angehörige des Islam auch in unserem Land auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit berufen. Das haben wir schon im letzten Jahrhundert realisiert, und diese zivilisatorische Leistung wollen wir selbstverständlich auch in diesem Jahrhundert beibehalten.
2. Das Bundesgericht hat ganz klar gesagt, dass sich die Angehörigen des Islam auch in die schweizerischen Lebensbedingungen integrieren müssen. Das Bundesgericht hat einen Entscheid des Kantons Genf geschützt, der besagte, eine Lehrerin, die der islamischen Religion anhänge, dürfe im öffentlichen Schulunterricht den Tschador nicht tragen. Wir haben hier ganz klare Weisungen, und daran wird sich nichts ändern, wenn Sie Absatz 2 zustimmen.

Zu Herrn Leuba: In einem Punkt bin ich mit Ihnen einverstanden. Es ist ein gewisses Ermessen dabei, welche typischen Tatbestände von möglichen Diskriminierungen wir hier jetzt beispielhaft nennen; da ist sicher eine gewisse arbiträre Seite mit dabei. Aber wenn Sie die Tatbestände gemäss der Aufzählung, welche die Kommissionsmehrheit und der Bundesrat vorgenommen haben, anschauen, sind es doch wirklich jene, welche heute bedeutend sind. Vor allem der Tatbestand der Behinderung ist doch heute der gravierendste mögliche Tatbestand für eine Diskriminierung. Wir sind es dieser halben Million Behinderter in unserem Land schuldig, dass wir den Haupttatbestand einer möglichen Diskriminierung hier tatsächlich exemplifikativ nennen. Es gibt dann auch Grenzen; darauf werde ich noch zu sprechen kommen. Ich hätte auch nicht wie Sie, Herr Leuba, davor Angst, dass unsere Beispiele überholt sind und wir damit irgendwie die künftige Entwicklung beeinträchtigen. In den Verfassungen von 1848 und 1874 sind die «Vorrechte des Geschlechtes» überhaupt noch nicht genannt. Aber das hat uns doch in keiner Weise daran gehindert, dass wir in den letzten fünfzig, sechzig Jahren vor allem die «Vorrechte des Geschlechtes» abgebaut haben. – So wird es auch mit diesem Artikel sein. Wir nennen hier jetzt die häufigsten, die wichtigsten Erfahrungstatbestände für mögliche Diskriminierungen. Dass aber vielleicht in fünfzig Jahren ein anderer häufiger Tatbestand die öffentliche Diskussion dominieren wird, können und wollen wir nicht ausschliessen – so, wie der Verfassungsgeber 1848 und 1874 die «Vorrechte des Geschlechtes» nicht als besonders wichtig erachtet hat. Diesbezüglich müssen wir keine Bedenken haben.

Zu den Anträgen der Minderheiten III (Thür), IV (Gysin Remo) und V (Goll): Ich möchte Sie hier einfach dringend bitten, Mass zu halten. Es gibt für jeden dieser Fälle irgendeinen Grund, aber wir müssen uns auf die häufigsten, typischsten Fälle beschränken. Ich sehe es etwas voraus: Wenn wir

nicht den Mut zu dieser Beschränkung haben, laufen wir Gefahr, dass auch in diesem Rat genau das passiert, was leider im Ständerat passiert ist: dass man das Fuder mit Beispielen überlädt und am Schluss alles «hinausgeworfen» wird.

Das wäre nach Meinung des Bundesrates ein sehr schlechter Befund. Wir hätten dann auch keinerlei Differenz mehr. Wir müssten wirklich mit einem verarmten Gleichheitsartikel nachher in die Volksabstimmung gehen. Deshalb möchte ich Ihnen empfehlen, diese Minderheitsanträge abzulehnen.

Zu den Anträgen der Minderheiten VII (Gross Jost) sowie V und VIII (Goll): All diese Anträge fordern eine Art Drittwirkung. Ich habe es Ihnen klar gesagt: Das ist eine rechtspolitische Neuerung, die im Rahmen der Nachführung – so leid es einem, auch gegenüber den Behinderten, tut – keinen Platz hat.

Neben diesem konzeptionellen Einwand gibt es aber auch – ich möchte das gerade Herrn Suter sagen – ein methodisches Problem. Ich frage mich, ob es gut und hilfreich wäre, über die Drittwirkung Rechte der Behinderten zu fördern. Denn im Grunde genommen – das weiss Frau Nabholz – haben wir mit der Drittwirkung des Lohngleichheitssatzes keine guten Erfahrungen gemacht.

Es hat sich in der Schweiz und in allen anderen Ländern, auch in der Europäischen Union, gezeigt, dass solche Drittwirkungen äusserst problematisch sind, weil die Richter sehr rasch überfordert sind. Sie waren es schon beim Lohngleichheitssatz. Sie wären es aber noch mehr bei diesen direkt durchsetzbaren Rechten der Behinderten. Denn ein Richter wäre überfordert, wenn er in Form einer Klage, die direkt auf diese Verfassung gestützt wäre, autoritativ feststellen müsste, was ein Theater, was ein Reisebüro vorkehren müsste, damit die Gleichstellung der Behinderten sichergestellt wäre.

Ich glaube nicht, dass das der richtige Weg ist. Der richtige Weg sind klare Gesetzaufträge, wie wir sie letztlich beim Lohngleichheitssatz auch formuliert haben. Ich möchte Ihnen davon abraten, eine Drittwirkung mit dem Recht auf positive Leistungen gegenüber Privaten vorzusehen, weil das ganz klar über die Nachführung der Bundesverfassung hinausginge. Zudem bin ich auch nicht überzeugt, dass es methodisch der richtige, schnelle und wirksame Weg zu einer tatsächlichen Gleichstellung der Behinderten wäre. Ich glaube, gerade jenen, die wie Herr Suter diese Anliegen mit grossem Engagement vertreten, wäre es eher gedient, wenn man den Weg klarer Gesetzaufträge wählen würde. Hier bietet sich – ich glaube, das müssen Sie sich in einer späteren Phase der Verfassunggebung überlegen – dann allenfalls das Mittel einer Variante an. In der Verfassungskommission wurde immer gesagt, dass punktuelle rechtspolitische Neuerungen allenfalls in Form von Varianten präsentiert werden könnten.

Zusammenfassend möchte ich Sie dringend bitten, der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen und alle Minderheitsanträge abzulehnen.

**Suter Marc (R, BE):** Herr Bundesrat, habe ich Sie richtig verstanden? Sie wären bereit, ein Gleichstellungsgesetz, wie wir es bereits für die Gleichstellung von Mann und Frau verabschiedet haben, auch für die Belange von Behinderten zu unterstützen und den Räten zu unterbreiten?

**Koller Arnold, Bundesrat:** Wir müssten diese Frage zweifellos noch positiv entscheiden. Ich sage Ihnen einfach: Im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung hat das – so leid das einem tut – keinen Platz. Aber für einen wohlformulierten Gleichstellungs-Gesetzesauftrag, der dann in Form einer Variante präsentiert wird, bin ich persönlich – ich kann vorläufig nur in meinem Namen sprechen – offen.

**von Felten Margrith (S, BS):** Eine kurze Frage: Habe ich Sie richtig verstanden, dass Sie es nicht grundsätzlich ablehnen, dass eine Drittwirkung verfassungsrechtlich anerkannt wird? Ich finde das zuhauenden der Materialien wichtig.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Was die Drittwirkung anbelangt, ist es ganz klar: Im Entwurf des Bundesrates haben wir in voll-

ständiger Übereinstimmung mit dem geltenden Verfassungsrecht eine Drittwirkung nur für den Lohngleichheitssatz vorgesehen. Alles andere wären rechtspolitische Neuerungen; die haben daher im Rahmen dieses Artikels 7, der nachgeführt werden soll, keinen Platz. Da müssten Sie in Form einer Variante darüber hinausgehen.

Ich bin aber auch davon überzeugt, dass dieser Weg für dieses Problem kein guter, sondern ein schlechter ist. Der einzige Weg – da haben wir mit dem Lohngleichheitssatz sowohl in der EU wie in unserem eigenen Land Erfahrungen gesammelt –, der wirklich zu einer Gleichstellung führt, ist der Weg der Gesetzgebung und nicht derjenige der Drittwirkung.

*Abs. 1 – Al. 1  
Verschoben – Renvoyé*

*Abs. 2 – Al. 2*

**Präsidentin:** Gemäss Antrag der Minderheit II (Fischer-Häggingen) soll Absatz 2 gestrichen und in Absatz 1 integriert werden. Über den Antrag der Minderheit II wird folglich im Zusammenhang mit Absatz 1 entschieden.

*Erste, namentliche Eventualabstimmung  
Premier vote préliminaire, nominatif  
(Ref.: 1840)*

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:  
Votent pour la proposition de la majorité:*

Baumann Alexander, Baumberger, Binder, Bircher, Blocher, Bonny, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Cavadini Adriano, Comby, Deiss, Dettling, Dormann, Dreher, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Epiney, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Häggingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Fritschi, Gros Jean-Michel, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Imhof, Keller Rudolf, Kühne, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Loeb, Lötscher, Maitre, Maspoli, Moser, Müller Erich, Nebiker, Oehrli, Pelli, Philipona, Raggenbass, Ratti, Ruckstuhl, Rychen, Sandoz Marcel, Schenk, Scheurer, Schläuer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steiner, Stucky, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Waber, Weigelt, Widrig, Wyss, Zapfl, Zwygart (85)

*Für den Antrag der Minderheit III stimmen:  
Votent pour la proposition de la minorité III:*

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Blaser, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Chiffelle, David, de Dardel, Diener, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Gadiant, Goll, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Herczog, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jutzet, Keller Christine, Leemann, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruf, Schmid Odilo, Semadeni, Simon, Stamm Judith, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden (70)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:  
Pini (1)*

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aregger, Bangerter, Bezzola, Borer, Caccia, Cavalli, Christen, Columberg, Couchepin, Ducrot, Dupraz, Engler, Filliez, Frey Walter, Friderici, Giezendanner, Gonseth, Hämmerle, Jaquet, Jeanprêtre, Kofmel, Ledergerber, Leuenberger, Loretan Otto, Maurer, Meier Samuel, Mühlemann, Pidoux, Randegger, Ruffy, Sandoz Suzette, Scherrer Jürg, Seiler Hanspeter, Spielmann, Steinegger, Steinemann, Theiler, Vogel, von Allmen, Weyeneth, Wiederkehr, Wittenwiler, Ziegler (43)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*  
Heberlein

(1)

*Zweite, namentliche Eventualabstimmung*  
*Deuxième vote préliminaire, nominatif*  
(Ref.: 1841)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Baumann Alexander, Baumberger, Binder, Blaser, Blocher, Bonny, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Cavadini Adriano, Comby, David, Deiss, Dettling, Dreher, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Fritschi, Gadiant, Gros Jean-Michel, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Imhof, Keller Rudolf, Kühne, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Loeb, Maitre, Maspoli, Moser, Müller Erich, Nabholz, Nebiker, Pelli, Philipona, Pini, Raggenbass, Ratti, Ruckstuhl, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steiner, Stucky, Suter, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Waber, Weigelt, Widrig, Wyss, Zwygart (86)

*Für den Antrag der Minderheit IV stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité IV:*

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguélin, Berberat, Bircher, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Chiffelle, de Dardel, Diener, Dormann, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Goll, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Herczog, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jutzet, Keller Christine, Leemann, Lötscher, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Schmid Odilo, Semadeni, Simon, Stamm Judith, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zapfl, Zbinden (69)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aregger, Bangerter, Bezzola, Borer, Caccia, Cavalli, Christen, Columberg, Couchepin, Ducrot, Dupraz, Engler, Filliez, Frey Walter, Friderici, Giezendanner, Gonseth, Hämmerle, Jaquet, Jeanprêtre, Kofmel, Ledergerber, Leuenberger, Loretan Otto, Maurer, Meier Samuel, Mühlemann, Oehrli, Pidoux, Randegger, Ruffy, Sandoz Suzette, Scherrer Jürg, Seiler Hanspeter, Spielmann, Steinegger, Steinemann, Theiler, Vogel, von Allmen, Weyeneth, Wiederkehr, Wittenwiler, Ziegler (44)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*  
Heberlein

(1)

*Definitive, namentliche Abstimmung*  
*Vote définitif, nominatif*  
(Ref.: 1842)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlín, Béguélin, Berberat, Bircher, Blaser, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavadini Adriano, Chiffelle, Comby, David, de Dardel, Deiss, Diener, Dormann, Dünki, Durrer, Eberhard, Ehrler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Goll, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Heim, Herczog, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jutzet, Keller Christine, Kühne, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Leu, Loeb, Löt-

scher, Maitre, Marti Werner, Maspoli, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Pelli, Raggenbass, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruf, Schmid Odilo, Semadeni, Simon, Stamm Judith, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Tschopp, Vallender, Vermot, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Widrig, Zapfl, Zbinden, Zwygart (101)

*Für den Antrag Leuba stimmen:*

*Votent pour la proposition Leuba:*

Baumann Alexander, Binder, Blocher, Bonny, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Dettling, Dreher, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Fritschi, Gadiant, Gros Jean-Michel, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Hess Otto, Keller Rudolf, Kunz, Leuba, Moser, Müller Erich, Nebiker, Oehrli, Philipona, Pini, Ruckstuhl, Rychen, Sandoz Marcel, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steiner, Stucky, Tschuppert, Vetterli, Waber, Weigelt, Wyss (55)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aregger, Bangerter, Bezzola, Borer, Caccia, Cavalli, Christen, Columberg, Couchepin, Ducrot, Dupraz, Engler, Filliez, Frey Walter, Friderici, Giezendanner, Gonseth, Hämmerle, Jaquet, Jeanprêtre, Kofmel, Ledergerber, Leuenberger, Loretan Otto, Maurer, Meier Samuel, Mühlemann, Pidoux, Randegger, Ruffy, Sandoz Suzette, Scherrer Jürg, Seiler Hanspeter, Spielmann, Steinegger, Steinemann, Theiler, Vogel, von Allmen, Weyeneth, Wiederkehr, Wittenwiler, Ziegler (43)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*  
Heberlein

(1)

*Abs. 3 – Al. 3*

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission*  
*Adopté selon la proposition de la commission*

*Abs. 3bis – Al. 3bis*

*Namentliche Abstimmung*

*Vote nominatif*

(Ref.: 1843)

*Für den Antrag der Minderheit V stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité V:*

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguélin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Chiffelle, de Dardel, Diener, Fankhauser, Fasel, Fässler, Goll, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jutzet, Keller Christine, Langenberger, Leemann, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Schmid Odilo, Semadeni, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden (61)

*Dagegen stimmen – Rejetten la proposition:*

Baumann Alexander, Baumberger, Binder, Bircher, Blaser, Blocher, Bonny, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Cavadini Adriano, Comby, David, Deiss, Dettling, Dormann, Dreher, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Epiney, Eymann, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Fritschi, Gadiant, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Keller Rudolf, Kühne, Kunz, Lachat, Lauper, Leu, Leuba, Loeb, Lötscher, Maitre, Maspoli, Moser, Müller Erich,

Nebiker, Oehrli, Pelli, Philipona, Pini, Raggenbass, Ratti, Ruckstuhl, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Simon, Speck, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steiner, Stucky, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Waber, Weigelt, Widrig, Wyss, Zapfl, Zwygart (93)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Guisan (1)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aregger, Bangarter, Bezzola, Borer, Caccia, Cavalli, Christen, Columberg, Couchepin, Ducrot, Dupraz, Engler, Filliez, Frey Walter, Friderici, Giezendanner, Gonseth, Grendelmeier, Hämmerle, Jaquet, Jeanprêtre, Kofmel, Ledergerber, Leuenberger, Loretan Otto, Maurer, Meier Samuel, Mühlemann, Pidoux, Randegger, Ruffy, Sandoz Suzette, Scherrer Jürg, Seiler Hanspeter, Spielmann, Steinegger, Steinemann, Theiler, Vogel, von Allmen, Weyeneth, Wiederkehr, Wittenwiler, Ziegler (44)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Heberlein (1)

*Abs. 4 – Al. 4*

*Erste, namentliche Eventualabstimmung*

*Premier vote préliminaire, nominatif*

(Ref.: 1844)

*Für den Antrag der Minderheit VII stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité VII:*

Aeppli, Banga, Baumberger, Berberat, Bircher, Blaser, Bosshard, Bühler, Cavadini Adriano, Chiffelle, Comby, David, Deiss, Dettling, Dormann, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Epiney, Eymann, Fehr Lisbeth, Freund, Frey Claude, Fritschi, Gadiant, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Hans Rudolf, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Jans, Jutzet, Keller Rudolf, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Loeb, Lötscher, Maitre, Meyer Theo, Müller Erich, Nabholz, Nebiker, Ostermann, Raggenbass, Ratti, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Schenk, Scheurer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Simon, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Stucky, Suter, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vollmer, Waber, Widrig, Wyss, Zapfl, Zwygart (81)

*Für den Antrag der Minderheit VIII stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité VIII:*

Aguet, Alder, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguelin, Binder, Borel, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bühlmann, Burgener, Carobbio, de Dardel, Diener, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fischer-Hägglín, Goll, Grobet, Gross Andreas, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Keller Christine, Kühne, Leemann, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Müller-Hemmi, Oehrli, Pelli, Rechsteiner Paul, Rennwald, Roth, Semadeni, Steiner, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vermot, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden (54)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Blocher, Bonny, Fehr Hans, Föhn, Gross Jost, Gusset, Hasler Ernst, Leuba, Maspoli, Moser, Philipona, Pini, Rechsteiner Rudolf, Ruckstuhl, Schlüer, Schmied Walter, Speck, Vetterli, Weigelt (19)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aregger, Bangarter, Bezzola, Borer, Caccia, Cavalli, Christen, Columberg, Couchepin, Dreher, Ducrot, Dupraz, Engler, Filliez, Fischer-Seengen, Frey Walter, Friderici, Giezendanner, Gonseth, Hämmerle, Jaquet, Jeanprêtre, Kofmel, Ledergerber, Leuenberger, Loretan Otto, Maurer,

Meier Samuel, Mühlemann, Pidoux, Randegger, Ruffy, Sandoz Suzette, Scherrer Jürg, Seiler Hanspeter, Spielmann, Steinegger, Steinemann, Theiler, Vogel, von Allmen, Weyeneth, Wiederkehr, Wittenwiler, Ziegler (45)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Heberlein (1)

*Zweite, namentliche Eventualabstimmung*

*Deuxième vote préliminaire, nominatif*

(Ref.: 1845)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Baumann Alexander, Baumberger, Binder, Bircher, Blocher, Bonny, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Cavadini Adriano, Dettling, Dreher, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglín, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Fritschi, Gadiant, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Keller Rudolf, Kühne, Kunz, Lauper, Leu, Leuba, Loeb, Maitre, Moser, Müller Erich, Nebiker, Oehrli, Pelli, Philipona, Raggenbass, Ratti, Ruckstuhl, Ruf, Rychen, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Simon, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steiner, Stucky, Tschopp, Tschuppert, Vetterli, Waber, Weigelt, Widrig, Wyss, Zwygart (78)

*Für den Antrag der Minderheit VII stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité VII:*

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Blaser, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Chiffelle, Comby, David, de Dardel, Deiss, Diener, Dormann, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Goll, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jutzet, Keller Christine, Lachat, Langenberger, Leemann, Lötscher, Marti Werner, Maspoli, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Sandoz Marcel, Schmid Odilo, Semadeni, Stamm Judith, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vallender, Vermot, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zapfl, Zbinden (77)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Pini (1)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aregger, Bangarter, Bezzola, Borer, Caccia, Cavalli, Christen, Columberg, Couchepin, Ducrot, Dupraz, Engler, Filliez, Frey Walter, Friderici, Giezendanner, Gonseth, Hämmerle, Jaquet, Jeanprêtre, Kofmel, Ledergerber, Leuenberger, Loretan Otto, Maurer, Meier Samuel, Mühlemann, Pidoux, Randegger, Ruffy, Sandoz Suzette, Scherrer Jürg, Seiler Hanspeter, Spielmann, Steinegger, Steinemann, Theiler, Vogel, von Allmen, Weyeneth, Wiederkehr, Wittenwiler, Ziegler (43)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Heberlein (1)

*Definitive, namentliche Abstimmung*

*Vote définitif, nominatif*

(Ref.: 1846)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Bircher, Blaser, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavadini Adriano,

Chiffelle, Comby, David, de Dardel, Deiss, Diener, Dormann, Dünki, Durrer, Ehrler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Goll, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Heim, Herczog, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jutzet, Keller Christine, Kühne, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Loeb, Löttscher, Maitre, Marti Werner, Maspoli, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Pelli, Philipona, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruf, Sandoz Marcel, Schmid Odilo, Semadeni, Simon, Stamm Judith, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Tschopp, Vermot, Vollmer, von Felten, Waber, Weber Agnes, Widmer, Zapfl, Zbinden, Zwygart (97)

*Für den Antrag der Minderheit VI stimmen:*

*Votant pour la proposition de la minorité VI:*

Baumann Alexander, Binder, Blocher, Bonny, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Dettling, Dreher, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Fritschi, Gadiant, Gros Jean-Michel, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Keller Rudolf, Kunz, Leu, Leuba, Maurer, Moser, Müller Erich, Nebiker, Oehrli, Raggenbass, Ruckstuhl, Rychen, Schenk, Scheurer, Schliuer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steiner, Stucky, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Weigelt, Widrig, Wyss (58)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Pini (1)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aregger, Bangerter, Baumberger, Bezzola, Borer, Caccia, Cavalli, Christen, Columberg, Couchepin, Ducrot, Dupraz, Engler, Filliez, Frey Walter, Friderici, Giezendanner, Gontheth, Hämmerle, Jaquet, Jeanprêtre, Kofmel, Ledergerber, Leuenberger, Loretan Otto, Meier Samuel, Mühlemann, Pidoux, Randegger, Ruffy, Sandoz Suzette, Scherrer Jürg, Seiler Hanspeter, Spielmann, Steinegger, Steinemann, Theiler, Vogel, von Allmen, Weyeneth, Wiederkehr, Wittenwiler, Ziegler (43)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Heberlein (1)

*Abs. 5 – Al. 5*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Grendelmeier 62 Stimmen  
Dagegen 92 Stimmen

## Art. 8

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

## Art. 9

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Schmied Walter*

*Abs. 1*

Jeder Mensch hat vom Zeitpunkt der Empfängnis an ein Recht auf Leben. Die Todesstrafe ....

*Proposition Schmied Walter*

*Al. 1*

Tout homme, dès sa conception, a droit à la vie. La peine de mort ....

**Pelli Fulvio (R, TI)**, rapporteur: Cette disposition protège le droit à la vie et à la liberté personnelle, reconnus par le Tribunal fédéral comme des droits constitutionnels non écrits, et reprend l'interdiction de la peine de mort, prévue par l'article 65 de la constitution, et de la torture. En droit international, ces droits sont consacrés dans plusieurs conventions. La question du début du droit à la vie n'a pas à être tranchée dans le projet de mise à jour. Le Conseil fédéral et la majorité de la commission sont d'avis que c'est un point qu'il appartient, en premier lieu, au législateur de régler dans les dispositions du Code civil sur le commencement de la personnalité et dans celles du Code pénal sur l'avortement et l'interruption non punissable de la grossesse. En ce sens, la proposition de minorité III ne peut pas être acceptée. Elle a été rejetée en commission par 23 voix contre 11.

La commission n'a pas examiné la proposition Schmied Walter, qui souffre du même défaut que la proposition de minorité III. C'est pourquoi je vous demande de la rejeter également.

La minorité I craint que l'expression «Tout homme»/«Jeder Mensch» puisse exclure la solution des délais. La majorité de la commission ne partage pas cette crainte. Elle estime suffisant de déclarer, dans ce rapport au plénum, à l'intention des matériaux de la révision, que l'article 9 ne concerne pas la question de l'interruption de la grossesse. Au surplus, elle ne voit pas très bien, sur cette question, la différence entre les deux formulations, les partisans de la protection intégrale de la vie dès la conception pouvant aussi bien affirmer que la personne, en tant qu'individu unique, commence à la conception. Par conséquent, il n'y a pas plus de garantie avec une formulation qu'avec l'autre.

La proposition de la minorité II vise à préciser que le droit à la vie en tant que droit fondamental ne peut pas être limité par le législateur, même si, en principe, tout droit fondamental le peut.

La commission a préféré, par 18 voix contre 15, la version adoptée par le Conseil des Etats en vertu du fait que la protection de la vie est garantie aussi au niveau international. La peine de mort, et sa réintroduction, est interdite par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et par le Pacte ONU II.

**Stump Doris (S, AG)**: Die Minderheit I beantragt, in beiden Absätzen des Artikels 9 den Begriff «Mensch» durch «Person» zu ersetzen. Es geht um ein semantisches Problem, nämlich um die Unsicherheit in bezug auf die Definition des Begriffes Mensch bzw. um den Gültigkeitsbereich dieses Artikels.

Für den Begriff «Person» besteht nach ZGB die genau definierte Zeit zwischen Geburt und Tod, während «Mensch» oder «menschliches Leben» bereits auf die Zeit von der Zeugung bis zur Geburt bezogen werden kann. Das würde heissen, dass aufgrund dieses Artikels jeglicher Schwangerschaftsabbruch verboten werden könnte. Da die Diskussion um eine Fristenlösung im Moment läuft und noch nicht abgeschlossen ist, sollte dieser Entscheid nicht hier vorweggenommen werden, zumal sich heute eine Mehrheit der Bevölkerung eine Fristenlösung wünscht.

Zur Klärung der Unsicherheit, die aufgrund dieser Begriffe besteht, muss entweder der Begriff «Mensch» durch «Person» ersetzt werden, oder es muss zuhanden der Materialien festgehalten werden, dass dieser Artikel nicht eine Fristenlösung verunmöglicht.

Ich bitte den Bundesrat, diese Frage zu klären. Falls er sie nicht klären kann, hoffe ich, dass wir «Person» anstelle des Begriffes «Mensch» einsetzen.

**Vallender Dorle (R, AR)**: Bei Artikel 9 geht es um die elementarsten Grundrechte, die wir überhaupt schützen können. Es geht um das Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit. Diese Grundrechte sind erst die Voraussetzung für alle anderen Grundrechte, daher ist auch ihr Schutz von zentraler Bedeutung.

Was will nun die Minderheit II? Sie will nicht weniger und nicht mehr, als diese elementaren Grundrechte schützen,

und zwar so, dass auf keinen Fall in deren Kernbereich eingegriffen werden darf. Diese Forderung wird erst einsichtig, wenn man bedenkt, dass jedes Grundrecht der Regelung der Schranken der Grundrechte gemäss Artikel 32 unterliegt. Dies bedeutet, dass jedes – ich wiederhole: jedes – Grundrecht durch ein Gesetz eingeschränkt werden kann, sofern dies im öffentlichen Interesse ist, der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt wird und zudem der Kerngehalt des Grundrechtes erhalten bleibt.

Ich frage Sie nun: Wo bleibt der Kerngehalt des Rechtes auf Leben, wenn man die Todesstrafe nicht für alle Zeiten und für alle denkbaren Fälle verbietet? Wo bleibt der Kerngehalt des Rechtes auf physische und psychische Unversehrtheit der Menschen, wenn nicht ein Folterverbot festgeschrieben und die unmenschliche Behandlung für alle Zeiten und für alle denkbaren Fälle verboten wird?

Der Bundesrat selber führt in seiner Botschaft zu Artikel 9 (S. 146f.) aus: «Der zweite Satz von Absatz 1 verbietet die Todesstrafe in Kriegs- wie auch in Friedenszeiten. Dieser Grundsatz duldet keine Ausnahmen. Die Wiedereinführung der Todesstrafe in Friedenszeiten wird durch das 6. Zusatzprotokoll zur EMRK ausgeschlossen, während das 2. Fakultativprotokoll des Uno-Paktes II sie für Kriegs- und Friedenszeiten absolut ausschliesst.» Der Bundesrat folgert sodann: «Die Todesstrafe ist verboten, weil sie in jedem Fall das verfassungsmässige Recht auf Leben und dessen Kerngehalt verletzen würde.»

Die Minderheit II nimmt den Bundesrat beim Wort und möchte dies auch im Verfassungstext für alle Bürgerinnen und Bürger lesbar ausdrücken. Dies möchte sie völlig unabhängig von der dogmatischen Frage, ob die EMRK uns tatsächlich diese Lösung bereits aufzwingt – so der Bundesrat gemäss Zitat aus seiner Botschaft – oder ob wir hier unter dem Aspekt der EMRK Regelungsspielraum haben.

Nun zu Absatz 2, zum Folterverbot: Der Bundesrat hatte selber in seinen Vorentwürfen 95 und 96 für Folter und grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung in jedem Fall ein Verbot vorgesehen. Der Bundesrat rückt nun von seinem eigenen Entwurf ab. Warum? Warum will der Bundesrat das Folterverbot, das Verbot der unmenschlichen, grausamen und erniedrigenden Behandlung relativieren? Artikel 9 Absatz 2 ist eine Schutzbestimmung für Minderheiten, die wahrlich keine Lobby haben. Es geht hauptsächlich um Untersuchungshäftlinge, um Strafgefangene, um Patienten psychiatrischer Anstalten, um Asylanten, deren Bewegungsfreiheit, wenn auch zu Recht, eingeschränkt wird. Aber – und nur dies ist rechtsstaatlich – auch Beschränkungen der Bewegungsfreiheit müssen vor dem Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung bestehen können. Darum ist dieser Zusatz so wichtig. Er bringt den Willen des Rechtsstaates zum Ausdruck, sich nicht versuchen zu lassen, nicht einmal in Notsituationen, sich zu Folter und erniedrigender Strafe hinreissen zu lassen. Der Minderheit II wird nun entgegengehalten, dass die Lehre der notstandsfesten Grundrechte noch nicht anerkannt sei. Ich würde meinen, hier geht es wohl kaum um Theorien und Lehren. Die Konkretisierung im Einzelfall obliegt so oder so der richterlichen Praxis. In der Verfassung geht es vielmehr um ein Bekenntnis zum Rechtsstaat. Es darf nie eine Todesstrafe geben, und die Menschenwürde darf nie durch erniedrigende, grausame oder unmenschliche Art mit Füssen getreten werden.

Wer zu diesen Geboten eines Rechtsstaates ja sagen kann, der muss die Minderheit II unterstützen.

**Goll Christine (S, ZH):** Die Minderheit III beantragt Ihnen, einen Absatz 3 anzufügen. Darin soll klar festgehalten werden: «Das Selbstbestimmungsrecht von Frauen im Bereich von Schwangerschaft und Geburt ist gewährleistet.»

Die Begrifflichkeit «Recht auf Leben» weckt ungute Erinnerungen an Diskussionen aus den letzten zwanzig, dreissig Jahren rund um die Frage der Fristenlösung. Die Vertreter der Verwaltung haben in der Verfassungskommission festgehalten, dass es nie die Absicht war, mit dieser Formulierung in Artikel 9 über Beginn oder Ende des Lebens zu bestimm-

men. Dass das Gegenteil der Fall ist, zeigt der Antrag Schmied Walter, der das Leben so definiert haben will, dass es vom Zeitpunkt der Empfängnis an bestehen soll.

Wir haben Mitte der achtziger Jahre über eine Volksinitiative mit demselben Titel – «Recht auf Leben» – abgestimmt, eine Volksinitiative, die aus konservativ-sektiererischen Kreisen lanciert wurde. Ich erinnere daran, dass der damalige Bundesrat Kurt Furgler vor der Volksabstimmung festgehalten hatte, dass das ungeschriebene Recht auf Leben eine Fristenlösung verunmögliche.

Bisher ist es nicht klargeworden – auch in der Diskussion in der Verfassungskommission nicht –, ob die Formulierung in Artikel 9 die Frage des Schwangerschaftsabbruches bzw. der Fristenlösung präjudiziert. Ich erinnere daran, dass die Gegner der Fristenlösung in der Verfassungskommission moniert haben, dass das Verbot der Todesstrafe und das Selbstbestimmungsrecht von Frauen im Bereich von Schwangerschaft und Geburt ein Widerspruch sei.

Ich möchte auch Sie zitieren, Herr Bundesrat Koller. Sie haben in der Verfassungskommission bei der Behandlung von Artikel 9 gesagt, heute sei naturwissenschaftlich unbestritten, dass das Leben mit der Befruchtung beginne. Sie haben dann darauf verwiesen, dass diese Frage auf Gesetzesstufe gelöst werden soll; dem möchte ich nicht widersprechen. Das ist durchaus möglich, aber ich bin der Meinung, dass hier in diesem Rat auch eine Klärung zur Begrifflichkeit von «Recht auf Leben» stattfinden muss.

In diesem Zusammenhang möchte ich daran erinnern, dass dies in der Botschaft nirgends deutlich gesagt wird; es besteht also ein riesiger Interpretationsspielraum rund um diesen Begriff «Recht auf Leben».

Letztes Jahr wurde vom GfS-Forschungsinstitut (Claude Longchamp) eine Meinungsumfrage durchgeführt. Diese hat bestätigt, dass 76 Prozent der Befragten, notabene stimmberechtigte Personen, eine Fristenlösung befürworten. Wir wollen nicht, Herr Bundesrat Koller, dass Frauen heute aufgrund einer zum Teil sehr liberalen Praxis in einigen Kantonen, aber auch aufgrund einer restriktiven Strafgesetzgebung gezwungen sind, sich unwürdigen und gesundheitsschädigenden Situationen auszusetzen.

Ich möchte Sie in diesem Zusammenhang bitten, hier eine Klärung herbeizuführen und uns zu sagen, was diese Begrifflichkeit «Recht auf Leben» im Zusammenhang mit der Frage des Schwangerschaftsabbruches bedeutet.

**Schmied Walter (V, BE):** Souvenez-vous, il y a quelques semaines à peine Karla Faye Tucker, condamnée à mort pour délit de meurtre, fut exécutée dans l'une des prisons du Texas aux Etats-Unis. Aucune des démarches entreprises n'aura suffi à infléchir le cours de son histoire dramatique. Rien n'y fit. C'est ainsi que la vie de cette personne, pourtant repentie, prit fin sous l'oeil des caméras du monde entier. Si le sort de Karla lui avait permis de vivre en Suisse, si elle avait bénéficié de notre juridiction helvétique, cette jeune femme serait encore de ce monde. Sa vie aurait bénéficié de la protection de notre constitution interdisant la peine de mort.

Dans notre pays, on ne porte pas atteinte au droit à la vie. Il s'agit d'un droit intangible, quasi sacré. Il en sera de même sous l'égide de la nouvelle constitution que nous discutons. La minorité II demande même que l'on renforce cette protection par un pléonasme précisant que la peine de mort est interdite dans tous les cas. De toute façon, en Suisse, on accorde le droit de vivre à l'assassin et au terroriste, au violeur le plus sadique, comme à l'exécuteur d'otages. Pire, il serait même accordé au plus nuisible des auteurs de crimes contre l'humanité.

Si nous sommes apparemment unanimes à plaider la vie en faveur des plus forts et des criminels, nous sommes tout aussi redevables de répondre à l'autre question. Voulons-nous d'une constitution qui protège la vie du plus faible, la vie de l'innocent? C'est la question à laquelle ma proposition à l'alinéa 1er: «Tout homme, dès sa conception, a droit à la vie», vous demande de répondre. Interrompre une grossesse, c'est tuer une vie humaine. Il s'agit là d'un fait évident

que le professeur Eric Blechschmidt explique de la façon suivante: «La vie humaine commence par la fusion du spermatozoïde et de l'ovule ayant pour résultat irrémédiable la multiplication cellulaire. L'homme ne devient pas un être humain, mais se développe en être humain. Il est homme dès le commencement.»

Même les partisans de l'avortement – j'insiste: les partisans de l'avortement –, comme le docteur Ruedi Dahler, médecin-chef du département de gynécologie-obstétrique de l'hôpital cantonal de Glaris, le confirmait dans les colonnes des «Glarner Nachrichten» du 16 février 1994: «Toute discussion pour déterminer le début de la vie humaine est absurde. La fécondation est déjà la vie. Cela est très clair pour moi. C'est pourquoi une interruption de grossesse est toujours un homicide. Le délai n'entre pas en ligne de compte. Je me charge de culpabilité et, de même, la femme» – personnellement, j'ajouterais: tout comme le père de l'enfant, la famille, l'entourage – «endosse la même culpabilité». Dans le fond, il n'y a aucune échappatoire à ce dilemme.»

La vie d'une femme, la vie d'un homme en gestation doit être protégée. Du fait qu'un enfant pas encore né est indéniablement un être humain, il mérite autant de protection qu'un enfant déjà né, et même davantage parce qu'il est précisément sans défense absolument. L'être humain est le plus grand prodige de l'univers. En lui, et en lui seul, jaillissent mystérieusement la parole, la confiance, l'expérience morale, la nostalgie, les tragédies et les dévouements de l'amour, toutes choses qui font de lui, même avec ses erreurs, la partie la plus noble de la création.

Le droit à la vie de l'être humain est donc le plus noble des droits que nous connaissons. De ce fait, il est légitime de l'ancrer dans la constitution. Mais un tel droit n'a de sens réel que si l'on protège, au-delà de la vie du criminel, la vie de l'enfant innocent et sans défense.

C'est ce que je demande en vous priant d'accepter mon amendement dont je me permets de répéter la teneur: «Tout homme, dès sa conception, a droit à la vie.» Je remercie toutes celles et tous ceux qui, au sein de ce Parlement, sont prêts à assumer leur responsabilité individuelle par un vote sans ambiguïté.

**von Felten** Margrith (S, BS): Namens der SP-Fraktion bitte ich Sie, alle Minderheitsanträge auf der Fahne zu unterstützen.

Besonders wichtig erscheint der SP-Fraktion der Antrag der Minderheit II (Vallender), der das Verbot der Todesstrafe als unantastbaren Kerngehalt der persönlichen Freiheit postuliert. Ich bitte Sie, den Antrag Schmied Walter abzulehnen. Er entspricht dem Text der Initiative «Recht auf Leben», die vor über fünfzehn Jahren deutlich abgelehnt worden ist. Sie bezweckte damals, den Bemühungen zur Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruches einen Riegel vorzuschieben. Ich möchte die Diskussion über den Zeitpunkt des Beginns menschlichen Lebens nicht noch einmal aufrollen. Seit der «Dolly»-Geschichte wissen wir heute mit Sicherheit, dass es für das Basteln von menschlichem Leben keineswegs der Verschmelzung von Ei und Samenzelle bedarf, es genügt der Zugriff auf eine Eizelle, die z. B. bei einer Eierstockoperation verfügbar wird. Die Geschichte mit der Empfängnis stimmt heute eh nicht mehr.

Meine weiteren Ausführungen beziehen sich auf den Antrag der Minderheit III (Goll), der das Selbstbestimmungsrecht der Frau im Bereich von Schwangerschaft und Geburt in der Verfassung verankern will.

Das Selbstbestimmungsrecht der Frau wurde von der Frauenbewegung als Abwehrrecht definiert. Es richtet sich gegen den patriarchalen Staat, der im Bereich Schwangerschaft und Geburt gesetzgeberisch die totale Kontrolle über die Gebärfähigkeit der Frauen installiert hat. Das Selbstbestimmungsrecht der Frau ist nicht in Polarität zum Embryo definiert worden. Es richtet sich gegen alle Formen von staatlichem Zwang: Gebärzwang, Zwangssterilisation und Zwangsabtreibung. Das Selbstbestimmungsrecht richtet sich gegen das geltende Abtreibungsrecht, das in den Strafrechtsbestimmungen ein Selbstbestimmungsrecht der Frau formal negiert.

Es ist dem langwierigen Kampf der alten und der neuen Frauenbewegung zu verdanken, dass das Selbstbestimmungsrecht der Frau durch die Abtreibungspraxis faktisch anerkannt worden ist. Die Schwangerschaftsabbruchbestimmungen sind seit langer Zeit nicht mehr zur Anwendung gekommen.

Das Selbstbestimmungsrecht der Frau, so, wie es von der Frauenbewegung geprägt worden ist, richtet sich auch gegen das Vergewaltigungsrecht der Ehemänner. Bis 1992 galt noch immer: «Wer die Durchsetzung seiner Rechte erzwingt, kann kein Verbrechen begehen.» So stand es wörtlich in einem meiner Lehrbücher. Seit 1992 sind Vergewaltigung und sexuelle Nötigung in der Ehe strafbar, wenn auch nur auf Antrag des Opfers hin.

Das Selbstbestimmungsrecht der Frau gilt nicht absolut. Als Grundrecht ist es den allgemeinen Regeln der Grundrechtsbeschränkungen unterworfen. In der Reproduktionsmedizin werden diesem Recht Schranken gesetzt. Frauen sollen grundsätzlich zum ganzen Angebot der Sterilitätsbehandlung Zugang haben. Die Schranken sind dort zu setzen, wo die Allgemeinheit betroffen ist. Die Auswirkungen des Schwangerschaftsabbruches beschränken sich ausschliesslich auf die Frau selber, allenfalls auf ihre Familie. In der Abtreibungsfrage muss das Selbstbestimmungsrecht vollumfänglich gewährleistet sein.

Schranken sollen aber dort gesetzt werden, wo die Fortschritte der Fortpflanzungsmedizin unerwünschte Auswirkungen auf die Gesamtgesellschaft haben. Schranken sind im geltenden Artikel 24novies der Bundesverfassung und im Reproduktionsmedizingesetz definiert.

Wir leben nicht nur im Patriarchat, das Patriarchat lebt in uns, sagte eine feministische Philosophin. Männer und Frauen haben in unserer Gesellschaft gelernt, patriarchal beschränkt zu denken. Dieses Denken ist insofern beschränkt, als sich das Denken ausschliesslich an Männerrealität orientiert.

Schon Schiller meinte: «Alle Menschen werden Brüder.» Die Gleichung «Mensch gleich Mann» ist ein Grundpfeiler dieses Denksystems. Auch das Recht orientiert sich an der Männerrealität. Frauen sind nur insoweit mitgemeint, als ihre Realität sich mit derjenigen der Männer deckt.

Da Männer nicht schwanger werden, musste die Frauenbewegung ihr Selbstbestimmungsrecht hier erkämpfen. Dieses Recht, das jahrzehntelang, jahrhundertlang immer wieder erstritten und erkämpft werden musste, muss verfassungsrechtlich gesichert werden.

Ich bitte Sie, den Minderheiten I bis III zuzustimmen und den Antrag Schmied Walter abzulehnen.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

## Fünfte Sitzung – Quinzième séance

Donnerstag, 19. März 1998

Jeudi 19 mars 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Leuenberger Ernst (S, SO)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)(Fortsetzung)

A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)(suite)

Art. 9 (Fortsetzung) – Art. 9 (suite)

**Fritschi** Oscar (R, ZH): Die FDP-Fraktion bittet Sie, bei Artikel 9 alle Minderheits- und Einzelanträge abzulehnen und damit durchwegs auf der Linie der Mehrheit zu bleiben.

Vorab ist der FDP-Fraktion klar, dass die Neuaufnahme eines «Rechtes auf Leben und auf persönliche Freiheit» in den Grundrechtskatalog der Verfassung nicht dazu gebraucht werden kann – ich bin beinahe versucht zu formulieren: missbraucht werden darf –, um die Frage des Schwangerschaftsabbruches in die eine oder andere Richtung zu regeln. Eine derart umstrittene politische Frage im Rahmen der Verfassungsreform lösen zu wollen, hat so offensichtlich nichts mit Nachführung zu tun, dass nur schon die Absicht annähernd einen Verstoß gegen Treu und Glauben darstellt. Der Antrag der Minderheit III (Goll) und der Einzelantrag Schmied Walter sind deshalb vorweg abzulehnen.

Der Antrag der Minderheit I (Hubmann), den Begriff «Mensch» durch den Begriff «Person» zu ersetzen, wird ebenfalls mit der Befürchtung begründet, andernfalls werde in der Frage des Schwangerschaftsabbruches ein Entscheid vorweggenommen. Nur beim Begriff «Person» sei durch das Zivilgesetzbuch klar definiert, dass deren Existenz mit der Geburt beginnt. Hier genügt indessen unseres Erachtens – sofern dies überhaupt nötig ist – die klare Feststellung zuhanden der Materialien, dass Artikel 9 die Frage des Schwangerschaftsabbruches nicht präjudiziert.

Die Systematik, dass die Verfassung von «Mensch» spricht, wenn es unmittelbar um das Menschsein geht, dass sie dagegen von «Person» spricht, wenn es um ein Grundrecht geht, das auch juristischen Personen zukommen kann, sollte nicht durchbrochen werden.

Schliesslich empfiehlt Ihnen die FDP-Fraktion auch, den Antrag der Minderheit II, die von Frau Vallender vertreten wird, abzulehnen. Wenn ich da so etwas kühl und förmlich «Frau Vallender» sage, dann möchte ich betonen, dass das nichts damit zu tun hat, dass sie bei diesem Minderheitsantrag Bannerträgerin eines etwas ungewohnten Heeres ist, sondern dass sie sich bisher noch nicht hat entscheiden können, ob sie von mir an diesem Pult lieber als Fraktionsfreundin oder als Fraktionschwester bezeichnet werden will.

Frau Vallender möchte die Todesstrafe «in jedem Fall» verbieten lassen und begründet das damit, dass jedes Grundrecht durch das Gesetz eingeschränkt werden könne. Also gelte es, dieses Grundrecht notstandsfest auszugestalten. Da widersprechen allerdings die «Hofjuristen». Einerseits sagen sie, durch das zweite Fakultativprotokoll zum Uno-Pakt II sei gewährleistet, dass dieses Verbot absolut sei. Umgekehrt habe sich die Lehre von den notstandsfesten Grundrechten noch nicht so weit verfestigt, dass man das in eine Nachführung hineinnehmen solle.

Aber mir scheint eigentlich das sprachliche Argument das wesentlichste zu sein. Solche Wortverstärkungen wie «in jedem Fall» führen letzten Endes zum genauen Gegenteil, nämlich zu einer Schwächung der Sprache. Wir haben uns bereits daran gewöhnt, dass die junge Generation nichts mehr «cool» findet, sondern höchstens noch «echt cool»; aber diese Tendenz sollten wir nicht noch in die Verfassung hineinbringen. Wenn es in Fällen, wo man etwas verbieten will oder – um auch eine Wortverstärkung zu brauchen – wo man etwas «tatsächlich», «wirklich» und «echt» verbieten will, die Zusatzformulierung «in jedem Fall» bräuchte, dann würde damit ja gleichzeitig ausgesagt, dass die übrigen Verbote in der Verfassung offenbar nur «im Prinzip», «bis auf Ausnahmen» oder gar nur «in der Regel» gelten würden. Damit kommt die FDP-Fraktion zum Schluss, Ihnen alle Minderheitsanträge zu Artikel 9 zur Ablehnung zu empfehlen.

**Zwygart** Otto (U, BE): In Artikel 9 werden wirklich Grundfragen gestellt, und bei dem, was man hier regelt, nämlich das Recht auf Leben, darf es keinesfalls Abstriche geben.

Die LDU/EVP-Fraktion wird für die Mehrheit stimmen.

Schon die Relativierung der Minderheit I, die von der «Person» und nicht mehr vom Menschen spricht, lehnen wir ab. Einerseits ist es eine systematische Frage, wie das vorhin auch Herr Fritschi wieder erklärt hat. Die Begriffe «Mensch» und «Person» sind klar anwendungsgestuft und dürfen hier keinesfalls eine Abschwächung erfahren. Darum plädieren wir für die Mehrheit.

Nun ist auch die Frage nach dem Schwangerschaftsabbruch gestellt worden, vor allem im Zusammenhang mit dem Antrag der Minderheit III. Die Minderheit III will ein absolutes Selbstbestimmungsrecht der Frau. Es fragt sich, ob dann hier die Fristenlösung nicht zu restriktiv wäre. Würden wir hier nicht Türen öffnen, die wir dann überhaupt nicht mehr schliessen können, wenn die Minderheit III zum Zuge käme?

Dementsprechend ist es an sich sehr begrüssenswert, dass Herr Schmied Walter einen Einzelantrag gestellt hat. Er zeigt die andere Position: Mensch ist man von der Zeugung an. Dieser Tatsache wurde hier zwar auf Umwegen auch widersprochen, aber ohne diese Definition bekommen wir riesige Probleme; und wenn wir dann über die Fristenlösung sprechen, werden wir dieser Frage auch noch vertieft nachgehen. Neben der parlamentarischen Initiative Haering Binder für eine Fristenlösung (93.434, «Schwangerschaftsabbruch») liegt ja auch die Volksinitiative «für menschenwürdige Fortpflanzung» auf dem Tisch des Hauses, und beide zwingen uns, mehr über den Lebensanfang und indirekt dann auch über das Lebensende nachzudenken. Die Minderheit III (Goll) beantragt ein absolutes Selbstbestimmungsrecht der Frau. Dabei werden Helferinnen und Helfer links und rechts in Anspruch genommen, ja gezwungen, eventuell am Tötungsakt von menschlichem Leben teilzunehmen. Das wird hier dann nicht geregelt.

Schon nur diese Nebenbemerkung zeigt auf, wie problematisch ein solcher Antrag ist. Mit der klaren Definition des Lebensanfangs, wie Kollege Schmied Walter sie beantragt, würden viele Unsicherheiten aus dem Wege geräumt, während der Antrag der Minderheit III nur Unsicherheiten schafft. Darum sind wir der Meinung: Schützen wir menschliches Leben an sich! Schaffen wir keinen Widerspruch in diesem Artikel, und lehnen wir die Minderheit III ab! Wenn das Selbstbestimmungsrecht der Frau über das Recht auf Leben gestellt wird, öffnen wir trotz aller Beteuerungen die Tür zu einer fragwürdigen Entwicklung.



Zur Minderheit II (Vallender), die den Zusatz des Verbotes der Todesstrafe in jedem Fall beifügen will: Es ist interessant, dass viele Unterzeichner der Minderheit III auch den Antrag der Minderheit II unterzeichnet haben. Hier soll dann das Töten in jedem Fall verboten sein!

Einem Verbot auf Verfassungsebene, wie es hier stipuliert ist, kann ich zustimmen. Grundsätzlich ist aber zu bemerken: Man kann natürlich auch – wie das zu Recht gesagt wurde – etwas zu stark verstärken. Aber aus meiner Sicht – deshalb habe ich dieser Minderheit II (Vallender) auch zugestimmt – ist es eben so, dass das Töten an sich verboten sein soll.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Le groupe libéral vous invite à soutenir la proposition de la majorité de la commission et à rejeter les trois propositions de minorité ainsi que la proposition Schmied Walter; en réalité, ces propositions de minorité posent fondamentalement deux questions.

1. La première, c'est celle du début de la vie. S'il vous plaît, n'introduisez pas dans l'article 9 la question du début de la vie: ce n'est pas la question que veut régler cet article. Nous l'avons dit très clairement en commission, le rapporteur de langue française l'a répété hier dans son introduction: nous ne prenons pas position sur cette question controversée, qui doit faire l'objet d'un autre débat dans notre Conseil, et qui aura lieu. La question du début de la vie n'est pas réglée à l'article 9. Nous avons voulu expressément l'exclure parce qu'on ne peut pas introduire une nouveauté – comme le souhaiterait par exemple la minorité III – à l'occasion de la mise à jour de la constitution, c'est tout à fait évident.

La proposition de minorité I ne résout d'ailleurs absolument pas le problème: ceux qui considèrent que la vie commence à la conception diront qu'une «personne» est créée dès la conception. Par conséquent, remplacer simplement «tout homme» par «toute personne» ne change rien au problème. On ne fait que le déplacer. Même si on acceptait cette proposition de minorité I, la question demeurerait: quand commence la personne? Mais cette question n'est pas posée ici. Quant à la proposition de minorité III, je trouve que, paradoxalement, Mme Goll apporte de l'eau au moulin de ceux qui prétendent que la vie commence à la conception. Elle place dans un article sur le droit à la vie et la liberté personnelle le droit à l'autodétermination des femmes. Ça veut dire que, dans le cadre de la vie, il y a une restriction, qui est l'autodétermination des femmes. C'est donc au fond un argument en faveur de la thèse de ceux qui considèrent que la vie commence à la conception, et pour deux motifs: d'abord, parce que elle va en sens contraire, et c'est une sorte d'auto-goal que marquerait Mme Goll avec sa proposition de minorité III; puis, parce que, vraiment encore une fois, cette question n'est pas posée à l'article 9. Il faut donc rejeter la proposition de minorité III.

D'ailleurs, je me demande aussi ce que cette proposition de minorité III a à faire avec la mise à jour de la constitution. Manifestement, c'est une nouvelle notion qui est introduite. Et il faut dire qu'on ne peut pas mettre en cause la révision totale de la constitution en introduisant tout d'un coup des nouveautés de ce genre, qui provoqueront sans aucun doute une opposition extrêmement forte à cause de cette simple phrase.

2. Reste la proposition de minorité II (Vallender). Mme Vallender voudrait s'assurer qu'on ne puisse pas remettre en cause l'interdiction de la peine de mort. Elle pense qu'en ajoutant les mots «dans tous les cas» – qui devraient d'ailleurs, je le fais remarquer, figurer dans le texte français à la fin de la phrase, et non pas avant le verbe –, on renforce l'interdiction de la peine de mort. A mon avis, c'est une illusion complète. Si un jour le peuple suisse voulait supprimer l'interdiction de la peine de mort telle qu'elle est prévue dans le texte du Conseil fédéral, eh bien, il faudrait faire deux choses: il faudrait dénoncer une convention internationale et modifier la constitution. Et si l'on adopte le texte de la minorité II et que le peuple suisse veut supprimer l'interdiction de la peine de mort, il faut faire deux choses: il faut dénoncer une convention internationale et changer la constitution. C'est donc exactement la même chose, dans les deux cas. Et, même avec toute la volonté que nous avons, nous ne pou-

vons pas, aujourd'hui, engager des générations futures, pour 30, 40, 50 ans. C'est absolument impossible! Nous ne pouvons faire un texte qui lie éternellement les générations qui nous succéderont.

Par conséquent, nous sommes d'accord pour l'interdiction de la peine de mort. Mais les mots «dans tous les cas» ont pour seul effet finalement, comme tous ces adverbes qu'on ajoute après un mot qui est tout à fait clair – lorsqu'on dit: «c'est interdit», il n'y a pas des choses qui sont plus ou moins interdites; si c'est interdit, c'est interdit! –, d'affaiblir la langue et de distinguer entre des choses qui sont plus ou moins interdites. C'est comme ce que l'on avait hier: une dignité humaine qui est plus ou moins inviolable. La dignité humaine est inviolable, la peine de mort est interdite. Il est inutile d'ajouter des adjectifs qui affaiblissent finalement le sens de la langue. C'est la raison pour laquelle nous vous invitons à rejeter les trois propositions de minorité.

**Föhn Peter (V, SZ):** Jeder Mensch hat ein Recht auf Leben, und die Todesstrafe soll verboten sein. Dem widerspricht überhaupt niemand. Ja, es ist ein klares und wichtiges Grundrecht zu leben. Die Minderheit II beantragt, die Todesstrafe in jedem Fall zu verbieten. Wenn ich aber in der Fahne weiterlese, stehen mir vorerst die Haare zu Berge.

Hier spreche ich die Minderheit III an, welche von Frau Goll – mit geschichtlicher Abhandlung, Zitaten und Umfrageergebnissen bereichert – vertreten wurde. Wie schon mein Vorredner Zwygart ausführte, haben die Minderheiten II und III zum Teil genau die gleichen Unterzeichnerinnen und Unterzeichner. Das ist doch kaum ernst zu nehmen, das ist ein Widerspruch! Einerseits wird die Todesstrafe in jedem Fall verboten, andererseits muss das Selbstbestimmungsrecht von Frauen im Bereich von Schwangerschaft und Geburt gewährleistet werden, gemäss vorliegendem Antrag sogar während der ganzen Schwangerschaft.

Ich frage mich, ich frage Sie: Sind wir so weit zu glauben, dass das Leben erst bei der Geburt beginnt? Nein! Einmal mehr betone ich, dass eine schwangere Frau von Beginn an Leben und gegen Schluss der Schwangerschaft einen vollwertigen Menschen, eine Person, in sich trägt. Der Staat ist verpflichtet – auch wir sind es –, dieses Leben zu schützen. Oder ist nichtgeborenes Leben minderwertig oder gar nichts wert? Artikel 9 mit dem Titel «Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit» gilt für jedes menschliche Leben, das geborene wie das ungeborene. So gehören die Minderheitsanträge, wie Herr Leuba ausführte, nicht hierher.

Ich will keine Debatte über Fristenlösung respektive Schwangerschaftsabbruch heraufbeschwören. Ich frage mich nur: Was heisst hier «Selbstbestimmungsrecht»? Einerseits fordert man mit aller Vehemenz die Gleichstellung von Mann und Frau. Aber hier bei Schwangerschaft und Geburt wäre der Mann respektive der Vater – und, was ich noch viel schlimmer finde, das ungeborene Kind – anscheinend ausgenommen oder eben nicht gleichgestellt. Interessanterweise haben die genau gleichen Damen und Herren Nationalräte bei Artikel 7 einen Minderheitsantrag eingereicht mit der Forderung nach Gleichstellung von Mann und Frau in allen Lebenslagen. Wo ist da die Logik?

Oder kommt heute Selbstbestimmungsrecht bzw. Selbstbestimmung vor dem Schutz von Leben? Da verstehe ich die Antragsteller aus dem linken Lager überhaupt nicht, die doch sonst alles Leben hochhalten. Oder könnte es vielleicht gar Egoismus sein? Da kommt der Einzelantrag Schmied Walter sogar wesentlich logischer daher.

Die Mehrheit der SVP-Fraktion stimmt bei Artikel 9 der Kommissionenmehrheit zu. Alles andere ist unserer Meinung nach nicht Nachführung. Ich bitte Sie, diesem Beispiel zu folgen. Zum Schluss fordere ich die Kommissionssprecherin mit aller Deutlichkeit auf, heute unmissverständlich die Mehrheit der Kommission zu vertreten. Verhalten Sie sich nicht wie gestern bei der Behandlung von Artikel 7, wo Sie Ihrer persönlichen Meinung klar den Vorrang gegeben haben.

**Hubmann Vreni (S, ZH),** Berichterstatterin: Artikel 9 schützt das Recht auf Leben und die persönliche Freiheit. Diese

Rechte sind bereits heute ungeschriebenes Verfassungsrecht. Das Recht auf Leben ist auch in Artikel 2 der EMRK, in Artikel 6 des Uno-Paktes II und in Artikel 6 des Uno-Übereinkommens über die Rechte des Kindes verankert. Auch das Verbot der Todesstrafe ist bereits geltendes Recht.

Im Antrag der Minderheit I geht es – wie es gesagt worden ist – um eine terminologische Frage. Diese Minderheit schlägt vor, anstelle des Begriffes «Mensch» den Begriff «Person» zu verwenden, dies in Anlehnung an Artikel 31 des ZGB, der den Beginn der Rechtspersönlichkeit festlegt. Damit soll verhindert werden, dass der Streit um die Fristenlösung im Rahmen der Verfassungsnachführung ausgetragen wird. Die Kommission bevorzugte mit 23 zu 11 Stimmen den Begriff «Mensch», weil sie vermeiden wollte, dass auch juristische Personen damit gemeint sein könnten. Die Kommission, Herr Bundesrat Koller, sowie die Vertreter der Verwaltung waren sich aber einig, dass dieser Begriff keine präjudizierende Wirkung im Hinblick auf die Regelung des Schwangerschaftsabbruches haben kann. Die Diskussion um die Fristenlösung ist eine politische Diskussion und kann nicht im Rahmen der Nachführung entschieden werden. Ich bitte Herrn Bundesrat Koller, dies hier nochmals mit aller Deutlichkeit zu sagen.

Die Minderheit II (Vallender) will sicherstellen, dass das Verbot der Todesstrafe nicht in besonderen Notstandsfällen eingeschränkt werden kann. Nach den Ausführungen des Direktors des Bundesamtes für Justiz ist dieser Zusatz nicht notwendig, weil die internationale Absicherung sehr gut ist. Wie es Herr Fritschi bereits erwähnt hat, verbieten das 6. Zusatzprotokoll zur EMRK und der Uno-Pakt II sowohl die Todesstrafe als auch ihre Wiedereinführung.

Trotz dieser Zusicherungen wurde der Antrag Vallender nur knapp – mit 18 zu 15 Stimmen bei 1 Enthaltung – abgelehnt. Der Antrag der Minderheit III, das Selbstbestimmungsrecht von Frauen im Bereich von Schwangerschaft und Geburt sei zu gewährleisten, wurde von der Kommission mit 23 zu 11 Stimmen abgelehnt. Das Hauptargument der Gegner war, dass diese Bestimmung über das geltende Recht hinausgehe und darum in einer Nachführung keinen Platz habe.

Das gleiche Argument können wir beim Einzelantrag Schmied Walther anführen, der in der Kommission nicht diskutiert wurde, weil er noch nicht vorlag. Dieser Antrag geht ganz klar über die Nachführung hinaus, und ich empfehle Ihnen, diesen Antrag abzulehnen. 1985 haben 70 Prozent der Schweizer Stimmenden die Initiative «Recht auf Leben» abgelehnt. Es kann deshalb heute nicht der Moment sein, diese Regelung im Rahmen der Nachführung wieder einzuführen. Es braucht dazu eine politische Diskussion.

**Vallender** Dorle (R, AR): Ich möchte eine Erklärung abgeben. Auf der sachlichen Ebene möchte ich festhalten, dass die Minderheit II, die ich vertrete, beantragt, zusätzlich auch Absatz 2 der Fassung der Mehrheit zu ändern. Wir gehen auf die Fassung des Bundesrates zurück, die er ursprünglich in seinem Vorentwurf 1995 und auch jetzt im Vorentwurf 1996 gewählt hat.

Meinem «Fraktionsbruder» Oscar Fritschi möchte ich sagen, dass die Frage der Todesstrafe keine Frage der Semantik ist. Man macht es sich doch sehr einfach, wenn man diese Frage auf die Wortwahl reduziert. Das gleiche gilt auch für Herrn Leuba, dem ich doch sagen möchte, dass die Lehre der notstandsfesten Rechte gerade besagt, dass in diesem Fall – wenn diese Formulierung durchkäme – eine Volksinitiative für ungültig erklärt werden müsste. Die Lehre der notstandsfesten Rechte besagt eben, dass eine Abänderung der Verfassung für diesen Fall dann nicht mehr möglich wäre.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Die geltende, geschriebene Bundesverfassung kennt das Recht auf Leben und das Grundrecht der persönlichen Freiheit nicht. Diese Bestimmung geht daher auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zurück. Das Bundesgericht hat beide Rechte ausdrücklich als ungeschriebene verfassungsmässige Rechte anerkannt. Diese Bestimmung nimmt zudem das Verbot der Todesstrafe von Artikel 65 der Bundesverfassung und das Folterverbot auf. Im Völkerrecht sind diese Rechte in verschiedenen Abkom-

men garantiert, zum Beispiel das Recht auf Leben in Artikel 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention, das Verbot der Todesstrafe in Artikel 1 des zweiten Fakultativprotokolls zum Uno-Pakt II.

Die Frage nach dem Beginn des Lebens wird mit dieser Bestimmung nicht beantwortet. Das ist ein Problem, das in erster Linie vom Gesetzgeber gelöst werden muss. Das ist schon heute der Fall. In einzelnen Rechtsgebieten werden die Frage des Schutzes des Lebens und vor allem die Frage nach dem Zeitpunkt des Beginns dieses Schutzes unterschiedlich gelöst, so beispielsweise in Artikel 31 Absatz 2 ZGB, wo festgehalten wird: «Vor der Geburt ist das Kind unter dem Vorbehalt rechtsfähig, dass es lebendig geboren wird.» Strafrechtlich beginnt der Schutz bekanntlich nach der Nidation. Die Formulierung «jeder Mensch» zur Bezeichnung der Adressaten des Rechtes auf Leben lässt alle Möglichkeiten offen.

Zum Antrag der Minderheit I (Hubmann): Das in Artikel 9 Absatz 1 des bundesrätlichen Verfassungsentwurfes statuierte Recht auf Leben steht definitionsgemäss nur natürlichen Personen zu. Absatz 2 garantiert die persönliche Freiheit, die sowohl von Schweizern wie von Ausländern angerufen werden kann. Demgegenüber sind juristische Personen nicht Träger der persönlichen Freiheit, und schon von dieser Terminologie her ist dieser Minderheitsantrag abzulehnen, denn mit der Formulierung «jede Person» würden wir als Rechtsträger auch juristische Personen erfassen. Ich glaube, Frau Stump will das selber auch nicht, sondern ihr geht es um die Frage, ab wann der Schutz des Lebens beginnt. Wie ich gesagt habe, muss diese Frage durch den Gesetzgeber in den einzelnen Rechtsgebieten gesondert gelöst werden.

Die Minderheit II (Vallender) beantragt, das absolute Verbot der Todesstrafe besonders zu verankern und überdies in Absatz 1 aufzunehmen. Die Wendung «in jedem Fall» wurde ursprünglich in Absatz 2 des bundesrätlichen Verfassungsentwurfes ebenfalls verwendet. Wir möchten Ihnen aber vorschlagen, auf diese Formulierungen sowohl in Absatz 1 wie in Absatz 2 zu verzichten. Der Bundesrat hat ursprünglich die Wendung «in jedem Fall» gebraucht, um die Unantastbarkeit gewisser Aspekte der persönlichen Freiheit zu verdeutlichen. In der Folge hat sich jedoch im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens und auch im Rahmen der Kommissionsberatungen gezeigt, dass diese juristische Wendung nicht durchgehend von allen gleich verstanden wird, sondern im Gegenteil Anlass zu Missverständnissen gibt. Zudem ergibt sich die Kerngehaltsgarantie für alle Grundrechte aus Artikel 32, und wir sind daher der Meinung, dass es besser ist, wenn wir sowohl in Absatz 1 wie in Absatz 2 auf die Wendung «in jedem Fall» verzichten.

Hinsichtlich der Gewährleistung des Selbstbestimmungsrechtes von Frauen im Bereich von Schwangerschaft und Geburt – d. h. hinsichtlich des Antrages der Minderheit III – weise ich darauf hin, dass bis heute weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung die Frage, ab welchem Zeitpunkt die Schutzwirkung des Rechtes auf Leben beginnt, allgemeingültig beantwortet haben. Auch in der neuen Verfassung soll diese Frage vorerst offenbleiben, auch wenn unbestritten ist, dass der Schutz mit dem Beginn des Lebens einsetzt.

Darüber hinaus ist nicht zu vergessen, dass die Artikel 118 und 119 des Strafgesetzbuches – heute noch geltendes Recht – die Abtreibung unter Strafe stellen. Die verfassungsrechtliche Verankerung eines Selbstbestimmungsrechtes in diesem Bereich wäre daher ganz klar eine rechtspolitische Neuerung, die im Rahmen der Nachführung keinen Platz hat. Wir werden diese Frage noch in diesem Jahr im Rahmen der Behandlung der parlamentarischen Initiative Haering Binder in aller Tiefe miteinander diskutieren.

Ich beantrage Ihnen daher auch die Ablehnung des Antrages der Minderheit III.

Umgekehrt beantrage ich Ihnen auch die Ablehnung des Antrages Schmied Walther. Wir müssen die Frage des Schwangerschaftsabbruchs, wie gesagt, dann im Rahmen der Beratung der neuen Bestimmungen des Strafgesetzbuches in aller Tiefe und mit aller Gründlichkeit miteinander behandeln. Es wäre verfehlt – sowohl in der einen Richtung, wie das Herr

Schmied beantragt, als auch in der anderen Richtung, wie das die Minderheit Goll beantragt –, irgendwelche Präjudizien zu schaffen.

Zusammenfassend beantrage ich Ihnen daher, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und alle Minderheitsanträge abzulehnen.

**Stump Doris** (S, AG): Ich danke Herrn Bundesrat Koller für die Klärung der Fragen, die mit dem Antrag der Minderheit I aufgeworfen worden sind, und ich ziehe – nach Absprache mit Frau Hubmann – den Antrag der Minderheit I zurück. Ich nehme allerdings auch an, dass der Rat den Einzelantrag Schmied Walter ablehnen wird, sonst würde die ganze Debatte neu entfacht.

Abs. 3 – Al. 3

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag der Minderheit III	66 Stimmen
Für den Antrag Schmied Walter	50 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Minderheit III	53 Stimmen
Dagegen	90 Stimmen

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2

**Präsident:** Der Antrag der Minderheit I (Hubmann) ist zurückgezogen worden.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	86 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	67 Stimmen

## Art. 10

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Schlüer*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag Keller Christine*

(Zusatzantrag zum Antrag der Minderheit II)

Abs. 2

Opfer von Gewalt und sexueller Ausbeutung haben Anspruch auf besondere Hilfe und Unterstützung.

*Proposition Schlüer*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition Keller Christine*

(proposition complétant la proposition de la minorité II)

Al. 2

Les personnes victimes de violences ou d'abus sexuels ont droit à une aide et à une assistance particulières.

**Pelli Fulvio** (R, TI), rapporteur: Cette disposition garantit à toute personne dans le besoin le droit de bénéficier d'une assistance sociale minimale, matérielle et personnelle. Suivant en cela l'avis pratiquement unanime de la doctrine, le Tribunal fédéral, le 27 octobre 1995, a posé le principe que le droit à des conditions minimales d'existence a le rang de droit constitutionnel non écrit. Mais ce qui est garanti est seulement ce qui est indispensable au maintien d'une existence décente, prévenant de cette façon un état de mendicité qui serait indigne de la condition humaine. Ce droit fondamental ne garantit donc qu'une survie décente. L'octroi de prestations allant au-delà de ce minimum peut être prévu par la législation, mais ne constituera pas une concrétisation du droit fondamental au minimum vital.

Par ce droit à des conditions minimales d'existence qu'on propose, tout comme le Conseil des Etats, de définir comme un droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse,

on n'introduit pas une compétence fédérale à fixer des prestations minimales. Ce sera la jurisprudence qui devra définir, cas par cas, quand les conditions pour mener une existence conforme à la dignité humaine ne seront plus données. Par rapport au projet du Conseil fédéral, les deux Chambres ont précisé explicitement que le droit à l'aide dépend de l'impossibilité de la personne à subvenir à son entretien. Il s'agit pour cela d'un droit fondamental, de caractère subsidiaire.

La commission a rejeté, par 21 voix contre 13, la proposition de la minorité II qui voulait, dans un alinéa 2 qu'elle se propose d'ajouter, préciser que les victimes de la violence auraient droit à une aide plus importante que celle garantie par l'alinéa 1er. La majorité de la commission est d'avis que la protection des victimes de la violence est suffisamment garantie par l'article 115 du projet.

Dans ce sens, je vous demande aussi de rejeter la proposition Keller Christine, qui prévoit une version plus élaborée de la proposition de la minorité II.

**Gross Jost** (S, TG): Ich stelle für die Minderheit I nicht eine inhaltlich andere Fassung, aber eine andere Formulierung des sozialen Grundrechtes auf Existenzsicherung zur Diskussion, das die Sozialhilfe ausdrücklich nennt, und zwar im Sinne eines entsprechenden Antrages der SGK-NR:

Das Recht auf Existenzsicherung ist ein vom Bundesgericht anerkanntes, ungeschriebenes Grundrecht. Demnach ist die Sicherung elementarer menschlicher Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Obdach die Bedingung menschlicher Existenz und Entfaltung überhaupt und gleichzeitig unentbehrlicher Bestandteil eines rechtsstaatlichen und demokratischen Gemeinwesens. Soweit die Ausführungen des Bundesgerichtes. Es ist auch die klassische Formel des Bundesgerichtes bei der Anerkennung ungeschriebener Grundrechte.

Das Bundesgericht hat hier eine von der Lehre längst geforderte Ausdehnung des Grundrechtsschutzes auf eine minimale Existenzsicherung vollzogen. Das Bundesgericht – das ist sehr wichtig – verweist in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf die Sozialhilfegesetzgebung der Kantone. Verfassungsrechtlich geboten – so das Bundesgericht – sei, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar sei und vor einer unwürdigen Betteexistenz zu bewahren vermöge.

In diesem Verweis auf die Sozialhilfegesetzgebung der Kantone zur Konkretisierung des Grundrechtes liegt auch der Kern des entsprechenden Antrages der SGK-NR an die Verfassungskommission. Demnach ist Hauptziel der Vorlage, das Recht auf Existenzsicherung und damit auf Sozialhilfe in der Verfassung zu verankern. Es soll eine verfassungsmässige Basis für eine an einheitliche bundesgerichtliche Mindestgarantien gebundene Sozialhilfepraxis geschaffen werden, die bekanntlich in den Kantonen doch sehr unterschiedlich ist. Das würde es erlauben, einen einheitlichen Rahmen zu setzen.

Dabei ist unter Sozialhilfe ein Bündel von Massnahmen zu verstehen, die insbesondere Unterstützung in finanzieller, medizinischer und beraterischer Hinsicht umfassen. Gerade die Beratung ist ein sehr wichtiges Element. Es geht ja nicht darum, nur die materielle Sicherung abzudecken. Über die finanzielle Hilfe hinaus ist vor allem auch die soziale und gesellschaftliche Integration und Reintegration der Betroffenen, die Hilfe zur Selbsthilfe, Ziel der Sozialhilfe. Weil auch das Bundesgericht den Rechtsanspruch im Rahmen der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung versteht, ist es sinnvoll, wenn ebenfalls der verfassungsrechtliche Anspruch an diesen Begriff und das damit verbundene Instrumentarium anknüpft.

Eine Ausweitung des Anspruchsinhaltes ist damit nicht verbunden, denn wie gesagt: Schon bisher setzte das Sozialhilferecht der Kantone nach dem ausdrücklichen Willen des Bundesgerichtes Inhalt und Grenzen des Rechtes auf soziale Existenzsicherung fest.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit I mit seinem klareren Anspruchsinhalt den Vorzug zu geben.

Ich beantrage hier auch die Ablehnung des Antrages Schlüer, wobei mir nicht klar ist, warum hier Herr Schlüer einen Antrag stellt, denn der Antrag der Mehrheit entspricht ja

der ständerätlichen Fassung. Deshalb müssen Sie wohl diesen Antrag zurückziehen.

**Gysin Remo** (S, BS): Artikel 10 ist im Zusammenhang mit Artikel 115 zu betrachten. In Artikel 115 ist die Opferhilfe als Pflicht des Bundes und der Kantone angesprochen. In Artikel 10 hingegen geht es um die Verankerung eines entsprechenden Grundrechtes der Opfer. Es handelt sich also nicht um eine Verdoppelung, sondern um eine notwendige Ergänzung.

Der Entwurf des Bundesrates ist leider sehr eingeschränkt formuliert und garantiert nur minimalste Hilfe. Gemäss bundesrätlicher Erläuterung ist hier – wie schon gesagt worden ist – lediglich die Überlebenshilfe in Form von Nahrung, Kleidung und Obdach angesprochen. Das genügt in keiner Weise und entspricht auch nicht heutigen Erkenntnissen und heutiger Praxis.

Ein Absatz 2 gemäss Antrag der Minderheit II zugunsten der Opfer von Gewalt ist deswegen unbedingt nötig. Auch in den Einsätzen und bei den Hilfeleistungen des Schweizerischen Katastrophenhilfekorps, des IKRK, des UNHCR oder des SRK in den Kriegsgebieten wurde klar, dass Kriegsoffer, Folteropfer, Opfer von Gruppenverbrechen und von Vergewaltigungen dringend zusätzliche Hilfe benötigen. Dies gilt selbstverständlich auch für Gewaltopfer in der Schweiz. Folter, Gruppenverbrechen, Vergewaltigungen gibt es nicht nur in Kriegsgebieten, sondern auch in der Schweiz. Es entspricht den Erfahrungen der rund 75 Opferberatungsstellen und auch anderer sozialer und medizinischer Institutionen, dass z. B. Opfer sexueller Gewalt oft Jahre brauchen, bis sie über ihre Erfahrungen sprechen können. Mit früherer therapeutischer Hilfe sind die Heilungschancen grösser und wird die soziale Integration wesentlich erleichtert.

In einer Pressemitteilung des EJPD vom 25. Februar dieses Jahres wurde denn auch darauf hingewiesen, dass eine Verbesserung der Opferhilfe angebracht ist. Genugtuung bei schwerer Betroffenheit des Opfers und materielle Entschädigung zur Deckung des entstandenen Schadens genügen bei einer schweren Verletzung der Psyche nicht.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit II und auch den Antrag Keller Christine, der jetzt dann gleich begründet wird, zu unterstützen.

Ich habe noch eine persönliche Bitte an Sie, Herr Bundesrat: Bitte sagen Sie hier nicht, das würde nicht in die Nachführung passen!

**Keller Christine** (S, BS): Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit II (Gysin Remo) für einen neuen Absatz 2 von Artikel 10, verbunden mit meinem Zusatzantrag, zuzustimmen. Wie Herr Gysin bereits ausgeführt hat, geht es uns darum, auch und gerade den Opfern von Gewalt – und gemäss meinem Zusatzantrag von sexueller Ausbeutung – besondere Hilfe und Unterstützung zu garantieren. Ihnen soll also – abgesehen vom Opferhilfeartikel 115 im Kompetenzteil des Verfassungsentwurfes – ein Anspruch, ein Recht auf positive Leistungen von seiten des Staates eingeräumt werden. Es ist wichtig, dass dieser Anspruch der Gewaltopfer im Grundrechtsteil und nicht nur, wie Herr Pelli gemeint hat, im Kompetenzteil der Verfassung verankert wird. Sinn meines Zusatzantrages zum Antrag der Minderheit II ist es festzuhalten, dass dieser Anspruch auch für die Opfer von sexueller Ausbeutung Geltung hat.

In den letzten Jahren ist häufiger denn je zuvor über sexuelle Ausbeutung von Kindern, Jugendlichen und jungen Frauen geschrieben und gesprochen worden. Alarmierende Befunde von wissenschaftlichen Studien, wonach jedes vierte Mädchen und jeder achte Junge betroffen seien, haben die Öffentlichkeit aufgerüttelt und das Thema aus seiner bisherigen Tabuzone hervorgehoben. Die sexuelle Ausbeutung wird definiert als eine sexuelle Handlung an einem Kind, das aufgrund seiner emotionalen und intellektuellen Entwicklung nicht in der Lage ist, dieser Handlung informiert und frei zuzustimmen. Dabei nützt der Erwachsene die ungleichen Machtverhältnisse zwischen Kindern und Erwachsenen aus, um das Kind oder den Jugendlichen bzw. die Jugendliche zur Kooperation

zu überreden oder zu zwingen. Ein wesentliches Merkmal ist in fast allen Fällen die Verpflichtung zur Geheimhaltung. Diese verurteilt das Kind zu Sprachlosigkeit, Wehrlosigkeit und Hilflosigkeit. Sexuelle Ausbeutung findet in den meisten Fällen in der Familie oder ihrer nahen Umgebung statt. Die betroffenen Kinder und Jugendlichen werden durch den erlittenen Übergriff und den damit verbundenen Vertrauensmissbrauch heftigen Gefühlsverwirrungen ausgesetzt. Gerade die Forderung der Täter nach Geheimhaltung zwingt sie in die Isolation und oft in ein Leben voller Angst. Diese Opfer benötigen wie alle Gewaltopfer spezifische Hilfe und Unterstützung. Die Unterstützung soll dabei, wie es schon das Konzept des Bundesrates zu Artikel 10 der Bundesverfassung vorsieht, zugleich materielle wie auch persönliche Hilfe, also Beratung und Betreuung, umfassen. Gerade die Opfer von sexueller Ausbeutung benötigen Beratung und Betreuung durch spezifische, niederschwellige Fachstellen, wo sie das Erlebte aufarbeiten und so die Folgen lindern können. Zentral ist dabei auch der Schutz der Betroffenen vor weiterer Ausbeutung. Noch ist in der Schweiz das entsprechende Auffangnetz mit dem spezifischen Angebot für diese Opfer zu wenig ausgebaut.

Der Antrag der Minderheit II (Gysin Remo), ergänzt durch meinen Zusatzantrag, möchte den Opfern von Gewalt und sexueller Ausbeutung ein Recht auf die dringend notwendige Hilfe und Unterstützung garantieren.

Bitte stimmen Sie deshalb diesen Anträgen zu.

**Präsident:** Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei Artikel 10 der Mehrheit zustimmt.

**Vallender Dorle** (R, AR): Die Minderheit I will unter dem Titel «Recht auf Existenzsicherung» ein eigentliches Recht auf Sozialhilfe statuieren. Die FDP-Fraktion anerkennt grundsätzlich, dass ein menschenwürdiges Leben ohne Obdach, Nahrung, Kleidung und medizinische Grundversorgung nicht möglich ist. Sie lehnt aber diesen Minderheitsantrag aus drei Gründen ab:

1. Die FDP-Fraktion anerkennt die Verpflichtung des Staates, den einzelnen, der in Not gerät, zu unterstützen. Allerdings darf diese staatliche Hilfe nur immer subsidiär einsetzen. Dies bedeutet aber natürlich nicht, dass einer Person, die sich augenblicklich in einer Notlage befindet, mit dem Verweis auf eigenes Vermögen die Hilfe verweigert werden dürfte. In diesem Fall würde jedoch ein Rückforderungsanspruch vom Gemeinwesen bestehen.

2. Der Begriff der Sozialhilfe ist eng – zu eng – mit finanzieller Hilfe verbunden. Es könnte die Meinung entstehen, dass ein Recht auf ein Existenzminimum, z. B. entsprechend den SKOS-Richtlinien, bestehen würde. Dies ist nun gerade nicht gewollt. Auch das Bundesgericht hat im Entscheid 121 I 367 anerkannt, dass die Hilfe in Notlagen kein garantiertes Mindesteinkommen bedeute: «Verfassungsrechtlich geboten ist nur, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren vermag .... Dabei kommen sowohl Geldleistungen wie auch Naturalleistungen in Betracht.»

3. In einem föderalistischen Staat ist immer daran zu denken, welche der Ebenen eigentlich für eine Regelung zuständig ist. Die Festlegung der Sozialhilfe fällt in den Aufgabenbereich der Kantone bzw. der Gemeinden. Auch dies hat das Bundesgericht im erwähnten Entscheid ausdrücklich festgehalten. Die von der Minderheit I gewählte Formulierung wäre indessen geeignet, nach einem Bundesgesetz über Sozialhilfe zu rufen. Gerade das aber lehnen wir ab.

Zum Antrag der Minderheit II: Opfer von Gewalt haben gemäss Artikel 115 Anspruch auf Opferhilfe in allen ihren Facetten: Beratung, psychologische Betreuung oder finanzielle Unterstützung. Dem ist voll zuzustimmen. Die Minderheit II will nun noch einen Schritt weiter gehen und Opfern eine über die Minimalhilfe hinausgehende Hilfe und Unterstützung zusprechen. Dies ist nun wahrlich nicht mehr Nachführung.

Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie daher, die Anträge der Minderheiten I und II und den Zusatzantrag Keller Christine abzulehnen und Artikel 10 in der Fassung des Ständerates zu genehmigen.

**Gross** Jost (S, TG): Frau Vallender, Sie sagten, das Recht auf Sozialhilfe würde vor allem den Eindruck erwecken, dass es ausschliesslich um finanzielle Hilfe gehe. Wissen Sie, dass die Sozialhilfegesetze der meisten Kantone das Recht auf Beratung auch im Rahmen der Wiedereingliederung ausdrücklich bejahen und dass sie sogar besagen, die finanzielle Hilfe sei subsidiär?

**Vallender** Dorle (R, AR): Wenn Sie, Herr Kollege Gross, mich die Texte von einzelnen kantonalen Gesetzen abfragen wollen, muss ich Ihnen sagen, dass ich sie nicht alle kenne. Aber es ist sicherlich auch richtig, dass nicht überall nur Geldleistungen versprochen werden, weil es vielfach sinnvoller ist, andere Hilfe zu gewähren. Das ist im Interesse der Betroffenen sinnvoller, und dem können wir ja voll zustimmen. Es ist also überhaupt kein Widerspruch zwischen uns festzustellen.

**Goll** Christine (S, ZH): Vom Recht auf Existenzsicherung zum Recht auf Hilfe in Notlagen: Die Sprache entlarvt in diesem Fall die Barmherzigkeitsmentalität von Politikern und Politikerinnen in diesem Hause – notabene an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend! Für unsere Fraktion steht die soziale Sicherheit aller Gesellschaftsmitglieder im Vordergrund. Das beinhaltet auch ein uneingeschränktes Recht auf Existenzsicherung, wie es übrigens auch in der Praxis bestätigt ist. Das beinhaltet auch ein Grundrecht ohne Relativierungen, ein Grundrecht auf Existenzsicherung, das nicht bereits im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung den Sozialabbau einläutet.

Dieser Sozialabbau wird eingeläutet, wenn Ausdrücke wie «Recht auf Hilfe in Notlagen» gebraucht werden. Fragwürdig ist auch die Einfügung eines Nebensatzes, der den Subsidiaritätscharakter von Artikel 10 betonen soll, nämlich die Einfügung «Personen, die nicht in der Lage sind, für sich selbst zu sorgen». Solche Formulierungen sind ein Rückschritt ins letzte Jahrhundert, weil damit ein Vorteilsstaat für einige wenige, für die Reichen, anstelle eines Wohlfahrtsstaates für alle etabliert wird.

In dieser Bundesverfassungsrevision stehen die sozialen Grundrechte in keinem Verhältnis zu den proklamierten Wirtschaftsfreiheiten, wie sie auch in dieser Revision in verschiedenen Artikeln auftauchen. Artikel 10 steht in einem engen materiellen Zusammenhang mit Artikel 33, den Sozialzielen, aber auch mit Artikel 106, wo es um die Unterstützung Bedürftiger geht.

Für uns ist Artikel 10 von zentraler Bedeutung, weil in Artikel 33 von Sozialzielen und nicht etwa von Sozialrechten die Rede ist. Die Verankerung des vom Bundesgericht längst anerkannten Rechtes auf Existenzsicherung als geschriebenes Verfassungsrecht darf nicht zu einer unendlichen Geschichte werden.

Meine bereits 1992 eingereichte parlamentarische Initiative für ein Grundrecht auf Existenzsicherung (92.426) wurde von der SGK-NR übernommen. 1995 führte das EDI im Auftrage unserer SGK eine Vernehmlassung durch, in der die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden einer Festschreibung dieses Grundrechtes auf Existenzsicherung in der Bundesverfassung klar zustimmte. Sogar die Konferenz der kantonalen Fürsorgedirektoren äusserte sich kurz nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist positiv zu diesem Anliegen.

Die Formulierung der Minderheit I, die Herr Gross Jost hier vertreten hat, entspricht haargenau der Fassung der SGK-NR. Unsere Fraktion ist nicht bereit, eine Verfassungsreform zu unterstützen, die in einem für uns so zentralen Grundrechtsteil – nämlich dem der sozialen Sicherung – einen Rückschritt ins letzte Jahrhundert bedeutet. Ein Rückschritt, der nur schon mit dem Titel «Recht auf Hilfe in Notlagen» sprachlich zum Ausdruck kommt. Wir sind nicht bereit, eine Verfassungsrevision zu unterstützen, die keine Antwort auf die heutigen sozialen Probleme gibt; eine Bundesverfassungsreform, die Gefahr läuft, wachsenden Bevölkerungsschichten die demokratische Teilhabe zu verweigern, weil es eine solche ohne soziale Sicherung nicht gibt.

Im Namen der SP-Fraktion bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit I – inklusive die Übernahme des Titels des Bundesra-

tes, nämlich «Recht auf Existenzsicherung» – zu unterstützen; das ist in diesem Sinne auch der Antrag der SGK-NR. Ich bitte Sie aber im Namen der SP-Fraktion, auch den Antrag der Minderheit II (Gysin Remo) zu unterstützen, der einen neuen Absatz 2 anfügen will, welcher spezifisch die Opfer von Gewalt erwähnt.

Die SP-Fraktion unterstützt auch den Einzelantrag Keller Christine, der als Zusatz zum Minderheitsantrag II die Opfer von sexueller Gewalt explizit erwähnen will. Sie haben in den Ausführungen von Frau Keller auch sehr einleuchtend dargestellt erhalten, weshalb dieser Antrag wichtig ist.

**Egerszegi** Christine (R, AG): Frau Goll, Sie haben gesagt, die Vorlage für ein Gesetz zur Ausrichtung des Existenzminimums sei von der Mehrheit der Vernehmlasser positiv aufgenommen worden. Warum sagen Sie nicht, dass eine grosse Mehrheit der Kantone und eine grosse Mehrheit der offiziellen Vernehmlasser zu einem Artikel betreffend das Recht auf Existenzsicherung nein gesagt haben?

**Goll** Christine (S, ZH): Frau Egerszegi, ich glaube, Sie haben das falsch in Erinnerung. Es ging nicht um ein Gesetz. Bei der Vernehmlassung, die 1995 im Auftrage unserer SGK durchgeführt wurde, ging es um die Festschreibung des Grundrechtes auf Existenzsicherung in der Bundesverfassung; also um eine Verfassungsänderung, nicht um eine gesetzliche Änderung. Ich habe gesagt, eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer und -teilnehmerinnen habe dieses Anliegen unterstützt. Ich betone noch einmal: Sogar die kantonalen Fürsorgedirektoren, Frau Egerszegi, die sich lange Zeit – da gebe ich Ihnen recht – gegen dieses Anliegen gewehrt haben, haben schliesslich der Verankerung des Grundrechtes auf Existenzsicherung in der Bundesverfassung klar zugestimmt.

**Schlüer** Ulrich (V, ZH): Die SVP-Fraktion unterstützt den Mehrheitsantrag, also die Fassung des Ständerates. Herr Gross Jost, Ihre Feststellung ist richtig, dass sich mein Einzelantrag mit dem Mehrheitsantrag deckt. Sie wissen: Ich habe manchmal ein gewisses Misstrauen gegenüber der Verwaltung. Trotz dieses Misstrauens habe ich nicht sogleich realisiert, dass die Verwaltung unseren Kommissionsbeschluss, wonach wir völlig parallel zum Ständerat verhandeln, umgewandelt und uns zum Zweitrat «ernannt» hat; aus diesem Missverständnis heraus ist dieser Fehler entstanden. Es fragt sich, ob wir Subsidiarität einfach als abstraktes Prinzip festhalten wollen oder ob wir zur Subsidiarität auch in bezug auf die Existenzsicherung in der Verfassung stehen. Wir stehen vor der Frage, ob wir die Eigenverantwortlichkeit des Menschen als Konsequenz seiner Freiheit in der Verfassung festschreiben oder nicht. Es geht doch, Frau Goll, nicht um Barmherzigkeitsdenken! Es geht doch nicht darum, dass wir Almosengeber sein wollen. Es geht darum, dass wir jedem freien Menschen höchste Achtung zollen, wenn er seine Freiheit auch dadurch wahrnimmt, dass er sein Leben selbständig bewältigt; das ist gelebte Selbstverantwortung. Wir stehen vor der Frage, ob wir zur Selbstverantwortung stehen oder ob wir das Individuum zum Objekt staatlich gelenkter Umverteilung verkommen lassen.

Der Staat traut dem Bürger Selbsthilfe zu. Er versichert aber, dass er dann eingreift, wenn jemand in eine schwere Notlage gerät, aus welcher er sich aus eigenen Kräften nicht mehr befreien kann. Diese Haltung nimmt der Bund schon heute ein, die geforderte Verfassungsgarantie für die Existenzsicherung ist bereits heute absolut gewährleistet. Es besteht keinerlei Notstand in diesem Bereich.

Unser System der individuellen, am Einzelfall ausgerichteten Fürsorge, die vor allem von der Gemeinde getragen wird, funktioniert durchaus hervorragend. Ich meine: Statt dass wir hier ständig an der Gemeindefürsorge herumkritisieren, indem sie als Barmherzigkeitsdenken abgewertet wird, wäre hier vielmehr der Platz, endlich einmal all jenen einen Dank auszusprechen, die in den Gemeinden die verantwortungsvolle Arbeit der Fürsorge ausserordentlich sorgfältig und mit grossem persönlichen Einsatz leisten.

Wir stehen für die gezielte individuelle Hilfe bei Notlagen und für die subsidiär garantierte Existenzsicherung ein. Wenn wir jetzt wieder weitergehende Forderungen hören, so stellt sich die Frage: Wollen wir unserem Wohlfahrtsstaat, der sich an allen Ecken und Enden als überfordert erweist, bezüglich Fürsorge einfach noch einen neuen, zusätzlichen Sozialapparat überstülpen, in einem Bereich, der heute anständig, gut, menschlich funktioniert? Sollen wir unseren Staat der Auszehrung aussetzen? Kann denn ein verarmter Staat ein starker Staat sein? Ist ein Staat, der finanziell überfordert ist, ein Staat, der bei Notlagen überhaupt noch wirksam eingreifen kann? Wenn wir die Anträge mit weitergehenden Forderungen genauer anschauen, wie sie von linker Seite eingereicht worden sind, geht es im Grunde nicht um soziale Hilfe. Es geht um Macht, um die Macht, den Staat zu beherrschen durch Beherrschung der Umverteilungsapparate. Das ist die Ideologie, die hinter den beiden Anträgen steckt.

Ich bitte Sie, dieser Auszehrung des Staates entgegenzutreten, die hier anvisiert wird – ihr insbesondere auch dann entgegenzutreten, wenn die Auszehrungsbegehren unter dem Vorwand sozialen Handelns gestellt werden.

**Hubmann Vreni (S, ZH),** Berichterstatterin: Artikel 10 schreibt ein Recht auf Existenzsicherung fest. Er löste in der Kommission – wie das nicht anders zu erwarten war – grosse Diskussionen aus. Gemäss der Fassung des Bundesrates sollte jeder Person, die in Not ist, eine minimale soziale Unterstützung garantiert werden. Dazu gehören einerseits die Mittel, welche für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind, und andererseits die notwendige persönliche Hilfe und Betreuung. Obwohl das Bundesgericht in einem kürzlich ergangenen Entscheid das Recht auf Existenzsicherung als neues, selbständiges, ungeschriebenes Verfassungsrecht anerkannt hat und es somit gelebter Verfassungswirklichkeit entspricht, folgte die Kommissionsmehrheit der Fassung des Bundesrates nicht. Es wurde sogar ein Antrag gestellt, Artikel 10 sei ganz zu streichen. Ein weiterer Antrag verlangte, dass Hilfe nur dann gewährt werden soll, wenn die Betroffenen unverschuldet in Not geraten. Beide Anträge wurden abgelehnt.

Schliesslich stimmte die Kommissionsmehrheit einer Fassung zu, welche der Version des Ständerates entspricht. Der Titel «Recht auf Existenzsicherung» wurde abgeändert und lautet nun «Recht auf Hilfe in Notlagen». Das Subsidiaritätsprinzip wurde im Text festgeschrieben, wie das Frau Goll soeben erläutert hat. Nur wer nicht in der Lage ist, für sich selber zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe.

Die Minderheit I (Gross Jost) nimmt einen Antrag der SGK auf. Ihrer Ansicht nach ist das Subsidiaritätsprinzip ohnehin ein ungeschriebener Grundsatz des Sozialversicherungsrechtes; es sollte nicht in einem Grundrecht festgehalten werden, weil dadurch der Anspruch relativiert werde. Dieser Antrag, welcher der Fassung des Bundesrates sehr ähnlich ist, wurde ganz knapp, mit 17 zu 16 Stimmen bei 1 Enthaltung, abgelehnt.

Die Minderheit II (Gysin Remo) möchte den Opfern von Gewalt besondere Hilfe und Unterstützung zukommen lassen. Da Artikel 115 des Verfassungsentwurfes die Opferhilfe als Pflicht des Bundes und der Kantone zum Inhalt hat, erachtete die Kommissionsmehrheit dies als genügend, und sie befürchtete auch, der Antrag könnte zu Doppelspurigkeiten führen, die neue Fragen aufwerfen könnten. Aus diesem Grunde lehnte die Kommission den Antrag mit 21 zu 13 Stimmen ab. Persönlich bin ich der Meinung von Herrn Gysin Remo und Frau Keller Christine, dass es sich bei diesem Antrag um eine notwendige Ergänzung handelt und dass sie ihren Platz im Grundrechtsteil haben muss. Ich werde auch den Antrag der Minderheit I (Gross Jost) unterstützen und bin voll der Meinung des Diakonieverbandes Schweiz, der in einem Brief, den Sie wahrscheinlich auch erhalten haben, geschrieben hat, es gehe «nicht allein um materielle Aspekte, sondern um die Menschenwürde im umfassenden Sinn. Die Qualität und die Verantwortung unseres Staates stehen zur Debatte. Schliesslich misst sich die Stärke eines Volkes am Wohl der Schwachen.»

Ich lade Sie ein, hier die Stärke unseres Volkes zu zeigen, und zwar eben zum Wohl der Schwachen!

**Pelli Fulvio (R, TI),** rapporteur: Comme ma collègue a quelque difficulté à rester rapporteur de la majorité, je dois dire encore quelques mots sur la proposition de la minorité I (Gross Jost).

M. Gross Jost connaît très bien le droit constitutionnel, et ses propositions sont toujours très précises et ont toujours un but. Je crois qu'il est juste qu'on sache qu'il peut y avoir, dans l'interprétation que feront les tribunaux de ces textes, des différences assez importantes entre la proposition de la majorité et la proposition de la minorité I. Vous pourrez ensuite décider laquelle vous semble la meilleure.

M. Gross Jost demande trois choses:

1. Changer le titre, c'est-à-dire revenir au titre du projet du Conseil fédéral qui disait: «Droit à des conditions minimales d'existence». On sait, depuis la procédure de consultation, que les cantons ont un petit peu peur de ce libellé et préféreraient une formulation moins définitive, qui puisse respecter mieux le sens de la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral.

2. Eliminer quelque peu le principe de la subsidiarité. Il est évident que lorsqu'on parle du besoin, le principe de la subsidiarité devrait marcher quand même. Mais, selon la formulation de la majorité de la commission, il est tout à fait clair que l'intervention constitutionnelle basée sur le droit fondamental ne peut intervenir que si la personne n'est pas elle-même en mesure de subvenir à son entretien et si la législation ne permet pas d'obtenir le résultat que cette personne puisse avoir une existence conforme à la dignité humaine. La position de la majorité est évidemment très claire dans ce sens. La proposition de la minorité I va dans une direction qui n'est pas complètement différente, mais qui pourrait quand même être interprétée comme un pas vers la création d'un droit aux conditions minimales d'existence, pas subsidiaire vis-à-vis de la législation et des interventions personnelles des personnes touchées.

3. Substituer à l'expression «droit d'être aidé et assisté» les termes «droit à l'aide sociale». Là, c'est plus difficile d'interpréter la différence. Toutefois, pour dire que quelqu'un a le droit d'être aidé et assisté, je crois qu'il n'est pas nécessaire de faire une référence explicite au concept de l'«aide sociale». C'est probablement la même chose. M. Gross Jost n'a pas expliqué vraiment pourquoi il voulait ce changement, mais je crois qu'il faut en rester à la version de la majorité de la commission qui est exactement ce que prévoit maintenant le Tribunal fédéral.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Artikel 10, das Recht auf Hilfe in Notlagen, verdient deshalb besondere Beachtung, weil es sich um eines der wenigen direkt einklagbaren Sozialrechte im Grundrechtskatalog handelt. Sie wissen, dass die meisten Grund- oder Freiheitsrechte Abwehrrechte gegenüber dem Staat sind. Hier führen wir aufgrund eines kürzlichen Entscheides des Bundesgerichtes ein Sozialrecht ein, das einklagbar ist. Es zielt auf positive Leistungen des Staates und nicht auf die Abwehr von Eingriffen des Staates in die geschützten Freiräume der Bürgerinnen und Bürger.

Ein weiteres einklagbares Sozialrecht ist der Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht. Das sind die wenigen einklagbaren Sozialrechte in diesem umfassenden Katalog der Grundrechte, wie wir ihn in die nachgeführte Verfassung aufnehmen wollen.

Was die Auslegung von Artikel 10 anbelangt, ist für den Bundesrat entscheidend, dass wir uns möglichst eng an den genannten Bundesgerichtsentscheid 121 I 367 anlehnen. Ich bin überzeugt, dass auch ein anderes Marginale daran nichts ändert, denn das Marginale, das Sie jetzt wählen, findet sich auch im Bundesgerichtsentscheid. Auf Seite 373 wird klar festgehalten: «Das Grundrecht auf Existenzsicherung ist als solches auf ein grundrechtsgebotenes Minimum (Hilfe in Notlagen) ausgerichtet.» Diesbezüglich besteht also durchaus Deckungsgleichheit mit dem bundesgerichtlichen Entscheid. Zuhanden der Materialien möchte ich folgendes festhalten:

Der Bundesrat hat immer gesagt, die Nachführung mache nur Sinn, wenn wir keine Rückschritte realisieren. Das ist auch hier nicht der Fall. Hier kodifizieren wir dieses ungeschriebene Verfassungsrecht, wie es vom Bundesgericht in diesem Entscheid entwickelt worden ist.

Zur inhaltlichen Begründung ist in diesem lesenswerten Bundesgerichtsentscheid lapidar zu lesen: «Die Sicherung elementarer menschlicher Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Obdach ist die Bedingung menschlicher Existenz und Entfaltung überhaupt.» Dieses Recht auf Hilfe in Notlagen ergibt sich also direkt aus der Würde jedes einzelnen Menschen.

Im übrigen scheint es mir in bezug auf die Auslegung dieses neuen geschriebenen Grundrechtes noch wichtig zu sein, dass ich auch hier festhalte: Man kann nicht etwa im Sinne eines «argumentum e contrario» interpretieren, dass damit beispielsweise die Verwandtenunterstützungspflicht, wie wir das in der Scheidungsrechtsvorlage vorsehen, ausgeschlossen wäre. Bei rein oberflächlichem Lesen könnte man das tatsächlich so interpretieren. Aber das ist ganz klar nicht der Wille des Verfassungsgebers. Die Lösung, die wir in der Scheidungsrechtsvorlage mit der reduzierten Verwandtenunterstützungspflicht festlegen, bleibt im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips vorbehalten.

Zu den Minderheitsanträgen: Nachdem ich beim Antrag der Mehrheit interpretativ doch klargemacht habe – auch der Berichterstatter hat es klargemacht –, dass wir uns bei der Auslegung an diesem Bundesgerichtsentscheid orientieren, könnte der Antrag der Minderheit I meines Erachtens zu Missverständnissen Anlass geben. Mit dem Begriff «Sozialhilfe» könnte man natürlich an die SKOS-Richtlinien denken. Aber es ist ganz klar, dass hier nicht garantiert ist, dass jeder Mann Anspruch auf Ausrichtungen im Rahmen der geltenden SKOS-Richtlinien hat. Ich kenne das Problem vor allem aus dem Asylbereich. Asylbewerber erhalten beispielsweise 20 Prozent weniger, als den SKOS-Richtlinien entspräche, und trotzdem ist ihr Recht auf Nothilfe erfüllt. Mit unseren Massnahmen erfüllen wir die elementaren Grundbedürfnisse nach Nahrung, Kleidung und Obdach.

Im übrigen möchte ich auch hier den Bundesgerichtsentscheid zitieren, wo klar festgehalten wird: «In Frage steht dabei allerdings nicht ein garantiertes Mindesteinkommen. Verfassungsrechtlich geboten ist nur, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Betexistenz zu bewahren vermag.» (BGE 121 I 373) Auch diesbezüglich ist dieser Bundesgerichtsentscheid klar.

Ich empfehle Ihnen daher, der Mehrheit zuzustimmen und den Antrag der Minderheit I abzulehnen.

Was den Antrag der Minderheit II (Gysin Remo) und den Antrag Keller Christine anbelangt, so lehne ich sie nicht deshalb ab, Herr Gysin, weil in erster Linie ein Verstoss gegen das Nachführungskonzept vorliegen würde, sondern es sind vor allem systematische Gründe, die hier zur Ablehnung führen. Sowohl die Minderheit II wie Frau Keller gehen davon aus, dass Opfer von Gewalt in einer besonderen Notlage sind. Die gemäss Artikel 10 garantierte minimale Hilfe reiche aber nicht aus; vielmehr sei in vielen Fällen von Gewalt eine intensive Betreuung angebracht.

Zunächst möchte ich in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass Artikel 115, wo die Opferhilfe kompetenzmässig geregelt ist, schon den Bund und die Kantone beauftragt, den Opfern bestimmter Straftaten eine finanzielle und moralische Hilfe zu leisten. Insofern würden diese Anträge mindestens teilweise zu einer Verdoppelung, zu einer Zweigleisigkeit führen.

Auch aus systematischer Sicht ist es nicht glücklich, das Recht der Opfer von Gewalt mit dem Recht auf Existenzsicherung zu vermischen, denn das Recht auf Existenzsicherung ist ein Auffangnetz für jene, denen nicht durch andere Instrumente – seien es Sozialversicherungen, sei es die Opferhilfe, seien es unsere Massnahmen im Flüchtlingsbereich – geholfen werden kann. In diesem Sinne ist die Opferhilfe Lex specialis zur Hilfe in Notlagen.

Aus diesem Grunde bitte ich Sie, diese beiden Anträge abzulehnen.

**Gross Jost (S, TG):** Herr Bundesrat Koller, Sie haben aus dem Bundesgerichtsentscheid 121 I zitiert, Seite 371. Sie haben dann allerdings den Text auf Seite 373 nicht zitiert. Er heisst: «Das Grundrecht auf Existenzsicherung erfüllt diese Bedingungen der Justitiabilität. Es ist als solches auf ein grundrechtsgebotes Minimum (Hilfe in Notlagen) ausgerichtet.» Und jetzt kommt der entscheidende Punkt: «Die damit verbundenen Staatsaufgaben sind aufgrund der Sozialhilfegesetzgebung in den Kantonen anerkannt; sie bedürfen keiner finanzpolitischen Grundentscheidung mehr .... Es ist in erster Linie Sache des zuständigen Gemeinwesens, auf Grundlage seiner Gesetzgebung über Art und Umfang der im konkreten Fall gebotenen Leistungen zu bestimmen.»

Wo sehen Sie zwischen den bundesgerichtlichen Erwägungen, die ich jetzt zitiert habe, und unserem Minderheitsantrag irgendeine Differenz?

**Koller Arnold, Bundesrat:** Sie führen den Begriff der Sozialhilfe ein, und es liegt natürlich nahe, dass man im Rahmen des Begriffes der Sozialhilfe die Assoziation mit den SKOS-Richtlinien hat. Diese Richtlinien, die heute die Richtschnur für die Sozialhilfe in den Kantonen sind, gehen eindeutig über das hinaus, was das Bundesgericht hier vorschreibt. Ich kenne das aus dem Asylwesen. Im Asylwesen richten wir 20 Prozent weniger aus, als die fürsorgebedürftigen Schweizerinnen und Schweizer erhalten. Solche Missverständnisse möchte ich vermeiden.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit/Schlüer	101 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	61 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag der Minderheit II	100 Stimmen
Für den Antrag Keller Christine	61 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit/Schlüer	102 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	60 Stimmen

**Art. 11**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 2*

*BBI*

*Abs. 1bis*

*Mehrheit*

Ablehnung des Antrages der Minderheit

*Minderheit*

(Vallender, Baumann Ruedi, Fankhauser, Gross Andreas, Gross Jost, Hubmann, Jeanprêtre, Jutzet, Ostermann, Tschäppät, Zbinden)

Die freie Wahl der Form des gemeinschaftlichen Zusammenlebens ist gewährleistet.

**Art. 11**

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 2*

*FF*

*Al. 1bis*

*Majorité*

Rejeter la proposition de la minorité

*Minorité*

(Vallender, Baumann Ruedi, Fankhauser, Gross Andreas, Gross Jost, Hubmann, Jeanprêtre, Jutzet, Ostermann, Tschäppät, Zbinden)

Le libre choix de la forme de vie commune est garanti.

**Pelli Fulvio (R, TI)**, rapporteur: Dans le droit constitutionnel en vigueur, le respect de la sphère privée est reconnu comme un droit fondamental non écrit, alors que le droit au secret des relations établies au moyen de la poste et des télécommunications, un des aspects de la question, est garanti dans l'article 36 alinéa 4. Le droit au respect de la vie privée est aussi reconnu en droit international par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le respect de la vie privée confère à toute personne le droit d'organiser sa vie et d'entretenir des rapports avec les autres, sans que l'Etat ne l'en empêche.

L'article 11 alinéa 2 du projet de constitution consacre le droit à la protection des données personnelles. Il s'agit d'un droit déjà reconnu, mais seulement au niveau législatif. L'introduction de l'article 11 n'a pas fait l'objet de contestations en commission.

La proposition de la minorité II voudrait introduire, au niveau constitutionnel, le droit de rectification des données inexactes. Ce droit existe déjà dans la loi sur la protection des données. La majorité a retenu qu'une norme de niveau constitutionnel n'est pas nécessaire car la protection contre l'utilisation abusive des données d'une personne contient en soi aussi le droit de rectification.

La minorité I (Vallender) propose l'introduction d'un alinéa 1bis: «Le libre choix de la forme de vie commune est garanti.» Cette proposition était, initialement, prévue à l'article 12. Mme Vallender l'a déplacée à l'article 11, car il était bien compréhensible qu'on ne pouvait pas prévoir, dans l'article sur le droit au mariage, un droit à une autre forme de vie commune. Si le déplacement est éventuellement accepté par la commission, la majorité de celle-ci ne croit pas qu'il soit nécessaire d'introduire cette norme supplémentaire. Il suffit, comme on l'a fait hier, d'introduire dans l'article 7 l'interdiction de discrimination à cause du choix d'un mode de vie commune différent du mariage.

**Vallender Dorle (R, AR)**: Der Bundesrat hat sich bei den Grundrechten für einen ausführlichen Katalog entschieden. Dem ist zuzustimmen; dies vor allem deshalb, weil einige unserer Grundrechte durch die EMRK geschützt werden, aber in der jetzigen Bundesverfassung nicht ausdrücklich genannt sind.

Gestern haben wir im Diskriminierungsartikel explizit auch das Recht auf die eigene Lebensform anerkannt. Unter der Lebensform versteht der Europäische Gerichtshof gemäss Artikel 8 EMRK sowohl die andere Lebensweise – wie die der Fahrenden zum Beispiel – als auch die andere sexuelle Orientierung. Allerdings – das ist nun das Wesentliche, und darum braucht es zu Artikel 7, der die Lebensform garantiert, in Artikel 11 noch eine Ergänzung – garantiert Artikel 7 mit der anderen Lebensform einzig ein Individualrecht. Wir möchten aber als Minderheit in Artikel 11 Absatz 1bis zusätzlich auch das gemeinschaftliche Leben garantieren. Der Vorentwurf des Bundesrates garantiert in Artikel 11 den Schutz der Privatsphäre. Dieses Recht garantiert die Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und des Briefverkehrs.

Der Europäische Gerichtshof hat nun im Rahmen einer gefestigten Rechtsprechung aus Artikel 8 EMRK auch die freie Wahl des gemeinschaftlichen Zusammenlebens abgeleitet; aber nicht als Individualrecht, sondern als gemeinsames Recht für zwei oder mehrere Leute, zusammenzuleben. Die Minderheit will nun mit ihrem Antrag explizit die Gruppe von Menschen erwähnen, die willentlich diese Form wählen. Dazu gehören sowohl die Menschen unter uns, die zwar heiraten könnten, aber nicht wollen, wie auch diejenigen, die aufgrund ihrer anderen sexuellen Orientierung gemäss unserer Rechtsordnung gar nicht heiraten können. Mit der ausdrücklichen Erwähnung beider Gruppen führen wir die Verfassung im Rahmen der EMRK nach und bringen gleichzeitig unsere Solidarität mit ihnen zum Ausdruck.

Die Minderheit – deren Sprecherin ich bin – hat sich entschieden, die freie Wahl einer anderen Form des gemeinschaftlichen Zusammenlebens ausdrücklich nicht unter Artikel 12 «Recht auf Ehe und Familie» zu garantieren. Dies in der Einsicht, dass daraus abgeleitet werden könnte, man wolle jede

Form des gemeinschaftlichen Zusammenlebens mit der Ehe und Familie gleichstellen. Davon scheint unsere Gesellschaft nach den derzeit herrschenden Vorstellungen noch weit entfernt zu sein. Es geht aber darum, dass unsere Gesellschaft mit der expliziten Erwähnung der Konkubinats- und gleichgeschlechtlichen Paare zum Ausdruck bringt, dass wir ihr Recht ausdrücklich achten und anerkennen, «de choisir son mode de vie, d'organiser ses loisirs et d'avoir des contacts avec autrui», so wie es das Bundesgericht ausdrückt.

Die Diskussion bei Artikel 7 hat uns gezeigt, dass wir uns schwertun, wenn es um den Schutz von potentiell diskriminierten Gruppen geht. Eine starke Gesellschaft kann es sich leisten, auch jenen Gruppen ihren Schutz zukommen zu lassen, die ihr Leben nicht nach der herrschenden Moral einrichten. Nur eine schwache Gesellschaft meint, wenn sie die Augen verschliesse, sei die Welt auch in der gewünschten Ordnung. Zwar werden beispielsweise Konkubinatspaare inzwischen in keinem Kanton mehr strafrechtlich verfolgt. Es gilt aber darüber hinaus, ihnen und den gleichgeschlechtlichen Paaren zu garantieren, dass wir ihre Art des Zusammenlebens respektieren und damit unsere Achtung vor ihrer Wahl zum Ausdruck bringen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, diesen Antrag der Minderheit im Interesse einer Minderheit unserer Gesellschaft zu unterstützen.

**Gross Jost (S, TG)**: Der Antrag der Minderheit II, der von unserer Fraktion unterstützt wird, will die bundesrätliche Fassung des verfassungsrechtlichen Datenschutzrechtes um den Zusatz «sowie auf Beseitigung oder Berichtigung falscher Daten» erweitern.

Nach Artikel 11 gemäss Beschluss des Ständerates hat jede Person «Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten». Damit ist nur ein wesentlicher Bereich des Datenschutzes verfassungsrechtlich verankert. Der Missbrauchstatbestand geht von der Zweckentfremdung an sich richtiger persönlicher Daten aus. Gleich wichtig ist aber die Beseitigung oder Berichtigung falscher Daten, wie die Fichenaffäre gezeigt hat. Im Vernehmlassungsverfahren haben verschiedene Kantone, die SP, die Grüne Partei der Schweiz und verschiedene Organisationen eine detailliertere Verankerung des Datenschutzes gewünscht.

In der Botschaft wird ausgeführt, dass staatliche Organe Personendaten nur dann bearbeiten dürfen, wenn dies notwendig sei, wenn die Bearbeitung zweckgebunden erfolge und verhältnismässig sei. Das ist nun aber der klassische Fall der Zweckentfremdung von Personendaten, verbunden mit dem Eingriff in die persönliche Geheimsphäre.

Ohne weitere Begründung wird in der Botschaft weiter ausgeführt, dass der Schutz vor Missbrauch auch durch das Einsichts- und Berichtigungsrecht der betroffenen Person sichergestellt werde. Die Botschaft spricht also von Datenmissbrauch, wo an sich von falschen, wegen ihres Unwahrscheinlichkeitsgehaltes persönlichkeitsverletzenden Daten die Rede sein müsste. Das Einsichts- und Berichtigungsrecht der betroffenen Person schützt somit nicht primär vor Missbrauch, wenn man diesen Ausdruck nicht im umfassenden Sinn versteht. Dafür bestehen aber in der Systematik des Bundesgesetzes über den Datenschutz keine Anhaltspunkte.

Ich weise hier darauf hin, dass das Datenschutzgesetz diese beiden Tatbestände in zwei unterschiedlichen Bestimmungen ganz klar unterscheidet: Artikel 4 des Datenschutzgesetzes regelt im wesentlichen das Problem des Datenmissbrauchs, d. h. der missbräuchlichen Verwendung richtiger Daten. Artikel 5 des Datenschutzgesetzes räumt den Betroffenen ein Recht zur Berichtigung falscher Daten ein.

Wenn der Bundesrat schon das Einsichts- und Berichtigungsrecht als wesentliche Rechte der betroffenen Person gegenüber falschen Personendaten nennt, muss dies auch in der verfassungsrechtlichen Formulierung zum Ausdruck kommen. Herr Bundesrat Koller, niemand in der Verfassungskommission und sicher auch nicht der Bundesrat bestreitet, dass das Berichtigungsrecht ein zentrales Datenschutz- und Persönlichkeitsrecht ist. Es ist nicht einzusehen, weshalb es nicht auch verfassungswürdig sein soll.



Ich bitte Sie, sich hier einen Ruck zu geben und diesen kleinen, bescheidenen Zusatz in den Verfassungstext zu integrieren; in der Sache sind wir uns ja einig.

**Präsident:** Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Mehrheit unterstützt.

**Engelberger Edi (R, NW):** Die FDP-Fraktion hat sich eindeutig für die Beibehaltung der Fassung des Bundesrates und des Ständerates ausgesprochen und beantragt Ihnen, die Minderheiten I und II abzulehnen. Bei der Minderheit II erachten wir die Ergänzung des Textes in Absatz 2, «Beseitigung oder Berichtigung falscher Daten», als unnötig. Mit dem bestehenden Text, «Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten», ist nach unserer Ansicht das Wesentlichste für den Datenschutz ausgesagt und die Forderung der Minderheit II sicher abgedeckt. Einerseits ist der Zusatz «die Beseitigung und Berichtigung falscher Daten», wie wir es vorhin gehört haben, Bestandteil des geltenden Rechtes im Datenschutzgesetz des Bundes und auch der Gesetzgebung verschiedener Kantone, wo es gut funktioniert. Andererseits wollen wir nicht, dass der Staat beliebig persönliche Daten bearbeiten kann, ohne selbstverständlich das gesetzliche Berichtigungsrecht zu tangieren.

Ich beantrage Ihnen daher im Namen der FDP-Fraktion, den Antrag der Minderheit II abzulehnen.

Zur Minderheit I, die die FDP-Fraktion mit allen gegen zwei Stimmen abgelehnt hat, möchte ich folgendes beifügen: Wenn ich den Bericht über die Abklärungen des Bundesamtes für Justiz lese, stelle ich fest, dass bereits die Einfügung dieses Antrages in einen entsprechenden Artikel für viel Diskussion und auch Wirbel sorgte und die Wenn und Aber in formeller wie auch rechtlicher Sicht eine echte Verwirrung und auch Widersprüche hervorriefen – das im Zusammenhang mit der Ehe, mit der Ehefreiheit, dem Schutz der Ehe, der Familie, mit dem traditionellen Ehepaar usw. Das sind alles Aussagen aus dem Bericht des Bundesamtes für Justiz.

Auf der anderen Seite steht die rechtliche Auseinandersetzung mit diversen offenen Fragen wie: Ergibt sich daraus die Forderung nach einem eigenständigen Recht, wenn es in Artikel 12 erwähnt wird, oder soll mit einem eigenen Artikel, z. B. einem Artikel 12a ein neues, unabhängiges Recht geschaffen werden? Schlussendlich findet man einen Konsens, um nach der Absicht der Antragstellerin lediglich die Intention aufzuzeigen, und daraus erfolgte dann der Transfer in Artikel 11 Absatz 1bis im Zusammenhang mit dem Schutz der Privatsphäre und dazu noch in Übereinstimmung mit der EMRK.

Diese ganze Auseinandersetzung bringt uns dazu, nein zu sagen, den Antrag der Minderheit I abzulehnen und ihn nicht in die Bundesverfassung aufzunehmen, weil er nach unserer Ansicht nach wie vor auch den Rahmen der Nachführung sprengt. Wir bauen auf die Werte von Ehe und Familie, ohne jemanden diskriminieren zu wollen, was wir auch gestern bei Artikel 7 bezüglich Lebensformen anerkannt haben, und verweisen auf den Gesetzesweg. Wir wollen keine neuen Privilegien im Sinne von Individualrechten im Gegenzug zu Artikel 12 schaffen und auch keine zusätzlichen Ergänzungen in Artikel 11.

Ich beantrage Ihnen im Namen der FDP-Fraktion, auch den Antrag der Minderheit I abzulehnen und zweimal der Mehrheit zuzustimmen.

**Präsident:** Die liberale Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Mehrheit unterstützt.

**Keller Christine (S, BS):** Im Namen der SP-Fraktion bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit I (Vallender) für einen neuen Absatz 1bis zu Artikel 11 «Die freie Wahl der Form des gemeinschaftlichen Zusammenlebens ist gewährleistet» zuzustimmen.

Artikel 11 behandelt den Anspruch jeder Person, vom Staat nicht an der freien Gestaltung des Privatlebens gehindert zu werden. Im weiteren wird in der Botschaft des Bundesrates

ausdrücklich anerkannt, dass der Begriff der Familie gemäss Artikel 11 des Entwurfes weit zu fassen und nicht auf die traditionelle Familie eines verheirateten Paares mit minderjährigen Kindern zu begrenzen sei. Es sei hierzu auch auf die Rechtsprechung zu Artikel 8 EMRK verwiesen, wie das Frau Vallender getan hat.

Andere Familien- und Haushaltformen als die traditionelle Familie gewinnen heute immer mehr an Bedeutung, so unverheiratete Paare mit oder ohne Kinder, Einelternfamilien, sogenannte Fortsetzungsfamilien, selbstverständlich auch gleichgeschlechtliche Paare.

Die beantragte Ergänzung zu Artikel 11 gemäss Minderheit I soll sicherstellen, dass die Form des gemeinschaftlichen Zusammenlebens frei gewählt werden kann. Dazu gehört aber auch, dass einzelne Arten des Zusammenlebens vom Gesetzgeber nicht im Vergleich zu den anderen derart diskriminiert werden, dass die freie Wahl praktisch eingeschränkt ist. Die Rechtsprechung hat das Problem in bezug auf die Benachteiligung der Ehe gegenüber dem Konkubinat bei der Einkommenssteuer erkannt.

Nach wie vor werden aber Lebensformen wie das Zusammenleben unverheirateter Paare und insbesondere auch das Zusammenleben homosexueller Paare gegenüber der Ehe benachteiligt. Wir sind in dieser Debatte schon im Rahmen von Artikel 7 darauf eingegangen. Zu erwähnen sind das Sozialversicherungsrecht, wo es nur in Ausnahmefällen möglich ist, den hinterbliebenen Lebenspartner oder die hinterbliebene Lebenspartnerin abzuschern, das Erbrecht, die Erbschaftsteuer, das Kindes- und Adoptionsrecht, das Ausländerrecht und viele andere mehr.

Das Ziel einer vollständigen Gleichstellung aller Lebensformen ist unter der geltenden Rechtsordnung kaum zu erreichen. Mit der Annahme des Antrages der Minderheit I (Vallender) werden jedoch die vielfältigen Formen des menschlichen Zusammenlebens – gerade auch dasjenige gleichgeschlechtlicher Partnerschaften – vor einer staatlichen Diskriminierung geschützt. Der Respekt vor der freien Wahl der Form des Zusammenlebens wird zum Ausdruck gebracht. Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit I (Vallender) zuzustimmen.

Die SP-Fraktion unterstützt im weiteren auch den Antrag der Minderheit II (Gross Jost) bezüglich des Datenschutzes.

Ich bitte Sie, beiden Minderheitsanträgen zuzustimmen.

**Hubmann Vreni (S, ZH), Berichterstatterin:** In Absatz 1 von Artikel 11 über den Schutz der Privatsphäre wird einerseits ungeschriebenes Verfassungsrecht expliziert und andererseits Artikel 36 Absatz 4 der geltenden Verfassung nachgeführt.

Auch Absatz 2 ist bereits geltendes Recht. Er schreibt einen Grundsatz fest, der heute auf Gesetzesstufe vorliegt und der in der Kommission unbestritten gewesen ist. Einer Minderheit – es handelt sich um die Minderheit II (Gross Jost) – geht die Bestimmung allerdings zuwenig weit. Vor allem aufgrund der Erfahrungen im Zusammenhang mit der Fichenaufbereitung möchte sie einen Anspruch auf Beseitigung oder Berichtigung falscher Daten auf Verfassungsstufe festschreiben. Mit dem Hinweis darauf, dass dieser Anspruch bereits auf Gesetzesstufe geregelt sei, hat die Kommissionmehrheit den Antrag mit 20 zu 14 Stimmen abgelehnt.

Nun zu Absatz 1bis: Der Antrag der Minderheit I (Vallender) entspricht dem Antrag der Mehrheit der Subkommission 2. Gemäss diesem Antrag soll die freie Wahl einer anderen Form des gemeinschaftlichen Zusammenlebens gewährleistet sein. Diese Bestimmung ergänzt Artikel 7 Absatz 2, nach dem die Lebensform dem Diskriminierungsverbot untersteht. Mit diesem Antrag wird ein ungeschriebenes Grundrecht gemäss der Europäischen Menschenrechtskonvention in unsere Verfassung übergeführt. Die freie Wahl der Form des Zusammenlebens soll in der Verfassung ausdrücklich gewährleistet sein, insbesondere auch das Recht auf das Zusammenleben von gleichgeschlechtlichen Paaren.

Absatz 1bis – Sie haben das gehört – war ursprünglich als Absatz 2 von Artikel 12 vorgeschlagen worden und wurde mit 22 zu 13 Stimmen abgelehnt, und zwar vor allem aus der

Befürchtung heraus, dass aus dieser Systematik ein Recht auf Ehe für gleichgeschlechtliche Paare abgeleitet werden könnte. Wenn diese Bestimmung als Absatz 1bis von Artikel 11 eingefügt wird, ist diese Befürchtung unbegründet. Ich möchte das insbesondere Herrn Engelberger noch einmal in Erinnerung rufen: Es geht hier nicht um Ehe und Familie, sondern um den Schutz der Privatsphäre. Nach dieser Umplazierung stimmten wiederum 13 Kommissionsmitglieder für diese Bestimmung, nur noch 16 waren dagegen, und ein Mitglied enthielt sich der Stimme.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Bei Artikel 11 handelt es sich wiederum um die ausdrückliche Kodifikation eines bisher ungeschriebenen verfassungsmässigen Rechtes, das vom Bundesgericht entwickelt worden ist. Die Unverletzlichkeit des Post- und Telegraphengeheimnisses ergibt sich dagegen aus Artikel 36 Absatz 4 der geltenden Bundesverfassung. Das Recht auf Achtung der Privatsphäre ist auch völkerrechtlich anerkannt; ich verweise auf Artikel 8 EMRK. Die Achtung des Privatlebens gewährt jeder Person das Recht, ihr Leben zu organisieren und Beziehungen zu anderen Personen zu unterhalten, ohne dass der Staat sie daran hindert. Artikel 11 Absatz 2 gewährt das Recht auf Schutz der persönlichen Daten vor Missbrauch. Wir haben damit das Prinzip des Datenschutzes, das bisher nur auf der Ebene der einfachen Gesetzgebung geregelt war, angesichts seiner grossen Bedeutung in der heutigen Zeit bewusst auf die Verfassungsstufe angehoben. Das ist ein klassischer Fall von Heraufstufung geltenden Rechtes. Das zum allgemeinen.

Was den Antrag der Minderheit I (Vallender) angeht, ist grundsätzlich festzuhalten, dass das Bundesgericht im Bundesgerichtsentscheid 103 Ia 295 ausgeführt hat, die persönliche Freiheit beinhalte das Recht «de choisir son mode de vie, d'organiser ses loisirs et d'avoir des contacts avec autrui». Die Frage ist nun: Genügt das nicht? Braucht es noch eine ausdrückliche Garantie der freien Wahl der Form des gemeinschaftlichen Zusammenlebens?

Wenn Sie sich für den Antrag der Minderheit I entscheiden, scheint mir ganz zentral, dass klargestellt sein muss, was das bedeutet. Meines Erachtens würde sich direkt aus der Verfassung ergeben, dass ein Konkubinatsverbot nicht mehr möglich ist. Die Unmöglichkeit des Verbots ist aber bereits in allen Kantonen realisiert. Es wäre also nur eine vorsorgliche verfassungsrechtliche «Bremse» für den Fall, dass irgend ein Kanton – diese Gefahr besteht heute sicher nicht mehr – wieder ein Konkubinatsverbot einführen möchte. Demgegenüber wären diese beiden Artikel – ich bin deshalb froh, dass Frau Vallender ihren Minderheitsantrag hier einbringt und nicht bei Artikel 12, beim Recht auf Ehe und Familie – ganz klar auseinanderzuhalten. Es ginge dann nicht an, aus diesem Recht auf freie Wahl der Form des gemeinschaftlichen Zusammenlebens irgendwelche Rechtsfolgerungen im familienrechtlichen Sinn abzuleiten. Es gäbe also z. B. ganz sicher kein Recht auf Adoption; all das müsste ganz klar negativ abgegrenzt sein.

Zum Antrag der Minderheit II betreffend den Datenschutz: Ich glaube, wir sind uns alle einig, dass mit dem Verweis auf den Missbrauch die umfassende Datenschutzgesetzgebung und damit auch die Beseitigung bzw. Berichtigung falscher Daten eigentlich enthalten ist. Das ist ein Grundgehalt des Datenschutzes.

Persönlich habe ich Bedenken bei diesem Minderheitsantrag, denn wir mussten – wie Sie wissen – im Staatsschutzgesetz und auch im Bundesgesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen diese Berichtigung und das Einsichtsrecht über den Datenschutzbeauftragten mediatisieren. Hier legen wir individuelle Rechte fest, und deshalb besteht eine gewisse Gefahr, dass die Bestimmungen der beiden Gesetze dann als verfassungswidrig erklärt werden könnten.

Um solche Auslegungsschwierigkeiten zu vermeiden, bitte ich Sie, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

*Abs. 1 – Al. 1*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1bis – Al. 1bis*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	83 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	73 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	92 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	68 Stimmen

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*  
*Le débat sur cet objet est interrompu*

96.091

## Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

*Fortsetzung – Suite*

**Art. 11a**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Zbinden Hans** (S, AG): Ich möchte mich zum einen mit Kindern und Jugendlichen als sozialen Gruppen beschäftigen, und zum zweiten möchte ich mich mit der Lebensphase «Kindheit und Jugend» befassen. Denn nur wenn Kindheit und Jugend als Teile eines Lebens gelingen, ist es später den Erwachsenen, Frauen und Männern, möglich, das Leben einzeln und in der Gesellschaft zu bewältigen.

Zuerst zu den beiden Gruppen: Wenn ich jetzt über Kinder und Jugendliche rede, spreche ich über meine eigene Kindheit und über meine eigene Jugend. Wenn Sie – diejenigen, die jetzt mitdenken – über Jugend und Kindheit mitdenken, denken Sie über Ihre eigene Kindheit und Jugend mit. Die Kindheit und die Jugend, die Sie erlebten, hat nicht mehr viel zu tun mit der Jugend und Kindheit, von der ich jetzt spreche und die auf die Zukunft hinweist. Das möchte ich Ihnen zu Beginn zu bedenken geben.

Ich habe zwei Gründe, um Kindheit und Jugend bzw. Kindern und Jugendlichen hier in dieser Verfassung einen Ehrenplatz zu geben:

Erste These: In den modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften – da zählen wir uns führend dazu – werden Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung immer mehr bedrängt und immer mehr eingeengt. Das hat Konsequenzen, und das möchte ich ganz kurz skizzieren.

Wer heute als Kind und Jugendlicher eine harmonische Grundentwicklung durchmachen will, braucht bestimmte Rahmenbedingungen. Kinder und Jugendliche brauchen Räume, in denen sie sich entwickeln und entfalten können, in denen sie verlässliche Beziehungen zu Erwachsenen aufbauen können, die für sie immer verlässliche Partnerinnen und Partner sind, ob es gut geht oder schlecht. Es ist vor allem auch wichtig, dass Kinder und Jugendliche spüren, dass sie in dieser Gesellschaft willkommen sind, dass man sie in dieser Gesellschaft braucht. Heute haben immer mehr Jugendliche und selbst Kinder das Gefühl, dass sie in dieser Gesellschaft eigentlich überflüssig sind. In den nächsten paar Monaten werden das wieder zahlreiche Jugendliche zu spüren bekommen, die eine Lehrstelle suchen. Sie merken, dass sie nicht gebraucht werden.

Zweite These: Kinder und Jugendliche – so könnte man kurz in einem Slogan sagen – sind alles, und gleichzeitig sind sie nichts. Sie bekommen von der Gesellschaft her ganz unterschiedliche Signale. Auf der einen Seite sind Kinder und Jugendliche heute als aktuelle, aber vor allem als zukünftige Konsumentinnen und Konsumenten ausserordentlich wichtig. Sie spielen in der Werbung eine zentrale Rolle, sie werden natürlich auch benützt, um über die Werbung ihre Eltern zu beeinflussen. Da sind sie ausserordentlich wichtig, und da wird ihnen eine grosse Aufmerksamkeit entgegengebracht. Jugend ist heute ein Zustand, den sich alle Erwachsenen wünschen. Mit diesem Grundwunsch wird heute ein riesiges Geschäft gemacht. Aber wenn Jugendliche jugendlich sind und wenn sie von der Gesellschaft etwas wollen, dann stören sie. Sie spüren diese Diskrepanz, sie spüren, dass alle den Wert der Jugend wichtig finden, dass ein Geschäft gemacht wird, aber wenn sie störend mit Eigeninitiative, mit eigenen Vorstellungen kreativ etwas entwickeln wollen, das quer zu den gesellschaftlichen Vorstellungen liegt, dann haben sie Mühe. Diese widersprüchlichen Signale sind für die Jugendlichen, aber auch für Kinder sehr schwierig zu verarbeiten. Es gäbe über diese beiden Gruppen noch sehr viel zu sagen. Eigentlich sind sie unsere «Erinnerung an die Zukunft». Wir sprechen immer von Nachhaltigkeit. Kinder und Jugendliche sind die Verkörperung der Nachhaltigkeit, d. h., sie mahnen uns an die Verantwortung, die wir über unsere Generation hinaus haben. Sie sind die Trägerinnen und Träger der nächsten Generation.

Ganz zum Schluss noch eine Verbindung zu einem Votum, das gestern in einem anderen Zusammenhang gehalten worden ist. Ein Kollege von mir hat mit Freude konstatiert, dass Behinderte sich zu einer Art Bürgerrechtsbewegung zusammengeschlossen haben, dass sie hier in diesem Parlament auch mit Recht – ich finde das sehr positiv – Druck ausgeübt haben. Kinder und Jugendliche können – weil sie die Bürgerrechte nicht haben – nie eine Bürgerrechtsbewegung gründen. Aber Sie in diesem Saal können stellvertretend zugunsten der Kinder und Jugendlichen in diesem Lande eine Bürgerrechtsbewegung darstellen.

Ich möchte Sie im Zusammenhang mit dieser Verfassungsrevision herzlich bitten, den Kindern und Jugendlichen einen entsprechenden Status in der Bundesverfassung zu geben.

**Ducrot** Rose-Marie (C, FR): Je m'exprime en mon nom personnel. «Les enfants .... ont droit à un développement harmonieux et à la protection exigée par leur condition de mineur», telle est la libellé de la proposition de minorité Zbinden auquel j'adhère.

Je ne m'exprimerai – puisque nous sommes limités dans le temps – que sur l'aspect de la protection. La Suisse est mal équipée pour assurer la protection de l'enfant contre la violence, la maltraitance et l'exploitation abusive, qu'elle soit physique ou mentale. Arrêtons-nous rapidement sur le problème de la violence: bagarres, coups, vols, racketts, menaces, mépris, voilà l'ordre dans lequel les enfants classent les actes de violence dont ils sont victimes dans les cours de récréation, les bus, la rue.

Victimes, les enfants? Certes, mais aussi auteurs coupables d'actes répréhensibles. Tous ces comportements agressifs sont porteurs de messages plus simples à décrypter qu'à solutionner. La violence n'est rien d'autre qu'un appel au secours, un moyen de communication de ceux qui sont les blessés, les écorchés vifs d'une société qui laisse en marge les plus défavorisés. Pour endiguer ces infractions dont sont victimes et auteurs les enfants, il faudrait beaucoup plus de compétences sociales, un engagement ferme des autorités. Il n'y a pas de mobilisation qui ne soit dérisoire.

Que dire de la maltraitance, des abus sexuels dont sont victimes les enfants? C'est là que nous devons d'urgence porter le fer. Pour cela, il faut des moyens. Des moyens humains et matériels. Tous les véhicules de la dépravation doivent être entravés, les abuseurs condamnés et dûment surveillés. Il est impératif de briser le mur du silence qui s'étend jusque dans les familles. Le problème est sans fin.

Notre justice doit revoir à la hausse sa façon d'appréhender

la gravité des actes pédophiles. Même si l'interdiction de traitements dégradants est déjà implicitement ancrée dans la législation helvétique, nos décisions sur le plan de la constitution peuvent constituer un signe allant dans le sens d'une protection accrue des enfants, ces enfants qui sont la plus heureuse des promesses, qui sont notre valeur refuge.

Je vous demande donc d'accepter la proposition de minorité Zbinden, à l'article 11a.

**Schlüer** Ulrich (V, ZH): Selbstverständlich will jedermann allen Kindern ein Aufwachsen in harmonischen, in gesicherten Verhältnissen ermöglichen. Deshalb treten wir, die SVP-Fraktion, für alle Anstrengungen ein, ihnen das Leben in gesunden, auch geschützten Familien und ein harmonisches Aufwachsen in einer Familiengemeinschaft zu ermöglichen.

Dies garantieren wir aber nicht, wenn wir Kinderrechte einführen, die im Namen der Kinder ja nur Juristen wahrnehmen können. Wir schaffen damit zwar neue Betätigungsfelder für Juristen. Das hat mit harmonischem Leben in einer Familie freilich nichts zu tun. Im Gegenteil: Es wird sich in nicht seltenen Fällen sogar gegen die Harmonie in der Familie auswirken.

Wir haben es bei dem Kinderrechtsantrag mit einem Erbe der Generation der 68er zu tun: Aus Angst vor der Verantwortung, aus Angst davor, in der Erziehungsarbeit mit Kindern vielleicht auch einmal nein sagen, vielleicht einmal Grenzen setzen zu müssen, sollen wir der Ideologie der Antiautorität frönen – und das soll jetzt auch noch in Verfassungsnormen überführt werden.

Wenn wir uns heute mit der Jugendproblematik befassen, wäre vielleicht auch einmal ein Blick auf die Realität sinnvoll, auf einer Realität, die von um sich greifender Rücksichtslosigkeit geprägt ist. Wir sprechen von der Gewalt in den Schulen, die offenbar ständig zunimmt, Entwicklungen, die mit Harmonie nichts mehr zu tun haben, die Harmonie zerstören, die die Gesellschaft bedrohen. Ich erinnere mich in diesem Zusammenhang an ein persönliches Erlebnis aus meiner langjährigen Tätigkeit in Schulbehörden. Da hörte ich im Schulzimmer einmal ein Kind seine junge, fortschrittsgläubige Lehrerin fragen: «Müssen wir heute schon wieder tun, was wir wollen?»

Das wirft gleichsam ein Schlaglicht auf eine Entwicklung, die wir jetzt fördern sollen, indem wir zur Wahrnehmung angeblicher Kinderrechte Anwälte bemühen. Soll eigentlich die Orientierungslosigkeit, die die Erziehung heute verdrängt, neuerdings zu einem Staatsziel erhoben werden?

Ich bitte Sie im Namen der SVP-Fraktion, den Artikel 11a bzw. den Antrag der Minderheit Zbinden abzulehnen.

**Präsident:** Die LdU/EVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Minderheit unterstützt.

**Maury Pasquier** Liliane (S, GE): Au nom du groupe socialiste, je vous invite à soutenir la proposition de minorité Zbinden, qui fait elle-même suite à la proposition conjointe des associations de jeunesse.

Les enfants et les jeunes constituent, à certains égards, une catégorie à part de la société. Certes, la loi pénale réprime bon nombre d'atteintes à l'intégrité physique et mentale des enfants, mais elle n'exclut pas tout acte de violence envers eux. Certes, le Code civil énumère des mesures de protection de l'enfance, mais trop nombreux sont encore les enfants victimes de négligence, de coups et d'actes contraires à leur bien-être et à leur développement. Triste constat: le suicide des enfants et des jeunes en Suisse bat tous les records européens.

Pourquoi faut-il intégrer à notre constitution un article spécifique aux enfants et aux jeunes?

– Pour permettre de réaliser l'égalité de traitement et de chance de ces enfants et de ces jeunes dans tous les cantons;

– pour rappeler le devoir de l'Etat, de chacune et de chacun d'entre nous, de prévenir toutes les formes de violence envers les enfants;

– pour rendre explicite l'interdiction de traitements dégradants, que le Conseil fédéral a reconnue comme implicitement ancrée dans le droit suisse, tel que cela ressort de son avis sur le rapport «Enfance maltraitée en Suisse» (p. 8);  
– enfin, en intégrant la notion de protection, pour parler, à l'unisson de tous les pays, au nom de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Je vous invite donc vivement à favoriser la naissance d'un article consacré aux enfants et aux jeunes, en reconnaissant ainsi le magnifique engagement de ces jeunes, pour une constitution mise à neuf; ils ont travaillé d'arrache-pied depuis plusieurs années, parce qu'ils croient à notre possibilité de faire une constitution qui tienne compte de leurs problèmes. Nous reconnaissons ainsi que tout ce qu'on fait à un enfant aura des conséquences sur sa vie d'adulte, sur ses possibilités de réaliser ses potentialités, sur ses relations avec autrui et que donc, en positif comme en négatif, tout cela va marquer notre avenir. En acceptant un tel article, nous donnons enfin à ces jeunes un signe tangible de notre volonté de réussir notre futur.

**Präsident:** Die grüne Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Minderheit unterstützt.

**Keller Rudolf (D, BL):** Eine Vorbemerkung: Immer dann, wenn ich an einem der vielen Empfänge nicht anwesend bin, können Sie davon ausgehen, dass ich zu Hause bei unseren Kindern bin und mit ihnen spiele, oft auch Lego spiele. Aber trotzdem kann man mich mit einem Lego-Geschenk, wie wir es erhalten haben, nicht für diesen Antrag erwärmen; man kann mich damit sicher nicht kaufen.

Wir haben im Sexualstrafrecht den Schutz der Kinder und Jugendlichen ausgebaut. Auch der gestern beschlossene Rechtsgleichheitsartikel gilt für Kinder und Jugendliche. Dann spricht das Recht auf Ehe und Familie – mit Betonung auf Familie – in Artikel 12 der neuen Verfassung ebenfalls für Kinder und Jugendliche. Wir haben den Lehrstellenabschluss. Im Bereich der Bildung tun wir sehr viel für Kinder und Jugendliche. Es gäbe auf diesem Gebiet noch viel aufzuzählen, und man muss nicht so tun, als ob nichts passieren würde. Es besteht im Rahmen der Revision der Bundesverfassung kein Handlungsbedarf.

Was hier vorgeschlagen wird, ist für uns «dicke Post». Absatz 1 lautet: «Die Kinder und Jugendlichen haben Anspruch auf eine harmonische Entwicklung und auf den Schutz, den ihre Situation als Minderjährige erfordert.» Dem könnte man noch zustimmen. In Verbindung mit Absatz 2 aber – «Sie üben ihre Rechte im Rahmen ihrer Fähigkeiten selbst aus» – wird diese Konstruktion für uns unannehmbar. Da werden die Selbstmordrate bei Kindern und sexuelle Übergriffe gegenüber Kindern herangezogen, um diese neuen Normen zu begründen. Von Elternrechten soll hier offenbar nicht mehr gesprochen werden. Die Eltern haben nach dieser Lesart gerade noch die Aufgabe, Kinder auf die Welt zu stellen, sie materiell zu unterhalten, und damit hat es sich mehr oder weniger.

Mit grösster Besorgnis nehmen wir zur Kenntnis, dass wir als Erzieherinnen und Erzieher unserer Kinder immer mehr entmündigt werden sollen. Es wird wohl so sein, dass sich die Kinder künftig selber erziehen werden. Offensichtlich soll die völlig undemokratisch und über die Köpfe der Bevölkerung hinweg ratifizierte Uno-Kinderrechtskonvention mit diesem Antrag noch stärker ins Rechtsgefüge unseres Landes eingebunden werden. Man könnte meinen, der Schutz der Rechte unserer Kinder sei bisher in unserem Land nicht gewährt gewesen. Dabei existieren ja in diesem Bereich bereits unzählige Verfassungsnormen und Gesetzestexte, wie ich Ihnen das eingangs erläutert habe.

Was heisst denn «Rechte im Rahmen ihrer Fähigkeiten ausüben»? Diese Formulierung ist so dehnbar, so «gummig», dass man darunter alles und jedes verstehen kann. Wir geben den Gerichten damit neue Interpretationsspielräume. Es wäre dann wohl nur noch eine Frage der Zeit, bis erstmals Kinder gerichtlich gegen ihre Eltern klagen würden, um so ganz bestimmte Rechte einzufordern. Ist es denn wirklich ge-

scheit, mit solchen Formulierungen einen Keil zwischen die Generationen zu treiben? Haben wir nicht schon genug Individualismus in unserer Gesellschaft? Gibt es nicht schon zu viele Familien, die sich auseinanderleben?

Ist es wirklich unsere Aufgabe, diese Tendenz noch weiter zu fördern? Ganz klar erklärt die demokratische Fraktion heute, dass die Erziehung bisher Sache der Familie war. Der Staat hatte sich da – mit ganz wenigen, wohlbegründeten Ausnahmen – grundsätzlich nicht einzumischen. Bei der Uno-Kinderrechtskonvention hat unser Land einen Vorbehalt bezüglich des elterlichen Sorgerechtes für Kinder gemacht. Mit der nun beantragten Formulierung würde dieser Vorbehalt glatt eliminiert und unterlaufen.

Namens der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi empfehle ich Ihnen deshalb, diesem familienfeindlichen Antrag nicht zuzustimmen. Denn unter den Folgen dieser Diskriminierung der Eltern würden die Familien am meisten leiden. Lassen Sie uns gefälligst unsere Kinder selbst erziehen!

**Leuba Jean-François (L, VD):** Je ne me lancerai pas dans les développements philosophiques fort intéressants de M. Zbinden et avec lesquels je suis en principe d'accord, mais j'aimerais vous ramener sur le terrain du droit constitutionnel, et pas sur celui du sentiment.

Les enfants et les jeunes ne sont pas oubliés dans notre constitution. J'aimerais simplement vous rappeler l'article 2 alinéa 2bis où l'égalité des chances est garantie, l'article 9 alinéa 2 – particulièrement à l'attention de Mme Ducrot – où les enfants sont protégés par l'interdiction des traitements dégradants. A l'article 12, nous avons étendu en commission le droit au mariage et à la famille. A l'article 33 alinéa 1er lettre bbis, nous avons également proposé une protection spéciale pour les familles. A l'article 33 lettre e, le projet du Conseil fédéral prévoit de développer les droits des enfants à un traitement spécial pour leur évolution. Tout ça est réglé dans ces dispositions.

Ici, vous introduisez – c'est pour ça que je dois vous demander de faire du droit constitutionnel – un droit fondamental et nous savons que les droits fondamentaux peuvent être déduits directement en justice. Alors, j'aimerais vous demander: qu'est-ce que c'est que le droit fondamental à un développement harmonieux? Comment déduit-on ce droit en justice? Qu'est-ce que ça veut dire un développement harmonieux si on va le déduire en justice? Vous allez laisser le juge progressivement apprécier. Cette disposition est encore aggravée par l'alinéa 2: «Ils exercent eux-mêmes leurs droits dans la mesure de leur capacité propre.» Une fois n'est pas coutume, je partage entièrement l'avis de M. Keller Rudolf. Avec ça, vous allez inciter des enfants à agir contre leurs parents en prétendant que ces derniers ne leur donnent pas le développement harmonieux. Il faut savoir raison garder.

Nous sommes complètement en dehors de la réalité ici. D'ailleurs, je remarque en passant qu'on nous a expliqué hier qu'on ne devait pas faire de discrimination à propos de l'âge. Aujourd'hui, Mme Maury Pasquier est venue nous expliquer que les enfants étaient une catégorie spéciale de la population. Il me semble qu'il y a une légère contradiction entre ces deux affirmations.

Cela étant dit, nous voulons une constitution qui ne dresse pas les classes les unes contre les autres, mais qui cherche au contraire à rassembler.

C'est la raison pour laquelle le groupe libéral vous invite vivement à rejeter la proposition de minorité Zbinden.

**Gusset Wilfried (F, TG):** Ich spreche im Namen der Fraktion der Freiheits-Partei.

Drogensüchtige, Drogentote und kriminelle Jugendliche sind die «Garantiefälle» der antiautoritären Erziehung der siebziger und achtziger Jahre. Damals glaubten gewisse Kreise – notabene die gleichen, die heute diesen Zusatz in der Bundesverfassung verankern wollen –, der Abbau von Erziehung bringe einen besseren Menschen, eine bessere Generation hervor. Selbständiger, kritischer und eigenverantwortlicher

sollte damals die neue Generation werden! Statt dessen begegnen wir den «Garantiefällen» dieser Erziehungsphilosophie jeden Tag auf unseren Strassen. Der Staat, die Gemeinschaft also, hat heute die Kosten zu berappen, die diese erzieherischen Fehlleistungen verursachen. Jetzt will man mit der Verankerung von Kinderrechten in der Verfassung noch einen Schritt weiter in die falsche Richtung gehen.

Nicht noch mehr Freiheit des Kindes – damit es tun und lassen kann, was es will – muss das Ziel sein, sondern eine stärkere Verpflichtung der Eltern, ihren Erziehungsaufgaben und -verpflichtungen nachzukommen. Davon ist in der ganzen Verfassung – im Gegensatz zu den Forderungen der Minderheit Zbinden – nichts zu finden. Zum Beispiel steht nichts davon, dass der Familie als kleinster Zelle des Staates die Hauptlast für dessen Fortbestand zukommt; nichts davon, dass Unterlassungen in der Erziehung Sanktionen für die Eltern zur Folge haben sollen und dass, wer Kinder in die Welt setzt, für diese auch verantwortlich ist! Statt dessen versucht man nun, in der Verfassung zu verankern, dass Kinder vermehrt über sich selber bestimmen können, und glaubt, dass damit die Fehlleistungen falscher oder vernachlässigter Erziehung verschwinden.

Kindererziehung heisst für mich – oder hiess für meine Frau und mich, als wir diese Aufgabe noch wahrnehmen durften –, unserem Sohn unsere Urteilsfähigkeit und unser Verständnis von Recht und Unrecht mitzugeben. Das hiess auch, aufzuzeigen, dass nicht alles im Leben Sonnenschein und Plausch sein kann, sondern dass zum Funktionieren einer Gemeinschaft auch die Übernahme von Aufgaben und Pflichten gehört. Es liegt in der Natur der Sache, dass dies nicht immer auf reiner Freiwilligkeit beruht.

Genau diese Möglichkeiten der Erziehung wollen wir Eltern uns weiterhin vorbehalten. Wir lassen uns nicht vom Staat in unseren Erziehungsrechten beschneiden. Es sind unsere Kinder, für sie fühlen wir uns verantwortlich, und diese Verantwortung lassen wir uns auch nicht mit einem Verfassungsartikel abnehmen. Eltern mit diesen Vorstellungen von Erziehung sind auch diejenigen, deren Ziel es ist, dass ihre Nachkommen dereinst tragfähige und selbständige Mitglieder unseres Schweizervolkes werden und die Herausforderungen und Ansprüche einer erfolgreichen Zukunftsbewältigung mittragen.

Was hier mit der Formulierung von Artikel 11a angestrebt wird, kann nicht Beständigkeit, Verantwortungsbewusstsein für den Nächsten und unsere Gemeinschaft zum Ziel haben. Ich bitte Sie im Interesse unserer künftigen Generationen, Artikel 11a, wie ihn die Minderheit Zbinden vorschlägt, klar abzulehnen.

**Weigelt Peter (R, SG):** Ich fasse mich sehr kurz, dies um so mehr, als für die FDP-Fraktion – wie sicherlich auch für die grosse Mehrheit in diesem Rat – unbestritten ist, dass unsere Jugend einen besonderen Anspruch auf Schutz- und Förderungsmassnahmen hat. Mit dem Jugendförderungsgesetz von 1989 hat dieser Rat diesem Anspruch auch entsprochen; er hat ein entsprechendes Zeichen gesetzt.

Wenn sich die FDP-Fraktion dennoch gegen die Aufnahme eines Verfassungsartikels 11a ausspricht, so ist das nicht als Absage an unsere Jugendlichen und unsere Kinder zu verstehen, sondern es geschieht vielmehr mit Rücksicht auf die bereits in der Verfassung vorgesehenen Massnahmen zur Förderung und zum Schutz der Jugendlichen in Artikel 33 Absatz 1 Buchstaben e und f sowie in Artikel 81. Insbesondere Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe f nimmt diese besondere Verantwortung gegenüber Jugendlichen und Kindern auf, indem dort postuliert wird, dass «Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden» sollen.

Eine Aufnahme der besonderen Schutz- und Förderungsmassnahmen der Jugend in den Grundrechtsteil erachten wir dagegen als problematisch, da sich dann sofort die Frage nach Ansprüchen von weiteren Bevölkerungsgruppen – ich denke beispielsweise an die Betagten – im Grundrechtsteil stellt.

Die FDP-Fraktion erachtet die verfassungsmässige Regelung der besonderen Rechte sowie der berechtigten Schutz- und Förderungsmassnahmen zugunsten der Kinder und Jugendlichen im vorliegenden Entwurf, also in Artikel 33 Absatz 1 Buchstaben e und f sowie in Artikel 81, als sinnvoll und angemessen.

In diesem Sinne beantragen wir Ablehnung des Antrages der Minderheit Zbinden auf Aufnahme eines Artikels 11a in die Bundesverfassung.

**Widmer Hans (S, LU):** Verschiedene Votanten haben auf die Bedeutung der Familie hingewiesen. Dem kann ich zustimmen, aber ich muss folgendes feststellen: Herr Leuba, wenn man nicht nur philosophisch, sondern soziologisch argumentiert und unsere Realität betrachtet, dann muss man sagen, dass in dieser Gesellschaft die Familie eine der Möglichkeiten ist, in denen sich ein Kind entfalten kann, und dass sehr viele Kinder in neuen Formen von Lebensgemeinschaften aufwachsen müssen, die nicht mehr unserem Ideal der Familie entsprechen. Warum ist es so weit gekommen? Es sind nicht nur die antiautoritären Pädagogen, die daran schuld sind, sondern daran schuld ist zum Teil – nicht nur, aber auch – eine vollständig monetarisierte Gesellschaft: eine Gesellschaft, die alles berechnet, die alles unter dem Gesichtspunkt des Ökonomischen sieht. Nennen Sie mir eine Gesellschaft, in der berechnet wird, wieviel ein Kind kostet! Nennen Sie mir eine Gesellschaft, in der das Kind nur gerade als Ressource für die Wirtschaft gesehen wird! Das sind Probleme, die uns beschäftigen, wenn wir diesen Artikel in die Bundesverfassung aufnehmen wollen. Nennen Sie mir auch eine Gesellschaft, die so wenig Nachwuchs hat und immer weniger haben wird, so dass man – wir werden in der Sommersession davon sprechen – sich bereits Sorgen macht, wie man durch künstliche Fortpflanzung in vitro Kinder in die Welt setzen kann. Es ist nicht nur eine philosophische, sondern es ist eine soziologische Angelegenheit, die uns dazu motiviert, dem Kind in diesem Land – das wie kaum ein anderes durch wirtschaftliches Denken bis in die Familien, bis in die erste Phase der Kindheitszeit hinein geprägt wird –, in dieser Gesellschaft einen ganz speziellen Schutz zu geben! Sonst verwahrlost es.

Ich kann Ihnen auch eine Geschichte erzählen; viele haben hier eine erzählt. Letzte Woche begegnete ich beim Schulhaus in der Matte unten einer Schulklasse. Da spuckte mich ein Kind keck und frech an. Ich vermute, es wusste, dass ich Nationalrat bin. Insofern sage ich in Selbstironie: Wir Politiker müssen schauen, dass wir später nicht von der Jugend angespuckt werden, weil wir zuwenig für sie tun!

**Gusset Wilfried (F, TG):** Herr Widmer, ich kann Ihnen zu Ihrer Beurteilung der Studie über die Kosten der Kinder nur gratulieren; ich teile Ihre Meinung. Ich habe eine Frage: Haben Sie keine Mühe damit, dass die Studie ausgerechnet von dem Departement initialisiert wurde, das von einer Bundesrätin Ihrer Partei geführt wird?

**Widmer Hans (S, LU):** Ich habe Mühe mit dem Faktum, dass sich unsere Gesellschaft so entwickelt hat, dass das Ministerium meiner Parteikollegin praktisch gezwungen wird, solche Studien zu machen. Das ist aber erst die Folge und der Abschluss einer Entwicklung unserer Gesellschaft.

**Vollmer Peter (S, BE):** Es gibt wohl selten einen Bereich, in dem die Sonntagsreden und die schönen Sprüche einerseits und die Realität andererseits so auseinanderklaffen, wie wenn es um die Jugend geht. Welche Sprüche hat man doch in diesem Saal geklopft, als man das Verfassungsprojekt präsentiert und gesagt hat, man wolle ein Projekt für die Zukunft, für die nächste Generation machen! Wenn wir die Realität in der Gesellschaft betrachten, stellen wir jedoch leider fest, dass wir in einer Welt leben, die immer kinderfeindlicher, immer jugendfeindlicher wird. Schauen Sie einmal auf unsere Strassen! Die Jugendlichen werden verdrängt. Als Eltern müssen wir Angst haben, wenn wir unsere Jugendlichen in

die Schule schicken, dass sie mit ihrem Fahrrad im Verkehr unter die Räder kommen, dass sie überall weggedrängt werden.

Auch ein Blick auf die Wohnraumentwicklung lässt erkennen, dass die Jugendlichen immer mehr Einschränkungen zu erleiden haben. Wenn es um die Anliegen der Jugend geht, spart man heute beim Bund und bei den Kantonen. Wir sparen bei der Bildung. Das ist heute die Realität.

Auch schäme ich mich heute noch, wenn ich daran denke, dass man auf Betreiben des Parlamentes die Bundesterrasse umgebaut und sie mit einem neuen Belag versehen hat, damit man dort nicht mehr Rollschuh fahren kann, weil die Rollschuhfahrer offenbar zuviel Lärm verursacht und die Arbeitsweise sowie die Würde des Parlamentes beeinträchtigt hätten. Das ist die Jugendpolitik, wie wir sie im Alltag kennen!

Deshalb geht es meines Erachtens darum, in der Verfassung zum Ausdruck zu bringen, dass wir die Jugendlichen ernst nehmen und ihnen einen Platz geben, ja sie anerkennen wollen. Sie sollen sich in diesem neuen Verfassungsprojekt wiederfinden. Das ist mehr als Symbolik. Das ist ein Bekenntnis, das dann nicht nur in den Sonntagsreden, sondern auch in der Gesetzgebung zum Ausdruck kommen soll, in deren Anwendung, in der Beurteilung durch die Richter. Daher scheint es mir ausserordentlich wichtig, dass wir klar zu dieser Minderheit Zbinden stehen. Die Jugendlichen sollen hier erwähnt werden, sie sollen hier zum Ausdruck kommen; wir sind ihnen das schuldig. Nur so können wir etwas von dem wiedergutmachen, woran wir es im Alltag permanent fehlen lassen, indem wir ihnen ihren Lebensraum wegnehmen. Hier haben wir nun die Gelegenheit, eine Korrektur vorzunehmen. Ich bitte Sie mitzuhelfen, das zu tun.

**Pelli Fulvio** (R, TI), rapporteur: La proposition de minorité Zbinden de prévoir un droit fondamental des enfants et des jeunes à un développement harmonieux et à la protection est combattue par la majorité de la commission.

La majorité n'est pas contre les principes qui motivent la proposition de minorité, mais elle ne croit pas que cette proposition ait effectivement un sens. La majorité a préféré introduire un alinéa supplémentaire en faveur de la protection des enfants et des jeunes à l'article 81, dans la section 5 consacrée à la formation. La majorité y prévoit un alinéa 1a qui dit que «Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons tiennent compte des besoins particuliers des enfants et des jeunes en matière d'encouragement et de protection.»

La création d'un droit fondamental, c'est-à-dire d'un droit justiciable devant les tribunaux, est combattue pour différentes raisons. Il s'agit tout d'abord d'une proposition qui va sûrement au-delà de la mise à jour de la constitution. Ce n'est peut-être pas important, mais c'est quand même à retenir. Il est inopportun d'introduire des droits fondamentaux réservés à une seule catégorie de citoyens. Une pareille attitude porterait à devoir prévoir des droits fondamentaux pour chaque catégorie de personnes ayant besoin d'aide. Ce n'est pas le but de l'opération de mise à jour. Il est typique des droits fondamentaux d'être garantis en faveur de tout le monde. L'anomalie est bien mise en évidence par le titre de l'article proposé qui ne définit pas les droits garantis, mais les bénéficiaires. Enfin, il est inopportun d'introduire des droits fondamentaux de nature générique, et pour cela non directement justiciables. Tel est le cas pour la demande du «droit à un développement harmonieux». Qui devrait garantir ce développement? Un juge? Et qu'est-ce qu'il devrait faire pour permettre de réaliser ce développement harmonieux? Intervenir à l'intérieur de la famille en imposant des règles de comportement? En réalité, c'est le législateur qui doit prévoir des règles qui puissent garantir un développement harmonieux et la protection des enfants et des jeunes, et non un droit fondamental.

C'est la raison pour laquelle la majorité préfère le nouvel alinéa 1a de l'article 81 et refuse la proposition de minorité Zbinden, à l'article 11a.

**Hubmann Vreni** (S, ZH), Berichterstatterin: Ich bin gezwungen, mich ganz kurz zu fassen. Der Minderheitsantrag Zbinden, einen Artikel 11a über die Rechte der Kinder und Jugendlichen einzufügen, nimmt einen Vorschlag der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände auf. Es geht einerseits um den Schutz der Kinder und andererseits um die Förderung ihrer Persönlichkeit. Diesem Antrag wurde entgegengehalten, er privilegiere eine Bevölkerungsgruppe und sein Wortlaut sei zu unbestimmt und deshalb kaum justitiabel. Absatz 1 wurde in der Kommission mit 19 zu 12 Stimmen und Absatz 2 mit 18 zu 13 Stimmen abgelehnt. Soweit die Stellungnahme der Kommission.

Ich persönlich werde dem Antrag der Minderheit Zbinden aus Überzeugung zustimmen; Sie ersehen das an meinem Badge. Ich freue mich darüber, dass wir heute in diesem Saal wieder einmal über Kinder und Jugendliche gesprochen haben und nicht immer nur über Geld.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Über die Ziele des Antrages der Minderheit Zbinden – harmonische Entwicklung unserer Kinder und Schutz der Minderjährigen – sind wir uns alle einig. Wir dürfen festhalten, dass die Kantone, die Gemeinden und subsidiär auch der Bund auf dem Gebiet der Jugendpolitik schon heute beträchtliche Arbeit leisten, auch wenn das Optimum noch nicht erreicht ist. Herr Leuba hat die vielen Artikel in der Verfassung aufgezählt, die sich mit den Jugendlichen befassen. Ich darf Sie auch daran erinnern, dass Sie kürzlich die Uno-Kinderrechtskonvention ratifiziert haben. Sie ist am 26. März 1997 in Kraft getreten und muss nun vom Bund und von den Kantonen umgesetzt werden.

Es ist also nicht das Ziel, das hier in Frage gestellt wird.

Aber: Herr Zbinden schlägt ein Grundrecht vor, und alle Grundrechte im 1. Kapitel des 2. Titels haben die Eigenheit, dass es sich um bei den Gerichten direkt klagbare Rechte handelt. Dieses Recht ist aber in keiner Weise klagbar. Der Ausdruck «harmonische Entwicklung der Kinder» bleibt derart vage, dass es für die Gerichte unmöglich ist, daraus irgendwelche Ansprüche auf konkrete staatliche Leistungen abzuleiten. Wenn wir hier einen derartigen Artikel aufnähmen, der ganz klar nicht justitiabel ist, würden wir das ganze System der Grundrechte gefährden und relativieren. Allen Rechten im Grundrechtskatalog ist eigen – und das bestimmt sie –, dass es sich um direkt klagbare Rechte handelt.

Das Bundesgericht hat das gerade in dem heute morgen behandelten Fall des Rechtes auf Existenzsicherung ganz klar gesagt: «Leistungsansprüche gegenüber dem Staat, die direkt klagbar sein sollen, müssen justitiabel sein. Der Richter hat dabei die funktionellen Grenzen seiner Zuständigkeit zu beachten. Er hat angesichts der Knappheit staatlicher Ressourcen nicht die Kompetenz, die Prioritäten bei der Mittelverteilung zu setzen.»

Man kann hier, ohne sich auf Weissagungen hinauszuwagen, von allem Anfang an sagen, dass das Bundesgericht diesen Artikel als nicht justitiabel erklären würde. Er wäre daher im Rahmen des Grundrechtskataloges – entschuldigen Sie diesen harten Ausdruck – ein Irrläufer, er wäre ein Papiertiger. Herr Zbinden, wenn Ihnen etwas an Ihrem Anliegen liegt, müssen Sie es bei den Sozialzielen einbringen. Im Grundrechtskatalog, also bei den direkt klagbaren Rechten, hat es wirklich nichts zu suchen.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Zbinden abzulehnen.

*Namentliche Abstimmung*

*Vote nominatif*

(Ref.: 1857)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Stephanie, Bäuml, Berberat, Bircher, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Chiffelle, Comby, David, de Dardel, Deiss, Ducrot, Dünki, Epiney, Fankhauser, Fasel, Fässler, Filliez, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Häm-

merle, Heim, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Lachat, Ledergerber, Leemann, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Ostermann, Ratti, Rechsteiner Paul, Rennwald, Roth, Ruffy, Semadeni, Simon, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden, Zwygart (73)

*Dagegen stimmen – Rejettent la proposition:*

Aregger, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Blaser, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Dettling, Dupraz, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Fehr Hans, Fischer-Seengen, Frey Claude, Fritschi, Gros Jean-Michel, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hochreutener, Imhof, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Kunz, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Loretan Otto, Lötscher, Maspoli, Maurer, Moser, Mühlemann, Nebiker, Pelli, Philipona, Pidoux, Pini, Raggenbass, Randegger, Ruckstuhl, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steiner, Vetterli, Vogel, Weigelt, Wittenwiler, Wyss (67)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Dormann, Stamm Judith (2)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Baumann Ruedi, Béguelin, Bezzola, Binder, Blocher, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Caccia, Cavadini Adriano, Cavalli, Christen, Columberg, Couchepin, Diener, Dreher, Durrer, Eymann, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Föhn, Freund, Frey Walter, Friderici, Gadiant, Giezendanner, Gröbet, Guisan, Hess Peter, Jeanprêtre, Loeb, Maitre, Müller Erich, Nabholz, Oehrli, Rechsteiner Rudolf, Ruf, Rychen, Scherrer Jürg, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Spielmann, Steingegger, Steinemann, Stucky, Suter, Theiler, Thür, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Waber, Weyeneth, Widrig, Wiederkehr, Zapfl, Ziegler (57)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenberger (1)

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

# Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

## Nationalrat – Conseil national

# 1998

Aprilsession – 13. Tagung der 45. Amtsdauer  
Session d'avril – 13<sup>e</sup> session de la 45<sup>e</sup> législature

### Erste Sitzung – Première séance

Montag, 27. April 1998

Lundi 27 avril 1998

14.30 h

Vorsitz – Présidence:

Leuenberger Ernst (S, SO)/Heberlein Trix (R, ZH)

Wortlaut

Das Recht auf Ehe und Familie ist gewährleistet.

**Art. 12**

*Proposition de la commission*

*Titre*

Droit au mariage et à la famille

*Texte*

Le droit au mariage et à la famille est garanti.

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Ich begrüße Sie zu unserer ausserordentlichen Aprilsession. Ich entnehme Ihrem Gesichtsausdruck, dass Sie entschlossen sind, die Verfassung in diesen drei Tagen zu beraten.

**Art. 12bis**

*Antrag Steiner*

Die Rechte der Eltern sind gewährleistet.

**Art. 12bis**

*Proposition Steiner*

Les droits des parents sont garantis.

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

*Fortsetzung – Suite*

Anträge der Verfassungskommission-NR vom 21. November 1997 (BBl 1998 364)  
Propositions de la Commission de la révision constitutionnelle-CN du 21 novembre 1997 (FF 1998 286)

Anträge der Verfassungskommission-SR vom 27. November 1997 (BBl 1998 439)  
Propositions de la Commission de la révision constitutionnelle-CE du 27 novembre 1997 (FF 1998 366)

**Steiner** Rudolf (R, SO): Ich mache Ihnen beliebt, die Bundesverfassung durch einen neuen Artikel 12bis mit dem Wortlaut «Die Rechte der Eltern sind gewährleistet» zu ergänzen.

Sie erinnern sich: Ich habe mich in der Eintretensdebatte gegen die Nachführung der Bundesverfassung ausgesprochen, u. a. weil kein Bedürfnis besteht und weil die Nachführung nicht Nachführung geblieben, sondern Revision geworden ist. Die Umstände, die mich als Gegner der Nachführung bewogen haben, selbst einen Antrag auf die Aufnahme eines Grundrechtes zu stellen, bedeuten keine Gesinnungsänderung.

«Die Kinder und Jugendlichen wollen auch mitgestalten.» Dies war der Aufruf verschiedener Organisationen in der Frühjahrsession. Wer soll nach Meinung dieser Organisationen diese Kinder und Jugendlichen vertreten? Nicht die Kinder und Jugendlichen selber, sondern – es ist absehbar – diese Organisationen, die sich zum Sprachrohr der Kinder und Jugendlichen erklären. Ich habe gerne Kinder, in einem guten Sinn, und ich bin durchaus der Meinung, dass den Kindern und Jugendlichen Mitsprache und Verantwortung zukommen soll – nicht aber irgendwelchen Organisationen oder staatlichen Institutionen. Die Kumulation der gemeinsamen Vorschläge der Jugendorganisationen, wie sie Ihnen in der Frühjahrsession aufgelistet wurden, geht mir klar zu weit. Ich erinnere daran: Artikel 7, Rechtsgleichheit, den Antrag der Minderheit IV (Gysin Remo) haben Sie abgelehnt; Artikel

*A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)*

*A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)*

**Art. 12**

*Antrag der Kommission*

*Titel*

Recht auf Ehe und Familie



11a, Rechte der Kinder und Jugendlichen, den Antrag der Minderheit Zbinden haben Sie mit 73 zu 67 Stimmen gutgeheissen. Es werden folgen: Artikel 31, Antrag der Minderheit Hubmann und Einzelantrag Maury Pasquier betreffend die Wirkung der Grundrechte, Artikel 81, Einzelantrag Maury Pasquier betreffend Jugend- und Erwachsenenbildung. Alle diese Forderungen sollen unter dem Titel «Nachführung» Eingang in die Verfassung finden und Grundlage für weitere gesetzliche Regelungen dieser dann klagbaren Rechte und Freiheiten bilden. Von den Eltern aber, die staats-, gesellschafts- und sozialpolitisch wie auch materiell den Gegenpart bilden, von denen spricht niemand.

In Anbetracht der Vielzahl und Vielfalt der kinder- und jugendpolitischen Postulate, die Sie im Verlaufe der Debatte hofentlich ablehnen werden, drängt es sich auf, ein tatsächlich ungeschriebenes Verfassungsrecht nachzuführen, nämlich das Recht der Eltern, insbesondere das Recht der Eltern auf Erziehung; das Recht der Eltern, wie es sich aus der Natur, der Sitte und der Tradition ableitet und vom – ich betone – Schweizerischen Bundesgericht wiederholt ausdrücklich geschützt worden ist. Der Wert der Erziehung durch die Eltern wird heute ohnehin vielfach unterschätzt; im Umfeld des schnellen gesellschaftlichen Wandels wird die Aufgabe der Eltern zunehmend schwieriger und anspruchsvoller. Da gilt es, die Eltern nicht nur in Pflicht zu nehmen, sondern ihre Rechte zumindest in dem Masse zu verbriefen, in welchem diejenigen der Kinder aufgewertet und zu Verfassungsrecht gemacht werden. Schliesslich ist die Gewährleistung der Rechte der Eltern nichts anderes als eine logische Ergänzung des Grundrechtes auf Ehe und Familie.

Ich habe es angetönt: Mein Antrag ist die Antwort eines durch die Ansprüche der Jugendorganisationen aufgeschreckten, provozierten Vaters, eines Vaters, der wie die grosse Mehrheit aller Väter und Mütter seine Verantwortung den Kindern gegenüber ernst nimmt und sich ihnen gegenüber auch durchsetzt. Wie die Mehrzahl aller Eltern bin ich nicht dazu bereit, mich in diesen meinen Rechten beschneiden zu lassen. Die Pflichten, die Verantwortung und die tägliche Sorge um das leibliche und materielle Wohl unserer Kinder müssen meine Gattin und ich ja auch selber tragen, da hilft uns ebenfalls niemand.

Abschliessend erlaube ich mir, an unsere Debatte über das Uno-Übereinkommen über die Rechte des Kindes zu erinnern. Schon damals habe ich zusammen mit anderen besorgten Kolleginnen und Kollegen davor gewarnt, Ansprüche zu stipulieren, die unser bewährtes und gesetzlich ausgewogenes, festgeschriebenes schweizerisches Verständnis von Rechten und Pflichten der Eltern einerseits und der Kinder andererseits untergraben und aushöhlen. Entsprechend dieser Besorgnis wurde das Uno-Übereinkommen über die Rechte des Kindes nur mit dem ausdrücklichen Vorbehalt der schweizerischen Gesetzgebung über die elterliche Sorge ratifiziert. Da kann es nun nicht angehen, diese noch fast druckfrische Regelung im Rahmen der sogenannten Nachführung der Bundesverfassung zum leeren Buchstaben verkommen zu lassen.

Ich bitte Sie, meinen Antrag im Sinne einer Prophylaxe gegen die konzertierten Anträge der durch eine starke Lobby vertretenen Jugendorganisationen zu unterstützen und – aufgrund des Lärmpegels hier im Saal ist zu schliessen, dass Sie sich Ihre Meinung schon gemacht haben – Artikel 12bis mit dem Wortlaut «Die Rechte der Eltern sind gewährleistet» als eine echte Nachführung von Urteilen des Schweizerischen Bundesgerichtes in die Verfassung aufzunehmen.

**Schluer** Ulrich (V, ZH): Im Namen der SVP-Fraktion beantrage ich Ihnen die Unterstützung des Antrages Steiner, der die Elternrechte bezüglich Erziehung festhält.

Es dürfte nicht bestritten sein, dass dieser Antrag das Erfordernis der Nachführung erfüllt. Er ist darüber hinaus ein notwendiger Schritt zur Aufwertung eines zweifellos gefährdeten Grundrechtes. Damit wird der Versuch abgewehrt, die Familie letzten Endes zu verstaatlichen, zu enteignen, zu einer Aufgabe für vom Staat ernannte Funktionäre zu machen.

Ich übertreibe nicht. Ich stütze mich auf die Studie, die wir kürzlich zugestellt erhalten haben, die mehr oder weniger jeden, der Kinder hat, in der Nähe eines Sozialfalls ansiedelt. Als Vater und Erzieher von vier Kindern wäre ich, nähme ich diese Studie ernst, längst verhungert. Das würde Sie zwar von meiner Gegenwart befreien, aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass wir in der Studie des Bundesamtes für Sozialversicherung über die Kinderkosten – ich kann es nicht anders sagen – eine unsäglich dumme Publikation vor uns haben, die Zeitgeist in einer Art und Weise atmet, die nicht mehr erträglich ist.

Ich werde jetzt natürlich belehrt, ich verstünde diese Studie falsch; die Studie wolle mir nur zeigen, was meiner Frau und mir an Einkommen entgangen sei, weil wir uns die Zeit genommen haben, vier Kinder aufzuziehen, so wie Zehntausende von Eltern in diesem Land Kinder aufziehen.

Dazu ist folgendes festzuhalten: Ich verbitte mir in aller Form, dass irgend jemand in diesem Land – vor allem vom Staat besoldete Funktionäre – meine Kinder oder die Kinder in diesem Land überhaupt zu «materiellen Störfaktoren» erklärt, die das Einkommen der Familie schmälern. Wenn solche Aussagen in Publikationen auf Kosten des Bürgers möglich werden, dann ist das ein Zeichen dafür, dass zwischen Staat und Familie etwas nicht mehr stimmt, dass man in diesem Staat der Familie nicht mehr zutraut, die Kinder zu erziehen. Das bedeutet, dass letzten Endes eine die Familie zerstörende Umverteilungsideologie zum Normalfall erhoben werden soll.

Es ist dringend notwendig, dass in diesem Lande die Eltern derartige Irrlehren zurückweisen. Noch dringender ist es, dass die Eltern das Recht haben, solche Irrlehren zurückzuweisen. Dieses Recht ist gefährdet, solange die Bundesverwaltung solche Publikationen herausgibt. Deshalb benötigen die Familien und die Eltern Verfassungsschutz gegenüber jenen, die die Familie generell zum Sozialfall erklären wollen. In diesem Sinne ersuche ich Sie im Namen der SVP-Fraktion, den Antrag Steiner für einen Artikel 12bis zu unterstützen.

**von Felten** Margrith (S, BS): Ich bitte Sie, den Antrag Steiner abzulehnen. «Rechte der Eltern» sind ein merkwürdiger Begriff; ich habe ihn in keinem Grundrechtskatalog gefunden. Es muss sich um Rechte handeln, auf die besonders die Männer Wert legen, denn für Elternpflichten sind, wie wir alle wissen, vornehmlich die Frauen zuständig. Die Studie zu den Kosten der Kindererziehung macht in erster Linie den Anteil der Frauenarbeit bei der Kinderbetreuung sichtbar.

Elternrechte waren das ganz grosse Thema in der Debatte zur Ratifizierung des Uno-Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Elternrechte – so wird die Debatte von Herren wie zum Beispiel meinen Vorrednern geführt – wenden sich gegen Kinderrechte. Und das ist der falsche Ansatz. Eltern haben kein Verfügungsrecht über Kinder. Die Familie ist kein rechtsfreier Raum, wo die Schwächsten schutzlos den Launen, Ideologien, Manipulationen und anderen Machtmitteln der Stärkeren ausgeliefert sind. Der Staat ist verpflichtet, die physische und psychische Integrität insbesondere der Schwächsten zu schützen.

Es ist eigentlich widersinnig, Rechte der Eltern gegenüber den Kindern zu reklamieren, da es sich hier um ein extremes Machtgefälle handelt. Kinder sind ja in einem existentiellen Ausmass von ihren Eltern abhängig. Es gibt kaum ein vergleichbar extremes Abhängigkeitsverhältnis. Deshalb ist die Gefahr des Machtmissbrauches der Eltern gegenüber den Kindern so gross. Der Staat hat deshalb die Rechte der Kinder zu gewährleisten. Zieht man die Machtverhältnisse in Betracht, so ist das Anliegen von Herrn Steiner ebenso widersinnig, wie wenn man eine Bestimmung fordern würde, wonach die Rechte der Millionäre zu gewährleisten seien. Kinder haben Rechte; daran ist nicht zu rütteln. Die Formulierung gemäss Artikel 11a trifft den Inhalt dieser Rechte aufs beste.

Im Uno-Übereinkommen über die Rechte des Kindes werden die Rechte der Kinder aus der Optik der Kinder formuliert. Die über 130 Staaten, die der Konvention beigetreten sind, ver-

pflichten sich, aktiv Massnahmen zum Schutz der Kinder zu ergreifen. Wer die erschütternde Realität der weltweiten Kindernot wahrnimmt – zum Beispiel Armut, Kinderarbeit, kommerzielle sexuelle Ausbeutung, Gewalt gegen Kinder in der Familie usw. –, muss zugunsten von Kinderrechten handeln. Eine Stärkung der Stärksten in der Familie kann nicht Aufgabe des Staates sein.

Ich bitte Sie, den Antrag Steiner abzulehnen.

**Pelli Fulvio** (R, TI), rapporteur: La proposition Steiner doit être interprétée comme une réaction à la proposition de minorité Zbinden à l'article 11a d'introduire un droit fondamental des enfants et des jeunes. Vous avez accepté la proposition de minorité Zbinden contre l'avis de la commission et du Conseil fédéral.

La proposition Steiner a exactement les mêmes défauts que la proposition de minorité Zbinden. Il s'agit tout d'abord d'une proposition qui va au-delà de la mise à jour. Elle veut introduire un droit fondamental réservé à une seule catégorie de citoyens alors que le propre des droits fondamentaux est d'être garantis à tout le monde. L'anomalie est bien mise en évidence par le titre de l'article proposé, qui ne définit pas les droits garantis, mais les bénéficiaires. Il est en outre inopportun d'introduire des droits fondamentaux de nature générale, et donc non directement justiciables.

On pourrait même dire que la proposition Steiner introduit un droit fondamental totalement indéfini. C'est pourquoi la commission ne peut que vous recommander de la rejeter.

Je relève que si la commission était opposée à la proposition de minorité Zbinden à l'article 11a de créer un droit fondamental en faveur des enfants et des jeunes, elle était cependant d'accord de prévoir, à l'article 81, un alinéa qui donne mandat au législateur de prévoir des règles de protection de l'enfance, reconnaissant qu'il y a un besoin de protection. Je doute qu'on puisse dire la même chose au sujet des parents.

**Hubmann Vreni** (S, ZH), Berichterstatterin: Der Antrag Steiner, den Artikel 12 durch einen Artikel 12bis zu ergänzen, lag der Kommission nicht vor. Persönlich bin ich der Ansicht, dass dem Anliegen von Herrn Steiner in den Artikeln 11 und 12, insbesondere in der ergänzenden Fassung der nationalrätlichen Kommission, bereits genügend Rechnung getragen wird und Artikel 12bis deshalb unnötig ist.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag abzulehnen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Herr Steiner möchte in einem neuen Artikel 12bis die Rechte der Eltern gewährleisten. So legitim dieses Anliegen auf den ersten Blick erscheint – und da besteht tatsächlich, wie Herr Pelli zu Recht gesagt hat, eine gewisse Analogie zum Antrag Zbinden –, so weit und unbestimmt bleibt die Formulierung des Antrages; sie hat unseres Erachtens zu wenig klare Konturen. Man versteht nicht genau, welche Rechte gemeint sind, zumal auch keinerlei Anschluss an die Tradition der eigenen Verfassung oder an ein internationales Instrument besteht.

Für das Recht auf Erziehung geht der Bundesrat mit der herrschenden Lehre davon aus, dass es im Recht auf Ehe eingeschlossen ist. Ausserdem verankert unser Zivilgesetzbuch in Artikel 302 nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht der Eltern zur Erziehung.

Die Rechte, die der Antragsteller erwähnt, sind im übrigen in anderen Freiheitsrechten enthalten: im Schutz der persönlichen Freiheit, im Schutz der Privatsphäre und, wie ich schon sagte, im Recht auf Ehe, das auch das Recht einschliesst, Kinder zu haben und zu erziehen. Allerdings bezieht sich dieses Recht nur auf verheiratete Paare.

Aus all diesen Gründen erscheint uns ein derartiges neues Recht der Eltern im Grundrechtskatalog inhaltlich zu wenig bestimmt und damit auch nicht justitziabel. Deshalb möchten wir Sie bitten, den Antrag abzulehnen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Steiner  
Dagegen

67 Stimmen  
78 Stimmen

#### **Art. 13**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 14**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

#### **Art. 14a**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

#### *Antrag Leuba*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### *Antrag Stump*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### *Antrag Grendelmeier*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### *Antrag Baumberger*

*Abs. 3*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### *Proposition Leuba*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### *Proposition Stump*

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### *Proposition Grendelmeier*

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### *Proposition Baumberger*

*Al. 3*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Jutzet Erwin** (S, FR): Es geht hier um das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung. Spezifisch geht es um Absatz 3 von Artikel 14. Dabei handelt es sich um ein sehr zentrales Anliegen unserer Demokratie. Es wird im bundesrätlichen Entwurf festgehalten, dass jede Person Informationen «frei empfangen» könne. Ich stosse mich hier daran, dass dies nur für Informationen «aus allgemein zugänglichen Quellen» gelten soll. Heute gilt der Grundsatz, dass die Tätigkeit der Verwaltung geheim ist, und es braucht Ausnahmegewilligungen, damit sie nicht mehr geheim ist. Die bundesgerichtlichen Beratungen etwa sind öffentlich. Ich meine, wir sollten den Staat transparenter machen und ihn den Bürgerinnen und Bürgern näherbringen. Es wäre eben ein wichtiger Schritt, dass man den Grundsatz umkehrt und sagt, dass staatliches Handeln und die Tätigkeit der Verwaltung grundsätzlich öffentlich sind, allerdings mit gewichtigen Einschränkungen, nämlich immer dann, wenn öffentliches oder privates Interesse überwiegt.

Es geht also um eine eigentliche Umkehrung der Beweislast. Die Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit ist in der bundesgerichtlichen Praxis und in der Staatslehre zwar umstritten, aber immerhin geltende Praxis. Sie können heute nicht ohne weiteres auf eine Amtsstelle gehen und sagen, dass Sie diese oder jene Information haben möchten. Man wird Ihnen erwidern: Das geht Sie nichts an. Will jemand – ich denke hier insbesondere an Medienschaffende – an Informationen gelangen, ist er auf sogenannte Indiskretionen angewiesen. Das führt oft zu Halbwahrheiten und zu Verdächtigungen, wer das wieder «herausgelassen» hat. Sie kennen das von der Presse her.

Der Bundesrat hält hier am Status quo fest, und das ist mir zu eng. Diese Auffassung der Informationsfreiheit, wonach man

sich nur anhand öffentlich zugänglicher Quellen informieren kann, scheint mir selbstverständlich zu sein.

Ich möchte aber gerade mehr Transparenz in der Staatsverwaltung und will hier eine Öffnung schaffen, in dem Sinn, dass man grundsätzlich Anspruch darauf hat, Einsicht in die Akten zu nehmen, was nicht heisst, dass dem dann vielleicht nicht doch in 90 Prozent der Fälle ein überwiegendes Interesse entgegensteht. Es geht mir um die Umkehrung der Beweislast: Die Behörden müssen mir sagen, warum ich nicht Einsicht nehmen kann, und nicht umgekehrt. Der Antrag der Minderheit entspricht im übrigen dem Wortlaut der bernischen Verfassung.

Der Bundesrat hat das Öffentlichkeitsprinzip im Verfassungsentwurf 1995 als Variante vorgesehen, allerdings nur bei der Organisation der Bundesbehörden; d. h., es hätte nur für den Bund gegolten. Die Reaktionen in der Vernehmlassung waren eher skeptisch, so dass darauf verzichtet worden ist.

Die Mehrheit der Kommission war dann der Meinung, dass das Öffentlichkeitsprinzip über die Nachführung hinausgehen würde, und lehnte es deshalb ab. Es sollen vorerst noch die Erfahrungen aus dem Kanton Bern abgewartet werden.

Ich denke, das Schweizervolk wäre reif für das Öffentlichkeitsprinzip; was für Bern gut ist, soll auch für die Eidgenossenschaft recht sein. Professor Ehrenzeller hat in der Festschrift zum 60. Geburtstag von Herrn Bundesrat Koller geschrieben: «Die Transparenz des Verwaltungshandelns ist keine demokratische Wunschvorstellung, sondern sie muss ein verfassungsmässiges Gebot werden.» Auch Professor Schweizer aus St. Gallen vertritt diese Auffassung. Verschiedene Staaten – Schweden, Frankreich, die USA, die Niederlande und Kanada – kennen das Öffentlichkeitsprinzip bereits und haben gute Erfahrungen damit gemacht.

Die CVP-Fraktion hat bereits 1991 eine Motion eingereicht, die dann in ein Postulat umgewandelt wurde. Kollege Hess Peter, Fraktionspräsident der CVP, hat am 11. März 1997 nachgedoppelt und wieder eine Motion (97.3083) eingereicht mit dem Titel «Einführung des Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimhaltungsvorbehalt». Der Bundesrat erklärte sich am 15. Dezember 1997 bereit, diese Motion entgegenzunehmen; ich sehe also weit und breit keine Opposition mehr gegen das Öffentlichkeitsprinzip. Die Bürger würden es nicht verstehen, wenn wir jetzt dagegen stimmen würden, obwohl der Bundesrat und wahrscheinlich eine Mehrheit dieses Rates dafür sind – lediglich aus formellen Gründen, weil man sagt, es gehe über die Nachführung hinaus.

Ich bitte Sie also, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Leuba Jean-François (L, VD):** La différence entre la version de votre commission et la version du Conseil des Etats à l'article 14a est essentiellement de nature formelle. En ce qui concerne l'alinéa 1er, votre commission a pris une formulation plus courte, mais sans doute n'a-t-elle pas voulu exclure ce qui est prévu dans la version du Conseil des Etats, c'est à dire les «autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications publiques» – on peut penser avant tout à Internet, ici. Et j'imagine bien qu'on ne veut pas mettre des limites aux possibilités d'information à travers le canal d'Internet. Il serait quand même stupide de prévoir la liberté de la presse s'agissant des journaux, et pas la même liberté s'agissant des télécommunications.

Ce qui m'intéresse tout particulièrement, c'est l'alinéa 3. Dans cet alinéa, on voit aussi que la différence est plus formelle que matérielle. Selon la commission, qui propose: «Le secret de rédaction est garanti», il y a ensuite l'article 32 qui s'applique naturellement. Et l'article 32 permet au législateur de limiter le secret de rédaction, à condition de le faire sous la forme d'une loi, au sens formel du terme. Nous l'avons déjà fait: nous l'avons fait s'agissant du droit pénal des médias, dans le cadre du Code pénal. Le Conseil des Etats, lui, choisit une autre solution, et il dit très clairement: «Le législateur définit le contenu du secret de rédaction.» Ce secret de rédaction, personne ne conteste qu'il est un élément essentiel du fonctionnement de la démocratie et du fonctionnement du pouvoir critique des médias. Par conséquent, il est clair que le secret de rédaction doit être mentionné dans notre consti-

tution. Il l'est dans la version adoptée par le Conseil des Etats.

Mais la version du Conseil des Etats est aussi beaucoup plus claire: elle ne laisse pas imaginer que le secret de rédaction serait quelque chose d'absolu, qui ne comporterait aucune limite. Or, celui qui lit l'article 14a dans la version de la commission pourrait acquérir cette impression s'il ne se réfère pas immédiatement à l'article 32 et aux dispositions que le législateur prend dans le cadre de cet article.

Finalement, quand il y a une divergence de nature formelle – et à mon sens, c'est le cas ici – entre la version de notre commission et celle du Conseil des Etats, je propose d'éliminer cette divergence et de reprendre la formulation du Conseil des Etats, qui me paraît à la fois plus complète et plus claire. Dans ces conditions, je vous prie d'adopter ma proposition qui, semble-t-il, est approuvée par d'autres membres du Conseil.

**Stump Doris (S, AG):** Ich beantrage, anders als Herr Leuba, ausschliesslich Absatz 1 im Sinne des Ständerates zu ergänzen.

Neben den in Artikel 14a erwähnten traditionellen Medien Presse, Radio und Fernsehen sind seit einiger Zeit weitere Formen der öffentlichen Informationsvermittlung entstanden: Teletext, Videotex, Internet. Und es werden in den nächsten Jahren bestimmt nochmals neue Medien entwickelt, die auf den Markt kommen. Um diese neuen Entwicklungen aufzunehmen und die Grundlagen für die Gleichbehandlung der verschiedenen Medien zu schaffen, sollte diese Formulierung aufgenommen werden, und zwar auch deshalb, weil diese verschiedenen Informationsvermittlungsformen bereits in Artikel 76 bei der Kompetenzzuweisung erwähnt sind.

Anders als Herr Leuba möchte ich aber den Absatz 3 so beibehalten, wie die nationalrätliche Kommission das vorschlägt.

**Grendelmeier Verena (U, ZH):** Auch ich bitte Sie, die Fassung des Ständerates zu unterstützen.

Zensur hat immer nur neue Wege und Möglichkeiten der Kommunikation betroffen. Denken Sie an den Buchdruck: Da war es vorbei mit handgemalten Buchstaben. Plötzlich konnte man für damalige Verhältnisse sehr billig Buchstaben und Texte drucken. Resultat: die Zensur. Denn schliesslich war es gefährlich, wenn jeder alles Gedruckte lesen konnte; die Obrigkeit wurde in Frage gestellt. Also brauchte es die Zensur, zu Beginn mindestens. Später hat man sich damit abgefunden, dass die Bevölkerung Zugang zum Medium «Buch» hatte. Auch als die Zeitungen aufkamen, herrschte zuerst ein grosses Misstrauen gegenüber der Möglichkeit, dass auch die unteren, weniger gebildeten Bevölkerungsschichten diese lesen konnten. Schliesslich gewöhnte man sich daran, die Zeitungen fielen aus der Zensur, ausser in aussergewöhnlichen Situationen. Noch später kam der Film. Auch er wurde natürlich zensuriert, das war gefährlich, jedermann konnte da hingehen, jedermann konnte sich da informieren. Also musste man den Film zensurieren. Inzwischen ist die Zensur beim Film in den meisten Fällen weggefallen. Schliesslich kam das Fernsehen. Das Fernsehen ist zwar nicht das höchste aller Güter, aber auch nicht das grösste aller Schrecknisse. Inzwischen hat man sich ans Fernsehen gewöhnt, die Zensur ist weggefallen. Nun müsste man die Möglichkeiten technischer Natur, die uns noch erwarten und die wir nicht voraussehen können, in diesen Artikel 14a aufnehmen. Deshalb finde ich die Fassung des Ständerates weitsichtiger. Der Ständerat schliesst Möglichkeiten ein, von denen wir noch nichts wissen, aber auch solche, von denen wir schon sehr viel wissen, beispielsweise die Telekommunikation, das Internet und ähnliche Möglichkeiten. Abgeschlossen ist diese Reihe aber nicht. Machen wir doch eine Öffnung für neue Möglichkeiten, so dass wir nicht bei jeder Neuerung die Verfassung ändern müssen.

Ich bitte Sie, dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen.

**Baumberger Peter (C, ZH):** Im Unterschied zu den beiden Vorrednerinnen geht es mir nur um Absatz 3. Die Frage ist:

Wollen wir im Sinne der Kommission unseres Rates das Redaktionsgeheimnis als Grundrecht gewährleisten, oder wollen wir – was ich Ihnen beantrage – den Gesetzgeber ermächtigen, das Redaktionsgeheimnis zu umschreiben?

Auch für mich ist die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen wesentlich, und das Zensurverbot ist selbstverständlich. Deshalb lasse ich auch die Absätze 1 und 2 unverändert. Allerdings bin ich mir bewusst – das hängt mit Absatz 3 zusammen –, dass mit diesen Freiheiten natürlich gewisse Probleme verbunden sind, und zwar deswegen, weil der vierten Gewalt in unserem Staat, die sehr wichtig ist, kaum ausgebildete Kontrollinstrumente gegenüberstehen. Das System der «checks and balances», wie wir es bei den anderen Staatsgewalten haben, gibt es da nicht. Wenn Sie sehen, wie an gewissen Orten ein Trend zu immer aggressiverem Journalismus – auch um den Preis bewusster Falschinformationen – besteht, dann muss ich Ihnen sagen: Es wäre falsch, wenn Sie das Redaktionsgeheimnis neu als Grundrecht in die Verfassung schreiben würden.

Sicher ist hier, dass uns auch Artikel 10 der EMRK nicht verpflichtet, das Redaktionsgeheimnis als Grundrecht auszugestalten. Zwar haben wir uns gestützt auf einen kürzlichen Entscheid des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte aus dem Jahre 1996 zur Änderung des Medienstrafrechtes veranlasst gesehen. Das war gerechtfertigt, und ich stimme dem auch zu. Das heisst aber keineswegs, dass das Redaktionsgeheimnis deswegen auf Grundrechtsstufe zu heben ist; ich darf diesbezüglich auch auf die Botschaft, Seite 160, verweisen. Vergleichen Sie einmal das «Grundrecht» auf das Redaktionsgeheimnis mit dem sonstigen Grundrechtskatalog: Recht auf Leben, Schutz der Privatsphäre, Glaubens- und Gewissensfreiheit. Dann werden Sie sofort sehen, dass wir in einer qualitativ anderen Umgebung sind.

Es ist daher angezeigt, im Sinne von Absatz 3, so wie ihn der Ständerat beschlossen hat, in aller Klarheit zu sagen, dass der Umfang des Redaktionsgeheimnisses vom Gesetzgeber – und damit beispielsweise auch unter Abwägung des öffentlichen Interesses an der Wahrheitsfindung oder am laueren Wettbewerb – umschrieben wird. Es wäre denn auch kaum verständlich, ein Redaktionsgeheimnis auf Grundrechtsstufe zu heben, aber beispielsweise die Berufsgeheimnisse eines Arztes, eines Geistlichen oder eines Anwaltes nicht. Ich erinnere Sie daran, dass dort den Geheimnissen auch Pflichten gegenüberstehen, und das trifft auf das Redaktionsgeheimnis nicht in gleicher Weise zu.

Auch von der Sache her – und nicht nur, weil es über die Nachführung hinausgeht – bin ich somit der Meinung, dass wir bei Absatz 3 auf die Grundrechtsformulierung unserer Kommission verzichten und statt dessen dem Redaktionsgeheimnis in jener Form zustimmen sollten, wie es der Ständerat in Absatz 3 formuliert hat.

**Ostermann Roland (G, VD):** Je m'exprimerai uniquement sur le principe de la transparence. Les Verts sont profondément attachés à ce principe. Sous la réserve exprimée dans la proposition de minorité, à l'article 14, les documents officiels doivent, selon nous, être accessibles; ils appartiennent à la collectivité. Les autorités ou l'administration ne sauraient avoir un droit de censure vis-à-vis de ceux qui s'intéressent à leur activité, ou qui ont besoin de la connaître.

Il y a certes toute une culture du secret à faire disparaître, celle où prédominait l'idée, non formulée explicitement, que celui qui s'intéresse de trop près à l'activité de l'Etat est un ennemi potentiel, quelqu'un qui veut sa perte ou, à tout le moins, entreprend de saboter un projet. Or, l'information est la source vive de la démocratie. Elle ne doit pas être le privilège d'une minorité qui la capte à son profit. Un exemple, ancien il est vrai – il date des années septante, mais c'est encore une épine dans ma chair: président d'une association, j'avais demandé au Conseil d'Etat de mon canton de pouvoir prendre connaissance de sa prise de position dans le cadre d'une consultation fédérale. Réponse reçue: «Ce n'est pas l'usage.» Etonnant, non, s'agissant d'une détermination faite au nom du peuple d'un canton? A cet égard, la situation a certes évolué; il n'empêche qu'il existe des foyers de résis-

tance et que la consultation de documents se heurte à la méfiance, alors qu'au pire, elle pourrait conduire au débat d'idées ou au respect de certains droits.

Il faut rappeler que l'administration publique est un service à disposition de la population qui la paie, et pas une officine à disposition exclusive d'un exécutif, voire un Etat dans l'Etat. Il n'est pas dans le libre arbitre de l'administration de décider de ce qui est transmissible ou non. Il s'agit d'une décision politique, qui doit être placée sous le contrôle démocratique. Il existe, c'est vrai, des cas où la réserve s'impose; cette dernière doit pouvoir être justifiée. Elle est prévue par l'amendement de la minorité.

Le groupe écologiste se déclare donc fermement en faveur de la proposition de minorité, qui devrait permettre de décriper certaines relations entre administrés et administration, entre individus et autorités, et surtout d'apporter à la population le droit d'accès à ce qui lui appartient: les documents et les actes officiels.

**Jutetz Erwin (S, FR):** Ich spreche zum Redaktionsgeheimnis in Artikel 14a. Der Beschluss des Ständerates, welcher von Herrn Leuba und Herrn Baumberger und neuerdings auch von der Wirtschaftsförderung aufgenommen wurde, lag der Kommission vor. Die Kommission hat diesen Antrag an ihrer Sitzung vom 19. August 1997 in Appenzell mit 25 zu 5 Stimmen abgelehnt.

Das Redaktionsgeheimnis in das Gesetz zu verbannen heisst letztlich, es als bestehendes Recht zu verneinen, es jedenfalls zu relativieren und ihm den Grundrechtscharakter zu nehmen. Damit wird es klarerweise entwertet; sein Kerngehalt kann dann angetastet werden, im E-contrario-Schluss zu Artikel 32 Absatz 2, wo es heisst, dass der Kerngehalt der Grundrechte eben nicht angetastet werden kann.

Der Gesetzgeber hätte – würden wir diesen Anträgen zustimmen – die völlige Freiheit, zunächst einmal zu legiferieren oder eben nicht. Wenn er legiferiert, kann er das tun, wie er will; er hätte also die Möglichkeit, das Redaktionsgeheimnis völlig auszuhöhlen. Das kann doch nicht der Sinn der Pressefreiheit sein! Die Pressefreiheit ist nämlich ein wichtiger Eckpfeiler unserer Demokratie, und das Redaktionsgeheimnis seinerseits ist ein wichtiger Eckpfeiler der Pressefreiheit.

Deshalb bitte ich Sie mit dem Bundesrat und der Kommission, das Redaktionsgeheimnis in der Verfassung zu belassen.

**Heim Alex (C, SO):** Im Dezember des letzten Jahres hat der Bundesrat der Motion Hess Peter 97.3083 zugestimmt. Diese Motion verlangt die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimhaltungsvorbehalt. Bis jetzt galt ja bekanntlich gerade das Umgekehrte.

Die CVP-Fraktion hat für diese Systemänderung eigentlich grosse Sympathie, vor allem auch deshalb, weil wir wissen, dass heute kaum mehr etwas geheimgehalten werden kann, und weil wir alle auch schon die Erfahrung gemacht haben, dass nur Transparenz und Offenheit Vertrauen schaffen können. Trotzdem können wir die Minderheit nicht unterstützen. Es stellt sich nämlich die Frage, ob es sinnvoll und nötig ist, alles und jedes in der Verfassung zu regeln. Gerade der vorliegende Punkt soll auf Gesetzesstufe geregelt werden.

Die CVP-Fraktion unterstützt die vorgeschlagene Systemänderung, kann aber die Bestrebungen, diese in der Verfassung festzuschreiben, nicht unterstützen.

Ich bitte Sie, bei Artikel 14 der Mehrheit zuzustimmen und die Minderheit Jutetz abzulehnen.

In Artikel 14a bitten wir Sie, den Antrag Baumberger zu unterstützen.

**Fritsch Oscar (R, ZH):** Mit einer Formulierung, die – wie Herr Jutetz richtig gesagt hat – jener in der bernischen Verfassung entspricht, will der Minderheitsantrag zu Artikel 14 das Öffentlichkeitsprinzip einführen, und zwar – das muss noch betont werden – auf den Stufen Bund, Kantone und Gemeinden. Auch wer mit dem Öffentlichkeitsprinzip sympathisiert, wird das im Laufe unserer Beratungen oft zum Zuge

kommende Argument nicht entkräften können, dass damit der Rahmen der Nachführung verlassen wird.

Das Öffentlichkeitsprinzip ist – das wurde soeben erwähnt – Inhalt penderter Vorstösse, was an sich schon beweist, dass es nicht um Nachführung, sondern um eine Neuerung geht. Umgekehrt handelt es sich nicht um eine Neuerung, die auf allgemeine Akzeptanz stösst und somit gefahrlos in die Nachführung «mit verpackt» werden könnte. In diesem Punkt seiner Antragsbegründung hat Herr Jutzet eine etwas zu harmonische Melodie gespielt. Das lässt sich belegen: Im Vernehmlassungsentwurf 1995 zur Verfassung sah nämlich eine Variante das Öffentlichkeitsprinzip vor, allerdings nur auf Bundesebene. Die Vernehmlassungsantworten dazu waren sehr kontrovers, und dabei muss immer noch mitbedacht werden, dass durch den neuen Vorschlag auch die Kantone mit verpflichtet würden und dass man auch mit ihnen sprechen müsste.

Also muss insgesamt als erstellt gelten, dass wir es hier mit einer umstrittenen politischen Neuerung zu tun haben, weshalb Ihnen die FDP-Fraktion Ablehnung der Minderheit Jutzet und Zustimmung zur Mehrheit empfiehlt.

Bei Artikel 14a dagegen empfiehlt Ihnen unsere Fraktion, integral dem Beschluss des Ständerates zu folgen. Absatz 1 ist vom Ständerat vollständiger und besser formuliert worden; Absatz 2 – das Zensurverbot – ist als selbständiger Abschnitt wünschbar, und zu Absatz 3 muss ich Ihnen sagen: Obwohl ich beruflich mit dem Redaktionsgeheimnis zu tun habe und dieses dennoch schätze, bin ich mit der Argumentation von Herrn Baumberger doch einverstanden. Der vielleicht innovativste Teil innerhalb der Nachführung ist ja, dass wir in der Verfassung neu einen vollständigen und systematisch klaren Grundrechtskatalog formulieren. Aber dieser vollständige Katalog soll auch übersichtlich, straff und transparent bleiben. Das heisst, dass Grundrechte auf gleicher Stufe dargestellt werden sollen; auch in dieser Beziehung – so scheint uns – ist die Lösung des Ständerates zu favorisieren. Deshalb bitten wir Sie, bei Artikel 14a dem Ständerat zuzustimmen.

**Vollmer Peter (S, BE):** Ich möchte zuerst eine Bemerkung zu Artikel 14 machen, zum Antrag der Minderheit Jutzet. Ich möchte Sie wirklich bitten, diesem Antrag zuzustimmen. Dieser Rat hat bereits entsprechende Motionen überwiesen, darauf hat Herr Heim schon hingewiesen: Eine Motion Hess Peter, eine aus der GPK und eine von mir selber gehen ganz klar in die Richtung, dass wir dieses Öffentlichkeitsprinzip umsetzen müssen, denn Informations-, Meinungs- und Medienfreiheit verstehen wir heute als konstitutive Elemente unserer Demokratie. Es ist ganz klar, dass heute das Öffentlichkeitsprinzip als wichtige Voraussetzung für das Funktionieren der Demokratie betrachtet werden muss.

Wenn Sie sagen, Sie würden dies unterstützen, Herr Heim, aber in der Verfassung möchten Sie es nicht drin haben, so versteht das wirklich keine Bürgerin und kein Bürger. Entweder sind wir für eine bestimmte Position, dann können wir sie auch in der Verfassung unterstützen, oder wir lehnen die Position ab.

Ich bitte Sie also dringend, dem Antrag der Minderheit Jutzet zuzustimmen. Wir sind eigentlich davon ausgegangen, dass die Öffentlichkeit der Verwaltung heute unbestritten sein sollte, dass der Bürger Zutritt haben soll, sofern es nicht bestimmte, durch die Sache gerechtfertigte Vorbehalte gibt.

Aber ein ganz wichtiges Anliegen ist mir nun Artikel 14a. Es liegt ein Antrag Baumberger vor, der Fassung des Ständerates zuzustimmen. Wenn Sie dem zustimmen, machen Sie verfassungsrechtlich klar einen Rückschritt. Denn das geltende Verfassungsrecht, welches das Redaktionsgeheimnis verankert, ist zwar nicht geschriebenes Recht, es gilt aber eindeutig als ungeschriebenes Verfassungsrecht. Es gibt einen entsprechenden Entscheid des Europäischen Gerichtshofes, es gibt zwei Entscheide des Bundesgerichtes, die die Verfassung ganz klar im Sinne des Bundesrates und der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission interpretieren: Das Redaktionsgeheimnis ist gewährleistet.

Ihre Formulierung, Herr Baumberger, geht hinter das geltende Recht zurück. Das Redaktionsgeheimnis ist offenbar nur noch soweit zu gewährleisten, wie der Gesetzgeber das festlegt, und das ist ein absoluter Rückschritt, den wir uns nicht leisten können.

«Das Redaktionsgeheimnis ist gewährleistet» heisst nicht, dass es nicht auch dafür Schranken geben soll. Die Schranken des im Verfassungsentwurf explizit festgehaltenen Redaktionsgeheimnisses liegen natürlich in der Relation zur Ausübung der anderen Grundrechte, des Persönlichkeitschutzes und anderer Bestimmungen. Aber hier ist es wichtig, dass wir ganz klar das geltende, ungeschriebene, bundesgerichtlich anerkannte Grundrecht des Redaktionsgeheimnisses festschreiben und anerkennen.

Ich möchte Sie deshalb wirklich bitten, den Antrag Baumberger abzulehnen und diesen fatalen Rückschritt nicht festzuschreiben. Das wäre nichts anderes als eine Aufweichung, als eine Infragestellung des Redaktionsgeheimnisses. Ich hoffe, dass auch der Bundesrat hierzu deutliche Worte findet; auch der Bundesrat hat sowohl in seiner Botschaft als auch in einem Text, den er uns unterbreitet hat, am Redaktionsgeheimnis unmissverständlich festgehalten. Dass die nationalrätliche Kommission hier andere Absätze macht, hat nur etwas mit der Systematik zu tun; inhaltlich haben wir am Entwurf des Bundesrates überhaupt nichts verändert. Sie aber, Herr Baumberger, machen hier einen Rückschritt und betreiben den Abbau eines vom Bundesgericht anerkannten Grundrechtes.

Ich bitte Sie also: Stimmen Sie der Kommission und faktisch-inhaltlich auch dem Bundesrat zu!

**Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur:** Il y a ici trois problèmes: un à l'article 14 et deux à l'article 14a.

A l'article 14, l'alinéa 3 concrétise la liberté d'information et son aspect principal, à savoir en substance le droit de s'informer librement aux sources généralement accessibles et de diffuser les informations. Il n'a pas fait l'objet de discussions, de moins quant au projet du Conseil fédéral. Mais la minorité Jutzet propose d'y ajouter une deuxième phrase garantissant le droit d'accès aux documents officiels. La proposition de minorité, qui a été rejetée par la commission, est plutôt révolutionnaire.

Jusqu'à maintenant, dans presque toutes les collectivités publiques, la règle a été celle du secret de fonction. Récemment, le canton de Berne a introduit le principe de la publicité ou de la transparence – en allemand, «Öffentlichkeitsprinzip» –, selon lequel le droit de consulter les documents officiels des administrations ne peut être limité que si des intérêts publics ou privés prépondérants l'imposent. Il est encore tôt pour pouvoir tirer des conclusions de l'expérience bernoise, mais on peut dire que, tôt ou tard, ce principe s'imposera. Le Conseil fédéral s'est déclaré prêt, même si ce n'est pas tout de suite, à l'introduire au niveau de la Confédération. Malgré cette évolution, la commission a rejeté la proposition de minorité pour trois raisons:

1. L'introduction du principe de la publicité va au-delà de la mise à jour. Ce principe pourrait tout au plus être prévu dans le projet B ou comme variante.

2. Dans la procédure de consultation sur l'avant-projet de révision de la constitution, qui prévoyait l'introduction du principe de la publicité comme variante, les réactions ont été assez sceptiques, ce qui impose une pause de réflexion et l'attente des résultats de l'expérience bernoise.

3. Enfin, l'introduction du principe de la publicité sous forme d'un droit fondamental imposerait son application non seulement à la Confédération, mais à toutes les collectivités publiques, ce qui, selon le résultat de la consultation, paraît prématuré.

En ce qui concerne l'article 14a, il y a un problème aux alinéas 1er et 3.

Lorsque la version proposée par la commission du Conseil des Etats a été connue, en ce qui concerne l'alinéa 1er, votre commission a discuté de l'opportunité d'approuver la proposition de la commission de l'autre Chambre. La décision a été nettement négative, même s'il semble que les opinions aient

changé entre-temps. La préoccupation de votre commission est qu'en prévoyant aussi une garantie constitutionnelle de la liberté «des autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications», on puisse entrer en conflit avec la législation qu'on vient d'introduire en matière de télécommunications et de rendre plus difficile l'introduction d'une législation de contrôle des informations diffusées sur Internet. La décision du Conseil des Etats de prévoir un droit fondamental en utilisant la même formulation que celle prévue à l'article 76 alinéa 1er, là où on règle la compétence législative, paraît en effet être la conséquence d'un souci de nature surtout formelle, insuffisamment analysé dans ses conséquences de nature substantielle.

Je vous demande, au nom de la commission, de rejeter les propositions Leuba, Grendelmeier et Stump.

Quant à l'alinéa 3 qui garantit le secret de rédaction, la décision du Conseil des Etats et la proposition de la commission de prévoir l'introduction d'un droit fondamental de niveau constitutionnel est la conséquence d'une décision de la Cour européenne des droits de l'homme qui siège à Strasbourg, qui a déclaré contraire aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) un jugement britannique condamnant un journaliste qui avait refusé de dévoiler sa source aux autorités pénales. Elle a estimé qu'une ordonnance de divulgation ne saurait être conciliable avec l'article 10 CEDH qu'en présence d'un impératif prépondérant d'intérêt public. Cette jurisprudence a été reprise par la suite par le Tribunal fédéral.

Le Conseil des Etats a évidemment trouvé, tout comme l'avait fait une minorité de votre commission et tout comme, probablement, le prétendent MM. Baumberger et Leuba, qu'on était allé trop loin et a alors décidé de donner au législateur la compétence de définir le contenu du secret de rédaction. La différence réside dans le fait que «le secret de rédaction est garanti» (al. 3) et que la compétence du législateur repose sur la seule possibilité découlant des limitations prévues à l'article 32 de la constitution.

La décision du Conseil des Etats et les propositions Baumberger et Leuba donneraient au contraire au législateur une liberté d'action totale. La commission a pris sa décision par 25 voix contre 5 et avec 3 abstentions.

Il faut encore préciser que la révision du Code pénal et du Code pénal militaire récemment adoptée va dans la même direction. En présence d'un conflit d'intérêts entre la justice pénale et les médias, le juge doit effectuer une pesée des intérêts pour rendre un jugement équitable. Le refus du journaliste de témoigner peut donc rester impuni si l'intérêt du journaliste prime celui de la poursuite pénale.

**Hubmann Vreni** (S, ZH), Berichterstatterin: Im Gegensatz zum Bundesrat, der die Meinungs- und die Informationsfreiheit im gleichen Artikel regelt, hat bereits die Subkommission 2 den Beschluss des Ständerates übernommen und die Materie auf zwei Artikel aufgeteilt. Die Absätze 1 und 2 des Artikels 14 enthalten Bestimmungen, die bereits als ungeschriebenes Verfassungsrecht anerkannt sind. Sie gaben zu keinen Bemerkungen Anlass.

In der Kommission ausführlich diskutiert wurde hingegen die Informationsfreiheit. Die Minderheit Jutzet verlangt eine Umkehrung des Grundsatzes der Geheimhaltung amtlicher Akten. Wenn nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen, soll jede Person ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten haben. Die Verwaltung soll grundsätzlich öffentlich sein, wie das bereits im Kanton Bern gilt. Die Kommission war jedoch der Meinung, dass dieses Prinzip über die Nachführung hinausgehen würde, und lehnte deshalb den Antrag mit 20 zu 14 Stimmen ab.

Auch bei Artikel 14a waren die ersten beiden Absätze unbestritten. Über das Redaktionsgeheimnis in Absatz 3 jedoch wurde bereits in der Subkommission intensiv diskutiert. Sowohl die Mehrheit der Subkommission als auch die Mehrheit der Plenarkommission waren mit dem Bundesrat klar der Auffassung, dass es sich beim Redaktionsgeheimnis um ein zentrales Grundrecht handelt, das in die Verfassung gehört. Wie Sie auf der Fahne sehen, möchte der Ständerat es dem

Gesetzgeber überlassen, den Umfang des Redaktionsgeheimnisses zu umschreiben. Das möchte auch Herr Leuba mit seinem Einzelantrag tun.

Die Kommission des Nationalrates ist hier jedoch ganz klar anderer Meinung. Die Garantie des Redaktionsgeheimnisses ist ein zentrales Element der Pressefreiheit. Wenn die journalistischen Quellen nicht mehr geschützt sind, können viele Informantinnen und Informanten ihr Wissen nicht mehr preisgeben. Der Grundsatz des Redaktionsgeheimnisses verlangt ein Zeugnisverweigerungsrecht für Journalistinnen und Journalisten und Redaktorinnen und Redaktoren. Nur wenn ein zwingendes überwiegendes öffentliches Interesse vorliegt, kann ein Journalist gezwungen werden, seine Quelle preiszugeben. Das hat kürzlich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Urteil Goodwin gegen das Vereinigte Königreich entschieden; verschiedene Votantinnen und Votanten haben darauf hingewiesen. Es kann daher nicht dem Gesetzgeber überlassen werden, den Umfang des Redaktionsgeheimnisses zu bestimmen.

Im Namen der Kommission bitte ich Sie, den Antrag Baumberger zu Absatz 3 abzulehnen.

Die Ausweitung der Medienfreiheit auf andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen, wie sie Frau Stump und Frau Grendelmeier vorschlagen, erscheint hingegen sinnvoll. Der Ständerat hat dieser Ausweitung bereits zugestimmt. Ich bitte Sie, das ebenfalls zu tun.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Erlauben Sie mir zunächst ein Wort zur Systematik. Der Bundesrat stimmt der neuen Systematik Ihrer Kommission zu. Es ist angesichts der Bedeutung der Medien in unserer Gesellschaft sicher gerechtfertigt, die Medienfreiheit in einem eigenen Artikel zu regeln.

Zum Antrag der Minderheit Jutzet zu Artikel 14: Wir müssen wirklich sehr klar unterscheiden zwischen dem Anliegen der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips und der Frage, ob die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der nachgeführten Verfassung realisiert werden soll. Dem Anliegen der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ist der Bundesrat bekanntlich sehr wohlgesinnt. Wir haben entsprechende Motionen Hess Peter, Vollmer und der GPK entgegengenommen. Aber im Rahmen der Nachführung wäre das eindeutig eine rechtspolitische Neuerung.

Der Nachteil einer Einfügung des Öffentlichkeitsprinzips bei den Grundrechten bestünde in der Nachführung zudem darin, dass das Öffentlichkeitsprinzip nicht nur den Bund, sondern auch die Kantone und die Gemeinden verpflichten würde. Es hat sich im Rahmen der Vernehmlassung klar gezeigt, dass das Öffentlichkeitsprinzip noch nicht überall und nicht auf allen Stufen unseres Staates anerkannt ist. Im übrigen werden Sie noch einmal Gelegenheit haben, über die Frage des Öffentlichkeitsprinzips beim Bund zu diskutieren, denn im Teil B, wo es um die Volksrechte und um die nationalen Behörden geht, wird Ihnen von der Verfassungskommission wiederum ein entsprechender Artikel vorgeschlagen. Aus diesen konzeptionellen Gründen möchten wir Sie bitten, den Antrag der Minderheit Jutzet abzulehnen.

Was Artikel 14a betrifft, die Medienfreiheit, möchte ich absatzweise vorgehen. Bei Absatz 1 möchte ich Ihnen empfehlen, die Anträge Leuba, Stump und Grendelmeier zu unterstützen. Wir haben ein Interesse daran, dass wir alle – auch die modernen – Formen der elektronischen Medien im Verfassungsartikel erfassen. Das ist mit dem Beschluss des Ständerates eher der Fall als mit der Fassung Ihrer Kommission.

Bei Absatz 2 möchte Ihnen der Bundesrat empfehlen, dem Ständerat zuzustimmen.

Bei Absatz 3 dagegen empfiehlt Ihnen der Bundesrat, der Kommission und damit auch dem Bundesrat zu folgen. Wenn Sie es dem Gesetzgeber überlassen, das Redaktionsgeheimnis zu umschreiben, wäre es nicht mehr als Grundrecht gewährleistet. Wie zu Recht gesagt worden ist: Spätestens nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Sachen Goodwin, aber auch nach entsprechenden Entscheiden des Bundesgerichtes in dieser An-

gelegenheit steht fest, dass das Redaktionsgeheimnis im Kerngehalt als Grundrecht geschützt werden muss. Demgegenüber ist klar, dass dieses Grundrecht wie alle anderen Grundrechte – wie die Wirtschaftsfreiheit, die Pressefreiheit – im öffentlichen Interesse eingeschränkt werden kann. Es gelten auch beim Redaktionsgeheimnis die Schranken von Artikel 32 der nachgeführten Verfassung.

Im übrigen haben wir beim Erlass des Medienstrafrechtes durchaus konform gehandelt, indem wir dort den Kerngehalt des Redaktionsgeheimnisses auch geschützt haben. Bei schweren Verbrechen, vor allem gegen Leib und Leben, und bei einem ausgewählten Katalog schwerer Delikte haben wir im Medienstrafrecht, das seit dem 1. April 1998 in Kraft ist, ausdrücklich festgehalten, dass das Redaktionsgeheimnis zugunsten der Strafverfolgung weichen muss.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, in Artikel 14 den Antrag der Minderheit Jutzet abzulehnen. Er ist hier am falschen Ort, das Thema wird im Reformpaket B erneut aufgegriffen.

Bei Artikel 14a bitte ich Sie, in Absatz 1 dem Ständerat, in Absatz 3 aber Ihrer Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

*Art. 14 Abs. 1, 2, 4 – Art. 14 al. 1, 2, 4*  
*Angenommen – Adopté*

*Art. 14 Abs. 3 – Art. 14 al. 3*

*Namentliche Abstimmung*  
*Vote nominatif*  
(Ref.: 1886)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Binder, Bircher, Blaser, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Christen, Columberg, David, Deiss, Dettling, Dormann, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Epiney, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Häggingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Walter, Fritschi, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Loeb, Löttscher, Maitre, Maurer, Meier Samuel, Mühlemann, Müller Erich, Nabholz, Oehrl, Pelli, Philipona, Randegger, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner, Stucky, Theiler, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Weigelt, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart (103)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité:*

Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, de Dardel, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Gonseth, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Leemann, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rennwald, Roth, Ruffy, Semadeni, Spielmann, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden (58)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Grendelmeier, Schmid Samuel (2)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aeppli, Aguet, Antille, Béguelin, Blocher, Caccia, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Comby, Dreher, Ducrot, Ehrler, Eymann, Fasel, Frey Claude, Friderici, Gadiant, Hegetschweiler, Keller Rudolf, Loretan Otto, Marti Werner, Ma-

spoli, Moser, Pidoux, Pini, Raggenbass, Ratti, Rechsteiner Rudolf, Ruckstuhl, Scherrer Jürg, Steinegger, Suter, Waber, Weyeneth, Ziegler (36)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenberger (1)

*Art. 14a Abs. 1 – Art. 14a al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Leuba/Stump/Grendelmeier 164 Stimmen  
Für den Antrag der Kommission 1 Stimme

*Art. 14a Abs. 2 – Art. 14a al. 2*

**Leuba** Jean-François (L, VD): Si vous lisez attentivement le dépliant, vous constatez que la décision du Conseil des Etats à l'article 14a alinéa 2 prévoit que «la censure est interdite». Par conséquent, il n'y a pas de divergence à l'alinéa 2.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 14a Abs. 3 – Art. 14a al. 3*

*Namentliche Abstimmung*

*Vote nominatif*

(Ref.: 1889)

*Für den Antrag der Kommission stimmen:*

*Votent pour la proposition de la commission:*

Aeppli, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Caccia, Carobbio, Christen, Columberg, David, de Dardel, Deiss, Dormann, Dünki, Dupraz, Durrer, Engler, Epiney, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Filliez, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Lachat, Leemann, Löttscher, Maitre, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Pelli, Ratti, Rechsteiner Paul, Rennwald, Roth, Ruffy, Schmid Odilo, Semadeni, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Tschopp, Vallender, Vermot, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr, Zapfl, Zbinden, Zwygart (92)

*Für den Antrag Leuba/Baumberger stimmen:*

*Votent pour la proposition Leuba/Baumberger:*

Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Binder, Bircher, Blaser, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Dettling, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Häggingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Walter, Fritschi, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heim, Hess Otto, Kofmel, Kühne, Kunz, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Loeb, Maurer, Mühlemann, Müller Erich, Oehrl, Philipona, Randegger, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner, Stucky, Theiler, Tschuppert, Vetterli, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler, Wyss (74)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aguet, Antille, Béguelin, Blocher, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Comby, Dreher, Ducrot, Ehrler, Eymann, Fasel, Frey Claude, Friderici, Gadiant, Heberlein, Hegetschweiler, Keller Rudolf, Loretan Otto, Marti Werner, Maspoli, Moser, Pidoux, Pini, Raggenbass, Rechsteiner Rudolf, Ruckstuhl, Scherrer Jürg, Steinegger, Suter, Waber, Ziegler (33)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenberger (1)

**Art. 15**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

**Art. 16, 17a**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Thür Hanspeter (G, AG):** Das Bundesgericht anerkannte bisher die Kunstfreiheit nicht als ungeschriebenes Verfassungsrecht, es betrachtete diese Freiheit als Teil der Meinungsäusserungsfreiheit. Der Schutzbereich der Meinungsäusserungsfreiheit umfasst die Gesamtheit der Produkte oder Mitteilungen menschlichen Denkens, seien dies Gefühle, Überlegungen, Meinungen, Beobachtungen von Tatsachen, Informationen oder sogar kommerzielle Werbung. In diesem Sinne war Kunst- und Kulturfreiheit bisher als Bestandteil der Meinungsäusserungsfreiheit geschützt.

Wenn wir nun die Kunstfreiheit als eigenständiges Grundrecht hervorheben, stellt sich die Frage, was dies für die Kulturfreiheit bedeutet. Es ist zu befürchten, dass sie künftig den geringeren Schutz geniessen wird, weil sie im neuen Artikel nicht explizit erwähnt wird. Ich bin deshalb der Auffassung, dass wir die Kulturfreiheit ebenfalls erwähnen müssen, wenn wir die bisherige Ordnung verlassen und die Kunstfreiheit als spezielles, eigenständiges Grundrecht hervorheben wollen. Diese spezielle Erwähnung ist auch deshalb sinnvoll, weil sonst die Abgrenzung der Begriffe Kunst und Kultur unlösbare Probleme aufwerfen wird. Ist das Alphornblasen eine kulturelle Betätigung oder ein künstlerischer Akt? Ist eine kunsthandwerkliche Aktivität unter dem Gesichtspunkt der Kunstfreiheit zu würdigen oder unter jenem der Meinungsäusserungsfreiheit?

Diejenigen, die diese Ausweitung ablehnten – also die Ausweitung der Kunstfreiheit auf die Kulturfreiheit –, warnten vor dem äusserst weit gefassten Begriff der Kultur, zu dem neben positiven Aspekten auch sehr negative gehörten, wie ausgeführt wurde. Als Beispiel wurden etwa die Skinheads erwähnt, die mit ihrer Gewaltverherrlichung auch Teil unserer Kultur seien. Dieser Einwand könnte auch gegenüber dem Kunstbegriff erhoben werden. Auch er ist sehr weit gefasst, auch er beinhaltet nicht nur positive Aspekte, sondern durchaus auch negative. Nicht alles, was unter dem Begriff «Kunst» figuriert, genügt moralisch hochstehenden Kriterien. Ich bin der Auffassung, dass die Freiheit in einer liberalen Rechtsordnung nur dort ihre Grenzen haben soll, wo sie entweder die öffentliche Ordnung verletzt oder die Grundrechte Dritter tangiert. Diese Einschränkung gilt aber ausnahmslos für alle Freiheitsrechte und ist in Artikel 32 des Verfassungsentwurfes auch ausdrücklich vorgesehen. Diese Einschränkung muss auch für die Kultur- und Kunstfreiheit ausreichend sein. Solange sich Skinheads an diesen Rahmen halten, ist selbstverständlich auch ihre kulturelle Betätigung als Ausdruck der Meinungsäusserungsfreiheit zu schützen.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit, die ich vertrete, zuzustimmen.

**Schlüer Ulrich (V, ZH):** Wenn wir uns über Kunst und Kultur unterhalten, sind wir in der SVP-Fraktion der Auffassung, dass wir es mit den Begriffen genau zu nehmen haben. Wie wird der Begriff «Kultur» definiert? Im Duden-Bedeutungswörterbuch wird «Kultur» als die «Gesamtheit von geistigen und künstlerischen Äusserungen einer Gemeinschaft, eines Volkes» definiert.

Wenn Sie mit der Eisenbahn von Zürich nach Bern fahren und die allenthalben beschmierten Wände begutachten und sich nicht davor scheuen, während vielleicht zehn Minuten einmal zu zählen, wie oft Sie auf dieser Reise eines der berühmten Vier-Buchstaben-Wörter lesen können, dann müssen Sie sich immerhin eingestehen, dass auch das Teil unserer Kultur ist, ob es uns nun freut oder nicht. «Kultur» ist ein umfassender Begriff. Zur Kultur gehört auch Negatives. Herr Thür hat die Skinheads erwähnt. Diese sind an sich ja noch

nichts Negatives, aber ihr Auftreten kann sich sehr negativ niederschlagen. Es gibt gewaltverherrlichende Kultur. Es gibt auch eigentliche Verbrechenskultur, wenn wir Begriffe genau nehmen.

Und ich bin der Auffassung, wir müssten es mit Begriffen in einer Verfassung genau nehmen. Ich bitte Sie, dort Freiheit zu gewährleisten, wo sie zu gewährleisten ist, nämlich dort, wo man sich künstlerisch äussert, die Gewährleistung der Freiheit aber nicht auf Bereiche auszudehnen, wo sie nichts zu suchen hat. Wir können auch nicht eine Zivilisation als solche allumfassend gewährleisten. Wir können nur zu einer Zivilisation ja sagen, in der beispielsweise das Recht geachtet wird. Ebenso ist es bei der Kultur.

Ich bitte Sie, auf den Boden der Realität zurückzukehren und die Gewährleistung der Freiheit auf die Kunst zu beschränken.

**Heim Alex (C, SO):** Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Thür abzulehnen. Vor nicht allzu langer Zeit hat das Volk in einer Abstimmung den Kulturartikel abgelehnt und damit den Willen geäussert, dass die Kultur nicht in der Verfassung festgeschrieben werden soll. Ich glaube, dieser Willensäusserung müssen wir nachleben.

Gegen die Freiheit der Kunst haben wir nichts einzuwenden, obwohl gerade ein Ereignis in der jüngsten Vergangenheit gezeigt hat, dass es durchaus verständlich ist, wenn einzelne selbst hinter dieses Freiheitsrecht ein Fragezeichen setzen. Ich bitte Sie, bei Artikel 17a dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen, also die Kunstfreiheit zu verankern, und den Antrag der Minderheit Thür, welche auch die Freiheit der Kultur in der Verfassung festschreiben will, abzulehnen.

**Gross Andreas (S, ZH):** Herr Schlüer und Herr Heim, ich glaube, dass Sie im Antrag der Minderheit Thür etwas Falsches sehen. Herr Schlüer, wenn man Ihnen genau zugehört hat, muss man sich fragen, weshalb Sie die Freiheit der Meinungsäusserung nicht bekämpft haben. Herr Heim, es geht hier nicht um das, was mit der Kultur-Initiative abgelehnt worden ist. Die Kultur-Initiative wollte ein Prozent des Budgets für die Kultur reservieren. Das wurde abgelehnt. Die Freiheit der kulturellen Äusserung wurde aber nicht bestritten.

Der Punkt ist – Herr Thür hat das vielleicht ein bisschen zu juristisch erklärt – folgender: Wenn man die Kunst ausdrücklich für frei erklärt, die Kultur aber nicht, und wenn das Bundesgericht bisher gesagt hat, dass Kultur und Kunst unter der Meinungsäusserungsfreiheit zu subsumieren seien, dann könnte man daraus schliessen, dass die Kunst als Äusserung frei sei, die Kultur aber nicht. Das will das Bundesgericht aber nicht. Das will auch der Bundesrat nicht. Und wir wollen das schon gar nicht. Wenn es dem Bundesrat immer noch ernst ist, dass er nicht hinter die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zurückfallen möchte, dann muss er dem Antrag der Minderheit Thür konsequenterweise folgen. Darum geht es.

Unter der Meinungsäusserungsfreiheit kann man jede kulturelle Äusserung verstehen. Jede kulturelle Äusserung ist eine Ansicht über die Welt und wird deshalb in ihrer Freiheit vom Bundesgericht geschützt.

Was Kultur oder Kunst ist, darüber lässt sich lange streiten. In der SVP gibt es ja viele, die Künstlern nicht zugestehen, dass ihr Werk Kunst ist. Aber sie können nicht bestreiten, dass der Künstler eine kulturelle Äusserung macht. Ob sein Werk einmal Kunst sein wird, ist eine andere Frage. Wenn Sie diesen Künstlern ihre kulturelle Äusserungsfreiheit nehmen, weil man diese nicht mehr unter Meinungsäusserungsfreiheit subsumieren kann, und im Unterschied zum Bundesgericht die Kunst nennen, die Kultur aber nicht, dann kommen Sie in Teufels Küche. Das ist der Widerspruch, den Sie – glaube ich – nicht gesehen haben. Herr Thür wollte Ihnen aus diesem Widerspruch heraushelfen. Das ist sinnvoll. Deshalb möchte ich Sie im Namen der sozialdemokratischen Fraktion bitten, diesen Widerspruch zu vermeiden und den Antrag der Minderheit Thür zu unterstützen.

**Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur:** A l'article 17a, la proposition de la minorité de garantir aussi une liberté de la culture à côté



de la liberté de l'art a échoué en commission, par 20 voix contre 12. «Culture» est un concept trop peu précis pour en faire un droit fondamental. Sous la définition de culture ne peuvent être subsumées que des expressions artistiques. D'autres éléments contribuent à déterminer la culture d'un peuple ou d'une région, éléments d'ordre éthique, religieux, social et linguistique. La culture est en réalité l'ensemble d'une série d'expressions qui sont déjà garanties par d'autres droits fondamentaux: la liberté d'opinion et d'information, la liberté de religion, la liberté de l'art, la liberté de langue. C'est pourquoi la commission propose de rejeter la proposition de minorité.

**Hubmann Vreni** (S, ZH), Berichtersterterin: Bei der Einföhrung von Artikel 16a, der den Anspruch auf Grundschulunterricht im Grundrechtsteil verankert, haben wir in der Kommission die Reihenfolge umgestellt; Sie sehen dies auf der Fahne. Auf den Artikel über die Sprachenfreiheit folgen der Artikel über den Anspruch auf Grundschulunterricht und der Artikel über die Wissenschaftsfreiheit.

Artikel 17a gewährleistet die Kunstfreiheit. Sie ist nicht als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt, sondern von der bisherigen Lehre und Rechtsprechung aus Artikel 55 der geltenden Bundesverfassung als Inhalt der Meinungsäusserungsfreiheit abgeleitet worden. Im internationalen Recht ist sie durch die Uno-Pakte 1 und 2 und durch Artikel 10 EMRK garantiert. Die Kunstfreiheit schützt das Kunstschaffen, aber auch die Präsentation von Kunst und das Kunstwerk selbst. Die Minderheit Thür möchte die Freiheit der Kunst ergänzen und auch die Freiheit der Kultur verankern. Dies hat in unserer Kommission zu einer sehr spannenden Diskussion über die Definitionen der Begriffe «Kunst» und «Kultur» geführt. Ich erinnere an das von Herrn Thür zitierte Beispiel des Alphornblasens. Wer an der Feier für unseren geschätzten Ratspräsidenten in Solothurn teilgenommen und die junge Dame mit dem Alphorn gehört hat, der wird das Alphornblasen ohne zu zögern als Kunst definieren.

Die Kommission hat den Antrag Thür mit 20 zu 12 Stimmen abgelehnt. Gegen den Antrag ist vorgebracht worden, dass der Begriff «Kultur» ein sehr weiter Begriff sei. Er sei auch in den Kantonsverfassungen nirgends verankert. Die Lehre verneine einen autonomen, verfassungsmässigen Rang. Zudem würden verschiedene verfassungsmässige Rechte – zum Beispiel die Meinungs- und Informationsfreiheit, die Sprachenfreiheit oder die Religionsfreiheit – auch kulturelle Aspekte schützen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es besteht in der Kommission Einigkeit, dass neu die Kunstfreiheit als geschriebenes Grundrecht in die nachgeführte Verfassung aufgenommen werden soll. Dagegen möchte die Minderheit Thür nun auch die Freiheit der Kultur gewährleisten. Der Bundesrat ist mit der Mehrheit der Kommission für die Ablehnung dieses Antrages. Warum?

Der Begriff «Kunst» ist schwer fassbar. Denn die Kunst nimmt naturgemäss immer neue Formen an, bricht Regeln und stellt das Bisherige in Frage. Auch das Bundesgericht hat es daher nie gewagt, eine Definition der Kunst zu formulieren. Es beschränkt sich im Gegenteil wohlweislich darauf, zu untersuchen, ob in einem konkreten Fall die der Kunstfreiheit gesetzten Grenzen zulässig sind oder nicht.

Noch viel vager und offener ist der Begriff «Kultur». Zudem wird die Kultur auch in anderen Artikeln geregelt, vor allem in Artikel 83 Absatz 1, der festlegt, dass die Kultur in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt. Die Kultur ist ein extrem weiter Begriff, der sehr viele Aspekte abdeckt. Mehrere verfassungsmässige Rechte sind geeignet, kulturelle Aspekte zu schützen: die Meinungs- und Informationsfreiheit, die Kunstfreiheit, die Religionsfreiheit, die Sprachenfreiheit, die persönliche Freiheit und die Menschenwürde.

«Kultur» ist ein umfassender Begriff, der nicht Gegenstand eines selbständigen, direkt einklagbaren verfassungsmässigen Schutzes war. Ein Blick auf die in letzter Zeit geänderten Kantonsverfassungen oder auf die internationalen Instrumente zeigt, dass diese zwar die Kunstfreiheit garantieren,

nicht aber die Kulturfreiheit. Auch das Bundesgericht hat der Kulturfreiheit keinen eigenständigen verfassungsrechtlichen Rang zugebilligt. Die Mehrheit der Lehrmeinungen sieht in der Kulturfreiheit ebenfalls kein selbständiges, direkt anwendbares Grundrecht. Es scheint also, dass die Kulturfreiheit nicht genügend bestimmt ist, um ein verfassungsmässiges Recht und vor allem ein justitierbares Grundrecht zu werden.

Aus diesen Gründen beantragen wir Ihnen, den Antrag der Minderheit Thür abzulehnen.

Art. 16

Angenommen – Adopté

Art. 17a

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

95 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

57 Stimmen

Art. 16a

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

**Gysin Remo** (S, BS): Die Minderheit will einen zusätzlichen Absatz 2 mit dem Text «Jugendliche haben Anspruch auf eine berufliche Ausbildung, die ihren Fähigkeiten entspricht» einfügen. «Arbeiten ist für mich etwas unheimlich Schönes», lautete der Titel der Studie der Eidgenössischen Kommission für Jugendfragen, die 1985 veröffentlicht wurde. Dieser Titel tönt heute fast zynisch, auf jeden Fall provokativ. Zwölf Jahre später, 1997, hiess der Berichtstitel der gleichen Kommission: «Ohne Arbeit keine Zukunft? Jugendliche auf der Suche nach ihrem Platz in der Gesellschaft.» Der Titel hätte auch lauten können: «Erwerbsarbeit wäre eine prima Sache.»

Immer noch fehlen Tausende von Lehrstellen und Möglichkeiten des beruflichen Einstiegs. Wie oft haben wir schon beteuert, dass Bildung der Schlüssel zum Wohlstand sei, zum individuellen Wohlstand, aber auch zum Wohlstand unseres Landes, und dass das Humankapital die wichtigste Zukunftsquelle unseres rohstoffarmen Landes sei. Mehr denn je wird es in Zukunft auf Innovation, Bildung, Umstellungsfähigkeit ankommen. Dies sind Eigenschaften der Jugend, und nichts zerstört ihre Ausprägung im Kern so massiv wie Perspektivlosigkeit.

Wohl aus diesen Überlegungen forderte die FDP 1995 in der Vernehmlassung zur Bundesverfassung einen Artikel 14, Stellung der Jugendlichen: «Jeder Jugendliche hat das Recht auf eine seinen Fähigkeiten und Interessen entsprechende Bildung sowie auf den besonderen Schutz der Öffentlichkeit.» Der Minderheitsantrag geht wesentlich weniger weit als diese FDP-Forderung. Er enthält z. B. kein umfassendes Recht auf Bildung, sondern lediglich einen Anspruch auf eine berufliche Erstausbildung. Er geht auch nicht so weit, für Jugendliche ein Recht auf Arbeit zu fordern. Selbstverständlich unterliegt auch der Minderheitsantrag der generellen Einschränkung, wie sie für alle Grundrechte gilt und in Artikel 32 umschrieben ist. Diese würde z. B. auch einen Numerus clausus – den ich persönlich ablehne – ermöglichen.

Im weiteren ist in Absatz 2 gemäss Minderheit nichts festgehalten betreffend die Unentgeltlichkeit, und Absatz 2 beschränkt sich auf eine bestimmte Zielgruppe, die Jugendlichen, weil die Jugendphase für die Integration in die Gesellschaft zentral ist und weil Jugendarbeitslosigkeit verheerende Wirkungen hat.

Absatz 2 ist nötig im Wissen, dass Berufsbildung ein ständiger Lernprozess ist, weil dem Einstieg in die Berufswelt eine ganz besondere Bedeutung zukommt. Absatz 2 ist nötig, auch im Wissen und Anerkennen, dass die Kantone und auch die private Arbeitgeberschaft beachtenswerte Schritte zur Erleichterung der Berufsaufnahme leisten. Auch der Bund und der Nationalrat haben in Sachen Lehrstellenschaffung erst kürzlich wichtige Beschlüsse gefasst.

Artikel 16a bildet zu den Massnahmen und Pflichten der Kantone, wie sie in den Artikeln 78 und 78a angesprochen werden, eine Ergänzung, indem er ein Grundrecht umschreibt, das uns herausfordert, zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen und auch nach neuen beruflichen Ausbildungsformen, eventuell auch ausserhalb der bezahlten Arbeit, zu suchen.

Die Jugendlichen sind in einer schwierigen Lage. Wenn sich Jugendliche nicht im Rahmen einer bezahlten Arbeit gesellschaftlich integrieren könnten, schreibt die Kommission für Jugendfragen, erfolge ihre Sozialisierung ausserhalb der von der sogenannten aktiven Gesellschaft kontrollierten Strukturen und Institutionen. Was damit gemeint sein könnte, lernen uns die arbeitslosen Jugendlichen im benachbarten Elsass. Nach Ausschreitungen in Strassburg, Colmar und auch Mülhausen stellte man sich die Frage: Was drücken Jugendliche mit Bränden aus? Zeitungen versuchten Antworten zu geben: «Kein Job, kein Geld, keine Hoffnung, zerrüttete Familien, Drogen und Alkohol, eine Gegenwelt.» – Das muss nicht sein!

Manchmal bleibt Politikern nichts anderes übrig, als sich an den runden Tisch zu klammern. Heute haben wir aber die Gelegenheit, eine Entscheidung für unsere Jugend, für ihre und unsere Zukunft, zu treffen.

Ich bitte Sie, Absatz 2 zuzustimmen.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Monsieur Gysin, j'aimerais vous demander les précisions suivantes: on admet de manière générale que l'enseignement universitaire n'est pas une formation professionnelle. Cela signifie-t-il que l'Etat a l'obligation, pour ceux qui sortent de l'université, de leur procurer encore une formation professionnelle? Si oui, comment conciliez-vous ça avec votre opposition au numerus clausus, par exemple en médecine?

**Gysin Remo (S, BS):** Bei der Berufsausbildung, die hier angesprochen ist, geht es primär um die Lehrstellen, aber auch um die weitere Berufsausbildung. Diese erfolgt auf der Stufe Fachhochschule und auch auf Stufe Universität und ist hiermit eigentlich gesichert. Es geht nach meiner Meinung nach nicht weiter.

**Präsident:** Die FDP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei Artikel 16a die Mehrheit unterstützt.

**Heim Alex (C, SO):** In diesem Artikel wird das Recht auf Grundschulunterricht festgeschrieben: «Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht ist gewährleistet.»

Ich bitte Sie, die Kommissionsmehrheit zu unterstützen, und zwar vor allem aus folgendem Grund: Wir geben mit diesem Auftrag dem Ständerat einen Wink. Für den Grundschulunterricht sind bekanntlich die Kantone zuständig. Es ist also wichtig, dass gerade der Ständerat zu diesem Artikel 16a, so wie ihn die Kommissionsmehrheit vorschlägt, Stellung nehmen kann.

Die Minderheit Gysin Remo, die in Artikel 16a auch die berufliche Ausbildung gewährleisten will, werden wir nicht unterstützen. Wenn diese Bestimmung in die Verfassung kommt, muss möglicherweise der Staat auch noch für genügend Lehrstellen aufkommen. Das kann sicher nicht der Sinn sein.

Noch mehr Mühe haben wir mit Absatz 2: «Jugendliche haben Anspruch auf eine berufliche Ausbildung, die ihren Fähigkeiten entspricht.» Es stellen sich nämlich heikle Fragen: Wann ist die berufliche Ausbildung abgeschlossen? Sind da mehrere Ausbildungen gemeint? Es wird zum Beispiel nicht von der beruflichen Erstausbildung gesprochen, also wäre allenfalls auch eine Zweitausbildung, allenfalls sogar die Weiterbildung, eingeschlossen, bis eben eine Ausbildung erreicht wäre, welche den Fähigkeiten der einzelnen Jugendlichen entsprechen würde.

Wegen diesen Unsicherheiten bitte ich Sie, den Minderheitsantrag zu Artikel 16a abzulehnen und der Mehrheit zuzustimmen.

**Präsident:** Die liberale Fraktion teilt mit, dass sie bei Artikel 16a die Mehrheit unterstützt. Dasselbe gilt für die SVP-Fraktion.

**Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur:** Le droit à un enseignement primaire n'était pas prévu dans le projet du Conseil fédéral, bien que ce droit soit incontesté. La commission a décidé de prévoir un nouvel article 16a, en le plaçant avant les libertés de la science et de l'art, même si aujourd'hui on examine où le placer. Lors du vote, la proposition élaborée par l'administration a été approuvée par 21 voix sans opposition, mais avec 10 abstentions. Les caractéristiques principales de ce droit sont la gratuité et le fait que sa concrétisation doit permettre à chacun de disposer d'une formation de base suffisante – en allemand «ausreichend». Quant à la gratuité, il faut préciser qu'elle doit être réalisée sans exception dans les écoles publiques. Si quelqu'un choisit de fréquenter une école privée, il n'aura droit à la gratuité que si la commune dans laquelle il habite a renoncé à sa propre école. Les coûts de l'école privée devraient alors être couverts par la commune.

Un grand débat s'est développé en commission au sujet des propositions visant à introduire un alinéa 2 établissant ainsi un droit à une formation professionnelle. M. Gysin Remo vous a expliqué les raisons de la proposition de minorité. Quant à moi, je dois préciser que si l'on peut bien admettre qu'il y a quelque chose d'étrange dans notre système de formation secondaire qui privilégie, en garantissant une substantielle gratuité, ceux qui suivent une formation de caractère universitaire, l'introduction, dans le texte de cette mise à jour de la constitution, d'un droit constitutionnel à la formation, ne peut pas être la solution du problème.

La commission vous propose de rejeter la proposition de la minorité Gysin Remo pour quatre raisons:

1. Tout d'abord, on irait bien au-delà de la mise à jour. Ni dans l'actuelle constitution, ni dans la législation, ni dans la jurisprudence, on ne trouve des éléments qui pourraient justifier l'introduction d'un tel droit.
2. On remettrait en cause des compétences cantonales, par exemple relatives à l'organisation des écoles professionnelles.
3. On créerait une situation paradoxale: on garantirait un droit à la formation professionnelle sans être en mesure de le concrétiser. Que faire si un jeune ne trouve pas de place d'apprentissage? Ou bien que faire quand la demande de formation dans un certain domaine est pléthorique?
4. On n'aiderait probablement personne. On doit en effet se poser sérieusement la question si l'absence de formation professionnelle, qui pénalise une partie de notre jeunesse en rendant plus difficile l'accès au marché du travail, est effectivement une conséquence de l'absence d'un droit à la formation inscrit dans la constitution.

Je vous demande de rejeter la proposition de minorité Gysin Remo.

**Hubmann Vreni (S, ZH), Berichterstatterin:** Artikel 16a ist in der Plenarkommission aufgrund eines Antrages Gross Jost und eines Antrages Jutzet in den Entwurf aufgenommen worden. Bereits in Artikel 27 der geltenden Bundesverfassung ist festgehalten, dass die Kantone «für genügenden Primarunterricht» sorgen und dass dieser in den öffentlichen Schulen unentgeltlich ist. Neu ist der Anspruch auf Grundschulunterricht und dessen Verankerung im Grundrechtsteil. Dieser Artikel ist von 21 Kommissionsmitgliedern gutgeheissen worden; 10 Mitglieder haben sich der Stimme enthalten.

In einem weiteren Antrag – es handelt sich jetzt um den Antrag der Minderheit Gysin Remo – ist vorgeschlagen worden, in der Verfassung festzuschreiben, dass Jugendliche auch einen Anspruch auf eine ihren Fähigkeiten entsprechende berufliche Ausbildung haben sollten. Besonders in einer Zeit, in der Lehrstellenmangel und hohe Jugendarbeitslosigkeit herrschen, sei eine solche Bestimmung wichtig. Die Kommissionsmehrheit war jedoch der Meinung, dass eine solche Regelung über die Nachführung hinausgehen würde. Sie hat den Antrag deshalb mit 19 zu 12 Stimmen abgelehnt; 3 Mitglieder hatten zu dieser Frage keine Meinung.

**Koller Arnold**, Bundesrat: In Lehre und Rechtsprechung ist seit langem anerkannt, dass der Anspruch auf unentgeltlichen, ausreichenden Grundschulunterricht ein direkt einklagbares Sozialrecht darstellt. Es war bisher sogar das einzige. Jetzt ist bekanntlich aufgrund eines neuen Bundesgerichtsentscheides, den Sie in Artikel 10 berücksichtigt haben, das Recht auf Hilfe in Notlagen als zweites direkt einklagbares Sozialrecht dazugekommen. Dieses direkt einklagbare Sozialrecht ist in der Kommission unbestritten geblieben. Es ergibt sich auch aus dem geltenden Artikel 27.

Ich möchte immerhin noch klarstellen, dass dieses Sozialrecht auf ausreichenden, unentgeltlichen Grundschulunterricht keinen Anspruch darauf geben kann, unentgeltlich eine Privatschule zu besuchen, wenn man dies freiwillig tut. Es wird wahrscheinlich im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens noch wichtig sein, ausdrücklich klarzustellen, dass dieser Anspruch nur an den öffentlichen Schulen gewährleistet ist.

Was den Antrag der Minderheit Gysin Remo anbelangt, möchte er nun die Zahl der direkt einklagbaren Sozialrechte weiter ausdehnen. Daraus ergibt sich schon klar, dass es sich hier um eine rechtspolitische Neuerung handeln würde, die im Rahmen der Nachführung grundsätzlich keinen Platz haben kann.

Das Anliegen aber ist auch von der Mehrheit der Kommission und vom Bundesrat unbestritten. Wir haben es folgerichtig nicht unter den Grundrechten aufgenommen, sondern wir haben es bei den Sozialzielen berücksichtigt. Ich verweise auf Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe e, wo ganz klar als Sozialziel die Bildung und Weiterbildung der Jugendlichen vorgesehen ist. Demgegenüber würde, wie gesagt, ein klagbares Recht eindeutig über die Nachführung hinausgehen. Es würde auch teilweise in die Kompetenzen der Kantone eingreifen.

Deshalb möchte ich Sie bitten, den Antrag der Minderheit Gysin Remo abzulehnen.

#### Namentliche Abstimmung

##### Vote nominatif

(Ref.: 1890)

#### Für den Antrag der Mehrheit stimmen:

##### Votent pour la proposition de la majorité:

Antille, Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Binder, Bircher, Blaser, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Cavadini Adriano, Christen, Columberg, David, Deiss, Dettling, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Fritschi, Gadiant, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Kunz, Lauper, Leu, Leuba, Loeb, Lötscher, Maitre, Maurer, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Nabholz, Pelli, Philipona, Raggenbass, Ruckstuhl, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schliuer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner, Stucky, Suter, Theiler, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Waber, Weigelt, Weyeneth, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart (104)

#### Für den Antrag der Minderheit stimmen:

##### Votent pour la proposition de la minorité:

Aeppli, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Berberat, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, de Dardel, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Gonseth, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jaquet, Jeanpérre, Jutzet, Keller Christine, Lachat, Leemann, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rennwald, Roth, Ruffy, Semadeni, Spielmann, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei,

Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden (60)

#### Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aguet, Béguelin, Bezzola, Blocher, Borel, Bühler, Caccia, Comby, Dormann, Dreher, Ducrot, Eymann, Fasel, Friderici, Giezendanner, Grendelmeier, Hegetschweiler, Jans, Langenberger, Loretan Otto, Maspoli, Meier Samuel, Oehrli, Pidoux, Pini, Randegger, Ratti, Rechsteiner Rudolf, Ruf, Steinegger, Tschopp, von Allmen, Widrig, Wiederkehr, Ziegler (35)

#### Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Leuenberger (1)

#### Art. 17

##### Anträge der Kommissionen: BBI

##### Propositions des commissions: FF

#### Antrag Widmer

Die wissenschaftliche Lehr- und Lernfreiheit sowie die Freiheit der Forschung sind im Rahmen der Verantwortung gegenüber Mensch und Mitwelt gewährleistet.

#### Antrag von Felten

##### Abs. 2

Wissenschaftliche Versuche an urteilsunfähigen Personen sind verboten.

#### Proposition Widmer

La liberté de l'enseignement scientifique, l'accès à l'enseignement scientifique et la liberté de la recherche scientifique sont garantis dans les limites de la responsabilité à l'égard de l'homme et de son environnement.

#### Proposition von Felten

##### Al. 2

Les essais scientifiques sur des personnes non capables de discernement sont interdits.

**Jutzet Erwin** (S, FR): Jede Freiheit bringt als Pendant Verantwortung mit sich. Die Freiheit der Wissenschaft, der Lehre und der Forschung ist ein Bestandteil der Meinungsäusserungsfreiheit. Die Freiheit der Wissenschaft ist keine Selbstverständlichkeit. Sie wird von Staaten, Ideologien und Religionen, aber auch von Grosskonzernen bedroht. Verbote werden ausgesprochen; die Venia legendi wird entzogen; es wird Druck ausgeübt, damit Forschung und Lehre in die Richtungen gehen, in welchen man Ergebnisse haben will und wo Profit zu machen ist. Das ist gefährlich. Ich bekenne mich voll und ganz zu Forschung und Wissenschaft. Wir haben keine Alternative zur Empirie. Die Alternative wären Gefühlsduselei, Aberglaube und Autoritätsgläubigkeit, und wir gingen in die Schattenzeiten des Mittelalters zurück. Die Wissenschaft, die universitäre Forschung, muss letztlich unabhängig sein, abgekoppelt von Privatinteressen und Profitdenken. Ich studiere deshalb eine Art Gewaltentrennung zwischen Wissenschaft und Auftraggeber, ähnlich derjenigen, wie wir sie zwischen Richter und Gesetzgeber kennen.

Gerade weil ich wissenschaftsgläubig bin, beantrage ich Ihnen, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen. Ich höre schon jetzt den Einwand: Weshalb wird gerade bei dieser Bestimmung eine Einschränkung gemacht? Artikel 32 genügt doch. Lesen Sie den Text des Minderheitsantrages: «Die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung ist im Rahmen der Verantwortung gegenüber Mensch und Mitwelt gewährleistet.» Ist das wirklich eine Einschränkung? Ich meine nein. Das ist vielmehr ein Rahmen; das ist der Boden, auf dem die Wissenschaftler stehen, das Wasser, in dem sie schwimmen, die Luft, die sie atmen und in der sie öfters auch schweben. Weshalb Verantwortung gerade hier erwähnen? Ich will nicht einer eigentlichen Hierarchie der Grundrechte das Wort reden, aber es ist halt doch eine Tatsache, dass es Grundrechte gibt, deren Existenz Voraussetzung für das Bestehen weiterer Grundrechte ist. Ich denke etwa an das

Recht auf Leben, aber auch an das Recht auf Achtung der menschlichen Würde. Auch die Lebensgrundlage, die Umwelt, die Mitwelt bilden Grundlage und Voraussetzung für das Bestehen und vor allem für die Ausübung weiterer Grundrechte.

Forschung und Wissenschaft haben Verantwortung gegenüber Mensch und Mitwelt. Wir wollen keine «Frankensteins», keine Experimente an menschlichen Föten, keine Forschung zur Entwicklung biologischer oder chemischer Massenvernichtungswaffen. Wir wollen, dass Wissenschaft und Forschung dem Menschen und der Mitwelt verpflichtet sind. Ich glaube, das ist wirklich nicht zuviel verlangt.

**Widmer Hans (S, LU):** Mein Antrag ergänzt sowohl den Mehrheits- als auch den Minderheitsantrag um ein neues Element aus dem Bereich der Wissenschaftsfreiheit. Es ist jener Aspekt der Freiheit, welcher sich im Umfeld der wissenschaftlichen Lehre und Forschung auf das Lernen bezieht. Mit meinem Antrag möchte ich die Freiheit des Lernens ausdrücklich festschreiben lassen.

Bei der Argumentation halte ich mich unter anderem an Überlegungen, wie sie der Dienst für die Totalrevision der Bundesverfassung in einer Notiz vom 2. Juli 1997 zu Artikel 17 festgehalten hat: «Auch wer die wissenschaftliche Lehre empfängt, geniesst die Wissenschaftsfreiheit.» Wenn wir von Wissenschaftsfreiheit sprechen, dann dürfen wir auf keinen Fall nur die Anbieter von Lehre und Forschung berücksichtigen. Die Empfänger, die Lernenden, sind in ihren Rechten ebenso im Auge zu behalten. Ihnen ist im Sinne der Chancengleichheit – selbstverständlich nur bei Erfüllen von Aufnahmekriterien – der Zutritt zu den akademischen Institutionen verfassungsmässig zu garantieren.

Ferner sind die Studierenden frei, innerhalb der Studienordnungen sowie der Prüfungsreglemente ihre Studien und ihre wissenschaftlichen Arbeiten zu organisieren. Ein weiteres Zitat aus derselben Notiz: «Sie haben das Recht, neue Kenntnisse zu erwerben, ohne von der Autorität des Professors (oder der Professorin) eingeschränkt zu werden.» Schliesslich dürfen die Studierenden aufgrund der Freiheit der Lehre niemals dazu verpflichtet werden, politische, philosophische oder ideologische Überzeugungen der Lehrenden zu übernehmen.

Meine Forderung, die Freiheit des Lernens in Artikel 17 explizit festschreiben zu lassen, ist in der heutigen Zeit alles andere als ein Luxus – in einer Zeit, da oft leichtfertig unter dem Vorwand des Sparens auf den Numerus clausus zurückgegriffen wird; in einer Zeit, da die Verschulung der Universitäten den Studierenden immer weniger die nötige Freiheit bei der Organisation ihrer Studien belässt; in einer Zeit, da zum Vorwärtkommen, zum sogenannten Karrieremachen, die Anpassung an den ideologischen Mainstream der Lehrstuhlinhaberinnen und -inhaber zu einem immer bedeutenderen Faktor wird.

Eigentlich hat die Wissenschaftsfreiheit die Freiheit der Lernenden immer schon mitgemeint. Insofern sprengt mein Antrag die Fortschreibung auf keinen Fall. Aber das ausdrückliche Stipulieren dieser Freiheit weist die Lernenden klar und deutlich auf ihre Freiheit hin – die Lernenden, die in unserer zusehends sozialdarwinistischen Wissensgesellschaft immer häufiger, als das früher der Fall war, Gefahr laufen, ausgebeutet und instrumentalisiert zu werden.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

**von Felten Margrith (S, BS):** «Wissenschaftliche Versuche an urteilsunfähigen Personen sind verboten.» So lautet wortwörtlich der Paragraph 28 der Thurgauer Verordnung über die Rechtsstellung der Patientinnen und Patienten. Ich beantrage, diese Bestimmung als unantastbaren Kern der persönlichen Freiheit und damit als absolute Schranke der Forschungsfreiheit explizit in der Verfassung zu verankern.

So wie das Folterverbot und das Verbot der erniedrigenden Behandlung, die vor allem im Bereich des Haftrechtes gelten, als absolute Schranke definiert werden, muss das unbestrittene Verbot der nichttherapeutischen Menschenversuche an

Urteilsunfähigen in die Verfassung aufgenommen werden. Menschenversuche betreffen die medizinische Forschung. Bei Menschenversuchen wird zwischen Heilversuch und wissenschaftlichem Experiment unterschieden. Das Verbot betrifft ausschliesslich das wissenschaftliche Experiment an Urteilsunfähigen. Für Abgrenzungsfragen verweise ich auf die Rechtsprechung des deutschen Bundesgerichtshofes. Seit den fünfziger Jahren ist hier eine konstante Rechtsprechung vorhanden.

Mit dem Sinn der Verfassungsreform hatte ich sehr grosse Mühe. Inzwischen bin ich zur Auffassung gelangt, dass das Prinzip der Nachführung nur dann einen Sinn hat, wenn diese Verfassungsreform dazu beiträgt, gefährdete Grundwerte unserer Rechts- und Staatsordnung gegen Erodierungstendenzen zu sichern. Eine solche Garantie bildet das explizite Verankern der Schranken der Forschungsfreiheit dort, wo die Menschenwürde betroffen ist.

Kein Mensch darf im Interesse der Profitmaximierung als Versuchsobjekt instrumentalisiert, kein Mensch darf als Mittel zum Zweck missbraucht werden. Das Verbot der rein wissenschaftlichen Forschung an Urteilsunfähigen konkretisiert diesen Grundsatz.

Beim Stichwort «Menschenversuche» werden Erinnerungen an den Massenmord an psychisch kranken und behinderten Menschen, an Menschenversuche in Konzentrationslagern und in Forschungsinstitutionen im Nationalsozialismus wach; das ist gut so.

Angesichts der Schrecken der Nazimedizin wurde 1946 der Nürnberger Kodex als allgemein anerkannte ethische Basis der Medizin formuliert. Dieser Kodex diente dem US-Militärgericht in Nürnberg als Entscheidungsgrundlage. Nach dem Nürnberger Kodex steht der Mensch mit seinen individuellen, menschenrechtlich garantierten Grundrechten im Mittelpunkt der Medizin und nicht die medizinische Forschung, nicht der wissenschaftliche Fortschritt und nicht der Nutzen der Gesellschaft. Basis der humanen Medizin ist die freiwillige und informierte Einwilligung, die jeder Behandlung, jedem Heilversuch und jeder fremdnützigen medizinischen Untersuchung zugrunde gelegt werden muss. Nach dem Nürnberger Kodex ist die Einwilligung unverzichtbar und nicht ersetzbar und nur für den Fall von Notmassnahmen umgehbar.

Das absolute Verbot von wissenschaftlichen Menschenversuchen an Urteilsunfähigen – das Einverständnis der gesetzlichen Vertreter ist null und nichtig – ist geltendes Recht, geltendes Verfassungsrecht. Sämtliche Patientenrechtsbücher, die ich konsultiert habe, halten dieses Prinzip fest. Kantonale Gesetze haben diesen Grundsatz aufgenommen, so neben dem Thurgauer Erlass auch die Patientenrechtsregelungen der Kantone Aargau und Tessin. Der Grundsatz muss in der nachgeführten Verfassung explizit verankert werden.

Die verfassungsrechtliche Garantie ist heute dringender denn je. Die biomedizinische Forschung hat ein immenses Interesse daran, Menschenversuche durchzuführen. Die persönlichkeitsrechtlichen Schranken sind für die Forschung zu Hindernissen im globalen Forschungswettbewerb geworden. Das Rezept heisst heutzutage: Ethikkommissionen, und zwar besetzt mit lauter «Hofethikern», die von Fall zu Fall das Gewünschte ethisch absegnen.

Die Bioethikkonvention, die Mindeststandards für die medizinische Forschung festhalten sollte, lässt fremdnützige Forschung an Urteilsunfähigen unter bestimmten Umständen zu. Deutschland hat der Konvention im Europarat nicht zugestimmt; es hat damit Konsequenzen aus seiner Geschichte gezogen und mit seiner Haltung ein Zeichen gegen jeglichen Versuch gesetzt, am Verfassungsprinzip der Menschenwürde zu rütteln. Im übrigen hat die historische Aufarbeitung der medizinischen Greuel im Nationalsozialismus aufgezeigt, dass die «Mengeles» keineswegs als «Frankensteins» daherkamen, sondern ganz normale Forschungspersönlichkeiten waren, die überzeugt waren, zum Wohle der Menschheit und ethisch einwandfrei zu handeln.

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

**Präsident:** Die SVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei Artikel 17 der Mehrheit zustimmt.

**Zbinden Hans (S, AG):** Auch wenn in letzter Zeit die Resultate hier im Saal mehr oder weniger vorhersehbar waren, möchte ich Sie bitten, den Antrag der Minderheit Jutzet zu unterstützen.

Es geht um die proklamierte Freiheit der Wissenschaft. Ich schicke voraus, dass die Wissenschaft diesbezüglich ein gebranntes Kind ist. Seit dem Mittelalter haben mächtige Institutionen immer wieder versucht, die Wissenschaften für eigene Interessen zu instrumentalisieren. Die Wissenschaft musste sich gegenüber der Kirche emanzipieren. Die Wissenschaft hatte in vielen Ländern immer wieder Mühe, sich politischer Eingriffe zu erwehren. Heute versucht auch die Wirtschaft – über Sponsoring und über Dozenten und Lehrstühle, die sie unterstützt –, auf die Entscheide der Wissenschaft subtil Einfluss zu nehmen. Vereinnahmungsversuche geschehen auch durch Medien. Deshalb habe ich durchaus Verständnis dafür, dass die Wissenschaft immer wieder darauf Wert legt, sich abzugrenzen; dass sie versucht, in einen Elfenbeinturm zu flüchten und sich hinter Mauern zu verschanzen. Vor Jahrzehnten, als die Wissenschaft noch wenig gravierende Entscheide zu fällen hatte, die nachher für das Wohlbefinden, die Lebensqualität der einzelnen Menschen und die Sozietät wichtig waren, war ihre Isolation noch verständlich.

Heute haben wir eine völlig andere Situation. Die Wissenschaft agiert im vordemokratischen Raum, kaum kontrolliert, und fällt sehr wichtige gesellschaftliche Entscheide. Deshalb ist es für die Politik wichtig, dass sie die Wissenschaft wieder in die gesellschaftliche Verantwortung zurückführt. Darf ich Sie daran erinnern, dass Hunderttausende von Schweizerinnen und Schweizern den schweizerischen Hochschulen und den schweizerischen Forschungsprogrammen Jahr für Jahr rund 2,5 Milliarden Franken Steuergelder zur Verfügung stellen und dass sie diesen Institutionen nachher eine grosse Freiheit gewähren?

Ich bin der Meinung, dass die Wissenschaft ihre Verantwortung heute zu wenig klar wahrnimmt. Wir wollen eine Wissenschaft, die sich selbst Grenzen setzt. Wir plädieren für eine Wissenschaft, die sich gegenüber der humanen Existenz, der Umwelt und der Gesellschaft selbst bescheidet, die Demut leben kann. Ich bin zusammen mit der sozialdemokratischen Fraktion der Meinung, dass wir die Wissenschaft vermehrt zwingen müssen, diese Selbstverantwortung wahrzunehmen. Denken Sie an die Gen-Schutz-Initiative. Man kann gegenüber dieser Initiative ganz unterschiedliche Haltungen einnehmen. Aber: Ohne den Druck dieser Initiative – freiwillig – hätte sich die Wissenschaft keine Grenzen gesetzt. Sie nahm lange Zeit ihre Verantwortung nicht wahr; übrigens ebensowenig wie die Politik. Deshalb ist es wichtig, dass wir mit diesem Artikel die Wissenschaft nicht an die Kandare nehmen, ihr aber zeigen, dass sie ihre Entscheidungen vermehrt zu verantworten hat.

Zum Schluss eine gewagte Behauptung: Die Wissenschaft ist heute in unseren Gesellschaften zu einer vertrauten Fremden geworden. Sie führt den Dialog mit der Öffentlichkeit nicht. Deshalb fällt es auf, wenn sich plötzlich vier Nobelpreisträger in die politische Arena begeben und dort ihre Meinung kundtun. Ich würde es schätzen, wenn diese sehr ehrwürdigen Herren öfter zugegen wären, wenn es darum geht, einen Diskurs zwischen der Wissenschaft und der Politik zu führen.

Ich möchte Sie bitten, den Antrag der Minderheit Jutzet, den Antrag Widmer und den Antrag von Felten zu unterstützen – auch wenn die letzten Abstimmungen immer etwa das gleiche Resultat ergeben haben. Ich danke Ihnen für die relativ grosse Ruhe im Saal!

**Präsident:** Die FDP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei Artikel 17 die Mehrheit unterstützt.

**Heim Alex (C, SO):** Für diesen Artikel haben wir grosse Sympathie, aber vor allem der Satz «Die Freiheit der .... Forschung ist gewährleistet» macht ohne eine Einschränkung schon etwas Angst. Es ist aber so, dass jedes Freiheitsrecht gewisse Einschränkungen hat. Diese Einschränkungen be-

dürfen einer gesetzlichen Grundlage. Sie sind in Artikel 32 des Verfassungsentwurfes festgeschrieben. Es ist also nicht richtig, dass wir nur bei einem Freiheitsrecht, nämlich hier bei der Wissenschaftsfreiheit, bereits in der Verfassung Einschränkungen machen. Dies könnte nämlich auch einen gegenteiligen Eindruck erwecken. Wenn wir hier explizit eine Einschränkung festschreiben, wird der Eindruck entstehen, bei allen anderen Freiheitsrechten gebe es keine Einschränkung. Dieser Eindruck ist natürlich falsch und darf nicht entstehen.

Aus diesem Grund stimmt die CVP-Fraktion bei Artikel 17 dem Antrag der Mehrheit zu.

**Leuba Jean-François (L, VD):** J'aimerais contredire M. Zbinden sur un point. M. Zbinden donne l'impression que, tout d'un coup, on découvre, dans le monde moderne, un nouveau problème. Est-ce que j'ose lui rappeler que Rabelais avait déjà énoncé que «science sans conscience n'est que ruine de l'âme»? Il ne s'agit donc pas du tout d'un problème nouveau; il s'agit d'un problème éternel de la science, laquelle doit toujours être limitée par des principes d'éthique. Cela me paraît tout à fait évident.

Nous avons vécu jusqu'à maintenant sans cette limitation. Il est important d'inscrire dans la constitution la liberté de la science. Mais il va de soi que le groupe libéral, qui soutiendra la proposition de la majorité de la commission, ne veut pas signifier par là que la science est libre de faire n'importe quoi; il veut simplement dire que, dans le cadre habituel de la recherche scientifique, les scientifiques doivent s'imposer eux-mêmes les réserves qui sont nécessaires.

**Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur:** Les libertés de l'enseignement et de la recherche scientifique ne sont pas reconnues en tant que droits constitutionnels non écrits par le Tribunal fédéral qui considère néanmoins qu'elles sont garanties par la liberté d'expression au sens large. En revanche, le Conseil fédéral les tient pour des droits constitutionnels non écrits.

En droit international, ces libertés sont consacrées par l'article 15 paragraphe 3 du Pacte ONU I et protégées par l'article 19 paragraphe 2 du Pacte ONU II, ainsi que par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. La liberté de la science n'implique pas de droit à des prestations positives de la part de l'Etat, mais il est souhaitable, en application de l'article 31, que celui-ci mette à disposition une infrastructure appropriée indispensable à la recherche fondamentale.

En commission, il n'y a pas eu d'opposition à l'introduction dans la constitution de la liberté de la science. Une importante discussion s'est en revanche développée autour de la proposition de minorité Jutzet d'introduire dans le texte constitutionnel une limite à cette liberté, celle dite «de la responsabilité à l'égard de l'être humain et de son environnement». L'opposition à une telle limitation a été de principe. Chaque droit fondamental peut être limité par voie législative en application de l'article 32. Il est pourtant tout à fait inutile de prévoir, dans l'article constitutionnel garantissant la liberté de la science, et seulement dans celui-ci, des limitations spéciales. Il est vrai que certaines découvertes de la science peuvent être transformées en technologies dangereuses, mais une pareille situation de risque se vérifie aussi dans l'exercice d'autres droits fondamentaux, tels que la liberté économique. La proposition de minorité a donc été considérée comme n'entrant pas dans la systématique du chapitre garantissant les droits fondamentaux.

De leur côté, les représentants de la minorité ont essayé de convaincre que la liberté de recherche ne peut être exercée qu'en tenant compte de certaines limitations de nature éthique découlant de la responsabilité que chaque homme ou chaque femme de science devrait avoir à l'égard des êtres humains et de l'environnement. Mais cet argument n'a obtenu que 16 voix contre 19 qui préférèrent que le mandat de fixer des limites à la liberté de la science soit confié au législateur.

La proposition Widmer ressemble à celle de la minorité Jutzet, mais formule plus précisément la définition de la liberté de la science. M. Widmer veut rendre explicite que cette li-

berté garantit aussi l'accès à l'enseignement scientifique pour l'élève. La commission ne s'est pas penchée sur cette proposition qui n'était pas connue, je ne peux donc pas donner au nom de la commission une recommandation de vote concernant cette proposition. Mais, que l'on choisisse l'une ou l'autre des définitions, le contenu va rester le même.

Mme von Felten propose d'introduire un alinéa 2 interdisant «les essais scientifiques sur les personnes non capables de discernement». Si un tel alinéa était nécessaire, tout le monde pourrait être d'accord. Mais de tels essais sont en fait interdits soit en application de l'article 6 du présent projet de constitution – protection de la dignité humaine –, soit en raison de l'article 9 en tant que droit découlant du droit à l'intégrité physique. Par conséquent, même sans cet alinéa, les essais scientifiques sur des personnes non capables de discernement restent interdits.

**Hubmann Vreni** (S, ZH), Berichterstatterin: Auch die Wissenschaftsfreiheit gilt nach der heutigen Rechtsprechung als Bestandteil der Meinungsäusserungsfreiheit im weiteren Sinne. Dieser Artikel ist somit eine reine Nachführung.

Bereits in der Subkommission wurde aber intensiv darüber diskutiert, ob eine Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit vorgenommen werden sollte, zum Beispiel in bezug auf Genveränderungen beim Menschen oder Manipulationen an menschlichen Föten. Ein Teil der Kommission hält es für sehr wichtig, dass auf Verfassungsebene festgehalten wird, dass die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung gewährleistet ist, aber im Rahmen der Verantwortung gegenüber Mensch und Mitwelt. Diese Einschränkung ist auf Opposition gestossen. Jede wissenschaftliche Betätigung – so ist gesagt worden – habe Schranken, die in der Ethik und der Rechtsordnung begründet seien. Eine Einschränkung beim Artikel über die Wissenschaftsfreiheit sei deshalb nicht notwendig. Der Antrag Jutzet ist mit 19 zu 16 Stimmen relativ knapp abgelehnt worden. Herr Widmer hat dieses Anliegen in seinem Antrag wiederaufgenommen und auf die Lehr- und Lernfreiheit ausgeweitet.

Der Antrag von Felten lag in der Kommission nicht vor; ich kann Ihnen deshalb keine Kommissionsempfehlung abgeben. Die Zustimmung zu einem wissenschaftlichen Versuch am eigenen Körper ist ein höchstpersönliches Recht. Diese Zustimmung darf nur geben, wer die Tragweite des Eingriffes ermessen kann. Urteilsunfähige Personen sind dazu nicht in der Lage.

Aus diesem Grunde werde ich den Antrag von Felten unterstützen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Das Bundesgericht hat bisher die Wissenschaftsfreiheit vor allem im Rahmen einer weit verstandenen Meinungsäusserungsfreiheit gewährleistet. In Übereinstimmung mit mehreren internationalen Verträgen, die wir ratifiziert haben – wie den beiden Uno-Pakten und der Europäischen Menschenrechtskonvention – sind der Bundesrat und mit ihm nun auch Ihre Kommission der Meinung, dass die Wissenschaftsfreiheit es verdient, als eigenständiges Verfassungsrecht festgehalten zu werden. Dabei muss zur Vermeidung von Missverständnissen allerdings klar festgehalten werden, dass die Wissenschaftsfreiheit kein Recht auf irgendwelche positiven Leistungen des Staates gibt.

Hier setzen nun auch meine Bedenken gegenüber dem Antrag Widmer ein. Sie wissen es – ich habe es in meinem früheren Beruf selber erfahren –: An den Universitäten werden die Lehr- und Studienordnungen immer wichtiger. Herr Widmer hat es selber gesagt. Auch die Universität wird verschult. Deshalb kann natürlich die Lernfreiheit – Sie haben das auch nicht behauptet – keinerlei Anspruch auf irgendwelche besonderen Lehrangebote geben. Wenn wir aber die Lernfreiheit hier ausdrücklich aufnehmen, fürchte ich, dass wir bei den Studierenden eher Illusionen wecken.

Demgegenüber ergibt sich natürlich die Freiheit des Studenten gegenüber seinem Professor – dass er beispielsweise nicht benachteiligt werden darf, wenn er eine Lehrmeinung seines Professors nicht übernimmt – schon aus der Mei-

nungs- und aus der Meinungsäusserungsfreiheit. Deshalb glaube ich, dass die Aufnahme einer Lernfreiheit eigentlich eher Illusionen wecken könnte, statt dass es uns juristisch weiterbringt.

Zum Antrag der Minderheit Jutzet, zum Verweis «im Rahmen der Verantwortung gegenüber Mensch und Mitwelt»: Herr Jutzet hat es vorweggenommen, dass hier vor allem systematische Bedenken dagegen sprechen. Denn es ist eigentlich nicht einzusehen, warum ausgerechnet bei diesem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit diese Sozialverpflichtung – Eigenverantwortung plus Verantwortung gegenüber der Gesellschaft – aufgenommen werden soll. Ursprünglich hätte das vielleicht noch eher Sinn gemacht. Aber unterdessen haben Sie Artikel 3b aufgenommen, und dieser hält für alle Grundrechte ganz klar fest, dass sie unter dem Anspruch der Eigenverantwortung und der gesellschaftlichen Verantwortung stehen. Von daher ist es eigentlich fast nicht zu begründen, warum nur bei der Wissenschaftsfreiheit dieses Grundprinzip, das wir bei Artikel 3b allgemein umschrieben haben, nun noch einmal wiederholt werden soll.

Ich möchte Sie daher bitten, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

Zum Antrag von Felten: Vorgeschlagen wird hier, wissenschaftliche Versuche an urteilsunfähigen Personen zu verbieten. Dieses Anliegen hat sicher berechnete Teile, ist für den Bundesrat aber zu wenig differenziert formuliert. Denn die Wissenschaftsfreiheit betrifft nicht nur die Natur, sondern auch die Geistes- und Gesellschaftswissenschaften, z. B. die Psychologie. Die vorgeschlagene Regelung würde aber weite Teile der durchaus erwünschten Forschung, beispielsweise im Bereich der Kinderpsychologie, ausschliessen. Gravierende Auswirkungen wären aber auch in bezug auf die Entwicklung der Naturwissenschaften und der Humanmedizin zu erwarten, etwa im Bereich der Arzneimittelforschung.

Sodann darf nicht übersehen werden, dass man unter der wissenschaftlichen Forschung zweierlei verstehen kann, nämlich einerseits die Forschung in der Variante der therapeutischen Forschung, der sogenannte Heilversuch, die dem individuellen Interesse des Betroffenen dient, und andererseits die nichttherapeutische Forschung, die sogenannte Grundlagenforschung, die ausschliesslich wissenschaftlichen Zwecken dient. Die therapeutische Forschung ist ethisch sicher viel besser vertretbar als die rein wissenschaftliche. Der Bundesrat ist aber der Meinung, dass es hier bei der allgemeinen Grenze, bei der das Leben und die Gesundheit des einzelnen eine unübersteigbare Schranke für die Forschung darstellen, bleiben muss und dass die Menschenwürde im übrigen nur in ganz konkreten, einzelnen Situationen als weitere Grenze für wissenschaftliche Versuche herbeigezogen werden kann. Wir haben das beispielsweise bereits beim Fortpflanzungsartikel gemacht, indem wir die Keimbahntherapie von Verfassung wegen verbieten. Im übrigen darf ich daran erinnern, dass sich der Bundesrat bei der Beantwortung der Motion Dormann bereit erklärt hat, die Vorarbeiten für ein umfassendes Forschungsgesetz zum Schutz von Menschenwürde und Persönlichkeit an die Hand zu nehmen. In diesem Forschungsgesetz werden dann auch differenzierte Lösungen möglich sein. Eine derart undifferenzierte Verbotsnorm in der Verfassung wäre demgegenüber nach Meinung des Bundesrates hier fehl am Platz.

Wir möchten Sie daher bitten, auch diesen Antrag abzulehnen.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag Widmer	79 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	38 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit	99 Stimmen
Für den Antrag Widmer	66 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag von Felten  
Dagegen

63 Stimmen  
100 Stimmen

#### Art. 18

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Leuba

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition Leuba

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Leuba** Jean-François (L, VD): La proposition que j'ai déposée, comme les autres d'ailleurs – et ça découle de la procédure adoptée en commission –, consiste à vous demander de revenir, à l'article 18 alinéa 3, au projet du Conseil fédéral, adopté par le Conseil des Etats. Il s'agit de soumettre des réunions et manifestations organisées sur le domaine public au régime de l'autorisation.

J'ai l'impression que notre commission a supprimé cette disposition un peu hâtivement. Il n'est pas question ici d'interdire des manifestations ou des réunions sur la voie publique. Il est simplement question de maintenir un certain ordre lorsqu'il y a des manifestations sur la voie publique. Ces dernières se définissent comme un usage accru du domaine public, qui est privatif en ce sens que ceux qui ne veulent pas participer à la manifestation ne peuvent plus utiliser le domaine public parce qu'il est utilisé par ceux qui ont organisé la manifestation.

Vous me permettrez – une fois n'est pas coutume – de plaider ici pour les autorités municipales de nos villes. Ces autorités peuvent se trouver exposées à des difficultés considérables lorsque des manifestations sont organisées. Il s'agit simplement de leur donner la possibilité de mettre un peu d'ordre dans l'organisation de ces manifestations. L'article 18 alinéa 3 crée la base légale matérielle nécessaire pour que les villes puissent décider de soumettre au régime de l'autorisation un certain nombre de manifestations sur la voie publique.

Encore une fois, il n'est pas question de vider le droit de manifestation de sa substance même. L'autorisation peut porter, par exemple, sur l'heure de la manifestation. Elle peut porter également sur les rues ou l'endroit où la manifestation doit se dérouler. Imaginez qu'une organisation veuille manifester pour l'extension du droit d'asile – vous verrez que mon hypothèse n'est pas tellement absurde – et que, au même endroit et au même moment, une autre organisation veuille manifester pour l'expulsion des requérants d'asile, ou pour la restriction du droit d'asile. Ces deux manifestations risquent de nous exposer, évidemment, à un affrontement qui peut être violent. Voulez-vous priver véritablement les autorités municipales de la possibilité d'interdire provisoirement ou de déplacer l'heure de l'une des deux manifestations pour éviter les affrontements entre les manifestants? La jurisprudence du Tribunal fédéral admet d'ailleurs aujourd'hui que, pour un motif de maintien de l'ordre public et pour éviter des affrontements, une des manifestations puisse être provisoirement interdite, repoussée dans le temps, repoussée quant au lieu. C'est exactement ce que nous vous demandons de maintenir. C'est à juste titre que le Conseil fédéral, dont j'espère l'appui ici, a introduit cet alinéa 3 à l'article 18.

Je vous propose, dès lors, de le réintroduire et par là de vous rallier à la décision du Conseil des Etats. Cela nous fera toujours une divergence de moins avec l'autre Conseil.

**Gross** Jost (S, TG): Herr Leuba, sind Sie nicht auch der Auffassung, dass Sie gestützt auf Artikel 32, wo für alle Grundrechte die Möglichkeit der Einschränkung auf gesetz-

licher Grundlage vorgesehen ist, ohne weiteres die Bewilligungspflicht einführen können? Warum wollen Sie das in diesem Artikel eigens verdeutlichen? Genügt Ihnen Artikel 32 nicht?

**Leuba** Jean-François (L, VD): Je n'ai pas de doute, Monsieur Gross, sur le fait que les cantons peuvent édicter une loi cantonale soumettant la possibilité de manifester à autorisation. Mais ça suppose que nous ayons maintenant, si vous ne mettez pas cette disposition, 26 lois cantonales – pour chaque canton, il faudra une loi cantonale pour soumettre les manifestations à autorisation. Et je pense qu'il est aussi plus clair, lorsque l'on dit, à l'alinéa 2: «Toute personne a le droit d'organiser des réunions, d'y prendre part ou non», de dire également tout de suite, à l'alinéa 3, quelle est la restriction. Formellement, vous avez parfaitement raison. Matériellement, il m'apparaît que la meilleure disposition, c'est celle qui se trouve dans la version adoptée par le Conseil des Etats.

**Präsident:** Die SVP-Fraktion teilt mit, dass sie den Antrag Leuba unterstützt.

**Gross** Andreas (S, ZH): Herr Leuba, es ist genau nicht so, wie Sie es jetzt in Ihrer Antwort an Herrn Gross Jost behauptet haben. Der Verdacht liegt sehr nahe, dass Sie etwas anderes im Schilde führen, als Sie sagen.

Es ist richtig – das Bundesgericht hat das auch immer gesagt –, dass eine ständige Nutzung des gleichen öffentlichen Grundes durch die gleichen Personen nicht statthaft ist. Um das zu verhindern und eventuell um den Verkehr regeln zu können, ist eine Bewilligungspflicht aus polizeilichen Gründen sinnvoll. Aber das ist kein Verfassungsgebot. Das ist ein Organisationsgebot, das gewährleistet, dass alle Menschen gleich von der Versammlungsfreiheit Gebrauch machen können. Es hat einen ganz anderen Stellenwert als die Absätze 1 und 2. Es wird durch die Generalklausel gemäss Artikel 32 gewährleistet, wonach Grundrechte Grenzen haben. Dass Sie es hier nochmals nennen wollen, deutet darauf hin, dass Sie es mit den Absätzen 1 und 2 doch nicht so ernst meinen. Das ist störend.

Es ist richtig, dass wir in der Kommission Absatz 3 gestrichen haben: Er ist völlig unnötig; er überreglementiert; er schränkt die Freiheit unnötig ein; er suggeriert, dass die Versammlungsfreiheit nicht gewährleistet wäre. Deshalb ist es falsch, dass der Ständerat und jetzt Sie darauf zurückkommen.

Ich möchte Sie bitten, der Freiheit zuliebe darauf zu verzichten, diese Einschränkung jetzt noch einmal festzuschreiben, die für die Polizei und für das, was Herr Leuba möchte, durch Artikel 32 gewährleistet ist.

**Pelli** Fulvio (R, TI), rapporteur: Le Conseil fédéral avait prévu l'alinéa 3 pour régler le droit de réunion sur le domaine public. En effet, de telles réunions impliquent un usage accru du domaine public. Dès lors, elles peuvent dépendre d'une autorisation.

Une partie de la doctrine dit qu'une telle restriction nécessite une base légale formelle, alors que le Tribunal fédéral a déclaré valable le régime de l'autorisation même en l'absence d'une base légale. Le Conseil fédéral prévoyait une règle selon laquelle le régime de l'autorisation nécessitait une base légale; c'est également ce que réclame la proposition Leuba et ce qu'a décidé le Conseil des Etats.

La commission a préféré biffer cet alinéa 3 qu'elle considère comme inutile. En effet, tout comme les autres droits fondamentaux, la liberté de réunion, même sur sol public, ne peut être limitée qu'en application d'une loi spécifique. C'est l'explication officielle. Mais, en biffant l'alinéa 3, il se pourrait aussi qu'on en revienne à la jurisprudence du Tribunal fédéral qui déclare valable le régime de l'autorisation même en l'absence d'une base légale formelle.

Je m'en tiens à la proposition de la commission, et je vous demande de biffer l'alinéa 3.

**Hubmann** Vreni (S, ZH), Berichtstatterin: Der Antrag Leuba verlangt, dass ein «rascher Entscheid» der Kommis-

sion aufgehoben wird. Ich muss Herrn Leuba energisch widersprechen: Es war überhaupt kein «rascher Entscheid». In der Subkommission 2 wurde der Antrag Thür auf Streichung des Absatzes 3 diskutiert und mit 7 zu 3 Stimmen genehmigt. Wir diskutierten das Problem in der Plenarkommission nochmals, und die Verwaltung teilte uns ausdrücklich mit, dass die Einschränkungen gemäss Artikel 32 genügen und Absatz 3 deshalb nicht nötig ist.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Leuba abzulehnen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es handelt sich bei Absatz 3 sicher um einen Grenzfall im Rahmen der Nachführung. Ich verweise auf einen bedeutenden Entscheid des Bundesgerichtes aus dem Jahre 1993 in Sachen Zirkus Gasser gegen Zirkus Knie und die Einwohnergemeinde Schaffhausen. Hier sagt das Bundesgericht folgendes: «Nach der Rechtsprechung ist die zur Aufsicht über die öffentlichen Sachen zuständige Behörde auch ohne besondere gesetzliche Grundlage befugt, die über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung von einer Bewilligung abhängig zu machen.» Das haben wir in Absatz 3 aufgenommen. Dann fährt das Bundesgericht aber fort: «Wo es um die Ausübung von Freiheitsrechten auf öffentlichem Grund geht» – das ist die Versammlungsfreiheit – «ist freilich im Interesse der Rechtssicherheit und einer möglichst rechtsgleichen Behandlung der Bewerber wünschbar, dass die Kriterien für die Bewilligung einer gesteigerten Inanspruchnahme öffentlichen Grundes, wenn nicht formell gesetzlich, so wenigstens rechtssatzmässig normiert sind.» Auf diese Wünschbarkeit hat sich nun offensichtlich die Mehrheit Ihrer Kommission gestützt. Der Bundesrat kann mit beiden Versionen leben. Es ist ein Grenzfall im Rahmen der Nachführung.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Kommission 68 Stimmen  
Für den Antrag Leuba 57 Stimmen

**Art. 19–21**  
*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 22**  
*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Baumberger*  
*Abs. 2*

.... voll entschädigt. Für andere Eigentumsbeschränkungen ist ein angemessener Ausgleich vorzunehmen.

*Proposition Baumberger*  
*Al. 2*

.... à une expropriation. Les autres restrictions à la propriété donnent lieu à une compensation appropriée.

**Jutzet Erwin** (S, FR): Nach den verschiedenen Abstimmungsniederlagen könnte man meinen, ich hätte langsam genug von Anträgen. Zum Glück ist meine Frustrationsgrenze relativ hoch, so dass ich es, überzeugt von der Richtigkeit der Anträge, wage, noch einmal einen Anlauf zu nehmen.

Der Antrag der Minderheit I zu Artikel 22 will, dass das Eigentum «gegenüber Mitmenschen, Gesellschaft und den natürlichen Lebensgrundlagen» verpflichtet. Es geht um die Sozialpflichtigkeit des Eigentums und auch um die Verantwortung gegenüber der Natur und zukünftigen Generationen, um das sogenannte Nachhaltigkeitsprinzip. Er hat aus folgenden Gründen wirklich nichts Revolutionäres an sich:

1. Das deutsche Grundgesetz sieht in Artikel 14 die soziale Verantwortlichkeit des Eigentümers und die sogenannte Sozialpflichtigkeit des Eigentums ausdrücklich vor. Diese Verankerung hat in Deutschland zu keiner Revolution oder auch nur zu gewichtigen Eigentumseinschränkungen geführt. Die bürgerlichen Befürchtungen, dass das Eigentum ausgehöhlt werden könnte, sind deshalb unbegründet. Der Zusatz der Verpflichtung des Eigentums «gegenüber Mitmenschen, Gesellschaft und den natürlichen Lebensgrundlagen» ist als Umschreibung des Eigentumsrechtes zu sehen und nicht als dessen Beschränkung. Er zeigt dem Leser der Verfassung sofort auf, dass das Eigentum nicht absolut ist, sondern auch verpflichtet. Der Zusatz hätte aber namentlich für den Gesetzgeber eine Bedeutung. Dieser müsste z. B. bei Bodenrechtsfragen der Sozial- und Nachhaltigkeitsverpflichtung des Eigentums im Sinne einer Interessenabwägung Rechnung tragen. Bereits heute ist der Inhalt des Eigentumsrechtes durch die gesamte bodenrelevante Gesetzgebung definiert; diese stützt sich ihrerseits wieder auf die Bundesverfassung.

2. Der Bundesrat räumt in seiner Botschaft zu Artikel 22 selber ein, dass in der Doktrin die Auffassung vertreten werde, dass sich die soziale Verantwortlichkeit des Eigentümers aus dem geltenden Verfassungsrecht ergebe. Der Bundesrat will die Sozialpflichtigkeit nicht ausdrücklich in die nachgeführte Verfassung aufnehmen, gesteht aber ein, dass eine systematische Auslegung auch der geltenden Bundesverfassung den Schluss erlaube, «dass sich das Eigentum nur in Verbindung mit den Zielen verstehen lässt, welche die Raumplanung, der Schutz von Umwelt, Wasser und Wald, der Natur und des Heimatschutzes verfolgen».

Der Bundesrat bejaht demnach die Sozialpflichtigkeit und auch die Verpflichtung zur Nachhaltigkeit des Eigentums; er hat aber, wohl aus Angst vor der mächtigen Eigentümerlobby, nicht den Mut, diese Verpflichtung in der nachgeführten Verfassung festzuschreiben. Dabei wird ausser acht gelassen, dass Eigentum auch zur Verantwortung gegenüber Natur und Nachbarn, gegenüber Gesellschaft und künftigen Generationen verpflichtet. Diese Verantwortung ist eigentumsinhärent und nicht eigentumsbeschränkend.

3. Es ist auch zu beachten, dass die Eigentumsgarantie – im Unterschied zu den meisten anderen Grundrechten – nicht eine menschliche Eigenschaft, Befähigung oder Tätigkeit schützt, sondern eine durch das Recht geschaffene und ausgestaltete Einrichtung, ein Rechtsinstitut eben. Bevor man also von Einschränkung des Eigentums reden kann, muss man von dessen Inhalt sprechen. So schützt die Eigentumsgarantie den Bestand konkreter Vermögenswerte des einzelnen, vor allem die sich aus dem Eigentum ergebenden Verfügungs- und Nutzungsrechte.

Der Bundesrat wird nicht müde, bei der Revision der Bundesverfassung zu wiederholen, man solle bei der Nachführung bleiben; nur so habe die Verfassung vor dem Volk eine Chance. Wir meinen, dass eine reine Nachführung den Namen einer Totalrevision nicht verdient und falsche Signale setzt. Eine neue Verfassung sollte von einer gewissen Aufbruchstimmung und nicht von Mutlosigkeit geprägt sein. Wir verlangen keine revolutionäre Verfassung. Ein paar Pflöcke wollen wir aber doch einschlagen, und dazu gehört auch die Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Tiefer dürfen wir die Messlatte nicht setzen. Ich möchte sagen: Lieber keine neue Verfassung als eine dem Alten verhaftete und rein mutlose.

**Gysin Remo** (S, BS): Die Minderheit II will, dass Enteignungen «angemessen» entschädigt werden. «Voll entschädigt» ist in Absatz 2 durch «angemessen entschädigt» zu ersetzen.

Gemäss bundesrätlichem Vorschlag würden in Zukunft auch Eigentumsbeschränkungen voll zu entschädigen sein. Herr Bundesrat, das wäre eine Verschlechterung gegenüber der heutigen Situation. Nach geltender Rechtsprechung werden Eigentumsbeschränkungen nämlich nicht voll entschädigt. Das entnehme ich der schriftlichen Stellungnahme vom 27. März 1997 des Dienstes für die Totalrevision der Bundesverfassung.



«Angemessen» heisst, dass im Falle einer Enteignung eine volle Entschädigung nach wie vor möglich wäre; aber dazu gibt es, wenn das öffentliche Interesse überwiegt, auch einen Spielraum nach unten. Beispiele für angemessene Entschädigungen wären etwa bei der Verwirklichung grosser nationaler Vorhaben wie Neat, «Bahn 2000» oder Nationalstrassenbau zu erreichen.

Es ist übrigens ein Ermessensentscheid, wann eine Eigentumsbeschränkung einer Enteignung gleichkommt. Auch in diesem Sinne schafft «angemessen» Klarheit und zusätzliche Gerechtigkeit. Der Ausdruck «angemessen entschädigt» verhindert auch ungerechtfertigte Bereicherungen. Das ist eine der Hauptabsichten des Minderheitsantrages. In Basel-Stadt sind wir in dieser Sache gebrannte Kinder. Sie kennen vielleicht die Entschädigungsgeschichten im Zusammenhang mit unserem Bäumlihof oder Schwarzpark. Ich möchte Ihnen eine davon kurz schildern.

Beim Grüngürtel zwischen Basel und Riehen hat eine reiche Familie bei der Aufzoning ein blosses Dankeschön sagen müssen. Bei der späteren Herabzoning – sie hatte in der Zwischenzeit das Land, worum es ging, in gleicher Weise beackert oder nicht beackert – hat sie 100 Millionen Franken verlangt und auch bekommen. Das ist es, was wir mit ungerechtfertigten Bereicherungen meinen, denen wir unbedingt vorzubeugen haben.

Ich bin nicht der Erfinder unseres Antrages. Selbst das Fürstentum Liechtenstein – wir brauchen hier nicht fürstlicher zu werden – hat in seiner Verfassung in Artikel 35 in diesem Zusammenhang das Wort «angemessen». Schon im bundesrätlichen Verfassungsentwurf von 1977 hiess es bloss, und das kommt unserer Intention gleich, es sei eine Entschädigung zu leisten.

Auch die FDP-Fraktion schlug in ihrer Stellungnahme zur laufenden Reform die Formel «ist Entschädigung zu leisten» vor. Sie soll doch jetzt bitte dabei bleiben! Meine Damen und Herren der FDP-Fraktion, heute können wir zusammen Ihr Begehren erfüllen! Ich bitte Sie, Hand zu reichen.

**Baumberger Peter (C, ZH):** Ich gebe zu, dass mein Antrag zumindest auf den ersten Blick über die blosser Nachführung hinauszugehen scheint. Im Unterschied zum eben begründeten Antrag der Minderheit II, welcher die Eigentumsgarantie zumindest als Wertgarantie zusätzlich aushöhlen will, ist dies jedoch bei näherem Zusehen nicht der Fall. Es ist im Rahmen einer sinnvoll verstandenen «mise à jour» der Verfassung vielmehr nötig, der schleichenden und von Volk und Ständen nie abgegrenzten Aushöhlung der Eigentumsgarantie Grenzen zu setzen.

Das Bundesgericht hat – wir wissen es – in kreativer Weise, teils gestützt auf die EMRK, verschiedene neue Grundrechte als ungeschriebene Verfassungsrechte geschaffen. Wir übernehmen diese heute in die nachzuführende Verfassung, um auch diesen Rechten die Legitimation von Volk und Ständen zu geben. Bei der Eigentumsgarantie nun hat das Bundesgericht genau den umgekehrten Weg beschritten: Es hat diese Garantie, jedenfalls soweit es um die Wertgarantie geht – einen Teilbereich neben der Instituts- und der Bestandesgarantie –, für Immobilien im wesentlichen aus fiskalischen bzw. fiskalpolitischen Gründen ausgehöhlt.

Gestatten Sie mir eine kurze Rückblende: 1969 wurden die Artikel über die Eigentumsgarantie und über die Raumplanung angenommen (Art. 22ter und 22quater BV). Volk und Stände glaubten damals, mit ihrer Zustimmung diese Eigentumsgarantie – ein bisher ungeschriebenes Verfassungsrecht – zu sichern. Leider hat das Bundesgericht in der Folge das Gegenteil getan und das Grundrecht insofern umgehend beschränkt, als es – damals zur Vermeidung von hohen Entschädigungen vielleicht verständlich – dort, wo als Folge der neuen Raumplanung Auszonungen stattfanden, diese als «Nicht-Einzonungen» bezeichnete und damit als in der Regel entschädigungslose Inhaltsbestimmungen des Grundeigentums qualifizierte.

Diese Entwicklung ist um so störender, als auch der Bundesgesetzgeber beim Erlass des Raumplanungsgesetzes in

Artikel 5 Absatz 2 ausgeführt hat: «Führen Planungen zu Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, so wird voll entschädigt.»

Herr Gysin Remo, was Sie gesagt haben, stimmt also nicht. Der Gesetzgeber hat auch von Eigentumsbeschränkungen gesprochen. Ich kann Ihnen mit Sicherheit sagen: Hätte der Gesetzgeber damals gesagt, dass die Eigentumsbeschränkung bei einer erstmaligen Auszonung gegenüber bisherigen kompetenzkonformen, von zuständigen Organen erlassenen Bauzonen nicht entschädigt wird, so hätte auch das Volk das RPG auch in der zweiten Auflage nicht geschluckt. Korrekterweise hätte der Gesetzgeber dies sagen müssen.

Dazu kommt nun, dass sich das Bundesgericht inzwischen bereits fragt – ich erinnere an einen kürzlichen Fall, BGE 122 II 332 –, ob nicht auch für neurechtliche Zonierungen dasselbe zu gelten habe, wenn man wieder auszont, weil man subjektiv zum Schluss kommt, dass den Planungsgrundsätzen noch nicht ausreichend Rechnung getragen wird. So kann das ja nicht gehen! Einem derartigen Verständnis der Eigentumsgarantie – das sage ich mit Sicherheit – würden Volk und Stände nie zustimmen. Doch damit nicht genug: Wer die Entwicklung der Gerichtspraxis zur materiellen Enteignung in den letzten zwanzig Jahren verfolgt hat, nimmt – wie auch ich – durchaus zur Kenntnis, dass die Sozialpflichtigkeit, Herr Jutzet, bei untergeordneten Eigentumsbeschränkungen selbstverständlich gelten muss. Aber das Bundesgericht umschreibt heute die Entschädigungslosigkeit bereits so, dass es heisst: Es gibt keine Entschädigung, wenn wenigstens ein bestimmungsgemässer Gebrauch eines Grundstückes verbleibt. Was das heisst, hat kürzlich das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich in einem Entscheid vom 18. Dezember 1997 analysiert. Das Verwaltungsgericht hat aufgrund der Überprüfung der letzten Bundesgerichtsentscheide festgehalten, dass Wertverluste bis zu 40, ja 45 Prozent entschädigungslos zugemutet werden. Das ist keine Wertgarantie mehr, das ist eine klassische Aushöhlung dieser Eigentumsgarantie. Volk und Stände würden dem nie zustimmen!

Was ist zu tun? Auch ich habe meinen Antrag nicht selbst erfunden. Der seinerzeitige Bundesrichter und Professor an der Universität St. Gallen, Otto K. Kaufmann, hat bereits vor zwanzig Jahren darauf hingewiesen, dass mit dem Alles-oder-Nichts-Prinzip, das wir hier haben, nur Eigentumsbeschränkungen entschädigt werden, die einer materiellen Enteignung gleichkommen, und wir fiskalpolitisch deshalb immer weiter in die Entschädigungslosigkeit abdriften. Er hat daher vorgeschlagen, man müsse eben auch für untergeordnete Eigentumsbeschränkungen – sofern sie nicht unter den Bereich der Sozialpflichtigkeit fallen – eine angemessene Entschädigung ausrichten. Genau dem entspricht mein Antrag. Er bleibt im Rahmen dessen, was Volk und Stände seinerzeit, vor dreissig Jahren, beschlossen haben; er bleibt im Rahmen dessen, was das Volk mit dem RPG akzeptiert hat. Es geht jedoch nicht, dass sich Verfassungs- und Gesetzestext von der Wirklichkeit derart entfernen, wie wir das heute feststellen. Wir müssen Grundrechte nicht nur deklarieren, sondern wir müssen zu ihnen auch Sorge tragen. Wir müssen der Aushöhlung Grenzen setzen.

Deswegen schlage ich Ihnen vor, im Sinne meines Antrages zu befinden: volle Entschädigung bei formeller oder materieller Enteignung, angemessene Entschädigung dort, wo diese Grenze nicht erreicht ist. Ich danke Ihnen, wenn Sie diesen Antrag unterstützen.

**Dettling Toni (R, SZ):** Bei der vorliegenden Verfassungsbestimmung knüpfen wir nahtlos an Artikel 22ter der geltenden Bundesverfassung an, der zusammen mit dem Raumplanungsartikel 22quater in der denkwürdigen Abstimmung vom 14. September 1969, also vor nicht allzu langer Zeit, relativ deutlich gutgeheissen worden ist. Die bundesrechtliche Eigentumsgarantie in ihrer heutigen Ausgestaltung gehört also eher zu den neueren Rechtsinstituten. Sie hat sich zudem auch durchaus bewährt. Wir Freisinnigen setzen uns für dieses wichtige Grundrecht ein, auch wenn wir selbstverständlich die neu in Artikel 32 vorgesehene generelle Möglichkeit

zur Einschränkung des Grundrechtes der Eigentumsfreiheit im Dienste des öffentlichen Interesses bzw. zum Schutz der Grundrechte Dritter akzeptieren.

Insoweit wird auch von uns im Rahmen der Verfassungsschranken eine soziale Verpflichtung des Eigentums anerkannt, wobei allerdings grosse Zurückhaltung angesagt ist. Die Gewährleistung der Eigentumsfreiheit, also die freie Verfügung über das Eigentum und die möglichst freie Nutzung desselben, hat für uns Priorität, weil diese ein wesentlicher Eckpfeiler unserer freien und demokratischen Gesellschaftsordnung sowie unseres beachtlichen Wohlstandes ist. Einschränkungen dieses Grundrechtes sind also nur in einem relativ engen Rahmen zuzulassen, nämlich nur dort, wo ein ausgewiesenes öffentliches Interesse besteht bzw. wo der Schutz der Grundrechte Dritter ernsthaft gefährdet ist. Insoweit bekennen wir uns klar zur Eigentumsfreiheit als Grundrecht.

Für uns steht daher die von der Minderheit I (Jutzet) beantragte, weitergehende Einschränkung ausser Diskussion. Sie ist nach den gemachten Ausführungen nicht notwendig, weil Artikel 32 hinreichende Leitlinien für die Einschränkung des Grundrechtes der Eigentumsfreiheit vorsieht. Es geht nach unserer Auffassung auch nicht an, bei diesem delikaten und auf Gesetzesebene ohnehin schon erheblich eingeschränkten Grundrecht der Eigentumsfreiheit einen doch eher schwammigen Zusatz der Sozialpflichtigkeit einzubringen, der offenkundig neue Dimensionen von Einschränkungen eröffnet und somit über das Nachführungsprojekt hinausgeht. Es kommt hinzu, dass dieser Zusatz in der Praxis zu erheblichen Interpretationsschwierigkeiten führen dürfte.

Ich persönlich jedenfalls möchte hier deklarieren, dass ich einem solchen Zusatz, einer neuen Bestimmung über die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, eine klare Kampfansage machen würde. Daher ersuche ich Sie, den Antrag der Minderheit I klar abzulehnen.

Abzulehnen ist aber auch der Antrag der Minderheit II (Gysin Remo), welche im Ergebnis eine Abschwächung des Grundsatzes der vollen Entschädigung bei einer formellen oder materiellen Enteignung vorsieht. So gut dieser Antrag auch gemeint sein mag, so verfehlt ist er im Ergebnis. Er würde nämlich dazu führen, dass das in der Schweiz geltende eherne Gesetz einer vollen Entschädigung bei materieller oder formeller Enteignung gerade nicht mehr gewährleistet wäre – eine Folge, die wir strikte ablehnen. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf ein Papier des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, wo diese gravierenden Folgen des Antrages der Minderheit II klar dargelegt worden sind.

Wenn schon, dann bitte ich Sie, dem Einzelantrag Baumberger zuzustimmen, der das Problem weit besser angeht und meines Erachtens unterstützt werden kann. Er gewährleistet nämlich die volle Entschädigung bei formeller und materieller Enteignung und führt zusätzlich im Falle anderer, weniger weit gehender Eigentumseinschränkungen, die keine formelle oder materielle Enteignung darstellen, eine angemessene Entschädigung ein. Wir glauben, dass damit namentlich für die Justiz eine klare Vorgabe geschaffen wird.

Zusammenfassend bitte ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen, alle Minderheitsanträge abzulehnen und den Einzelantrag Baumberger zu unterstützen.

**Thanei Anita (S, ZH):** Im Namen der SP-Fraktion beantrage ich Ihnen Zustimmung zu den Anträgen der Minderheiten I (Jutzet) und II (Gysin Remo) sowie Ablehnung des Antrages Baumberger.

Schon im Entwurf Furgler war die Eigentumsordnung eine umstrittene Frage. Dannzumal war auch die Sozialpflichtigkeit des Eigentums noch ein Thema. Offensichtlich hat den Bundesrat in der Zwischenzeit jeglicher Mut verlassen, und es geht bei Artikel 22 um eine Fortschreibung der heutigen egoistischen und asozialen Eigentumsordnung. Die Boden- und Raumplanungspolitik des Bundesrates wäre mit der Fortschreibung, wie sie jetzt vorgeschlagen wird, endgültig und kläglich gestrandet.

Im Jahre 1992 beispielsweise hat der Bundesrat verschiedene Vorschläge in die Vernehmlassung gegeben; genannt

wurde dieses Programm «bodenrechtliches Anschlussprogramm». Ich möchte die Massnahmen kurz erwähnen: Eine betraf das Vorkaufsrecht von Gemeinden für Bauland, eine weitere das Vorkaufsrecht für selbstbewohnte Wohnungen von seiten der Mieterinnen und Mieter, eine dritte die Veröffentlichung der Bodenpreise und eine vierte die Privaterschliessung. Von diesen vier Vorschlägen ist nur einer realisiert worden, nämlich die Privaterschliessung, d. h. nur etwas, was vollständig im Interesse der Eigentümerinnen und Eigentümer war. Das Eigentum – und vor allem das Grundeigentum – bleibt somit in der Schweiz nach wie vor eine heilige Kuh. Im Gegensatz zu anderen verfassungsmässigen Rechten handelt es sich jedoch bei der Eigentumsgarantie um ein durch das Recht geschaffenes und ausgestaltetes Nutzungsrecht. Wie weit der Boden unbeschränkt und ausschliesslich durch den Berechtigten genutzt werden kann und darf, ist somit letztlich eine Frage der Definition, der Festsetzung des Eigentumsrechtes und somit eine politische Entscheidung.

Boden ist ein unvermehrbares und unersetzliches, knappes Gut. Nur wenige in der Schweiz haben das Privileg, Eigentümerinnen und Eigentümer zu sein. Somit muss eine Verantwortung der Habenden gegenüber den Nachkommen, den Nichtberechtigten und der Natur bestehen.

Mit dem Antrag der Minderheit I soll folgendes sichergestellt werden:

1. eine Verpflichtung der Eigentümer gegenüber den Mitmenschen – ich erinnere an die Mieterinnen und Mieter;
2. eine Verpflichtung gegenüber der Gesellschaft, z. B. gegenüber den Nachkommen, sowie die Respektierung baurechtlicher Vorschriften;
3. eine Verpflichtung gegenüber den natürlichen Lebensgrundlagen.

Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, wie sie im übrigen auch das deutsche Grundgesetz kennt, ist ebenfalls Inhalt eines Gesellschaftsvertrages und eigentlich eine Grundvoraussetzung dafür, dass Nutzungsrechte an nicht ersetzbaren Gütern überhaupt zugelassen werden können.

Im Rahmen der Nachführung ist die Festsetzung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums im Gegensatz zu den Ausführungen von Herrn Dettling möglich. Das Eigentum ist gemäss Definition des Bundesgerichtes nur innerhalb der Schranken des öffentlichen Interesses und der Rechtsordnung gewährleistet. Ich erinnere beispielsweise an die Vorschriften zu Gewässerschutz, Umweltschutz, Raumplanung und Mieterschutz. Herr Dettling, wir nehmen den Kampf auf; auch für die SP-Fraktion ist dieser Artikel ein Schicksalsartikel. Wir wollen keine neue Verfassung, in welcher die Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums respektive des Eigentums nicht vorgesehen ist. Es kommt noch hinzu, dass auch unsere Gerichte mit diesem Artikel nicht überfordert wären. Ich erinnere daran, dass die Sozialpflichtigkeit des Eigentums in Deutschland existiert, dass in Deutschland neben der Eigentumsgarantie auch ein verfassungsmässiger Schutz des Besitzes, d. h. der Mieterinnen und Mieter, besteht und dass Deutschland bis heute noch nicht untergegangen ist.

**Schlürer Ulrich (V, ZH):** Die SVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit und zusätzlich den Einzelantrag Baumberger. Im Sinne der präsidialen Ermahnung zu Disziplin und Knappheit kündige ich auch gleich an, dass die SVP-Fraktion bei Artikel 23, der inhaltlich mit Artikel 22 verwandt ist, den Antrag Vallender unterstützen wird.

Die Totalrevision der Bundesverfassung hat den Vorteil, dass man wieder einmal über Grundsätzliches sprechen kann. Wir können heute feststellen, dass diejenigen, die Eigentum eingrenzen, die Eigentum einschränken, die Eigentum relativieren, dieses Eigentum auch zerstören. Natürlich tun sie das nicht von einem Tag auf den anderen, aber sie tun es Schritt für Schritt, es geschieht schleichend, von Tag zu Tag. Wir haben diesbezüglich einige Möglichkeiten aufgezählt bekommen, aber ich weise Sie zusätzlich darauf hin, dass es beispielsweise auch sehr gravierende Verletzungen der Eigentumsgarantie auf der Grundlage reiner Verdächtigungen gegeben hat. Ich denke z. B. an Verdächtigungen bezüglich

früherer Schäden in Form von Verdachtskatastern usw., die eine massive Beschränkung der Eigentumsfreiheit gebracht haben. An keinem Recht in diesem Land ist so sehr «herumgedoktert» worden wie am Recht auf Eigentum. Dabei wissen wir nur zu genau, dass letzten Endes auch Freiheit zerstört, wer das Recht auf Eigentum zerstört. Denn Freiheit entwickelt sich nur dort, wo Eigentum gewährleistet ist. Ich meine jene Freiheit, die diesem Land Sicherheit gewährt, die in diesem Land Wohlstand geschaffen hat, die diesem Land Entwicklung und Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet. Der Aufbruch, der beschworen worden ist, wird nicht durch Paragraphen und Beschränkungen, durch ein Dickicht von Vorschriften gewährleistet; er wird gewährleistet, wenn man dem einzelnen Freiheit einräumt, zusammen mit der Verantwortung für das, was er tut. Wir leisten damit ein Bekenntnis zum freien, aber auch verantwortlich handelnden Menschen, der nicht durch Ziele gelenkt wird, die selbstverständlich grossartig umschrieben sind, aber von niemand anderem als von Funktionären umgesetzt werden, deren Denken auch das von Menschen ist.

Wer Eigentum eingrenzt, zerstört es. Deshalb ist Eigentum, wo eine Beschränkung im öffentlichen Interesse stattfindet, «voll» zu entschädigen, nicht «angemessen». Denn angemessene Entschädigung kann auch sehr bald willkürliche Entschädigung sein, und das wollen wir nicht. Wer Eigentum hat und dieses Eigentum als freier Mensch verantwortlich nutzt, der ist auch zu entschädigen, wenn er im Interesse anderer, staatlicher Ziele gewisse Einschränkungen hinnehmen muss. Auf diesem Boden ist die Schweiz gewachsen, die in der geltenden Verfassung ihren Niederschlag gefunden hat, die es jetzt nachzuführen gilt.

Damit schlage ich die Brücke zu Artikel 23, zu dem wir nicht mehr gesondert sprechen werden. Wenn ein Recht grundsätzlich gewährleistet ist, dann ist es nichts als recht und billig, allfällige Abweichungen auch verfassungsrechtlich begründen zu müssen. Das ist ein Recht, das dem einzelnen die Gewähr gibt, dass sein Eigentum wirklich gewährleistet ist. Alles andere ist gegen das Eigentum gerichtet. Wer heute mit «angemessenen» Handlungsweisen hausieren will, der öffnet einer Entwicklung Tor und Tür, die letzten Endes den Weg zur Klassenjustiz öffnet. Das lehnen wir ab.

**Durrer** Adalbert (C, OW): Es ist notwendig, dass wir daran erinnern, dass wir uns in der Nachführung befinden. Für mich ist das nicht eine Frage von Mutlosigkeit. Für mich ist das eher eine Frage der realistischen Einschätzung. Für mich ist das auch eine Frage der Respektierung des Resultates der Vernehmlassung, in der dieses Konzept grosse Zustimmung erfahren hat. Es geht auch darum, Augenmass zu haben, zu sehen, was in unserem Lande schrittweise politisch möglich ist.

Die Artikel 22ter und 22quater der Bundesverfassung über die Eigentumsgarantie sind noch nicht so alt. Sie stammen aus dem Jahre 1969. Diese Eigentumsordnung hat sich meines Erachtens bewährt. Es existiert heute eine umfassende, eine differenzierte Rechtsprechung, gerade zur Frage von Entschädigungen bei formellen Enteignungen und Entschädigungen bei materiellen Enteignungen.

Es ist ausserordentlich heikel, wenn wir diesen bewährten Artikel im Rahmen der Nachführung ändern oder ergänzen wollen, wie das die Minderheiten I und II fordern. Es ist auch völlig überrissen zu sagen, Frau Thanei, wenn wir dem Antrag des Bundesrates zustimmen würden, wäre das praktisch der Bankrott der Raumordnung, der Bodenpolitik, und diese hätten dann rundweg versagt. Das ist nicht so. Wenn wir sehen, was wir seit den siebziger Jahren bezogen auf die Organisation unserer Landesfläche erreicht haben, meine ich, ist das recht beachtlich. Dazu haben der Bund als Gesetzgeber, die Kantone und vornehmlich auch die Gemeinden beigetragen. Die Minderheit I will die Sozialpflichtigkeit des Eigentums gegenüber «Mitmenschen, Gesellschaft und den natürlichen Lebensgrundlagen» explizit festhalten. Nach der Eigentums-konzeption, wie sie heute schon unserer Bundesverfassung zugrunde liegt, ist das nicht nötig. Die Sozialpflichtigkeit ergibt sich bereits aus dem Verhältnis der Eigentumsgarantie

zu den übrigen Verfassungsrechten, aber insbesondere auch aus der Relation zur gesamten Rechtsordnung. Gerade diese Rechtsordnung regelt ja die Sozialpflichtigkeit, namentlich bezogen auf die ökologischen Fragen, also letztlich auch bezogen auf die Fragen des Wohlbefindens im Lebensraum Schweiz – für die Fauna, die Flora. Ich möchte nur einige Gesetze erwähnen, die wir in diesem Zusammenhang geschaffen haben: Umweltschutzgesetz, Raumplanungsgesetz, Natur- und Heimatschutzgesetz, Gesetz über Jagd und Fischerei, Gewässerschutzgesetz. Diese Liste liesse sich beliebig verlängern, und wir haben jeweils nicht nur Rechtserlasse geschaffen, sondern auch die entsprechenden Planungsinstrumentarien.

Zum Antrag der Minderheit II: Da darf ich sicher an die Widerstände erinnern, namentlich auch aus der Wirtschaft, als diese Entschädigungsfrage 1977, im Entwurf Furgler, diskutiert wurde. Man ging die Frage der vollen Entschädigung damals ebenfalls kritisch an.

Es ist ja so, dass der Grundsatz der vollen Entschädigung gelten soll. Die CVP-Fraktion hält an diesem Grundsatz fest. Er ist auch berechtigt, wenn es beispielsweise um die formelle Enteignung geht, also um den völligen Entzug von Eigentumsrechten. Ich glaube, das ist eine Grundüberzeugung unseres Landes, unserer Staatsordnung, unserer Bevölkerung. In den übrigen Fällen, insbesondere bei materiellen Enteignungen, soll eine angemessene Entschädigung geleistet werden. Das ist genau das, was Kollege Baumberger mit seinem Antrag erreichen will.

Sie wissen sicher auch – wenn man zur realistischen Einschätzung zurückkehrt, zur Politik mit Augenmass –, dass es alle Vorlagen, die entsprechende Planungsgewinne abschöpfen oder -nachteile ausgleichen wollten, bisher äusserst schwer hatten. Meines Wissens ist es noch nie in einem Kanton gelungen, eine entsprechende Vorlage durchzubringen, und das notabene in einem Land, in dem die Eigentumsquote unter 30 Prozent liegt. Sie sehen also, wie die Befindlichkeit des Volkes ist, und ich denke, dem haben wir als Politiker nüchtern und realistisch Rechnung zu tragen.

In diesem Sinne empfiehlt Ihnen die CVP-Fraktion, der bundesrätlichen Fassung zuzustimmen, die Minderheitsanträge I und II abzulehnen und dem Antrag Baumberger zuzustimmen.

**Pelli** Fulvio (R, TI), rapporteur: Cette disposition reprend l'article 22ter de la constitution actuelle. L'alinéa 1er garantit aussi bien la propriété en tant qu'institution qu'en tant que droit individuel. L'alinéa 2, qui correspond à l'article 22ter alinéa 3 de la constitution actuelle, prescrit qu'une «pleine indemnité» – «voll entschädigt» – est due en cas d'expropriation. Sur ce point, le texte français, qui parle de «juste indemnité» dans la constitution actuelle, a été aligné sur les versions allemande et italienne, qui reflètent mieux la volonté du constituant.

La proposition de minorité II remplace l'expression «pleine indemnité» du projet du Conseil fédéral par les termes d'«indemnité équitable». Elle demande qu'en cas d'expropriation formelle ou matérielle, l'obligation de l'Etat de payer une indemnité correspondant au dommage subi par le propriétaire soit remplacée par une obligation flexible, dépendant de l'importance de l'intérêt public en jeu. Il s'agit évidemment d'une proposition qui va au-delà de l'opération de mise à jour et qui, tout comme la proposition Baumberger, touche à la substance de la garantie de la propriété. Le critère fondamental pour la fixation de l'indemnité serait, non plus ce que le citoyen perd à cause de l'expropriation, mais l'importance de l'intérêt de l'Etat, ce qui revient à dire que pour deux terrains de même valeur, on pourrait payer des indemnités différentes.

La commission n'a pas voulu accepter ce changement fondamental et, au vote, cette proposition a été rejetée par 21 voix contre 11.

Une autre proposition de minorité est soumise à votre attention. La proposition de minorité I consiste à ajouter un alinéa 1bis où serait indiqué le principe de la «Sozialpflichtigkeit» de la propriété, qui se traduirait en français par «obligation so-

ziale de la propriété». Selon ce principe, la propriété ne serait pas entièrement libre, mais plutôt conditionnée par «des obligations à l'égard d'autrui, de la société et des bases naturelles de la vie». La proposition de minorité I est reprise de l'article 14 de la Constitution allemande qui prévoit en effet une disposition analogue.

Par 21 voix contre 11, la commission a rejeté cette proposition par conviction et non pas par absence de courage, Monsieur Jutzet, vu qu'elle aussi va bien au-delà d'une simple mise à jour et touche à la substance de la liberté de la propriété.

M. Baumberger propose d'ajouter à l'alinéa 2 une deuxième phrase qui prévoit que «les autres restrictions à la propriété» – donc celles qui n'équivalent pas à une expropriation – «donnent lieu à une compensation appropriée». Si l'on devait introduire un tel droit, on changerait de façon très importante les règles qui sont actuellement en vigueur en donnant au juge un important pouvoir d'appréciation. La protection de la propriété pourrait devenir presque absolue en raison du fait que même une restriction modeste du droit de propriété, imposée par les dispositions de droit public telles que des plans d'aménagement, pourrait avoir comme conséquence l'obligation de payer un dédommagement. La règle actuelle qui prévoit qu'une indemnité est due seulement si la restriction équivaut à une expropriation, en permettant ainsi aux collectivités publiques d'imposer un certain ordre, en particulier dans l'utilisation du territoire, serait complètement bouleversée.

Je vous demande par conséquent de rejeter la proposition Baumberger.

**Hubmann Vreni (S, ZH),** Berichterstatterin: Diese Bestimmung betreffend die Eigentumsgarantie übernimmt den Artikel 22ter der geltenden Bundesverfassung. Die Garantie beschränkt sich auf die Gewährleistung des Eigentums und auf den Grundsatz der vollen Entschädigung bei formeller und materieller Enteignung.

Die Minderheit II (Gysin Remo) beantragt, statt der «vollen» Entschädigung nur eine «angemessene» festzuschreiben, um flexibler zu sein. In Fällen, in denen das öffentliche Interesse überwiegen würde, könnte die Entschädigung herabgesetzt werden. Oft gebe es auch Unsicherheiten bei der Beurteilung einer Eigentumsbeschränkung. Dieser Antrag ist von der Kommission mit 21 zu 11 Stimmen abgelehnt worden. Die Gegnerinnen und Gegner – wir haben sie auch heute gehört – sind der Meinung, dass dieser Antrag weit über die Nachführung hinausgehe. Eine Annahme dieser Bestimmung würde dazu führen, dass die bürgerliche Seite die nachgeführte Verfassung nicht mehr unterstützen könnte. Bereits der Verfassungsentwurf Furgler ist an diesem Punkt gescheitert.

Die Minderheit I (Jutzet) verlangt mit ihrem Antrag die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, wie sie im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland existiert. Die Kommission hat auch diesen Antrag mit 21 zu 11 Stimmen abgelehnt. Sie ist der Ansicht, dass alle Grundrechte ohnehin nur in Verantwortung gegenüber der Mit- und Umwelt ausgeübt werden sollten. Dies gelte auch für die Eigentumsgarantie. Deshalb rechtfertige es sich nicht, die Verantwortung gerade hier besonders zu erwähnen.

Der Antrag Baumberger lag der Kommission nicht vor. Es ist aber offensichtlich, dass er weit über die Nachführung hinausgeht. Der allgemeinen Philosophie unserer Kommission folgend, empfehle ich Ihnen deshalb, diesen Antrag abzulehnen.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Herr Jutzet hat bedauert, dass der Bundesrat nicht müde werde, immer wieder zu sagen, man solle sich im Rahmen der Nachführung wirklich an das geltende Verfassungsrecht halten, und dass der Bundesrat keinen Mut zu Aufbruch und Neuerungen habe.

Das erste stimmt. Der Bundesrat ist in der Tat der Überzeugung, dass wir nur dann eine Chance haben, diese erste Etappe der Verfassungsreform erfolgreich durchzuführen, wenn wir uns bei der Nachführung wirklich streng ans gel-

tende Recht halten. Aber der Bundesrat wünscht sich durchaus Aufbruchstimmung und Mut bei den Reformpaketen: bei der Reform der Volksrechte, bei der Reform der Justiz, bei der Reform des Finanzausgleichs. Aber da, Herr Jutzet, stellt der Bundesrat dann leider fest, dass dort noch wenig Aufbruchstimmung in Sicht ist. Ich glaube, hier besteht beim ganzen «approach» zu dieser Verfassungsreform eine gewisse Diskrepanz. Wir sind gut beraten, uns streng an das geltende Recht zu halten. Das gilt vor allem für derart sensible Bereiche wie die Eigentumsgarantie. Deshalb haben sich der Bundesrat und die Mehrheit Ihrer Kommission mit Artikel 22 möglichst eng an den geltenden Artikel 22ter der Bundesverfassung angelehnt. Das ist auch der Grund, weshalb wir Ihnen mit der Mehrheit der Kommission alle Abänderungsanträge zur Ablehnung empfehlen.

Die Minderheit I möchte die Sozialpflichtigkeit des Eigentums verankern. Das können und sollen wir nicht tun, weil nicht einzusehen ist, warum diese Sozialpflichtigkeit nur bei der Eigentumsgarantie zu kodifizieren ist. Mit ebenso gutem Grund könnte man das auch bei der Wirtschaftsfreiheit machen. Wir haben vorhin diskutiert, ob man das nicht auch bei der Wissenschaftsfreiheit tun müsste. Wir werden möglicherweise heute abend noch zum Streikrecht kommen. Auch dort müsste man dann natürlich diese Sozialpflichtigkeit festschreiben. Deshalb gibt es von der ganzen Systematik her keinen Grund, hier eine Ausnahme zu machen. Dabei ist das Prinzip unbestritten, denn auch der Bundesrat geht davon aus, dass die Eigentumsgarantie im Rahmen der übrigen Grundrechte und der Rechtsordnung gewährleistet ist. Das heisst, dass diese Antinomien, die zwischen Gesetzgebungsaufträgen – Gesetzgebungsaufträge im Bereich der Raumplanung, des Umweltschutzes usw. – und der Eigentumsgarantie bestehen, selbstverständlich berücksichtigt werden müssen.

Zum Antrag der Minderheit II: Die Minderheit II möchte vorsehen, dass Enteignungen nur noch «angemessen» entschädigt werden müssen. Über diese Frage hat man schon im Jahre 1969 eine Riesendebatte geführt. Der Antrag ist damals abgelehnt worden. Er hatte auch keinerlei Chancen beim Verfassungsentwurf von 1977, und auch bei der ersten Version des Raumplanungsgesetzes hat unser Volk und haben unsere Stände immer an der vollen Entschädigung bei Enteignung festgehalten. Da geht es doch nicht an, dass man nun im Rahmen einer nachgeführten Bundesverfassung von diesem klaren Prinzip, das Volk und Stände immer wieder bekräftigt haben, abweicht! Deshalb möchte ich Sie bitten, auch den Antrag der Minderheit II abzulehnen.

Zum Antrag Baumberger: Dem Antrag Baumberger liegt vielleicht eine gute Idee zugrunde, weil die heutige Praxis tatsächlich den Nachteil des Entweder-Oder hat: entweder volle Entschädigung oder gar keine Entschädigung. Herr Baumberger hat zu Recht ausgeführt, dass dieses Entweder-Oder, dieses Alles-oder-Nichts, auch in der Literatur schon mehrfach kritisiert worden ist. Aber ich möchte Ihnen auch hier zu bedenken geben, dass wir uns im Rahmen der Nachführung befinden und dass es eigentlich bereits im geltenden Recht genügend Flexibilität gibt. Denken Sie beispielsweise an das Raumplanungsgesetz, an Artikel 5, der den Kantonen durchaus die Möglichkeit für flexible Entschädigungssysteme gäbe. Bisher haben aber leider – Herr Durrer hat das schon gesagt – höchstens ein oder zwei Kantone von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Anzumerken bleibt, dass die Abgrenzungskriterien zwischen materieller Enteignung und weniger tiefgreifenden Eigentumsbeschränkungen von der Rechtsprechung bestimmt werden. Es ist kaum möglich, in diesem Punkt jede juristische Unsicherheit auszuschliessen. Wir müssen das weiterhin der Rechtsprechung überlassen, wenn wir uns an das Konzept der Nachführung halten wollen.

Im übrigen ist der Bundesrat der Meinung, dass der Antrag Baumberger zu weit geht, weil er zu absolut formuliert ist. Nach Antrag Baumberger müsste jede Eigentumsbeschränkung, ungeachtet der Schwere des Eingriffs, entschädigt werden, und das wäre unverhältnismässig.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, gerade bei der sehr, sehr sensiblen Materie der Eigentumsgarantie streng

beim geltenden Recht und damit bei den Anträgen von Bundesrat und Kommissionsmehrheit zu bleiben.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1bis – Al. 1bis*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	94 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	55 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag Baumberger	87 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	61 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag Baumberger	94 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	57 Stimmen

### Art. 23

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Gysin Remo (S, BS):** Eine meiner Quellen zur Beurteilung der Wirtschaftsverfassung stammt vom Institut für Sozialethik. Gestatten Sie mir, hier zum Einstieg in die Problematik der Wirtschaftsfreiheit folgendes zu zitieren: «Der Begriff Wirtschaftsfreiheit ist ein zu abstraktes, zu sehr an einer bestimmten neoliberalistischen Ideologie orientiertes Konzept. Im Kapitel der Grundrechte kann es indessen nicht um die Einführung eines Schlüsselbegriffes für ein bestimmtes puristisches Wirtschaftssystem gehen.» Ich teile diese wörtlich zitierte Auffassung des Vorstandes des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes voll und ganz. Freiheit der Wirtschaft bedeutet im neoliberalen Kontext Herrschaft und beinhaltet auch Zwang für die arbeitenden Menschen. Das meinen Sie nicht, meine Damen und Herren, und das wollen wir auch nicht!

Was also ist denn mit «Wirtschaftsfreiheit» gemeint? Der Begriff ist auf jeden Fall weiter gefasst als die bisherige Handels- und Gewerbefreiheit. Freie Berufswahl ist unter anderem gemeint. Was aber geschieht, wenn der Numerus clausus die Berufsausbildung schon gar nicht mehr zulässt? Dann gibt es doch auch keine freie Wahl des Berufes mehr! Wessen Freiheit ist dann angesprochen? Es kann nicht die Freiheit des ausländischen Arztes sein, sich hier selbständig zu machen, denn dies ist verboten. Welche Gruppen sind also eingeschlossen und welche nicht? Ist auch die kollektive unternehmerische Freiheit gemeint oder nur eine individuelle? Es gibt viele unterschiedliche Wirtschaftssubjekte; welche sind dabei und welche nicht? Beim umfassenden und auch diffusen Begriff «Wirtschaftsfreiheit» ist also weder klar, welche Freiheit gemeint ist, noch ist klar, wessen Freiheit genau gemeint ist.

Auch mit Artikel 85, wo dieser Begriff nochmals auftaucht, wird die Sache nicht klarer. Darauf hat schon Professor Müller in mehreren Aufsätzen hingewiesen. Auch Professor Vallender kritisiert, die mangelnde Klarstellung des Begriffs «Wirtschaftsfreiheit» erschwere die Konsensfindung. Da hat er recht.

Mit dem Begriff «privatwirtschaftliche Initiative» schlägt Ihnen die Minderheit I eine Konkretisierung vor, die sich übrigens auch in anderen europäischen Staaten – in unserem Nachbarland Italien, aber auch in Griechenland und anderswo – bewährt hat.

In Absatz 3 geht es um die Sozialverträglichkeit der Wirtschaftsfreiheit, und es berührt seltsam, Herr Bundesrat, wenn Sie die Sozialverträglichkeit des Eigentums mit dem Hinweis ablehnen, man müsste sie dann auch bei der Wirtschaftsfreiheit einführen. Hier werden Sie sie nun mit dem

Hinweis ablehnen, man habe Sie auch beim Eigentum nicht eingeführt. Das ist doch keine seriöse Politik! Ich habe heute von Ihnen, Herr Bundesrat, den Eindruck bekommen, dass Sie keine neue Bundesverfassung wollen.

Ob Wirtschaftsfreiheit oder privatwirtschaftliche Initiative – beides kann nur im Dienste des Wohlergehens der Gesellschaft stehen. Ökonomie und Wirtschaft, das ist schon verschiedentlich bemerkt worden, sind kein Selbstzweck, sondern nur Mittel zum Zweck. Dass die Maxime des einzelwirtschaftlichen, egoistischen Handelns nicht zum kollektiven Gemeinwohl führt, geht schon aus dem Kartellverbot, dem Mieterschutz, dem Arbeitnehmerschutz usw. hervor. Die hier zur Diskussion stehende Freiheit wird also heute schon reguliert. Wenn wir dies in einem neuen Absatz festhalten, liegen wir immer noch im Bereich der Nachführung.

Leider ist Frau Langenberger nicht hier. Ich möchte ihr und Ihnen gerne in Erinnerung rufen, was sie kürzlich als Bundesratskandidatin in einem Interview mit der Zeitung «Cash» gesagt hat: «Die Wirtschaft muss vermehrt in die Verantwortung genommen werden.» Tun wir das! Wir sollten nicht bei jeder Gelegenheit irgend etwas verlangen und dann kalte Füsse bekommen, wenn es darauf ankommt. Die Grenze der Wirtschaftsfreiheit ist ihre Sozialpflichtigkeit!

Wir Politiker und Politikerinnen haben in letzter Zeit bei Megafusionen, bei Massenentlassungen immer wieder unsere Ohnmacht zu spüren bekommen und haben uns – wie Sie sich auch, Herr Bundesrat – auf Appelle an die soziale Verantwortung von Banken und anderen Unternehmen beschränken müssen. Wir haben uns beklagt, dass wir nichts in den Händen haben und uns auf Appelle beschränken müssen. Heute haben wir die Gelegenheit, etwas Konkretes zu tun. Heute können wir handeln und die soziale Verantwortung, die bis vor kurzem – heute leider nicht mehr – eine Selbstverständlichkeit gewesen ist, in die Verfassung aufnehmen. Das ist unsere soziale Verantwortung!

**Vallender Dorle (R, AR):** Die Notwendigkeit eines Absatzes 3 möchte ich unter drei verschiedenen Aspekten beleuchten:

1. Entspricht Absatz 3 der Nachführung? Die Antwort lautet eindeutig ja. Heute bestimmt Artikel 31 Absatz 1: «Die Handels- und Gewerbefreiheit ist im ganzen Umfang der Eidgenossenschaft gewährleistet, soweit sie nicht durch die Bundesverfassung und die auf ihr beruhende Gesetzgebung eingeschränkt ist.» Das heisst, wir haben heute die direkte Verknüpfung von Grundrecht und Verfassungsvorbehalt für Eingriffe. Artikel 31bis Absatz 3 der Bundesverfassung und weitere Artikel enthalten dann Beispiele für Verfassungsvorbehalte. Im Unterschied zur geltenden Bundesverfassung reißt der Vorentwurf 1996 das verfassungsmässige Recht der Wirtschaftsfreiheit und den Systemaspekt der Wirtschaftsfreiheit auseinander. Bis heute ist die Verwaltung eine Begründung für diese fragwürdige Innovation schuldig geblieben. Noch der Vorentwurf 1995 des Bundesrates ging vom Konzept der geltenden Bundesverfassung aus und sah in Artikel 21 einen Absatz 3 vor, der lautete: «Abweichungen vom Grundsatz des freien Wettbewerbs bedürfen einer Grundlage in der Bundesverfassung.» Nachdem die FDP wie auch die anderen bürgerlichen Parteien und Wirtschaftsverbände dem neuen Begriff «freier Wettbewerb» nicht zustimmen konnten, hat der Bundesrat im Vorentwurf 1996 den Verfassungsvorbehalt im Grundrechtsteil aus unerklärlichen Gründen ganz gestrichen.

Die Minderheit II will nun nichts anderes als den verschwundenen Verfassungsvorbehalt im Grundrechtsteil wieder einführen, und zwar mit der genau gleichen Terminologie wie weiter hinten im Abschnitt über die wirtschaftsrechtlichen Kompetenzen des Bundes, im Artikel 85.

2. Warum gehört der Verfassungsvorbehalt zum Grundrecht, d. h. zu Artikel 23 selber? Die Antwort ist ganz einfach: Der institutionelle Aspekt der Wirtschaftsfreiheit ist die Folge des Grundrechtes und nicht etwa umgekehrt. Dies möchte ich an einem Beispiel erläutern: In der Schweiz ist die Freiheit der Religionsgemeinschaften garantiert. Diese institutionelle Garantie der Religionsgemeinschaften folgt nun aber aus dem

Grundrecht der Glaubens- und Gewissensfreiheit und nicht umgekehrt. Wir bemühen nicht die Tatsache, dass wir den Religionsgemeinschaften im Rahmen der Rechtsordnung die freiheitliche Betätigung garantieren, um daraus die Glaubens- und Gewissensfreiheit abzuleiten.

Genau diese merkwürdige Konstruktion verfolgt bei der Wirtschaftsfreiheit nun aber der Vorentwurf 1996. Er sagt in Artikel 85, der dem institutionellen Aspekt der Wirtschaftsfreiheit gewidmet ist: «Abweichungen vom Grundsatz in der Wirtschaftsfreiheit sind nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind.» Warum genügt das nicht? Wegen des ungenügenden Rechtsschutzes.

Die Verletzung des Grundrechtes kann ich als Individuum mit staatsrechtlicher Beschwerde beim Bundesgericht rügen. Der Rechtsschutz des Individuums knüpft aber an das Grundrecht an und nicht an die institutionelle Garantie, und das gewinnt besonders an Bedeutung, wenn wir dann im Rahmen von Teil C die konkrete Normenkontrolle einführen. Gerade der Grundrechtsschutz ist aber bei der Handels- und Gewerbefreiheit, also bei der Wirtschaftsfreiheit, besonders wichtig. Denn für alle anderen Grundrechte ist das Individuum durch den Europäischen Gerichtshof in Strassburg geschützt. Die EMRK kennt aber den Schutz der allgemeinen Wirtschaftsfreiheit schweizerischer Ausprägung nicht. Dies bedeutet, dass der Rechtsschutz mit Bezug auf das Individualrecht «Wirtschaftsfreiheit» zwischen Stuhl und Bank fällt, und dies ist nun nicht mehr Nachführung. Dies ist eine materielle Änderung.

3. Stellt ein Verfassungsvorbehalt einen besonderen Schutz der Wirtschaftsfreiheit dar? Diese Frage ist eindeutig zu verneinen. Kein anderes Grundrecht muss derartige Eingriffe durch den Staat im Sinne von Ausnahmen erdulden wie die Wirtschaftsfreiheit. Bei keinem anderen Grundrecht kann der Kerngehalt ganz aufgehoben werden. Er ist nämlich gemäss Artikel 32 unantastbar.

Ich frage Herrn Bundesrat Koller: Wo bleibt der Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit in Sachen Eisenbahnen? Wo bleibt der Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit, Herr Bundesrat, bei der Atomenergie? Wo bleibt der Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit bei der Landwirtschaft? Dieser massive Einbruch in den Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit, diese Aufhebung der Wirtschaftsfreiheit in bestimmten Teilbereichen, darf nur möglich sein, wenn die Verfassung das vorsieht, d. h., wenn Volk und Stände dies explizit oder implizit genehmigen. Darum braucht es einen Verfassungsvorbehalt beim Grundrecht, denn sonst könnte das Parlament die Wirtschaftsfreiheit nach eigenem Gutdünken aufheben. Dies war bisher nicht möglich und darf auch in Zukunft nicht möglich sein. Daher und nur daher brauchen wir einen Verfassungsvorbehalt beim Grundrecht selber, also bei Artikel 23.

Ich bitte Sie daher, den Antrag der Minderheit II zu unterstützen.

**Dettling** Toni (R, SZ): Als Vertreter der «Wirtschaftspartei» und als Sprecher der FDP-Fraktion liegt mir der Artikel über die Wirtschaftsfreiheit natürlich besonders am Herzen. Eine überwiegende Mehrheit unserer Fraktion stimmt denn auch der Fassung des Bundesrates und des Ständerates zu. Eine knappe Mehrheit unterstützt auch die Minderheit II (Vallender). Andererseits wird der Antrag der Minderheit I (Gysin Remo) von uns aber klar abgelehnt.

Die bundesrätliche Fassung entspricht weitgehend dem geltenden geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrecht und der Praxis bezüglich der bisherigen Handels- und Gewerbefreiheit. Der unterbreitete Entwurf ist denn auch von einem freiheitlichen Geist geprägt und erfüllt daher weitgehend unser liberales Credo einer möglichst freiheitlichen Wirtschaftsverfassung. Ganz anders der Antrag der Minderheit I, der schon in den ersten beiden Absätzen die Wirtschaftsfreiheit stark abschwächt, vor allem aber in Absatz 3 mit dem «Gemeinwohl» eine sehr schwammige Vorgabe macht, mit der die Wirtschaftsfreiheit eingeschränkt werden kann und offenbar auch soll. Das Gemeinwohl ist in diesem Zusammenhang aber ein äusserst fragwürdiges Kriterium,

kann doch damit jeder nur denkbare Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit begründet werden. Abgesehen davon, dass eine solche Bestimmung weit über das Konzept der Nachführung hinausgehen würde, hat sich der bisherige Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit – oder neu der Wirtschaftsfreiheit – in seinem Grundgehalt bewährt und nicht zuletzt den heutigen Wohlstand in unserem Land weitgehend erst ermöglicht.

Zum Antrag der Minderheit II, den wir mehrheitlich ebenfalls unterstützen: Bekanntlich wird die Wirtschaftsfreiheit im Gegensatz zu den anderen Grundrechten sowohl als Individualrecht, Artikel 23, wie auch als institutionelle Garantie, Artikel 85, also gleich zweimal, erwähnt. Das stiftet unweigerlich eine gewisse Verwirrung. Wenn aber nach dem Konzept des Bundesrates die Wirtschaftsfreiheit sowohl als Individualrecht wie auch als institutionelle Garantie in der Verfassung verankert werden soll, so ist der Verfassungsvorbehalt für Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit auch, ja vor allem, beim Individualrecht festzuschreiben.

Nur damit wird nach unserem Dafürhalten klargestellt, dass die Frage, ob aufgrund eines verfassungsrechtlich vorgesehenen Vorbehaltes zulässigerweise in das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit eingegriffen wird oder nicht, auch in Zukunft in allen Rechtsmittelverfahren, also auch bei der staatsrechtlichen Beschwerde, überprüft werden kann. Diese heutige Regelung gilt es unter allen Umständen zu erhalten – eine Forderung, die mit dem Konzept des Bundesrates, welcher den Verfassungsvorbehalt nur in Artikel 85 vorsieht, leider nicht erfüllt ist.

Mit anderen Worten: Beim Antrag der Minderheit II (Vallender) wird nur der Status quo bezüglich der Überprüfung von Eingriffen in die Wirtschaftsfreiheit erhalten. Insoweit handelt es sich bei diesem Antrag also um die klassische Nachführung unseres Verfassungsrechtes.

Zusammenfassend bitten wir Sie daher, den Antrag der Mehrheit, ergänzt durch den Antrag der Minderheit II, zu unterstützen und den Antrag der Minderheit I (Gysin Remo) klar abzulehnen.

**Sandoz** Suzette (L, VD): Le groupe libéral soutiendra la proposition de la majorité telle quelle, c'est-à-dire le texte du Conseil fédéral.

Pourquoi écarte-t-il les deux propositions de minorité? La proposition de minorité I parce que, d'aucuns l'ont remarqué avant nous, elle introduirait, par rapport à une liberté, une précision qui, en fait, si c'était logique, devrait concerner toutes les libertés. Il n'y a pas une seule liberté comme telle qui doit être exercée sans tenir compte des autres intérêts et de la dignité de la personne, etc.: toute liberté sera toujours exercée avec cette limite-là. Introduire ici cette précision laisserait penser qu'il n'y a qu'une seule liberté qui puisse en tant que telle être une «menace» pour les autres, si je peux l'exprimer ainsi. Il ne s'agit donc pas du tout d'introduire dans la constitution ce qui ne pourrait qu'induire en erreur.

Si le groupe libéral ne soutient pas la proposition de minorité II, c'est parce qu'il y a probablement un malentendu sur la formulation. Il est bien évident que la liberté économique comme telle va être limitée selon le respect des principes posés plus loin, à l'article 32 de la constitution. Lorsqu'il s'agit, et ce sont des exemples cités par Mme Vallender, de savoir si un pan entier d'un domaine économique – les CFF, l'énergie atomique, l'agriculture –, doit être non pas soustrait à la liberté économique, mais confié à la responsabilité de l'Etat, il s'agit d'une option fondamentale qui ne peut passer que par une modification de la constitution. En introduisant la proposition de minorité II, on pourrait donc faire croire que toute restriction à la liberté économique, à la différence de ce qui est prévu à l'article 32, devrait être protégée spécialement, alors qu'il va de soi qu'enlever un pan complet d'une activité non pas pour le rendre libre, mais pour le placer sous le contrôle de l'Etat, ne peut passer que par une option constitutionnelle.

C'est le droit actuel, et dans le cadre d'une mise à jour, le groupe libéral ne peut soutenir que le texte de la majorité de la commission.

**Bührer Gerold (R, SH):** Wo auch immer man zu diesem Thema steht, muss man anerkennen, dass es sich hier um eine sehr grundsätzliche Fragestellung handelt, die weit über die rein ökonomische Dimension hinausgeht und auch eine starke Bedeutung bezüglich der freiheitlichen Grundrechte hat.

Wir unterstützen den Antrag der Minderheit II (Vallender), und zwar weil wir meinen: Nur dadurch, dass wir diesen Verfassungsvorbehalt beim Grundrecht selbst anbringen, haben wir in bezug auf die Rechtssicherheit, in bezug auf den Rechtsschutz eine ausreichend starke Verankerung des Prinzips der Wirtschaftsfreiheit. Es geht hier einerseits um die Frage des Verhältnisses zwischen dem Freiheitsbegriff in der Wirtschaft sowie den Möglichkeiten des staatlichen Interventionismus, und andererseits um die Frage des Fundamentes für die wirtschaftliche Wohlfahrt. Hier kann ich Herrn Gysin Remo nicht folgen: Grösstmögliche Wirtschaftsfreiheit ergänzt mit dem Tragen von Verantwortung ist kein Widerspruch zur sozialen Dimension, wie Sie das angetönt haben. Die bundesrätliche Fassung vermag nicht zu befriedigen, und es erstaunt mich selbst auch, dass dieser Zusatz, wie er von der Minderheit II gefordert wird, aus dem Vernehmlassungsentwurf herausgefallen ist.

Ich bin sonst eigentlich mit der verehrten Frau Sandoz weitgehend einig; ich kann ihr insofern folgen, als auch ich keine Privilegierung des Grundrechtes der Wirtschaftsfreiheit möchte. Aber wenn wir diesen Vorbehalt in der Verfassung belassen, wie er jetzt dort steht, dann haben wir auch keine Privilegierung. Weshalb nicht?

Es ist doch eine Tatsache, dass die Bedingungen für die Wirtschaftsfreiheit nicht mit denjenigen der übrigen Freiheitsrechte vergleichbar sind. Es ist eine Tatsache, dass wir wirtschaftspolitisch sehr viel mehr Eingriffe haben und dass auch die Tendenz zu solchen Eingriffen besteht.

Es ist weiter eine Tatsache, dass wir auch mehr Schutzmöglichkeiten bei den persönlichen Freiheitsrechten haben: Denken Sie an die Europäische Menschenrechtskonvention und die entsprechenden Möglichkeiten, die wir zur Durchsetzung der Grundfreiheiten haben. Diese Möglichkeit haben wir bei der Wirtschaftsfreiheit nicht.

Wir müssen konstatieren – auch bezogen auf die übergeordnete Zielsetzung der Wohlfahrtsförderung gemäss Artikel 2 der Bundesverfassung –, dass jene Länder, die wirtschaftspolitische Eingriffe leicht ermöglichen, es bezüglich Wohlfahrt nicht weiter gebracht haben. Im Gegenteil, jene Länder, die der Wirtschaftsfreiheit viel Raum lassen, haben dank einer besseren Konkurrenzfähigkeit auch mehr Wohlfahrt für das Staatsvolk erzielt.

Ich fasse zusammen:

1. Mit dem Zusatz des Verfassungsvorbehaltes, welcher nichts anderes als eine Fortführung dessen ist, was wir jetzt in der Verfassung haben, halten wir den Grundsatz der Nachführung aufrecht.
2. Dieser Verfassungsvorbehalt ist gerechtfertigt, weil das Wirtschaftsfreiheitsrecht in der Praxis einer beständigen – gefährlichen – Aufweichung ausgesetzt ist.
3. Über den ökonomischen Aspekt hinaus wäre es auch innenpolitisch – abstimmungspolitisch – falsch, diese Nachführung der Bundesverfassung mit dem Weglassen des Verfassungsvorbehaltes zu tangieren.

**Weigelt Peter (R, SG):** In der bisherigen Verfassungsdebatte haben sich die Redner aller Fraktionen immer wieder darauf berufen, dass im vorliegenden Modell der Nachführung einer möglichst intakten Überführung des bestehenden Verfassungstextes in die neue Verfassung besonderer Wert beigegeben werden müsse.

Der Antrag der Minderheit II (Vallender) ist nichts anderes als die geforderte, textlich präzise Nachführung des geltenden Verfassungsrechtes. Es gibt aus meiner Sicht keinen Grund, weshalb die allgemein postulierte, möglichst genaue Nachführung nicht auch beim sicherlich sehr bedeutungsvollen Artikel über die Wirtschaftsfreiheit konsequent angewendet werden muss. Die postulierte Aufteilung der Wirtschaftsfreiheit in eine institutionelle und eine grundrechtliche Kompo-

nente erfordert, dass der Verfassungsvorbehalt für Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit nicht nur in Artikel 85, sondern vor allem eben auch im Grundrechtsteil, in Artikel 23, seine Verankerung findet. Im Gegensatz zu anderen Grundrechten zeichnet sich die Wirtschaftsfreiheit gerade dadurch aus, dass sie grundsätzlich in Frage gestellt oder über die Schaffung von rechtlichen Monopolen sogar vollständig ausser Kraft gesetzt werden kann. Dies aber bedarf auch in Zukunft zwingend einer verfassungsmässigen Grundlage. Die klare Abgrenzung zwischen zulässigen und nicht zulässigen Eingriffen in die Wirtschaftsfreiheit setzen wir unnötig aufs Spiel, wenn wir nicht auf den Antrag der Minderheit II eintreten. Obwohl zwischen Artikel 85 und Artikel 23 ein Konnex besteht, ist eine Aufnahme dieses Vorbehalts in den Grundrechten nicht nur wünschbar, sondern im Sinne der Rechtssicherheit sogar absolut notwendig, um so mehr, als nicht nur der geschulte Jurist die Schrankenproblematik der Wirtschaftsfreiheit im Verfassungstext erkennen soll. Zudem muss möglichen Gelüsten, die Wirtschaftsfreiheit so auszulegen, dass weitere Bundeskompetenzen ohne Volksabstimmung begründet werden können, klar und deutlich entgegengetreten werden. Einer solchen Interpretation muss bereits auf Verfassungsstufe unmissverständlich ein Riegel vorgeschoben werden. Das erfordert, wie bereits angetönt, Zustimmung zum Antrag der Minderheit II (Vallender).

Schliesslich gewährleistet die Wiederholung des Verfassungsvorbehaltes vor allem den Schutz der Volksrechte, denn der Wortlaut von Absatz 3 gemäss Antrag der Minderheit II – «Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit bedürfen einer besonderen Grundlage in der Verfassung» – macht deutlich, dass nur über ein Volks- und Ständemehr neue bundesrechtliche Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit errichtet werden können. Und genau das wollten unsere Verfassungsväter, welche bei allen Reformen der Wirtschaftsfreiheit diesen Vorbehalt immer hochgehalten haben. Auch wir dürfen heute diesen Verfassungsvorbehalt nicht leichtfertig opfern. Ein vom Grundrechtsteil losgelöster Verweis auf den 6. Abschnitt in der neuen Verfassung reicht meines Erachtens nicht, um den wahren Gehalt der Wirtschaftsfreiheit zu schützen.

Ich bitte Sie deshalb im Sinne der Rechtssicherheit, der Transparenz und der konsequenten Nachführung, dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen.

**Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur:** Cette disposition reprend celle garantissant la liberté du commerce et de l'industrie à l'article 31 de la constitution actuelle. Outre le commerce et l'industrie, cette liberté s'adresse aussi, conformément à la jurisprudence et à la doctrine, à toutes les autres formes d'activité économique privée exercée à des fins lucratives. Pour cette raison, le projet parle désormais de «liberté économique» et non plus de «liberté du commerce et de l'industrie». La «titularité» de ce droit est formulée de manière impersonnelle, de sorte que, conformément à la jurisprudence, les étrangers établis puissent s'en prévaloir.

Le projet du Conseil fédéral, adopté par la majorité de la commission, reprend à deux endroits les composantes constitutionnelles de l'article 31 actuel: à l'article 23, il établit la liberté économique à titre de droit fondamental de l'individu. A l'article 85, il règle les aspects institutionnels de cette liberté en imposant à la Confédération et aux cantons de la respecter, et en établit l'importance en tant que maxime fondamentale de l'ordre économique fondé sur l'économie de marché et le libre commerce. L'article 23 ne règle donc que l'aspect droit fondamental de la liberté économique, soit la prétention directement justiciable devant les tribunaux.

Selon l'actuel article 31, la Confédération et les cantons ne peuvent déroger à la liberté du commerce et de l'industrie que si la Constitution fédérale ou les régales cantonales le permettent. Cette disposition a été reprise aussi dans le projet de mise à jour, mais à l'alinéa 3 de l'article 85, et non à l'article 23.

La proposition de minorité II ajoute à l'article 23 un alinéa 3 qui prévoit que: «Les atteintes à la liberté économique re-

quièrent une base constitutionnelle.» La commission ne l'a pas adoptée, considérant inutile de répéter l'alinéa 3 de l'article 85 à l'article 23, et obéissant à la cohérence qui consiste à refuser de prévoir, directement dans des articles fixant des droits fondamentaux, des règles relatives à leur limitation.

Je vous rappelle qu'il y a un peu moins de deux heures, vous avez rejeté pour la même raison la proposition de la minorité Jutzet de prévoir des limitations à la liberté de la science (art. 17). Lors du vote en commission, le projet du Conseil fédéral l'a emporté par 22 voix contre 7 et avec 4 abstentions. Il est important de rappeler la signification de la règle prévue par l'article 85 alinéa 3 – que quelques-uns parmi vous n'ont peut-être pas encore lu. Tout comme dans l'article 31 alinéa 2 de la constitution en vigueur, cette règle interdit à l'Etat de prendre une quelconque mesure susceptible d'empêcher la libre concurrence afin d'assurer ou de favoriser certaines branches économiques ou certaines formes d'activité économique, voire de diriger la vie économique selon un plan déterminé. Par contre, les mesures de protection de la vie, de la santé et d'autres biens dits «policiers» – en ce cas particulier les bonnes moeurs publiques, la bonne foi dans les affaires, etc. – sont fondamentalement admises. Sont également acceptées les mesures de politique sociale, de même que d'autres dispositions ne servant pas en premier lieu des intérêts économiques – en particulier les décisions concernant l'aménagement du territoire, la politique énergétique, la politique environnementale, et la politique linguistique.

La proposition formulée à l'article 23 par la minorité I (Gysin Remo) est très différente dans son contenu soit de la règle prévue par l'article 31 de la constitution en vigueur, soit du projet du Conseil fédéral. M. Gysin voudrait que la libre initiative – concept qui ne recouvre pas celui de la liberté économique – soit subordonnée au bien-être général, et ne puisse pas être exercée au détriment de la société, de la liberté et de la dignité de l'être humain. Il s'agit évidemment d'une proposition qui va bien au-delà de la mise à jour, qui introduirait des termes et des définitions très imprécis, que la commission, pour ces raisons, n'a pas voulu accepter.

Il faut enfin rappeler que l'alinéa 2 illustre les trois principales composantes de la liberté économique, soit «le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice».

**Gross Jost** (S, TG), Berichterster: Ich werde mich im allgemeinen Teil kurz fassen – hier hat Herr Pelli das Notwendige gesagt – und vor allem auf die jetzt geäusserten Voten zugunsten der Minderheitsanträge etwas näher eingehen.

Es ist wichtig zu wiederholen, was die bundesrätliche Systematik ist. Artikel 23 und 24 bilden die entscheidenden Grundlagen der Wirtschaftsverfassung. In diesem Zusammenhang legt der Bundesrat mit Recht grösstes Gewicht auf die Unterscheidung zwischen dem grundrechtlichen Teil, dem institutionellen Teil und dem kompetenziellen Teil. Das ist die Aufgabenzuweisung an den Bund in Bereichen der Wirtschaftspolitik. Es ist darauf hinzuweisen, Frau Vallender, dass Artikel 85 nicht nur die institutionelle Bedeutung der Wirtschaftsfreiheit umschreibt, sondern auch am Beginn des Aufgabenteils steht. Deshalb ist der Verfassungsvorbehalt in diesem Bereich, Herr Bühler, absolut richtig.

Der bundesrätliche Entwurf beschränkt sich auf die Gewährleistung der Wirtschaftsfreiheit mit den Schutzbereichen der Berufswahlfreiheit, der Zugangs- und Ausübungsfreiheit. Eine Minderheit rügt nun, die bundesrätliche Fassung bedeute mit ihrem Verzicht auf die Einräumung kantonaler Ermächtigung der Beschränkung des Grundrechtes – wie sie bis jetzt in Artikel 31 Absatz 2 der Bundesverfassung zu finden war – einen eigentlichen Systemwechsel, der das Konzept der Nachführung sprengt. Der Antrag der Minderheit II (Vallender) will deshalb in einem zusätzlichen Absatz 3 sichergestellt haben, dass Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit, namentlich Eingriffe aus wirtschaftspolitischen Motiven sowie Förderungsmassnahmen aus gleichen Gründen oder mit gleichen Wirkungen, einer besonderen Grundlage in der Bundesverfassung bedürfen. Die Kommission hält dem-

gegenüber mit einem klaren Votum von 22 zu 7 Stimmen bei 4 Enthaltungen am Entwurf des Bundesrates fest. Der Verfassungsvorbehalt im Sinne des bundesrätlichen Konzeptes findet sich bei den wirtschaftspolitischen Kompetenzbestimmungen, eben in Artikel 85 Absatz 3 des Verfassungsentwurfes. In der ständerätlichen Fassung findet sich im übrigen folgende Verdeutlichung: «Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten ....»

Ich darf in diesem Zusammenhang für die bundesrätliche Fassung einen ausgewiesenen Experten der Verwaltung, Herrn Biaggini, zitieren, der das kürzlich in der «NZZ» noch einmal völlig zu Recht auf den Punkt gebracht hat: «Die geforderte Verankerung des Verfassungsvorbehaltes für Abweichungen auch in Artikel 23 führt zu einer unnötigen Verdoppelung und ist zudem bei nicht deckungsgleicher Formulierung Quelle für neue Rechtsunsicherheiten.»

Hier möchte ich Frau Vallender zu bedenken geben, dass durch die Verdoppelung, die sie in Artikel 23 einführt, eine Rechtsunsicherheit entsteht. Das bundesrätliche Konzept ist bis auf den letzten Buchstaben Nachführung. Herr Bühler hat wahrscheinlich Artikel 85 Absatz 3 nicht gelesen, wenn er behauptet, dieser Verfassungsvorbehalt sei nicht im Verfassungsentwurf. Artikel 85 Absatz 3 ist keine Verfassungsbestimmung minderen Rechtes, sondern hat den genau gleichen Verfassungsrang wie Artikel 23. Ich bitte Herrn Bundesrat Koller zu bestätigen, dass im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde selbstverständlich die Verletzung des Verfassungsvorbehaltes auch gerügt werden kann, wenn dieser Verfassungsvorbehalt in Artikel 85 Absatz 3 des Entwurfes geregelt ist. Das gleiche gilt, wenn die Normenkontrolle im Rahmen der Verfassungsbeschwerde auch gegen Gesetze auf Bundesebene eingeführt wird. Es gibt keinen Abbau des Rechtsschutzes, und all jene, die das Gegenteil behaupten, behaupten etwas wider besseres Wissen. Herr Bundesrat Koller, es ist absolut wichtig, hier zu bekräftigen, dass Artikel 85 Absatz 3 genügt und dass das Fehlen des Verfassungsvorbehaltes in Artikel 23 für wirtschaftspolitische Aufgaben des Bundes am Rechtsschutz des einzelnen nichts ändert.

Frau Sandoz hat absolut recht, wenn sie sagt, es liege ein Missverständnis vor. Artikel 32 erlaubt es, Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit, soweit sie polizeilicher oder sozialpolitischer Natur sind, zu überprüfen. Nur wenn wirtschaftspolitische Kompetenzen des Bundes zur Diskussion stehen, wird auf den Verfassungsvorbehalt von Artikel 85 Absatz 3 zurückgegriffen. Es bedarf keiner Verstärkung dieses verfassungsrechtlichen Schutzes, weil dieser verfassungsrechtliche Schutz, exakt wie ihn der Bundesrat vorschlägt, der jetzigen Nachführung und gelebten Verfassungswirklichkeit entspricht. Ich bitte Sie deshalb, diesen Antrag abzulehnen.

Ein letztes Wort: Der Antrag der Minderheit I (Gysin Remo) möchte eine grundsätzliche Neufassung mit einer Gewährleistung der privatwirtschaftlichen Initiative, einer Aufzählung der Schutzbereiche und einer Bindung an das Gemeinwohl. Die Kommissionsmehrheit hat dies mit 20 zu 12 (Abs. 1) bzw. 19 zu 2 (Abs. 3) Stimmen als unnötig erachtet, weil es schon Ausdruck der bundesgerichtlichen Praxis und der allgemeinen Schranken ist, wie sie für alle Grundrechte gelten. Ich verweise auf Artikel 32 des Verfassungsentwurfes.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Die Handels- und Gewerbefreiheit oder, wie wir jetzt richtiger sagen, die Wirtschaftsfreiheit, hat bekanntlich drei Dimensionen: eine grundrechtliche, eine institutionelle und eine kompetenzielle. Hier in Artikel 23 geht es vor allem um die grundrechtliche Dimension. Das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit kann – wie andere Grundrechte – unter bestimmten Voraussetzungen, die in Artikel 32 generell umschrieben sind, eingeschränkt werden. Einschränkungen können dabei im Rahmen der jeweiligen Kompetenzen vom Bund, von den Kantonen oder von den Gemeinden vorgenommen werden.

Die institutionelle Dimension der Wirtschaftsfreiheit ist demgegenüber vor allem in Artikel 85 geregelt. Diese Bestim-



mung macht deutlich, dass die Wirtschaftsordnung der Schweiz die einer marktwirtschaftlich orientierten Privatwirtschaft ist. Dazu gehört als zentrales Element der Wettbewerb, allerdings nicht in einer absoluten Weise, wie der Kartellartikel zeigt, der auch der Gruppenvereinbarung einen gewissen Spielraum lässt.

Die dritte Seite der Wirtschaftsverfassung ist die kompetenzielle. Für die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen gilt auch im Bereich der Wirtschaft, dass der Bund nur dort zuständig ist, wo ihn die Bundesverfassung ausdrücklich als zuständig erklärt. Die Bundesverfassung weist dem Bund eine ganze Reihe von Zuständigkeiten zu, die es ihm ermöglichen, Massnahmen zu treffen, welche das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit einschränken. Darüber hinaus gibt sie ihm insbesondere im Abschnitt «Wirtschaft» des Zuständigkeitskapitels die Möglichkeit, Massnahmen zu treffen, die vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen und damit den institutionellen Grundsatzentscheid zugunsten einer marktwirtschaftlich orientierten Privatwirtschaft relativieren. Der sogenannte Abweichungsvorbehalt wird daher konsequenterweise in Artikel 85 und in verschiedenen wirtschaftspolitischen Zuständigkeitsbestimmungen des Bundes ausdrücklich festgehalten. Soweit das Regelungskonzept des Bundesrates.

Zu den Minderheitsanträgen: Der Antrag der Minderheit I möchte hier vor allem die Idee der sozialen Verantwortung verankert haben. Herr Gysin Remo hat sich etwas enttäuscht über den Bundesrat geäußert, darüber, dass wir überhaupt kein Verständnis zeigen. Herr Gysin, ich muss zwei Dinge wiederholen. Einmal glaube ich, dass es willkürlich wäre, diese Sozialpflichtigkeit nur bei ganz wenigen Grundrechten tatsächlich zu nennen, bei anderen Grundrechten dagegen, wo sie ebenso bedeutungsvoll ist, nichts zu sagen. Ihr Einwand ist vor allem nicht mehr gerechtfertigt, nachdem Sie Artikel 3b verabschiedet haben. In Artikel 3b wird grundsätzlich die Eigenverantwortung eines jeden Menschen und damit natürlich auch eines jeden Wirtschaftssubjektes im Sinne der Eigenverantwortung, aber auch der Verantwortung gegenüber der Gesellschaft statuiert. Das gilt – darum steht es auch vorne in der Verfassung – auch für die Ausübung aller Grundrechte. Wenigstens hier, Herr Gysin, nehme ich für mich in Anspruch, dass ich lernfähig bin, denn diesen Artikel 3b hatten wir nicht vorgeschlagen. Ich bin aber zur Einsicht gekommen, dass ein derartiger Artikel 3b in einer nachgeführten, modernen Verfassung tatsächlich Sinn macht.

Aber ich habe kein Verständnis dafür, diese Sozialpflichtigkeit rein kasuistisch und damit auch willkürlich bei einzelnen Grundrechten zu nennen und bei anderen nicht. Da fehlt es an systematischer Konsequenz.

Im übrigen ist für den Bundesrat auch klar, dass der Marktmechanismus, für den wir uns grundsätzlich entscheiden, nicht durchwegs und nicht allein zu Ergebnissen führt, die den obersten Zielen und Wertentscheidungen der staatlichen Gemeinschaft gerecht werden. Die Marktwirtschaft bedarf deshalb der korrigierenden Ergänzung durch eine letztlich ethisch und sozial motivierte Gesetzgebung, und dafür schaffen wir im Kompetenzteil, in den Artikeln 85ff., die entsprechenden Zuständigkeiten des Bundes.

Diese soziale Dimension kommt daher im Verfassungsentwurf richtigerweise in Artikel 3b und vor allem in Artikel 85 Absatz 2 der nachgeführten Verfassung adäquat und angemessen zum Ausdruck. Das ist der Grund, weshalb ich Sie bitte, den Antrag der Minderheit I abzulehnen.

Die Minderheit II (Vallender) beantragt, in einem neuen Absatz 3 einen Verfassungsvorbehalt für Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit aufzunehmen. Mit diesem Problem haben wir – das sei zugegeben – und haben auch alle Staatsrechtsprofessoren relativ lange gerungen. Heute ist der Bundesrat aber überzeugt, dass die Lösung, die er jetzt getroffen hat und die die Kommissionsmehrheit unterstützt, die richtige ist; ich möchte das nachher näher darlegen.

Wie erwähnt, beruht das Regelungskonzept des Bundesrates auf einer Trennung der grundrechtlichen Dimension und der institutionellen sowie der kompetenziellen Dimensionen. Der sogenannte Abweichungsvorbehalt betrifft vor allem die

institutionelle Dimension. Er ist deshalb in den Artikeln 85ff. zu verankern und nicht im Grundrechtsteil. Dies entspricht im übrigen der Lösung, die bereits in der geltenden Bundesverfassung besteht, denn der Abweichungsvorbehalt ist nicht in Artikel 31, sondern in Artikel 31bis bei den Regelungszuständigkeiten des Bundes enthalten.

Eine Verankerung im Grundrechtsteil ist noch aus einem anderen Grund konzeptwidrig: Die Voraussetzungen für Einschränkungen der Grundrechte werden für alle Grundrechte – wie bereits ausgeführt – in genereller Weise in Artikel 32 geregelt. Es wäre nun verfehlt, hier eine Sonderregelung für die Wirtschaftsfreiheit vorzusehen.

Ich glaube, es bestehen vor allem Ängste, die Verankerung im Grundrechtsteil könnte den Eindruck erwecken, dass Massnahmen des Bundes, die nicht als Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, sondern als blosse Einschränkungen zu betrachten sind, als solche gelten, die sich gegen den Wettbewerb richten und daher gar keiner Verfassungsgrundlage bedürften. Das ist aber klar nicht der Fall. Dies wäre falsch, denn der Bund bedarf immer einer verfassungsmässigen Kompetenzgrundlage, wenn er auf dem Gebiet der Wirtschaft tätig werden will.

Dies gilt für Einschränkungen der Grundrechte genauso wie für Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Selbstverständlich sind daher Verletzungen beider Prinzipien, wie Herr Gross Jost richtig sagte, auch mit der staatsrechtlichen Beschwerde anfechtbar. Es kommt noch ein weiterer Grund für die Richtigkeit der bundesrätlichen Lösung dazu, den der Antrag der Minderheit II (Vallender) übersieht: Die Kantone können – allerdings nur im Rahmen der von der Bundesverfassung gezogenen Grenzen; ich verweise auf Artikel 31 Absatz 2, auf die kantonalen Regalrechte – Abweichungen auch auf Gesetzesstufe vorsehen. Je nach Ausgestaltung des kantonalen Verfassungsrechtes bedürfen sie dafür keiner Verfassungsgrundlage. Die Rechtslage in den Kantonen ist diesbezüglich zum Teil anders als auf Bundesebene, wo – ich betone das noch einmal – jede Zuständigkeit grundsätzlich in der Verfassung begründet werden muss.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, den Anträgen des Bundesrates und der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

#### *Abs. 1–3 – Al. 1–3*

##### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	96 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	56 Stimmen

#### *Abs. 3 – Al. 3*

##### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	90 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	62 Stimmen

#### **Art. 24**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

##### *Antrag Rechsteiner Paul*

###### *Abs. 3*

Das Streikrecht ist gewährleistet.

###### *Abs. 4*

Streichen

##### *Eventualantrag Rennwald*

(falls der Antrag Rechsteiner Paul abgelehnt wird)

###### *Abs. 3*

Das Recht auf Streik ist gewährleistet; das Gesetz bestimmt die öffentlichen Dienste, wo die Ausübung dieses Rechtes geregelt werden kann.

##### *Proposition Rechsteiner Paul*

###### *Al. 3*

Le droit de grève est garanti.

###### *Al. 4*

Biffer

*Proposition subsidiaire Rennwald*  
(au cas où la proposition Rechsteiner Paul serait rejetée)  
Al. 3

Le droit de grève est garanti; la loi détermine les services publics où il peut être réglementé.

**Jutzet** Erwin (S, FR): Wenn wir noch lange weiterberaten, ohne Pause zu machen, dann könnte es vielleicht einigen in den Sinn kommen, hier zu streiken. – Spass beiseite:

1. Das Streikrecht ist ein verfassungsmässiges Recht, das Streikrecht ist ein Grundrecht, das ist klar. Daran lassen wir nicht rütteln, auch nicht durch Anträge, welche die Streichung, die Aushöhlung oder die Relativierung dieses Grundrechtes bezwecken.

2. Für uns Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten ist die Niederschreibung des Streikrechtes eine Bedingung sine qua non für unsere Zustimmung zu dieser Revision. Ich sagte das in der Subkommission, ich wiederholte es in der Kommission, und ich sage es heute nochmals: Wenn das Streikrecht nicht als Grundrecht in die Verfassung aufgenommen wird, dann können wir Sozialdemokraten dieser Verfassung nicht zustimmen. Das ist keine Erpressung, das ist eine klare Sprache.

Der Bundesrat anerkennt in der Botschaft implizit selber, dass das Streikrecht ein ungeschriebenes Grundrecht ist. Die herrschende Lehre vertritt diese Meinung schon längst. Das Streikrecht wird namentlich aus Artikel 8 des Uno-Paktes I über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte abgeleitet, aber auch aus Artikel 34ter und Artikel 56 der Bundesverfassung. Der Uno-Pakt wurde von der Schweiz ratifiziert, er ist einzuhalten; pacta sunt servanda, ob es uns passt oder nicht!

Daran ändert auch das Urteil des Zürcher Obergerichtes im sogenannten Fall «Spinnerei Gasser» nichts. In diesem allzu spitzfindigen Urteil sagt das Zürcher Obergericht, dass das Streikrecht, aus dem Uno-Pakt I abgeleitet, keine Direktwirkung entfalte. Ich hoffe, dass die Zürcher Richter auch in diesem Fall – wie schon so oft – vom Bundesgericht korrigiert werden.

Artikel 8 Paragraph 1 Literae a und d des Uno-Paktes sind klar. Es wird nicht von einem anzustrebenden Zustand gesprochen, vielmehr wird unmissverständlich gesagt, das Streikrecht sei zu gewährleisten. Soweit habe ich eigentlich keine Differenz zum Bundesrat.

Die Differenz liegt in der Einschränkung des Streikrechtes durch den Bundesrat. Herr Bundesrat Koller hat heute mehrmals gesagt und wiederholt die Frage gestellt: Weshalb schränken wir ausgerechnet hier ein Grundrecht ein? Dies war z. B. bei Artikel 22 der Fall, wo wir die Sozialpflichtigkeit einführen wollten, bei Artikel 23 oder bei der Wissenschaftsfreiheit in Artikel 17, wo wir eine Verantwortung gegenüber Mitmensch und Umwelt einführen wollten. Der Bundesrat hat immer gefragt, warum wir ausgerechnet hier eine Einschränkung machen. Ich frage Sie jetzt, Herr Bundesrat: Wieso soll ausgerechnet beim Streikrecht eine Einschränkung gemacht werden? Ich bin hier wohl etwas mehr der Orthodoxie der Nachführung verpflichtet als Sie, womit ich Sie noch nicht der Häresie bezichtigen möchte.

Übrigens: Die erste Fassung des Entwurfes des Bundesrates selbst, die Fassung aus dem Jahre 1995, enthielt den Vorschlag, der Ihnen jetzt als Minderheitsantrag vorliegt – ohne die Einschränkungen. Also kann dieser Minderheitsantrag so schlecht nicht sein.

Der bundesrätliche Entwurf ist zu eng, zu restriktiv. Mit dieser Formulierung wäre beispielsweise ein Studentenstreik, ein Frauenstreik vom 14. Juni 1991, ein Solidaritätsstreik oder gar ein Generalstreik verfassungswidrig. Das darf doch nicht sein; solche Streiks müssen als Ultima ratio möglich und legal sein.

Mit der Verankerung des Streikrechtes in der Verfassung werden wir sicherlich keine Streikwelle auslösen. Aber diese Verankerung wird es uns Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten erlauben, trotz den verschiedenen Frustrationen ja zur nachgeführten Bundesverfassung zu sagen. Mit der Un-

terstützung der grössten Partei in diesem Lande wird es auch gelingen, diese Verfassung an der Volksabstimmung durchzubringen.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen.

**Fehr** Lisbeth (V, ZH): Ich bitte Sie namens der Minderheit II, dem Ständerat zu folgen und die beiden Absätze 3 und 4 zu streichen. Warum?

1. Das Problem stellt sich schon bei der Frage, ob man das Streik- und Aussperrungsrecht überhaupt als Grundrecht anerkennen soll. Nach Ansicht angesehener Rechtsgelehrter – da muss ich Herrn Jutzet widersprechen – gilt in der Schweiz kein Streikrecht im Sinne eines Individualrechts, sondern der Streik ist Teil des Arbeitskampfes, der auf den Abschluss von Gesamtarbeitsverträgen einwirken soll. Das ist übrigens neulich wieder vom Obergericht Zürich bestätigt worden.

2. Streik und Aussperrung sind Druckmittel der Sozialpartner; es sind keine konstruktiven Mittel der Konfliktlösung. Sie bilden die letzte Möglichkeit im Arbeitskampf und sind durch den Staat in seiner Vermittlerrolle zu vermeiden. Ein verfassungsmässiger Schutz dieser Druckmittel wäre deshalb völlig unangebracht.

3. Zum generellen Streikrecht für Beamte: Grundrechte regeln das Verhältnis zwischen Staat und Bürger. Durch Anerkennung des Streik- und Aussperrungsrechts in der Verfassung entstünde ein Rechtsanspruch des einzelnen darauf, dass der Staat den Streik mittels Gesetzen oder anderen staatlichen Handlungen nicht behindern dürfte. Da der Staat auch als Arbeitgeber auftritt, wäre ein generelles Streikverbot für Beamte nicht mehr möglich, denn der Staat wäre auch in seiner Funktion als Arbeitgeber an diese Pflicht gebunden. Das ergäbe ungleiche Spiesse, da sich ein Beamter in seinem Verhältnis zum Staat grundsätzlich auf das Streikrecht berufen könnte, während dies einem «normalen» Arbeitnehmer verwehrt bliebe, da Grundrechte nach herrschender Lehre nur zwischen Staat und Bürger, nicht aber zwischen den Bürgern selbst wirken.

4. Sollte das Streikrecht später auch auf Dritte ausgeweitet werden – in der Rechtslehre bestehen solche Anliegen –, so könnte dadurch auch die Neutralitätspflicht des Staates tangiert werden.

Dieser hat sich in Arbeitskämpfen nämlich neutral zu verhalten. Eine solche Pflicht lässt sich auch aus Artikel 24 Absatz 2 ableiten, denn der Staat kann seine Vermittlerfunktion nur bei absoluter Neutralität wahrnehmen.

5. Die Schweiz gehört unter den Industrienationen zu denjenigen, in welchen Arbeitskämpfe äusserst selten sind. Sie wird im Ausland als Land der Friedensabkommen beneidet; für den Wirtschaftsstandort Schweiz ist dies sehr wichtig.

In den achtziger Jahren gingen pro 1000 Beschäftigte lediglich 1,4 Tage durch Streiks verloren. In der BRD waren es im Vergleich dazu 666 Tage, und in Italien – dem streikfreudigsten Land Europas – kamen auf 1000 Beschäftigte in den vergangenen zehn Jahren gar 1123 verlorene Tage. Aus diesen Zahlen geht deutlich hervor, dass der Streik in der Schweiz keine grosse Tradition hat, da wir unsere Arbeitskonflikte in anderer Form auszutragen pflegen.

Aus der Ablehnung des Streikrechtes auf Verfassungsstufe folgt konsequenterweise auch die Streichung von Absatz 4. Denn eine gesetzliche Ausnahme des verfassungsmässigen Rechtes macht ja nur Sinn, wenn ein solches überhaupt festgelegt wurde; ansonsten würde man auch die Kompetenz des Gesetzgebers mit dieser Grundsatzfrage überfordern.

Zusammengefasst: Die Schweiz gehört zu den wenigen Ländern, welche die Frage des Streiks und der Aussperrung bisher nicht haben regeln müssen. Dafür sollten wir dankbar sein, denn wir haben damit eine Kultur der Sozialpartnerschaft geschaffen, die unserem Demokratieverständnis mehr entspricht als die Streik- und Streitkultur unserer Nachbarländer. Wir sollten gerade heute, wo die Wirtschaft wieder langsam an Boden gewinnt, diesen massgeblichen Konkurrenzvorteil nicht ohne Not opfern.

Ich bitte Sie um Streichung der Absätze 3 und 4.

**Schmid Samuel (V, BE):** Ob das Streikrecht ein Grundrecht sei oder nicht, ist tatsächlich eine Frage. Allerdings ist es nach meinem Dafürhalten weder vorbehaltlos und zum vorherein als Grundrecht zu deklarieren, wie das der Vertreter der Minderheit I getan hat, noch kann es m. E. schlicht verneint werden, wie das die Vertreterin der Minderheit II getan hat. Die Frage ist – mindestens wenn wir uns auf das Bundesgericht berufen wollen – schlicht noch nicht entschieden. Das Bundesgericht hat im hierzu massgeblichen Entscheid (BGE 111 II 253) ausgeführt, dass offen sei, wie weit der Einsatz von Streik und Aussperrung in der Schweiz verfassungsrechtlichen Schutz genieße; aber immerhin sei klar, dass die Formulierung des Arbeitsgerichtes, d. h. der Vorinstanz, wonach im schweizerischen Arbeitsrecht das Streikrecht, d. h. das Recht auf kollektive Arbeitskampfmassnahmen, noch keinen Eingang gefunden habe, «offensichtlich zu absolut und zu summarisch» ausgefallen sei. Das zur Ausgangslage.

Die Frage ist mithin, ob das Parlament jetzt diese Frage im Rahmen der Nachführung entscheiden will oder nicht. Schliesslich gibt es andere Rahmen, die nicht unbeachtlich sind – Rahmen im internationalen Recht. Der Bundesrat erwähnt sie in der Botschaft: nämlich die Garantie der Koalitionsfreiheit gemäss Artikel 11 der EMRK, Artikel 22 des Uno-Paktes II sowie etwas präziser und detaillierter Artikel 8 des Uno-Paktes I. Schliesslich weist der Bundesrat auch darauf hin, dass Artikel 3 des ILO-Übereinkommens Nr. 87, das von der Schweiz 1976 ratifiziert worden ist, die Gewerkschaftsfreiheit garantiere. Damit kann nach unserer Ordnung zusammenfassend gesagt werden, dass Streik und Aussperrung gemäss unserer Rechtsprechung als Arbeitskampfmassnahmen zulässig sind, allerdings nur innerhalb gewisser Grenzen. Diese Grenzen sind:

1. Der Streik muss von einer Arbeitnehmerorganisation getragen, d. h. vereinsrechtlich beschlossen sein. «Wilde» Streiks gibt es nicht; sie sind verboten.
2. Der Streik muss sich auf das Arbeitsverhältnis beziehen; «politische Streiks» sind unrechtmässig.
3. Es muss sich um eine Art Ultima ratio handeln; d. h., der Streik darf nicht die allgemeine Pflicht zur Wahrung des Arbeitsfriedens verletzen.

4. Der Streik muss schliesslich verhältnismässig sein. So wird durch gesetzliche Vorschriften der Streik während 45 Tagen eines Einigungs- und Schiedsverfahrens untersagt.

Die Frage ist eigentlich politisch zu beantworten. Wir sind uns alle einig, dass die Sozialpartnerschaft eine ausserordentlich segensreiche Errungenschaft ist. Verträge – auch das entspricht allgemeiner Erfahrung – sind nur gut, wenn jede Seite vom Nutzen der Vereinbarung überzeugt ist. Zum Verständnis, das von Belegschaften und Gewerkschaften für das Primat der Ertragsfähigkeit des Unternehmens erwartet werden muss, wenn wir Erfolg haben wollen, gehört als Gegenstück auch eine im Rahmen dieser erwähnten Schranken gewährte Möglichkeit zum Streik; nur so kann offensichtlichen Missbräuchen entgegengetreten werden.

Die Sozialpartnerschaft steht somit auf zwei Beinen, nämlich auf diesem Grundverständnis für das Primat der Wirtschaftlichkeit und auf der anderen Seite auf dem Bein des Widerspruchsrechtes für den Fall des Missbrauchs. Umstritten ist, ob sich dieses Streikrecht als Kollektivrecht nur aus der Rechtsordnung allgemein ergibt oder ob es den Charakter eines selbständigen, verfassungsmässigen Rechtes aufweist. Die Lehre geht hier etwas weiter als die bisherige Rechtsprechung.

Werden Absatz 3 und Absatz 4 gestrichen, wie es die Minderheit II möchte, bewegt man sich nach meinem Dafürhalten zweifellos noch auf dem Boden des geltenden Rechtes. Die Unterstellung, man gehe hinter das geltende Recht zurück, ist meines Erachtens falsch. Es ist absolut reine Nachführung, man überlässt die Regelung der Unklarheit aber weiterhin der Praxis, und man nutzt die Chance der jetzigen Verhandlungen nicht.

Folgen Sie dem Antrag der Minderheit III, bewegen Sie sich auch im Rahmen des geltenden Rechtes, begründen aber im Unterschied zur bundesrätlichen Fassung kein Grundrecht

und kein verfassungsmässiges Recht auf Streik und Aussperrung! Es wird in der Verfassung bloss mit den beiden Begriffen «Streik» und «Aussperrung» – ohne von selbständigen Rechten zu sprechen – deutlich, dass diese zum geltenden Recht gehören, ohne sie zu qualifizieren. Man verweist also quasi auf die geltende Rechtslage. Zusätzlich – und das ist ein Vorteil des Antrages der Minderheit III – haben wir in Absatz 4 eine ausdrückliche Grenze, nämlich dahingehend, dass das Gesetz bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten kann.

Mir scheint, wenn Sie wirkliche Nachführung machen und hier nicht unnötig die ganze Verfassungsdiskussion belasten wollen, dann folgen Sie der Minderheit III!

**Rechsteiner Paul (S, SG):** Aus verfahrensrechtlichen Gründen musste ich diesen Antrag als Einzelantrag eingeben. Es handelt sich aber um den Antrag der einstimmigen SP-Fraktion.

Eine Vorbemerkung: Das Streikrecht existiert, egal, was hier bei der Verfassungsreform entschieden wird, egal, wie das Zürcher Obergericht unlängst in Widerspruch zu einem eigenen früheren Entscheid «fehlentschieden» hat, und egal, was hier beispielsweise Frau Fehr Lisbeth und andere erzählen. Als elementares soziales Grundrecht ist dieses kollektive Kampfmittel das notwendige Gegenstück zur wirtschaftlichen Macht der Arbeitgeber, denen das Kapital und die Produktionsmittel gehören, während die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ja nur über ihre Arbeitskraft verfügen.

Der Streik, das Recht auf kollektive Arbeitsniederlegung, ist erst das Kampfmittel, das eine gewisse Parität zur wirtschaftlichen Macht der wirtschaftlich überlegenen Gegenseite herstellt. Damit ist das Streikrecht der notwendige, zwingende Ausfluss des Koalitionsrechtes. Oder umgekehrt gesprochen: Ein Koalitionsrecht wäre in letzter Konsequenz nicht denkbar, wenn die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dieses wichtigsten Kampfmittels beraubt würden.

Die Schweiz hat das Streikrecht als Grundrecht wiederholt anerkannt, durch den Beitritt zum Uno-Menschenrechtspakt und zum einschlägigen Abkommen der Internationalen Arbeitsorganisation. Der Grundrechtskatalog in der Verfassung wäre bedenklich lückenhaft, wenn jetzt dieses Streikrecht nicht auch in der Verfassung verankert würde.

Was der Bundesrat nun zum Streikrecht vorschlägt, weist allerdings gravierende Konstruktionsfehler auf. Der bundesrätliche Entwurf und noch viel stärker die Botschaft versuchen, das Streikrecht nach dem Muster eines Teils der bundesdeutschen Doktrin, die jetzt über Deutschschweizer Arbeitsrechtler auch in die Schweiz importiert worden ist, so einzuschränken und zu verrechtlichen, dass der Streik in Zukunft weniger ein Kampfmittel der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wäre als vielmehr ein Kampffeld – oder auch ein «Verdienstfeld» – für Juristen und Gerichte. Auf solch doktrinaire und deutschrechtliche Auffassungen oder Fussangeln durch diese Verrechtlichung und auf solche Rechtsstreite sollten wir aber verzichten.

Auf das, was nur in der Botschaft vertreten wird, z. B. zum sogenannten wilden Streik, dann aber nicht Bestandteil des Verfassungstextes selber geworden ist, oder auf die sogenannten Durchsetzungstreitigkeiten gehe ich nicht weiter ein, da diese teilweise sehr unhaltbaren Auffassungen keine Rechtswirkung erlangen. Wenn aber diese in der Botschaft enthaltenen Ideen Realität würden, wäre ein bedeutender Teil der Streiks, die in der Schweiz in den letzten Jahren real stattgefunden haben – teilweise sehr erfolgreiche Streiks, Proteststreiks beispielsweise gegen unhaltbare Zustände –, einfach illegal gewesen, und das ist absurd.

Nötig ist es dagegen, zu den beiden im Verfassungstext vorgeschlagenen Schranken Bemerkungen zu machen:

1. Zur Aufnahme des Rechtes auf Aussperrung, wie es der Bundesrat vorschlägt: Es kann einen wunder nehmen, wer auf diese Idee gekommen ist, wenn nicht eben diese paar Deutschschweizer Arbeitsrechtler. Sicher entspricht es nicht der heutigen Praxis.

Das Gegenstück zum Streik auf seiten der Arbeitgeber ist ja nicht die Aussperrung, sondern die wirtschaftliche Macht,

das Kapital, die Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel. Es ist mir nicht bekannt, dass schon jemand die Idee vertreten hätte, dem Postulat der Aussperrung gewissermassen Grundrechtscharakter zu verleihen. Sämtliche internationalen Konventionen beispielsweise gewährleisten nur das Streikrecht, aber nicht ein Recht auf Aussperrung. In gewissen Ländern, auch europäischen Staaten, wird die Aussperrung gar als unzulässig betrachtet. In der Schweiz hat sie nie eine Rolle gespielt. Sie gehört jedenfalls nicht in die neue Verfassung.

2. Man will mit der expliziten Erwähnung der Arbeitsbeziehungen – so sagt es wenigstens die Botschaft – sogenannte politische Streiks ausschliessen, die auf das Verhalten von Behörden Bezug nehmen. Aber auch das ist eine neue Einschränkung. Beispielsweise sind nach der Konvention der Internationalen Arbeitsorganisation, welche auch die Schweiz unterschrieben hat, Proteststreiks der Arbeitnehmer im Zusammenhang mit unhaltbaren Zuständen in Wirtschaft und Sozialpolitik durchaus zulässig. Nehmen wir doch das Beispiel des überaus erfolgreichen Frauenstreiks von 1991, der in der Öffentlichkeit breite Sympathie genoss. Er wäre nach dieser Auffassung ein sogenannter illegaler, ein sogenannter politischer Streik gewesen.

Für den Antrag der SP-Fraktion, in der Verfassung einfach das Streikrecht zu gewährleisten, ohne neue, juristische Fussangeln einzubauen, spricht – wie das Herr Jutzet richtig ausgeführt hat – aber vor allem der Nachführungsauftrag der Verfassung selber. Herr Bundesrat Koller: Wenn Sie den Nachführungsauftrag ernst nehmen, kann jetzt nicht davon die Rede sein, neue Schranken aufzurichten, die es heute in der Praxis noch nicht gibt – die zwar von einem Teil der Lehre postuliert werden, aber in der Praxis nicht existieren.

Noch ein Wort an diejenigen – wie der Arbeitgeberverband beispielsweise –, die glauben, Streiks in Zukunft dadurch verhindern zu können, dass das Streikrecht nicht in die Verfassung aufgenommen wird. Das ist nicht nur naiv, sondern auch ein Trugschluss. Streiks kann man nicht mit solchen Manövern verhindern, sondern mit anständigen Arbeitsbedingungen und Gesamtarbeits- und Arbeitsverträgen, die die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angemessen am Produktivitätsfortschritt beteiligen – nicht dadurch, dass die Löhne bei steigenden Profiten und Börsengewinnen immer mehr gedrückt werden. An der Qualität der Arbeitsbeziehungen wird sich entscheiden, welche Rolle das Kampfmittel des Streiks in der Praxis in Zukunft spielen wird, und nicht an dieser Regelung in der Verfassung.

Obwohl vergessen und verdrängt, feiern wir 1998 nicht nur 150 Jahre Bundesstaat, sondern im November dieses Jahres auch das 80jährige Jubiläum des Generalstreiks. Der Generalstreik war, wie Willy Gautschi es formuliert hat, das wichtigste politische und soziale Ereignis seit dem Bestehen des Bundesstaates. Die Verankerung des Streikrechtes in der Verfassung wäre eine Ermahnung, dass sich die Zustände, welche zum Einsatz dieses Kampf- und Protestmittels geführt haben, nicht wiederholen dürfen.

**Rennwald Jean-Claude (S, JU):** Nous sommes d'avis que le droit de grève doit être inscrit dans la constitution, et cela à l'occasion de la réforme que nous examinons. Le récent jugement du Tribunal cantonal de Zurich, qui conteste l'existence du droit de grève en Suisse, vient encore confirmer ce point de vue. Cette interprétation zurichoise est totalement erronée et donne raison à un employeur, M. Gasser, qui symbolise le courant patronal le plus brutal de ce pays.

Mais le jugement zurichois montre surtout que le droit de grève paraît toujours être une question d'interprétation. Or, cette insécurité doit disparaître, car le droit de grève constitue un droit fondamental, l'ultime – je dis bien l'«ultime» – instrument au service des travailleurs lorsque tous les autres moyens de résoudre un conflit ont été épuisés. J'observe d'ailleurs qu'un dialogue sérieux et des conventions collectives de travail de qualité sont le meilleur rempart à l'utilisation des mesures de lutte, mais que, malheureusement, tous les employeurs de ce pays ne sont pas disposés, et de loin, à conclure des conventions collectives de qualité.

Ce raisonnement n'a manifestement pas été compris par le Conseil des Etats qui a purement et simplement biffé le droit de grève. De mon point de vue, cette attitude est irresponsable, mais nous avons heureusement, aujourd'hui, l'occasion de corriger le tir.

Dans son projet, le Conseil fédéral a certes inclus le droit de grève, mais ce projet n'est pas satisfaisant pour trois raisons au moins:

1. D'abord, il place le lock-out sur le même pied que le droit de grève. Or, cette mesure de rétorsion patronale ne saurait être assimilée à un droit fondamental.

2. Le droit de grève ne serait garanti que dans le cadre des relations de travail. Cela signifie-t-il par exemple qu'en cas de licenciements dans une entreprise, les collègues d'une autre usine du même groupe économique ne pourraient pas déclencher une grève de solidarité? Dans cette hypothèse, le droit de grève n'aurait guère d'effet concret.

3. Enfin, vu ce qui précède, ce projet interdit toute forme de grève politique. Or, cette notion de grève politique est très floue. De plus, qui aurait le pouvoir de décréter qu'une grève est politique ou non? Certainement pas les travailleurs concernés. Par ailleurs, une telle disposition aurait pu rendre illégale la grève des femmes de 1991.

Tous ces éléments montrent que nous devons revoir la copie du Conseil fédéral, à défaut de quoi le droit de grève n'aura qu'une valeur esthétique. La solution la plus simple consisterait à reprendre la proposition Rechsteiner Paul, à savoir: «Le droit de grève est garanti», ou celle de votre serviteur qui suggère de reprendre l'article 20 lettre g de la Constitution du canton du Jura: «... l'Etat: g. reconnaît le droit de grève; la loi détermine les services publics où il peut être réglementé.»

Avec cette adjonction, il s'agirait de définir les services publics, par exemple les hôpitaux ou les sapeurs pompiers, où il conviendrait de réglementer l'application du droit de grève. Je précise au passage que cette disposition est en vigueur dans le Jura depuis vingt ans maintenant et qu'en fait, il n'y a eu dans la fonction publique – car cela ne s'applique qu'à la fonction publique – qu'un seul arrêt de travail de trois ou quatre heures en l'espace de vingt ans, ce qui montre que la reconnaissance d'un droit n'entraîne pas une escalade.

Le choix entre ces deux variantes est secondaire. Ce qui importe avant tout, c'est que le droit de grève qui sera inscrit dans la nouvelle Constitution fédérale permette effectivement aux travailleurs de faire valoir leurs droits lorsqu'ils ont utilisé tous les autres moyens susceptibles de résoudre un conflit.

J'observe enfin, et ce sera ma conclusion, que la percée opérée en matière de conventions collectives de travail après la Seconde Guerre mondiale l'a été à la suite de conflits sociaux et que les pays voisins connaissent ce droit, sous une forme ou sous une autre. En France par exemple, le droit de grève existe depuis 1864 et n'a disparu que sous le régime de Vichy. J'ose espérer que, dans cette salle, il n'y a plus d'admirateurs du maréchal Pétain!

**Gysin Remo (S, BS):** Frieden, auch sozialer Frieden, hat viel mit Ausgewogenheit und Gleichgewicht zu tun. Lassen Sie mich Artikel 24 und das Streikrecht unter diesem Blickwinkel betrachten:

Niemand wird wohl behaupten, dass im Arbeitsalltag die Stellung betreffend Macht und Abhängigkeit eines Arbeitgebers einerseits und einer Arbeitnehmerin oder eines Arbeitnehmers andererseits auch nur annähernd gleich sind. Dieses Ungleichgewicht zugunsten der Arbeitgeberseite drückt sich in unserer Verfassung mehrfach aus und ist soeben, vor ein paar Minuten, mit unseren Beschlüssen zum Eigentum und zur Wirtschaftsfreiheit – sie sollen nun ohne verankerte soziale Verantwortung niedergeschrieben werden – noch unterstrichen worden.

Wir haben in der Verfassung einerseits eine unbeschränkte Wirtschaftsfreiheit und andererseits sehr beschränkte Rechte der Arbeitnehmerschaft. Ein minimales Gleichgewicht beinhaltet eine annähernd gerechte Verteilung der Reaktionsmöglichkeiten im Konfliktfall. Sonst wird die Arbeit-

nehmerseite noch stärker abhängig, noch beherrschbarer und noch ausbeutbarer. Vergleichen Sie die Mittel eines Unternehmens mit den Mitteln auf der Arbeitnehmerseite im Konfliktfall, so sehen Sie, dass völlig ungleiche Verhältnisse herrschen. So gibt es auf der Arbeitgeberseite einerseits die Möglichkeiten zu befördern, nicht zu befördern oder aufs Abstellgleise zu schieben, die Anstellungsbedingungen einfrieren zu lassen oder zu verschlechtern, die Arbeitnehmer mit Bildungsurlaub und anderen Mitteln zu fördern oder sie zu entlassen.

Welche Rechte stehen der Arbeitnehmerseite zu?

Angesichts dieser sehr einseitigen Situation gehört die Aussperrung sicherlich nicht auf die gleiche Ebene wie der Streik. Wenn ich trotzdem diesen Antrag der Minderheit I unterschrieben habe, dann ist das als äusserster Kompromiss zu verstehen. Die SP-Fraktion steht voll und ganz hinter dem Antrag Rechsteiner Paul, der das nicht vorsieht. Wir beharren darauf, dass das Streikrecht, wie wir es heute besitzen, festgeschrieben wird, nicht mehr und nicht weniger. Oder wollen Sie immer dann, wenn es die Arbeitnehmerseite betrifft, die Verfassung nicht einmal nachschreiben?

Wir haben heute ein Streikrecht, das Solidarität zum Ausdruck bringt und zur Sicherung des politischen Friedens beiträgt. Wir lassen uns keinen Teil dieses Streikrechtes nehmen. Die Freiheit der Arbeitnehmerseite zu streiken, ist unabdingbar und wird immer eine Entscheidung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bleiben. Wir werden uns, wie immer Sie jetzt auch entscheiden, im Notfall – auch zukünftig, wenn es angemessen ist – die Freiheit nehmen, wie beim Frauenstreik 1991 Solidarität auszudrücken. Bei wachsender Armut und Arbeitslosigkeit, bei einer Verschärfung der ungleichen Einkommens- und Vermögensverteilung und gleichzeitigem Sozialabbau sind als letztes gewaltloses Friedensmittel auch politische Streiks berechtigt. Nicht nur in Südamerika und in Albanien, auch in der Schweiz könnte es Grenzen sozialer Not geben. Oder weiss jemand, wie die Schweiz in zwanzig Jahren aussehen wird?

Ich bitte Sie, Streik und Streikrecht als Grundrecht und als Mittel, den Arbeitsfrieden zu bewahren, als Teil der Koalitionsfreiheit zu verstehen und aufzunehmen, so wie es in Artikel 3 des ILO-Übereinkommens Nr. 87 vom 9. Juli 1948 mit der Garantie der gewerkschaftlichen Vereinsfreiheit umschrieben ist.

Die SP-Fraktion bittet Sie, den Antrag Rechsteiner Paul zu unterstützen.

**Fritschi** Oscar (R, ZH): Die Botschaft begründet die Notwendigkeit der Verankerung eines Streik- und Aussperrungsrechtes mit dem Hinweis, dass diese Festschreibung dem Konzept der Nachführung entspreche, weil es die gelebte Verfassungswirklichkeit zum Ausdruck bringe. Umgekehrt hat das Obergericht des Kantons Zürich – das ist bisher beinahe in jedem Votum angesprochen worden – vor nicht allzulanger Zeit entschieden, dass es kein Streikrecht gebe. Nun ist das Obergericht des Kantons Zürich – da gebe ich den Votanten von links recht – weder die letzte noch eine unfehlbare Instanz. Vielleicht müsste man allerdings beifügen, dass auch die Autoren der Botschaft das Unfehlbarkeitsprinzip nicht für sich in Anspruch nehmen können.

Statt nun aber zu «rateburgern», welche der vertretenen Lehrmeinungen wohl eher die richtige sei – wobei man in aller Regel dann doch nach eigenem Gusto bzw. nach eigener Überzeugung entscheidet –, scheint mir eine sehr simple Schlussfolgerung die nächstliegende zu sein: Die Frage des Streikrechtes ist kontrovers und fällt damit für eine Regelung im Rahmen der Nachführung aus.

Dieser lapidare Befund wird auch durch das Ergebnis der Vernehmlassung gestützt. Alle bürgerlichen Parteien – die FDP, die SVP, die CVP und die Liberale Partei – haben sich gegen die Verankerung eines Streikrechtes gewandt. Nachdem also weder der Fall vorliegt, dass ein unbestrittenes, bisher ungeschriebenes Verfassungsrecht neu formuliert festgehalten werden soll, noch der Fall einer rechtspolitischen Neuerung, die auf allgemeine Akzeptanz stösst und die Vorlage nicht belastet, kann die Devise wohl nur heissen: Hände

weg davon! Für eine Verankerung des Streikrechtes in der Verfassung steht das demokratische Mittel der Volksinitiative zur Verfügung, nicht aber der Weg über die Nachführung.

Diese Haltung bedeutet nicht, dass der Streik pönalisiert werden soll. Im Gegenteil: Unsere freiheitliche schweizerische Wirtschaftsordnung schliesst eine staatliche Zwangsschlichtung bei Arbeitskonflikten aus. So werden Streik und Aussperrungen immer das letzte Mittel bleiben, um einen Arbeitskonflikt zu entscheiden. Sie sind – von niemandem bestritten – Bestandteil unserer Rechtsordnung. Aber unsere Kultur der Sozialpartnerschaft, die durch ein 60 Jahre altes Friedensabkommen symbolisiert ist, die uns im internationalen Wettbewerb wesentliche Vorteile gebracht hat und die auch im Innern sowohl der Arbeitgeber- wie der Arbeitnehmerseite Nutzen bringt, lässt es naheliegender erscheinen, den Streik weiterhin als das zu sehen, was er ist: eine Ausnahme, die keiner Verankerung in der Verfassung bedarf, auf keinen Fall aber in Form eines Grundrechtes.

Als Quintessenz ergibt sich für die FDP-Fraktion, dass ein beachtlicher Teil der Fraktion im Sinne der Bereitschaft zum weitestgehenden Kompromiss der Minderheit III (Schmid Samuel) zustimmt, welche das Mittel des Streiks als Faktum, aber nicht als Individualrecht anerkennt und die Leitplanken festlegt, innerhalb welcher dieses Mittel angewendet werden darf. Die Mehrheit der FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen aber, dem Antrag der Minderheit II (Fehr Lisbeth) auf Streichung zuzustimmen und sich damit dem Ständerat anzuschliessen.

**Keller** Rudolf (D, BL): Bisher hat unser Land in manchen Bereichen stark davon profitiert, dass politische und soziale Stabilität herrscht. Weitgehender Arbeitsfrieden, fleissige und einsatzfreudige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der Wille, Lohn- und Arbeitsbedingungen auf partnerschaftlichem Weg zu bestimmen, sind Garanten unserer Volkswirtschaft, die trotz einer rezessiven Phase insgesamt immer noch relativ gut funktioniert.

Die Tatsache, dass es momentan leider zu viele Arbeitslose gibt, ist nun aber kein Grund dafür und darf uns nicht dazu verleiten, gleich auch noch das Streikrecht in der Bundesverfassung zu verankern, wie das der Bundesrat, die Linksparteien und einige weiche bürgerliche Politikerinnen und Politiker wollen. Es genügt vollauf, das Streik- und das Aussperrungsrecht – falls wirklich notwendig – auf gesetzlicher Ebene festzulegen.

Ein Recht auf Streik scheint der demokratischen Fraktion das falsche Signal zu sein. Für uns ist insbesondere ein Streikrecht für den öffentlichen Dienst unvorstellbar. Selbst das Bundesgericht hat jüngst festgestellt, dass ein Streik wichtige Bereiche des öffentlichen Lebens nicht lahmlegen dürfe. Es dachte dabei wohl weniger an die Beamtinnen und Beamten der Steuerverwaltungen als vielmehr an die Polizei, an das staatliche Spitalwesen, an die Feuerbekämpfung usw. Die Fraktion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi ist skeptisch und hat aus diesem Grund seinerzeit auch die Europäische Sozialcharta abgelehnt, die das Streikrecht ebenfalls vorsieht.

Auch wenn das Streikrecht heute nur mit gewissen Vorbehalten in dieser neuen Verfassung verankert würde, müsste realistischere Weise über kurz oder lang damit gerechnet werden, dass in einem nächsten Schritt die totale Streikfreiheit für alle beschlossen würde. So beginnt es, und morgen geht es dann einen Schritt weiter. Seien Sie sich dessen bewusst! Vor allem auch die Mitglieder der CVP-Fraktion sollten sich dies hinter die Ohren schreiben!

Die Vernehmlassung zum Streikrecht hat eine sehr weitgehende und verbreitete Abneigung aufgezeigt. Streik ist im übrigen nicht die typisch schweizerische Art, Konflikte zu lösen. Wir sind es gewohnt, miteinander zu reden, Kompromisse zu schliessen und aufeinander zuzugehen. Nicht alles, was in anderen Ländern gemacht wird, ist auch wirklich gut, gescheit und bringt Vorteile. Die demokratische Fraktion hat das Gefühl, dass sich der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit zu stark an ausländischen Modellen orientiert haben. Wohin das führt, sieht man an den unschönen Streikfol-

gen in diesen Ländern, an den mit Streik verbundenen grossen wirtschaftlichen Rückschlägen.

Wollen Sie wirklich, dass eines Tages auch bei uns wegen Streiks die Bahn nicht mehr fährt oder dass die Autobahn gesperrt ist oder dass sich die Abfallberge türmen? Ist das wirklich die längerfristige Perspektive? Ich meine: nein! So etwas kann keine Perspektive für einen demokratischen Rechtsstaat sein, wie unser Land nun einmal einer ist.

In der Schweiz ist die Zeit des Klassenkampfes vorbei. Wir wehren uns dagegen, dass der Bundesrat unter dem Druck von für unser Land teilweise eben auch schädlichen internationalen Arbeitsabkommen, die er unterzeichnet hat, das Beamtenstreikrecht durch eine «differenzierte Regelung» ändern will. «Differenzierte Regelung» bedeutet im bundesrätlichen Sprachgebrauch längerfristig wohl nur eine Ausweitung dieses Streikrechtes, und dazu braucht der Bundesrat eben diese neue Verfassungsnorm.

Das erweiterte Streikrecht brächte nur neuen Unfrieden ins Land; deshalb stimmt die demokratische Fraktion grundsätzlich dagegen. Wir dachten immer, dass wir in unserem Land eine bürgerliche Regierung mit einem mehrheitlich bürgerlichen Parlament hätten. Das macht hier aber ganz und gar nicht den Anschein. Da ist es schon fast ein Wunder, dass mindestens wilde Streiks auch künftig verboten sein sollen.

**Thür Hanspeter (G, AG):** Die Nichterwähnung des Streikrechtes wäre nach der Annahme des Antrages Baumberger bei Artikel 22 der zweite Sargnagel, den Sie der nachgeführten Verfassung verpassen würden. Ich bitte Sie, davon abzuweichen. Es ist weitgehend unbestritten, dass dieses Recht gelebter Verfassungswirklichkeit entspricht. Es ist Ausfluss der Vereinigungsfreiheit gemäss Artikel 56 der geltenden Bundesverfassung. Die Lehre ist sich weitgehend einig, dass die Arbeitskampffreiheit Teil der freiheitlichen schweizerischen Wirtschaftsordnung ist, Herr Keller, und nicht Ausdruck einer undemokratischen Gesinnung.

Jene, die das Urteil des Zürcher Obergerichtes nun als Rettungsanker sehen, werden sehr bald erkennen müssen, dass dieser Anker auf sehr schlechtem Grund sitzt. Ich bin angesichts der bisherigen Erwägungen des Bundesgerichtes zu Beamtenstreiks restlos überzeugt davon, dass das Bundesgericht das Zürcher Obergericht in diesem Falle, wo es nicht um eine Beamtung geht, in die Schranken weisen wird.

Dazu hat das Bundesgericht allen Anlass, denn mit der Ratifikation der Uno-Pakte I und II haben wir das Streikrecht auch formell in unsere Rechtsordnung eingeführt. Aber auch ohne die Annahme dieser beiden Uno-Pakte ist das Streikrecht implizit in unserer Rechtsordnung enthalten. In Artikel 34ter der geltenden Verfassung haben wir die Verankerung des kollektiven Arbeitsrechts. Ein kollektives Arbeitsrecht macht aber ohne ein Streikrecht keinen Sinn. Oder anders gesagt: Wie kann man auf der einen Seite die Vertragsfreiheit hochhalten und auf der anderen Seite einem Arbeitnehmer, der die Vertrags- und Arbeitsbedingungen, die ihm sein Arbeitgeber diktiert, nicht akzeptiert, die Möglichkeit nehmen, den Vertrag und damit die Arbeit zu verweigern?

Die Anträge Rechsteiner Paul und der Minderheit I verfolgen aus unserer Sicht die Grundsätze der Nachführung am besten. Der Antrag Rechsteiner Paul will das Streikrecht ohne Wenn und Aber in die Verfassung aufnehmen, aber selbstverständlich unter dem Vorbehalt von Artikel 32. Sie können im Rahmen der dort genannten Kriterien das Freiheitsrecht jederzeit wieder einschränken. Es braucht deshalb die Absätze 3 und 4 der bundesrätlichen Fassung nicht als Schranke. Wie für die übrigen Freiheitsrechte muss auch für das Streikrecht das gleiche gelten: Es hat sich im Rahmen der öffentlichen Ordnung zu halten, und es hat sich gegenüber den Rechten anderer unterzuordnen. All das wird in Artikel 32 geregelt, weitere Einschränkungen sind überflüssig.

Die Minderheit III will den Terminus «Recht auf Streik» eliminieren. Aus meiner Sicht ist das inhaltlich dasselbe wie das, was die bundesrätliche Fassung will. Auch wenn man formell nicht von einem Recht spricht, handelt es sich natürlich um ein solches, wenn man gleichzeitig den Streik als grundsätzlich zulässig betrachtet.

Ich bitte Sie, aus all diesen Gründen auf die Provokation des Ständerates zu verzichten. Wenn man die Kultur der Sozialpartnerschaftlichkeit hochhält, wie sie Herr Fritschi beschworen hat, dann muss man auch akzeptieren, dass zu dieser Kultur der Sozialpartnerschaftlichkeit auch die Freiheit gehört, eine Arbeit verweigern zu können, wenn der stärkere Part Arbeitsbedingungen diktiert, die nicht akzeptabel erscheinen.

Ich bitte Sie, aus diesen Gründen dem Antrag Rechsteiner Paul zu folgen oder allenfalls der Minderheit I (Jutzet) die Zustimmung zu geben.

**Fischer-Hägglingen Theo (V, AG):** Die SVP-Fraktion lehnt die Verankerung des Streikrechtes als Grundrecht – ich betone: als Grundrecht – in der Verfassung ab. Sie stimmt grossmehrheitlich dem Antrag der Minderheit II (Fehr Lisbeth) und damit dem Ständerat zu.

Es überrascht, dass der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission es überhaupt wagen, unter dem Titel «Nachführung des geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrechtes» die Aufnahme des Streikrechtes in den Grundrechtskatalog vorzuschlagen. Es handelt sich nämlich bei näherer Betrachtung weder um das eine noch um das andere. Die geltende Verfassung enthält keine entsprechende Bestimmung, und man kann auch nicht von einem ungeschriebenen Verfassungsrecht sprechen.

Das Bundesgericht hat – wir haben das ja bereits mehrmals gehört – die Frage offengelassen, ob in der Schweiz das Streikrecht als Grundrecht zu betrachten ist. Auch in der EMRK ist der Streik nicht als Grundrecht verankert. Selbst die immer wieder zitierten Uno-Sozialpakete I und II gewährleisten das Streikrecht nur insofern, als dieses mit der innerstaatlichen Ordnung übereinstimmt. Die innerstaatliche Ordnung darf kein generelles Streikverbot aufstellen, was in der Schweiz ja nicht der Fall ist. Sie kann ein Streikverbot für bestimmte Kreise einführen.

Eine direkte Anwendbarkeit dieser internationalen Norm ist nicht gegeben, und darum ist die Aufnahme in die Verfassung unter dem Gesichtspunkt der Verbindlichkeit von internationalem Recht nicht zwingend. Es stimmt nicht, was Herr Rechsteiner Paul ausgeführt hat, dass die Schweiz mit der Annahme dieser Verträge das Streikrecht als Grundrecht – ich betone: als Grundrecht – in der Rechtsordnung anerkannt habe.

Da auch in der Rechtslehre umstritten ist, ob das Streikrecht ein Grundrecht darstellt, wäre eine bewusste Nichtaufnahme eine klare Aussage des Verfassungsgebers zuhanden der Gerichte, dass in der Schweiz das Streikrecht nicht als verfassungsrechtliches Grundrecht anerkannt ist. Eine klare Aussage des Verfassungsgebers ist notwendig, weil dadurch eine wichtige offene Frage beantwortet wird. Dies hätte seinen Niederschlag in der Rechtslehre und in der Rechtsprechung zur Folge.

Diese Aussage hätte aber auch ausserhalb des Verfassungsrechtes nach innen und nach aussen positive Auswirkungen. Nach aussen würde der Wirtschaftsstandort Schweiz gestärkt, weil dadurch zum Ausdruck käme, dass der Streik in der Schweiz weiterhin eine Ausnahme ist und Arbeitsauseinandersetzungen wenn immer möglich auf dem Verhandlungsweg zwischen den Sozialpartnern geregelt werden.

Eine Aufnahme in die Verfassung würde innenpolitisch dazu führen, dass der Druck auf den Gesetzgeber wachsen würde, den Streik in den Gesetzen detailliert zu regeln. Dieser Druck würde zu einer permanenten politischen Auseinandersetzung führen. Letztlich würde damit eine Entwicklung eingeleitet, die den Streik auch in der Schweiz zu einem allgemein anerkannten Kampfmittel in Arbeitskonflikten machen würde. Die Streikbereitschaft würde erhöht. Zudem ist fraglich, ob ein generelles Streikverbot für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst noch aufrechterhalten werden könnte.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit II (Fehr Lisbeth) zuzustimmen. Die bürgerlichen Kolleginnen und Kollegen möchte ich dazu einladen, hier politisch zu entscheiden und sich nicht von rechtlichen Spitzfindigkeiten leiten zu lassen.

Die bürgerliche Wählerschaft erwartet hier eine klare Haltung.

**Durrer** Adalbert (C, OW): Die Diskussion zeigt es: Innerhalb von Artikel 24 über die Koalitionsfreiheit bildet das Streikrecht einen äusserst sensiblen Bereich, insbesondere die Frage, ob es sich um ein Grundrecht handelt oder nicht. Zum einen ist das Streikrecht in rechtlicher Hinsicht mehrheitlich anerkannt; die Frage ist letztlich aber nicht in verlässlicher Weise entschieden. Zum anderen ist das kollektive Arbeitsrecht in unserem Land gesellschaftlich und politisch von grosser Bedeutung.

Wir haben es gehört: Auf der einen Seite bejaht der Bundesrat in Artikel 24 Absatz 3 die bisher offene Frage nach der Gewährleistung des Streikrechtes und des korrespondierenden Aussperrungsrechtes auf seiten der Unternehmen; beide sind allerdings an Bedingungen geknüpft. Auf der anderen Seite – Herr Fritschi hat es schon angetönt – haben die FDP, die SVP, die Liberalen und auch die CVP damals in der Vernehmlassung die Streichung des Streikrechtes verlangt. Das ist nun auch im Ständerat geschehen.

Wir haben also die schwierige Aufgabe zu lösen, einen befriedigenden Ausweg aus dem Dilemma zu finden, dass die Rechtslage bezüglich des Streikrechtes nicht abschliessend geklärt ist, zumal sich die bundesgerichtliche Rechtsprechung auf Fälle bezieht, die das Beamtenrecht betreffen. Ich weiss: Auch diese Frage wird natürlich immer wieder bestritten.

Wir kennen aber auch eine grosse Tradition des Arbeitsfriedens – ich glaube, man kann sagen: als Wesensmerkmal unseres Staates – und die Möglichkeit, den Arbeitsfrieden auch nach Pattsituationen im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen mit Kampfmassnahmen wieder herzustellen. Auch das hat, wenn auch zurückhaltend, Tradition.

Die CVP hat sich deshalb mit der Frage des Streikrechtes sehr intensiv auseinandergesetzt. Ausgehend von der Verfassungswirklichkeit lehnen wir die Streichung des Streikrechtes ab; sie würde klar hinter die heutige Praxis zurückgehen, zumal wir die Uno-Pakte I und II in diesem Rat ratifiziert haben. Auf der anderen Seite würden wir, um es mit den Worten unseres Fraktionskollegen Rolf Engler zu sagen, die normative Kraft des Faktischen überdehnen, wenn wir das Streikrecht als Grundrecht anerkennen würden. Die bundesrätliche Fassung hat dies unseres Erachtens ebenfalls getan, indem sie weiter geht als die effektive bundesgerichtliche Praxis. Deshalb stimmen wir grossmehrheitlich der Minderheit III (Schmid Samuel) zu. Diese erklärt den Streik als Ultima ratio und als Faktum und regelt die Folgen. Das ist unseres Erachtens das Entscheidende: Dieser Antrag gibt die Verfassungswirklichkeit am korrektesten wieder; er entspricht dem geltenden Recht und bringt – was meines Erachtens ganz entscheidend ist – der Sozialpartnerschaft auch den entsprechenden Respekt entgegen, was man bei Rednern wie Herrn Keller nicht sagen kann, die diese Sozialpartnerschaft doch mit Füßen treten. Aus diesem Grund ersuchen wir Sie, dem Minderheitsantrag III zuzustimmen.

Wir erachten auch die vom Bundesrat gesetzten Bedingungen als zweckmässig, wollen wir doch die der schweizerischen Tradition entsprechende Stufenfolge beachten, dass es eben in unserem Lande ebenfalls Tradition ist, vor der Beanspruchung dieses Streikrechtes das Gespräch zu führen und auch die Möglichkeiten von Vermittlungsbemühungen auszuschöpfen und erst als Ultima ratio tatsächlich auf die Strasse zu gehen.

In diesem Sinne ersuche ich Sie namens der CVP-Fraktion, dem Antrag der Minderheit III zuzustimmen.

**Sandoz** Suzette (L, VD): Est-ce que le droit de grève est un droit fondamental? «Oh oui!», répondent les socialistes. «Oui, mais à certaines conditions», dit le Conseil fédéral. «Non», dit la proposition de minorité III. «Ah, pas du tout!», dit le Conseil des Etats. Et les citoyens, qu'est-ce qu'ils disent? Nous n'en avons pas la moindre idée. Et le seul fait que personne ne sache vraiment si le droit de grève est un droit fondamental oui ou non – «p'têt ben qu'oui, p'têt ben qu'on», disent les tribunaux – est-ce que cela ne signifie pas

que cela n'a en tout cas pas à intervenir dans une mise à jour de la constitution? Et puis, est-ce que le lock-out est un droit fondamental comme le droit de grève, pour ceux qui estiment que le droit de grève est un droit fondamental? «Oh oui!», répondent les bourgeois. «Oh non!», répondent les socialistes. Et que répondent les citoyens? On n'en a pas la moindre idée. Ce serait donc peu respectueux de la réalité que de dire que l'introduction du droit de grève et celle du lock-out correspondent tout simplement à une mise à jour de la Constitution fédérale.

Et au fond, le droit de grève c'est quoi? Est-ce que c'est l'«ultima ratio», quand plus rien ne va, d'essayer d'obtenir quelque chose, comme le disent un certain nombre des intervenants? Est-ce que c'est, en l'absence d'une convention, l'autre moyen d'obtenir quelque chose? Est-ce que c'est, comme le disent les pays qui nous entourent, un peu une arme de guerre qui permet, avant ou pendant des négociations, d'exercer une pression? Est-ce que le Pacte ONU I nous dit comment il définit le droit de grève? Mais non! On ne peut donc pas dire qu'on est en train simplement d'actualiser la constitution en y mettant quelque chose qui n'est pas défini. Voilà la raison pour laquelle la majorité du groupe libéral ne peut que se rallier à la proposition de minorité II et, par conséquent, adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Mais c'est vrai qu'il y a aussi une sensibilité libérale en faveur de la proposition de minorité III dont le moins qu'on puisse dire est qu'en tous les cas, elle correspond à l'unanimité du groupe quand il s'agit de nier que le droit de grève est un droit fondamental.

**Zwygart** Otto (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion befürwortet die Aufnahme des Streikrechtes in den Grundrechtskatalog. Wir werden der Mehrheit zustimmen und uns allenfalls der Minderheit III anschliessen.

Leider sind Streiks auch bei uns in der Schweiz eine Tatsache. Sie sind zwar selten und zum grossen Teil sogar sogenannte illegal, aber sie sind eine Tatsache. Es wäre kurzfristig, das Notventil jetzt abzuwürgen.

Wir unterstützen die Fixierung der heutigen Praxis in der Verfassung. Praxis heisst, dass man den erstrittenen Zustand beibehält. Für viele, gerade auch auf Arbeitnehmerseite, handelt es sich um einen mit Leiden erstrittenen Zustand. Ein Teil des Wohlstandes ist nur dank dem Arbeitsfrieden möglich, und das hat sehr viel Verzicht auf Arbeitnehmerseite bedeutet, über Jahre hin.

Artikel 24 in der Mehrheitsfassung umschreibt den heutigen Zustand angemessen. Dieser Zustand wurde – wie ich eben gesagt habe – erstritten und muss trotzdem immer wieder neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten und Veränderungen, die durch die Globalisierung noch zunehmen werden, angepasst werden. Es liegt im Interesse des Staates, ausgewogene Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu erhalten, und da kann die Verfassung ein Stützpfiler sein, ein Pfeiler, der zwar nicht alle Probleme zu lösen vermag, der aber immerhin eine Wegmarke ist.

Die Wirtschaftsfreiheit haben wir jetzt festgeschrieben. Die Arbeitsrechte stehen im frischen Wind der Konkurrenz; da braucht es immer wieder den Willen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft, um übermässige Einengungen im Arbeitsrecht korrigieren zu können.

Die Kultur des Friedensabkommens darf sich in unserer Verfassung durchaus sehen lassen und sichtbar werden. Streik ist zwar nicht typisch schweizerisch, aber typisch schweizerisch ist die Form, wie wir eine Streikkultur eingeführt haben. Ich hoffe, dass es gelingt, das auch in der Verfassung festzuschreiben. Wird der Streik nicht in der Verfassung geregelt, wächst der Druck auf eine Regelung auf Gesetzesstufe. Hier widerspreche ich klar dem Sprecher der SVP-Fraktion. Eine Aufnahme in der Verfassung in gemässigter Form ist eine gute Lösung.

Ich meine, dass die Überlegungen des Bundesrates, wie er sie nach den Resultaten der Vernehmlassung gemacht hat und sie in seinen Entwurf eingeflossen sind, einen Weg darstellen, der typisch schweizerisch ist und der in diesem Sinne auch zum Frieden beitragen kann.

**Roth Maria** (S, GE): Le droit de grève est implicitement reconnu dans de nombreuses dispositions légales de notre pays. Prenons par exemple le Code des obligations qui parle, dans son article 357a, de paix du travail, de moyen de combat qu'il faut éviter, etc. De plus, dans les dispositions cantonales ou fédérales, des moyens étatiques sont prévus pour prévenir ou régler, dans la mesure du possible, les différends collectifs dans les rapports de travail. L'Etat, en mettant à disposition des partenaires sociaux des services qui permettent d'éviter ou de résoudre les situations de conflit, reconnaît de manière implicite le droit à des conflits et à des mesures collectives de lutte. La doctrine admet d'ailleurs depuis longtemps que le droit de grève est un droit fondamental non écrit. Puisque la mise à jour de la Constitution fédérale a pour but d'inscrire dans notre charte fondamentale les droits humains non écrits, inscrivons également celui-ci.

Le droit à des mesures collectives de lutte est la base même du partenariat social. En effet, la paix du travail découle de dispositions dans les conventions collectives de travail qui préconisent une renonciation aux moyens de lutte collective en contrepartie à des conditions de travail réglementées. Les sénateurs, qui ont refusé d'inscrire ce droit fondamental dans la constitution, ont fait allusion à la coutume et à la culture suisses qui ne correspondaient pas à un tel droit. Or, toute notre tradition de paix sociale est fondée sur la reconnaissance implicite de ce droit.

La Suisse est un pays profondément démocratique. Mais cette démocratie n'a pas encore franchi le seuil des entreprises dans lesquelles la participation des travailleurs et des travailleuses n'est pas encore vue partout d'un bon oeil. Je vous rappelle juste les discussions concernant la révision de la loi sur le travail. En effet, le fait de devoir informer les travailleurs et les travailleuses auxquels on demande de travailler le soir a donné matière à des contestations des employeurs et à des discussions longues et ardues.

Selon certains d'entre vous, l'inscription du droit de grève dans la constitution devrait inciter les salariés de ce pays à croiser les bras plus souvent qu'auparavant. Or, la grève restera toujours l'instrument de dernier recours, Madame Sandoz, qui ne sera utilisé que lorsque tous les autres moyens de négociation auront échoué. De plus, durant la période de crise que nous vivons actuellement, les employés ont peur, notamment de perdre leur place de travail. Dès lors, et même s'ils sont protégés par un droit fondamental, ils ne feront pas de la grève une partie de plaisir.

En Suisse, le partenariat social repose sur le fait qu'il n'a pas fallu se battre pour la reconnaissance du droit de grève. Le partenariat social fait partie de la culture suisse et il a fortement contribué à l'augmentation du bien-être et à la croissance économique dans notre pays. Vouloir abolir le partenariat social en n'inscrivant pas le droit de grève dans la constitution, c'est jouer avec le feu, non seulement par rapport à la réussite de cette révision de la constitution – vous savez que, pour les syndicats, cette disposition correspond à un casus belli –, mais également par rapport à la paix sociale et à la cohésion entre toutes les couches de la population suisse. C'est cette cohésion qui a permis à la Suisse d'être prospère, et c'est cette union qui lui évitera de sombrer dans la violence à cause de la crise économique que nous vivons aujourd'hui.

Je vous invite donc vivement avec mon groupe à adopter cette disposition et à inscrire le droit de grève comme droit fondamental dans la Constitution fédérale.

**Thanei Anita** (S, ZH): Das Streikrecht gehört in die Verfassung. Dabei stellen sich zwei Fragen:

Ist es erstens in der bisherigen Verfassung enthalten? Wie soll es zweitens in der neuen Verfassung umschrieben sein?

1. Der überwiegende Teil der Arbeitsrechtler in der Schweiz geht davon aus, dass das Streikrecht als Folge der Koalitionsfreiheit verfassungsrechtlich garantiert ist. Der bisher vielzitierte Entscheid des Obergerichtes Zürich vermag daran nichts zu ändern und steht schräg in der Landschaft. Er hat zu einem für schweizerische Verhältnisse unüblichen professionellen Protest geführt. Einstimmig haben die Herren Profes-

soren – sorry, es sind nur Herren – Aubert, Geiser, Mahon, Staehelin, Vischer und Rehbindler auf die Unhaltbarkeit der Argumentation in diesem Urteil verwiesen. Ausdrücklich ist das Streikrecht auch auf internationaler Ebene anerkannt. Somit ist die erste Frage zweifelsohne zu bejahen.

2. Die Frage, wie das Streikrecht in der neuen Verfassung ausgestaltet werden soll, möchte ich wie folgt beantworten: Ich präferiere den Antrag Rechsteiner Paul, welcher klipp und klar verlangt: «Das Streikrecht ist gewährleistet.» Der Streik ist ein notwendiges kollektives Kampfmittel und ein Grundpfeiler unseres marktwirtschaftlichen Systems, ein Gegenstück zur wirtschaftlichen Macht. Die Einschränkungen, wie sie im Entwurf des Bundesrates vorgesehen sind, gehören nicht in die Verfassung. Ich verweise auf Artikel 32, wo die Einschränkungen von Grundrechten generell geregelt sind.

Die Aussperrung als Retorsionsmassnahme gegen das Streikrecht gehört auch nicht auf dieselbe Stufe wie das Streikrecht. Das wäre sachlogisch falsch, da man dabei von zwei gleich starken Parteien ausgeht. In Tat und Wahrheit beseitigt doch das Streikrecht ein bestehendes Ungleichgewicht im Kräfteverhältnis zwischen Arbeitnehmerschaft und Arbeitgeberschaft. Das darf nicht durch die verfassungsrechtliche Gleichstellung von Streikrecht und Aussperrung wieder zunichte gemacht werden.

Die Aussperrung muss anders beurteilt werden als das Streikrecht; sie gehört deshalb nicht auf Verfassungsstufe.

Etwas grotesk scheint mir die Angst zu sein, die u. a. Frau Fehr Lisbeth ausgedrückt hat, mit einer Festschreibung des Streikrechtes würden die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geradezu zum Streik animiert, der soziale Friede dieses Landes würde gefährdet, dem Wirtschaftsstandort Schweiz als Hort des Arbeitsfriedens würde Schaden zugefügt. Wenn Sie meinen, meine Damen und Herren Bürgerliche, den sozialen Frieden mit Unterdrückung aufrechterhalten zu können, so täuschen Sie sich. Der soziale Friede wird in der Schweiz nicht durch ein Streikrecht gefährdet, sondern durch ein rücksichtsloses, egoistisches Verhalten von Arbeitgebern und von Politikerinnen und Politikern.

**Vallender Dorle** (R, AR): Im Zusammenhang mit dem Streikrecht stellen sich vor allem zwei Fragen:

1. Gehört das Streikrecht zu den ungeschriebenen Grundrechten und ist es implizit garantiert?

2. Ist die Nennung des Rechtes geeignet, den sozialen Frieden zwischen den Sozialpartnern zu gefährden?

Ich komme zur Beantwortung der ersten Frage: Die geltende Bundesverfassung garantiert in Artikel 56 die Vereinsfreiheit und implizit auch die Koalitionsfreiheit, d. h., die Freiheit der Sozialpartner, sich in Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerverbänden zusammenzuschliessen oder solchen fernzubleiben. Auch die Koalitionstätigkeiten sind durch die Koalitionsfreiheit geschützt, z. B. der Abschluss von Gesamtarbeitsverträgen gemäss Artikel 356ff. des Obligationenrechtes. Auch Artikel 34ter der Bundesverfassung setzt die Gesamtarbeitsverträge voraus und lässt die Allgemeinverbindlicherklärung von solchen Verträgen unter bestimmten Voraussetzungen zu. In die gleiche Richtung weisen auch die Auslegungen der internationalen Pakte, die die Schweiz ratifiziert hat; sie sind heute schon verschiedentlich genannt worden.

Die geltende Ordnung zeigt – das ist jetzt wesentlich –, dass der Arbeitsmarkt von Verfassung wegen nicht in erster Linie durch Wettbewerb, sondern durch Gruppenvereinbarungen koordiniert wird. Damit ist aber zugleich klar, dass im Falle des Scheiterns von Verhandlungen der Arbeitsmarktparteien Möglichkeiten zur Deblockierung unerlässlich sind. Ich frage diejenigen unter Ihnen, die das Streikrecht ablehnen: Wie wollen Sie denn die Pattsituation bei einem bilateralen Monopol deblockieren – etwa mit einer Zwangsschlichtung durch den Staat? Wollen Sie den Arbeitsmarktparteien die Tarifautonomie tatsächlich aberkennen? Wer die staatliche Zwangsschlichtung nicht will, muss die rechtlich gebundene Kampffreiheit der Koalitionen anerkennen. Hierzu zählen als Ultima ratio das Streikrecht und das Aussperrungsrecht. Genau diesen Zusammenhang hat wohl auch das Bundesgericht gesehen, als es in BGE 111 II 253 die Rechtsauffassung ab-



lehnte, dass das Streikrecht – ja das Recht auf kollektive Arbeitskampfmassnahmen – im schweizerischen Arbeitsrecht noch keinen Eingang gefunden habe. Daraus folgt: Die explizite Aufnahme des Streikrechtes ist Nachführung.

Damit kommen wir zur Beantwortung der zweiten zentralen Frage: Führt das Streikrecht per se zu Arbeitsunfrieden? Ich meine: nein! Es ist vielmehr Zweck der Arbeitskämpfe als Ultima ratio, eine Einigung über die Arbeitsbedingungen zu suchen. Mit anderen Worten: Das Ziel des rechtmässigen Arbeitskampfes ist es gerade, die Wiederherstellung des Arbeitsfriedens zu bringen. Wer also Streik und Aussperrung regelt, überträgt den Sozialpartnern Autonomie und damit die Pflicht, für die sie betreffenden Fragen eigenverantwortlich Antworten zu suchen und die wirtschaftlichen Folgen von Streik und Aussperrung auch selbst zu tragen. Die Vergangenheit zeigt, dass die Tätigkeiten der Gewerkschaften und der Arbeitgeber von hohem Verantwortungsbewusstsein getragen sind. Wer also Streik und Aussperrung regelt, vertraut auf die Einsicht von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, in beidseitigem Interesse eine Einigung zu suchen. Wer also Streik und Aussperrung regelt, will wilden und politischen Streik verhindern. Wer also Streik und Aussperrung regelt, will die Verbandsautonomie und damit – im Vergleich zu staatlicher Bevormundung – die Privatwirtschaft stärken. Der Staat setzt auch hier nur die vernünftigen Rahmenbedingungen und verhindert Entartungen und Missbräuche.

Aussperrung und Streik sind adäquate privatwirtschaftliche Antworten für den Fall gescheiterter Verhandlungen der Sozialpartner nach Ausschöpfung aller anderen Möglichkeiten. Während dieser Zeit ruhen sowohl die Rechte wie auch die Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis.

Damit bleibt lediglich die Frage offen, ob nun die Version des Bundesrates oder diejenige der Minderheit III in die Verfassung geschrieben werden soll. Ich würde meinen, die Unterschiede sind marginal, denn beide Lösungen haben für sich, bereits in der Verfassung den engen Rahmen für Streik und Aussperrung festzuschreiben.

Ich bitte Sie daher mit einer starken Minderheit der FDP-Fraktion, den Entwurf des Bundesrates oder eventualiter den Antrag der Minderheit III zu unterstützen.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Das Streikrecht ist Teil unserer freiheitlichen Wirtschaftsordnung, oder – anders gesagt – es ist ein notwendiges Gegengewicht zur Wirtschaftsfreiheit und zur Eigentumsfreiheit. Nach der herrschenden Lehre ist es heute ganz klar ein Grundrecht, auch wenn das Bundesgericht das noch nicht explizit festgestellt hat. In verschiedenen Voten wurde die Angst geäussert, eine explizite Verankerung des Streikrechtes in der Verfassung führe zu einer Zunahme bei der Anwendung dieser Kampfmassnahmen, ja zu einer eigentlichen Eskalation. Als Gewerkschafterin und ehemalige Präsidentin des Gewerkschaftsbundes der Stadt Zürich kann ich Ihnen versichern: Ein Streik wird nie leichtfertig beschlossen. Er ist im Gegenteil oft das letzte und einzige Mittel, das Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bleibt, um berechnete existentielle Forderungen durchzusetzen.

In der Kommission wurde der Streik mit einem Krieg verglichen. Ein solcher Vergleich liegt völlig schief. Streiks sind in den meisten Fällen gewaltlos. Sie sind eine Art Notwehr, die eingesetzt wird, um zu überleben, denn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben kein Kapital, mit dem sie Gewinne erwirtschaften können. Sie haben nur ihre Arbeitskraft, über die sie verfügen und die sie notfalls verweigern können. Dieses Recht auf Notwehr ist im Grundrechtsteil zu verankern, wie das der Bundesrat vorschlägt. Für uns Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten sowie für die Gewerkschaften ist dieser Artikel – das ist bereits gesagt worden – der Schicksalsartikel, die «pierre de touche», und hier wird es sich entscheiden, ob wir die Verfassungsreform mittragen können oder nicht.

Ich sage das ganz klar an die Adresse jener Vertreterinnen und Vertreter der bürgerlichen Parteien, welche vor knapp zwei Stunden hier in diesem Saal mit grösster Unverfrorenheit dem Antrag Baumberger zugestimmt und die Eigentumsfreiheit schamlos ausgeweitet haben.

Verschiedene Votantinnen und Votanten haben den kürzlich erfolgten Entscheid des Obergerichts des Kantons Zürich zitiert. Mit Ausnahme von Frau Thanei hat aber niemand erwähnt, dass nach diesem Entscheid sechs der eminentesten Professoren für Arbeitsrecht postwendend und öffentlich auf die Unhaltbarkeit der Argumentation hingewiesen haben.

Das einzig Positive an diesem Entscheid des Obergerichtes des Kantons Zürich ist, dass das Bundesgericht nun endlich Gelegenheit erhalten wird, das Streikrecht als Grundrecht ausdrücklich anzuerkennen.

Herr Fischer-Häggingen hat es vorhin richtig gesagt: Wir fällen hier und heute einen politischen Entscheid. Erlauben Sie mir, in diesem Zusammenhang den Sankt Galler Professor für Privat- und Handelsrecht, Herrn Thomas Geiser, zu zitieren: «Da ich das Streikrecht für einen Grundpfeiler unseres marktwirtschaftlichen Systems halte, erachte ich eine möglichst weitgehende Gewährung für richtig. Entsprechend sollte es ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen werden.»

Ich bitte Sie deshalb, die Anträge der Minderheit I (Jutzet) und Rechsteiner Paul zu unterstützen.

**Fasel Hugo (G, FR):** Wenn ich in die Runde schaue, bin ich nicht ganz sicher, ob wir dabei sind, bereits einen wilden Streik zu üben, denn die Arbeitsniederlegung betrifft mindestens 100 Parlamentarier und Parlamentarierinnen. Wenn wir die verlorenen Stunden zusammenzählen würden, könnte das sogar ein Rekordstreiktag werden. Aber: Verzichten wir auf Spass! Das Thema ist zu ernst! Als Gewerkschafter will ich ein paar Sätze – wenn auch moderate Sätze – sagen:

Ich erinnere einmal daran, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Schweiz weltweit zu den absolut friedlichsten gehören. Die Schweiz muss sich sogar Mühe geben und sämtliche ausgefallenen Stunden pro Jahr zusammentragen und sogar zusammenkratzen, um überhaupt in die internationale Streikstatistik Eingang zu finden. Ich muss in meiner Agenda mit der Lupe suchen, um zu sehen, wann in den vergangenen zehn Jahren, in denen ich als Gewerkschafter tätig gewesen bin, der letzte Streik stattgefunden hat; dies – wohlgermerkt! – trotz wirtschaftlich sehr schwierigen Zeiten, trotz des Abbaus von 350 000 Arbeitsplätzen in den letzten sieben Jahren. So gesehen haben die Schweizerinnen und Schweizer den Beweis längst erbracht, dass die Arbeitsniederlegung – der Weg in den Streik – nur immer im äussersten Not- und Ausnahmefall beschränkt wird.

Warum haben wir so wenige Streiks in unserem Land? Als erstes haben wir eine entwickelte Gesprächskultur. Wir wollen die Probleme zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern besprechen. Wir wollen mit Argumenten versuchen, Lösungen zu finden. Als zweites haben wir den Weg der Sozialpartnerschaft mit verbindlichen Rechten und Pflichten für beide Seiten. Als drittes haben wir schliesslich die Prävention. Die Prävention besteht darin, dass wir Arbeitsverhältnisse schaffen, die so ausgestaltet sind, dass sie sowohl bezüglich Einkommenspolitik – sprich Lohnpolitik, Existenzsicherung – als auch in bezug auf die soziale Gerechtigkeit einigermassen befriedigen können.

Ob dies künftig allerdings noch der Fall sein wird, bin ich nicht immer sicher, weil in unserem Land in den letzten Jahren doch gerade in bezug auf die Einkommensverteilung und die Existenzsicherung bedeutende Polarisierungen stattgefunden haben. Ich will damit auch anzeigen, dass derjenige, welcher sich vor Streik fürchtet, bei den Arbeitsbedingungen die notwendigen Vorkehrungen treffen soll, um Streiks zu verhindern. Wer den Streik nicht will, muss nicht das Streikrecht in der Verfassung verhindern, sondern die Ursachen eines möglichen Streiks bekämpfen.

Es wird auch eine gewisse juristische Haarspalterei betrieben, indem man wilde Streiks und politische Streiks verhindern möchte; der Streik müsse verhältnismässig sein usw. Solche haarspalterische juristische Betrachtungen, wie sie in der Botschaft präsentiert werden, helfen kaum weiter. Denn Streik ist ein Notausgang. Streik ist ein Ausdruck der Gefühle von Ungerechtigkeit und Ohnmacht. Streik ist ein pazifistisches Mittel, bevor die Leute zur Gewalt greifen. Streik ist ein

pazifistisches Mittel, jawohl! Streik ist ein pazifistisches Mittel; der nächste Schritt ist die Gewalt. Das muss man in diesem Saal dreimal sagen, damit man gehört wird. Streik ist damit auch ein Akt der Verzweiflung, bevor die Leute Schlimmeres anrichten.

Ich würde gerne noch das Urteil des Bundesgerichtes weiter zitieren, das schon Herr Schmid Samuel angesprochen hat, aber ich verzichte jetzt darauf. Ich möchte Sie aber vor dem Hintergrund, dass Streik Schlimmeres verhindert, nämlich Gewalt, bitten und einladen, sei es dem Antrag Rechsteiner Paul, sei es der Minderheit I (Jutzet) zuzustimmen.

**Pelli Fulvio** (R, TI), rapporteur: La liberté syndicale est aujourd'hui implicitement garantie dans le cadre de la liberté d'association. Elle est également protégée par les articles 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, 8 du Pacte ONU I, 22 du Pacte ONU II et 3 de la Convention de l'Organisation internationale du travail. La liberté syndicale n'est en soi pas contestée, si bien que l'article 24 alinéas 1er et 2 fait l'objet d'un large consensus.

En revanche, la codification du droit de grève, et par voie de conséquence celle du droit de lock-out qui lui est lié, sont loin de faire l'unanimité. L'article 8 du Pacte ONU I prévoit que les Etats s'engagent à assurer «le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays». En outre, l'interprétation faite par les organes d'application des traités internationaux précités permet de déduire le droit de grève de la liberté syndicale. Pour sa part, le Tribunal fédéral, s'il n'a pas élevé le droit de grève au rang de droit constitutionnel non écrit – parce qu'il pouvait s'abstenir de trancher la question – ne l'a pas non plus exclu. La doctrine majoritaire admet quant à elle depuis longtemps que le droit de grève découle implicitement des articles 34ter et/ou 56 de la constitution en vigueur.

Comme cela était facilement prévisible, le projet du Conseil fédéral, qui selon la commission est un très bon compromis, a suscité deux types de réactions: la gauche propose de biffer les deux conditions explicitement prévues par l'alinéa 3; la droite propose de biffer les deux alinéas 3 et 4. Il s'agit de réactions derrière lesquelles je ne vois pas de substance juridique, mais seulement des motivations d'ordre psychologique, idéologique, et peut-être la nécessité ou le désir de complaire ou bien aux organisations syndicales, ou bien aux organisations patronales.

En effet, la règle principale prévue par le présent projet est celle de l'article 24 alinéa 2 selon laquelle «les conflits sont, autant que possible, réglés par la négociation ou la médiation». C'est pourtant faux de prétendre que l'introduction dans la constitution du droit de grève, dans la forme conditionnelle de l'alinéa 3, constituerait une incitation à l'utilisation de cet instrument. Si l'on admet que selon l'actuelle combinaison des règles qui garantissent le droit de grève, il serait possible de reconnaître ce droit en tant que droit constitutionnel non écrit – c'est par exemple la thèse de l'Union patronale suisse –, il est difficile de reprocher au Conseil fédéral d'avoir prévu sa transformation en droit constitutionnel écrit.

L'utilisation modérée de la grève par les forces syndicales suisses, qu'on a constatée dans les dernières décennies et qui, il faut le reconnaître, est une des raisons pour lesquelles la Suisse reste un pays intéressant pour les investisseurs, ne peut certainement pas être la conséquence de l'absence d'une codification constitutionnelle du droit de grève. C'est plutôt l'expression d'une culture suisse du travail qu'il faut à tout prix renforcer, surtout en ces temps très difficiles. Mais on ne favorise pas ce renforcement par des batailles formelles contre la codification d'un droit qui existe déjà. Il faut par contre continuer à cultiver les instruments de la négociation et de la médiation, en évitant d'imiter des deux côtés les comportements souvent irresponsables auxquels on assiste à l'étranger.

Si je ne peux donc pas suivre l'attitude d'une partie de la droite qui voudrait biffer les alinéas 3 et 4, je considère comme une provocation inutile celle de la gauche qui voudrait biffer les deux conditions que l'alinéa 3 pose à l'exercice du droit de grève et de lock-out. La grève est et doit rester la conséquence ultime de l'échec de tout autre moyen de régler

un conflit, car la grève est en soi quelque chose de contraire aux accords en vigueur entre travailleurs et patrons. En commission, M. Leuba l'a définie comme le contraire du droit. Il est pourtant juste, et la gauche devait le reconnaître, que cet instrument ne soit utilisé que dans le cadre des relations de travail et que lorsqu'il n'y a pas eu préalablement un accord qui en exclut l'utilisation.

La minorité III propose, aux alinéas 3 et 4, un texte alternatif à celui du Conseil fédéral. La différence essentielle se situe à l'alinéa 4 où il prévoit pour le législateur un mandat limité en ce sens qu'il devrait se borner à codifier les interdictions du recours à la grève. A l'alinéa 3, par contre, la différence ne me semble être que de forme. Ce compromis entre la solution du Conseil fédéral et celle de la droite, qui aurait l'avantage – c'est du moins mon opinion – d'éviter une législation compliquée réglant le droit de grève, avec tous les conflits parlementaires qu'elle va déclencher, a été rejetée au vote par 20 voix contre 15.

**Gross Jost** (S, TG), Berichterstatter: Die Koalitionsfreiheit ist in der bisherigen Verfassung nicht ausdrücklich vorgesehen, sie entspricht aber der gelebten Verfassungswirklichkeit. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Koalitionsfreiheit Ausfluss der Vereinsfreiheit, Artikel 56 der heutigen Bundesverfassung, sowie internationaler Garantien. Ich verweise auf Artikel 11 EMRK, auf die einschlägigen ILO-Übereinkommen und auf beide Uno-Pakte. Die Kodifizierung auf Verfassungsstufe im Sinne des bundesrätlichen Entwurfes ist grundsätzlich unbestritten, soweit sie die Vereinigungsfreiheit und den Grundsatz des Vorranges der Streiterledigung durch Vermittlung und Verhandlung betrifft.

Umstritten war der Absatz 3 über das Recht auf Streik und Aussperrung. Die bundesrätliche Fassung enthält eine grundrechtsspezifische Schranke insoweit, als die Rechte auf Streik und Aussperrung nur gewährleistet sind, wenn sie die Arbeitsbeziehung betreffen und keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren, z. B. im öffentlichen Dienstrecht, oder Schlichtungsverhandlungen zu führen. Die Mehrheit folgt der bundesrätlichen Fassung.

Die Minderheit II (Fehr Lisbeth) möchte das Recht auf Streik und das Recht auf Aussperrung in der Verfassung gänzlich streichen, weil diese Ansprüche im Rahmen des Gesetzes oder des Vertrages zu regeln seien und im übrigen gerade in diesem Zusammenhang stark relativiert würden.

Die Minderheit I (Jutzet) möchte eine vorbehaltlose verfassungsrechtliche Anerkennung des Rechtes auf Streik und Aussperrung. Der Gesetzesvorbehalt sei eine Selbstverständlichkeit und in Artikel 32 des Verfassungsentwurfes in allgemeiner Weise geregelt.

Ein neuer, von der Kommission nicht behandelter Antrag Rechsteiner Paul geht noch etwas weiter, indem er die vorbehaltlose Anerkennung des Streikrechtes verlangt, ohne das Recht der Aussperrung seitens der Arbeitgeber auf gleicher Verfassungsstufe zu regeln. Dazu kommt dann als Eventualantrag noch der Antrag Rennwald.

Schliesslich hat, und das scheint in der heutigen Debatte im Zentrum der Meinungsbildung zu stehen, Herr Schmid Samuel mit dem Antrag der Minderheit III erfolglos versucht, einer Kompromisslösung zum Durchbruch zu verhelfen, die Streik und Aussperrung auf Verfassungsstufe als zulässig erklärt, ohne ihnen den Charakter von Grundrechten, von subjektiven Rechten, zu geben. Dieser Antrag wurde mit 15 zu 20 Stimmen abgelehnt. Eine solche Formulierung wäre nach Auffassung der Mehrheit im Grundrechtsteil wesensfremd, weil keine subjektiven Rechte garantiert werden.

Abgelehnt wurde schliesslich auch ein Antrag Leuba auf Verankerung einer Freiheit zu arbeiten, einer «liberté du travail». Ein solches Recht richtet sich nicht gegen den Staat und ist geeignet, Streik und Aussperrung in die Illegalität zu verweisen. Der Antrag wurde mit 22 zu 5 Stimmen bei 7 Enthaltungen abgelehnt.

Die Kommission liess sich bei der Zustimmung zum bundesrätlichen Verfassungsentwurf mehrheitlich, nämlich mit 22 zu 10 Stimmen bei 4 Enthaltungen in der Schlussabstimmung, von folgenden Überlegungen leiten:

1. Die bundesrätliche Fassung entspricht inhaltlich der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, auch wenn das höchste Gericht die Frage des Verfassungsgrades letztlich offenlässt. Entscheidend ist, dass das Bundesgericht in diesem Urteil gleichwohl die Frage der Rechtmässigkeit des Streiks in seinen Wirkungen auf die Arbeitsverträge nach dem Grundsatz der grundrechtlichen Drittwirkung überprüft hat.

Auch die Lehre geht überwiegend vom Grundrechtscharakter aus, zum Beispiel auch der Arbeitsrechtler Professor Vischer, unzweifelhaft bürgerlicher Provenienz. Die Arbeitskämpfungsfreiheit, so Vischer, sei Teil der freiheitlichen schweizerischen Wirtschaftsordnung.

Schliesslich lässt sich das Streikrecht als Individualrecht auch aus internationalen Verträgen ableiten – ich habe sie schon genannt –, welche die Schweiz unterzeichnet hat. Mit Bundesrat Koller lässt sich somit sagen: Das Streikrecht ist Bestandteil der heute gelebten Verfassungswirklichkeit.

2. Es ist verfassungsrechtlich unbestritten – entgegen dem, was Frau Fehr Lisbeth und Herr Keller auch heute wieder vorgetragen haben –, dass sich die Schranken des Streikrechts aus dem Gesetz, z. B. aus dem Beamtenrecht, oder aus dem kollektiven Arbeitsvertragsrecht ergeben, so dass diese nicht zwingend auf Verfassungsstufe geregelt werden müssen. Es gilt die allgemeine Schranke gemäss Artikel 32 des Verfassungsentwurfes.

Die Kommissionsmehrheit war mit dem Bundesrat der Auffassung, es handle sich um spezifische, beim Grundrecht zu regelnde Schranken:

Erstens: Der Streik muss eine Arbeitsbeziehung betreffen – woraus sich die Widerrechtlichkeit, dessen muss man sich bewusst sein, politischer Streiks ergibt.

Zweitens: Der Streik darf keine Pflicht zur Friedenswahrung oder zu Schlichtungsverhandlungen verletzen – was implizit ein Verbot wilder Streiks ist.

3. Die Kommissionsmehrheit versteht Streik und Aussperrung als komplementäre kollektive Kampfmassnahmen. Sie müssen deshalb auf Verfassungsstufe gleichwertig genannt werden. Dies entspricht auch der Realität des Gesamtarbeitsvertragsrechts.

Die Gegner dieser Lösung verstehen das Streikrecht als Recht der faktisch unterlegenen Vertragspartei des Arbeitsverhältnisses: Aussperrung sei das Recht des Stärkeren, das nicht auf gleicher Stufe wie das Streikrecht geregelt werden dürfe.

4. Das Recht auf Streik und Aussperrung ist nach bundesgerichtlicher Terminologie als äusserstes Mittel, als Ultima ratio, zur Herbeiführung des Arbeitsfriedens zu betrachten und unterliegt somit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

Es zeichnet sich in diesem Saale ab, dass der gutgemeinte Vermittlungsantrag der Minderheit III (Schmid Samuel), der übrigens dem Minderheitsantrag Marty Dick im Ständerat entspricht, in dieser Situation als Kompromiss betrachtet werden könnte. Ich weise Sie aber darauf hin, dass diese Kompromissformel der Minderheit III keine Grundrechte garantiert, sondern nur die Folgen des Streiks regelt, wie Herr Durrer und Herr Schmid selber sagen. Ich muss Herrn Schmid und Herrn Durrer fragen, weshalb man dann dieses Recht, das nicht als subjektives Recht verstanden wird, nicht im Rahmen des kollektiven Arbeitsrechtes, beispielsweise im Artikel 101, regeln muss. Dort wäre es, wenn schon, sachlich gerechtfertigt. Es ist ein etwas billiger Kompromiss, wenn man sagt: Wir garantieren zwar kein Grundrecht, aber wir regeln es gleichwohl im Grundrechtsteil.

Etwas ist nach dem stossenden Urteil des Zürcher Obergerichtes klar: Das Streikrecht muss – wie auch immer – auf Verfassungsebene anerkannt werden. Wird es gestrichen, so verhilft man der obergerichtlichen Praxis zum Durchbruch, wonach ein Streik gegen das Prinzip der Vertragsbindung verstosse und eine unserem Recht fremde Selbsthilfemassnahme darstelle – so das Obergericht! Das wäre der Anfang einer Entwicklung, die den Streik als legitimes Kampfmittel in die Illegalität verweisen, wenn nicht gar pönalisieren würde. Es wäre anzunehmen, dass nach einem solchen parlamentarischen Entscheid auch das Bundesgericht seine Praxis korrigieren würde.

Das Schweigen der heutigen Verfassung über das Streikrecht hat dieses stossende Urteil des Zürcher Obergerichtes erst ermöglicht. Wenn Sie das heute fortführen, wird man das möglicherweise als qualifiziertes Schweigen der Verfassung interpretieren, und dann kann das Zürcher Obergericht weiterhin behaupten, nicht nur das Streikrecht sei nicht verfassungswürdig, sondern es gebe es gar nicht. Das ist zu vermeiden; deshalb muss das Parlament eine klare Entscheidung treffen.

Die Sozialpartner sind in der Vergangenheit in der grossen Mehrheit mit Kampfmassnahmen verantwortungsvoll umgegangen; das wird von niemandem bestritten. Es liegt im Interesse des sozialen Friedens, dem Streikrecht auf Verfassungsstufe einen geregelten Rahmen als Bestandteil des kollektiven Arbeitsrechtes zu geben. Ich kann mich hier den Aussagen insbesondere von Frau Vallender und Herrn Fasel durchaus anschliessen. Das Recht auf Streik ist genauso Kernstück einer sozialen Arbeitsverfassung, wie die Wirtschaftsfreiheit Kernstück einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung ist.

Ich bitte Sie deshalb, sich dem bundesrätlichen Konzept anzuschliessen und die Minderheiten abzulehnen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Unser Land ist zweifellos auch im internationalen Umfeld durch seinen Arbeitsfrieden berühmt geworden. Das bekannte Friedensabkommen, die Kultur der Gesamtarbeitsverträge mit ihren Friedenspflichten, mit ihren privaten und staatlichen Schlichtungsverfahren, kennzeichnen die schweizerische Arbeitsverfassung. An dieser Ordnung möchten wir auch in Zukunft festhalten. Das sagen wir auch ganz klar in Artikel 24 Absatz 2, wo wir darauf hinweisen, dass Arbeitskonflikte in erster Linie durch Dialog, durch Schlichtungs- und Einigungsverfahren zu lösen sind.

Auf der anderen Seite wissen wir aber auch, dass es ausnahmsweise auch in unserem Lande Streiks und Aussperrungen gibt. Wenn es diese als Mittel des Arbeitskampfes gibt, dann sind wir als Verfassungsgeber dazu aufgerufen, etwas zur Rechtmässigkeit von Streiks und Aussperrungen zu sagen. Man kann sich nicht ständig über die Übermacht der Richter beschweren und den Richterstaat beschwören und dann, wenn man entscheiden muss, derartigen Fragen einfach ausweichen.

Was ist rechtlich dazu zu sagen? Die geltende Verfassung weist ganz klar in zwei Richtungen: Auf der einen Seite haben wir die Vereinigungsfreiheit, die Koalitionsfreiheit, und damit die Gewerkschaftsfreiheit anerkannt. Das ist der geltende Artikel 56 der Bundesverfassung. Auf der anderen Seite haben wir Artikel 34ter der geltenden Bundesverfassung. Er regelt das sogenannte kollektive Arbeitsrecht, weist also darauf hin, dass die Arbeitsbedingungen weder durch den Staat noch durch den Wettbewerb endgültig geregelt werden sollen, sondern eben durch das Institut des Gesamtarbeitsvertrages.

So weit, so gut. Wir wissen aber alle, dass es auch im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen – beispielsweise wenn ein Gesamtarbeitsvertrag ausläuft, wenn er rechtsgültig gekündigt wird oder im gegenseitigen Einverständnis aufgehoben wird –, in einer Pattsituation, bei Verhandlungen über einen neuen Gesamtarbeitsvertrag offensichtlich einen Entscheidungsmechanismus braucht.

Wenn der Staat schon sagt, er wolle sich nicht in dieses Verhältnis der Tarifpartner einmischen, sondern überlasse es den Sozialpartnern, ihre gegenseitigen Verhältnisse zu ordnen, wäre es offensichtlich widersprüchlich, wenn in Krisenlagen der Staat plötzlich wieder eingreifen würde, beispielsweise indem in der Verfassung oder überhaupt in der Rechtsordnung eine staatliche Zwangsschlichtung von Arbeitskonflikten vorgesehen würde. Das wäre eindeutig widersprüchliches Verhalten. Man kann den Partnern nicht am Anfang aufgrund der Tarifautonomie sagen, das sei ihre Sache, und die Sache wieder an sich ziehen, wenn es zu einem Streitfall kommt. Es ist im übrigen auch aufschlussreich, dass niemand für den Konfliktfall eine staatliche Zwangsschlichtung vorgeschlagen hat.

In einer Pattsituation bleibt nur die Möglichkeit eines rechtlich geregelten Kampfes. Das ist der Streik, und das sind die Aussperrungen.

Das sind zwar in einem Rechtsstaat nicht sehr befriedigende Mittel, und es sind sich daher auch alle Experten einig, dass Streik und Aussperrung nur die Ultima ratio zur Wiederherstellung des Arbeitsfriedens sein können. Aber irgend jemand muss ja entscheiden, was in einer solchen klinischen Situation tatsächlich passiert. Deshalb hat auch das Bundesgericht in einem wegweisenden Entscheid im Jahre 1985, in BGE 111 II 253, ganz klar gesagt, es gehe nicht an, was das Arbeitsgericht, die Vorinstanz gesagt habe – oder was offenbar auch in diesem neuen Fall das Obergericht des Kantons Zürich gesagt hat –, dass das Streikrecht nicht Bestandteil unserer Rechtsordnung sei.

Das Streikrecht ist – das sagt das Bundesgericht in diesem Entscheid ganz klar – schon heute Bestandteil unserer Rechtsordnung, ja, es ist sogar ein logisches Muss. Denn irgendetwas muss ja diese klinische Pattsituation entschieden werden. Da wir alle keine staatliche Zwangsschlichtung wollen, muss der Streik tatsächlich als letztes Mittel – wenn alle Stricke reissen und der Dialog nicht mehr zum Ziel führt – gewahrt sein.

Nun ist allerdings ein Kampf, in welchem nicht Rechtsprinzipien, sondern letztlich die Macht entscheidet, kein allzu befriedigendes Mittel der Konfliktlösung. Deshalb ist es wichtig, dass die Rechtsordnung eine rechtliche Kampfordnung aufstellt, dass sie diesem reinen Machtkampf zwischen den Sozialpartnern, den Tarifparteien, gewisse rechtliche Leitplanken setzt. Genau das hat der Bundesrat in seinem Entwurf gemacht, und zwar auch wieder in einem klaren und engen Rückgriff auf die bundesgerichtliche Praxis. Denn das Bundesgericht sagt im erwähnten Entscheid ganz klar, es müssten vier Voraussetzungen erfüllt sein, damit ein Streik und eine Aussperrung rechtmässig seien:

1. Der Streik muss von einer tariffähigen Organisation getragen werden.
2. Der Streik muss weiter die Arbeitsbedingungen betreffen, deshalb ist der politische Streik nicht verfassungs- und rechtmässig.
3. Es darf keine Verletzung der Friedenspflicht vorliegen.
4. Der Streik darf nicht unverhältnismässig sein.

Im dem Bundesgericht vorliegenden Fall war er unverhältnismässig, weil er übereilt ausgerufen wurde, als noch Verhandlungen im Gange waren.

Genau das sagt der Bundesrat in diesem Artikel, indem er dieser Kampfordnung, bei der reine Machtverhältnisse entscheiden, rechtliche Rahmenbedingungen vorgibt. Das, was wir hier machen, ist also wirklich im besten Sinne des Wortes «Nachführung».

Die einzige offene Frage, die tatsächlich besteht, ist die Frage: Qualifikation als Grundrecht, ja oder nein? Diese Frage, ob das Streikrecht ein Grundrecht sei, hat das Bundesgericht in diesem Entscheid offengelassen. Es musste diese Frage nicht entscheiden, weil der Streik ohnehin nicht rechtmässig war, weil der Streikbeschluss übereilt ergriffen wurde und deshalb unverhältnismässig war.

Warum hat sich der Bundesrat nun entschieden, dass das Streikrecht hier als Grundrecht qualifiziert werden soll? Wir haben uns dabei auf zwei Fakten gestützt: einerseits auf mehrere internationale Instrumente, vor allem auf die ILO-Konvention, aber auch auf die beiden Uno-Pakte (insbesondere Art. 8 Abs. 1 Bst. d Pakt I), die diese Rechte ausdrücklich vorsehen. Im übrigen ist, wie bereits ausgeführt worden ist, auch die überwiegende Mehrheit der schweizerischen Lehre der Meinung, dass es sich hier um ein Grundrecht handelt. Worin liegt denn noch diese feine Unterscheidung, nachdem das Bundesgericht ja selbst gesagt hat, dass das Streikrecht Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung sei? Der Unterschied liegt einzig noch darin, dass der Kerngehalt dieses Rechtes garantiert ist, dass der Kerngehalt nicht zur Verfügung des Gesetzgebers steht, wenn wir dieses Recht zum Grundrecht erklären.

Aus diesen Gründen möchte ich Sie bitten, die Mehrheit der Kommission und den Bundesrat zu unterstützen.

Noch ein paar Worte zu den einzelnen Anträgen: Ich möchte am Antrag der Minderheit I (Jutzet) vor allem kritisieren, dass es an den Rahmenbedingungen für diese Kampfordnung fehlt. Auch Kämpfe zwischen Tarifpartnern neigen natürlich von der Natur der Sache her zum Überborden. Deshalb ist es Aufgabe der Rechtsordnung, hier die nötigen Leitplanken auch tatsächlich zu setzen, und zwar in bewusster Anknüpfung an die genannte Rechtsprechung des Bundesgerichtes. Zum Antrag der Minderheit II (Fehr Lisbeth): Ich habe es Ihnen gesagt: Als Verfassungsgeber und als Rechtsetzer in diesem Land können Sie nicht einfach die Augen verschliessen! Es ist ein Faktum, dass es ausnahmsweise auch in unserem Land Streiks und Aussperrungen gibt, Frau Fehr und Frau Sandoz, und dann erwartet auch unser Volk von Ihnen eine Entscheidung. Man kann nicht einfach blinde Kuh spielen und ein erkanntes Problem nicht lösen wollen!

Deshalb möchte ich Sie bitten, den Antrag der Minderheit II abzulehnen.

Den Antrag Rechsteiner Paul empfehle ich Ihnen zur Ablehnung, weil er die rechtlichen Rahmenbedingungen der Kampfordnung eindeutig nicht aufweist und deshalb den Kampf weitestgehend unkontrolliert und ohne rechtliche Leitplanken zulassen möchte. Das wäre ganz klar keine Nachführung; es wäre eine rechtspolitische Neuerung – aus der Sicht des Bundesrates eine unerwünschte Neuerung.

Der Eventualantrag Rennwald versucht eine neue Formulierung von Absatz 3. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Formulierung des Bundesrates eindeutig die bessere und adäquatere ist.

Zum Antrag der Minderheit III: Es ist richtig, dass Herr Schmid Samuel für sich in Anspruch nehmen kann, dass das Bundesgericht die Frage des Grundrechtes bisher offengelassen hat. Der Bundesrat ist aber davon überzeugt, dass aufgrund der internationalen Instrumente und auch aufgrund der in der Lehre ganz klar herrschenden Meinung der Schritt zum Verfassungsrecht getan werden muss. Wir sind der Meinung, dass das durchaus auch Nachführung ist. Wir haben immer gesagt: Aufgabe der Nachführung ist es auch, dass kontroverse Rechtsfragen gelöst werden. Hier handelt es sich um eine kontroverse Rechtsfrage, die Sie als Verfassungsgeber entscheiden müssen.

Weil es zweifellos um eine ganz wichtige Bestimmung geht, möchte ich Sie dringend bitten, hier der Mehrheit der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

**Renwald Jean-Claude (S, JU):** Je ne veux pas vous embêter encore plus longtemps. Je n'ai aucune contestation à faire sur la procédure de vote. Je voulais simplement dire qu'en ce qui concerne mon idée de base, seul le texte français fait foi parce que le texte en allemand veut dire à peu près le contraire. (*Hilarité*)

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3, 4 – Al. 3, 4*

*Abstimmung – Vote*

*Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire*

Für den Antrag Rechsteiner Paul	73 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	63 Stimmen

*Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire*

Für den Antrag der Minderheit III	97 Stimmen
Für den Antrag Rechsteiner Paul	60 Stimmen

*Dritte Eventualabstimmung – Troisième vote préliminaire*

Für den Antrag der Minderheit III	99 Stimmen
Für den Eventualantrag Rennwald	59 Stimmen

*Vierte Eventualabstimmung – Quatrième vote préliminaire*

Für den Antrag der Mehrheit	83 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III	74 Stimmen

*Definitive, namentliche Abstimmung*  
*Vote définitif, nominatif*  
 (Ref.: 1906)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*  
*Votent pour la proposition de la majorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Stephanie, Bäumlin, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Christen, Columberg, Comby, David, Deiss, Dormann, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Ehrler, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Filliez, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Gysin Remo, Hafner Ursula, Heim, Herczog, Hochreutener, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Kühne, Lachat, Lauper, Leu, Maitre, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Ostermann, Pelli, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Sandoz Marcel, Schmid Odilo, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Strahm, Stump, Thanei, Thür, Tschopp, Vallender, Vermot, Vollmer, von Allmen, von Felten, Waber, Weber Agnes, Widmer, Widrig, Zwyygart (91)

*Für den Antrag der Minderheit II stimmen:*  
*Votent pour la proposition de la minorité II:*

Antille, Aregger, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Binder, Blaser, Bonny, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Dettling, Dreher, Eggly, Engelberger, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingsen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Fritschi, Gadiant, Gros Jean-Michel, Gusset, Hasler Ernst, Heberlein, Hess Otto, Hess Peter, Keller Rudolf, Kofmel, Leemann, Leuba, Loeb, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Oehrl, Pidoux, Randegger, Ruckstuhl, Rychen, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schläuer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Stucky, Theiler, Tschuppert, Vetterli, Weigelt, Weyeneth, Wittenwiler, Wyss (67)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*  
 de Dardel, Hämmerle, Semadeni, Tschäppät (4)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*  
 Baader, Baumann Ruedi, Béguelin, Berberat, Bircher, Blocher, Borer, Caccia, Ducrot, Egerszegi, Friderici, Giezendanner, Günter, Gysin Hans Rudolf, Haering Binder, Hegetschweiler, Hollenstein, Kunz, Langenberger, Loretan Otto, Lötscher, Marti Werner, Maspoli, Maurer, Nabholz, Philipona, Pini, Raggenbass, Ruf, Scherrer Jürg, Suter, Teuscher, Vogel, Wiederkehr, Zapfl, Zbinden, Ziegler (37)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*  
 Leuenberger (1)

#### **Art. 25–28**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Ich spüre einen gewissen Willen Ihrerseits, hier die Sitzung abzubrechen. Ich nehme gerne Anträge auf Weiterführung entgegen. – Es wird kein solcher Antrag gestellt.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*  
*Le débat sur cet objet est interrompu*

## Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 28. April 1998

Mardi 28 avril 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence:

Leuenberger Ernst (S, SO)/Heberlein Trix (R, ZH)

96.091

### Bundesverfassung.

### Reform

### Constitution fédérale.

### Réforme

Fortsetzung – Suite

A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)

A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)

#### Art. 29

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Leuba

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition Leuba

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Leuba** Jean-François (L, VD): L'amendement n'a pas, me semble-t-il, une très grande importance. Il consiste bien sûr à se rallier à la solution du Conseil des Etats, qui est aussi celle du Conseil fédéral.

La différence entre la proposition de votre commission et la version du Conseil des Etats tient dans le fait que, pour la commission de notre Conseil, il convient de répondre aux pétitions alors que pour le Conseil fédéral et le Conseil des Etats, il s'agit simplement d'en prendre connaissance.

Sur le plan fédéral, le problème est déjà réglé: il y a une obligation de répondre aux pétitions. C'est également le cas dans quelques cantons, mais d'autres cantons et d'autres communes ne connaissent pas cette obligation de répondre aux pétitions. En général, ils ont l'obligation d'en prendre connaissance. Nous ne sommes pas ici dans une question de procédure fédérale que nous réglons sur le plan fédéral. Nous sommes dans le chapitre des droits fondamentaux et, par conséquent, la décision que nous prenons va s'appliquer dans toute la Suisse, à l'égard de n'importe quelle autorité. Nous posons une règle qui va donc s'appliquer partout. Bien entendu, rien n'empêche les cantons et les communes de choisir la règle qui est posée ici, aujourd'hui. Les cantons et les communes peuvent décider qu'il convient de répondre à chaque pétition, mais nous allons, si nous adoptons la proposition de la commission, imposer cette règle aux cantons et aux communes, même à ceux et à celles qui ne la connaissent pas. C'est cet aspect des choses qui me paraît finalement fondamental. Je crois que le Conseil des Etats a été bien inspiré de suivre le Conseil fédéral qui, lui, a été bien ins-

piré de ne pas prévoir l'obligation de répondre, laissant finalement à chaque canton et à chaque commune le soin de régler dans sa propre procédure la manière de traiter les pétitions.

Je rappelle simplement ce que dit le Conseil fédéral à la page 191 de son message: «Nous avons en effet considéré que cela constituerait une extension du contenu du droit de pétition qui irait au-delà de la mise à jour du droit en vigueur et ce, même si une telle extension est souhaitée par la doctrine et par la majorité des participants à la procédure de consultation qui se sont exprimés à ce sujet.» Il s'agit ici simplement de respecter le droit de chaque autorité de fixer la manière dont elle entend traiter les pétitions.

Je vous propose, par conséquent, d'adhérer à la décision du Conseil des Etats.

**Pelli** Fulvio (R, TI), rapporteur: Cette disposition reprend, en le concrétisant davantage, l'actuel article 57 de la constitution. L'alinéa 1er prévoit que le pétitionnaire ne doit pas subir de préjudice du fait qu'il exerce son droit, ce qui est une précision utile. L'alinéa 2 se borne à préciser que l'autorité est tenue de prendre connaissance de la pétition, ce qui implique l'obligation de la transmettre, si besoin est, à l'instance compétente.

Dans l'optique de la mise à jour de la constitution actuelle, et compte tenu du fait que le Tribunal fédéral a jusqu'ici toujours refusé d'imposer aux autorités l'obligation de répondre aux pétitions et de les traiter matériellement, le Conseil fédéral avait considéré que le droit de pétition n'impliquait que le devoir, pour l'autorité saisie, d'en prendre connaissance. Il a donc estimé qu'en allant plus loin, il irait au-delà de son mandat de mise à jour.

Le fait de prévoir l'obligation de répondre aux pétitions permettrait certainement d'améliorer la communication entre le peuple et les autorités. C'est pour cette raison principale que la commission propose de modifier l'alinéa 2. Cette extension obligera les autorités, non seulement fédérales, mais aussi cantonales, à répondre aux pétitions. Il faut quand même souligner que, selon la volonté de la commission, il s'agirait de formuler des réponses raisonnables. M. Schmid Samuel, qui a proposé le texte qui a finalement été retenu, a précisé que par le terme «réponse», il entendait «das im Rahmen des Vernünftigen Mögliche». La décision de la commission a été prise par 18 voix contre 13.

Au nom de la commission, je vous invite pourtant à rejeter la proposition Leuba, bien que personnellement je la voterai.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat empfiehlt Ihnen zusammen mit Herrn Leuba, zur bisherigen Fassung zurückzukehren, und dies aus folgenden Gründen: Wir befinden uns auch hier auf dem Gebiete der Nachführung. Das Bundesgericht hat bisher klar festgelegt, dass die Behörden nicht verpflichtet seien, Petitionen materiell zu behandeln und in diesem Sinne zu beantworten. Natürlich steht es den Behörden frei, dies zu tun, und auch die Bundesverwaltung und der Bundesrat machen das heute schon oft, wenn es ihnen tatsächlich zweckdienlich erscheint. Eine generelle Verpflichtung, alle Petitionen zu beantworten, würde aber in zweierlei Hinsicht übers Ziel hinausschiessen: Wir müssten dann auch jede Eingabe von Querulanten materiell beantworten. Damit wären auch ein entsprechender Aufwand und entsprechende Kosten verbunden. Zudem gilt diese Norm, weil wir uns ja nach wie vor im Grundrechtsteil der Verfassung befinden, nicht nur für die Bundesbehörden, sondern auch für die kantonalen Behörden. Es ist auch nicht angemessen, den kantonalen Behörden im Rahmen der nachgeführten Bundesverfassung eine derartige zusätzliche Verpflichtung aufzuerlegen.

Wir möchten Sie also bitten, dem Bundesrat und dem Antrag Leuba zuzustimmen und den Antrag der Kommission abzulehnen.

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Leuba

63 Stimmen

Für den Antrag der Kommission

26 Stimmen

**Art. 30**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 31**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Maury Pasquier*

*Abs. 2bis*

Die Behörden berücksichtigen bei der Verwirklichung der Grundrechte die besonderen Bedürfnisse und Interessen der Kinder und Jugendlichen auf dem Gebiet des Schutzes, der Mitsprache und der Förderung.

*Eventualantrag Hubmann*

(falls der Antrag der Minderheit abgelehnt wird)

*Abs. 4*

Dabei ist den Schutz- und Förderungsbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen besonders Rechnung zu tragen.

*Proposition Maury Pasquier*

*Al. 2bis*

Dans la réalisation des droits fondamentaux, les autorités tiennent compte des besoins et des intérêts particuliers des enfants et des jeunes en matière de protection, de participation et d'encouragement.

*Proposition subsidiaire Hubmann*

(au cas où la proposition de la minorité serait rejetée)

*Al. 4*

A cet égard, le droit des enfants et des adolescents au soutien et à la protection doit être pris en compte.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Die Kinder und Jugendlichen sind ein wichtiger Teil unserer Bevölkerung; mehr noch, sie sind unser Reichtum und unsere Zukunft.

Im Gegensatz zur Landwirtschaft, zum Transportgewerbe oder zur Hochfinanz verfügen die Kinder und Jugendlichen aber über keine Lobbies bei uns im Parlament. Sie sind auch nicht in der Lage, ihre Anliegen selber zu vertreten, denn sie haben, wie wir alle wissen, kein Stimm- und kein Wahlrecht. Das hat zur Folge, dass bei politischen Entscheidungen immer wieder wichtige Anliegen und Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen unberücksichtigt bleiben.

Aus diesem Grunde hat die Verfassungskommission die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) zu einem Hearing eingeladen. Unser Minderheitsantrag nimmt eines der Anliegen dieses Verbandes auf.

Mit der Festschreibung dieses Anliegens der Kinder und Jugendlichen im Grundrechtsteil wollen wir ein Signal geben, ein Zeichen setzen, dass bei allen politischen Entscheidungen auch die Anliegen und Bedürfnisse dieser wichtigen Bevölkerungsgruppe berücksichtigt werden. Ich danke Ihnen für Ihre Unterstützung.

Den Eventualantrag habe ich gestellt, falls der andere Antrag abgelehnt werden sollte. Wichtig ist, dass im Grundrechtsteil die Berücksichtigung der Kinder und Jugendlichen festgehalten wird.

**Maury Pasquier Liliane (S, GE):** Vous avez accepté, lors de la session de printemps, l'inscription dans la constitution d'un nouvel article 11a sur les droits des enfants et des jeunes (BO 1998 N 701). Malgré tout, Mme Hubmann (propositions de minorité et subsidiaire) ou moi-même faisons aujourd'hui la proposition de mentionner à nouveau les enfants et les jeu-

nes à l'article 31 qui concerne la réalisation des droits fondamentaux.

Pourquoi cette proposition? La mention particulière des enfants et des jeunes dans cet article doit permettre l'apparition, la naissance d'un réflexe «jeunes». Pour chaque nouvelle loi, pour chaque nouvelle ordonnance, on devrait penser à la prise en compte spécifique des enfants et des jeunes, qui représentent une catégorie particulière de la population ayant, de ce fait, besoin d'une protection et d'une mention particulières.

La mention spécifique des enfants et des jeunes à l'article 31 doit marquer l'horizontalité, la transversalité des droits des enfants et des jeunes dans tous les droits fondamentaux. Elle doit permettre de réaffirmer la volonté de la Suisse de réaliser les objectifs de la Convention relative aux droits de l'enfant qu'elle vient de ratifier. Cette convention contient les trois éléments repris dans ma proposition: la protection et l'encouragement particulier des enfants et des jeunes, ainsi que l'incitation à leur participation active dans tous les domaines qui les concernent.

Relevons enfin que ma proposition n'a d'«individuel» que son nom puisqu'elle est le fruit d'un travail avec le Conseil suisse des activités de jeunesse, qu'elle correspond en fait à ce que la majorité de la commission a déjà accepté d'inscrire à l'article 81 de notre projet de constitution. Simplement, à l'article 81, cette inscription ne concerne que les domaines «formation, recherche et culture», alors qu'en l'inscrivant à l'article 31, vous confirmez votre vote de la session de printemps en disant que cette prise en compte particulière doit vraiment toucher tous les droits fondamentaux.

Les enfants et les jeunes sont l'avenir de notre pays, mais redisons-le-leur, reconnaissons aujourd'hui qu'ils sont aussi notre présent.

**Roth Maria (S, GE):** La révision de la Constitution fédérale nous donne la chance d'inscrire noir sur blanc dans notre charte fondamentale le résumé des obligations que la Suisse a contractées en ratifiant la Convention relative aux droits de l'enfant. Le groupe socialiste soutient la proposition d'inscrire à l'article 31, qui règle de manière générale l'application des droits fondamentaux, les besoins et les intérêts spécifiques des enfants et des jeunes. En effet, cela nous permet d'affirmer au niveau de notre charte fondamentale que toutes les mesures et décisions importantes pour l'enfant doivent viser à favoriser son bien-être et à respecter sa dignité. Avec la ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant, la Suisse s'est engagée à concrétiser les droits de l'enfant à la survie, à la protection, au développement et à la participation. Durant des siècles, les enfants et les jeunes n'avaient aucun droit. Ils étaient soumis à la toute-puissance du «pater familias» d'abord, de l'Eglise et de l'Etat ensuite. C'est seulement depuis la Renaissance que l'on a admis qu'un enfant avait droit à son épanouissement et au respect de sa dignité. Et encore aujourd'hui, les maux dont souffrent beaucoup d'enfants et de jeunes sont causés par nous, les adultes. Selon les statistiques, c'est en Suisse que le taux de suicide des jeunes bat tous les records européens. Nous connaissons beaucoup de cas de maltraitance et d'actes de violence touchant des enfants. Il y a donc des enfants et des jeunes malheureux dans notre pays, qui ont besoin d'une protection toute particulière de notre part. L'enfance est la période la plus précieuse de la vie et elle a une influence primordiale sur le développement de toute la société. En effet, des enfants heureux, bien dans leur peau, risquent moins de devenir des adultes violents ou déprimés. Les enfants et les jeunes sont l'avenir de notre société, et si nous ne les traitons pas de manière adaptée, nous risquons de creuser la tombe de notre société. Ce sont ces générations montantes qui assureront l'avenir de la Suisse.

Même s'il existe déjà un grand nombre de normes suisses, à tous les niveaux institutionnels, qui réglementent du point de vue juridique les problèmes que rencontrent les jeunes, les différents éléments législatifs ne sont pas systématisés, ni suffisamment structurés pour donner la direction essentielle dans laquelle doit aller une politique de protection, de partici-

pation et d'intégration des enfants et des jeunes dans notre pays. Il faut une norme fédérale de droit constitutionnel pour harmoniser les politiques cantonales inégales qui n'offrent pas les mêmes chances et les mêmes protections aux enfants et aux jeunes. Beaucoup de cantons prennent au sérieux leur compétence dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse; mais certains cantons, comme par exemple Genève, ont des bases législatives anciennes devenues obsolètes, et si l'on compare les cantons en fonction de critères idéaux pour les jeunes, on doit constater qu'il y a des inégalités tant sur le plan institutionnel que sur le plan de la participation des jeunes à la vie de la commune ou du canton. Seule une norme fédérale peut remédier à de telles inégalités.

Tous les domaines de la vie sociale, économique et politique doivent prendre en compte les besoins et les intérêts des enfants et des jeunes. C'est la raison pour laquelle il faut accepter la proposition Maury Pasquier à l'article 31, voire la proposition subsidiaire Hubmann, qui règle, comme je l'ai déjà mentionné, de manière générale la mise en pratique des droits fondamentaux.

Il ne suffit pas de se borner à n'inscrire les droits des enfants et des jeunes que dans les domaines de la formation, de la recherche et de la culture, même si ces domaines sont également très importants. La qualité d'une société se mesure à la façon dont elle traite les plus faibles de ses membres. Or, les enfants et les jeunes sont naturellement faibles. Ils sont au départ de la vie et les injustices les frappent plus durement que les adultes. Ils doivent être protégés de manière à pouvoir être eux-mêmes pour devenir de meilleurs adultes dans une société meilleure.

Voilà la raison pour laquelle il faut absolument accepter la proposition Maury Pasquier ou la proposition de minorité et inscrire les droits spécifiques des enfants et des adolescents dans cette norme de réalisation des droits fondamentaux.

**Präsident:** Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei Artikel 31 die Mehrheit unterstützt.

**Schluer Ulrich (V, ZH):** Im Namen der SVP-Fraktion ersuche ich Sie um Unterstützung der Mehrheit und um Ablehnung der Minderheits- und Einzelanträge, auch wenn wir durchaus eingestehen, dass diese der Logik des bisher Beschlossenen entsprechen. Wir haben das Recht der Kinder auf Harmonie – allenfalls sogar klagbar – in die Verfassung aufgenommen. Wir haben die Erziehungsrechte der Eltern nicht in die Verfassung aufgenommen, also müssen wir jetzt den Staat bitten, die Aufgaben zu übernehmen, die dem Beschlossenen entsprechen. Es ist die Logik, die das hier so will.

Man wolle allerdings, so haben wir gehört, nur «ein Zeichen setzen». Es geht nicht darum, die Verantwortung zu übernehmen, und das hat Gründe. Als langjähriger Präsident einer Vormundschaftsbehörde habe ich auch schon erlebt, dass man dann, wenn man dringend auf die Hilfe eines Jugendamtes im Rahmen eines bestimmten Ablaufes der Rechtsprechung angewiesen war, an einem Freitagmorgen erfahren musste, an einem Freitag werde dort gewiss nicht gearbeitet, das Wochenende stehe ja schon bevor. Das ist Erlebtes, nicht Erfundenes!

Wir sollen die Eltern aus ihrer Rolle entlassen und auch gleich noch das Mitbestimmungsrecht der Kinder in die Verfassung aufnehmen. Die SVP-Fraktion ist der Auffassung, dass die Verfassung und die Demokratie nicht zur Kinderei verkommen sollen. Solche Anträge sind in der Nähe von Alotria anzusiedeln und nicht ernst zu nehmen. Dabei sind es selbstverständlich nicht die Kinderrechte, für die man um Mitbestimmung bittet, sondern es geht darum, dass einzelne im Namen von Kindern auftreten und dann für sich als selbsternannte Fürsprecher Vielfachrechte in Anspruch nehmen können. Auch dies ist abzulehnen; unseres Erachtens tangiert es letzten Endes auch die Rechtsgleichheit.

Als ich die Begründung für diese Anträge hörte, kam mir unwillkürlich ein renommierter Psychiater aus dem Kanton Zürich in den Sinn, der sinngemäss etwa zu sagen pflegte,

wenn er Gutachten abfasste: «Es gibt immer wieder Leute, bei denen will und will die Pubertät nie vorbeigehen.» Mit diesen haben wir uns abzufinden; dass wir die Pubertierenden aber auch noch in der Verfassung mit Mitbestimmungsrechten ausrüsten sollen, das geht zu weit.

In diesem Sinne bitte ich Sie, alle Minderheits- und Einzelanträge abzulehnen.

**Präsident:** Die liberale Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei Artikel 31 die Mehrheit unterstützt.

**Gross Jost (S, TG),** Berichterstatter: Es geht hier – und ich spreche ausschliesslich zu den Einzelanträgen und zum Minderheitsantrag Hubmann – um die Dimension der Drittwirkung unter Privaten, die bekanntlich eine direkte Drittwirkung oder eine indirekte Drittwirkung durch verfassungskonforme Auslegung von Gesetzesrecht sein kann.

Obwohl diese Einzelanträge der Verfassungskommission nicht im einzelnen vorlagen, kann man sicher sagen, dass die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen in irgendeiner Form in der Verfassung unbestritten war. Die Frage ist, wo das geschehen soll.

Hier muss ich Sie daran erinnern, dass wir in einer der letzten Sitzungen den Antrag der Minderheit Zbinden zu Artikel 11a, mit dieser direkten Drittwirkung, angenommen haben. Der Antrag war umstritten, aber er hat schliesslich eine Mehrheit gefunden. Sie würden dieses Anliegen also doppelt verankern, wenn Sie es jetzt bei der «Wirkung der Grundrechte» zusätzlich aufnehmen würden. Es würde sich dann auch die Frage stellen, ob Sie bei der Wirkung der Grundrechte unter Privaten nicht auch andere Gesellschaftsgruppen zu berücksichtigen hätten, die als Schutzbedürftige ebenfalls zum Zuge kommen müssten. Das gäbe dann eine gewisse Anspruchskonkurrenz und eine – denke ich – in dieser Form überladene Art von verfassungsrechtlicher Verankerung.

Ich muss Ihnen auch in Erinnerung rufen, dass die Mehrheit der Kommission die Familie und die Kinder auch im Bereich der Sozialziele in Artikel 33 Absatz 1b bis berücksichtigt. Ich denke, wir sollten die Verfassung, die knapp, nicht ausufernd sein sollte, nicht mehrmals mit dem gleichen Anliegen belasten. Das ist das Anliegen der Mehrheit der Kommission, auch wenn diese Einzelanträge nicht im einzelnen diskutiert worden sind. Die Mehrheit der Kommission möchte das Anliegen in der Verfassung verankern, aber nicht überall, wo das überhaupt denkbar ist.

Ich glaube, die Mehrheit der Kommission ist klar der Auffassung, dass man das Anliegen an einem Ort berücksichtigen soll, aber nicht an mehreren.

**Pelli Fulvio (R, TI),** rapporteur: Je voudrais faire quelques observations sur la proposition de minorité Hubmann, qui demande d'ajouter un alinéa 4 à l'article 31, après l'alinéa 3 qui règle les effets horizontaux des droits fondamentaux. Cet alinéa 4 fixerait l'obligation pour les autorités de veiller à ce que les droits particuliers des enfants et des adolescents au soutien, à la participation et à la protection soient réalisés aussi dans les relations qui lient les particuliers entre eux. Elle vise donc à créer un droit justiciable des enfants vis-à-vis des tiers, soit de leurs parents.

Cette proposition de minorité dépend évidemment de la décision définitive que le Parlement prendra quant à l'introduction de l'article 11a, lequel, de l'avis de notre Conseil – mais le Conseil des Etats a une opinion divergente –, devrait créer un droit fondamental des enfants et des jeunes à un développement harmonieux. La commission était opposée à la proposition de minorité Zbinden (BO 1998 N 697), de même qu'elle était opposée à la présente proposition de minorité de prévoir un effet horizontal de ce droit fondamental.

La logique voudrait que, si les enfants et les jeunes doivent pouvoir disposer d'un droit fondamental et avoir droit à un développement harmonieux et à la protection, ce droit puisse être justiciable aussi, et peut-être surtout, envers leurs parents. Mais c'est probablement l'hypothèse que l'on puisse transformer les rapports internes de la famille en matériel de travail pour les avocats, et non une absence de sensibilité en-



vers les problèmes de notre jeunesse et les risques auxquels elle est exposée, qui a suscité les doutes d'une importante partie de notre Conseil envers l'article 11a.

Au-delà de notre décision, le problème reste donc ouvert. En tout cas, si votre décision d'introduire l'article 11a était une décision prise avec conviction, aujourd'hui vous devriez la confirmer, à moins que vous n'attachiez une importance particulière au fait que la minorité propose ici quelque chose de plus que ce qui a été prévu à l'article 11a. Elle veut en effet créer, sans que soit prévu un droit fondamental correspondant, un droit des enfants à la participation, manifestement vis-à-vis de leurs parents.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Dieser Artikel regelt die sogenannte Wirkung der Grundrechte. Man ist sich heute allgemein einig, dass die Grundrechte derart zentrale Wertentscheidungen enthalten, dass sie in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen können. Gewisse Grundrechte eignen sich sogar dafür, dass sie auch die Beziehungen unter den Privaten – also nicht nur die Beziehungen der Bürgerinnen und Bürger zum Staat, sondern auch die Rechtsbeziehungen unter den Privaten – regeln.

Ich darf Sie doch daran erinnern: Sie haben einen Artikel 11a aufgenommen, wo Sie die Rechte der Kinder und Jugendlichen ausdrücklich als Grundrechte qualifiziert haben. Ich darf Sie im übrigen daran erinnern, dass die Anliegen der Kinder und Jugendlichen auch in den Sozialzielen, in Artikel 33 Absatz 1 Literae e und f, wieder vorkommen. Aber indem man hier die Anliegen und Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen als einer einzigen Gruppe im Rahmen dieses Grundprinzips der Wirkung der Grundrechte noch einmal hervorheben will, schießt man eindeutig übers Ziel hinaus. Im übrigen ist auch gar nicht ersichtlich, was beispielsweise diese Beifügung im Bereich der Pressefreiheit, der Wissenschaftsfreiheit oder anderer Grundrechte konkret bedeuten könnte.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, diese Anträge abzulehnen.

*Abs. 1–3 – Al. 1–3*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2bis, 4 – Al. 2bis, 4*

**Präsident:** Ich betrachte den Antrag für einen Absatz 2bis materiell als zu Absatz 4 gehörend.

*Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire*  
Für den Antrag Maury Pasquier 50 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 29 Stimmen

*Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire*  
Für den Antrag Maury Pasquier 75 Stimmen  
Für den Eventualantrag Hubmann 24 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*  
Für den Antrag der Mehrheit 83 Stimmen  
Für den Antrag Maury Pasquier 53 Stimmen

**Art. 32**  
*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Das Kapitel 1a «Bürgerrechte», d. h. die Artikel 32a bis 32e, behandeln wir zusammen mit Artikel 45.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*  
*Le débat sur cet objet est interrompu*

96.091

## Bundesverfassung. Reform Constitution fédérale. Réforme

*Fortsetzung – Suite*

**Art. 33**  
*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Alder*  
(Ergänzungsantrag zum Antrag der Minderheit V)  
*Abs. 1 Bst. b*  
b. .... medizinische Versorgung und Pflege erhält;

*Eventualantrag Alder*  
(falls der Antrag der Minderheit III abgelehnt wird)  
*Abs. 1*  
In Ergänzung zur Selbst- und Mitverantwortung setzen sich Bund und Kantone dafür ein, dass ....

*Antrag Keller Christine*  
*Abs. 1 Bst. bbis*  
bbis. .... geschützt, gefördert und hinsichtlich der Kinderkosten angemessen unterstützt werden;

*Proposition Alder*  
(complément à la proposition de la minorité V)  
*Al. 1 let. b*  
(la modification ne concerne que le texte allemand)

*Proposition subsidiaire Alder*  
(au cas où la proposition de la minorité III serait rejetée)  
*Al. 1*  
En complément de la responsabilité individuelle et commune, la Confédération et les cantons ....

*Proposition Keller Christine*  
*Al. 1 let. bbis*  
bbis. .... protégés, aidés et assistés de manière adéquate en ce qui concerne les coûts qu'occasionne un enfant;

**Föhn Peter** (V, SZ): Es ist mir bewusst: Ich vertrete hier eine kleine Minderheit, aber auch kleine Minderheiten haben die Berechtigung, ihre Anliegen einzubringen, zumal ich auf Artikel 33, Sozialziele, dauernd angesprochen wurde und noch werde. Auch grosse Verbände verfolgen mit wachem Auge, was in den Verhandlungen mit den Sozialzielen passiert, respektive ob dieses sehr gut zu verkaufende Schlagwort mit den entsprechenden Forderungen effektiv in der Bundesverfassung aufgenommen wird.

Ich bin jedenfalls klar der Meinung: In eine Bundesverfassung gehören keine Ziele! Es ist richtig, dass im Leben Ziele gesetzt werden, in der Ausbildung, im Beruf und in der Wirtschaft oder auch im Sport. Es sind Ziele zu setzen, welche ich erreichen will oder kann, Ziele, welche ich ohne Wenn und Aber umsetzen kann, und zwar sofort, ansonsten ich kurz-, mittel- oder langfristige Ziele anstrebe. Da frage ich Sie: Seit wann gehören Ziele in eine Verfassung? Wer erklärt mir, weshalb jetzt plötzlich Ziele, in diesem Fall Sozialziele, in unsere Bundesverfassung gehören? Meiner Meinung nach ist eine Verfassung und insbesondere unsere Bundesverfassung auf klaren, unmissverständlichen Verfassungsartikeln aufzubauen und nicht auf vieldiskutierten Zielen, welche in Absatz 2 wieder für nichtig erklärt werden können. Auch der Botschaft des Bundesrates entnehme ich wörtlich: «Die wichtigste Leistung einer Verfassung liegt wohl darin, dass sie die

politische Gemeinschaft überhaupt 'verfasst', d. h. strukturiert und handlungsfähig macht sowie rechtlich durchdringt und begrenzt.» (S. 13)

Sozialziele sind als solche sehr gut, aber sie gehören nicht in die Bundesverfassung. Die Bundesverfassung muss – wie gesagt – Leitplanken setzen, zwischen denen wir uns bewegen müssen. Ziele liegen klar ausserhalb dieser Leitplanken. Die Aufnahme wäre ein politischer Willensakt, welcher so detailliert kaum zu rechtfertigen wäre, zumal diese Sozialziele, gemessen am heutigen Finanzhaushalt, überhaupt nicht befriedigend umgesetzt werden könnten. Für mich sind Sozialziele einzig Visionen eines Sozialstaates respektive Wunschenken. Wenn schon Sozialziele in die Bundesverfassung aufgenommen werden müssen, sollen sie meiner Meinung nach den einzelnen Kompetenzbereichen zugeordnet werden, denn im Nachgang zu den Grundrechten nehmen sie einen zentralen und sehr prioritären Platz ein.

Ich frage mich und frage auch Sie: Fällt Artikel 33 unter das vielzitierte Schlagwort der Nachführung? Weiter frage ich Sie auch: Weshalb werden nur Sozialziele aufgenommen, keine finanz-, wirtschafts-, gesundheits-, sicherheits- oder aussenpolitischen Ziele? Man könnte auch an kultur-, verkehrs-, energie- und umweltpolitische Ziele denken. Letztendlich muss man kein Hellsäher sein, um vorauszusagen, dass die Sozialziele in absehbarer Zeit in Sozialrechte umfunktioniert werden, zumindest in vielen Köpfen. Dies dürfte mehr Probleme hervorrufen, als wir mit der Erwähnung von Sozialzielen lösen können.

Die Sozialstaatlichkeit der Schweiz können wir anderswo besser kundtun als hier mit wenig verheissungsvollen Zielen. Gestern haben wir das Streikrecht in die Bundesverfassung aufgenommen. Mit den Sozialzielen zusammen wird es den Gegnern der Bundesverfassung ein Leichtes sein, sogar die Nachführung platzen zu lassen, und das darf nicht unser Ziel sein.

Deshalb bitte ich Sie, meinem Streichungsantrag zuzustimmen, wollen wir doch das Fuder nicht überladen und in die Bundesverfassung ehr- und redlich nur das aufnehmen, was wir auch verwirklichen können.

**Schluer Ulrich (V, ZH):** Auf dem Papier ist die Minderheit II noch kleiner als die Minderheit I. Immerhin: Die SVP-Fraktion steht hinter dem Antrag der Minderheit II.

Wir feiern dieses Jahr Jubiläum. Wir feiern verschiedene Jubiläen. Vor dreissig Jahren entdeckte die damalige Jugend, die heute etwas ergraut ist, die Lust an der Revolution. Es war auch die Lust am Hinterfragen, am Diskutieren. Ich erinnere mich: Diskutieren musste man damals konsequenterweise revolutionär immer mit «c» schreiben – wir «discutierten»!

Aus dieser Zeit stammt die Verweigerung, die weithin Schule gemacht hat, Verantwortung zu übernehmen, die Verweigerung zu entscheiden. Aus dieser Zeit gibt es heute allüberall in diesem Staat ein Dickicht von Beratungsstellen, deren Hauptsorge mehr und mehr ihre eigene Existenzsicherung ist.

Wir wissen, dass die Zeit, weiter an diesem Dickicht zu arbeiten, eigentlich abgelaufen ist. Diesem ewigen Diskutieren haben wir nicht nur den Autoritätszerfall zu verdanken; noch gravierender ist, dass wir die Aushöhlung des Staatshaushaltes auf diese Entwicklung zurückführen können.

Es gehört zu solchen einst in revolutionärem Aufbruch ausgelösten Entwicklungen, dass man sie in ihrer Endphase festschreiben will, dass man das, was man in der Realität längst nicht mehr durchziehen, längst nicht mehr finanzieren kann, in Paragraphen giessen und in der Verfassung festschreiben will.

Nach unserer Meinung ist die Zeit gekommen, sich endlich mit dem Gegenkonzept zu befassen, sich zu überlegen, auf welcher Grundlage dieser Staat eigentlich gewachsen ist, was diese Grundlage in Zukunft bedeuten soll. Wir stehen vor dem Konzept der Selbstverantwortung, vor der Frage, ob wir die Selbstverantwortung auf Verfassungsstufe heben wollen. Der Bundesrat will dies nur in Ergänzung zu anderen Massnahmen. Wir von der SVP-Fraktion sind der Auffassung, die

Selbstverantwortung gehöre als Prinzip – nicht nur ein bisschen! – in die Bundesverfassung, auch nicht nur als abgeschwächtes Prinzip, mit der Einschränkung, sie sei bloss eine Grundlage, neben der wir dann den bekannt grossen Forderungskatalog aufbauen.

Wir stehen vor der Frage: Soll unser Staat allein zu einem Leistungserbringer, also zu einer Forderungsanstalt, erklärt werden, oder soll er Rahmen für eine Gemeinschaft sein, wo Nehmen und Geben nebeneinander stehen, wo die Leistungsbereitschaft des einzelnen im Vordergrund steht, wo jener als sozial anerkannt wird, der niemandem zur Last fällt? Darum geht es. Wir schlagen Ihnen mit unserem Minderheitsantrag vor, die Selbstverantwortung an die Spitze der Sozialziele zu stellen. Bund und Kantone haben die Rahmenbedingungen dafür zu liefern, dass diese Selbstverantwortung überhaupt zum Tragen kommen kann, dass jede Person tatsächlich in die Lage versetzt wird, ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft, aus eigener Verantwortung zu bestreiten. Anspruch auf Hilfe hat, wer ohne eigenes Verschulden in Not gerät. Im übrigen sind wir gerade im Bereich der Sozialziele der Meinung, dass besonders auf das Subsidiaritätsprinzip hinzuweisen ist, dass also die Leistungen des Staates in Ergänzung zur privaten Initiative erfolgen sollen.

Die SVP-Fraktion ist der Meinung, dieses Bekenntnis zur Selbstverantwortung gehöre in die Verfassung. Wenn Sie sich dazu nicht entschliessen können, dann unterstützen Sie die Minderheit I und streichen Sie den Forderungskatalog der Sozialziele. Sie würden sich unserem Staat gegenüber verantwortungsbewusst verhalten.

**Vollmer Peter (S, BE):** Es fällt mir richtiggehend schwer, den Antrag der Minderheit III zu vertreten, nachdem ich diese beiden Voten von seiten der SVP-Fraktion anhören musste. Wenn Sie dieser Linie hier folgen würden, müsste ich dem Ratspräsidenten sagen: Sie haben keine Zeitprobleme mehr bei der Beratung dieser Verfassungsrevision. Wir können nämlich die Übung abbrechen, das ganze Verfassungsprojekt vergessen und schubladisieren, wenn den Anträgen der Minderheit I (Föhn) oder II (Schlüer) zugestimmt werden sollte.

Sozialziele sind nicht etwas Abstraktes. Sozialziele, wie wir sie in dieser Verfassung festhalten wollen, sind ein Ausdruck unseres Grundverständnisses, unseres Gemeinwesens, unseres Zusammenlebens, unserer schweizerischen Gesellschaft. Diese Gesellschaft hat sich in der Vergangenheit und in der Gegenwart zu diesen Sozialzielen bekannt. Sie hat sie auch akzeptiert und entwickelt; die Sozialziele und der Sozialstaat sind mit ein Pfeiler dieser schweizerischen Gesellschaft. Wenn Sie heute sagen, was das solle, Ziele in der Verfassung festzuschreiben, das sei doch etwas Fremdes, möchte ich Sie daran erinnern, dass es eine der zentralsten Aufgaben jeglicher Verfassung ist – als Ausdruck unseres gemeinsamen Willens, diesen Staat und diese Gesellschaft zu gestalten –, festzuhalten, welches Ziel wir haben und wohin wir uns bewegen wollen.

Ich möchte trotzdem noch einige Bemerkungen zu unserem Minderheitsantrag machen. Sie sehen, dass es eine ganze Reihe von Minderheitsanträgen gibt. Wir sind der Auffassung, dass der Antrag der Minderheit III ganz klar zum Ausdruck bringt: Sozialziele gehören als eigenständiger, als selbstständiger – nicht als wieder einzuschränkender – Grundpfeiler in unsere Verfassung.

Was fehlt im Antrag der Minderheit III gegenüber jenem der Mehrheit und dem Entwurf des Bundesrates? Ich verstehe nicht, weshalb wir nicht sagen: Wir bekennen uns zu sozialen Zielen und dazu, dass jeder Mensch in diesem Land das Recht hat, sich zu entwickeln, sich zu entfalten, und dass die sozialen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass er sich bilden kann – wenn er krank, wenn er alt, wenn er arm wird – und dass sich auch die Jugend entfalten kann. Es ist mir unverständlich, wie man gleichzeitig zu dieser Sozialzielsetzung sagen kann: Das machen wir aber nur dann, wenn wir verfügbare Mittel haben, wenn – irgendwie abstrakt – die Selbstverantwortung nicht mehr greift. Wer solches sagt und vertritt, hat offenbar den Einblick in die Wirklichkeit, in unsere

gesellschaftlichen Verhältnisse, in das, wie die Menschen heute leben, verloren. Viele leben in unserem Lande nicht so, wie sie eigentlich leben müssten und könnten, wenn wir den Reichtum, den Wohlstand, unsere privilegierte Situation berücksichtigen, in der wir heute immer noch sind. Es wäre eine Schande, wenn wir auf diesem Niveau diskutieren und einem solchen Verständnis folgen würden.

Ich möchte Sie dringend bitten, der Minderheit III zuzustimmen. Es sind ja nicht Sozialrechte. Wir garantieren kein bestimmtes Einkommen. Wir garantieren keinen bestimmten sozialen Schutz, sondern wir legen fest, dass es eine edle und wichtige Aufgabe ist, uns für diese Ziele einzusetzen. Dazu braucht es keine Einschränkungen. Wir haben genügend Einschränkungen, wenn es darum geht, unsere Sozialwerke auszubauen. Da kommen dann die finanziellen und alle anderen Vorbehalte und Möglichkeiten, die berücksichtigt werden. Aber bei Artikel 33 brauchen wir keine Kompromisse zu machen, hier können wir sagen, was wir als Ziel festlegen wollen, das müssen wir nicht relativieren, das wäre unseres Gemeinwesens, unseres schweizerischen Staates, nicht würdig. Deshalb möchte ich dringend Sie bitten, der Minderheit III zuzustimmen.

**Präsident:** Herr Vollmer, darf ich Sie bitten, gleich auch den Eventualantrag der Minderheit IV (Gross Jost) zu vertreten?

**Vollmer Peter (S, BE):** Ich mache das gerne. Die Minderheit IV verlangt, dass die Worte «und ihrer verfügbaren Mittel» gestrichen werden.

Es ist dies eine logische Folge auch der Argumentation der Minderheit III. Es geht doch nicht an, dass wir diese Abhängigkeit von «verfügbaren Mitteln» in die Verfassung schreiben. Wir brauchen keine Einschränkung der Sozialziele unter diesem Aspekt. Die verfügbaren Mittel werden bestimmen, wie wir dann diese Sozialziele in den jeweiligen Situationen und Möglichkeiten sowie kraft der finanziellen Mittel des Staates umsetzen können. Da werden wir diese entsprechenden Berücksichtigungen machen müssen. Ich möchte Sie deshalb bitten, auch dem Antrag der Minderheit IV zuzustimmen. Es ist nicht richtig, hier eine Abhängigkeit von den verfügbaren Mitteln bereits in der Zielsetzung festzuschreiben. Wenn es um die Sicherheit unseres Landes geht, schreiben wir im Zweckartikel auch nicht, die Sicherheit könne nur dann gewährleistet werden, wenn die verfügbaren Mittel vorhanden seien. Wenn wir die Zielsetzung und die Konzeption für richtig halten, werden wir die entsprechenden Mittel dafür bereitstellen müssen. Das ist der logische Ansatz, gemäss welchem wir auch die Politik gestalten müssen. Deshalb bitte ich Sie, der Minderheit III bzw. der Minderheit IV zuzustimmen.

**Präsident:** Die Minderheiten V und VI (Zbinden) werden durch Herrn Gross Andreas vertreten.

**Gross Andreas (S, ZH):** Es geht bei den Minderheiten V und VI, für die ich spreche, um vergleichsweise kleinere Aspekte. Ich bitte Sie aber, diese trotzdem ernst zu nehmen und zu berücksichtigen.

Die Sozialziele unterstreichen vor allem die Orientierungsfunktion der Verfassung: In welche Richtung möchten wir uns bewegen? Welche Ziele streben wir an? Dabei wissen wir, dass diese Ziele nicht einfach zu realisieren sind.

Der Bundesrat hat uns eine gute Vorgabe gesetzt: Er sagt, dass jede Person das Recht haben sollte, die «für ihre Gesundheit notwendige Pflege» zu erhalten. Der Pflege geht aber eine angemessene Versorgung voraus. Die Versorgung ist so etwas wie das Fundament der Pflege. Dieses Verständnis kommt auch im Krankenversicherungsgesetz zum Ausdruck. Von daher ist es erstaunlich, dass dieser Zusatz – die Versorgung als Basis der Pflege – im bundesrätlichen Entwurf fehlt.

Das gleiche gilt für die Bildung: Es ist gut, dass sich Bund und Kantone dafür einsetzen sollen, dass sich jede Person «bilden und weiterbilden» kann. Aber die Basis der Bildung ist

die Ausbildung, ist die Fähigkeit, einen Beruf auszuüben. Bildung jedoch ist mehr: Es ist die ganzheitliche Bildung der ganzen Persönlichkeit. Bildung ermöglicht das Erkennen der eigenen Lage in der Gesellschaft, um auf die Gesellschaft einwirken, um die Freiheit wahrnehmen zu können. Aber die Basis dieser Fähigkeit ist die Berufsausbildung, ist die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt zu bestreiten.

Deshalb bitte ich Sie im Namen der Minderheiten V und VI, in Buchstabe e bei der Bildung die Ausbildung hinzuzufügen und in Buchstabe b die Formulierung «die ihrer Gesundheit angemessene medizinische Versorgung» aufzunehmen; beides als Basis dessen, was der Bundesrat zu Recht will und was wir als Staat, als Gesellschaft tatsächlich anstreben sollten.

Ich bitte Sie, diese beiden Minderheitsanträge zu unterstützen.

**Präsident:** Die Minderheit VII (Gross Jost) ist zurückgezogen worden.

**Jutzet Erwin (S, FR):** Das Prinzip der Subsidiarität haben wir nun mehrmals in der Verfassung verankert. Ich stehe auch zu diesem Prinzip. Damit wird aber Absatz 2 unnötig, weil überflüssig. Mit Absatz 2 werden die hehren Ziele, welche wir vor uns an die Wand geheftet haben, damit wir sie immer vor Augen haben, heruntergeholt und gleichsam wie der Familienschmuck in einen Schrank oder in einer Schublade versorgt und sind somit zum Verstauben bestimmt. Das sollten wir mit den Sozialzielen nicht tun.

Der Bundesrat schreibt in der Botschaft, der Adressat von Artikel 33 sei der Gesetzgeber, nicht der Richter. Ich bin der Auffassung, dass das zuwenig weit greift. Zwar hätte die Verankerung von Sozialrechten in unserer Verfassung in diesem Rat wohl keine Chancen. Aber die Sozialziele sollten zumindest für alle Behörden als Richtlinien gelten.

Absatz 2 ist überflüssig; das zeigt sich auch, wenn wir beispielsweise die neue Verfassung des Kantons Bern anschauen, wo unter den sozialen Zielen nichts von einer solchen Einschränkung steht, sondern lediglich: «Les cantons et les communes réalisent leurs buts dans le cadre des moyens disponibles et en complément de l'initiative et de la responsabilité privées.»

Von Ausschluss von einklagbaren Rechten steht da gar nichts, obwohl wahrscheinlich die gleiche Meinung gilt wie in bezug auf unseren Artikel 33.

Halten wir es auch mit alt Bundesrat Tschudi, der sagte: «Die soziale Komponente muss die gesamte Rechtsordnung durchziehen. Sie bildet vor allem ein Gegengewicht zu der in der Bundesverfassung weit geöffneten Wirtschaftsfreiheit. Die Gefahr von Missbräuchen der Handels- und Gewerbe-freiheit zum Schaden wirtschaftlich schwächerer Bevölkerungsschichten muss nach Möglichkeit beseitigt werden. Die Sozialziele bilden eine wichtige Wegleitung für den Gesetzgeber. Sie sind ebenso von den Gerichten bei der Rechtsanwendung zu beachten. Die Sozialstaatlichkeit kommt nicht allein in der spezifischen Sozialgesetzgebung zum Ausdruck, sondern soziale Werte sollten in alle Gesetze und in die gesamte Rechtsprechung einfließen.»

Die Sozialziele enthalten soziale Abwehrrechte, und man spricht von einem Anspruch auf diskriminierungsfreie Gewährleistung der materiellen Garantien. Auch unser Ständeratskollege Professor Rhinow sagt in seinem Kommentar zum bestehenden Artikel 31bis der Bundesverfassung: «Gemeinsam sind die Sozialziele verfassungsrechtlicher Ausdruck einer zugleich freiheitlichen wie sozialverpflichteten Staats- und Wirtschaftsordnung. Die Bundesverfassung ist dem Grundsatz der Handels- und Gewerbe-freiheit wie den Zielen der Volkswohlfahrt und der sozialen Sicherheit gleichermaßen verpflichtet. Keines dieser verfassungsrechtlichen Anliegen kann generell den Vorrang vor anderen beanspruchen.»

Wenn wir Artikel 33 Absatz 2 beibehalten, werden die Sozialziele zur reinen Deklaration. Sollten wir ihn streichen, haben wir damit noch keine klagbaren Rechte geschaffen. Aber wir haben in der Bundesverfassung der Wirtschaftsfreiheit die

Sozialstaatlichkeit als gleichberechtigtes Gegengewicht gegenübergestellt.

**Maury Pasquier** Liliane (S, GE): L'histoire des débats sur l'article 33 en commission a été particulièrement chaotique, et je ne suis pas sûre que le résultat de ces débats, que vous avez sous les yeux, ne le soit pas aussi pour les non-membres de la commission.

Voici en effet un chapitre intitulé «Buts sociaux», dont le seul article commence par affirmer la prééminence de l'initiative privée et de la responsabilité individuelle! Il en va de même dans les phrases suivantes: de crainte de voir apparaître un quelconque effet de cet article, la proposition de la majorité mentionne deux fois les compétences constitutionnelles, deux fois les moyens disponibles; on y parle de complémentarité et on finit par dire qu'aucun droit subjectif ne peut être déduit directement des buts sociaux.

Que les choses soient claires: la minorité IX, que je représente, vous propose un peu plus de courage, vous demande de laisser au moins la possibilité à la loi de régler les conditions pour qu'un tel droit soit défini, comme le Conseil fédéral le prévoyait lui-même. Si cet article 33 ne contient pas au moins cette possibilité, s'il ne se donne pas les moyens d'atteindre un tant soit peu ces buts sociaux, il n'est que de la poudre aux yeux, ne correspond à aucune volonté politique. Dans ces conditions, si telle est vraiment votre conviction, ayez le courage de biffer cet article. Dans le cas contraire, si vous tenez à affirmer l'importance de ces buts sociaux, importance encore plus marquée dans ces périodes d'insécurité et de crise, je vous invite vivement à adopter la proposition de minorité IX.

**Alder** Fredi (S, SG): Ich möchte meine beiden Anträge gemeinsam begründen, vorerst aber einige grundlegende Überlegungen zu Artikel 33, zu den Sozialzielen, anstellen: Auch wenn die Sozialziele – im Gegensatz zu den Grundrechten – keinen direkten Rechtsanspruch auf staatliche Leistungen schaffen, ist es gleichwohl wichtig, dass die Bundesverfassung solche Ziele deklariert und die Ziele nennt, die wir als staatliche Gemeinschaft anstreben. Auch wenn die Sozialziele nie vollständig zu erreichen sind, sind sie doch gewissermassen der Kompass, der uns die Marschrichtung der Sozialpolitik anzeigt. Die Sozialziele erinnern uns daran, dass der Staat auch eine Solidargemeinschaft ist. Nur wenn alle in sozialer Sicherheit leben, kann der einzelne sicher sein.

Absatz 1 gemäss Entwurf des Bundesrates und Absatz 1a gemäss Ständerat betonen die Subsidiarität. Der Staat soll nur eingreifen, wenn der einzelne das Ziel nicht erreicht. Absatz 1aa gemäss Kommissionsmehrheit geht diesbezüglich noch weiter. Der Satz «Private Initiative und persönliche Verantwortung bilden eine Grundlage sozialen Handelns» stellt eine eigentliche sozialphilosophische Aussage dar. Hiesse die Formulierung «stellt die Grundlage dar», könnte man daraus zumindest das Ziel ableiten, die Eidgenossenschaft solle ein Minimalstaat sein.

Der Absatz gehört aber in dieser Form überhaupt nicht ins Kapitel «Sozialziele», das ja aussagen soll, was der Staat anstrebt. Zudem ist er widersprüchlich. Soziales Handeln bezieht sich auf die anderen, die Gemeinschaft. Persönliche Verantwortung bezieht sich auf das Individuum. Wie kann der Selbstbezug zugleich ein Bezug auf die Gemeinschaft sein?

Die Entwürfe des Bundesrates und des Ständerates sind, was den ersten Satz von Artikel 33 angeht, klarer. Allerdings wird Subsidiarität zu einseitig auf das Individuum bezogen. Wenn schon Subsidiarität postuliert wird, sollte der Staat nicht bloss in Ergänzung zur persönlichen Verantwortung eingreifen, sondern in Ergänzung zu individueller und gesellschaftlicher Verantwortung. Um dies zu unterstreichen, würde man besser formulieren, wie ich das getan habe: «In Ergänzung zur Selbst- und Mitverantwortung ....» Damit würde gesagt, dass der einzelne nicht nur Verantwortung für sich selbst, sondern auch Verantwortung für seine Mitmenschen trägt.

Mit dem Eventualantrag – falls der Antrag der Minderheit III (Vollmer) abgelehnt wird – beantrage ich also, die Formulierung «In Ergänzung zur Selbst- und Mitverantwortung setzen sich Bund und Kantone dafür ein, dass ....» aufzunehmen. Der Hinweis «im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeit» ist genauso überflüssig wie jener auf die «verfügbaren Mittel». In einem Rechtsstaat müssen sich die Organe immer an ihre Zuständigkeiten halten, und sie können nicht handeln, wenn keine Mittel zur Verfügung stehen. Es ist dabei allerdings eine Frage des politischen Willens, wie viele Mittel beschafft werden.

In Absatz 1 Litera b spricht der Bundesrat von der für die «Gesundheit notwendigen Pflege», die Minderheit V (Zbinden) von «angemessener medizinischer Versorgung». Beides ist richtig, es braucht aber auch beides. Ist ein Mensch krank, muss er medizinisch versorgt, aber auch gepflegt werden. Daneben gibt es Menschen, die ausschliesslich der Pflege bedürfen, z. B. alte und/oder behinderte Menschen. Ich beantrage deshalb, beide Begriffe in den Verfassungstext aufzunehmen. Eine Verfassung muss lesbar und verständlich sein, und wenn mit zwei Begriffen eher verständlich gemacht werden kann, was wir wollen, sollen doch beide aufgenommen werden, also «medizinische Versorgung und Pflege».

**Keller** Christine (S, BS): Mein Antrag betrifft einen Einzelaspekt der Sozialziele, der mir aber wichtig genug erscheint, um hier thematisiert zu werden. Es geht um die Kosten, die Kinder ihren Eltern im Laufe des Erwachsenwerdens verursachen. Diese sind in letzter Zeit Gegenstand wissenschaftlicher Studien und in der Folge auch einer öffentlichen Debatte geworden.

Gemäss der neusten Untersuchung des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien, deren Ergebnisse Ihnen allen aus den Medien bekannt sein dürften, verursacht ein Kind während den ersten zwanzig Lebensjahren bei einem Paar mit durchschnittlichem Einkommen Kosten von rund 820 000 Franken, auch wenn das von einem Teil von Ihnen nicht gerne gehört wird, wie wir im Verlauf der Debatte schon vernommen haben. Die Studie unterscheidet zwischen der Mehrbelastung des Ausgabenbudgets des Haushaltes, den sogenannten direkten Kinderkosten, und der Verminderung des Erwerbseinkommens, wenn zumindest ein Elternteil wegen der Kinder die Erwerbstätigkeit reduziert und sich der Kinderbetreuung widmet; das sind die sogenannten indirekten Kinderkosten oder Zeitkosten. Der Begriff «Kinderkosten» mag etwas ungewohnt tönen, ist aber der erwähnten Studie entnommen. Er umfasst also nicht nur die Kosten für den Unterhalt der Kinder.

Bei der Begründung von Reformvorschlägen kommt die Studie zu Recht zum Schluss, dass Familien der Gesellschaft heute Dienste zum Billigtarif erweisen. Für die Kinderphase fehlt heute, im Vergleich zum Alter, eine substantielle Sicherung durch den Sozialstaat. Hier hinkt der Generationenvertrag. Familien mit Kindern, und unter ihnen besonders Einelternfamilien, sind denn auch besonders von Armut bedroht oder bereits betroffen. Mehr und mehr Kinder haben deshalb schlechte Startchancen im Leben.

Aus diesen Gründen muss die von der Kommission vorgeschlagene Förderung der Familie in Artikel 33 Absatz 1 Litera bbis auch eine im Vergleich zu heute wirksamere, gerechtere, angemessenere Abgeltung der Kinderkosten umfassen. Besonders unterschätzt werden die sogenannten Zeitkosten, die nach wie vor hauptsächlich bei den Müttern anfallen. Die Zeitkosten können durch Ausbau und Subventionierung von Kinderbetreuungseinrichtungen und durch Massnahmen zur Umverteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit besser abgegolten werden. Ausserdem sollte die Einführung von ergänzenden Unterstützungsleistungen an Familien mit niedrigen Einkommen, wie sie etwa der Kanton Tessin schon kennt, geprüft werden.

Hinsichtlich der direkten Kinderkosten soll das heutige System von Familienzulagen und von Steuerabzügen durch eine gerechtere Lösung ersetzt werden, von der alle, insbesondere Eltern mit niedrigem Einkommen, profitieren können.

Die angemessene Unterstützung der Familien beim Tragen der Kinderkosten ist wichtig genug, um ausdrücklich und nicht nur sinngemäss in den Katalog der Sozialziele von Artikel 33 der neuen Bundesverfassung aufgenommen zu werden. Dies ist der Sinn meines Antrages.

In Absatz 1 Buchstabe bbis von Artikel 33 wäre also einzufügen, dass Familien «geschützt, gefördert und hinsichtlich der Kinderkosten angemessen unterstützt werden».

Ich bitte Sie, diesem Antrag zuzustimmen.

**Engelberger** Edi (R, NW): Artikel 33 hat in der FDP-Fraktion wie schon zuvor in der Subkommission 3 und in der Gesamtkommission zu sehr intensiven Diskussionen geführt. Warum? Einerseits konnte uns die bundesrätliche Fassung so nicht befriedigen, und andererseits können die Sozialziele auch in der Fassung des Nationalrates nicht von allen politischen Gruppierungen akzeptiert werden. Auch bürgerlich-gewerbliche Kreise haben grosse Bedenken angemeldet. Die FDP-Fraktion zeigte sich schlussendlich darüber befriedigt, dass auf sogenannte Sozialrechte verzichtet wurde, und sie kann den Sozialzielen, wie sie von der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission in Artikel 33 formuliert wurden, grossmehrheitlich zustimmen.

Wir stimmen deshalb zu, weil die Sozialziele in dieser Form in der Nachführung Platz haben oder haben müssen und nicht etwas völlig Neues sind. In der geltenden Bundesverfassung sind sie nämlich verstreut in den einzelnen Kompetenzbestimmungen zu finden.

Für die FDP-Fraktion war wichtig, dass Artikel 33 keine individuellen Rechte verankert und keine neuen Handlungspflichten des Bundes statuiert, denn weder Bund noch Kantone erhalten so neue Zuständigkeiten.

Ebensowichtig war für die FDP-Fraktion, dass die Subsidiarität in Absatz 1 noch verstärkt wurde und dass in Absatz 2 wie schon in der bundesrätlichen Fassung ganz klar formuliert wird, dass aus den Sozialzielen keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können.

Eine weitere Forderung der FDP-Fraktion lautete insbesondere schon in der Kommission, dass dem ganzen Artikel ein Absatz 1aa vorangestellt wird, wonach ganz klar und unmissverständlich die private Initiative und die persönliche Verantwortung gefördert werden sollen. Die Eigenverantwortung soll also die Grundlage sozialen Handelns sein. Ich glaube, wir dürfen das machen, ohne uns vorwerfen lassen zu müssen, unsoziales Denken oder Verhalten an den Tag zu legen.

Die FDP-Fraktion beantragt Ihnen deshalb ohne Gegenstimme, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und alle Minderheitsanträge abzulehnen.

Die Minderheit I lehnen wir ab, weil wir der Meinung sind, dass die Streichung des Artikels politisch nicht opportun ist und die Sozialziele in dieser Form als Ziele Platz in der Nachführung haben müssen.

Die Minderheit II geht von einem ganz anderen Konzept aus als der Verfassungsentwurf, was den Rahmen der Nachführung in Frage stellen könnte.

Die Minderheiten III und IV wollen die Streichung der von uns geforderten Eigenverantwortung. Damit würde unsere wesentlichste Voraussetzung für einen Artikel 33 betreffend die Sozialziele wegfallen und uns damit eine Zustimmung zu diesen Sozialzielen verunmöglichen.

Die Minderheiten V und VI lehnen wir ab, weil wir nicht bereit sind, zusätzliche Forderungen nach Erweiterungen des Kataloges aufzunehmen, und schliesslich lehnen wir auch die Minderheiten VIII und IX ab, weil wir den Grundsatz, dass aus den Sozialzielen keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können, nie und nimmer aufgeben werden. Ein Verzicht auf diesen Absatz 2 wäre aus unserer Sicht nicht verantwortbar.

Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, alle Minderheiten und auch die Einzelanträge abzulehnen und der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

**Gysin** Remo (S, BS): Die sozialdemokratische Fraktion legt ihr besonderes Augenmerk auf drei Punkte:

1. Soll es um soziale Ziele oder um soziale Rechte gehen?
2. Wie subsidiär sollen die Sozialrechte oder -ziele sein?
3. Wie stark sollen diese Rechte oder Ziele eingeschränkt sein?

Ich bin sehr froh, dass die Mehrheit der Kommission die Hauptbedenken ausgeräumt hat, die gegenüber der Vorlage des Bundesrates und dem Beschluss des Ständerates bestehen. Die nationalrätliche Kommission hat erkannt, was der Bundesrat leider nicht sehen wollte, nämlich dass die Sozialwerke AHV, IV, Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung usw. eigenständige Sozialwerke sind und nicht irgendeine Zugabe zu privater Verantwortung oder privatem Handeln.

Dieser Punkt ist der gute Kern, den die Mehrheit in einem Kompromiss herausgeschält hat, für den wir sehr dankbar sind. Aber in der Fassung der Mehrheit sind verschiedene Punkte enthalten, welche die SP-Fraktion so nicht akzeptieren kann. Ich möchte ganz kurz darauf hinweisen:

«Im Rahmen der verfügbaren Mittel», diese Einschränkung gibt es eigentlich nicht – nirgends! Herr Bundesrat, Sie haben sich gestern sehr vehement dafür eingesetzt, dass wir bei der Eigentumsfreiheit, bei der Wirtschaftsfreiheit auf Arbeitgeberseite jede Schranke, jede Einschränkung weglassen. Die soziale Verantwortung ist dort – auf Ihr Begehren hin! – nicht verankert worden. Jetzt bitte ich Sie, hier, wenn es um die Seite der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen geht, gleich zu votieren. Bleiben Sie jetzt bei Ihrem Stil; bleiben Sie jetzt auch hier dabei, dass es keine Schranken gibt. Sonst bekommen wir in dieser Verfassung mehr und mehr ein Ungleichgewicht; wir haben gestern bereits eingehend darüber diskutiert.

Die sozialdemokratische Fraktion hat auch grosse Bedenken gegen die Absätze 1aa und 1a, wie sie von der Mehrheit vorgeschlagen werden. An den Anfang dieser Sozialrechte die private und persönliche Verantwortung zu setzen ist eigentlich bereits ein inhaltlicher Widerspruch.

Zum Antrag der Minderheit V (Zbinden): Es ist vielleicht scheinbar ein Detail, welches hier zur Debatte steht, aber es ist ein sehr wichtiges Detail. Der Bundesrat will sich nur dafür einsetzen, dass jede Person «die für ihre Gesundheit notwendige Pflege» erhält. Die Minderheit V, der wir uns anschliessen, will dagegen eine «angemessene medizinische Versorgung».

«Notwendige Pflege» tönt im ersten Moment ganz gut.

Was ist dieses Minimum? Es ist ein unklares Minimum, das auch unethisch ist. Ist es eine Notwendigkeit, um zu überleben, oder ist es eine Notwendigkeit, um in Würde zu sterben? Gehört zum Beispiel eine Behandlung, die es erlaubt, als Patient oder Patientin ohne Schmerzen zu leben, zur Notwendigkeit, oder ist das jetzt nicht mehr dabei? Es wäre völlig unethisch, bei jemandem die Schmerzbekämpfung zu unterlassen, weil diese für das Überleben nicht notwendig ist. Hier müssen wir Klarheit schaffen und deswegen den Ausdruck «notwendig» durch «angemessen» ersetzen. Das entspricht jedem medizinischen und pflegerischen Ethos. Ich bitte Sie also hier im Namen der Fraktionsminderheit, den Antrag der Minderheit V (Zbinden) zu unterstützen.

Wichtig ist auch Absatz 1 Litera e. Es geht nicht nur um Bildung und Weiterbildung, es geht auch um Ausbildung. Auch darüber haben wir gestern eingehend diskutiert. Ich bitte Sie hier, dem Antrag der Minderheit VI (Zbinden) zu folgen.

Kurz zu Absatz 2: Der erste Satz ist eigentlich eine kleinere Unverschämtheit: «Aus den Sozialzielen können keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden.» Das ist eine Abschwächung, die für uns nicht annehmbar ist. Die SP-Fraktion bittet Sie deshalb auch, das zu streichen. Die Sozialziele sind in diesem jetzt vorliegenden Text schon mehrfach abgeschwächt worden. Wir müssen doch dem Bundesgericht die Gelegenheit geben, aus den Sozialzielen Grundrechte entwickeln zu können. Dazu braucht es eine offene Formulierung und nicht diese Einschränkung in Absatz 2. Sie haben den Sozialbereich bereits bei Artikel 10 ausserordentlich abgeschwächt. Sie erinnern sich: Aus dem «Recht auf Existenzsicherung» wurde am Schluss ein «Recht auf Hilfe in Notlagen». So läuft das durch

die ganze Verfassungsdiskussion hindurch. Die soziale Seite wird immer abgeschwächt. Wenn es aber um die Arbeitgeberseite geht – Eigentums-, Wirtschaftsfreiheit –, dann kann es nicht schrankenlos genug sein. Da wird immer noch etwas obendrauf gesetzt. Diese Abschwächungen müssen wir korrigieren.

Ich fasse zusammen: Es braucht ein Recht, es braucht nicht diese ausdrückliche, immer wieder erwähnte Subsidiarität und vor allem nicht die Einschränkung «im Rahmen der verfügbaren Mittel».

Ich möchte auch hier noch einmal an die Debatte von gestern erinnern: Wenn es um die Entschädigung bei Enteignungen geht, wird auch nicht auf die Angemessenheit oder auf die Mittel Rücksicht genommen. Sie erfolgt unabhängig davon, wie es dem Staat, den Kantonen oder dem Bund jeweils finanziell geht.

Ich bitte Sie im Namen der SP-Fraktion, ein Gleichgewicht herzustellen, den Minderheitsantrag III (Vollmer) zu unterstützen und Absatz 2 am besten ganz zu streichen, wie es die Minderheit VIII (Jutzet) will. Wir unterstützen die Minderheiten V und VI und auch die Minderheiten VIII und IX.

**Thür Hanspeter (G, AG):** Die Debatte, die in der Kommission zu diesem Artikel stattgefunden hat und die sich in den zahlreichen Minderheitsanträgen spiegelt, steht im umgekehrten Verhältnis zur rechtlichen Relevanz dieser Bestimmung; es sei denn, man folge der Minderheit VIII (Jutzet), welche den Grundsatz gestrichen haben möchte, dass aus den Sozialzielen keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können. Solange aber die Sozialziele keine klagbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen auszulösen vermögen, ist die rechtliche Relevanz dieser Bestimmung mit der Präambel oder dem Zweckartikel in Artikel 2 der geänderten Verfassung vergleichbar.

Die Sozialziele geben lediglich die Richtung an, in welche sich unser Staat entwickeln soll, ohne dass weder mit Bezug auf den Inhalt noch den Zeitpunkt der Realisierung Verbindliches gesagt würde. So gesehen verstehe ich die Aufregung nicht, wie sie die Herren Föhn und Schlüer mit ihren Minderheitsanträgen zum Ausdruck gebracht haben. Ich bin der Auffassung, dass sich an der Rechtslage nichts ändern würde, wenn man dem Antrag Föhn folgen würde. Auch ohne explizite Auflistung der Sozialziele wäre die sozialpolitische Zielsetzung unseres Staates aus einer Reihe anderer Bestimmungen herleitbar. Die Sozialziele in Artikel 33 geben lediglich auf anschauliche Weise eine Verfassungsordnung wieder, die längst Realität ist und auch in verschiedenen kantonalen Verfassungen einen ausdrücklichen Niederschlag gefunden hat.

Demgegenüber brächte die Minderheit II eindeutig einen Rückschritt. Da ist vor allem der Absatz 5 brisant. Dieser legt nämlich fest, dass Bund, Kantone und Gemeinden den Betroffenen die Folgen von Alter, Invalidität, Unfall, Krankheit und Arbeitslosigkeit lediglich «in Ergänzung zur privaten Initiative» erleichtern sollen. Herr Schlüer hat deutlich von einem Gegenkonzept gesprochen, als er diesen Antrag begründet hat. In Tat und Wahrheit will er mit diesem Antrag einen Rückschritt; er will unser System der Sozialversicherungen «umpflügen». Die geltende Ordnung verlangt, dass bei Alter, Invalidität, Krankheit usw. Leistungen nicht nur in Ergänzung zu privater Initiative, sondern ganz unabhängig davon zu erbringen sind. Der Umstand, dass die Eigenverantwortung und das Subsidiaritätsprinzip, wie sie die Kommission in Absatz 1a und Absatz 1a hervorgehoben hat, gerade für die Sozialversicherungen nicht gelten können, war in der Debatte der Kommission zentral und fand ihren Ausdruck in der Aufnahme des Absatzes 1a. Herr Schlüer will das rückgängig machen.

Die Minderheit III will auf die Eigenverantwortung und die ausdrückliche Erwähnung des Grundsatzes, dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit usw. gesichert werden muss, verzichten. Es stellt sich aus meiner Sicht die Frage, ob damit die Sozialziele einen anderen Gehalt erhalten würden. Ich bezweifle dies, solange man an Absatz 2 festhält.

Wir unterstützen die Minderheit V, weil der Begriff «angemessene medizinische Versorgung» klarer ist, wie das Herr Gysin Remo zutreffend ausgeführt hat.

Die Minderheit VI legt klar, dass nicht nur die Bildung und Weiterbildung, sondern ganz generell auch die Ausbildung erfasst sein soll. Die Minderheit VIII wird von uns ebenfalls unterstützt; das gleiche gilt für die Minderheit IX.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, dem von der Kommission vorgeschlagenen Weg zu folgen und die von mir erwähnten Minderheitsanträge zu unterstützen.

**Durrer Adalbert (C, OW):** Die Schweiz hat sich in den vergangenen 150 Jahren auf der Basis unserer liberalen Wirtschaftsordnung zu einem sozialen Staat entwickelt, der eine hohe Sicherheit für alle Formen der sozialen Bedürfnisse bietet; absolute Sicherheit kann und muss der Staat nicht bieten. Er hat ein feines Netz sozialer Absicherung gegen die Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Verwaisung und Verwitwung geschaffen. Dieses Netz ist, verstreut über verschiedenste Artikel, weitgehend schon in der geltenden Bundesverfassung rechtlich abgestützt, somit auch demokratisch legitimiert, also von unserem Volk und von den Ständen so gewollt. Konkretisiert wird dieses Netz in unserer Bundesgesetzgebung, in der kantonalen Gesetzgebung und auch in der gelebten Praxis. Diese Praxis – ich glaube, das vergisst man in der Diskussion oft; das kommt auch heute wieder zum Ausdruck – umfasst auch alle Elemente der privaten Initiative: Bedenken Sie, was in unserem Land, vor allem vor Ort, auf der kommunalen Ebene, in unseren 3000 Gemeinden, aufgrund von Privatinitiative durch karitative Institutionen und kirchliche Organisationen und Vereine geschieht; denken Sie auch an unsere Frauen- und Müttermgemeinschaften, an die familiären Netze, die auch in unserem Land immer noch existieren.

Wenn wir also heute darüber diskutieren, in Artikel 33 die Sozialziele neu zu formulieren, schaffen wir an sich nichts Neues, sondern wir fassen etwas zusammen, was über die geltende Verfassung verstreut bereits besteht. Neu sollen Zielbestimmungen in Artikel 33 zusammengefasst und damit auch die verschiedenen Zuständigkeitsnormen von einzelnen Zielbestimmungen, die zum Teil nicht sehr konzise gefasst sind, entlastet werden.

Für die CVP-Fraktion ist klar, dass die explizite Festschreibung der Sozialziele in Artikel 33 einmal von der Methode her, also formell, sicher richtig ist; wir sind aber auch materiell mit diesen Sozialzielen einverstanden.

Sie stellen einen notwendigen Pfeiler einer freien und friedlichen Gesellschaftsordnung dar. Dieses Gleichgewicht in Frage stellen zu wollen, wie das zum Teil mit den Streichungsanträgen passiert, ist unseres Erachtens fahrlässig, und es würde einen grossen Rückschritt darstellen. Es würde weite Bevölkerungskreise verunsichern, es würde in dieser sozial sehr sensiblen Zeit sicher grosse Ängste auslösen. Für die CVP-Fraktion ist also die Konzeption des Bundesrates überzeugend.

Wir halten es ebenfalls für richtig, dass mit den Sozialzielen keine Rechtsansprüche und keine justiziablen Grundsätze begründet werden. Es ist Aufgabe dieser Sozialziele, vor allem die Grundsätze festzulegen, wie ein sozialer Staat ausgestaltet werden soll. Es ist Aufgabe des Bundesparlamentes und kantonalen Parlamente, diesen Sozialstaat über die Gesetzgebung zu konkretisieren. Die CVP-Fraktion stimmt dem Mehrheitsantrag der Verfassungskommission zu.

Wir sehen in diesem Artikel unsere Grundsätze, die wir auch in der Sozialpolitik verfolgen, am besten wiedergegeben: zum ersten den Grundsatz der Eigenverantwortung, wie er nun in Absatz 1a zum Ausdruck kommt. Wir sind nicht unsozial, wenn wir einer falsch verstandenen Anspruchsmentalität – manchmal ist man versucht zu sagen: einer Vollkasko-mentalität – die Eigenverantwortung entgegenstellen, in Erinnerung rufen, dass sie immer der erste Schritt sein muss.

Der zweite Grundsatz, den wir für wichtig halten, der auch unseren Vorstellungen entspricht, ist der Subsidiaritätsgrundsatz. Der Artikel bringt zum Ausdruck, dass die Lösungen auf der sachgerechten Ebene anzubieten und zu finden sind und

dass natürlich die Lösungen immer auch im Rahmen der wirtschaftlichen Möglichkeiten zu suchen sind. Die Folgediskussion über den Bericht IDA-Fiso 2 zeigt sehr schnell auf – das wird uns in diesem Saal noch beschäftigen –, dass es hier darum geht, einen vernünftigen Weg zu finden, wie wir die sozialen Errungenschaften unseres Staates halten und finanzieren können.

Der dritte Grundsatz, der hier Ausdruck findet, ist der Solidaritätsgrundsatz. Unser Staat muss Garantie bieten, er muss auch die Kraft haben, allen Menschen in unserem Land bei Bedarf Sicherheit und Vertrauen anzubieten. In diesem Sinn überzeugt uns der Mehrheitsantrag der vorberatenden Kommission.

Wir ersuchen Sie, die Fassung der Mehrheit anzunehmen und alle Minderheitsanträge abzulehnen.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Nous sommes peut-être ici au centre du débat constitutionnel. Pour des raisons tactiques, le Conseil fédéral aurait peut-être été bien inspiré de ne pas lever ce lièvre des buts sociaux. Mais, dès le moment où il est levé, il est clair qu'il a dégage des espoirs d'un côté et des craintes, de l'autre côté, manifestement exagérés. Le sort de la révision tient peut-être à cet article, mais il tient, soulignons-le, au compromis qu'il est possible de faire sur cette base.

Le groupe libéral a eu une première réaction assez méfiante à l'égard d'un article sur les buts sociaux dans la constitution. Toutefois, après une longue discussion, le groupe libéral a admis que la solution préconisée par la majorité de la commission représentait une bonne solution, qui traduisait finalement la conception qu'il se fait de l'Etat social. Emettons cependant une déception: on l'a déjà dit, le texte a été très longuement discuté en commission. Il a fait l'objet d'un nouvel examen, nous avons bénéficié de l'aide de l'Office fédéral de la justice pour résoudre un certain nombre de difficultés. Nous étions parvenus – M. Gysin Remo y a fait allusion tout à l'heure – à l'impression que nous avions réalisé, avec le texte de la majorité, à quelques détails près, une solution de compromis qui pouvait être acceptée assez largement de gauche à droite. Or, nous sommes déçus de constater le nombre de propositions de minorité qui remettent en cause un certain nombre d'acquis, de compromis de la commission. Comment se présente ce texte de la majorité? A notre avis, il se présente comme une maison à trois niveaux:

1. Premier niveau (al. 1aa): initiative privée et responsabilité individuelle comme fondement de l'activité sociale. Ça nous paraît important, chacun est d'abord responsable de lui-même, et responsable de se prémunir contre les ennuis et les difficultés que la vie peut apporter.

2. Deuxième niveau (al. 1a): il concerne les assurances sociales, ce que la Confédération et subsidiairement les cantons font déjà dans ce domaine. Ici, on dit qu'on doit respecter, naturellement, les compétences respectives des cantons et de la Confédération et les moyens disponibles: il est tout à fait évident qu'on ne peut pas découpler les assurances sociales des moyens disponibles au niveau de la Confédération.

3. Troisième niveau (al. 1): les objectifs de l'activité de l'Etat. Alors, quand on reprend ces objectifs, peut-on vraiment contester qu'ils ne sont pas des objectifs réels de cette activité? Y a-t-il dans cette enceinte quelqu'un qui conteste le droit à la sécurité sociale, c'est-à-dire le droit de ne pas mourir de faim, par exemple? Est-ce que l'on peut imaginer qu'on laisse nos concitoyens mourir de faim pour des raisons financières, qu'on les laisse ne pas accéder aux soins, aux soins nécessaires à leur santé, qu'on ne protège pas la famille, qu'on ne lutte pas contre le chômage, qu'on ne se préoccupe pas de donner un toit, finalement, à nos concitoyens et aux gens de ce pays, ni de leur donner une formation et une éducation, et une éducation à la personnalité et à la vie individuelles, ce qui, précisément, est soutenu par l'alinéa 1aa, c'est-à-dire le premier alinéa de notre article? Alors, nous ne comprenons pas comment on peut s'opposer à cette énumération. Celle-ci est raisonnable, elle donne des objectifs à l'activité de l'Etat, et nous croyons qu'aujourd'hui, elle rend le droit constitutionnel actuel. Tous ces éléments, nous sentons bien que

l'Etat doit s'efforcer de les remplir, sans pouvoir assurer individuellement à chacun que ces objectifs seront remplis.

Enfin, l'alinéa 2 précise bien qu'il n'y a aucun droit subjectif à déduire de ces buts sociaux, puisque ce sont des buts que l'on fixe à l'activité de l'Etat.

Dans ces conditions, il nous paraît, quelles que soient les critiques qui ont été émises, qu'avec les réserves qui ont été prévues – c'est-à-dire les compétences constitutionnelles d'une part, les moyens financiers d'autre part –, cet article est parfaitement acceptable dans la version proposée par la majorité de la commission, et qu'il devrait réaliser un compromis. J'espère qu'une majorité du Conseil adoptera ce compromis qui est raisonnable et qui correspond finalement à la conception que nous nous faisons d'un Etat social.

**Präsident:** Die LdU/EVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie in Artikel 33 die Mehrheit unterstützt.

**Schmid Samuel (V, BE):** Gestatten Sie mir eine Vorbemerkung: Ich bin immer wieder darüber erstaunt, wie leichtfertig viele eine Einzelfrage als Schicksalsartikel der ganzen Vorlage bezeichnen. Wenn dem tatsächlich so wäre, scheint mir, entspräche das keiner weisen Politik, um so weniger, als wir alle gezwungen sind, Kompromisse zu schliessen. Um so weniger auch, als erst am Schluss analysiert werden kann, ob man nun einem einzelnen Paket zustimmen kann oder nicht.

Es ist bereits mehrfach gesagt worden: Dieser Artikel 33 kann ja nicht der Schicksalsartikel sein, um so weniger, als er keine klagbaren Ansprüche begründet und – mit anderen Worten – bloss eine Gesamtschau oder eine Vision der Sozialverfassung wiedergibt.

Jede Verfassung enthält Bestimmungen über Zweck, Aufgaben und Organisation des Staates. Diese Zweckbestimmungen am Anfang der Verfassung sind in der Regel sehr abstrakt. Organisationsbestimmungen müssen konkret sein. Bei der Aufgabendefinition schliesslich gibt es konkrete Elemente, die die Kompetenz und den Rahmen zu begründen haben. Das ist in einem föderalen Staatsaufbau besonders wichtig. Schliesslich hat auch jede Aufgabendefinition ein gewisses visionäres Element, das erst durch die konkrete Erfüllung optimiert werden kann. Dass Soziales zum Staat gehört, kann nicht bestritten werden, sonst müssten wir den Zweckartikel unserer Verfassung ändern.

Der Katalog der Sozialziele hat den Vorteil, dass soziale Zielsetzungen formuliert werden können, ohne dass die Zuständigkeitskompetenz bereits begründet und eine Klagbarkeit in die Verfassung aufgenommen wird, ohne dass das Subsidiaritätsprinzip gebrochen wird, und schliesslich, dass die Relativität jeglicher Machbarkeit auch im Sozialen deutlich zum Ausdruck gebracht werden kann. Damit wird eine solche Bestimmung nicht etwa wertlos, aber das Visionäre wird deutlich als solches definiert und materiell und formell auch so festgelegt. Ziel und Wirklichkeit sollen klar getrennt werden, und zwar dahingehend, dass dann die Realisierung in einem formellen und auf die Verfassung abgestützten Gesetz geschehen muss.

Eine Reihe dieser Ziele ist bereits in den Verfassungsentwurf aufgenommen worden. Lesen Sie den 7. Titel, wo deutlich zum Ausdruck kommt, dass Bestimmungen im Sozialbereich – sei es zugunsten der AHV, der IV oder in bezug auf das Mietwesen, die Arbeit, die berufliche Vorsorge, die Arbeitslosenversicherung, die Unterstützung Bedürftiger usw. – im Entwurf enthalten sind. Aber es gibt eine Reihe von Bestimmungen, die sonst keine Aufnahme finden, für die aber auch noch keine Realisierungsgrundlage geschaffen werden soll. Ich denke an die Obdachlosenbestimmungen, Litera d, an die Bestimmung betreffend die Integration Jugendlicher, Litera f, an die Grundversorgung mit der notwendigen Pflege, Litera b, usw. Die Details zum Aufbau des Artikels hat Herr Leuba meines Erachtens richtig dargestellt. Ich schliesse mich dem an und wiederhole es nicht.

Zu den einzelnen Minderheitsanträgen: Herr Schlüer hat Ihnen bereits ausgeführt, dass die SVP-Fraktion der Minderheit II zustimmen wird. Ich spreche hier für eine Minderheit

unserer Fraktion. Wir stimmen dem Mehrheitsantrag zu und bitten Sie, die Minderheitsanträge allesamt abzulehnen.

Eine Bemerkung zur Minderheit II: Für mich ist mindestens problematisch, wenn in Absatz 2 steht, dass Bund und Kantone für günstige Rahmenbedingungen zu «sorgen» haben – es handelt sich also um einen verpflichtenden Begriff –, welche die selbstverantwortliche Bestreitung des Lebensunterhaltes ermöglichen sollen. Auf der anderen Seite wird Absatz 2 des Antrages der Mehrheit und auch des Entwurfes des Bundesrates nicht wiederaufgenommen. Es wird in Absatz 2 nämlich deutlich gemacht, dass keine unmittelbaren, klagbaren Ansprüche aus dieser Bestimmung fliessen sollen.

Ich bitte Sie damit namens der Minderheit der SVP-Fraktion, der Kommissionmehrheit zuzustimmen.

**Baumann Alexander (V, TG):** Ich bitte Sie, die Minderheit II (Schlüer) zu unterstützen, eventuell die Minderheit I (Föhn). Ich bin geneigt, Artikel 33 in den Fassungen von Bundesrat und Ständerat als sogenannten «Gedächtnisschwundartikel» zu bezeichnen. Wesentliche Punkte aus der Auswahl-sendung dieser Sozialziele sind nämlich in Sozialwerken umgesetzt. Andere sind dem Volke in Abstimmungen als Sozialrechte vorgelegt worden und haben eine Abfuhr erlitten. Dies scheint dem Gedächtnis vieler wieder entglitten zu sein. Wenn jetzt versucht wird, diese Inhalte als Ziele in die Verfassung einfließen zu lassen, so überschreitet dies nach meiner Auffassung die Grenzen unseres Nachführungsauftrages. Man denke auch an folgende Auswirkungen: Sollte sich jemand dem verfassungsgerechten Versuch, eines der Sozialziele zu einem Sozialrecht aufzuwerten, widersetzen, so läuft er mit Volldampf in den Argumentationshammer, er stelle sich einem verfassungsmässigen Ziel entgegen. Das soll mir nicht passieren! Die Chance, sich verfassungskonform z. B. gegen als nicht bezahlbar beurteilte Sozialausweitungen zu stellen, sollte nicht eliminiert werden.

Wir machen diese Verfassungsnachführung mit dem Ziel, diese dem Volk nahezubringen und beim Volk umzusetzen. Mit Überladungen à la Kinderrechte, à la Streikrecht wurden die Sargnägel dieser Verfassung geschmiedet. Eingeführte Sozialziele sind die Briefmarken für die Begräbnisanzeigen. Wenn Sie wollen, dass diese Verfassung vom Volk in der Abstimmung angenommen wird, berücksichtigen Sie bitte: Überladen Sie das Fuder nicht!

**Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur:** L'article 33 a été longuement discuté en commission. Le texte définitivement adopté l'a été contre la proposition Keller Rudolf et la proposition Föhn qui voulaient le biffer, une première fois par 22 voix contre 1 et avec 9 abstentions, et une deuxième fois par 25 voix contre 3 et avec 1 abstention. Nombreuses ont été les divergences sur le texte. Vous en trouverez une bonne série dans le dépliant sous forme de propositions de minorité.

Il est nécessaire de comprendre la logique de la proposition de la majorité de la commission, qui a été préparée avec l'aide de l'administration. Il faut d'abord préciser que l'article 33, et en particulier son alinéa 1er, naturellement dans la version de la majorité de la commission, ne contient pas une liste de droits individuels. C'est l'alinéa 2 qui en parle. La proposition de minorité VIII, mais indirectement aussi la proposition de minorité IX voudraient autre chose, mais il est clair que si on devait les adopter, l'on créerait une situation de totale confusion au titre 2 de cette constitution, et l'on irait bien au-delà d'une opération de mise à jour.

L'article 33 contient pour ainsi dire un programme social, mais un programme que la Confédération comme les cantons ne sont tenus de réaliser que si d'autres normes légales, dans la constitution ou dans les lois, le prévoient. La réalisation du programme est donc confiée au législateur et subordonnée aux moyens disponibles.

L'article 33, dans la version de la majorité de la commission, prévoit trois alinéas, une division en trois thèmes:

1. celui qui déclare que «l'initiative privée et la responsabilité individuelle constituent un fondement de l'activité sociale» (al. 1aa);

2. celui qui se réfère aux assurances sociales (al. 1a);

3. celui qui définit les buts sociaux que l'Etat doit s'efforcer de remplir (al. 1er).

L'alinéa 1aa a été introduit par la majorité de la commission. Il a la valeur d'une déclaration de principe. Le Conseil fédéral avait prévu de rappeler ce principe dans l'introduction de l'alinéa 1er de son projet, en précisant que l'intervention de l'Etat devait être considérée comme subsidiaire: «En complément de l'initiative et de la responsabilité privées ....»

L'alinéa 1a se réfère aux assurances sociales. Le Conseil fédéral prévoyait de s'y référer à la lettre a de l'alinéa 1er, après la citation que je viens de faire. La majorité de la commission a considéré que l'obligation principalement de la Confédération, mais aussi des cantons, de prévoir des assurances «contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin ou du veuvage» ne pouvait pas être définie comme subsidiaire à l'initiative privée et à la responsabilité individuelle.

Pour cette raison, elle a créé un alinéa spécial et l'a placé devant la liste des buts sociaux. Par cette modification de la structure de l'article, elle a aussi évité le paradoxe du projet du Conseil fédéral qui pouvait donner l'impression que des assurances sociales, alinéa 1er lettre a, ne pouvaient pas découler des droits justiciables aux prestations.

Il reste l'alinéa 1er, qui est en fait le troisième et qui rappelle le principe de l'intervention subsidiaire de l'Etat dans les domaines sociaux et prévoit la liste des buts. Avant d'examiner ces buts, je crois devoir faire un bref commentaire sur les différentes propositions de minorité et individuelles sur lesquelles vous devrez voter.

La minorité II propose une version réduite de l'article 33 que la majorité ne peut pas accepter, surtout à cause de son alinéa 3 qui prévoit que l'aide de l'Etat est subordonnée à l'absence de faute de la part de celui qui est tombé dans la détresse. Il est évident que cette proposition a un contenu punitif qui ferait faire un très grand pas en arrière à notre système de sécurité sociale. Dans ce sens, la proposition ne peut pas avoir place dans une mise à jour.

Les minorités III et IV ne veulent pas de la déclaration de principe de l'alinéa 1aa. Je ne crois pas devoir faire de commentaire, car il s'agit évidemment d'une divergence de nature idéologique et personne ne changera d'avis. En outre, les propositions de minorité III et Alder demandent de rejeter l'alinéa 1a, qui parle des assurances sociales, et prévoient d'en rester à la version du Conseil fédéral, mais en éliminant, soit le principe de la subsidiarité de l'intervention de l'Etat, soit l'indication qu'elle est possible seulement dans la limite des moyens disponibles. La proposition de minorité IV (subsidiaire, au cas où celle de la minorité III serait rejetée), reprend l'alinéa 1a, donc le principe de la subsidiarité, mais ne veut pas de l'indication explicite de la limite des moyens disponibles avant la liste des buts sociaux. C'est tout pour les principes généraux qu'on a voulu vous proposer.

Il me reste à vous expliquer les modifications de la liste des buts sociaux proposés par le Conseil fédéral. Je commence par les propositions de la majorité de la commission. Substantiellement, elle vous propose de réduire la lettre a en disant que l'Etat s'engage à ce que toute personne bénéficie de la sécurité sociale. C'est la conséquence de la décision de créer l'alinéa 1a, celui des assurances sociales. Pour cette raison, il faut rejeter la proposition de minorité III qui ne ferait que répéter à la lettre a les mêmes notions que celles introduites à l'alinéa 1a par la majorité de la commission.

La deuxième proposition de la majorité de la commission, c'est celle d'ajouter une lettre bbis à l'alinéa 1er en faveur de la protection et de l'encouragement de la famille en tant que communauté d'adultes et d'enfants. Pour le reste, la majorité de la commission en est restée à la version du Conseil fédéral.

J'en viens aux propositions sur les différentes lettres. A l'alinéa 1er lettre a, je l'ai déjà dit, je vous demande de soutenir la proposition de la majorité de la commission. A la lettre b, on a une proposition de la majorité, une proposition de minorité V et une proposition Alder. La majorité veut que



toute personne bénéficie des «soins nécessaires à sa santé». La minorité V veut que toute personne bénéficie des «soins médicaux appropriés à sa santé». M. Alder propose une version légèrement différente du texte allemand proposé par la minorité. Nous, les rapporteurs, nous sommes mis d'accord avec le président sur le fait de prendre une décision concernant le texte français et de faire après, par l'intermédiaire de la Commission de rédaction, l'adaptation en langue allemande. Il faudra décider alors si l'on veut que toute personne bénéficie des soins nécessaires à sa santé ou des soins médicaux appropriés à sa santé, ce qui va un peu plus loin que le minimum indispensable.

A la lettre bbis, on a la proposition de la majorité de la commission qui veut introduire un principe d'intervention de l'Etat en faveur des familles. La proposition Keller Christine va, elle, dans le sens d'une extension et d'une limitation de la portée de la disposition introduite par la majorité de la commission. L'extension, c'est qu'elle ne veut pas seulement que les familles soient protégées et encouragées, mais aussi aidées. La limitation, c'est que cette protection, cette aide, cet encouragement doivent être seulement donnés en ce qui concerne les coûts qu'occasionne un enfant. Le problème se pose donc de savoir s'il faut ajouter ce principe de l'aide et s'il faut limiter cette intervention des collectivités publiques aux frais d'entretien des enfants. La majorité évidemment reste sur ses positions.

A la lettre e, il y a une proposition de minorité VI. La majorité demande qu'on introduise le principe du droit à une formation initiale et à une formation continue, la minorité demande une formation initiale, un perfectionnement et une formation continue.

C'est évidemment quelque chose de plus et je vous demande d'en rester à la proposition de majorité de la commission.

Voilà pour les propositions qui ont à voir avec les différents buts fixés, prévus par le Conseil fédéral et la majorité de la commission.

A l'alinéa 2 que j'ai déjà évoqué, le projet du Conseil fédéral indique: «Aucun droit subjectif à des prestations de l'Etat ne peut être déduit directement des buts sociaux» (première phrase), puis «la loi détermine à quelles conditions un tel droit existe» (deuxième phrase). Le Conseil des Etats et la majorité de la commission de votre Conseil veulent laisser la première phrase, qui est indispensable, et biffer la deuxième, qui est inutile, car il est évident que s'il y a des droits, ce sont les lois qui en déterminent les conditions d'existence.

Les propositions de minorité VIII et de minorité IX veulent changer ce texte. La proposition de minorité VIII, dont j'ai déjà parlé, voudrait biffer l'alinéa 2 de l'article 33. La minorité IX veut biffer la première phrase de l'alinéa 2 du projet, c'est-à-dire: «Aucun droit subjectif à des prestations de l'Etat ne peut être déduit directement des buts sociaux.» Cette dernière proposition de minorité IX est en soi inutile et sans effet, même si elle voulait en avoir un. Elle vise à renforcer l'effort des collectivités publiques pour réaliser les buts sociaux constitutionnels, mais elle ne fait que déclarer explicitement que leur concrétisation reste du domaine du législateur. Elle est donc évidemment inutile.

La proposition de minorité VIII, quant à elle, est dangereuse, car si elle devait être acceptée, elle créerait une totale confusion entre les deux chapitres du titre 2 de cette constitution: «Droits fondamentaux», d'un côté, et «Buts sociaux», de l'autre. Elle veut remettre en question le travail qui a été fait par le Conseil fédéral et par la commission en essayant de créer des droits là où le projet ne veut qu'indiquer des buts.

Je vous demande de rejeter la proposition de minorité VIII.

**Gross Jost (S, TG),** Berichterstatter: Der Bundesrat schreibt in seiner Botschaft, die Sozialstaatlichkeit gehöre zu den identitätsstiftenden Elementen der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Die Schweiz verstehe sich unzweifelhaft als sozialer Bundesstaat. Die sozialstaatliche Dimension müsse deshalb gleichwertig und gleichgewichtig neben der freiheitlich-rechtsstaatlichen Dimension, der demokratischen Dimension und der bundesstaatlichen Dimension sowie der

ökonomischen Dimension zum Ausdruck kommen. Die Aufnahme von Sozialzielen in der neuen Verfassung sei sozial- und verfassungspolitisch unabdingbar.

Der Bundesrat und mit ihm die Verfassungskommission betrachten diese Bestimmung somit als einen der Kerninhalte, wenn nicht gar als einen der Schicksalsartikel der neuen Bundesverfassung.

Der Antrag der Minderheit I (Föhn) ist deshalb abzulehnen, weil er diesen verfassungs- und sozialpolitischen Grundkonsens in Frage stellt. Herr Föhn hat in diesem Zusammenhang von Schlagworten gesprochen. Er hat gesagt, in die Verfassung gehörten keine Ziele. Er übersieht, dass schon der jetzige Artikel 2 der Bundesverfassung, der sogenannte Zweckartikel, die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt ausdrücklich vorschreibt. Man könnte hier sagen, dass mit dieser Bestimmung eine der ältesten Sozialstaatsklauseln in der europäischen Verfassungsgeschichte überhaupt vorliegt. Es kann keine Rede davon sein, dass diese aktualisierte Sozialstaatsklausel das Nachführungskonzept sprengen würde. Es hat viele Versuche gegeben, diesen Artikel in der sozialpolitischen Stossrichtung zu präzisieren, zu verstärken oder auszuweiten, zum Beispiel durch eine stärkere Betonung der Subsidiarität staatlichen Handelns.

Die vorliegende Fassung der Kommissionsmehrheit ist ein ausgewogener Kompromiss mit Konzessionen auf beiden Seiten. Dabei war sich die Kommission bezüglich der rechtlichen Wirkungen dieser Sozialziele einig. Artikel 33 verankert weder individuelle Rechte des einzelnen im Sinne sozialer Grundrechte noch Handlungspflichten des Bundes im Sinne verpflichtender Gesetzgebungsaufträge. Artikel 33 statuiert somit nur – aber immerhin programmatische – für die Sozialpolitik massgebende Ziele, die zum Beispiel bei der verfassungskonformen Auslegung und Anwendung zu berücksichtigen sind.

Herr Schmid Samuel hat von einer Art Vision der künftigen sozialen Sicherheit in diesem Land gesprochen: Anregung und Anweisung, nicht bindende Verpflichtung des Gesetzgebers. Mehr würde das Nachführungskonzept nach Auffassung der Kommissionsmehrheit sprengen, könnte aber – daran ist zu erinnern – allenfalls Gegenstand einer Variantenabstimmung sein.

Zu den einzelnen Absätzen:

In Absatz 1aa wird neu der Grundsatz privater Initiative und persönlicher Verantwortung an den Anfang gestellt. Der Minderheitsantrag III (Vollmer) lautet auf Streichung dieses Absatzes, da die allgemein anerkannten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit unbestritten seien. Ebenso sei die entsprechende Einschränkung «im Rahmen der verfügbaren Mittel» unnötig. Der Minderheitsantrag II (Schlüer) will eine noch stärkere Betonung der Selbstverantwortung mit der nach Auffassung der Kommissionsmehrheit rechtswidrigen Verankerung des Verschuldensprinzips in der sozialen Fürsorge verbinden.

Das sprengt nun aber unzweifelhaft das Nachführungskonzept, das bei der Sozialhilfe vom verschuldensunabhängigen Bedarfsprinzip ausgeht. In diesem Zusammenhang hat unser ehemaliger Ratskollege Couchepin auf das Beispiel des in soziale Not geratenen Alkoholikers verwiesen; dort stiesse man mit dem Vorwurf des Selbstverschuldens neben grundsätzlichen Bedenken auch auf unlösbare praktische Probleme.

Absatz 1a verweist auf die grundlegenden Ziele der verschiedenen Zweige der Sozialversicherung in ihren auf elementare Lebensrisiken ausgerichteten Schutzwirkungen: Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung oder Verwitwung. Hier gilt das Subsidiaritätsprinzip nicht, da der einzelne bei den versicherten Risiken einen unmittelbaren subjektiven Leistungsanspruch hat. Damit ist einer berechtigten Kritik von alt Bundesrat Tschudi, die unser Kollege Gysin Remo aufgenommen hat, Rechnung getragen worden. Dies ist eine der eingehend diskutierten Präzisierungen und Verbesserungen des bundesrätlichen Entwurfes, die mit 11 zu 8 Stimmen bei 10 Enthaltungen angenommen worden ist. Der Anspruch wird durch die bereits vorgestellte Formulierung «im Rahmen ihrer verfügbaren Mittel» einge-

schränkt. Hier verweise ich auf den Streichungsantrag der Minderheit III (Vollmer) und auf den Eventualantrag der Minderheit IV.

Absatz 1 nennt die Bereiche der ergänzenden Sozialpolitik und Sozialhilfe: Pflege, Arbeit, Wohnung, Bildung und gesellschaftliche Integration von Kindern und Jugendlichen als sozialpolitische Ziele. Dieser Enumeration wird die umfassende Zielsetzung der Teilhabe am System der sozialen Sicherheit vorangestellt; dies setzt mündige Bürger und Bürgerinnen mit subjektiv durchsetzbaren Rechten voraus.

Gegenüber dem bundesrätlichen Entwurf wird neu die Familienpolitik aufgeführt. Dazu liegt ein Einzelantrag Keller Christine vor, der der Kommission nicht vorgelegen hat. Er will den Familienartikel um die Berücksichtigung der Kinderkosten, deren Abgeltung durch Familien- und Kinderzulagen an sich ein Bestandteil der Sozialstaatlichkeit ist, erweitern.

In redaktionelle Probleme geraten wir bei Absatz 1 Litera b, beim Bereich der medizinischen Versorgung. Hier ist die Situation kompliziert. Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen, von der französischen Fassung auszugehen, weil diese eine klarere Alternative präsentiert. Die Mehrheit möchte hier in der französischen Version von «soins nécessaires à sa santé» sprechen, was in etwa dem Bereich der Grundversicherung in der sozialen Krankenversicherung entspricht, also einem Minimum an medizinischer Versorgung. Die Minderheit V (Zbinden) geht etwas weiter. Sie spricht von «soins médicaux appropriés à sa santé». In der deutschen Sprache ist die Sache komplizierter, weil wir eine unklare Terminologie haben. Der Entwurf des Bundesrates enthält nur den Begriff «Pflege». Herr Zbinden wollte «Pflege» durch «angemessene medizinische Versorgung» ersetzen. Dieser Antrag ist abgelehnt worden. Herr Alder hat ihn wiederaufgenommen, indem er die medizinische Versorgung und die Pflege verbindet.

Ich möchte Ihnen beantragen, über die klarere Alternative in der französischen Fassung abzustimmen und die deutsche Fassung der Redaktionskommission zu überlassen. Das würde es Herrn Alder allenfalls auch erlauben, seinen Minderheitsantrag zugunsten des Antrages der Minderheit V (Zbinden) zurückzuziehen.

Dann möchte ich noch darauf hinweisen, dass ich den Minderheitsantrag VII zurückgezogen habe, weil das Gleichstellungsgebot zugunsten der Behinderten nun im Grundrechtsteil (Art. 7 Abs. 4) unmittelbar berücksichtigt wurde.

In Absatz 2 wird klargestellt, dass aus den Sozialzielen keine unmittelbaren Leistungsansprüche abgeleitet werden können. Die Mehrheit der Kommission wollte dies verdeutlichen, auch wenn es – eben in deutlichem Unterschied zu den sogenannten sozialen Grundrechten – in der staatsrechtlichen Lehre und in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unbestritten ist. Die Minderheit IX (Gross Jost), vertreten durch Frau Maury Pasquier, möchte in diesem Punkt zur bundesrätlichen Fassung zurückkehren und den Satz beginnen mit: «Das Gesetz bestimmt ....» Ich empfehle Ihnen namens der Verfassungskommission die sehr eingehend diskutierte Kompromissformel. Sie ist kein fauler Kompromiss, weil sie das Verhältnis zwischen primärer Sozialversicherung und subsidiärer Sozialpolitik und Sozialhilfe verdeutlicht. Auch wenn die doppelte Erwähnung des Subsidiaritätsprinzips – ich verweise auf Artikel 3b des Verfassungsentwurfes – einige meiner Fraktionskollegen und -kolleginnen stört – sie stört auch mich –: Eine wirklich materielle Einschränkung bedeutet sie nicht, denn Verhältnismässigkeit und Subsidiarität des staatlichen Mitteleinsatzes sind in unserem Gemeinwesen selbstverständlich. Diese Sozialziele sind keine wirklichkeitsfremden Utopien, sondern Ausdruck der sozialpolitischen Wirklichkeit. Wer das bestreitet, möchte den Staat um die Sozialstaatlichkeit in diesem Land amputieren.

Ich möchte Sie bitten, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen und damit dem sozialen Grundkonsens in diesem Land Rechnung zu tragen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Die Schweiz ist ein liberaler Rechtsstaat. Das haben wir einerseits in Artikel 4 festgeschrieben, wo wir die Grundsätze staatlichen Handelns fest-

halten, andererseits jetzt erstmals in diesem umfassenden Katalog der Freiheitsrechte, wie wir sie gestern hier behandelt und beschlossen haben. Die Schweiz ist aber auch ein sozialer Staat. Da hat sich uns die Frage gestellt, wie wir die soziale Dimension unseres Bundesstaates in der Verfassung am besten darstellen. Wir schlagen Ihnen vor, das vor allem mit drei Mitteln zu tun: erstens einmal mit ganz wenigen klagbaren Sozialrechten, welche jede Bürgerin und jeder Bürger nötigenfalls eigenständig vor den Gerichten durchsetzen kann. Die beiden klagbaren Sozialrechte haben wir bereits gestern behandelt. Es handelt sich einerseits um das Recht auf Hilfe in Notlagen oder das Recht auf Existenzsicherung, wie es das Bundesgericht genannt hat. Andererseits handelt es sich um das Recht auf unentgeltlichen, ausreichenden Grundschulunterricht. Das sind im Rahmen der nachgeführten Bundesverfassung die beiden klagbaren Sozialrechte.

Das zweite Mittel sind – wie schon heute – die sozialpolitischen Zuständigkeitsnormen im siebten Abschnitt der Verfassung. Ich verweise vor allem auf die Artikel 99 bis 111, wo es um die Kompetenzen in den Bereichen Wohnen, Arbeiten, soziale Sicherheit und Gesundheit geht. Eine Sozialkomponente findet sich auch im Bereich der Wirtschaftsordnung in Artikel 85.

Als drittes Mittel schlagen wir Ihnen – übrigens in vollständiger Übereinstimmung mit den neueren Kantonsverfassungen des Kantons Bern, des Kantons Appenzell Ausserrhoden und des Kantons Tessin – einen Artikel betreffend Sozialziele vor. Diese Sozialziele vermitteln keinerlei klagbare Rechte; sie sind programmatischer Natur. Sie sollen der künftigen Politik im Bereich des Sozialen aber die Richtung weisen, und sie verpflichten Bund und Kantone dazu, diese Sozialziele in ihrer jeweiligen Politik anzustreben. Dieser Artikel 33 schafft andererseits – das ist die negative Abgrenzung – keine individuellen Rechte, sondern verankert in programmatischer Weise Ziele, die von Bund und Kantonen anzustreben und möglichst zu realisieren sind. Sie sind allerdings über das gesamte staatliche Handeln hinweg als richtungweisend zu beachten, und zwar sowohl vom Bund als auch von den Kantonen. Sie entfalten ihre Wirkung daher nicht nur im sozialpolitischen Bereich im engen Sinn, sondern sind auch in anderen Bereichen staatlicher Aktivität zu beachten. Sie begründen aber keinerlei neue Kompetenzen für das staatliche Handeln, sondern sind im Rahmen der vorbestehenden Kompetenzen von Bund und Kantonen zu nutzen.

Wichtig ist sodann für den Bundesrat, dass auch klar gesagt wird, dass das Erreichen dieser Sozialziele subsidiär, zusammen mit der privaten Initiative, realisiert werden soll. Diese Relativierungen werden im entsprechenden Artikel also genug deutlich gemacht, und der ganze Artikel bewegt sich – wie übrigens auch die genannten Beispiele kantonaler Verfassungen zeigen – eindeutig im Rahmen der Nachführung. Zur Ausgestaltung von Artikel 33: Die Fassung der nationalrätlichen Kommission hat gegenüber der Fassung des Bundesrates meines Erachtens vor allem zwei Vorteile: Ein Vorteil liegt in Absatz 1a, in dem, wie ausgeführt worden ist, aufgrund eines wichtigen Artikels von alt Bundesrat Tschudi klargestellt wird, dass die Ansprüche an unsere Sozialversicherungen – also an die AHV, die IV und die anderen Sozialversicherungen – nicht an das Subsidiaritätsprinzip gebunden sind, sondern sich direkt aus den geltenden Gesetzen über die Sozialversicherung ableiten.

Der zweite Vorteil der Kommissionsfassung liegt sodann in Litera bbis, in der die Familienförderung aufgeführt wird. Diese Verbesserungen der bundesrätlichen Fassung sind aus unserer Sicht zu begrüssen.

Zu den Minderheitsanträgen: Herr Föhn möchte diesen Artikel über die Sozialziele generell streichen. Das stünde komplett im Widerspruch zu allen neuen Kantonsverfassungen. Ich habe sie genannt; das sind ja nicht revolutionäre Kantone, wenn ich die Beispiele Appenzell Ausserrhoden, Tessin und Bern nennen darf. Sozialziele sind heute ein allgemeines anerkanntes Mittel zur verfassungsrechtlichen Darstellung der modernen Sozialstaaten, zu denen Bund und Kantone geworden sind. Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit I (Föhn) abzulehnen.

Der Antrag der Minderheit II (Schlüer) bringt ein total anderes Konzept, das auch systematisch nicht in die nachgeführte Bundesverfassung passt. Das zeigt sich vor allem in Absatz 3. Herr Schlüer führt damit das klagbare Sozialrecht auf Hilfe in Notlagen in diesen Artikel betreffend die Sozialziele ein, und das verträgt sich in keiner Weise miteinander. Wir haben das bereits in Artikel 10 klar als direkt durchsetzbares Sozialrecht geregelt.

Die Minderheit III (Vollmer) möchte die Subsidiarität streichen; das widerspricht unserem Verständnis dieser Sozialziele. Es geht doch nicht an, dass man die gesamte Gesundheitspflege, die Arbeits- und Wohnraumbeschaffung ausschliesslich zur Aufgabe des Staates – des Bundes und der Kantone – erklärt. Wir können alle diese Sozialziele – Gesundheitspflege, Arbeits- und Wohnraumbeschaffung – nur dann realisieren, wenn wir vor allem auch auf die private Initiative der Bürgerinnen und Bürger abstellen. Ich bitte Sie dringend, den Antrag der Minderheit III abzulehnen.

Zum Eventualantrag Alder: Die Einleitung, Herr Alder, gefällt mit eigentlich recht gut. «In Ergänzung zur Selbst- und Mitverantwortung», das gefällt mir sehr gut. Das könnte sogar eine Formulierung sein, die wir dann im Differenzbereinigungsverfahren aufnehmen könnten. Den Eventualantrag muss ich aber zur Ablehnung empfehlen, weil auch hier wieder der Verweis auf die Zuständigkeit und auf die verfügbaren Mittel fehlt.

Gleiches gilt für den Antrag der Minderheit IV (Gross Jost). Auch er möchte auf die verfügbaren Mittel verzichten. Die Ziele sind aber derart weit gehend, dass wir Illusionen wecken würden, wenn wir auf diesen Passus im Artikel betreffend die Sozialziele verzichten würden.

Beim Antrag der Minderheit V geht es vor allem um Terminologie. Der Bundesrat hat bewusst den Begriff der Pflege als Oberbegriff gewählt. Aber ich glaube, das ist, wie die Kommissionsreferenten gesagt haben, ein terminologisches Problem, das wir im Rahmen der Differenzbereinigung und mit der Redaktionskommission klären können.

Politisch wichtig sind die Anträge zu Absatz 2, vor allem der Antrag der Minderheit VIII (Jutzet). Sie möchte diesen Absatz ganz streichen. Politisch gesehen ist aber ganz entscheidend, dass wir hier klarmachen, dass es sich nicht um klagbare Sozialrechte handelt. Wären es klagbare Sozialrechte, dann wäre dieser Artikel zweifellos nicht mehrheitsfähig.

Ähnliches gilt auch für den Antrag der Minderheit IX, welche die Frage der Klagbarkeit offenlassen möchte. Das ist aber politisch eine derart entscheidende Frage, dass ich Ihnen empfehlen muss, auch den Antrag der Minderheit IX abzulehnen.

Der Antrag der Minderheit VI ist wiederum rein terminologischer Natur. Für den Bundesrat ist die Bildung der Oberbegriff; er beinhaltet auch die Ausbildung. Deshalb sind wir der Meinung, dass es bei der Fassung der Mehrheit und des Bundesrates bleiben könne.

Ich möchte Sie also bitten, der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen und alle Minderheitsanträge abzulehnen.

**Alder** Fredi (S, SG): Ich habe meinen Hauptantrag als Ergänzungsantrag zum Antrag der Minderheit V (Zbinden) eingereicht. Er konkurrenziert also den Antrag der Minderheit V nicht. Litera b soll beide Begriffe, medizinische Versorgung und Pflege, enthalten. Wie der Berichterstatter vorgeschlagen hat, wird die Redaktionskommission versuchen, die deutsche Fassung der französischen («soins médicaux appropriées à sa santé») anzupassen. In diesem Sinn braucht es hier keine Abstimmung: Beide Anträge, Ergänzungsantrag und Antrag der Minderheit V (Zbinden), sind dann identisch.

**Präsident:** Herr Alder, wenn Sie Ihren Antrag aufrechterhalten, bin ich gehalten, eine Abstimmung vorzunehmen. – Sie ziehen den Antrag zurück.

Ich nehme an, dass der Rat mit dem schriftlich vorgelegten Abstimmungsverfahren einverstanden ist. – Dies ist der Fall.

*Abs. 1aa, 1a – Al. 1aa, 1a*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit 117 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit III 60 Stimmen

*Abs. 1 Einleitung – Al. 1 introduction*

*Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire*

Für den Antrag der Mehrheit 117 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit III 60 Stimmen

*Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire*

Für den Antrag der Mehrheit 116 Stimmen  
Für den Eventualantrag Alder 62 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit 116 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit IV 62 Stimmen

*Abs. 1 Bst. a – Al. 1 let. a*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit 117 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit III 62 Stimmen

*Abs. 1 Bst. b – Al. 1 let. b*

**Präsident:** Herr Alder hat seinen Hauptantrag zurückgezogen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit 116 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit V 63 Stimmen

*Abs. 1 Bst. bbis – Al. 1 let. bbis*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit 118 Stimmen  
Für den Antrag Keller Christine 61 Stimmen

*Abs. 1 Bst. c, d – Al. 1 let. c, d*

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

*Abs. 1 Bst. e – Al. 1 let. e*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit VI 96 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit 79 Stimmen

*Abs. 1 Bst. f – Al. 1 let. f*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1 Bst. fbis – Al. 1 let. fbis*

**Präsident:** Der Minderheitsantrag VII (Gross Jost) ist zurückgezogen worden.

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag der Mehrheit 117 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit IX 63 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit 117 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit VIII 61 Stimmen

**Präsident:** Damit ist das Konzept der Mehrheit bereinigt. Wir stellen es dem Konzept der Minderheit II (Schlüer) und dann der Minderheit I (Föhn) gegenüber.

**Art. 33***Abstimmung – Vote**Eventuell – A titre préliminaire*

Für den modifizierten Antrag der Mehrheit 140 Stimmen  
 Für den Antrag der Minderheit II 37 Stimmen

*Definitive, namentliche Abstimmung**Vote définitif, nominatif*

(Ref.: 1923)

*Für den modifizierten Antrag der Mehrheit stimmen:**Votent pour la proposition modifiée de la majorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Antille, Baader, Banga, Bangerter, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlín, Berberat, Bircher, Blaser, Borel, Bosshard, Bühlmann, Bühner, Burgener, Carobbio, Cavadini Adriano, Chiffelle, Columberg, Comby, David, de Dardel, Deiss, Dormann, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Fehr Lisbeth, Filliez, Freund, Friderici, Gadiant, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Heberlein, Heim, Herczog, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Leu, Leuba, Loeb, Lötscher, Maître, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Mühlemann, Müller-Hemmi, Nabholz, Oehrli, Ostermann, Pelli, Philipona, Pidoux, Randegger, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruf, Ruffy, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Seiler Hanspeter, Semadeni, Stamm Judith, Strahm, Stump, Suter, Thanei, Theiler, Thür, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vermot, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Waber, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart (143)

*Für den Antrag der Minderheit I stimmen:**Votent pour la proposition de la minorité I:*

Aregger, Baumann Alexander, Bezzola, Binder, Bortoluzzi, Brunner Toni, Dettling, Dreher, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Frey Walter, Giezendanner, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Hess Otto, Kunz, Maspoli, Maurer, Moser, Scherrer Jürg, Schlüer, Schmied Walter, Speck, Stamm Luzi, Steinegger, Steinemann, Steiner, Stucky, Vetterli (32)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Bonny, Fritschi (2)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Béguelin, Blocher, Borer, Caccia, Cavalli, Christen, Dupraz, Frey Claude, Hegetschweiler, Loretan Otto, Marti Werner, Müller Erich, Pini, Raggenbass, Ruckstuhl, Simon, Spielmann, Steffen, Teuscher, Widrig, Zbinden, Ziegler (22)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenberger (1)

**Art. 34***Anträge der Kommissionen: BBI**Propositions des commissions: FF**Antrag Leuba*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition Leuba*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Art. 34a***Antrag der Kommission*

Streichen

*Antrag Leuba*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 34a***Proposition de la commission*

Biffer

*Proposition Leuba*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Art. 35***Anträge der Kommissionen: BBI**Propositions des commissions: FF**Antrag Leuba*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition Leuba*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Art. 35a***Antrag der Kommission*

Streichen

*Antrag Leuba*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 35a***Proposition de la commission*

Biffer

*Proposition Leuba*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Art. 36***Anträge der Kommissionen: BBI**Propositions des commissions: FF***Art. 37***Anträge der Kommissionen: BBI**Propositions des commissions: FF**Antrag Leuba*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition Leuba*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Art. 38***Anträge der Kommissionen: BBI**Propositions des commissions: FF***Art. 39***Antrag der Kommission**Mehrheit*

BBI

*Minderheit*

(Zbinden, Gross Andreas, Jutzet, Tschäppät, Zwygart)

*Abs. 1*

.... Einrichtungen schaffen, deren gesetzgeberische Entscheide entsprechender kantonaler Rechtsetzungen bedürfen. Sie können namentlich ....

*Abs. 2, 3*

BBI

**Art. 39***Proposition de la commission**Majorité*

FF

*Minorité*

(Zbinden, Gross Andreas, Jutzet, Tschäppät, Zwygart)

Al. 1

.... des institutions communes; les décisions d'ordre législatif prises par ces organisations et ces institutions doivent être intégrées dans les différents droits cantonaux concernés avant de pouvoir s'appliquer. Les cantons peuvent notamment ....

Al. 2, 3

FF

**Art. 40***Anträge der Kommissionen: BBI**Propositions des commissions: FF*

**Gysin Remo (S, BS):** Die Minderheit setzt sich dafür ein, dass alle drei Ebenen, Bund, Kantone und Gemeinden, nicht nur im Titel, wie im Nationalrat bereits vereinbart, sondern auch in Artikel 34 angesprochen werden.

Die Dreistufigkeit unseres Staatswesens gehört zur typisch schweizerischen Ausprägung. Es ist real existierend: Bund, Kantone und Gemeinden teilen sich tatsächlich die öffentlichen Aufgaben. Denken Sie an die sozialen und gesundheitspolitischen Aufgaben. Wir haben Kantonsspitäler und wir haben Gemeindepitäler. Ganz typisch ist diese Zusammenarbeit auch in der Drogenpolitik, in der Alterspolitik. Die Spitex ist auf kantonaler und auf Gemeindeebene organisiert. Die Alterspflegeheime sind Sache der Gemeinden. Aber auch ganz andere Bereiche wie die Raumplanung, die Regionalplanung oder ein aktuelles Projekt, die Volkszählung, ja die Statistik überhaupt, sind ohne das Dazutun aller drei Ebenen nicht denkbar. Es ist ein enges Zusammenspiel, und diese enge Zusammenarbeit ist nötig und auch Realität. Im bin ich mir nicht ganz sicher – wir haben diese Frage schon in der Kommission diskutiert –, ob die Formulierung «se partager les tâches» im französischen Text wirklich das ausdrückt, was wir meinen. Wir denken an die Zusammenarbeit, also eher an «collaborer». Das partnerschaftliche Element steht im Vordergrund, das Zusammenwirken der verschiedenen Ebenen ist angesprochen.

Zum Verhältnis der drei Ebenen zueinander ist folgendes zu sagen: Es bleibt gewährleistet, dass die Kantone die Gemeindeautonomie bestimmen. Das ist in Artikel 41 festgelegt. Andererseits ist in Absatz 3 von Artikel 34 auch klar der Grundsatz der Subsidiarität verankert: «Der Bund beachtet den Grundsatz der Subsidiarität.»

Es ist in Artikel 34 auch zu beachten, dass die Gemeinden insgesamt angesprochen sind. Die Differenzierung, z. B. zwischen grossen und kleinen Gemeinden, erfolgt dann in Artikel 41. Hier sind also St. Martin im Bündnerland, mit 20 Einwohnerinnen und Einwohnern, wie auch Zürich und Genf angesprochen.

Beide Kommunalverbände – der Schweizerische Gemeindeverband und der Schweizerische Städteverband – können das Anliegen der Minderheit denn auch voll unterstützen.

Der Bundesrat hat gegen die Aufnahme der Gemeinden hier und da so argumentiert, als ob die Gemeinden in der Verfassung überhaupt zum ersten Mal erwähnt würden. Doch sind die Gemeinden auch in der heutigen Verfassung mehrfach explizit angesprochen. Ich erinnere an Artikel 41bis, wo Bundes- sowie Kantons- und Gemeindesteuern angesprochen sind. Auch in Artikel 41ter und in Artikel 110 sind die Gemeinden angesprochen.

Die Bundesverfassung geht auch sonst auf vergleichbare Besonderheiten ein. Sie erwähnt zum Beispiel die Alpen oder die Berggebiete oder die Moorlandschaften. Warum sollen also in Artikel 34 die Gemeinden nicht genannt werden?

Eine Bemerkung an die Kantone: Es ist heute sehr viel Bewegung zwischen den Gemeinden zu beobachten – genauso wie zwischen Bund und Kantonen und selbstverständlich auch zwischen Kantonen und Gemeinden. Das soll auch so sein. Die Kantone beanspruchen zum Beispiel heute mehr Kompetenzen im Bereich der Aussenpolitik, einem klassischen Bundesbereich. Diese sollen sie auch bekommen. Aber sie sollen dann nicht so tun, als müsse die übrige Schweiz völlig starr bleiben. Wenn die Gemeinden hier für

sich auch eine stärkere Betonung verlangen, entspricht das eigentlich dem Verhalten, das die Kantone selbst zeigen.

Ich bitte Sie: Erwähnen Sie in Artikel 34 alle drei Ebenen, inklusive der Gemeinden.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Comme j'en ai pris l'habitude, je vous propose, à ces articles, d'adhérer aux décisions du Conseil des Etats.

Il m'apparaît qu'il s'agit d'abord d'une question de systématique. Si vous relisez la solution décidée par le Conseil des Etats, vous constatez que, du point de vue de la systématique, elle est supérieure au projet du Conseil fédéral.

On a trois articles: 34a, 35 et 35a. L'article 34a traite des tâches de la Confédération; l'article 35 de celles des cantons; l'article 35a des principes de la collaboration entre la Confédération et les cantons. Ce sont ceux-là qui m'intéressent. La présentation est tout à fait claire et absolument compréhensible du point de vue formel. Cette disposition est meilleure que celle du projet du Conseil fédéral auquel la commission s'est ralliée.

Ensuite, vous constatez que le style utilisé par le Conseil des Etats est aussi beaucoup plus clair et beaucoup plus simple. Article 34a alinéa 1er: «La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la constitution.» Alinéa 2: «Elle n'assume que les tâches qui réclament une réglementation uniforme.» Je crois qu'on a vraiment tout dit avec ces deux phrases.

A l'article 35, le Conseil des Etats dit: «Les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences.» A l'article 35a, il explique comment ils collaborent entre eux; à l'article 36, comment ils participent au processus de décision au niveau fédéral. Il y a donc là véritablement une systématique qui nous paraît très supérieure à la systématique du projet du Conseil fédéral, qui commençait par parler de la collaboration puis, ensuite, disait ce qu'étaient les cantons. C'est véritablement beaucoup moins clair.

En ce qui concerne l'article 37, la formulation du Conseil des Etats à l'alinéa 1er me paraît aussi supérieure: «Les cantons mettent en oeuvre le droit fédéral conformément à la constitution et à la loi.» Le Conseil fédéral avait ajouté une phrase: «Ils n'y sont contraints que si la constitution ou la loi les y obligent.» Si vous reprenez le message, vous voyez que c'est pour répondre à une crainte des cantons qui avaient peur que, par des ordonnances ou par des décisions du Conseil fédéral, on puisse les obliger à exécuter telle ou telle tâche supplémentaire, bien sûr toujours à leurs frais. A mon sens, la formulation du Conseil des Etats exclut ce risque puisqu'elle dit: «... conformément à la constitution et à la loi». La loi ici est comprise au sens formel du texte; il faut donc une loi au sens formel pour que les cantons soient obligés d'appliquer le droit fédéral. Cela me paraît juste, c'est voulu par le Conseil fédéral, c'est repris dans un style plus bref et plus clair par le Conseil des Etats.

En conséquence, je vous prie d'abord de suivre la présentation du Conseil des Etats, section 1a, section 2a, puis, à l'article 37, très précisément, de reprendre aussi le texte du Conseil des Etats tel qu'il figure sur le dépliant.

**von Allmen Hansueli (S, BE):** Ich bitte Sie im Namen der SP-Fraktion, dem Antrag der Minderheit Gysin Remo zu Artikel 34 zuzustimmen. Dieser Artikel – wie dann auch Artikel 41 – ist für Gemeinden und Städte von entscheidender Bedeutung.

In meiner Eigenschaft als Präsident der parlamentarischen Gruppe «Kommunalpolitik» und als Stadtpräsident habe ich am 19. September 1996 die Motion «Föderalistische Zusammenarbeit im Bundesstaat» (96.3414) eingereicht. Die Mehrheit dieses Rates – 115 Kolleginnen und Kollegen – hat damals den Vorstoss unterzeichnet und erinnert sich hoffentlich noch daran. Ich darf schon jetzt feststellen, dass wesentliche Punkte dieser Motion von der Mehrheit der Verfassungskommission übernommen wurden, und möchte den Mitgliedern der Kommission unseres Rates dafür danken. Was aber noch fehlt, ist eine Bestimmung, welche die Partnerschaft

von Bund, Kantonen und Gemeinden in unserem dreistufigen Staat zum Ausdruck bringt.

Die bundesstaatliche Zusammenarbeit hat sich, das wissen Sie alle, derart entwickelt, dass die Gemeinden als Bestandteil unseres föderalistischen Staates beim Vollzug von Bundesmassnahmen nicht mehr wegzudenken sind. Heute erfordern auch rein praktische Probleme in verschiedenen Bereichen wie Ausländerpolitik, Asylpolitik, Verkehr, Drogen, Raumplanung, usw. eine partnerschaftliche Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden. Dies hat letztlich auch 1700 Exekutiven von Städten und Gemeinden dazu bewogen, in einer Eingabe an die eidgenössischen Räte zu verlangen, dass die neue Verfassung die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden zum Ausdruck bringe. Ich ersuche Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit zu Artikel 34 Absatz 1 zuzustimmen. Damit anerkennen Sie in der Verfassung die Partnerschaft von Bund, Kantonen und Gemeinden. Eine Gefahr der Einschränkung der kantonalen Organisationsautonomie besteht nicht, da diese in Artikel 41 Absatz 1 ausdrücklich festgehalten wird.

**Engelberger Edi (R, NW):** Bereits beim Eintreten habe ich auf die besondere und wertvolle Mitwirkung der Kantone hingewiesen, die mit Schwergewicht am 3. Titel «Bund und Kantone» mitgearbeitet haben. Schon im Vorfeld haben diese Gespräche zwischen der Verwaltung und der Konferenz der Kantonsregierungen stattgefunden, und sie wurden dann in der Subkommission 3 und auch in der ständerätlichen Kommission intensiv fortgeführt. Denn Zielsetzung musste es sein, dieses Kapitel im Einverständnis mit den Kantonen und ihren Vertretern auszugestalten. Wegweisend für uns war auch, dass wir einen modernen, gelebten Föderalismus zum Ausdruck bringen können und dass insbesondere das kooperative Verhältnis und das Zusammenwirken von Bund und Kantonen im Sinne der Subsidiarität und Solidarität zum Ausdruck kommt.

In dieser Art wurde dann in der FDP-Fraktion auch sehr engagiert diskutiert; es wurden die beiden Varianten der nationalrätlichen und der ständerätlichen Kommission besprochen. Nachdem die Kantone klar signalisiert haben, dass sie der Systematik der ständerätlichen Kommission zustimmen können, kann die FDP-Fraktion dem Antrag Leuba zustimmen. Die Fassung des Ständerates enthält eine Systematik, die durch Klarheit und Übersichtlichkeit besticht und im Abschnitt 1a die Kompetenzverteilung zwischen den beiden Ebenen Bund und Kantone klar festhält, und zwar einerseits in Artikel 34a Absatz 1 und andererseits in Artikel 35. Ebenso erhält in Abschnitt 2a, in Artikel 35a ff., das Zusammenwirken von Bund und Kantonen ganz klare Grundsätze. Ebenso kommt der Idee der Subsidiarität in Artikel 34a Absatz 2 und der Idee der Solidarität in Artikel 35a eine grosse Bedeutung zu.

Aufgrund dieser Ausgangslage und der positiven Mitwirkung der Kantone stimmt die FDP-Fraktion der Fassung des Ständerates zu. Das gleiche gilt auch für Artikel 37 (Antrag Leuba), wo in Absatz 3 die ausreichenden Finanzquellen und ein angemessener Finanzausgleich für die Kantone formuliert werden. Im weiteren sagen wir ja zu den Artikeln 38 bis 40 in der Fassung der Kommission bzw. der Mehrheit. In Artikel 34 lehnen wir den Antrag der Minderheit Gysin Remo ab.

Abschliessend beantrage ich Ihnen, den Anträgen Leuba und bei den Artikeln 38 bis 40 der Kommission bzw. der Mehrheit zuzustimmen und damit keine zusätzlichen und unnötigen Differenzen zum Ständerat zu schaffen.

**Zwygart Otto (U, BE):** Die LdU/EVP-Fraktion wird im Prinzip überall der Mehrheit zustimmen, mit Ausnahme von Artikel 39.

Bei Artikel 39 beantragt die Minderheit Zbinden, dass die verschiedenen Ebenen, die es in der Zwischenzeit gegeben hat, legitimiert werden. Es ist störend, dass es in unserem Land Behörden gibt, die für die Bevölkerung direkt wirksame Beschlüsse fassen, ohne dass sie eine demokratische Legitimation haben. Wenn Finanzdirektorenkonferenz, Erziehungs-

und Sanitätsdirektorenkonferenz in Aktion treten, dann hat das direkt Wirkungen für die Bevölkerung. Aber diese Institutionen sind niemandem direkt rechenschaftspflichtig. Sie ernennen sich selber, einzelne Personen haben vielleicht in ihrem Parlament eine Nominierung erfahren, aber die Nominierung erfolgte nicht als Ganzes; sie ist auch bei den Behörden auf den unteren Stufen nicht immer gegeben. Es braucht eine klare Delegation von unten nach oben, und die fehlt hier. Der Artikel 39 gibt ein wenig Gegensteuer, und das scheint uns sinnvoll, denn es ist ja absehbar, dass in Zukunft diese Institutionen vermehrt Bedeutung bekommen. Deshalb müssen wir auch die rechtliche Absicherung demokratisch vollziehen, diesen Schritt legitimieren.

**Berberat Didier (S, NE):** A notre sens, la version adoptée par le Conseil des Etats, en ce qui concerne l'article 34 du projet de constitution, n'est pas du tout satisfaisante. En effet, si l'on veut parler de partenariat et de partage des tâches, il nous semble indispensable de citer les communes à côté de la Confédération et des cantons. Relevons que les communes sont de loin antérieures, et existent depuis bien plus longtemps que les cantons et la Confédération, et représentent toujours la cellule de base de notre vie politique. Rappelons également que les associations de communes – cela a déjà été fait d'ailleurs –, que ce soit l'Association des communes suisses ou l'Union des villes suisses, ont demandé que la nouvelle constitution mentionne ce principe de coopération entre les trois niveaux fédératifs, et que l'on inscrive dans notre loi fondamentale que les communes sont aussi partenaires dans l'accomplissement des tâches publiques. On doit aussi se souvenir que l'an passé, plus de 1700 exécutifs de villes et de communes, qui représentent plus de la moitié de la population suisse, ont adressé une pétition aux Chambres fédérales afin que ce principe de coopération entre les trois niveaux étatiques soit inscrit dans notre future constitution. C'est la raison pour laquelle je vous demande de soutenir la proposition de minorité Gysin Remo, qui a l'avantage de combler une lacune. Il faut bien être conscient du fait que, de nos jours, nombre de domaines relèvent simultanément de la compétence de nos trois niveaux d'organisation politique: pensons notamment à la politique de la drogue, à l'aménagement du territoire, aux transports publics ou à l'asile. Vu cette interpénétration, il est donc indispensable de prévoir dans notre constitution ce principe de coopération et de partenariat. Cela a déjà été rappelé, mais j'insiste sur le fait qu'en acceptant la proposition de minorité, vous irez dans le sens de la motion von Allmen qui concernait la collaboration fédéraliste au sein de l'Etat fédéral (96.3414), que nous avons été 115 dans cette salle à cosigner en 1996.

Concluons en disant qu'un article constitutionnel dans ce domaine est absolument nécessaire, mais pas suffisant. En effet, il faut aussi que les esprits changent, et que la Confédération et les cantons aient la volonté, lorsqu'ils agissent, de tenir compte des communes et des villes.

**Banga Boris (S, SO):** Angesichts der Präsenz im Saal muss ich fast davon ausgehen, dass unsere Kolleginnen und Kollegen nicht in Gemeinden, sondern in Kantonen wohnen.

Ich unterstütze den Antrag der Minderheit Gysin Remo und möchte auch gleich meine Interessenbindung offenlegen. Ich bin Stadtpräsident von Grenchen und damit auch Repräsentant sowohl im Schweizerischen Städteverband als auch im Schweizerischen Gemeindeverband. Ebenso habe ich zusammen mit Ihnen, mit 115 Kolleginnen und Kollegen, am 19. September 1996 die Motion von Allmen, die eine föderalistische Zusammenarbeit im Bundesstaat verlangt, unterzeichnet. Und last, but not least: Auch die Exekutive, der ich angehöre, hat die Petition für einen entsprechenden Verfassungsartikel unterzeichnet. Ich erinnere daran: Es waren insgesamt 1700 von 3000 Exekutiven.

Worum geht es?

1. Wir wollen die Nachführung des gelebten Verfassungsrechtes. Unser Staat besteht aus Bund, Kantonen und Gemeinden. Statt vieler Beispiele aus der Verfassung möchte ich bloss ein Zitat aus der gestrigen Stellungnahme des Bun-

desrates zum Bericht der GPK des Ständerates zum Vollzug der Bundespolitiken anführen: Der Bundesrat schreibt auf Seite 1: «Eine erhöhte Beteiligung der Kantone an der Ausarbeitung der Bundespolitik allein kann einen verbesserten Vollzug nicht in allen Fällen ermöglichen. In bestimmten Bereichen ist ein wirksamer Vollzug nämlich insbesondere von der Beteiligung der Städte und Gemeinden abhängig. Diese tragen zu einem wesentlichen Teil zur Umsetzung öffentlicher Aufgaben bei. Dem angemessenen Einbezug vor allem der Agglomerationen bei der Erarbeitung und beim Vollzug der sie betreffenden Politiken kommt in Zukunft besondere Bedeutung zu.» Ich warte auf die Akrobatik des Bundesrates, wenn er die gegenteilige Meinung vertritt.

2. Mit dem Antrag der Minderheit wird die projektbezogene Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden nicht nur ermöglicht, sondern verbessert. Stichworte seien hier die Ausländerpolitik, das Verkehrswesen, die Raumplanung, die Drogenpolitik und vieles mehr.

3. Es ist und bleibt eine Tatsache, dass dieser Minderheitsantrag allen Unkenrufen zum Trotz den Gesetzesvollzug über die Kantone und auch das besondere Verhältnis zwischen Bund und Kantonen respektiert.

4. Dass es sich hier um eine Nachführung handelt, kann ehrlicherweise nicht bestritten werden. Es wäre absolut eine Fiktion zu behaupten, dass die Gemeinden mit dem Bund nichts zu tun hätten. Das kann ich Ihnen aus langjähriger Erfahrung selber bestätigen. Die Gemeinden sind mit dem Bund als Teile der föderalistischen Gesamtordnung indirekt und direkt auf vielfältige Art und Weise verbunden.

**Präsidentin:** Die CVP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie die Mehrheit unterstützt.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Personne ne conteste que les communes sont évidemment une partie importante de nos institutions, mais elles sont représentées au niveau fédéral par les cantons. Ce ne sont tout de même pas les communes qui ont décidé de constituer la Confédération, ce sont les cantons qui se sont unis pour la créer.

La proposition de minorité Gysin Remo à l'article 34 aurait pour effet de noyer les cantons ou de les prendre entre l'enclume et le marteau, l'enclume de la Confédération et le marteau des communes. Les cantons seraient ainsi réduits à la portion congrue entre ces deux pouvoirs.

M. Banga nous a expliqué qu'il se demandait si nos collègues absents étaient des citoyens des cantons et pas des citoyens des communes: je lui demanderais s'il connaît beaucoup de communes qui ne sont pas incorporées dans un canton dans notre Confédération! Toutes les communes font partie d'un canton et sont représentées par les cantons. Ça ne signifie pas que, lorsqu'on légifère sur le plan fédéral, on ne doit pas tenir compte des besoins des communes. Certaines communes, et notamment les villes, ont des besoins spécifiques qu'il faut reconnaître clairement, mais que les habitants de ces villes, qui sont aussi sans doute conseillers nationaux, sont en mesure de représenter ici.

Je crois qu'il faut se répartir les tâches. Tenir compte des spécificités des communes et des villes, cela me paraît tout à fait important. Mais, si l'on ne veut pas noyer les cantons dans le dialogue avec la Confédération, il appartient aux cantons de déterminer quelles sont les tâches que les communes accomplissent à l'intérieur du canton. Si l'on reprend le texte de la proposition de minorité, on pourrait imaginer que la Confédération impose aux cantons de faire accomplir certaines tâches par des communes. C'est véritablement inacceptable. Si le canton entend les accomplir lui-même, ou, au contraire – la question ne se pose peut-être pas dans le canton de Bâle-Ville, c'est un autre problème –, c'est le canton qui détermine à quel niveau il entend voir s'accomplir les tâches, s'il délègue certaines tâches aux communes ou s'il les accomplit lui-même. Il y a aujourd'hui tout un mouvement qui se repose la question de savoir comment doivent se répartir les compétences entre canton et communes. C'est une importante question, mais ce n'est pas à la Confédération de la régler.

En ce qui concerne la proposition de minorité Zbinden à l'article 39, son auteur ne l'a pas encore développée. Mais nous avons entendu l'argumentation de M. Zwygart, et je dois dire que je n'arrive pas à la comprendre. M. Zwygart a dit, de manière peut-être un peu abrupte, que les chefs des départements, les conseillers d'Etat, n'avaient pas de légitimation démocratique. A ma connaissance, il n'y a pas en Suisse de conseiller d'Etat qui ne soit pas élu, en général au premier degré d'ailleurs, parfois au second. Tous les conseillers d'Etat sont élus, et à ce titre ils ont une légitimation. Ensuite, les conseillers d'Etat siègent en conférence. Alors, de deux choses l'une: ou bien, dans ces conférences, ils établissent un concordat intercantonal, lequel doit naturellement être ratifié par chaque canton selon les formes prévues par la législation cantonale. Nous savons, et vous savez tous qui avez siégé dans des Grands Conseils, que les Grands Conseils sont appelés à ratifier un certain nombre de concordats intercantonaux. La légitimité démocratique est ici parfaitement remplie.

Ou bien il s'agit d'accords administratifs, c'est-à-dire de décisions qui auraient pu être prises dans le canton au niveau du Conseil d'Etat. Le chef du département, selon le système collégial suisse, est responsable devant son Conseil d'Etat et ne peut pas prendre des décisions contraires à ce que souhaite son Conseil d'Etat. Par conséquent, la légitimité démocratique est respectée à tous les niveaux. L'adjonction proposée par la minorité Zbinden à l'article 39 alinéa 1er repose sur une idée juste – il faut la légitimité démocratique –, mais cette dernière est parfaitement réalisée dans le système actuel. Il n'est pas nécessaire de poser dans ce projet de constitution une règle qui est vraiment une règle de procédure, et pas de niveau constitutionnel.

**Vogel Daniel (R, NE):** Au-delà peut-être des questions juridiques, c'est vrai qu'il faut constater que les relations entre la Confédération et les villes sont bien réelles dans de nombreux domaines.

Dans de nombreux domaines, les cantons font office de courroie de transmission uniquement. Pour ne parler que de la nouvelle péréquation financière que les cantons discutent avec la Confédération, dans pas mal de ces derniers les résultats de la nouvelle péréquation financière seront transmis aux villes sans autre forme de procès, comme aux communes également. En matière de politique de la drogue, il y a là aussi, on l'a relevé, une certaine sensibilité dont il faut tenir compte.

En mentionnant le rôle des villes dans notre droit fondamental, il ne s'agit pas simplement de constater une réalité qui trouverait un ancrage dans la constitution. Il faut que ce soit plus qu'une mise à jour. Il faut que ce qui se fait actuellement, c'est-à-dire des relations quelquefois unilatérales, devienne une véritable collaboration. Je m'empresse de préciser qu'il ne s'agit pas de créer de nouveaux droits. En tant que membre de l'exécutif d'une ville moyenne – la troisième de Suisse romande – chaque fois que j'ai souhaité m'adresser à la Confédération, j'ai toujours été bien reçu, mais les premiers moments de la discussion ont toujours été consacrés à trouver les raisons qu'il peut y avoir pour que la Confédération entende les représentants d'une ville.

Il n'y a rien dans les dispositions fondamentales bien sûr, légales et réglementaires qui disent quelque part que les représentants d'une ville ont le droit d'être entendus dans un office. C'est dans cet état d'esprit que, quelquefois, les relations sont conduites et c'est malsain. C'est à ce titre-là qu'il faut renforcer le rôle des villes, mais de toutes les villes, Monsieur le Conseiller fédéral!, pas seulement des cinq ou six plus grandes villes qui ont peut-être déjà un certain crédit et une audience. J'aimerais vous entendre dire quelles seraient les villes appelées à être reconnues comme interlocutrices de la Confédération dans la mesure où nous modifierons notre droit fondamental, je l'espère.

Si, au siècle passé, il n'y avait que quelques pour cent d'habitants de notre pays qui habitaient les villes, au prochain siècle plus d'un habitant sur deux sera un citoyen. C'est une force nouvelle avec laquelle il faut compter, qui ne doit pas

combattre les cantons, mais qui doit trouver sa place dans notre charte fondamentale.

**Zbinden Hans (S, AG):** Ganz dem Alphabet entsprechend möchte ich zuletzt noch meinen Minderheitsantrag begründen. Einige Argumente sind allerdings schon von Vorrednern erwähnt worden.

Was ist für mich die zentrale Botschaft, die ich an Sie richte? Bei der Revision der Bundesverfassung, der Nachführung – zum Teil auch mit Erneuerungen – geht es sehr oft auch darum, wie die Kräfteverhältnisse zwischen den politischen Institutionen verändert werden, oder wie Kräfteverhältnisse, die jetzt schon bestehen, weiter aufrechterhalten werden. In diesem Zusammenhang möchte ich an Ihre eigenen, ureigenen parlamentarischen Interessen appellieren. Es geht auch darum, dass wir uns als Nationalrat in diesem politischen Kräftefeld sehen und mögliche Entwicklungen und Verschiebungen beeinflussen.

Wenn ich die Genese dieser Reform betrachte, muss ich sagen: Der grösste Druck auf die Verwaltung und auf Herrn Bundesrat Koller kam ganz eindeutig von seiten der Kantone. Die Kantone haben sich in den letzten Jahren massiv besser organisiert. Sie arbeiten systematischer zusammen und bündeln ihre Kräfte, um gegenüber dem Bund mehr Durchschlagskraft zu entwickeln. Ich würde es allerdings bevorzugen, wenn die Kantone einen Teil ihrer Kräfte dazu verwenden würden, um horizontale, kooperative Lösungen anzustreben. Aber im Bereich des kooperativen Föderalismus läuft momentan nichts oder fast nichts, weil ein grosser, ökonomischer Standortwettbewerb zwischen den Kantonen eingesetzt hat und sich die Kantone wechselseitig immer mehr als Rivalen betrachten.

Was versuchen die Kantonsregierungen, die in letzter Zeit in verschiedenen Bereichen aktiv geworden sind? Ich will das an einem Beispiel zeigen. Bereich Aussenpolitik: Demnächst werden wir die Vorlage über die verstärkte Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik behandeln. Seit Jahren versuchen wir von Parlamentsseite, mehr Gewicht in der Mitgestaltung der schweizerischen Aussenpolitik zu bekommen. Wir haben wohl konsultative Rechte bekommen, aber letztlich ist die Aussenpolitik klar eine Domäne der Exekutive. Jetzt sollten wir im Sinne einer Selbstbescheidung demnächst ein Gesetz verabschieden, das eigentlich unsere bescheidenen Einflussmöglichkeiten noch konkurrenziert.

Mir geht es in diesem Antrag vor allem um die sogenannten mediären Organisationen, die Organisationen zwischen den Kantonen und dem Bund, also Erziehungsdirektorenkonferenz, Sanitätsdirektorenkonferenz usw. Die haben mit den Jahren, mit den Jahrzehnten schleichend eine mittlere politische Ebene eingerichtet. Diese Ebene wird zu wenig demokratisch kontrolliert. Ich will im Prinzip diese Verfassungsrevision dazu benutzen, diesen Zustand, den wir schon haben, einmal explizit in der Verfassung zu verankern. Die Verwaltung hat sich mit der Begründung dagegen verwahrt, man wolle diese Passage im Rahmen des Finanzausgleiches stipulieren und nicht hier jetzt in der Verfassung. Dieses Vorgehen finde ich einfach nicht in Ordnung!

Zum Schluss: Kollege Banga hat vorhin kurz eine Passage zitiert. Wer von Ihnen heute morgen bereits das grosse Glück hatte, in eine Zeitung schauen zu können, der hat vielleicht in der «NZZ» einen kleinen Artikel rechts unten am Rand von Seite 13 beachtet. Dort heisst es lapidar, der Dialog des Bundesrates mit den Kantonen müsse im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens vertieft werden. Auch wollen die Kantone jetzt noch spezielle Vernehmlassungsrechte bekommen: Sie müssen im Nachgang, wenn die Vernehmlassungen vorbei sind und wenn es grosse Abweichungen gibt, nochmals konsultiert werden. Der letzte Punkt ist für Sie eigentlich der interessanteste: Wenn das Parlament Gesetzentwürfe überraschend und nicht im Sinne der Vernehmlassungen ändert, muss der Bundesrat den Kantonen diese Unterschiede nochmals erklären. Ich finde, in unserem heutigen Kräfteverhältnis geht das nicht.

Ich möchte Sie zum Schluss nochmals bitten – ich will nicht populistisch sein –: Lassen Sie sich von den wiedererstark-

ten Kantonsregierungen, die notabene immer mehr auch Pauschalvernehmlassungen für alle Kantone machen, den kleinen Teil des politischen Kuchens, den wir haben, nicht auch noch still und leise vom Tische ziehen!

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** Nous abordons ici les diverses dimensions du fédéralisme helvétique: la souveraineté des cantons, qui est d'ailleurs déjà définie à l'article 3, la répartition des tâches entre les divers niveaux, le partenariat entre les cantons et la Confédération, la participation des cantons, la mise en oeuvre du droit fédéral, ou encore les trois étages de notre hiérarchie, de notre structure fédérale. Je me prononcerai surtout sur les quatre propositions de minorité ou individuelles sur lesquelles vous aurez à décider d'ici quelques instants.

Tout d'abord à l'article 34, la minorité Gysin Remo vous propose de mentionner les communes. La commission a trouvé, ou vous proposera, une solution pour revaloriser la position des communes. Mais cela se fera à l'article 41 où, en divergence très nette par rapport au Conseil des Etats, il sera fait mention spécifiquement ou expressément de l'autonomie communale. L'article 41 spécifiera encore d'autres aspects de la situation des communes et mentionnera aussi les villes et les agglomérations urbaines ainsi que leur situation particulière. La majorité de la commission estime que, par ce biais-là, la position des communes est suffisamment mise en évidence et qu'il n'est pas nécessaire de revenir avec les mêmes soucis à d'autres endroits, et d'une manière non appropriée. Car si vous lisez l'article 34 selon la minorité Gysin Remo – «La Confédération, les cantons et les communes se partagent les tâches ....» –, vous avez le sentiment que les trois partenaires sont de qualité égale et de compétence égale, ce qui n'est manifestement pas le cas.

Par conséquent, la commission vous invite à rejeter la proposition de minorité Gysin Remo.

M. Leuba a deux propositions: l'une concernant l'ordre des articles, et l'autre concernant le libellé de l'article 37, même si dans la proposition qui touche l'ordre des articles, il reprend pour les articles 34a et 35a aussi les décisions du Conseil des Etats. Il se fait l'ardent défenseur des décisions du Conseil des Etats, et se prépare peut-être déjà pour les prochaines élections à ce niveau! Cela dit, concernant les articles 34a et 35a, il faut souligner que les décisions à prendre par le Conseil des Etats étaient connues de la commission du Conseil national au moment où elle a délibéré. M. Leuba, je crois, avait même annoncé une certaine sympathie pour ces versions, sans pour autant les reprendre à ce moment-là. On peut évidemment discuter de l'opportunité de l'une ou de l'autre des solutions: on peut dire que la commission du Conseil national, en maintenant les dispositions prévues par le Conseil fédéral, donne la priorité au principe de partenariat, alors que le souci du Conseil des Etats et de sa version est plutôt de donner la priorité à la répartition des tâches. C'est une façon différente de mettre des accents, mais finalement le résultat, probablement, est le même.

Il y a par exemple, au niveau du libellé aussi, une différence puisque le Conseil des Etats voudrait renoncer au terme de «subsidiarité» en le définissant, alors que le Conseil fédéral utilise ce terme que d'aucuns n'estiment pas assez précis. Mais depuis que nous avons défini à l'article 3, d'une manière très claire, les compétences des cantons, je crois que le principe de subsidiarité peut tout à fait rester dans le vocabulaire de la constitution, sans qu'il n'y ait une quelconque ambiguïté. A l'article 37, M. Leuba souhaite également que nous nous rallions à la version du Conseil des Etats. Là encore, il s'agit surtout d'une question de formulation. M. Leuba estime que les libellés choisis par le Conseil des Etats sont plus simples ou plus efficaces peut-être. Il reste que la majorité de la commission de notre Conseil, à l'alinéa 3, après délibérations, a néanmoins développé une autre formulation qui parle notamment «des sources de financement nécessaires» par opposition aux termes «des sources de financement suffisantes» choisis par le Conseil des Etats.

Je vous prie donc, à l'article 37, de soutenir la proposition de la majorité de la commission.



A l'article 39 alinéa 1er, enfin, la minorité soulève le problème de l'assise démocratique suffisante des décisions qui peuvent être prises par ce qu'elle appelle le niveau intermédiaire que peuvent constituer les conférences des directeurs cantonaux ou d'autres organes créés dans ce contexte. Il est vrai que cette formule médiane du règlement de problèmes ou de l'organisation de certaines tâches pose des difficultés, d'abord en raison de leur assise démocratique, mais surtout de leur inertie par la suite. Il est très difficile, une fois qu'un concordat a été acquis, de le modifier puisqu'il faut chaque fois obtenir l'accord des Parlements, en principe, de tous les cantons ou, en tout cas, des autorités légitimes.

Pour ce qui est de l'assise démocratique et de la légitimité, le souci de la minorité est d'éviter que des règles ne puissent entrer en force avant qu'elles ne soient entrées dans le droit ordinaire ou que ce droit créé soit suffisamment assis du point de vue démocratique. Mais cela est essentiellement et d'abord un problème qui concerne les cantons.

La majorité de la commission a estimé que ces dispositions ne devaient pas être reprises dans la constitution, soit parce qu'elles sont déjà réglées, soit parce qu'elles n'ont pas rang de dispositions constitutionnelles.

Là aussi, je vous invite à adopter la proposition de la majorité de la commission.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Der 3. Titel des Entwurfes von 1996 ist dem Bundesstaat Schweiz gewidmet. Auf der Grundlage von Artikel 3, der das Prinzip des Föderalismus festschreibt und die Kantone als souveräne Teilstaaten bezeichnet, führt der 3. Titel im einzelnen aus, wie sich Rechtsbeziehungen und -kompetenzen zwischen Bund und Kantonen gestalten.

Dieser Teil des Nachführungspaketes ist in enger Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und der Konferenz der Kantonsregierungen entstanden. Es war den Kantonen ein grosses Anliegen, dass einerseits ihre Eigenständigkeit gestärkt werden muss und andererseits die Bundesverfassung den heutigen, modernen, kooperativen Föderalismus verfassen muss. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen muss sich an den tragenden Prinzipien von Solidarität und Subsidiarität orientieren.

Drei allgemeine Bemerkungen:

1. Der 3. Titel wurde geändert in «Bund, Kantone und Gemeinden». Diese Änderung erachtet Ihre Kommission als notwendig, weil die in Artikel 41 den Gemeinden im Rahmen des kantonalen Rechtes gewährte Autonomie ausdrücklich festgehalten wird. Zudem wurde Artikel 41 noch ergänzt. Es soll durch diese Änderung aber keine neue Ebene im Bundesstaat geschaffen werden.

2. Im Einklang mit dem Bundesrat und den Vertretern der Kantonsregierungen gehen wir davon aus, dass nach dem heutigen Verständnis des Föderalismus das partnerschaftliche Zusammenwirken in den Vordergrund zu rücken ist. Anders beschloss der Ständerat, der die Kompetenzverteilung, d. h. die Aufgabenverteilung, als charakteristisches Element an den Anfang des 1. Kapitels stellt.

3. Artikel 37 Absatz 3 wurde angepasst, indem nun der Bund den Kantonen «ausreichende Finanzierungsquellen» belassen muss. Dieser Begriff verdeutlicht die Verpflichtung des Bundes, das kantonale Steuersubstrat zu schonen, damit die Kantone sowohl ihre eigenen als auch die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können. Dieser Entscheid wurde mit 18 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen gefasst.

Zu den Einzelanträgen ist zu sagen, dass der Antrag Leuba zu den Artikeln 34, 34a, 35 und 35a eine Umstellung der Artikel gemäss Beschluss des Ständerates bewirken will. Diese Umstellung entspräche nicht mehr der Meinung der Kantonsregierungen und auch nicht der Arbeit, die zusammen mit der Verwaltung des Bundes gemacht worden ist.

Ihre Kommission hat sich, in Kenntnis dieses ständerätlichen Konzeptes, für die Ihnen vorliegende Lösung entschieden.

Zu Artikel 34, Minderheit Gysin Remo: Der Minderheitsantrag will, dass sich Bund, Kantone und Gemeinden die Aufgaben des gesamtstaatlichen Gemeinwesens teilen. Diese Formulierung sprengt den Rahmen der Nachführung bei weitem.

Das geltende Verfassungsrecht geht davon aus, dass sich Bund und Kantone ihre Aufgaben teilen. Die Minderheit Gysin Remo will nun die Gemeinden als dritten Partner einführen. Die Mehrheit Ihrer Kommission lehnt dies aus mindestens zwei Überlegungen ab:

1. Der Minderheitsantrag würde das schweizerische föderale System materiell ändern. Die Gemeinden würden als gleichberechtigte Partner neben die Kantone treten. Da es zudem mehr städtische Gemeinden als kleine Kantone gibt, würde das bisherige Gleichgewicht zwischen grossen und kleinen Kantonen zugunsten der grossen städtischen Gemeinden verlagert. Es ist zudem daran zu denken, dass die Kantone im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung die Gemeindeautonomie selber bestimmen. Dieser Grundsatz, der in Artikel 41 festgehalten wird, würde durch den Antrag der Minderheit aus den Angeln gehoben. Die Souveränität der Kantone wäre dann eben nicht mehr gegeben.

2. Der Minderheitsantrag ist zudem auch aus formellen Gründen abzulehnen. Er widerspricht nämlich der von uns gewählten Systematik, da Artikel 34 der Zusammenarbeit und nicht der Aufgabenteilung gewidmet ist.

Der Antrag der Minderheit Gysin Remo ist in der Kommission mit 23 zu 10 Stimmen bei 3 Enthaltungen abgelehnt worden. Zum Antrag Leuba zu Artikel 37: Die Kommission ist ausdrücklich dem Entwurf des Bundesrates gefolgt. Mit Bezug auf Absatz 3 hat die Kommission die Fassung des Ständerates ausdrücklich modifiziert. Der Unterschied liegt darin, dass der Bund nach der Fassung des Ständerates nur gerade Rücksicht nehmen muss. Diese Formulierung ist als zu schwach empfunden worden. Weiter erwähnt der Ständerat nicht, dass die Kantone auch für den Vollzug des Bundesrechtes finanziell belastet werden.

Zum Antrag der Minderheit Zbinden zu Artikel 39 Absatz 1: Grundsätzlich sind die Kantone frei, miteinander Verträge abzuschliessen oder auch gemeinsame Organisationen und Einrichtungen zu schaffen. Durch die vermehrte Zusammenarbeit zwischen den Kantonen können in Zukunft auch neue, interkantonale Gebilde entstehen. Ihre Befugnisse richten sich aber nach kantonalem Recht. Dies will der Antrag der Minderheit Zbinden verhindern. Er will, dass dieses Demokratiedefizit – die von diesen Organisationen getroffenen Entscheidungen müssten eigentlich von den kantonalen Gesetzgebern getroffen werden – durch den Bund garantiert wird. Mit anderen Worten: Die Minderheit Zbinden will sicherstellen, dass die Kantone Beschlüsse derartiger interkantonalen Organisationen innerkantonal demokratisch legitimieren lassen müssen. Es ist anzuerkennen, dass in manchen Kantonen ein Demokratiedefizit zu orten ist. Aber: Ist es tatsächlich Aufgabe des Bundes, dies zu regeln? Zudem würde es auch den Rahmen der Nachführung bei weitem sprengen.

Die Kommission hat sich mit 19 zu 7 Stimmen bei 5 Enthaltungen gegen den Antrag Zbinden ausgesprochen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Die Bundesstaatlichkeit ist neben der Rechtsstaatlichkeit und der Sozialstaatlichkeit eine weitere Konstituante unserer Schweizerischen Eidgenossenschaft. Diese Bundesstaatlichkeit ist durch sechs Elemente gekennzeichnet, die ich Ihnen zu Beginn dieses wichtigen Kapitels kurz in Erinnerung rufen möchte:

1. Die Eigenständigkeit und die Eigenstaatlichkeit der Kantone: Diese sind nicht nur dezentralisierte Verwaltungseinheiten des Bundes, sondern mitkonstituierende Elemente der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

2. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nach der Grundregel von Artikel 3, wonach der Bund nur dort zuständig ist, wo ihm eine Kompetenz ausdrücklich zugewiesen ist.

3. Der partnerschaftliche Föderalismus, der das solidarische Zusammenwirken und die gegenseitige Rücksichtnahme zwischen Bund und Kantonen beinhaltet.

4. Der partizipative Föderalismus: Die Kantone sollen auch an der Willensbildung des Bundes mitbeteiligt sein.

5. Der Vollzugsföderalismus: Der Vollzug von Bundesrecht obliegt in unserem Bundesstaat im wesentlichen den Kantonen.

6. Der dreistufige Staatsaufbau mit Bund, Kantonen und Gemeinden, wobei wie bisher für den Bund – nach Meinung des Bundesrates und selbstverständlich auch der Kantone – künftig die Kantone die primären Ansprechpartner sein sollen. Dies schliesst nicht aus, dass die Dreistufigkeit in der Verfassung transparent gemacht und auf die Bedürfnisse der Gemeinden auch in der Bundesgesetzgebung entsprechend Rücksicht genommen wird.

An diesen sechs konstitutiven Elementen wollen wir auch in der nachgeführten Verfassung festhalten. Alles, was dagegen in diesem bedeutenden Verhältnis zwischen Bund und Kantonen oder auch zwischen Kantonen und Gemeinden, soweit das bundesrechtlich relevant ist, rechtspolitische Neuerungen beinhaltet, müssen wir konzeptgemäss in die Reformpakete – beispielsweise in jenes, das zurzeit im Eidgenössischen Finanzdepartement über den neuen Finanzausgleich in Vorbereitung ist – verweisen.

Im übrigen möchte ich hier darauf hinweisen, dass diese Artikel wirklich das Produkt eines sehr intensiven Gesprächs zwischen meinem Departement und den Vertretern der Kantonsregierungen sind. Ich bin Ihnen daher dankbar, wenn Sie nicht ohne Not in diesen wichtigen Kompromiss eingreifen, den wir mit den Kantonen gefunden haben.

Ich kann vor allem Herrn Zbinden darauf hinweisen, dass wir auch gegenüber den Kantonen rechtspolitische Neuerungen, die sie von uns im Rahmen dieser Verfassungsreform gewünscht hatten, ganz klar zurückwiesen. Beispielsweise haben die Kantone verlangt, dass nicht wie heute acht, sondern schon fünf Kantone das Referendumsrecht besitzen. Das haben wir als klare rechtspolitische Neuerung abgewiesen. Sodann haben wir das Begehren abgewiesen, dass einheitliche Stellungnahmen der Kantone, beispielsweise in der Aussenpolitik, für den Bund verbindlich sein sollten. Auch das geht natürlich nicht an und würde die Handlungsfähigkeit des Bundes übermässig einschränken. Wir haben ebenfalls das Recht auf Überprüfung von Verordnungen auf Antrag von fünf Kantonen zurückgewiesen. Auch das wäre eine klare rechtspolitische Neuerung gewesen, und wir haben uns auch hier ganz klar an das Konzept der Nachführung gehalten.

Über den Bericht, den wir im Bundesrat am letzten Mittwoch verabschiedeten und den Sie sicher schon studiert haben, werden wir uns selbstverständlich noch ausführlich unterhalten.

Zwei Dinge muss man den Kantonen zugute halten: Einerseits verlieren sie immer mehr an Kompetenzen, und andererseits wird über die internationale Rechtsetzung immer mehr auch in originäre Kompetenzen der Kantone eingegriffen. Dass sie da natürlich einen gewissen Ausgleich suchen, ist – würde ich sagen – zumindest menschlich.

Zu den Anträgen: Die Minderheit Gysin Remo möchte die Gemeinden schon hier einbeziehen, möchte also den dreistufigen Staatsaufbau noch deutlicher zum Ausdruck bringen. Der Bundesrat und die Kommissionmehrheit möchten das erst in Artikel 41 tun, und zwar einfach deshalb, weil die kommunale Stufe eben nur soweit eigenständig ist, als es das kantonale Recht vorsieht. Ich glaube, über diese Frage dürfen wir keine Zweifel aufkommen lassen: Es ist das kantonale Recht, das bestimmt, wieweit die Gemeindeautonomie geht und wie die Gemeindeorganisation aussieht. Sie wissen, dass man in den Kantonen ganz unterschiedliche rechtliche Ordnungen der Gemeinden findet – ich verweise z. B. auf den Stadtkanton Basel, auf meinen kleinen Kanton Appenzell Innerrhoden oder auch auf die grossen Kantone wie Bern oder die Waadt –, es gibt ganz unterschiedliche Regelungen in den Kantonen, und da möchten natürlich die Kantone diejenigen sein, die über die Organisation und die Stellung der Gemeinden in den Kantonen entscheiden.

Das ist der Grund, weshalb ich diesen Minderheitsantrag zur Ablehnung empfehle. Dagegen möchte ich durchaus mit Ihnen vorsehen, dass in Artikel 41 die besonderen Bedürfnisse der Gemeinden und vor allem der Agglomerationen berücksichtigt werden.

Herr Leuba hat einen Antrag gestellt, der Nationalrat solle die Systematik des Ständerates übernehmen. Ich glaube, jede der beiden Lösungen hat ihre Vor- und Nachteile. Beispiels-

weise hängen die Kantone natürlich sehr am Prinzip der Subsidiarität, das in der bundesrätlichen und nationalrätlichen Fassung enthalten ist. Demgegenüber findet man das in der ständerätlichen Fassung nicht mehr. Auch ist in dieser Fassung das Wörtchen «nur» doch etwas restriktiv. Auf der anderen Seite glaube ich nicht, dass es grundlegende Unterschiede sind. Wenn Sie also der Meinung sind, Sie könnten damit den Abschluss der Debatte über die nachgeführte Verfassung beschleunigen, dann hätte ich keine grundsätzliche Opposition anzumelden!

Zum Minderheitsantrag Zbinden zu Artikel 39: Herr Zbinden sieht bei den interkantonalen Organisationen ein Demokratiedefizit. Er möchte, dass die kantonalen Parlamente in den wichtigen Fragen nicht übergangen werden können; Absatz 1 soll also mit einer Ergänzung versehen werden, die eine direkte Anwendung von rechtsetzenden Beschlüssen solcher Organisationen ausschliesst. Herr Zbinden, da muss ich Ihnen sagen: Ein ähnliches Demokratiedefizit gibt es bei uns auch, denn auch wir schliessen oft internationale Verträge ab, zu denen das Volk nichts zu sagen hat. Geht es nun an, von Bundesrechts wegen mehr Demokratie zu verlangen, als wir das auf Bundesebene haben? Wir möchten daher nicht unnötig in die kantonale Kompetenzordnung eingreifen.

Dagegen hab ich mir sagen lassen, dass im Rahmen des Paketes über den neuen Finanzausgleich diesbezüglich eine andere Lösung vorgeschlagen wird: Interkantonale Institutionen sollen nur dann rechtsetzend tätig werden können, wenn sie die notwendige Ermächtigung dafür durch die Kantone und damit auch durch demokratisch legitimierte Organe erhalten haben.

Ich möchte lieber diese Lösung abwarten, als jetzt in die Kompetenz der Kantone einzugreifen, und zudem gebe ich Ihnen – wenn auch mit etwas schlechtem Gewissen – folgendes zu bedenken: Wenn Sie die Volksrechtsreform realisiert haben, können wir den Kantonen besser und mit besserem Gewissen entsprechende Vorschriften machen.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, den Minderheitsantrag zu Artikel 39 abzulehnen.

#### Art. 34

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	82 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	59 Stimmen

#### Art. 34, 34a, 35, 35a

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	82 Stimmen
Für den Antrag Leuba	62 Stimmen

#### Art. 36

##### Angenommen – Adopté

#### Art. 37

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	90 Stimmen
Für den Antrag Leuba	60 Stimmen

#### Art. 38

##### Angenommen – Adopté

#### Art. 39

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	96 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	56 Stimmen

#### Art. 40

##### Angenommen – Adopté

#### Art. 41

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

*Antrag Engelberger*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition Engelberger*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Schlüer** Ulrich (V, ZH): Der Antrag der Minderheit betrifft Absatz 3 von Artikel 41, in dem gefordert wird, dass auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen Rücksicht zu nehmen sei. Im Namen der Minderheit und im Namen der einstimmigen SVP-Fraktion beantrage ich Ihnen Streichung dieses Absatzes 3.

Es geht in diesem Absatz 3 nicht um Rücksichtnahme, sondern um Subventionen, um nichts anderes als um Subventionen! Es geht darum, hier einen neuen, von den Kantonen nicht mehr beeinflussbaren Subventionskanal direkt aus der Bundeskasse an die Agglomerationen zu öffnen. Wir stehen unter dem Eindruck, dass kürzlich am runden Tisch Kompromisse beschlossen worden sind, wobei selbst in diesem Haus Beschlossenes auf Eis gelegt oder allenfalls gar wieder rückgängig gemacht worden ist. Dies mit dem Hinweis, dass jetzt nicht die Zeit sei, Neues und schon gar nicht Entlastungen der Steuerzahler zu beschliessen. Und jetzt werden wir hier mit einem Artikel konfrontiert, der nichts anderes will, als neue, zusätzliche Geldflüsse aus der Bundeskasse in massivem Ausmass direkt den Städten zukommen lassen.

Wir anerkennen nun einmal in diesem Land das Prinzip, dass eine Behörde innerhalb ihres Zuständigkeitsgebietes, das durch Gemeinde- oder ihre Kantonsgrenzen bestimmt wird, vollumfänglich verantwortlich ist, auch finanziell verantwortlich ist. Wir bekennen uns dazu, dass diejenigen, die beispielsweise durch ihre natürlichen Gegebenheiten benachteiligt sind, Hilfe bekommen, auch finanzielle Hilfe.

Wir bekunden aber ausgesprochen Mühe, die sogenannten Zentrumslasten, auf welche sich die Forderer der neuen Subvention berufen, als Naturereignis anzuerkennen. Die Tatsache, dass aus den Städten gute Steuerzahler vertrieben werden, ist kein Naturereignis, sondern Ausfluss politischen Willens oder politischen Versagens. Die Tatsache, dass sich die Städte zu Anziehungspunkten für Sozialfälle machen, ist eine Folge politischer Entscheide, kein Naturereignis. Diejenigen, die diese Entscheide fällen, versprechen sich von Sozialfällen das grössere Wählerpotential als von guten Steuerzahlern. Das ist der Hintergrund ihrer falschen Politik; und nun wollen sich die Architekten dieser falschen Politik einfach direkt bei jenen bedienen, die noch verantwortungsbewusster mit den ihnen anvertrauten Mitteln umgehen, bei jenen, die anerkennen, dass mit dem zur Verfügung stehenden Geld bei der Erfüllung anfallender Aufgaben auszukommen ist.

Zu den Zentrumslasten, deren Ausmass in der nun folgenden Diskussion des langen und breiten beschworen werden: Ich möchte immerhin daran erinnern, dass die Städte und die Agglomerationen nicht nur Zentrumslasten zu tragen haben, sondern auch von Zentrumsvorteilen zehren. Sie beherbergen in ihren Grenzen beispielsweise die besten Steuerzahler dieses Landes: Novartis und Hoffmann-La Roche in Basel, Banken und Versicherungen in Zürich. Wenn die Städte mit dem Geld, das sie von den besten Steuerzahlern dieses Landes alljährlich bekommen, nicht auskommen, dann sollen sie sich als unmündig erklären. Dann müssen eben diejenigen mit dem Geld umgehen, die damit auch wirklich umgehen können. Aber zu sagen: «Wir ziehen dieses Geld alleine ein und wollen von den anderen auch noch Geld für gewisse Bereiche, in denen wir versagen», das geht nicht.

Ich bitte Sie, sich zur Verantwortlichkeit von Behörden für das von ihnen zu verantwortende Gebiet zu bekennen und Absatz 3 zu streichen.

**Engelberger** Edi (R, NW): Vorerst eine Vorbemerkung: Wenn ich als Mitunterzeichner der Minderheit Schlüer erscheine, so habe ich damit meinem Unmut darüber Ausdruck gegeben, dass die Bergregionen nicht berücksichtigt wurden. Jetzt habe ich diese Gelegenheit noch einmal wahrgenommen, ohne einen Seitenblick auf Subventionen, sondern wegen der Gleichschaltung verschiedener Regionen.

Ich beantrage Ihnen, in Artikel 41 die Fassung des Ständerates aufzunehmen, um im 3. Abschnitt dieses Kapitels, «Stellung der Gemeinden», klarere Voraussetzungen zu schaffen. Artikel 41 Absatz 1 lautet in der Fassung des Ständerates gemäss bundesrätlichem Entwurf: «Die Kantone bestimmen die Organisation der Gemeinden und deren Autonomie.» Damit haben wir eine ganz klare Kompetenzzuweisung an die Kantone, ohne «Schnörkel» auf kantonales Recht, wie das in der Fassung der nationalrätlichen Kommission umschrieben ist. In Artikel 41 Absatz 2 wird dem Anliegen der Gemeinden mit der Formulierung «Der Bund nimmt .... Rücksicht auf die Anliegen der Gemeinden ....» in hohem Masse Rechnung getragen. Hervorgehoben wird weiter eine Solidarisierung mit den städtischen Agglomerationen, und schlussendlich werden im Sinne der Nachführung die Berggebiete genannt – die Berggebiete, die in der geltenden Bundesverfassung in Artikel 42ter aufgeführt sind.

Es wäre meiner Meinung nach falsch und gefährlich, ganze Regionen in der gelebten Nachführung auszuklammern und wegzulassen. Diese Fassung ist nicht etwa nur ein Kompromiss, sondern ich finde, ein politischer, vielleicht auch salomonischer Entscheid zugunsten der städtischen Agglomerationen und der Städte, die ja unter dem Begriff der Gemeinden zusammengefasst sind.

Ich stelle den Antrag, der Fassung des Ständerates zuzustimmen, weil für mein Anliegen in der nationalrätlichen Kommission nicht genügend Gehör gefunden werden konnte und wir schlussendlich auf die ständerätliche Fassung verwiesen wurden.

Ich beantrage Ihnen, meinem Antrag bzw. der ständerätlichen Fassung zuzustimmen; sie ist im Ständerat mit 31 zu 6 Stimmen zustande gekommen. Ich darf Ihnen das jetzt auch im Namen der gesamten FDP-Fraktion beantragen, die diese Fassung vollumfänglich unterstützt. Ich bin überzeugt, dass sich dafür auch in den Kantonen eine Mehrheit finden lässt.

**Gysin** Remo (S, BS): Ich staune immer wieder, wie aus Befürchtungen Behauptungen, wie sie Herr Schlüer soeben aufgestellt hat, entstehen können.

Ich bitte Sie, der Mehrheit der Kommission zu folgen und beizubehalten, dass Bund und Kantone Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen zu nehmen haben. Kernstädte und regionale Zentren sind nicht mit irgendeiner Gemeinde zu vergleichen. Kleinste Gemeinden mit nur rund 25 Einwohnern, wie das erwähnte St. Martin im bündnerischen Lugnez, FONDI oder Bister im Wallis haben mit Städten wenig gemeinsam.

Zwei Drittel aller Schweizerinnen und Schweizer wohnen in städtischen Siedlungen. Es geht nicht um ein Auspielen von gross oder klein, auch nicht um Berggebiete oder Tallandschaften, sondern darum, einen Ausgleich zu schaffen. Sie haben an anderen Orten in der Bundesverfassung bereits Moorlandschaften, Berggebiete, Alpengebiete genannt; Städte und Agglomerationen kommen hingegen bis jetzt nur in diesem neu vorgeschlagenen Artikel vor. Es geht auch nicht darum, einen Gegensatz, sondern darum, einen Ausgleich zwischen Stadt und Land zu schaffen. Dies betrachte ich als eine unserer Hauptaufgaben.

Deswegen möchte ich ganz kurz auf städtische Besonderheiten hinweisen, die zu berücksichtigen sind: Gebietskörperschaften mit besonders hoher Bevölkerungsdichte haben spezifische Probleme und auch spezifische Funktionen. Sie kennen die Problematik, wie sie Professor Frei zum Beispiel mit seinem Konzept der A-Städte umschreibt: In solchen A-Städten konzentrieren sich Armut, Arbeitslosigkeit, alte Menschen sowie Ausländerinnen und Ausländer. Regionale Zentren erfordern nicht nur innerkantonale sondern auch interkantonale und zum Teil auch internationale Zusammenarbeit. Ich möchte Ihnen zwei, drei Beispiele nennen: die Verkehrsdeckscheiben, seien es nun Flughäfen oder Rheinhäfen, die Bildung mit den Universitäten, die Ausbildung mit den Universitätsspitalern, Innovationen auf dem Gebiet des Technologietransfers. All das erfordert besondere Zusammenarbeit weit über unsere Landesgrenzen hinaus. Viele na-

tionale Probleme konzentrieren sich denn auch in unseren Städten und harren hier einer Lösung.

Raumplanung, Umwelt, Verkehr habe ich genannt, Wirtschaft, Bildung und Gesundheit auch. Die Finanzprobleme, Herr Schlüer, sind nicht hier anzusprechen, sondern beim Finanzausgleich in Artikel 126. Wir kommen auf Ihr Anliegen zurück und werden dort vielleicht nochmals eine ähnliche Diskussion führen.

Die aufgezählten Felder behalten Aufgaben, die im Interesse des ganzen Landes von Bedeutung sind – genauso wie auch die Landwirtschaft und der Bergtourismus. Auch der Ausdruck «Agglomeration» ist besonders zu erwähnen. Eine Agglomeration ist keine Gemeinde. Der Begriff «Gemeinde» kann deswegen eine städtische Agglomeration nicht einschliessen. Hier geht es darum, den Bund besonders in die Pflicht zu nehmen, dass er Agglomerationen in seinem Tun berücksichtigt. Bundesrat Leuenberger hat in der ständerätlichen Debatte zu Artikel 41 festgehalten, dass der Bundesrat in der Praxis tatsächlich schon auf die Agglomerationen Rücksicht nehme, dass dies Wirklichkeit sei und dass der Pfad der Nachführung mit der Aufnahme der Agglomerationen in die Bundesverfassung deshalb nicht verlassen werde. Übrigens sind auch die Kantonsregierungen, allerdings in der Form der Fassung des Ständerates, mit der besonderen Nennung der Städte und Agglomerationen einverstanden.

Die Verfassungsrevision bietet Ausgleichs- und Gleichgewichtsmöglichkeiten, die unsere Gemeinschaft stärken können. Ich bitte alle diejenigen, die nicht in Städten und Agglomerationen wohnen, hier einen Ausgleich zu schaffen, indem sie auch diesem Teil der Schweiz in der Verfassung seinen Platz geben.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen und den Antrag der Minderheit Schlüer abzulehnen.

**Weigelt Peter (R, SG):** Die FDP-Fraktion spricht sich in Artikel 41 klar für die Fassung des Ständerates aus, da in dieser Formulierung einerseits den berechtigten Anliegen der Gemeinden und Städte Rechnung getragen wird, ohne dass eine dritte Ebene in unserem Bundesstaat eingebaut wird. Andererseits wird mit dem Begriff der städtischen Agglomerationen und im Gegensatz dazu der Berggebiete das Spannungsfeld abgesteckt, innerhalb welchem sich die Aufgabenerfüllung des Bundes zu messen hat. Mit unserem Ja zur ständerätlichen Fassung sagen wir auch ja zur gelebten Verfassungswirklichkeit, welche seit jeher durch die Dreistufigkeit von Bund, Kantonen und Gemeinden mitgeprägt wird. Zu einer Verfassungswirklichkeit, die aber gleichzeitig auch anerkennt, dass die kommunale Stufe, die nur soweit eigenständig ist, wie es das kantonale Recht zulässt, nicht mit der kantonalen Ebene gleichgesetzt werden kann. Schliesslich teilen wir die vorgebrachten Befürchtungen nicht, dass mit der ständerätlichen Fassung die Gemeinden zwischen den Interessen von städtischen Agglomerationen und Berggebieten zerrieben würden. Vielmehr bringt die definierte Rücksichtnahme ein Zusammenwirken zum Ausdruck, welches letztlich das Wesen eines gelebten Föderalismus darstellt. In diesem Sinne beantragt Ihnen die FDP-Fraktion bei Artikel 41 Zustimmung zum Antrag Engelberger bzw. zur ständerätlichen Fassung.

**von Allmen Hansueli (S, BE):** Ich stelle mit Genugtuung fest, dass die Verfassungskommission unseres Rates für die Formulierung von Artikel 41 eine Lösung gefunden hat, welche sowohl den Anliegen der Kantone betreffend die Festlegung der Gemeindeautonomie in Absatz 1 wie auch den Anliegen der Gemeinden in Absatz 2 Rechnung trägt. Sie berücksichtigt aber ebenfalls, dass die Schweiz heute ein verstädtertes Land ist und die Agglomerationen – insbesondere die Städte – Probleme von zum Teil nationalem Ausmass haben.

Die ausdrückliche Erwähnung der Städte und städtischen Agglomerationen trägt der Tatsache Rechnung, dass sich unser Land in den letzten Jahrzehnten grundsätzlich gewandelt hat. Ob wir es nun wollen oder nicht, unser Land ist verstädtert. Die damit verbundenen Probleme – dies hat auch

der Bundesrat schon mehrmals festgehalten – müssen im Interesse des Landes vernünftigen Lösungen zugeführt werden, wobei sowohl der Bund wie auch die Kantone in diesem Zusammenhang gewisse Aufgaben wahrzunehmen haben, denken wir an die Politikbereiche wie Verkehr, Finanzen, Raumplanung, Umwelt usw.

Unser Land kann im harten internationalen Wettbewerb nur bestehen, wenn auch die städtischen Agglomerationen und die Städte als Motoren unseres Wirtschaftswachstums funktionieren. Es gilt, auch dort optimale Rahmenbedingungen zu finden, die letztlich eine Finanzierung des inneren Ausgleichs für die Berg- und Randgebiete ermöglichen. Dies ist insbesondere auch deswegen keine Benachteiligung anderer Regionen, da diese bereits ausdrücklich und mehrfach in der Verfassung genannt sind, seien dies die Berggebiete, die Alpengebiete oder die Randgebiete.

Es ist in diesem Zusammenhang übrigens interessant, dass der Ständerat die Debatte über die Erwähnung der Agglomerationen, d. h. der Ballungszentren, in der Verfassung bereits in der Januarsession geführt und mit 31 zu 8 Stimmen der Aufnahme einer entsprechenden Verfassungsbestimmung zugestimmt hat.

Ich beantrage Ihnen deshalb, den Minderheitsantrag Schlüer, der den Absatz 3 über Städte und Agglomerationen streichen will, abzulehnen.

**Banga Boris (S, SO):** Ich bitte Sie inständig, und zwar wirklich inständig, den Antrag der Minderheit Schlüer abzulehnen. Es trifft zwar zu, dass die Debatte im Ständerat zu missverständlichen Interpretationen Anlass gegeben hat.

Lassen Sie mich hier klarstellen, dass der neue Artikel 41 zunächst einmal von den Anliegen der Gemeinden als Gesamtheit ausgeht. Erst dann werden die Anliegen der städtischen Agglomerationen und Berggebiete erwähnt, die angesichts ihrer mannigfaltigen und komplexen Probleme in der neuen Verfassung explizit Erwähnung finden müssen.

Meine Herren von der rechten Seite, ob Sie das nun wollen oder nicht, Tatsache ist und bleibt, dass unser Land verstädtert ist. Die Städte leiden nicht nur unter Problemen, die im nationalen Interesse gelöst werden müssen. Die Städte sind auch die Kristallisationspunkte unseres nationalen Wirtschaftswachstums. Also haben Bund und Kantone auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen Rücksicht zu nehmen.

Zum Schluss noch zwei Bemerkungen zu Herrn Schlüer:

1. Herr Schlüer, es ist eine Gaukelei und für mich unverständlich, aus Absatz 3 eine Finanzkompetenz abzuleiten. Aber eben: Wenn man seit Jahren nur Finanz- oder Subventionspolitik gemacht hat, hat man keine andere Optik mehr.

2. Ich wehre mich gegen die Meinung, dass die Städte an ihren Problemen selber schuld sein sollen. Es ist bekannt, dass sich unsere schwächeren Mitbürgerinnen und Mitbürger in die Anonymität der Städte zurückziehen, weil sie dort nicht – wie in den kleineren Gemeinden – an den Pranger gestellt werden. Ich wünsche Ihnen in Ihrer Funktion als Gemeindepräsident, dass Sie bei den Rückführungen der Drogenabhängigen nicht allzu grosse Überraschungen erleben!

**Bircher Peter (C, AG):** Ich stimme in diesem Saal Herrn Schlüer nicht immer zu, aber in dieser Frage stimme ich ihm zu. Zwar geht es hier nicht, Herr Banga, um ein Links-Rechts-Schema. Es geht mir um sehr grundsätzliche Fragen. Wenn wir die Fassung des Ständerates, die offenbar von der FDP-Fraktion unterstützt wird, übernehmen und die Städte, deren Agglomerationen und auch noch das Berggebiet fördern wollen, dann können wir ebensogut in die Verfassung hineinschreiben: Die Schweiz fördert die Schweiz.

Wie wollen Sie eine Agglomeration abgrenzen? Was ist eigentlich eine Agglomeration? Was ist eine Stadt? Wir haben historische Kleinstädte, und wir haben bekanntlich Städte, die sich anhand ihrer Einwohnerzahlen bestimmen lassen. Nach meinem Staatsverständnis kommen hier die ganze Ordnung, das ganze Subsidiaritätsprinzip, der ganze Staatsaufbau – Gemeinde, Kanton, Bund – komplett durcheinander. Es ist richtig, dass die Gemeinden in ihrer Position ge-

stärkt werden; das ist mit den Absätzen 1 und 2 der Fall und absolut in Ordnung. Aber der Absatz 3 sollte meines Erachtens in keiner Fassung – weder in derjenigen des Ständerates noch in derjenigen der nationalrätlichen Kommission – durchgehen.

Die Städte haben Probleme. Ich habe nichts dagegen, wenn man sektoriell – denken wir an die Verkehrspolitik, denken wir an bestimmte Fragen der Sozialpolitik – Massnahmen ergreift, die selbstverständlich auch auf städtische Gebiete grosse Auswirkungen haben können; denken wir an den Regionalverkehr. Ich gebe auch zu, dass die Schweiz ein Stück weit verstädtert ist. Aber wenn wir das Territorialprinzip derart durchbrechen, wenn wir in einer Zeit, in der wir im schwierigen, dunklen Finanztunnel noch nicht das kleinste Lichtlein sehen, dem Bund solche neuen Aufgaben in einem nie gekannten Ausmass aufladen – es ist ein genereller Förderungsartikel –, dann sehe ich die Staatsordnung einfach grundsätzlich in Frage gestellt.

Die Stadt Basel z. B. hat Probleme in Kleinbasel, aber sie hat auch den Münsterberg, sie hat eine Universität, und sie hat Steuersubstrat. Sie hat sehr viel Kraft, sich auch selber zu helfen.

Wenn wir dieses Prinzip hier von unten nach oben derart in Frage stellen, wirft das für mich wirklich fundamentale Fragen auf, und ich sage es nochmals: Ausnahmsweise stimme ich Herrn Schluer und dem Streichungsantrag seiner Minderheit zu.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Si, à l'article 34, la commission vous invitait à renoncer à mentionner les communes, elle vous invite ici instamment à adopter la proposition de majorité qui formule bien mieux la garantie de l'autonomie communale, puisque cette dernière l'est expressément en vertu de l'alinéa 1er, alors que dans le projet du Conseil fédéral, adopté par le Conseil des Etats, cet alinéa 1er laisse aux cantons la détermination de l'autonomie communale. Cela ne veut pas dire que la majorité veut placer les communes à égalité avec les cantons puisqu'elle continue dans sa phrase en disant que les limites sont fixées par le droit cantonal. Je crois qu'il s'agit là d'un compromis entre les intérêts des deux niveaux que sont les cantons et leurs communes. Il sied à notre constitution d'affirmer, même si les communes n'y ont pas, et de loin bien sûr, la place des cantons, clairement l'autonomie de cette unité qu'est la commune. Les communes ne seront d'ailleurs, même aux termes de cette formulation, pas autonomes totalement, mais uniquement dans la limite où les cantons le définiront. Mais il reste qu'une certaine autonomie ne saurait leur être discutée ou refusée par les cantons.

M. Engelberger, par sa proposition, voudrait qu'on adhère à la décision du Conseil des Etats. Pour lui, cette version est surtout sympathique par l'alinéa 2 qui mentionne aussi les régions de montagne. Il y a une autre différence entre la proposition de la majorité de la commission et la décision du Conseil des Etats, dans la mesure où nous mentionnons les villes et les agglomérations urbaines, alors que le Conseil des Etats ne parle que d'agglomérations urbaines. Pourquoi renoncer aux régions de montagne dans cet article? Pas du tout parce que l'on voudrait les oublier: le problème auquel fait allusion M. Engelberger n'est pas que celui des régions de montagne, et est réglé à mon sens à l'article 92, où il est question de politique structurelle et des régions économiquement menacées. Car il y a des régions de montagne qui sont tout à fait prospères et il y a des régions de plaine – elles sont plus rares, il est vrai – qui ont des difficultés.

Pour cette raison, nous pouvons renoncer, à l'article 41 alinéa 2, à mentionner les régions montagne puisque leurs soucis sont mieux pris en considération et leurs intérêts mieux protégés à un autre endroit de la constitution.

Pour ces raisons, je vous invite à ne pas adhérer, selon la proposition Engelberger, à la décision du Conseil des Etats, mais à adopter la proposition de la majorité de la commission. Cette dernière précise à son alinéa 3 que la situation particulière des villes et des agglomérations urbaines doit être prise en considération par la Confédération.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Artikel 41 ist durch Ihre Kommission gegenüber der Fassung des Bundesrates geändert worden. In Absatz 1 wird explizit festgehalten, dass die Gemeindeautonomie einzig nach Massgabe des kantonalen Rechtes gewährleistet ist. Damit wird nach dem Willen Ihrer Kommission stärker betont, dass sich die Eigenständigkeit der Gemeinden aus dem kantonalen Recht und nicht aus dem Bundesrecht ableitet. Nach Absatz 2 muss der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden beachten. In Absatz 3 werden sodann Bund und Kantone dazu verpflichtet, auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen Rücksicht zu nehmen. Die Mehrheit der Kommission folgte damit dem Wunsch der Städte und Agglomerationen, ihren besonderen Zentrumsfunktionen Rechnung zu tragen, und verwarf den Minderheitsantrag Schluer mit 21 zu 13 Stimmen bei 2 Enthaltungen. Es bleibt aber anzumerken, dass mit Absatz 3 in der Fassung der Mehrheit nicht die Schaffung einer besonderen staatlichen Ebene oder einer eigentlichen Kompetenzgrundlage für finanzielle Beiträge beabsichtigt ist.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Schon heute leben über 70 Prozent unseres Volkes in sogenannten Agglomerationen. Das zeigt plastisch ihre Bedeutung auf. Auch die Kantone bestreiten nicht, dass gewisse Probleme – vor allem solche der städtischen Agglomerationen – nur noch in gemeinsamer Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den städtischen Gemeinden gelöst werden können. Ich darf auf die Probleme im Verkehrs- und Umweltbereich verweisen. Ich darf Sie aber auch daran erinnern, dass beispielsweise die Schliessung der offenen Drogenszene im Letten in Zürich nur möglich gewesen ist, weil wir eine Projektorganisation aufgebaut haben, an der der Bund, die Kantone und die Stadt Zürich beteiligt gewesen sind. Wir werden bei derartigen Problemen auch in Zukunft nur weiterkommen, wenn die drei Stufen wirklich zusammenarbeiten.

Im übrigen geht es nach Meinung der Kommissionsmehrheit und des Bundesrates hier nicht um einen Subventionsartikel. Wir sprechen ja auch nicht von «fördern» – das ist die klassische Terminologie in Subventionsartikeln. Es geht uns wirklich darum, dass bei derart schwierigen Problemen, wie ich sie jetzt genannt habe, künftig eine adäquate Zusammenarbeit aller drei Stufen unseres Staates möglich ist.

Auch die Kantone wehren sich nicht gegen eine solche Berücksichtigungsklausel. Was die Kantone begrifflicherweise nicht wollen, ist, dass der Bund direkt auf die Gemeinden durchgreift. Das will aber auch der Bundesrat nicht. Es soll sich wirklich um eine partnerschaftliche Zusammenarbeit handeln. Der Bundesrat empfiehlt Ihnen, der ständerätlichen Fassung zuzustimmen. Die Fassung Ihrer Kommissionsmehrheit weckt bei den Kantonen Bedenken, weil sie ja auch erwähnt sind. Es geht nicht an, dass der Bund ohne Not in die Organisationsautonomie der Kantone eingreift. Deshalb ist es richtiger, wenn wir diese Berücksichtigungsklausel auf den Bund beschränken. Was die Kantone machen, ist ihnen überlassen. Das ist Ausfluss ihrer Organisationsautonomie. Ich möchte Sie also bitten, dem erweiterten Artikel zuzustimmen. Der Bundesrat würde die Fassung des Ständerates vorziehen.

#### Abstimmung – Vote

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	95 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	51 Stimmen

##### Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	86 Stimmen
Für den Antrag Engelberger	63 Stimmen

#### Art. 42

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

#### Angenommen – Adopté

**Art. 43**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Art. 44**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

*Antrag Rennwald**Abs. 1*

Der Bund schützt Bestand und Gebiet der Kantone.

*Abs. 2*

Die Bildung neuer Kantone und Kantonzusammenlegungen bedürfen der Zustimmung von Volk und Ständen.

*Abs. 3*

Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen bedürfen der Zustimmung der Bundesversammlung.

*Abs. 4*

Die Bundesversammlung regelt im Einzelfall das Verfahren für die Gebietsveränderung, legt die Rechte und Pflichten des Bundes und der betroffenen Kantone in den verschiedenen Phasen dieses Verfahrens fest.

*Abs. 5*

Grenzbereinigungen können die Kantone unter sich durch Vertrag vornehmen.

*Antrag Schmied Walter**Abs. 3*

.... betroffenen Kantone. Für die Zustimmung der Bevölkerung der betroffenen Regionen ist das absolute Mehr der Stimmberechtigten erforderlich. Gebietsveränderungen bedürfen der Genehmigung ....

*Proposition Rennwald**Al. 1*

La Confédération protège l'existence et le statut propre de chaque canton, ainsi que le territoire cantonal.

*Al. 2*

La création de nouveaux cantons et les fusions de cantons requièrent l'approbation du peuple et des cantons.

*Al. 3*

Les modifications de territoires entre les cantons requièrent l'approbation de l'Assemblée fédérale.

*Al. 4*

L'Assemblée fédérale règle, dans chaque cas, la procédure de modification, les droits et les devoirs de la Confédération et des cantons aux différents stades de ladite procédure.

*Al. 5*

Les rectifications de frontières intercantionales se font par convention entre les cantons.

*Proposition Schmied Walter**Al. 3*

.... et des cantons concernés. L'approbation de la population des régions concernées nécessite au moins la moitié des voix exprimables. Elles ....

**Jutzet Erwin (S, FR):** Unser Minderheitsantrag betrifft Absatz 2 von Artikel 43. Es geht darum, zwei Worte hinzuzufügen, die wichtig sind, um die Voraussetzungen des Eingreifens einer Bundestruppe zu definieren, nämlich die zwei Worte «auf Gesuch» oder auf französisch «à la demande». Bei dieser Gelegenheit möchte ich Sie bitten, den französischen Text zu korrigieren und die Übersetzung der bundesrätlichen Fassung zu übernehmen. Es müsste nicht heissen, «préserver son ordre constitutionnel lui-même», sondern «préserver son ordre constitutionnel seul ou avec l'aide d'autres cantons».

Welches ist der Grund für unseren Antrag? Absatz 2 nennt als Voraussetzung für das Eingreifen einer Bundestruppe vier, zum Teil alternative, zum Teil kumulative Bedingungen. Die Ordnung in einem Kanton muss gestört oder bedroht sein, und der Kanton kann nicht selber oder mit Hilfe anderer Kantone Ordnung schaffen. Was uns stört, sind die Ausdrücke «gestört» und «bedroht». Diese Ausdrücke sind inter-

pretationsbedürftig, das heisst, sie sind dem Zeitgeist, den Machtverhältnissen und eventuell den Modewellen ausgesetzt. Mit der Formulierung des Bundesrates hätte der Bund vielleicht nicht gerade freie Hand für das Eingreifen, aber doch einen relativ grossen Ermessensspielraum, um zum Beispiel gegen einen missliebigen Kanton einzugreifen.

Wir wollen aber keine Invasion des Bundes. Der Bund soll nicht gegen den Willen eines Kantons, das heisst gegen dessen Regierung und Parlament, eingreifen können. Nur dann, wenn der Kanton, das heisst die demokratisch legitimierten Behörden, die Ordnung als gestört oder bedroht empfinden und dies auch sagen, indem sie nämlich ein Gesuch um Hilfe stellen, soll der Bund befugt sein einzugreifen. Es geht also letztlich darum, zu sagen, wer legitimiert ist festzustellen, ob die Ordnung in einem Kanton gestört oder bedroht ist: der Bund oder die Kantone? Meines Erachtens sollten die Kantone legitimiert sein.

Man wird einwenden: Ja, was ist aber, wenn zum Beispiel die ganze Regierung gefangen genommen wird oder sonst eine Katastrophe passiert? Ich würde diesen Einwand entkräften, indem ich sage: Es liegt an den Kantonen zu definieren, wer befugt ist, um Hilfe zu rufen. Ich kann mir sehr wohl vorstellen, dass man da eine Art Kaskadenkompetenz vorsieht, indem beispielsweise in erster Linie die Regierung, dann vielleicht das Parlament und schliesslich andere Behörden diese Befugnis erhielten.

**Rennwald Jean-Claude (S, JU):** La Constitution fédérale ne contient aucune règle concernant la création, la fusion ou la division de cantons. Si le Constituant de 1848 et de 1874 n'a rien prévu au sujet de ces modifications territoriales, c'est certainement parce qu'il n'avait pas pensé qu'il puisse s'en produire un jour. L'histoire de ces cent dernières années a cependant révélé que des problèmes de ce genre pouvaient fort bien se poser. En l'espèce, et c'est le cas le plus important, le conflit entre Berne et le Jura a montré que lorsqu'une minorité territoriale désire changer de statut politique, il n'est pas bon qu'elle dépende entièrement, pour les procédures à suivre, du canton qu'elle devrait quitter, car celui-ci est à la fois juge et partie.

C'est pour cette raison que Kurt Furgler et Joseph Voyame, les principaux auteurs du projet de 1977 de révision totale de la constitution, y avaient déjà inclus une norme sur les modifications territoriales. Le commentaire qu'ils faisaient à l'époque est toujours valable: «Un mode de procédure qui serait strictement cantonal serait fort peu satisfaisant. Le canton, qui serait en quelque sorte juge et partie, serait peu qualifié pour régler les choses et se trouverait trop mêlé à l'affaire.» Depuis vingt ans, l'idée d'un tel article sur les modifications territoriales est régulièrement revenue sur le tapis. Malheureusement, aucun projet n'a abouti, mais il faut persévérer dans la mesure où une telle norme est indispensable pour que d'éventuels conflits territoriaux soient gérés démocratiquement.

Ma proposition à l'article 44 est proche de la solution du Conseil des Etats, mais elle s'en écarte aux alinéas 3 et 4. Bien sûr, je reprends l'idée que pour les modifications du territoire d'un canton, lesquelles n'ont aucune influence sur le nombre des cantons, l'approbation de l'Assemblée fédérale serait suffisante. Mais, alors que le projet du Conseil des Etats stipule que l'accord de l'Assemblée fédérale est suffisant pour une modification territoriale à condition que les cantons intéressés et la population du territoire cédé aient donné leur accord, mon projet ne mentionne pas cette dernière précision, sans pour autant l'exclure.

J'ai prévu en effet, à l'alinéa 4, une norme plus générale qui confie à l'Assemblée fédérale le soin d'établir une procédure détaillée dans chaque cas d'espèce. Cette nuance est essentielle, et je l'ai introduite pour une raison simple. Pour prendre un exemple au hasard, imaginons que la ville de Moutier demande un jour son rattachement au canton du Jura. Si la Berne cantonale manifestait une quelconque obstruction, le projet du Conseil des Etats et de la commission ne serait alors d'aucune utilité puisqu'il ne permettrait pas de contourner ce blocage. Là, nous ne sommes pas dans la

théorie, car le 17 avril dernier, M. Mario Annoni, conseiller d'Etat du canton de Berne, a déclaré ce qui suit: «Les Prévôtis vont certainement dire oui à la séparation d'avec Berne, d'autant plus facilement que ce vote ne compte pas. Le Gouvernement n'y donnera pas suite.»

En revanche mon projet, en laissant à la seule Assemblée fédérale le soin de gérer toute la procédure, permet de surmonter cet écueil, et cela est existentiel. De ce point de vue, et contrairement au texte du Conseil des Etats, ma proposition respecte aussi l'initiative que le canton du Jura a déposée à ce propos.

Ni la création du canton du Jura ni le vote fédéral de 1978 n'ont résolu définitivement la question jurassienne. Désormais, ce fait est admis tant par la Berne fédérale que par la Berne cantonale. Sinon, aurait-elle consenti à instituer la commission Widmer, puis à conclure l'accord du 25 mars 1994, et enfin à mettre en route l'Assemblée interjurassienne? Poser la question, c'est déjà y répondre.

Mais il ne suffit pas de poser des questions, il faut les résoudre. Ma proposition veut y contribuer. Sa réalisation paraît d'autant plus urgente qu'en cette fin d'année, un vote consultatif sera organisé à Moutier pour savoir à quel canton les citoyens de cette cité souhaitent appartenir. Selon toute probabilité, une majorité de l'ordre de 60 pour cent se dégagera en faveur du rattachement au canton du Jura.

Dès lors, je vous en conjure, saisissons cette réforme de la Constitution fédérale pour mettre en place un mécanisme capable de résoudre ce problème, de concrétiser cette volonté populaire, un mécanisme démocratique et qui place la Confédération en position de véritable arbitre. Cette solution me paraît nettement préférable à celle qui consiste à laisser parler la poudre.

**Vollmer Peter (S, BE):** Ich habe zwar fast ein bisschen Hemmungen, als Berner einem Jurassier in dieser Angelegenheit eine Frage zu stellen. Ich tue es trotzdem: Glauben Sie nicht, dass es klug ist, in der Verfassungsbestimmung, die wir in dieser Angelegenheit übernehmen wollen, festzuschreiben, dass die betroffene Bevölkerung, die einen Kantonswechsel vornehmen soll, diesem Kantonswechsel in jedem Fall zustimmen muss? Ich vermisse in Ihrem Antrag diese Bestimmung des Ständerates, der klug überlegt hat. Glauben Sie nicht, dass es ein uredemokratisches Anliegen ist, dass zumindest die betroffene Bevölkerung einem solchen Wechsel zustimmen muss?

**Rennwald Jean-Claude (S, JU):** Oui, Monsieur Vollmer, on peut effectivement se poser la question, mais je crois avoir démontré que si, par exemple, la solution du Conseil des Etats avait existé à l'époque de l'affaire de Vellerat, cela aurait évité un vote populaire à mon sens inutile dans le cas d'une commune de 70 habitants.

Nous sommes ici dans une problématique complètement différente, en ce sens qu'une cité – et c'est un cas presque unique dans le Jura bernois – ne veut plus appartenir au canton de Berne. Je pense que nous devons avoir le courage de résoudre ce problème. Quand je dis que c'est un cas unique, il me faudrait beaucoup d'heures pour expliquer le pourquoi de ce cas unique parce que j'ai écrit une thèse de 800 pages sur le sujet. Je n'ai évidemment pas le temps de vous la lire ici.

J'aimerais vous dire que cela va devenir concrètement une affaire politique. En présentant cette proposition, je prends mes responsabilités de citoyen et d'élu face à l'histoire, et j'espère, camarade Vollmer, que tu en feras de même.

**Schmied Walter (V, BE):** Merci à M. Rennwald pour son brillant exposé qui constitue en fait la meilleure argumentation pour ma proposition d'amendement. Mais je vous rappelle et je précise que la sienne n'a rien à voir avec la mienne. En fait, si vous avez lu le texte, je demande simplement que 50 pour cent de la population électorale s'exprime favorablement sur des questions de ce genre.

Voyez-vous, les votations concernant l'appartenance territoriale d'une commune ou d'une région sont des votations dif-

ficiles et qui laissent des traces dans les populations concernées. Ces votations n'obéissent pas seulement à des arguments rationnels; elles font appel à l'histoire, à certaines caractéristiques de la population concernée, comme par exemple la langue, la confession, et elles déclenchent de vastes mouvements dans la population concernée. Ces votations ne doivent donc avoir lieu que dans une population qui présente d'emblée une grande sympathie pour un changement. Lorsque le changement concernant l'appartenance territoriale n'est l'oeuvre que d'une minorité qui cherche à obtenir une courte majorité lors d'une votation, tous les ingrédients pour une déstabilisation profonde de la société sont réunis au cas où une votation est organisée dans de telles circonstances.

C'est pourquoi nous sommes d'avis qu'une majorité qualifiée doit être inscrite dans la constitution pour permettre un changement d'appartenance territoriale, que cela concerne une commune ou une région. La notion de majorité qualifiée n'est pas nouvelle en soi: elle est appliquée, par exemple, en cas de dissolution de société ou d'autre organe semblable. Une telle disposition obligerait tout d'abord, en cas de transfert de territoire, la ou les populations concernées à discuter, à dialoguer, à chercher des solutions consensuelles auxquelles une très grande majorité de la population puisse adhérer. Une votation, suivant un tel processus d'intégration et de conciliation, apparaît ensuite comme une sanction définitive d'un processus de maturation politique et évite ces incroyables affrontements auxquels le Jura bernois, par exemple, a été confronté, et qui laissent aujourd'hui encore non seulement des cicatrices dans la population, mais en plus pèsent sur la bonne entente confédérale.

Il y a aussi l'argument fiscal. Des événements récents ont montré qu'une commune ou une région pourraient avoir l'intention de changer de canton uniquement pour des raisons fiscales, c'est-à-dire dans l'optique de payer moins d'impôts. Et c'est précisément le cas de la commune lucernoise de Meierskappel, qui aspire à rejoindre le canton de Zoug, et il ne saurait s'agir ici que d'un exemple. Les cantons sont en fait en concurrence sur la question fiscale, et même l'harmonisation prévue au niveau fédéral ne pourra rien changer à ce fait.

On peut à juste titre craindre que des changements d'appartenance cantonale, dictés uniquement par des considérations d'ordre fiscal, c'est-à-dire par des sentiments somme toute assez égoïstes, ne portent atteinte à l'équilibre confédéral. En fait, les mieux lotis chercheront toujours à ce que ceux qui sont intéressants puissent les rejoindre. En ce sens, nous pourrions assister ainsi à un processus de concentration où les régions les plus riches se mettent ensemble démocratiquement, et les régions les plus pauvres restent démunies démocratiquement également. Afin d'éviter qu'un tel phénomène ait lieu par le biais de consultations où des majorités approximatives décident du sort d'une commune ou d'une région, il y a lieu ici d'exiger la majorité des voix exprimables, afin de ne pas laisser, dans de tels processus, seuls des arguments égoïstes prendre le dessus sur des arguments importants pour l'équilibre confédéral et la solidarité entre toutes les classes de citoyens.

Ma proposition d'amendement n'a pas du tout pour but de bloquer le processus de modification des frontières. Celui-ci peut avoir lieu s'il a lieu démocratiquement. Mon intervention est destinée à faire en sorte que ce changement démocratique ne soit pas dû au hasard, ni à cause d'une poignée de personnes qui raisonneraient d'une manière égoïste. Un tel changement doit être voulu par une large partie de la population qui exprime ainsi une majorité qualifiée en faveur d'un changement déterminant pour une région, et parfois même pour l'équilibre confédéral.

La question est d'autant plus sensible que nous introduisons aujourd'hui pour la première fois une clause de transfert de territoire dans notre constitution. En fait, cela signifie qu'à l'avenir, chaque région de la Suisse pourra se référer à cette clause pour faire valoir son droit de transfert, et que le simple fait de légiférer créera des aspirations devenues dès aujourd'hui constitutionnelles.

Qu'il me soit permis finalement de prendre à témoin le constitutionnaliste Jean-François Aubert qui, dans son «Traité de droit constitutionnel suisse», chapitre 552, page 221, évoque le sujet: «Il est évidemment possible de prévoir que la consultation locale ne sera tenue pour positive – écoutez bien! – que si elle réunit les deux tiers ou les trois quarts des suffrages exprimés, ou tout au moins la moitié des suffrages exprimables.» Et M. Aubert de continuer: «Ce sont là des questions qui relèvent moins du droit que de l'opportunité. Aussi ne nous hasardons-nous pas à leur chercher une réponse.» Quant à nous, nous ne pouvons pas, dans cette enceinte, contourner la question de cette opportunité. Or, je ne demande ni la majorité des deux tiers, ni celle des trois quarts, comme l'évoque M. Aubert. Ma proposition se veut modeste et ne demande qu'à ce que l'approbation par la population des régions concernées nécessite la moitié des voix exprimables. En fait, il en va du consensus bien helvétique. Aussi, je vous remercie pour votre compréhension et pour votre soutien.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*



## Dritte Sitzung – Troisième séance

Dienstag, 28. April 1998

Mardi 28 avril 1998

15.00 h

Vorsitz – Présidence:

Leuenberger Ernst (S, SO)/Heberlein Trix (R, ZH)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

A 1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)

A 1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)

Art. 43, 44 (Fortsetzung) – Art. 43, 44 (suite)

**Fritschi** Oscar (R, ZH): Wir stehen, was Artikel 43 anbetrifft, nicht beim Artikel mit der grössten praktischen Bedeutung. Bundesinterventionen gab es seit Bestehen des Bundesstaates zehnmal, deren neun erfolgten im letzten Jahrhundert. Entsprechend wäre es sicher auch übertrieben, dem Antrag der Minderheit Jutzet, der Bundesinterventionen nur noch auf Gesuch der Kantone hin zulassen will, vorzuhalten, er habe einen anarchischen Zug. Aber vorhalten muss man ihm doch, dass er eine Einschränkung gegenüber der bisherigen Ordnung bringt, die nichts mit Nachführung zu tun hat. Zusätzlich ist es eine Einschränkung, die den Auftrag in Frage stellt.

Zuerst zur bisherigen Ordnung: Die geltende Verfassung hält in Artikel 16 Absatz 2 sehr klar fest, die kompetenten Bundesbehörden könnten, ja sollten von sich aus einschreiten, wenn eine kantonale Regierung ausserstande sei, Hilfe anzufordern. Es wird also ausdrücklich kein Gesuch eines Kantons zur Vorbedingung gemacht.

Das ergibt sich auch aus dem Auftrag, wie er in Artikel 43 Absatz 1 festgehalten ist. Wenn der Bund die verfassungsmässige Ordnung der Kantone zu schützen hat, muss er auch intervenieren können, wenn die Störung darin besteht, dass eine kantonale Regierung handlungsunfähig geworden ist. Die von der Minderheit Jutzet vorgeschlagene Kaskadenregelung, wer im Namen des Kantons sprechen dürfe, wenn bestimmte Organe ausfallen, scheint mir doch reichlich theoretisch zu sein. Ich wüsste jedenfalls keinen Kanton, der eine solche Regelung über alle Instanzen kennt.

Wenn wir schon bei der Theorie sind: Der Bund muss unter diesem Titel allenfalls auch in der Lage sein, gegen eine kantonale Regierung zu intervenieren, die sich nicht mehr an die Verfassung hält. Entscheidend scheint uns jedenfalls folgendes zu sein: Wenn der Bund schon ohne Einschränkung die verfassungsmässige Ordnung in den Kantonen zu garantieren hat, muss er diese Garantie gegebenenfalls auch ohne Einschränkung durchsetzen können.

Die FDP-Fraktion empfiehlt deshalb die Ablehnung des Minderheitsantrages Jutzet.

Was Artikel 44 anbetrifft, müssen die beiden Einzelanträge Rennwald und Schmied Walter schon deshalb zur Verwerfung empfohlen werden, weil sie die Leitplanken durchbrechen, die wir uns für die Nachführung gesetzt haben.

Beim Antrag Rennwald geht es zudem meines Erachtens um Grundsätzlichstes in unserem Staat. Wenn er in Absatz 3 die Gebietsveränderung zwischen Kantonen nicht mehr zwingend von der Zustimmung der betroffenen Kantone abhängig machen will, verstösst er diametral gegen Absatz 1 des gleichen Artikels und seines eigenen Antrages, wonach der Bund die Kantone in ihrem territorialen Bestand, «im geographischen Sinn» – wie die Botschaft wörtlich ausführt –, zu schützen hat.

Denn Absatz 1 kann ja vernünftigerweise nur so interpretiert werden, dass einem Kanton gegen seinen Willen durch Bundesbeschluss kein Gebiet weggenommen werden darf. Der Antrag Rennwald ist demnach über alle fünf Absätze zusammen genommen ein Widerspruch in sich selber. Dass es zudem an die Wurzeln der Idee eines Bundesstaates rühren würde, wenn dieser die territoriale Integrität seiner Gliedstaaten aus eigener Machtvollkommenheit verletzen dürfte, sei nur als abschliessende Bemerkung festgehalten.

Wir bitten Sie deshalb, Artikel 44 in der Fassung der Kommission anzunehmen.

**Teuscher** Franziska (G, BE): Ich spreche nur zu Artikel 44. Die Geschichte zwischen Bern und dem Jura zur Selbstbestimmung der jurassischen Bevölkerung ist lang. Sie gehört zu den unrühmlichen Kapiteln der bernischen Politik. Leider ist diese Geschichte noch nicht abgeschlossen. Die Gemeinde Moutier, die zurzeit immer noch zum Kanton Bern gehört, wird sich im November in einer Konsultativabstimmung zur Kantonszugehörigkeit äussern. Es ist zu erwarten, dass sich die Gemeinde Moutier für den Kanton Jura aussprechen wird; dies aber passt der Berner Regierung nicht. Deshalb hat der zuständige Regierungsrat Annoni bereits angekündigt, dass sich die Berner Regierung nicht um das Resultat dieser Abstimmung kümmern werde. Solche Äusserungen tragen wenig zu einem echten Dialog bei, mit dem ein Problem gelöst werden könnte.

Als Bernerin ist es mein grosser Wunsch, dass die Frage wegen des Bestandes und der Gebiete der Kantone in der Bundesverfassung klar geregelt wird. Ich will nicht, dass die Jurafrage der Geschichte des Kantons Bern weitere unrühmliche Kapitel beifügt.

Deshalb bitte ich Sie alle, den Antrag Rennwald zu unterstützen und gleichzeitig den Antrag Schmied Walter abzulehnen. Nur der Antrag Rennwald stellt sicher, dass die Bundesversammlung als unabhängige Instanz die Verfahren für Gebietsveränderungen klärt. So ist garantiert, dass die Verfahren einigermaßen demokratisch über die Bühne gehen. Denn der betroffene Kanton ist in dieser Frage viel zu befähigen, als dass er die Verfahren korrekt abwickeln könnte.

Um wieder auf die Jurafrage zurückzukommen: Jahrzehntlang hat der Kanton Bern mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln versucht, das Selbstbestimmungsrecht der jurassischen Bevölkerung zu verhindern. Ja, der Kanton Bern hat sogar die demokratische Meinungsbildung sabotiert. Sie werden jetzt vielleicht sagen: Das ist Geschichte; das ist Vergangenheit. Aber ich denke: Die Äusserungen von Regierungsrat Annoni zu Moutier zeigen, dass sich das Verhalten der Berner Regierung gegenüber dem Selbstbestimmungsrecht der jurassischen Bevölkerung noch nicht ganz geändert hat. Die Jurafrage ist noch nicht gelöst.

Wie Herr Rennwald zu Beginn erwähnt hat, gab es auch andere Gebietsänderungen in der Schweiz, und es wird sicher noch welche geben. Moutier mag da das prominenteste Beispiel sein.

Politisch engagiere ich mich überall für die demokratischen Rechte und deren Ausbau. Die Frage der Selbstbestimmung der betroffenen Bevölkerung über ihre Gebietszugehörigkeit gehört für mich dazu.

Ich bitte Sie, den Antrag Rennwald zu unterstützen. Er gewährleistet, dass die Bevölkerung ihr Selbstbestimmungsrecht auch in Konfliktfällen wahrnehmen kann.

**Berberat** Didier (S, NE): Je vous demande de soutenir la proposition Rennwald à l'article 44. En effet, cette proposition a le mérite de résoudre à l'avance un problème qui ne manquera pas de se poser, à savoir le problème de la ville de Moutier. Cependant, il n'est pas impossible que d'autres cas se présentent par la suite, ce qui fait que cette proposition est encore plus justifiée.

Comme cela a déjà été indiqué, il n'est pas sain que le canton dans lequel se trouve le territoire qui souhaite le quitter soit le seul maître du jeu, puisque en fin de compte il sera en quelque sorte juge et partie. Le mérite de la proposition Rennwald est donc de permettre de débloquer la situation en confiant à l'Assemblée fédérale, dont on connaît la grande sagesse, le soin de régler la procédure. En effet, le Parlement fédéral est neutre dans ces questions de modifications territoriales, ce qui est une garantie indispensable dans ce genre de cas qui sont toujours conflictuels. Il s'agit donc d'une proposition souple, qui permet ainsi de sortir d'un cercle vicieux que personne ne souhaite puisque celui-ci serait synonyme de désespoir dont on sait pertinemment qu'il engendre inévitablement la violence, ce que personne ne souhaite dans cette enceinte.

Je dirai deux mots au sujet de la proposition Schmied Walter. Cette proposition, qui demande la participation d'une majorité des électrices et des électeurs, ne tient pas la route, car cette majorité qualifiée sera un corps étranger dans notre ordre constitutionnel.

Enfin, je vous demande également de soutenir la proposition de minorité Jutzet à l'article 43. En effet, si une intervention fédérale doit être demandée, il faut bien entendu que cette intervention soit demandée par le canton concerné, et non pas par d'autres cantons. Car c'est le canton concerné lui-même, et non les autres cantons, qui est le seul juge pour savoir si effectivement son ordre constitutionnel est menacé. A mon avis, c'est lui qui, seul, doit décider, et non pas les autres cantons.

**Bangerter** Käthi (R, BE): Ich spreche zu Artikel 44: Wir Bernerinnen und Berner haben einige Erfahrungen mit Gebietsveränderungen und sind deshalb speziell sensibilisiert. Ich verweise auf die Abspaltung des Gebietes des Kantons Jura sowie den Kantonswechsel der Gemeinde Vellerat und des Laufentals.

Bei Gebietsveränderungen zwischen Kantonen sieht die heutige Verfassung zwingend vor, dass die betroffenen Gebiete, die betroffenen Kantone sowie Volk und Stände einer Gebietsabtretung zustimmen müssen. Dem Beschluss des Ständerates, der nicht mehr zwingend die Absegnung durch Volk und Stände verlangt, sondern neben der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone eine Genehmigung durch die Bundesversammlung in Form eines Bundesbeschlusses festschreibt, ist zuzustimmen.

Beim Gebietsübertritt der Gemeinde Vellerat vom Kanton Bern zum Kanton Jura, der im Einverständnis zwischen Vellerat und den Kantonen Bern und Jura erfolgte, erwies es sich, dass die Volksbefragung vom Kostenaufwand her und in bezug auf die Fristen unverhältnismässig war.

Der Beschluss des Ständerates wahrt auch die Grundprinzipien der kantonalen Souveränität und des Föderalismus. Es darf jedoch nicht so weit kommen, dass die betroffene Bevölkerung und die betroffenen Kantone kein explizites Mitspracherecht haben, wie dies der Antrag Rennwald will. Kollege Fritschi hat darauf hingewiesen.

Im Gegenteil: Die betroffene Bevölkerung muss sich aussprechen dürfen, und zwar scheint mir wichtig, dass der Entscheid für eine Gebietsabtretung mit einer deutlichen Zustimmung der betroffenen Bevölkerung erfolgt. Bei der Abstimmung über den Wechsel des Laufentals vom Kanton Bern zum Kanton Baselland sprach sich die betroffene Bevölkerung im Laufental nur mit einer hauchdünnen Mehrheit – ich glaube, es ging um weniger als 100 Stimmen – für einen Kantonswechsel aus. Das war für den äusserst knapp unterlegenen Bevölkerungsteil nur sehr schwer akzeptierbar und löste grosse politische Spannungen aus.

Deshalb ist der Antrag Schmied Walter, der für die Zustimmung zu einem Gebietswechsel das absolute Mehr der Stimmberechtigten in der betroffenen Region fordert, richtig. Gebietsveränderungen sollen nicht das Produkt einer politischen Laune – einer momentanen Konstellation oder eines Zufalls – sein, sondern sie sollen von mindestens 50 Prozent aller Stimmberechtigten getragen werden.

Aus diesem Grund empfehle ich, dem Antrag Schmied Walter zuzustimmen und den Antrag Rennwald, der das direkte Mitspracherecht der betroffenen Bevölkerung ausschliesst, abzulehnen.

**Gross** Andreas (S, ZH): Diese drei Anträge erlauben uns tatsächlich, sozusagen das feingliedrige System, das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, an konkreten Fällen zu diskutieren. Es erlaubt uns auch, darüber nachzudenken, was Selbstbestimmung der Bevölkerung, was ja nie hundert Prozent aller Menschen bedeuten kann, wirklich heisst.

Ich möchte mich in erster Linie gegen den Antrag Schmied Walter wenden. Herr Schmied, Sie haben von der Opportunität gesprochen. Sie fordern hier etwas, was einen völligen Fremdkörper in der Geschichte des liberalen Bundesstaates darstellt. Es gibt nirgends auf Bundesebene und meines Wissens auch kaum auf kantonaler Ebene die Notwendigkeit des absoluten Mehrs der Stimmberechtigten bei Volksabstimmungen. Das kann man z. B. aus der Weimarer Republik und auch aus der neueren deutschen Geschichte lernen: dass das Erfordernis des absoluten Mehrs zwei ganz grosse Nachteile hat.

1. Es erlaubt sozusagen, eine Abstimmung zu boykottieren, bzw. es belohnt die Boykotteure. Statt dass die Boykotteure mit der roten Karte bestraft werden, bekommen sie einen Extratrumpf, weil diejenigen, die zuhause bleiben – indem sie das absolute Mehr der Stimmberechtigten verhindern –, verhindern können, dass jene, die gehen, entscheiden dürfen.

2. Das war in der Weimarer Republik absolut katastrophal: Abzustimmen wird zum Spiessrutenlaufen, weil es dazu führen kann, dass nur noch jene, die etwas ändern wollen, überhaupt zur Abstimmung gehen, dass man also öffentlich sieht, wer etwas will.

Das verletzt auch das Abstimmungsgeheimnis. Deshalb gibt es aus gutem Grund nirgends auf Bundesebene irgend einen Zwang für absolute Mehrheiten von Stimmberechtigten. Gerade weil die demokratische Entscheidung Frieden stiften und einen legitimen Entscheid hervorrufen möchte, der sozusagen den Streitfall friedlich beendet, dürfen Sie kein Verfahren wählen, das die Geister und Herzen noch mehr gegeneinander aufputscht, als dass es sie besänftigt. Von dieser Absicht her kann ich Ihre Idee verstehen: Sie wollen nicht, dass über die Köpfe der Betroffenen hinweg zu einfach entschieden wird. Aber das Verfahren, das Sie dafür vorschlagen, ist völlig unangebracht und würde Ihrem Ziel widersprechen.

Deshalb bitte ich Sie im Namen der sozialdemokratischen Fraktion, den Antrag Schmied Walter abzulehnen.

Auf der anderen Seite möchte ich Sie bei Artikel 43 bitten, dem Minderheitsantrag Jutzet zuzustimmen. Hier wundert es mich eigentlich, dass viele, die die kantonale Hoheit in unserem bundesstaatlichen Gefüge so betonen, hier relativ locker für sich, für den Bund, ein Recht stipulieren, gegen den Willen der Kantone zu entscheiden, wann diese Hilfe nötig haben. Das ist eine klassische Definition des Paternalismus, dass ein anderer entscheidet, wann der Betroffene Hilfe und Unterstützung braucht. Man könnte hier von einem paternalistischen Föderalismus sprechen, und diesen lehnen wir ab. Wir wollen einen freiheitlichen Föderalismus – um es ein bisschen pathetisch zu sagen –, wo diejenigen, die im Kanton finden, sie könnten nicht mehr alleine weiterkommen, das Recht haben, den Bund um Hilfe zu ersuchen. Dann ist der Bund bereit zu helfen, wie das im Sinne einer bundesstaatlichen Solidarität am Platz ist – aber nicht gegen den Willen der Kantone.

Über den Antrag Rennwald ist die sozialdemokratische Fraktion geteilter Meinung. Ich persönlich glaube, dass richtig ist, was Herr Vollmer gesagt hat, nämlich dass man nicht über

die Köpfe der Kantone hinweg die Gemeinden verschieben sollte. Das heisst, dass neben den betroffenen Gemeinden und Bezirken zuerst die betroffenen Kantone gefragt werden und entscheiden können sollten.

Ich könnte mir aber vorstellen, dass das Verfahren, das Herr Rennwald vorschlägt, für jene Fälle eine gute Idee wäre, in denen dieses Prinzip nicht mehr weiterhilft, in denen es zu einer wirklichen Blockade kommt. Diese Blockade ist im Kanton Bern aber noch nicht da. Nur auf eine Aussage von Regierungsrat Annoni allein darf man nicht abstellen. Die Regierung des Kantons Bern kann niemals eine Abstimmung verhindern, wenn zum Beispiel Moutier aufgrund der Legitimität, die ihm die kommunale Abstimmung diesen Herbst bringt, eine kantonale Volksinitiative ergreift. Dann kommt es zu einer kantonalen Abstimmung. Wenn im Kanton die Auseinandersetzung aber wirklich blockiert wäre, wäre der Antrag Rennwald eine zusätzliche Option. Aber dazu müsste man ihn als Ergänzung zum ständerätlichen Beschluss formulieren, nicht als Alternative dazu. In dieser Frage hat der Ständerat nämlich eine gute Lösung gefunden, die «Vellerat-Abstimmungen» auf eidgenössischer Ebene unnötig macht, ohne aber in der ersten Stufe die Zustimmung der kantonalen Bevölkerung zum Kantonswechsel von Gemeinden vorauszusetzen.

In dem Sinne beantrage ich Ihnen, dem Ständerat zuzustimmen und den Antrag Rennwald nur als Ergänzung zu betrachten, für den Fall, dass das vom Ständerat vorgesehene Entscheidungsverfahren nicht mehr trägt und es auf kantonaler Ebene tatsächlich zu einer Blockade kommt. Das wäre dann die Legitimation für die Bundesversammlung, zu schlichten, was die Kantone nicht mehr unter sich ausmachen könnten.

**Sandoz** Suzette (L, VD): Vous avez dit très justement que nous n'apprécions pas le cantonalisme ou le paternalisme et que nous voulions un fédéralisme actif – vous savez que vous touchez toujours le coeur des libéraux quand vous dites cela. Mais est-ce que, pour vous, la mise à jour de la constitution implique la suppression de l'article 16 alinéa 2 de la constitution en vigueur, qui dit: «Lorsque le gouvernement est hors d'état d'invoquer le secours, l'autorité fédérale compétente peut intervenir sans réquisition; elle est tenue de le faire lorsque les troubles compromettent la sûreté de la Suisse»?

**Gross** Andreas (S, ZH): Nein, Frau Kollegin Sandoz, ich glaube nicht, dass uns die Nachführung zwingen würde, das zu verändern. Wenn ich diesen Artikel richtig verstehe, impliziert er nicht, dass der Kanton selber bestimmt, wenn er den Eindruck hat, dass er Bundeshilfe braucht. Ich verstehe diesen vorgeschlagenen Artikel so, dass er dem Bund ein Recht gibt zu intervenieren, selbst gegen den Willen des Kantons. Das habe ich aus diesem alten Artikel in der geltenden Bundesverfassung nie so herausgelesen. Deshalb erachte ich den Antrag der Minderheit Jutzet nicht als Widerspruch zum Artikel in der jetzigen Verfassung, den Sie vorgelesen haben.

**Seiler** Hanspeter (V, BE): Es wäre absolut falsch, wenn wir die Diskussion insbesondere um Artikel 44 einfach auf das Problem Bern/Jura vereinfachen wollten. Es geht hier um eine Grundsatzfrage. Ich bitte Sie alle, die nationale Brille aufzusetzen, wenn Sie dazu Stellung nehmen. Kollege Walter Schmied – ich äussere mich im Grundsatz nur zu seinem Antrag – möchte eine Art Sicherheitsschranke im Text des Ständerates einbauen, den er sonst übernimmt; eine Sicherheitsschranke, die verhindert, dass eine Gebietsveränderung gegen den ausdrücklichen Willen einer Mehrheit der betroffenen Bevölkerung erfolgen kann. Er will damit eine Art Quorum, eine Art qualifiziertes Mehr, einbauen. Die Verknüpfung eines Grundsatzentscheides dieser Art mit einem Quorum ist eigentlich an sich nichts Neues – weder in unserer Rechtsordnung, noch im internationalen Vergleich. Einer Studie, in der die 130 Verfassungen von souveränen Staaten untersucht wurden, habe ich entnommen, dass in drei Vierteln der

Verfassungen die Idee des Quorums grundsätzlich enthalten ist. Wir wären also keine Exoten, wenn wir so etwas einbeziehen würden. In diesen Verfassungen kommen – selbstverständlich immer nur in ganz grundsätzlichem, entscheidenden Fragen – Quoren zwischen drei Fünfteln, also 60 Prozent, und drei Vierteln oder im Extremfall sogar mehr vor.

Zum nationalen Blickwinkel: Wir kennen zwar in unserer Verfassung so etwas nicht – da gebe ich Herrn Gross Andreas absolut recht –, aber wir kennen in unserer Rechtsordnung den Begriff des qualifizierten Mehrs. Wir haben ihn zwar nicht in unsere Verfassung aufgenommen, und vermutlich figuriert er auch nicht in Kantonsverfassungen. Aber im Vereinsrecht, in kleinen Organisationen ist ein Quorum absolut normal, das man immer dann anwendet, wenn es darum geht, etwas ganz Spezielles, etwas besonders Wichtiges zu beschliessen. Letztlich ist es auch eine Frage des demokratischen Prinzips, der demokratischen Grundhaltung.

Wenn eine Gemeinde, vielleicht aus steuerlichen Erwägungen, oder eine Talschaft oder Region, weil sie sich vernachlässigt fühlt – übrigens: das gab's, und das gibt's; das ist nicht ein spezielles Juraproblem, das gibt es auch anderswo –, einen Kantonswechsel vornehmen möchte, dann sollen mindestens die Hälfte der Betroffenen, d. h. 50 Prozent der Stimmberechtigten, diesen Wechsel wollen. Anders kann man das ja nicht messen.

Wir sprechen immer vom Volkswillen. Es wäre interessant, einmal die Definition des Volkswillens vorzunehmen. Ich interpretiere das so: In einem solch speziellen und sensiblen Fall, wie das Gebietsänderungen eben sind, sollte der Volkswille so interpretiert werden, dass mindestens die Hälfte der betroffenen Stimmbürger eine solche Änderung möchte.

In diesem Sinne bitte ich Sie, dem Antrag Schmied Walter zuzustimmen. Ich habe aus dem Votum von Kollege Gross Andreas gespürt, dass eine gewisse Sympathie für die Grundhaltung und die Grundidee vorhanden ist. Er hat dann aber angefügt, dass das Verfahren schlecht sei. Es würde mich sehr interessieren, ob er ein besseres Verfahren zur Verwirklichung dieser Idee vorschlagen könnte.

**Schmied** Walter (V, BE): Une phrase à l'intention de M. Gross Andreas qui prétend que la majorité qualifiée des 50 pour cent plus une voix n'existe pas: pour être conséquent avec ce raisonnement-là, il faudrait aussi abolir notre frein aux dépenses qui prévoit aussi 101 voix sur 200.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Zunächst zum Antrag der Minderheit Jutzet zu Artikel 43: Nach dem Antrag der Minderheit Jutzet soll der Bund nur dann eingreifen können, wenn er von einem Kanton darum ersucht wird. Diese Lösung widerspricht dem geltenden Verfassungsrecht aus mindestens zwei Gründen: Erstens muss der Bund auch dann die verfassungsmässige Ordnung in einem Kanton wiederherstellen, wenn der Kanton ihn gar nicht rufen würde, und zweitens kann es gerade Teil der Störung in einem Kanton sein, dass die kantonale Regierung handlungsunfähig geworden ist und daher den Bund nicht mehr um Hilfe anrufen kann.

Frau Kollegin Sandoz hat denn auch zu Recht, aber vergeblich versucht, Kollege Gross Andreas die Aussage zu entlocken, dass der Antrag der Minderheit Jutzet die Nachführung sprengt. Ihre Kommission hat den entsprechenden Antrag immerhin abgelehnt, und zwar überzeugend: mit 21 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Zu Artikel 44: Ich werde dazu allgemein reden, und Kollege Deiss wird dann die zwei Anträge Rennwald und Schmied Walter beleuchten.

Artikel 44 differenziert zwischen allen möglichen Formen von Bestandes- und Gebietsveränderungen sowie Grenzbereinigungen und schlägt für die verschiedenen Formen unterschiedliche Verfahren vor. Ihre Kommission hat Artikel 44 in der ständerätlichen Fassung diskutiert. Ausdrücklich hat die Kommission in Absatz 2 aber die «betroffene Bevölkerung» eingefügt. Diese betroffene Bevölkerung repräsentiert einen Teil der Kantonsbevölkerung; erst wenn dieser Teil zugestimmt hat, soll sich der ganze Kanton äussern können.

Absatz 3 ändert das geltende Recht. Dies ist eine Konsequenz aus den Diskussionen um die Abstimmung über Vellerat. Ihre Kommission ist der Meinung, dass Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen nicht auch noch von Volk und Ständen zu genehmigen seien. Das Verfahren soll vielmehr, wenn die Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone vorliegt, durch die Genehmigung der Bundesversammlung seinen Abschluss finden, allerdings unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums. Absatz 4 regelt sodann explizit, dass die Kantone Gebietsbereinigungen durch Vertrag regeln können. Da bereits Artikel 39 Absatz 1 festhält, dass die Kantone untereinander Verträge abschliessen können, dient der Absatz der Klarstellung zwischen den verschiedenen Fällen von Bestandes- und Gebietsveränderungen sowie Grenzbereinigungen.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** Je m'exprime surtout sur les propositions Rennwald et Schmied Walter, tout en vous rappelant que la majorité de la commission vous propose de repousser la proposition de minorité Jutzet à l'article 43, notamment parce qu'elle est contraire au droit actuel, et aussi qu'elle empêcherait, finalement, l'intervention de la Confédération dans les cas où elle serait la plus nécessaire, c'est-à-dire lorsque le canton ou ses autorités ne sont pas en mesure de faire appel à la Confédération.

La proposition Rennwald à l'article 44 est assez étonnante puisqu'elle reviendrait, finalement, à pouvoir imposer contre son gré une procédure au canton concerné. Cela est manifestement contraire, comme l'a dit M. Fritschi, à l'alinéa 1er de cet article que M. Rennwald reprend du Conseil des Etats, à savoir: «La Confédération protège l'existence et le statut propre de chaque canton, ainsi que le territoire cantonal.»

Je crois que nous ne pouvons pas introduire une telle disposition dans notre constitution parce qu'elle est contraire aux principes fédéralistes qui ont cours dans notre pays, et démocratiques de surcroît. Je crois que c'est une erreur aussi de se fixer maintenant sur le cas de Moutier dont l'histoire n'a pas fini totalement de se dérouler, qui est en cours de gestation, ou encore de vouloir faire de la solution Vellerat une solution qui serait applicable à des cas beaucoup plus importants. Par conséquent, sans avoir eu connaissance de cette proposition en commission, je crois pouvoir dire qu'elle est contraire à l'esprit de notre proposition.

Je vous invite donc à repousser la proposition Rennwald.

Pour ce qui est de la proposition Schmied Walter, il faut souligner qu'il s'agit d'une disposition qui, en langue française en tout cas, est formulée d'une manière difficilement compréhensible puisqu'on parle de la moitié des voix «exprimables». Y aurait-il des voix inexprimables? En allemand, en tout cas, avec les «Stimmberechtigten», on sait un peu plus clairement de quoi il s'agit. Cette disposition aurait surtout le grand inconvénient de permettre le blocage, par l'absentéisme, d'une procédure. On peut comprendre que l'on veuille par là freiner certaines possibilités de modifications de territoire, mais je crois que cette disposition, au niveau des droits populaires, est tout à fait inconnue dans notre pays, même si dans d'autres instances ou organisations, privées souvent, on connaît de tels quorums. En tout cas pour une votation populaire, une telle disposition semble être parfaitement inadéquate. Je vous prie donc de la repousser également.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Zunächst zu Artikel 43, zum Schutz der verfassungsmässigen Ordnung und zur Intervention des Bundes: Fälle von Bundesintervention sind sehr selten. In diesem Jahrhundert gab es nur einen einzigen Fall, im Jahre 1932 in Genf.

Der Bundesrat empfiehlt Ihnen die Ablehnung des Antrages der Minderheit Jutzet, wonach der Bund nur noch intervenieren könnte, wenn der betroffene Kanton ein Gesuch stellen würde. Denn einmal ist es durchaus denkbar, dass es Situationen gibt, in denen der betroffene Kanton, d. h. sein legitimes Organ, die Regierung, nicht mehr in der Lage ist, ein solches Gesuch zu stellen. Zudem ist es auch denkbar, wie das im geltenden Artikel 16 klar festgehalten ist, dass die Störung der öffentlichen Ordnung in einem Kanton sehr direkt auch

eine Störung der öffentlichen Ordnung in unserem ganzen Land bedeutet. Deshalb muss der Bund nötigenfalls von Amtes wegen eingreifen können.

Wir haben alle diese Bestimmungen mit den Vertretern der Kantonsregierungen besprochen. Es lag von der Konferenz der Kantonsregierungen kein entsprechender Abänderungsantrag vor. Wir möchten Sie daher bitten, diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

Was Artikel 44 betrifft, Bestand und Gebiete der Kantone, so möchte ich darauf hinweisen, dass der Bundesrat die konstante Praxis wiedergegeben hat. Weil in der Bundesverfassung entsprechende Artikel fehlen, haben wir uns für den Fall von Änderungen in Bestand und Gebiet der Kantone um eine Kodifizierung der konstanten Praxis bemüht.

Im Anschluss an den Ständerat ist nun auch Ihre Kommission bereits einen Schritt weitergegangen und hat bei einer blossen Gebietsveränderung zwischen den Kantonen das obligatorische Verfassungsreferendum nicht mehr vorgesehen. Dahinter steht natürlich die Erfahrung mit dem Kantonswechsel von Vellerat. Dort waren wir ja alle der Meinung, es sei unverhältnismässig, wenn man wegen dieses Wechsels von Vellerat vom Kanton Bern zum Kanton Jura zusätzlich zur Zustimmung der Bevölkerung von Vellerat und der Bevölkerung der beiden betroffenen Kantone auch noch ein obligatorisches Verfassungsreferendum vorsehe. Aber es handelt sich streng genommen schon hier um eine rechtspolitische Neuerung.

Der Ständerat war der Meinung, es sei eine konsensfähige rechtspolitische Neuerung, die auch Sinn macht. Demgegenüber gehen nun beide Anträge, sowohl der Antrag Rennwald wie der Antrag Schmied Walter, nochmals bedeutend weiter und haben daher im Konzept der Nachführung sicher keinen Platz. Sie wecken zudem auch inhaltliche Bedenken.

Beim Antrag Rennwald ist das schon dargelegt worden. Dass Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen über die Köpfe der betroffenen Kantonsbevölkerungen hinweg durch Beschluss der Bundesversammlung möglich sein sollen, ist natürlich ein föderalistisches und demokratisches Ünding. Auch Absatz 4 weckt grösste Bedenken, denn die territoriale Zugehörigkeit ist für die Bevölkerung sehr wichtig. Deshalb müssen die Verfahren für eine Änderung auch berechenbar sein. Eine adäquate Lösung kann daher unmöglich darin bestehen, dass die Bundesversammlung das Verfahren erst bestimmt, wenn ein konkreter Fall ansteht.

Ich möchte Sie daher bitten, den Antrag Rennwald abzulehnen.

Gleiche Überlegungen führen mich dazu, auch den Antrag Schmied Walter zur Ablehnung zu empfehlen. Einmal wird auch damit ganz klar ein neues Verfahren vorgeschlagen, und zudem ist nicht klar, was mit der «Zustimmung der Bevölkerung der betroffenen Regionen» gemeint ist. Um das jetzt am Fall von Moutier zu illustrieren: Ist mit der «betroffenen Region» wirklich nur die Bevölkerung der Gemeinde Moutier gemeint oder der ganze Bezirk Moutier? Der Artikel ist also auch nicht präzise genug.

Wir sollten zudem nicht unnötigerweise qualifizierte Mehrheiten einbringen. Darauf können wir um so mehr verzichten, als wir im geltenden Recht die Kaskadenabstimmungen haben, die alle Garantien dafür geben, dass nicht leichtfertig territoriale Änderungen beschlossen werden. Es kommt noch dazu, dass die Erfahrungen, beispielsweise bei der Gründung des Kantons Jura, aber auch die Erfahrungen beim Übergang des Laufentals an den Kanton Baselland zeigen, dass dies eine ausgesprochen emotionelle Frage ist und die Stimmbeteiligung jedesmal sehr hoch war. Das wird auch weiterhin der Fall sein, so dass keine Notwendigkeit besteht, hier ein qualifiziertes Mehr einzuführen.

Ich möchte Sie daher bitten, auch diesen Antrag abzulehnen.

**Rennwald Jean-Claude (S, JU):** Je ne voudrais pas prolonger l'exercice pendant des heures, mais en fait vous dites que je veux passer par-dessus la tête des cantons. Mon intention n'est pas du tout celle-là. Mon intention, c'est de prévenir un conflit et de le résoudre, un conflit entre deux entités politiques, en l'occurrence le canton de Berne et la ville de

Moutier. Si on accepte ma proposition, on prévient ce conflit et on se donne les moyens de le résoudre.

Alors, j'aimerais vous poser la question: ce conflit pointe à l'horizon. Si ma proposition est rejetée, quel est votre plan précis pour le résoudre? Je crois que vous devez ces explications au Parlement de ce pays.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Sie wissen: Wir haben vor einigen Jahren nach langer Vorbereitung unter dem Patronat der beiden Kantone, der Regierung des Kantons Jura und der Regierung des Kantons Bern, die «Assemblée interjurassienne» gegründet. Diese «Assemblée interjurassienne» ist unter der Präsidentschaft von Herrn Leuba ständig am Werk. Natürlich konnte man von ihr nicht Wunder erwarten, weil der Aufbau neuen Vertrauens und eines konstruktiven Dialogs zwischen zwei Regierungen und jetzt zwischen den Bevölkerungen – sowohl jener des Kantons Jura wie jener des Berner Juras – eine gewisse Zeit braucht. Aber ich habe mich selber vergewissert, dass im Rahmen dieser «Assemblée interjurassienne» ein konstruktiver Dialog zustande gekommen ist. Die einzig mögliche Lösung wird darin bestehen, dieser «Assemblée interjurassienne» nun eine Chance zu geben. Wer das grobfahrlässig nicht tut, der muss dafür die Verantwortung übernehmen.

Art. 43 Abs. 1, 3 – Art. 43 al. 1, 3  
Angenommen – Adopté

Art. 43 Abs. 2 – Art. 43 al. 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	88 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	47 Stimmen

Art. 44

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Kommission	95 Stimmen
Für den Antrag Schmied Walter	40 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Kommission	80 Stimmen
Für den Antrag Rennwald	55 Stimmen

**Art. 32a, 32b**

Antrag der Kommission  
Streichen

**Art. 32a, 32b**

Proposition de la commission  
Biffer

**Art. 32c**

Antrag der Kommission  
Streichen

Antrag Guisan

Abs. 2

(vgl. Art. 47 Abs. 2 des Entwurfes des Bundesrates)  
Streichen

**Art. 32c**

Proposition de la commission  
Biffer

Proposition Guisan

Al. 2

(voir art. 47 al. 2 du projet du Conseil fédéral)  
Biffer

**Art. 32d, 32e**

Antrag der Kommission  
Streichen

**Art. 32d, 32e**

Proposition de la commission  
Biffer

**Art. 45, 46**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Art. 47**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Antrag Guisan

Abs. 2

Streichen

Proposition Guisan

Al. 2

Biffer

**Art. 48**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Antrag Leuba

Abs. 1

Der Bund fördert die Beziehungen der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer untereinander und zur Schweiz.  
(Rest des Absatzes streichen)

Proposition Leuba

Al. 1

La Confédération contribue à renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et à la Suisse.  
(Biffer le reste de l'alinéa)

**Maury Pasquier** Liliane (S, GE): En ajoutant un nouvel alinéa 3 à l'article 46, la majorité de la commission a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire Zisyadis 92.423. Or il se trouve que, lors de l'examen de cette initiative parlementaire par la Commission des affaires juridiques, le cas des enfants amenés en Suisse en vue d'adoption, mais pour lesquels cette procédure n'avait pas abouti, a été évoqué vu la similitude de leur situation avec celle des enfants apatrides. Voilà en effet des enfants typiquement déracinés, la plupart du temps sans lien aucun avec leur pays origine, et qui voient, aux difficultés affectives que représente l'échec d'une adoption, s'ajouter des difficultés juridiques par rapport au droit de séjour, de formation, ou par la suite, de travail éventuel.

Ces enfants sont arrivés en Suisse par la volonté d'adultes qui souhaitent réellement en faire leurs enfants, mais pour toute une série de circonstances, cette filiation devient impossible. Peut-être les parents adoptifs ont-ils imaginé autrement la relation parents/enfant, peut-être ont-ils surévalué leurs capacités, peut-être l'un ou l'autre est-il gravement atteint dans sa santé, décède. Et voilà l'enfant privé de parents pour la deuxième fois dans sa courte existence. C'est beaucoup. Si l'on accorde à cet enfant les avantages de la naturalisation facilitée, cela pourra au moins permettre qu'il ne soit pas privé de patrie pour la deuxième fois, car même s'il a encore officiellement la citoyenneté de son pays d'origine, il n'en a plus l'histoire. Il est, de fait, apatride.

L'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures d'adoption est rappelé dans la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, convention que la Suisse envisage de ratifier. Dans le cadre de la procédure de consultation sur l'avant-projet de loi fédérale relative à cette convention, le rapport dit: «Plusieurs réponses expriment des avis critiques et même de l'incompréhension quant au refus d'améliorer la situation des enfants venus en Suisse en vue d'adoption et dont le placement a mené à un échec.» Plusieurs cantons, partis politiques et organisations concernées affirment, à l'occasion de cette consultation, leur volonté de voir reconnu le droit de l'enfant à une identité, à une citoyenneté.

Bien que cette situation concerne finalement – heureusement! – un très petit nombre d'enfants ou peut-être justement parce qu'elle concerne un petit nombre d'enfants, je vous demande instamment de reconnaître les besoins de ces quelques enfants à une situation juridique la plus stable possible et de permettre leur naturalisation facilitée au même titre que celle des enfants apatrides.

**Zwygart Otto (U, BE):** Nach der Sprecherin der Minderheit I, Frau Maury Pasquier, die einen Spezialfall des Spezialfalles in der Verfassung verankern will, schlage ich Ihnen mit der Minderheit II zu Artikel 46 Absatz 3 nun vor, den allgemeinsten Fall aufzunehmen.

Die Mehrheit der Kommission beantragt, dass die Einbürgerung staatenloser Kinder erleichtert werden soll. Es ist jedoch nicht einzusehen, in der Verfassung als Grundlage nur staatenlose Kinder zu nennen. Das Problem der Staatenlosen stellt sich ganz allgemein und grundsätzlich. Diese willkürliche Grenze, die beispielsweise nicht einmal Jugendliche einbezieht, ist nicht nachvollziehbar. Man kann im Gesetz dann immer noch bestimmte Einschränkungen der Einbürgerung Staatenloser bringen; diese Möglichkeit besteht immer noch. Staatenlose als solche müssen genauso wie andere auch den Willen haben, eingebürgert zu werden. Da stellt sich die Frage, wie man diesen Willen bei Kindern feststellen kann. Besteht diesbezüglich von Rechts wegen ein Anspruch oder nicht?

Die Mehrheit der Kommission und auch der Ständerat erkennen, dass die Staatenlosigkeit leider wieder zu einem Problem wird. Die Wanderbewegungen auf unserer Erde sind im heutigen Zeitpunkt wieder vermehrt anzutreffen. Die Probleme, die wir während der Schaffung unserer Verfassung im letzten Jahrhundert und auch in diesem Jahrhundert hatten, haben sich auf ein anderes Gebiet verlagert. Es scheint mir deshalb richtig, dass wir hier den Grundsatz in die Verfassung aufnehmen und dann über die Gesetze eine Lösung aufbauen.

Ich bitte den Rat, hier nicht eine Lösung zu treffen, die in der Praxis mit Schwierigkeiten verbunden sein wird, sondern dem Antrag der Minderheit II, die eine Erleichterung der Einbürgerung Staatenloser will, zuzustimmen.

**Föhn Peter (V, SZ):** Die Minderheit III stellt einen Streichungsantrag – unter anderem auch deshalb, weil der Entscheid in der Kommission mit einem Zufallsmehr zustande gekommen ist. Recht überraschend wurde in der Kommission in Artikel 46 ein Absatz 3 mit dem Wortlaut «Er (der Bund) erleichtert die Einbürgerung staatenloser Kinder» aufgenommen. Von der Minderheit II wird gar eine Erleichterung der Einbürgerung Staatenloser gefordert, wie von Kollege Zwygart soeben ausführlich dargelegt worden ist.

Mit folgenden Überlegungen bin ich klar der Meinung, dass die Vorlage des Bundesrates mit Artikel 46 Absätze 1 und 2 vollumfänglich genügt. Die SVP-Fraktion schliesst sich in den Absätzen 1 und 2 einstimmig der Fassung des Bundesrates an und ist für die Streichung von Absatz 3. Weshalb streichen?

1. Es ist eine Frage der Nachführung. Der bundesrätliche Vertreter hat in der Kommission unmissverständlich dargelegt, dass die Antwort auf die Frage der Nachführung nicht leichtfalle, was für mich ein klares Bekenntnis ist, dass dieser geforderte Absatz 3 absolut nicht unter eine Nachführung der Bundesverfassung fällt.

2. Die Erleichterung der Einbürgerung staatenloser Kinder ist auch eine Frage der Umsetzungskompetenzen. Ich frage mich: Wer ist für die Umsetzung zuständig? Wenn es nicht anders geregelt ist, sind es die Kantone für jene Bereiche, in denen der Bund nicht ausdrücklich zuständig ist. Für die Einbürgerungen sind nach wie vor die Kantone zuständig. Der Bund regelt einzig die Vorschriften über die Bürgerrechte und erlässt entsprechende Mindestvorschriften gemäss den Absätzen 1 und 2. Also würde die Aufnahme von Absatz 3 einer rechtspolitischen Neuerung gleichkommen. Dieser Absatz würde grosse Diskussionen auf allen politischen Ebenen der Schweiz – Bund, Kantone und Gemeinden – hervorrufen.

So viel ist dieser Absatz 3 in Artikel 46 auch wieder nicht wert.

3. Missbrauchsmöglichkeiten würden Tür und Tor geöffnet. Ich denke an die illegale Einwanderung. Der geforderte Absatz 3 könnte eine Aufrechterhaltung dieses Missstandes darstellen. Wenn in unserem Rechtsstaat nicht das Gegenteil bewiesen werden könnte, würde oder könnte ein cleverer Ausländer quasi über Nacht als staatenlos gelten. Bei Kindern könnte das zu einer menschlichen Tragödie werden. Jedenfalls würde sich die Schweiz respektive der Bund mit Absatz 3 schnurgerade aufs Glatteis begeben.

Zusammenfassend darf ich festhalten, dass Kommissionsmitglieder aller bürgerlichen Fraktionen hinter dem Streichungsantrag der Minderheit III stehen. Die SVP-Fraktion steht einstimmig hinter meinem Minderheitsantrag.

So bitte ich Sie innigst, wegen Missbrauchsmöglichkeiten, unklaren Umsetzungskompetenzen und besonders, weil die erleichterte Einbürgerung Staatenloser die Nachführung klar sprengt, dem Entwurf des Bundesrates und der Streichung von Absatz 3 zuzustimmen und somit nicht der Mehrheit und noch viel weniger der Minderheit II zu folgen. Ich danke für Ihre Unterstützung der Minderheit III und des Bundesrates.

**Guisan Yves (R, VD):** Je m'en prends exclusivement à l'alinéa 2 de l'article 47.

Personne ne peut contester que la mobilité est devenue une composante essentielle de notre société. Plus, elle est même encouragée pour favoriser l'adaptation au marché de l'emploi et à la concurrence. Il est logique, dans ces circonstances, que les loisirs s'en trouvent également extrêmement marqués et que la mobilité soit même devenue partie intégrante de notre culture. Les citoyennes, les citoyens ont bien de la peine à comprendre dans ces circonstances pourquoi l'exercice du droit de vote ne peut être pratiqué qu'au lieu de leur domicile, alors que l'objet de l'élection ou de la votation concerne l'ensemble d'une circonscription, d'un canton ou du pays.

Les objections à la possibilité d'exercer son droit de vote dans une autre commune ou dans un autre canton sont essentiellement de nature pratique. Qui plus est, le problème serait de facto réglé par le vote par correspondance! Il n'en est malheureusement rien. A l'époque de la carte de crédit et de la carte à puce, même de la carte d'identité en plastique qui pourrait parfaitement devenir aussi la carte d'électeur à puce de l'avenir, le système actuel est manifestement dépassé. Le vote par correspondance exige une planification de la vie civique qui se trouve souvent en contradiction avec les contingences actuelles. Il demande à être préparé et, par conséquent, demande une prise de conscience qui devrait l'emporter sur d'autres préoccupations. Force est de constater, au vu des taux de participation misérables, même lorsque l'enjeu est majeur, que ce n'est manifestement pas la règle. Les projets des uns et des autres sont appelés à changer rapidement à quelques jours de distance au gré des sollicitations les plus diverses. Les temps où l'on allait voter au sortir de la messe ou du culte sont révolus.

Enfin, le vote par correspondance n'est pas dépourvu de faiblesses dans les contrôles de son authenticité. En récupérant les documents de vote débarrassés devant les boîtes aux lettres en compagnie d'une montagne de publicité envahissante, il est parfaitement possible de voter plusieurs fois dans certains cantons. Il faut un dispositif considérable pour éviter de tels abus, alors que le vote électronique au niveau des citoyennes et citoyens permettrait sans difficulté de les identifier et de les exclure tout en assurant la mobilité.

La notion de lieu de domicile fait également l'objet de pratiques et d'interprétations diverses. Bien souvent, des facteurs incitatifs de nature fiscale aboutissent à ce que l'un des époux prenne domicile dans sa résidence secondaire, et non à son lieu de résidence effective et d'activité principale. Tout ceci perturbe le registre civique.

Faut-il dès lors continuer à fixer dans la constitution des dispositions désuètes, en contradiction avec l'évolution générale de la gestion des données et des moeurs, alors qu'il s'agit essentiellement de modalités d'application, et non pas

des principes fondamentaux qui entourent les droits civils?

Pour permettre une adaptation à l'utilisation des moyens mis à disposition par la technologie et déjà couramment entrés dans la vie quotidienne, ces questions, dont le lieu d'exercice des droits civils, doivent être réglées par la loi, alors que leur inscription dans la constitution aboutit à un blocage pendant des dizaines d'années, voire un siècle et plus.

C'est pourquoi je vous demande de biffer tout simplement l'article 47 alinéa 2.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Ma proposition tend à éliminer une divergence avec le Conseil des Etats. Il s'agit de supprimer la deuxième phrase de l'article 48 alinéa 1er du texte qui vous est soumis. Pour éviter les reproches injustifiés que m'a adressés le président de la commission dans une précédente intervention, je dirai que sans doute notre commission connaissait le texte de la commission du Conseil des Etats, mais elle ne connaissait pas celui qu'adopterait le plénum du Conseil des Etats. Maintenant nous connaissons le texte adopté par le Conseil des Etats. Par conséquent, si l'on peut éviter une divergence, évitons-la. Je ferai deux remarques:

Tout d'abord, il n'est pas question de supprimer un appui financier qui peut être donné aux sociétés de Suisses de l'étranger. Ce n'est pas du tout l'objectif. Mais cet appui financier est parfaitement possible sur la base de la première phrase de l'article 48. Lorsqu'on dit que «la Confédération contribue à renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et à la Suisse», ça implique naturellement le soutien, moral, matériel, financier, des sociétés de Suisses de l'étranger.

Par conséquent, le but de mon intervention n'est pas du tout de remettre en cause ce soutien, mais de dire qu'il faut éviter un pléonasme, lequel est réalisé dès le moment où l'on indique dans la deuxième phrase quelque chose qui est déjà contenu dans la première. C'est si vrai qu'au Conseil des Etats, c'est M. Aeby qui a justifié la suppression de cette deuxième phrase en disant qu'elle était superflue. Je suis tout à fait de son avis.

Je vous propose, et cela nous évitera une divergence avec le Conseil des Etats, de biffer cette deuxième phrase, encore une fois en ne changeant rien matériellement puisque l'appui qui peut être donné à des sociétés, à des organisations qui poursuivent l'objectif de resserrer les liens entre les Suisses de l'étranger entre eux et entre les Suisses de l'étranger et la Suisse découle déjà de toute évidence de la première phrase.

**Deiss Joseph (C, FR),** rapporteur: Tout d'abord, à l'article 46 alinéa 3, vous avez trois propositions de minorité. La majorité de la commission s'était déterminée pour une solution intermédiaire qui vise à régler uniquement les cas des enfants apatrides. On nous dit qu'il y a, même s'il est difficile d'établir des statistiques, environ 200 cas qui sont concernés, ce qui est, par rapport à l'ampleur du mouvement migratoire que nous connaissons, relativement peu significatif et peu important quant au nombre, mais évidemment extrêmement important au niveau des cas individuels concernés.

La commission a repoussé, par 17 voix contre 15, la proposition de minorité III (Föhn) qui voudrait biffer l'alinéa 3. Elle a repoussé, par 17 voix contre 11, la proposition de minorité I (Maury Pasquier), visant à mentionner aussi les cas d'adoption qui n'ont pas abouti. Il est vrai que le nombre de cas concernés est encore plus faible, puisque sur les 200 cas que je viens de mentionner, ça en représenterait peut-être une cinquantaine. Et il est clair que pour ces enfants, la solution existe bien sûr chaque fois que l'état d'apatride est réalisé, si nous adoptons la solution de la majorité de la commission. Enfin, la proposition de minorité II (Zwygart), qui voudrait aller plus loin, a été rejetée beaucoup plus nettement, par 20 voix contre 5.

L'idée de la commission est donc de faire quelque chose. Nous sommes conscients que nous sommes à la limite, peut-être même légèrement au-delà, de ce que l'on peut considérer comme étant la mise à jour. C'est une tentative de régler

un problème qui est vraiment ponctuel, mais de rester dans les limites très étroites des enfants uniquement, et non pas de tous les apatrides, comme le voudrait M. Zwygart.

Je vous invite donc à suivre la majorité de la commission, mais à ne pas aller au-delà de cette proposition.

A l'article 47, la proposition Guisan demande de biffer l'alinéa 2. Au nom de la commission, je vous recommande d'en rester à notre proposition.

A l'article 48, M. Leuba nous demande d'adhérer à la décision du Conseil des Etats. Je ne voudrais pas que mon intervention de ce matin ait pu donner l'impression que je souhaite un maximum de divergences, car, en tant que président de la commission, je souhaite évidemment un minimum de divergences par rapport au Conseil des Etats, cela va de soi. Je dois néanmoins vous inviter, au nom de la commission, à rester fidèle au texte que nous vous proposons.

**Vallender Dorle (R, AR),** Berichterstatterin: Artikel 45 Absatz 1 gemäss Entwurf des Bundesrates bringt zwei verschiedene Gedanken zum Ausdruck:

1. Jede Schweizerin und jeder Schweizer hat im Unterschied zu anderen Staatsangehörigen grundsätzlich drei verschiedene Bürgerrechte.

2. Diese Bürgerrechte sind von unten nach oben konstruiert. Die chronologische Existenz dieser drei Bürgerrechte entspricht allerdings nicht ganz der Rechtswirklichkeit. Für eine Einbürgerung braucht es eine Einbürgerungsbewilligung der Eidgenossenschaft und daneben die Zusicherung eines Gemeindebürgerrechtes. Das Bürgerrecht selbst erteilt der Kanton. Die Kommission ist daher zum Schluss gekommen, dass es in Anlehnung an Artikel 43 Absatz 1 der geltenden Bundesverfassung besser wäre, auf die Erwähnung des Gemeindebürgerrechtes zu verzichten; dies, weil die Erteilung des Gemeindebürgerrechtes nach den unterschiedlichen kantonalen Vorschriften erfolgt. Die Kommission hat diesen Entscheid mit 23 zu 10 Stimmen gefällt.

Zu Artikel 46 ist zu sagen, dass die Kommission einen neuen Absatz 3 eingefügt hat, der der parlamentarischen Initiative Zisyadis entspricht. Die erleichterte Einbürgerung staatenloser Kinder stellt eine punktuelle rechtspolitische Neuerung dar. Die Kommission hat mit 17 zu 15 Stimmen entschieden, die sozialpolitischen Vorteile, die diese Bestimmung staatenlosen Jugendlichen bringen würde, stärker zu gewichten als die Bedenken gegenüber dieser kleinen Revision im Rahmen der Nachführung.

Zum Antrag der Minderheit I (Maury Pasquier) ist zu sagen, dass diese Minderheit neben den staatenlosen Kindern auch noch denjenigen Kindern die erleichterte Einbürgerung ermöglichen will, die zum Zweck der Adoption in die Schweiz gebracht worden sind. Dieses Anliegen ist sehr sympathisch, aber die Kommission hat den Antrag mit 17 zu 11 Stimmen bei 4 Enthaltungen abgelehnt – obwohl es sich bei dieser Gruppe von Kindern um eine zahlenmässig sehr kleine Gruppe – es wären 50 Kinder – handeln würde.

Die Minderheit II (Zwygart) möchte noch weiter gehen und beantragt, dass allen Staatenlosen, also Jugendlichen und Erwachsenen und nicht nur Kindern, die erleichterte Einbürgerung zugestanden werden soll. Dieser Antrag wurde mit 20 zu 5 Stimmen bei 6 Enthaltungen abgelehnt. Auch dieser Antrag ist sehr sympathisch und aus sozialpolitischen Gründen zu bejahen. Dennoch hat sich die Kommission nicht entschliessen können, diese Neuerung jetzt an die Hand zu nehmen, um das Projekt der Nachführung der Bundesverfassung insgesamt nicht zu gefährden.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Bei Artikel 46 sind die Absätze 1 und 2 unproblematisch und unbestritten; es handelt sich um reine Nachführung. Neu ist hingegen Absatz 3. Diese Ergänzung wurde in den Kommissionen sowohl des Ständerates als auch des Nationalrates aufgrund einer parlamentarischen Initiative Zisyadis eingebracht. Inhaltlich geht es darum, staatenlose Kinder unter erleichterten Bedingungen einzubürgern. Dabei ist klar, dass dann der Gesetzgeber diesen Verfassungsauftrag noch umsetzen müsste.

Zahlenmässig dürften von dieser Regelung nur wenige Personen begünstigt sein, wie das ausgeführt worden ist. Das Anliegen ist, wie gesagt, an sich legitim; auch internationale Bestrebungen gehen in diese Richtung. Aber Herr Föhn hat in einem Punkt recht: Es handelt sich nicht mehr um Nachführung, sondern nach Meinung des Ständerates um eine sogenannte konsensfähige Neuerung. Ob das in diesem sehr sensiblen Bereich konsensfähig ist, muss ich Ihnen zu entscheiden überlassen.

Aber ganz klar ist für mich, dass alle anderen Erweiterungen, wie sie die Anträge der Minderheiten I und II vorsehen, eindeutig zu weit gehen. Denn dort handelt es sich eindeutig um rechtspolitische Neuerungen; bei der Minderheit I scheint es zudem auch problematisch zu sein, die wenigen Fälle gescheiterter Adoptionen auf Verfassungsstufe zu regeln.

Der Antrag der Minderheit II geht in diesem sensiblen Bereich auch eindeutig zu weit; Sie wissen, dass wir diesbezüglich gebrannte Kinder sind. Wir arbeiteten eine sehr berechnete Vorlage zur Einbürgerung junger Ausländer der zweiten Generation aus und haben die Abstimmung leider verloren. Deshalb hat Ihnen der Bundesrat angekündigt, dass er in der nächsten Legislaturperiode eine neue Verfassungsvorlage über erleichterte Einbürgerungen einbringen wird. Auch aus diesem Grunde sollten Sie jetzt im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung das Fuder nicht überladen.

Art. 45; 46 Abs. 1, 2 – Art. 45; 46 al. 1, 2  
Angenommen – Adopté

Art. 46 Abs. 3 – Art. 46 al. 3

**Präsidentin:** Ich stelle zuerst die Minderheit I der Minderheit II gegenüber und das Resultat der Mehrheit.

**Maury Pasquier** (S, GE): Excusez-moi, mais je pense que ces deux propositions ne s'opposent pas, ne s'annulent pas; elles pourraient éventuellement se compléter. Je souhaiterais donc qu'on décide séparément sur l'une et l'autre.

**Präsidentin:** Frau Maury Pasquier beantragt, dass über die Anträge der Minderheiten I und II separat abgestimmt wird.

*Abstimmung – Vote*

Für den Ordnungsantrag Maury Pasquier	89 Stimmen
Dagegen	37 Stimmen

*Abstimmung – Vote*

*Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire*

Für den Antrag der Mehrheit	71 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	61 Stimmen

*Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire*

Für den Antrag der Mehrheit	77 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	56 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit	93 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III	37 Stimmen

Art. 47 Abs. 1, 3, 4 – Art. 47 al. 1, 3, 4  
Angenommen – Adopté

Art. 47 Abs. 2 – Art. 47 al. 2

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	117 Stimmen
Für den Antrag Guisan	12 Stimmen

Art. 48 Abs. 1 – Art. 48 al. 1

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	57 Stimmen
Für den Antrag Leuba	54 Stimmen

Art. 48 Abs. 2 – Art. 48 al. 2  
Angenommen – Adopté

Art. 32a–32e

**Präsidentin:** Damit sind die vom Ständerat beschlossenen Artikel 32a bis 32e gestrichen. Der Antrag Guisan zu Artikel 32c entfällt.

Angenommen – Adopté

**Art. 49**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Art. 50**

Antrag der Kommission

Abs. 1–3

BBI

Abs. 1bis

Streichen

Antrag Leuba

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Engelberger

Abs. 1, 1bis, 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 50**

Proposition de la commission

Al. 1–3

FF

Al. 1bis

Biffer

Proposition Leuba

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Engelberger

Al. 1, 1bis, 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 51**

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

**Art. 52**

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Engelberger

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition Engelberger

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Durrer** Adalbert (C, OW): Absatz 2 von Artikel 49 war in der Verfassungskommission Gegenstand einer längeren, intensiven Debatte. Es stehen sich im Grundsatz die schlanke Fassung des Bundesrates, die auf dem geltenden Verfassungsrecht beruht, und die Fassung der Mehrheit der Verfassungskommission gegenüber. Sie ist, aufgrund der in der Kommission geführten Debatte, durch die Verwaltung erarbeitet worden und entspricht praktisch dem Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren.

Ich halte die Fassung des Bundesrates deshalb für formell besser, weil wir in Artikel 2, dem Zweckartikel, unter Absatz 3 bereits explizit festgehalten haben, dass sich die Eidgenossenschaft «für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Le-



bensgrundlagen» einsetzt, und weil wir unter Absatz 4 festgehalten haben: «Sie (die Eigenossenschaft) setzt sich ein für den Frieden und trägt bei zu einer gerechten Ordnung dieser Welt.» Dies hat die Eidgenossenschaft in all ihren staatlichen Tätigkeiten zu beachten, in der Innenpolitik und in der Aussenpolitik.

In der Zuständigkeitsnorm über die auswärtigen Angelegenheiten, in Artikel 49, müssen diese Ziele deshalb nicht mehr zusätzlich aufgeführt werden. Sonst müsste man sich die Frage stellen, warum diese Ziele nicht auch in anderen Kompetenzbestimmungen, sinngemäss wenigstens, explizit Erwähnung finden. Im übrigen haben wir gerade beim Nachführungsprojekt bei den Zuständigkeitsnormen auf die Aufnahme von Zielbestimmungen verzichtet, haben also die Zuständigkeitsnormen und die Zielbestimmungen auseinanderdividiert und systematisch getrennt abgehandelt.

Meines Erachtens zementiert die Fassung der Mehrheit den erwähnten Bericht des Bundesrates. Wenn dieser in einigen Jahren überarbeitet wird, was zu erwarten ist, so wäre dieser Verfassungsartikel bereits wieder überholt und Makulatur. Die Fassung der Mehrheit ist inhaltlich auch ganz eindeutig zu ambicios. Wir verpflichten den Bund zu einem Beitrag zur Weiterentwicklung des Völkerrechtes, dabei beschränken sich unsere realen Möglichkeiten praktisch auf den humanitären Bereich und auf einige wenige Mitwirkungsmöglichkeiten, beispielsweise im Europarat. In der Uno, wo der grösste Teil und vornehmlich Völkerrecht gesetzt wird, sind wir nicht dabei. Also würden wir etwas versprechen oder stipulieren, was wir in der Realität nicht halten könnten.

Wie in der Verfassungskommission zudem zu hören war, äusserte sich aus besagten Gründen auch das EDA zu dieser erweiterten Fassung der Mehrheit der Kommission skeptisch, sicher sehr zurückhaltend.

Aus diesen Gründen beantrage ich Ihnen im Namen der Minderheit I, der Fassung des Bundesrates zuzustimmen.

**Schluer Ulrich (V, ZH):** Die SVP-Fraktion, das mag die Damen und Herren in den hinteren Reihen erstaunen, unterstützt die Fassung der Minderheit I für den Artikel 49. Wie immer Sie aber entscheiden, so ersuchen wir Sie mit dem Antrag der Minderheit II, die Neutralität als ausdrücklich genanntes ausserpolitisches Ziel des Bundes in der Verfassung zu verankern.

Dabei dürfte zweifellos Einigkeit darüber bestehen, dass wir damit nicht etwas völlig Neues fordern, dass die ausdrückliche Erwähnung der Neutralität zur Nachführung gehört. Die Differenz entsteht bekanntlich bei der Frage, ob wir die Neutralität bloss als ein Mittel betrachten, das wir ausserpolitisch zeitweise nutzen, oder ob wir darin ein Ziel der Aussenpolitik – allenfalls ein strategisches Ziel – sehen.

Vor allem auf jene, die die Neutralität möglichst rasch und vollständig über Bord werfen möchten, übt die Möglichkeit, sie zu einem unverbindlichen Mittel der Politik zu erklären, eine gewisse Anziehungskraft aus. Doch der Souverän versteht die Neutralität anders. Der Souverän versteht die Neutralität als ewige Neutralität und sagt das auch ausdrücklich. Damit ist sie kein Mittel, sie ist ein Ziel. Der Souverän ist der Auffassung, dass sich unser Land im Rahmen seiner Neutralitätspolitik zu bewaffnen hat – es hat sich nicht über Nacht zu bewaffnen und über die nächste Nacht die Bewaffnung wieder abzuschaffen; die Bewaffnung ist dauernde politische Haltung, ein Ziel unterstützend. Der Souverän weiss und hat schon oft zum Ausdruck gebracht, weshalb er die Neutralität will. Er will, dass sich dieses Land und seine Regierung von ausserpolitischen Abenteuern, von ausserpolitischen – politischen! – Engagements fernhält.

Er will nicht, dass sich dieses Land zu allenfalls kurzatmiger, gefälligkeitsorientierter Aussenpolitik hergibt. Er will nicht, dass dieses Land Bindungen eingeht, die unsere Freiheit beschränken. Das sind Anliegen, die der Souverän schon des öfteren zum Ausdruck gebracht hat.

Er bekennt sich auch zu einem durchaus eigenständigen Weg: gegenüber allen Menschen, die in Not sind, Verantwortung wahrzunehmen. Deshalb ist er damit einverstanden und hat entsprechenden Anliegen schon mehrfach breite Unter-

stützung gegeben und humanitäre Einsätze – sei es im Rahmen des Roten Kreuzes, sei es im Rahmen der Katastrophenhilfe – unterstützt. Aber die Einsätze haben unbewaffnet zu erfolgen; sie haben sich an Not zu orientieren, daran, wo Not entstanden ist, aber sie soll sich nicht an Interessen orientieren, wo solche vorherrschen. Das ist der Auftrag, den der Souverän unserer Regierung und auch dem Parlament gegeben hat, wann immer er konnte.

Nicht so, dass Neutralität bloss ein Mittel wäre; er sieht Neutralität vielmehr als Ziel. Denn der Souverän weiss, dass die innenpolitische Freiheit und auch die direkte Demokratie letzten Endes nur gewährleistet sind, wenn sie sich nicht ausserpolitischen Bindungen und Zwängen zu unterstellen haben, wie sie beispielsweise aus Bündnisverpflichtungen entstehen können.

Dieses ausserpolitische Ziel bedarf keiner Erklärung; es ist in der Bevölkerung fest verankert. Es ist – im Gegensatz zu anderen, als «strategisch» erklärten Zielen – nicht darauf angewiesen, dass man dann, wenn man nach Konsequenzen fragt, den Bundesrat zuerst ein halbes Jahr Zeit gewähren muss, damit er einen Bericht darüber verfassen kann.

Man kann in diesem Zusammenhang auch Karl Schmid zitieren, der seinerzeit – er hat sich mit Blick auf Europa geäussert, seine Aussage hat auch Gültigkeit im Blick auf die ganze Welt – die Stellung unseres Landes der Weltpolitik gegenüber klar und eindrücklich definiert hat: «Als neutrales Land sind wir zwar nicht viel, aber doch etwas. Lassen wir das fahren, so sind wir noch fünf von dreihundert Millionen Verbrauchern, und das ist gar nichts.»

All diejenigen, die sich jetzt in ihrem Bedürfnis nach internationaler Betätigung – an Konferenzen zu reisen, sich an Gesprächen zu beteiligen, möglicherweise den Kosovo-Konflikt zu lösen oder weiss ich was – eingeschränkt fühlen, mögen sich bitte einmal daran erinnern, wie sich der Souverän, wo immer er konnte, zu ausserpolitischen Aktivitäten geäussert hat. Er hat die Regierung und auch das Parlament immer zurückgebunden, wenn er gefragt werden musste, denn der Souverän hängt an seiner Freiheit und will diese nicht ausserpolitischen Bindungen opfern.

Ich mache mir keine Illusionen über die Erfolgchancen meines Antrags, möchte Ihnen aber eines zu bedenken geben: Sie haben im Rahmen der Nachführung vor kurzem das Streikrecht, etwas Neues, in die Verfassung aufgenommen. Sie sind vielleicht der Meinung, die Neutralität gehöre nicht in die Verfassung, habe dort nichts zu suchen. Sie werden diese Haltung vor dem Volk begründen müssen und werden oft danach gefragt werden. Ich wünsche Ihnen guten Mut und gute Zuversicht für diese Diskussion!

**Leuba Jean-François (L, VD):** Compte tenu de l'accueil plutôt froid que vous avez réservé à mes propositions jusqu'à maintenant, je pourrais être découragé. Je me console facilement en me disant que dans la procédure d'élimination des divergences, vous accepterez les propositions que vous refusez maintenant. Pour ma part, je vous propose de prendre un raccourci, mais je ne peux pas vous y obliger!

Il en va de même à l'article 50: le Conseil des Etats me paraît avoir trouvé une meilleure solution que celle de la majorité de la commission de notre Conseil. Cette solution est plus claire aussi dans la formulation et elle se distingue, à mon sens, sur deux points du projet du Conseil fédéral adopté par notre commission:

1. Le projet du Conseil fédéral dispose que «les cantons sont associés à la prise de décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels»: très justement, le Conseil des Etats dispose que «les cantons sont associés à la préparation des décisions ....» Il est bien clair que c'est au moment où le mandat de négociations est donné que l'on doit savoir ce que les cantons sont d'accord d'accepter, ce que les cantons sont prêts à accepter et à mettre en oeuvre dans l'application du droit international ou de traités internationaux dans leurs propres domaines de compétences. C'est donc bien au moment de la préparation des décisions, et pas au moment de la prise des décisions, que les cantons doivent être associés.

2. Le Conseil des Etats a, à juste titre, supprimé l'information des organisations communes des cantons. Il ne garde que l'information des cantons et ajoute un alinéa 1bis: «La Confédération informe les cantons en temps utile et de manière détaillée et les consulte.» Pourquoi est-ce à juste titre? Parce qu'il s'agit de ne pas créer un nouveau canal en plus du canal d'information normal Confédération/cantons, c'est-à-dire un canal Confédération/Conférence des directeurs cantonaux des finances, Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, etc.

Je remarque d'ailleurs que lorsque l'on parle à l'article 36 de la consultation des cantons sur des projets de lois fédérales, on ne parle pas des organisations communes, on parle uniquement des cantons. La Confédération associe les cantons lorsqu'il s'agit de dispositions du droit interne et je ne vois pas pourquoi on choisirait une autre voie s'agissant de problèmes de droit international ou de traités internationaux. Les organisations communes n'apparaissent qu'à l'article 39 et pas du tout dans le domaine de la consultation, mais dans le domaine de l'accomplissement de certaines tâches spéciales, ce qui est tout à fait différent.

Par conséquent, il me paraît évident que le Conseil des Etats a mieux vu le problème. Il y a consacré probablement plus de temps que notre propre commission qui, elle, a examiné surtout le texte du Conseil fédéral et pas tellement celui du Conseil des Etats.

Dans ces conditions, je vous propose, toujours dans l'espoir d'éliminer une divergence – que nous éliminerons en deuxième délibération si vous ne l'éliminez pas aujourd'hui –, de reprendre la solution du Conseil des Etats qui est parfaitement identique à la solution du Conseil fédéral, sauf sur ces deux points sur lesquels, il faut bien le dire, le Conseil des Etats a raison.

**Weigelt Peter (R, SG):** Als Sankt Galler und damit als Vertreter der «Euregio Bodensee» ist mir die Regelung der sogenannten kleinen Aussenpolitik ein besonderes Anliegen. Denn gerade am Beispiel Bodensee erfahren wir immer wieder, wie stossend es ist, wenn bei Verhandlungen seitens unserer deutschen Partner die Anrainerländer Bayern und Baden-Württemberg und seitens der österreichischen Partner das Land Vorarlberg am Verhandlungstisch sitzen, unsererseits jedoch Bern die Geschäfte führt.

Um den verbleibenden, sehr kleinen Spielraum der Kantone in der kleinen Aussenpolitik nicht noch weiter einzuschränken, vertrete ich an dieser Stelle den Antrag der Minderheit Vallender zu Artikel 51, welche im Gegensatz zum Antrag der Mehrheit nicht auf den formalen Akt der Genehmigung von grenzüberschreitenden Verträgen durch den Bund pocht, sondern sich richtigerweise auf die Information des Bundes konzentriert. Denn einerseits kann mit der Formulierung gemäss Antrag der Minderheit Vallender, wonach die Kantone den Bund vor dem Abschluss von entsprechenden Verträgen zu informieren haben, nachträglichen Auseinandersetzungen, insbesondere im Falle von bereits paraphierten oder unterschriebenen Verträgen, vorgebeugt werden. Andererseits wird durch die Auflage der frühzeitigen Information unter Verzicht auf eine nachträgliche Genehmigung durch den Bund nicht nur der Spielraum der Kantone ausgeweitet, sondern auch derjenige des Bundes, insbesondere was die eigene Mitwirkung anbelangt, und das müsste ja im Sinne des Bundes und auch der Bundesversammlung sein. Gegen den Antrag der Minderheit Vallender mag man nun vorbringen, dass eine Genehmigung von grenzüberschreitenden Verträgen, sei es unter Kantonen oder sei es von Kantonen mit dem Ausland, nicht verzichtet werden könne. Nachdem wir aber im vorliegenden Verfassungsentwurf unter Artikel 160 Absatz 3 vorsehen, dass die Bundesversammlung die Verträge der Kantone unter sich und mit dem Ausland immer dann zu genehmigen hat, wenn es der Bundesrat oder ein Kanton verlangt, sind diese Einsprachen und diese Bedenken gegenstandslos. Denn unter allen Umständen bleibt die Bundesversammlung die oberste Instanz in unserem Land, was die Verträge unter Kantonen oder von Kantonen mit dem Ausland anbelangt.

Unter dieser Prämisse empfehle ich Ihnen, dem Antrag der Minderheit Vallender zuzustimmen, der eine frühzeitige Information des Bundes vorschreibt und dafür auf eine formale nachträgliche Genehmigung verzichtet. Ich verweise nochmals auf Artikel 160 Absatz 3, der gewährleistet, dass weiterhin die Bundesversammlung oberste Instanz bleibt und damit auch die Interessen des Landes insgesamt gewährleistet bleiben.

Ich bitte Sie also, dem Antrag der Minderheit Vallender zu Artikel 51 zuzustimmen.

**Engelberger Edi (R, NW):** Ich kann mich zu Artikel 50 kurz fassen und mithelfen, einige Zeit zu sparen. Mein Antrag zu Artikel 50 deckt sich in den Absätzen 1, 1bis und 2 mit dem Antrag Leuba. Somit kann ich auf eine Begründung verzichten, weil seine Äusserungen grundsätzlich meiner Antragstellung und meiner Meinung im Sinne der ständerätlichen Fassung entsprechen.

Lediglich in Absatz 3 beantrage ich die Fassung des Bundesrates bzw. die Fassung der nationalrätlichen Kommission beizubehalten. Das ist recht so, weil der Entwurf des Bundesrates der heutigen, gelebten Verfassungswirklichkeit entspricht. Auch mit Absatz 3 wird die ausschliessliche Kompetenz des Bundes in der Aussenpolitik nicht beeinträchtigt.

Ich beantrage Ihnen, in diesem Artikel bezüglich Absatz 1, 1bis und 2 dem Ständerat und Kollege Leuba zu folgen und zuzustimmen und in Absatz 3 der nationalrätlichen Kommission und – auch im Einvernehmen mit den Kantonen – dem Bundesrat zu folgen.

Ich beantrage Ihnen, den überholten Artikel 52 zu streichen, wie es auch der Ständerat gemacht hat, was von Herrn Bundesrat Leuenberger in der Diskussion schlussendlich akzeptiert wurde. Auch in der nationalrätlichen Kommission hat man rege über diesen Artikel 52 diskutiert. Ein entsprechender Antrag meinerseits wurde in der Subkommission 3 nur mit dem Stichentscheid des Präsidenten – und heutigen Bundesrates – Pascal Couchepin entschieden. Und zwar wurde er mit dem Beispiel einer Walliser Gepflogenheit oder eines Walliser Erlebnisses untermauert, das dem Präsidenten offenbar zu dieser Zeit keine Freude machte.

Trotzdem meine ich, dass dies auf Gesetzesstufe geregelt werden kann und muss, auch wenn die kantonalen Regierungen und Parlamente nicht mehr vollauf erfasst werden können. Ich bin einfach der Meinung, dass dieser Artikel in dieser Form – ob Nachführung oder nicht – nicht mehr verfassungsgerecht und auch nicht mehr verfassungswürdig ist, wie es immer wieder betont wurde und wie man allen Protokollen über die Diskussionen in der Kommission entnehmen kann. Das Resultat der Abstimmung in der nationalrätlichen Kommission war für Beibehaltung, der Ständerat aber hat die Streichung beschlossen.

In diesem Sinn habe ich diesen Antrag noch einmal aufgenommen, und ich bitte Sie, dem Antrag auf Streichung zuzustimmen. Ich bin der Meinung, dass dieser Artikel 52 in dieser Form nicht mehr in die Bundesverfassung gehört.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Pour gagner du temps, je retire ma proposition à l'article 50 au profit de la proposition Engelberger; ainsi nous économisons un vote.

**Weigelt Peter (R, SG):** Ich spreche zu Artikel 49. Namens der FDP-Fraktion beantrage ich Ihnen Zustimmung zum Minderheitsantrag I (Durrer), also Zustimmung zur Fassung des Bundesrates.

Das Nichtmittragen des Minderheitsantrages II (Schlüer), der zusätzlich zur Unabhängigkeit auch die Neutralität als Ziel unserer Aussenpolitik definieren möchte, kann und darf aber nicht als Absage der FDP an die Neutralität interpretiert werden. Vielmehr sind wir der Meinung, dass im Rahmen des laufenden Nachführungsprojektes eine Neutralitätsdebatte weder sinnvoll noch wünschenswert ist. Für uns, wie übrigens bereits für unsere Verfassungsväter aus dem Jahre 1848, ist die Neutralität nicht das Ziel der schweizerischen Aussenpolitik, sondern lediglich ein wenn auch sehr zentrales Mittel zur Verwirklichung der Ziele unseres Staatswe-

sens, insbesondere natürlich auch zur Wahrung und Aufrechterhaltung unserer Unabhängigkeit. Da die Neutralität also nicht als Bundeszweck in die Verfassung aufgenommen wird, ist es korrekt, wenn der Begriff Neutralität, der zweifelsfrei in die Verfassung gehört, unter den Organisationsnormen aufgeführt wird.

Der vorliegende Verfassungsentwurf weist denn auch in Artikel 161 der Bundesversammlung die Befugnis zu, Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz zu treffen. Im weiteren finden wir dieselbe Kompetenzzuteilung in Artikel 173 unter dem Titel «Äussere und innere Sicherheit» auch zugunsten des Bundesrates.

Schliesslich gilt es aus Sicht der FDP-Fraktion darauf hinzuweisen, dass die Nennung der Neutralität unter den aussenpolitischen Zielen eine rechtspolitische Neuerung wäre, welche der aktuellen Diskussion in unserem Lande wenig dienlich wäre, ja ihr wohl teilweise gar entgegenstehen würde. Die FDP-Fraktion empfiehlt deshalb, der Fassung des Bundesrates und damit dem Minderheitsantrag I zuzustimmen.

**Schluer Ulrich (V, ZH):** Es geht bei der Mitsprache der Kantone in der Aussenpolitik (Art. 50) um etwas anderes als bei der Neutralität.

Ich möchte Ihnen, auch im Namen der SVP-Fraktion, beantragen, den Artikel bezüglich aussenpolitischer Mitsprache der Kantone zu streichen. Sie ist unrealistisch. Die Kantone in die Vorbereitungen des aussenpolitischen Handelns des Bundesrates mit einzubeziehen orientiert sich an der Idylle der Vernehmlassungsdemokratie, das Konzept versagt, wenn aussenpolitisch gehandelt werden muss.

Die Diskussionen im Zusammenhang mit der Holocaustfrage – wenn beispielsweise Gold der Schweizerischen Nationalbank im Spiel ist – betreffen die Kantone. Es ist doch undenkbar zu glauben, man könne die Kantone dazu an Verhandlungen beteiligen. Die bilateralen Verhandlungen betreffen die Kantone mit, es müssen dabei Kompromisse geschlossen werden, die die Kantone treffen und in ihr Handeln eingreifen. Trotzdem ist es nicht möglich, die Kantone an diesen Verhandlungen zu beteiligen.

Wir müssen doch realistisch sein. Wir brauchen in der Aussenpolitik eine handlungsfähige Regierung, die allerdings immer im Wissen darum Lösungen finden soll, dass das Resultat am Schluss dem Souverän präsentieren werden muss. Das ist wichtig. Nicht erforderlich ist dabei, dass alle und jeder mitsprechen und das Handeln lähmen.

Meines Erachtens ist die richtige Lösung so zu finden, dass das Staatsvertragsreferendum ausgebaut wird, womit mehr Möglichkeiten der Mitsprache und Mitentscheidung für Kantone und Souverän geschaffen werden. Die Handlungsfähigkeit im aussenpolitischen Bereich dürfen wir dem Bund indessen nicht nehmen, wenn wir ihm den Auftrag geben, die Aussenpolitik zu betreiben.

**Günter Paul (S, BE):** Zuerst möchte ich der Kommission und auch dem Ständerat dafür danken, dass sie die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen in den wichtigen Artikel 49 aufgenommen haben. Ohne die Sicherung dieser Grundlagen gibt es wohl keine Zukunft für die Schweiz, zumindest keine erfreuliche.

Es handelt sich aus unserer Sicht um eine absolut fundamentale Forderung. Daher verstehen wir nicht, warum die CVP-Fraktion nicht zumindest auf die Position des Ständerates eingeschwenkt ist, wenn ihr die Formulierung unserer Kommission zu umfassend ist.

Auch der Schutz der Unabhängigkeit, also unserer Eigenart und Eigenständigkeit, ist von grosser Wichtigkeit und gehört daher in diesen Artikel. Dies ganz im Gegensatz zum Begriff der Neutralität, den die Minderheit II (Schlüer) und die SVP-Fraktion hier verankern wollen. Herr Schlüer verwechselt ganz offensichtlich Zweck und Ziel mit den Mitteln.

Herr Schlüer, Sie haben das wortreich bestritten, aber das ändert nichts daran, dass die Neutralität – wie mystisch sie im Volk auch immer gesehen werden mag – kein Ziel, sondern ein Mittel ist, das der Erhaltung unserer Unabhängigkeit die-

nen soll. Die Verwechslung, die Sie hier machen, ist typisch für Leute, die mit Klischees arbeiten und nicht nachdenken. Unter den Leuten, die etwas von der Sache verstehen, besteht kein Zweifel daran, dass die Neutralität den Sinn hat, unsere Unabhängigkeit und unsere Freiheit zu schützen, und dass sie kein Ziel ist. Die Neutralität ist ein zweckdienliches Mittel zur Erhaltung von Freiheit und Unabhängigkeit. Sie steht und stand im Dienste dieser wichtigen Aufgabe und hat auch ganz grosse Verdienste.

Es wäre aber falsch, die Neutralität durch die Aufnahme in die Verfassung zu einem Ziel unseres Staates zu machen. Gerade durch diese Festschreibung könnte der eigentliche Zweck verfehlt werden: Wenn man das Instrument festschreibt und nicht Ziel und Zweck, kann sich das Instrument verselbständigen und sich dann gegen den eigentlichen Zweck, gegen die Erhaltung des Wohlstandes, der Freiheit und der möglichst grossen Unabhängigkeit, richten.

Ich bitte Sie daher dringend, den Antrag der Minderheit II (Schlüer) abzulehnen.

**Pelli Fulvio (R, TI):** Permettetemi un intervento in lingua italiana per ricordare che comunque la Confederazione comprende parecchie lingue, e un intervento in lingua italiana a proposito della proposta della minoranza II (Schlüer) all'articolo 49.

La Confederazione secondo il collega Schlüer deve garantire non solo l'indipendenza, ma anche la neutralità della Svizzera. Ma la neutralità non è evidentemente un obiettivo. La neutralità è per la Svizzera o una realtà – noi constatiamo oggi che la Svizzera è un paese neutrale, per cui è giustificato che fra i compiti di Assemblea federale e Consiglio federale vi sia anche quello di preservare la neutralità; rinvio agli articoli 161 e 173. Oppure la neutralità per la Svizzera è uno strumento, un mezzo per raggiungere certi scopi, ad esempio per garantire al paese la sua indipendenza.

Ma se la neutralità è uno strumento, allora dev'essere chiaro che è uno strumento di carattere internazionale, uno strumento della politica di sicurezza internazionale, e non è invece uno strumento di politica interna. Il problema nel nostro paese è che dal 1815 siamo un paese neutrale, e da allora poco a poco si è creata la mentalità che fa credere ai cittadini che la neutralità sia un valore prettamente svizzero. In realtà non è un valore, come ho detto, ma è uno strumento.

Ma se nel passato alla Svizzera è stata riconosciuta la posizione di paese neutrale, non è necessariamente detto che nel futuro la comunità internazionale ci voglia ancora riconoscere questo strumento. E allora è evidentemente pericoloso inserire uno strumento, considerandolo un obiettivo, nell'articolo che stabilisce le competenze della Confederazione. In futuro bisognerà probabilmente lottare perché questa neutralità svizzera nella quale crediamo, venga ancora riconosciuta come uno strumento importante della politica internazionale e venga riconosciuta dagli altri paesi come un fattore positivo ad esempio per la stabilità in Europa. Ma non possiamo più credere che gli altri paesi ci considerino un paese speciale, e non possiamo più sperare al nostro interno di impostare una politica di rapporti internazionali semplicemente dichiarando che vogliamo essere neutrali.

**Gross Jost (S, TG):** Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Vallender zu Artikel 51, hier begründet durch Herrn Weigelt, zu unterstützen.

Es geht ja um die Frage des Spielraumes der Kantone im Bereich der sogenannten kleinen Aussenpolitik. In den Grenzregionen haben sich vorbildliche Formen grenzüberschreitender Zusammenarbeit gebildet, etwa in der Region Basel, in der Bodenseeregion, aber auch in anderen Regionen. Diese Kooperationen haben zwar oft nicht den ausdrücklichen Segen des Bundes, sie laufen Bundesinteressen aber auch nicht zuwider. Es scheint mir nicht sachdienlich, eine Genehmigungspflicht einzuführen; das wäre eine bürokratische Erschwernis, die die Innovation und die Kooperation in diesen Grenzregionen hemmen würde. Der Bund kümmert sich ja häufig nicht um die Probleme der Grenzregionen; im Krankenversicherungsgesetz steht beispielsweise kein einzi-

ger Buchstabe, kein einziger Satz über die Möglichkeit des Transfers medizinischer Leistungen und die Möglichkeit der grenzüberschreitenden Finanzierung solcher medizinischer Leistungen.

Mit der Informationspflicht gemäss Minderheitsantrag hat der Bund ohne weiteres die Möglichkeit, gegen bundesrechtswidrige Kooperationen einzugreifen. Dieses Einspracherecht ist wie ein Genehmigungsvorbehalt im Einzelfall, das genügt meines Erachtens. Man kann dies aber im Differenzbereinigungsverfahren im Ständerat durchaus noch verdeutlichen, indem man Artikel 174 Absatz 3 entsprechend ändert.

Grenzregionen sind oft wirtschaftlich benachteiligt; ich spreche nicht nur von den bereits genannten Regionen, sondern auch von den Grenzkantonen Jura und Tessin. Um so wichtiger ist es, dass die Chancen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit genutzt werden. Dies ist ein kleiner Schritt zur Verwirklichung der Vision eines Europas der Regionen.

Ich bitte Sie in diesem Sinne, den Minderheitsantrag Vallender zu Artikel 51 zu unterstützen.

**Keller** Christine (S, BS): Auch ich bitte Sie wie mein Vorredner, Herr Gross Jost, den Antrag der Minderheit Vallender zu Artikel 51 zu unterstützen.

Es geht hier – wie gesagt – um die Verträge der Kantone mit dem Ausland, also um die sogenannte kleine Aussenpolitik. Diese ist für die Grenzkantone und damit auch für den Kanton Basel-Stadt von sehr grosser Bedeutung. Basel-Stadt ist wie vielleicht kein anderer Kanton in der Schweiz seit jeher eng mit seinen ausländischen Nachbarn verbunden, etwa durch die Verkehrswege und die wirtschaftliche Verflochtenheit. Die Partner in der Grenzregion haben sich daher in den vergangenen Jahrzehnten wenn immer möglich bemüht, im Interesse der gesamten Region zusammenzuarbeiten. Es besteht auch der Wunsch, diese Zusammenarbeit auf regionaler Ebene noch weiter auszubauen. In diesem Zusammenhang sei auch auf das Karlsruher Übereinkommen vom Januar 1996 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit verwiesen.

Die Verfassungsrevision darf die Dynamik dieser direkten Beziehungen nicht gefährden. Genau diese Gefahr besteht aber unserer Meinung nach bei der unveränderten Annahme von Artikel 51 gemäss Entwurf, insbesondere von Absatz 2. Zu weit geht vor allem das umfassende Genehmigungserfordernis der betreffenden Verträge durch den Bund. Das wurde daher auch in den Vernehmlassungen der Kantone zu Recht kritisiert. Wohl entspricht dieses Erfordernis dem Wortlaut der geltenden Bundesverfassung in Artikel 85 Ziffer 5 und Artikel 102 Ziffer 7. Auch in der Botschaft des Bundesrates wird aber auf Seite 233 eingeräumt, dass die fraglichen Verträge in der Praxis in vielen Fällen eben nicht zur Genehmigung vorgelegt worden sind. Tatsächlich geht der im Entwurf vorgeschlagene Text mit seinem umfassenden Bewilligungserfordernis hinter die heute geübte liberale Praxis zurück und birgt daher die Gefahr ihrer Verschärfung in sich. Ich lehne diese Formulierung daher ab.

Im Sinne eines Kompromisses zwischen dem Entwurf des Bundesrates und weitergehenden Änderungswünschen, wie sie von seiten der Kantone in den Vernehmlassungen geäussert worden sind, schliesse ich mich dem Antrag der Minderheit Vallender zu Artikel 51 Absatz 2 an. Danach haben die Kantone die Pflicht, den Bund über die betreffenden Verträge zu informieren, und zwar sinnvollerweise vor deren Abschluss, damit allfällige Einwendungen vorher geltend gemacht werden können. Von einem generellen Genehmigungserfordernis ist hier aber abzusehen.

Dies bedeutet nun aber nicht, dass die Kantone einfach machen können, was sie wollen, wie vielleicht befürchtet werden könnte. Vielmehr soll eine analoge Regelung wie in bezug auf die Verträge der Kantone unter sich gemäss Artikel 39 des Verfassungsentwurfes gelten. Wie diese Verträge dürfen auch die Verträge der Kantone mit dem Ausland dem Recht und den Interessen des Bundes sowie dem Recht anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Wie die Verträge unter den Kantonen sollen sie dem Bund zur Kenntnis gebracht werden. Dem Bundesrat soll ein Einspracherecht gemäss

Artikel 174 Absatz 3 des Entwurfes, der – wie Herr Gross Jost dies schon angedeutet hat – entsprechend angepasst werden müsste, zustehen. Im Falle einer Einsprache hat dann die Bundesversammlung den Vertrag gemäss Artikel 160 Absatz 3 zu genehmigen.

Ich bitte Sie also im Interesse vor allem der Grenzkantone um eine Annahme des Antrages der Minderheit Vallender. Bei einer Annahme müsste – wie gesagt – Artikel 174 Absatz 3 noch angepasst werden.

Im übrigen möchte ich Sie zu Artikel 50 noch dringend bitten, den Antrag der Minderheit Schlüer abzulehnen, der hier die Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheidungen streichen will.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: A l'article 49, la majorité de la commission vous propose un texte plus élaboré que celui du Conseil fédéral ou que celui du Conseil des Etats.

Tout d'abord, il faut constater que le mandat conféré est plus clair puisqu'on parle de préserver l'indépendance, alors que le texte du Conseil fédéral veut que la Confédération s'attache à préserver l'indépendance. C'est donc une clarification ou une amélioration rédactionnelle. Mais c'est surtout aussi un élargissement du champ d'action puisque, au niveau des buts égoïstes, on parle d'intérêts extérieurs au lieu de prospérité commune, ce qui passe mieux dans le cadre de cet article, et surtout on parle de coexistence pacifique, de sécurité, de cohésion sociale et de préservation du milieu naturel au niveau des buts altruistes. Je vous invite donc à soutenir la proposition de la majorité de la commission.

En ce qui concerne la minorité II qui voudrait que l'on mentionne spécialement la neutralité, il faut rappeler que celle-ci est déjà évoquée à deux reprises dans le projet de constitution, une fois à l'article 161 et une fois à l'article 173. Quant à savoir si la neutralité est un but ou simplement un moyen pour garantir l'indépendance, le projet tel qu'il existe peut donner satisfaction aux deux parties puisque les articles 161 et 173 stipulent, dans le texte français du moins, que la tâche de la Confédération ou du Conseil fédéral est de préserver la neutralité.

A l'article 50, M. Leuba a retiré sa proposition au profit de la proposition Engelberger. Ces deux propositions étaient identiques pour les quatre premiers points. De plus, le quatrième point, l'alinéa 3, ne concerne que le texte allemand. L'effort demandé à M. Leuba pour renoncer à sa proposition n'était donc pas insurmontable.

J'aimerais simplement vous rendre attentifs, pour le texte français, au fait que le problème soulevé par M. Leuba ne devrait pas exister, car, dans le texte allemand, il est toujours question de la préparation des décisions de politique extérieure, et non pas de la prise de décisions comme l'indique le texte français dans la version du Conseil fédéral. L'argumentation développée par les deux intervenants revient à dire que le Conseil des Etats a raison, que sa version est meilleure, notamment en ne faisant pas mention de l'information des organisations cantonales, mais uniquement des cantons.

Je vous invite en tout cas à rejeter la proposition de minorité Schlüer qui voudrait biffer cet article. Je crois que, pour les cantons, c'est l'un des aspects importants de cette mise à jour de la Constitution fédérale, à savoir la garantie de leur participation au niveau de la préparation des décisions de politique extérieure puisque les cantons sont très souvent touchés directement par ces décisions.

A l'article 51, la minorité Vallender voudrait que l'on modifie le libellé en demandant uniquement aux cantons d'informer la Confédération. Le projet du Conseil fédéral, auquel a souscrit la commission par 17 voix contre 14, pour être précis, veut maintenir le droit que la Confédération aura d'approuver ces décisions, ces traités ou ces accords. Ceci, essentiellement parce que ces traités peuvent aussi fixer du droit qui pourrait précéder celui de la Confédération. De ce fait, il faut maintenir le principe de l'approbation. La majorité de la commission, avec le Conseil fédéral, ne voudrait rien changer à la pratique actuelle, c'est-à-dire en rester au niveau de la mise à jour.

A l'article 52, il est bien sûr possible de discuter de la nécessité de maintenir au niveau de la constitution les dispositions relatives aux distinctions et dons de l'étranger que l'on ne saurait accepter dans certaines situations. Ce débat a eu lieu en commission, les deux opinions se sont affrontées, mais le résultat au niveau du vote était relativement net, puisque c'est finalement par 25 voix contre 14 que la commission a opté pour le statu quo, et je vous invite à faire de même.

**Vallender Dorle** (R, AR), Berichterstatterin: Artikel 49 Absatz 2 ist von der Kommission neu gestaltet worden. Im einzelnen wurden folgende Änderungen bzw. Ergänzungen oder Umstellungen vorgenommen: Der Bund wird stärker in die Pflicht genommen, indem er die Unabhängigkeit der Schweiz zu wahren hat. Neu aufgenommen wurde, dass der Bund als Hauptaufgabe unter anderem die Landesinteressen zu wahren hat. Weiter hat er sich für die Weiterentwicklung des Völkerrechtes einzusetzen, in der Meinung, dass es darum gehe, in den internationalen Beziehungen Recht statt Macht zu postulieren. Die Verantwortung der Eidgenossenschaft als Teil der Staatengemeinschaft wird hervorgehoben. In der Einsicht, dass die Schweiz als Sitz des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz eine besondere Verantwortung wahrzunehmen hat, wird der Bund angewiesen, sich insbesondere für Frieden und Sicherheit einzusetzen. Ergänzt wurde sodann der Zielkatalog, und zwar mit der Verpflichtung des Bundes, sich einerseits für Rechtsstaatlichkeit einzusetzen und andererseits mitzuhelfen, die Lebensgrundlagen zu schützen. Festzuhalten bleibt, dass sich diese Ergänzungen an den Rahmen der Nachführung halten. Bewusst verzichtet wurde daher auch auf die Nennung der Neutralität als ausserpolitisches Ziel; dies in der festen Überzeugung, dass die Neutralität weder historisch noch verfassungsrechtlich je ein Ziel unseres Staatswesens war. Die Neutralität war vielmehr immer nur eines unter mehreren Mitteln zur Verwirklichung von Zielen, vor allem des Ziels der Aufrechterhaltung unserer Unabhängigkeit.

Die Kommission entschied sich mit 17 zu 12 Stimmen bei 1 Enthaltung für die Fassung der Mehrheit und lehnte es mit 18 zu 11 Stimmen bei 2 Enthaltungen ab, die Neutralität, so wie es die Minderheit II will, als ausserpolitisches Ziel zu erwähnen.

Artikel 50, Mitwirkung der Kantone an ausserpolitischen Entscheidungen, ist ein Kernartikel. Die Bundesverfassung soll den Kantonen garantieren, dass sie an denjenigen ausserpolitischen Entscheidungen beteiligt werden, die Probleme angehen, die in ihre Zuständigkeitsbereiche fallen oder ihre wesentlichen Interessen tangieren. In diesen Fällen werden auch ihre Stellungnahmen stärker gewichtet, ohne jedoch den Bund zu binden. Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass die Bedeutung und die Anzahl der vom Bund abgeschlossenen internationalen Verträge ständig zunehmen. Diese verpflichten unter anderem auch die Kantone in Bereichen, in denen sie eigentlich selber zuständig wären. Zum Ausgleich sollten sie daher bei solchen ausserpolitischen Entscheidungen mitwirken können.

Die Minderheit Schlüer erachtet dagegen die Durchführung von Vernehmlassungen als nicht praktikabel. Sie will insbesondere, dass der Bundesrat in Zukunft allein die Aussenpolitik bestimmt und befürchtet vor allem Kompetenzüberlappungen. Dieser Antrag wurde mit 25 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt.

In bezug auf den Ständerat und den Antrag Engelberger ist zu sagen, dass bei Artikel 50 der Ständerat im wesentlichen dem Bundesrat gefolgt ist. Im Unterschied zu Ihrer Kommission hat er allerdings Absatz 1 in zwei Absätze aufgeteilt und zudem die Worte «oder deren gemeinsame Organisationen» gestrichen, weil er diese nicht für verfassungswürdig hält. Weiter hat er Absatz 3 ganz gestrichen. Er ist der Meinung, dass mit Artikel 37 die Frage der Umsetzung von internationalen Verpflichtungen bereits abgedeckt sei.

In diesem Sinne empfehle ich Ihnen die Zustimmung zum Antrag Engelberger. Ihre Kommission hat bei Absatz 3 auch so entschieden.

Bei Artikel 51 geht es um die sogenannte «kleine Aussenpolitik». Hier haben die Kantone unbestrittenermassen das Recht, mit dem Ausland Verträge zu schliessen. Eine Minderheit möchte, dass die Kantone vor Abschluss der Verträge zu informieren haben, damit der Bund weiss, worüber verhandelt wird, und er gegebenenfalls rechtzeitig, d. h. vor Abschluss der Verträge, einschreiten könnte. Diese Informationspflicht und das Recht zum Einschreiten wären damit implizit auch die Genehmigung. Die Kantone verpflichten nämlich mit diesen Verträgen den Bund und den Bundesgesetzgeber völkerrechtlich auch dann, wenn der Bund sie nachher nicht genehmigt. Ihre Kommission hat mit 17 zu 14 Stimmen bei 2 Enthaltungen diesen Minderheitsantrag abgelehnt.

Artikel 52, Einzelantrag Engelberger auf Streichung: Ihre Kommission hat diese Frage diskutiert. Im Gegensatz zum Ständerat hält sie die Bestimmung aber für verfassungswürdig und möchte vor allen Dingen deshalb an diesem Artikel festhalten, weil darin auch die kantonalen Parlamente und Regierungen angesprochen werden. Sie liess sich daher mit 25 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen davon überzeugen, dass diese Frage in der Verfassung enthalten sein sollte.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Die Bundeskompetenz im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten ist bekanntlich umfassend und schliesst auch jene Sachgebiete ein, die innerstaatlich in den Kompetenzbereich der Kantone fallen. Damit ist andererseits ein Spannungsfeld angelegt: Mit der zunehmenden Internationalisierung in zahlreichen Bereichen droht der Handlungsspielraum der Kantone stetig zu schwinden. Der Bund muss deshalb von seiner Zuständigkeit zurückhaltend Gebrauch machen und die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine ausserpolitischen Tätigkeiten und Absichten informieren. Dieses Anliegen wird in Artikel 49 Absatz 3 festgehalten und in Artikel 50 dann näher ausgeführt.

Der Ständerat hat die ausserpolitischen Ziele weitestgehend aufgrund des bundesrätlichen Vorentwurfes umschrieben. Demgegenüber hat Ihre Kommission den Zweckartikel der Aussenpolitik sehr stark angereichert, und ich bin deshalb der Minderheit I (Durrer) sehr dankbar für ihren Antrag, wieder auf die Formulierung des Bundesrates zurückzugehen. Ich glaube nicht, dass die Akzeptanz der Aussenpolitik in unserem Volk grösser wird, je mehr Ziele man in diesen Absatz 2 hineinpackt.

Was die Erhaltung der Lebensgrundlagen anbelangt – Herr Günter hat vor allem darauf hingewiesen –, ist dieses Ziel ja im allgemeinen Zweckartikel (Art. 2) der Bundesverfassung enthalten. Dieses Ziel gilt daher für die gesamte Politik des Bundes, also sowohl für die Innen- als auch für die Aussenpolitik, und muss deshalb hier nicht ausdrücklich wiederholt werden. Ich glaube, wir haben uns zu Recht um eine schlanke neue Verfassung bemüht, und ich bitte Sie daher, der Minderheit zuzustimmen.

Zum Antrag der Minderheit II: Herr Schlüer, die Neutralität ist seit der Gründung des Bundesstaates vor 150 Jahren immer als ein Mittel und nicht als ein Ziel der schweizerischen Aussenpolitik verstanden worden. Schon im Jahre 1847 ist darüber in den Räten eine ausführliche Diskussion geführt worden, und schon damals hat man sich dafür entschieden, die Neutralität bewusst nicht zum Bundeszweck zu erklären.

Das haben wir seither auch immer so gehalten. Wenn Sie hier die Neutralität vom Mittel, und zwar einem sehr wichtigen Mittel unserer Politik, zu einem Ziel aufwerten möchten, dann würden Sie, Herr Schlüer, eine rechtspolitische Neuerung einführen. Sie ist daher aus diesen konzeptionellen und inhaltlichen Gründen abzulehnen.

Zu Artikel 50: Er stellt einen Anwendungsfall von Artikel 36 über die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes dar. Voraussetzung für die kantonale Mitwirkung ist es, dass die Zuständigkeit oder aber wesentliche Interessen der Kantone berührt sind. Nur dann sollen und müssen die Kantone an der Vorbereitung ausserpolitischer Entscheide mitwirken können. Die Kantone können nun aber effektiv nur mitwirken, wenn sie rechtzeitig und umfassend über ausserpolitische Intentionen des Bundesrates informiert werden. Deshalb wird diese Informationspflicht ausdrücklich festgehalten.

Der Bund hat sodann die Meinung der Kantone einzuholen. Die Mitwirkung der Kantone ist im übrigen eine abgestufte. Wenn originäre kantonale Kompetenzen berührt sind, kommt den kantonalen Stellungnahmen besonderes Gewicht zu. Die Kantone sind bei den internationalen Verhandlungen in geeigneter Weise einzubeziehen.

Die Kantone sollen vor allem im Vorfeld der Verhandlungen aktiv beteiligt werden, denn den Kantonen soll selbstverständlich nicht ein grösseres Mitwirkungsrecht als dem Parlament eingeräumt werden. Geht es dagegen nur um kantonale Interessen, also nicht um Zuständigkeiten, entfällt die qualifizierte Gewichtung der kantonalen Stellungnahmen und der Einbezug bei den Verhandlungen.

Ihre Kommission hat den Artikel praktisch unverändert gutgeheissen. Die Herren Engelberger und Leuba beantragen Ihnen nun, die Fassung des Ständerates zu übernehmen – mit Ausnahme von Absatz 3. Der Ständerat hat dem Artikel eine etwas andere Struktur gegeben. Er wollte vor allem, dass auf die Erwähnung der gemeinsamen kantonalen Organisationen – gemeint ist vor allem die KdK – verzichtet wird, weil es in der Organisationshoheit der Kantone liege, diese Formen selber zu bestimmen.

Der Bundesrat kann diesen Anträgen zustimmen. Wir meinen auch hier: Wenn wir hier eine Differenz vermeiden, wird das ganze Verfahren nachher beschleunigt.

Der Minderheitsantrag Schlüer ist hingegen aus der Sicht des Bundesrates abzulehnen. Ein Verzicht auf die Erwähnung der Mitwirkungsrechte der Kantone wäre ein Affront gegenüber den Kantonen. Ich kann Ihnen versichern, dass Artikel 50 auch der gelebten Verfassungswirklichkeit entspricht. Sowohl beim EWR wie jetzt wieder bei den bilateralen Verhandlungen haben wir diese Informations- und Mitwirkungspflichten stets eingehalten. Aus diesem Grund möchte ich Sie bitten, den Antrag der Minderheit Schlüer abzulehnen.

Zu Artikel 51: Es ist unbestritten, dass die Kantone in ihrem Zuständigkeitsbereich völkerrechtliche Verträge abschliessen können. Diese Vertragsabschlusskompetenz ist allerdings eine subsidiäre. Wenn der Bund in einem Bereich Verträge bereits abgeschlossen hat, wird die kantonale Freiheit entsprechend eingeschränkt. Inhaltlich dürfen die von den Kantonen abgeschlossenen Verträge weder dem Bundesrecht noch den Interessen des Bundes oder den Rechten anderer Kantone zuwiderlaufen. Als Kontrollinstrument sieht schon das geltende Recht die Genehmigungspflicht für solche Verträge vor.

Der Bundesrat möchte auch hier am geltenden Recht festhalten und empfiehlt Ihnen daher die Ablehnung des Minderheitsantrages. Es kommt noch dazu, dass der Bund völkerrechtlich verantwortlich ist, auch im Bereich dieser Vertragsabschlusskompetenz der Kantone, so dass diese Genehmigungspflicht auch inhaltlich gerechtfertigt ist.

Zu Artikel 52 betreffend Orden, Zuwendungen und Auszeichnungen ausländischer Regierungen: Ich bin mit Herrn Engelberger und dem Ständerat der Meinung, dass eine Herabstufung des doch in weiten Teilen nicht mehr so gewichtigen Ordensverbotes, das im letzten Jahrhundert eine grosse Rolle gespielt hat, zu verantworten ist. Auch hier gilt: Wenn Sie dem Streichungsantrag zustimmen, haben wir eine Differenz weniger zum Ständerat.

*Art. 49 Abs. 1, 3 – Art. 49 al. 1, 3  
Angenommen – Adopté*

*Art. 49 Abs. 2 – Art. 49 al. 2*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*  
Für den Antrag der Mehrheit 104 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit II 22 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*  
Für den Antrag der Minderheit I 83 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit 50 Stimmen

*Art. 50*

**Präsidentin:** Herr Leuba hat seinen Antrag zugunsten des Antrages Engelberger zurückgezogen.

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*  
Für den Antrag Engelberger 72 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit 63 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*  
Für den Antrag Engelberger 122 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 12 Stimmen

*Art. 51 Abs. 1, 3 – Art. 51 al. 1, 3  
Angenommen – Adopté*

*Art. 51 Abs. 2 – Art. 51 al. 2*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Minderheit 104 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit 27 Stimmen

*Art. 52*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Kommission 78 Stimmen  
Für den Antrag Engelberger 55 Stimmen

**Art. 53–57**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Gross Andreas (S, ZH):** Es geht hier nicht um etwas für die Mehrheit in diesem Hause Bedrohliches, es geht hier nicht um einen pazifistischen Antrag. Es hat in der Verfassungskommission ab und zu Stunden gegeben, in denen man sich zu sprachlichen Höhenflügen emporgeschwungen und sich sehr differenziert mit einzelnen Begriffen auseinandergesetzt hat. Manchmal steckt in der Sprache auch viel von der Sache drin – mehr, als sich das manche Sachpolitiker manchmal vorstellen. Daher habe ich diesen Antrag gestellt, und zwar aus zwei Gründen:

1. Der Bundesrat redet von der «Sicherheit des Landes» und stellt dieses Ziel dem «Schutz der Bevölkerung» voran. Diese Reihenfolge ist das erste Problem. Es gibt kein Land ohne die Menschen! Und wenn die Menschen kaputtgehen, dann nützt das beste Land nichts. Deshalb geht es beim Frieden in erster Linie einmal um die Menschen. Deshalb sollen die Menschen – die sogenannte Bevölkerung – zuerst genannt werden.

2. «Sicherheit» ist ein personeller Begriff, ein Begriff, der sich auf das Leben eines Lebewesens bezieht, auf Mensch und Tier. Sicherheit kann man eigentlich als Gewährleistung der Gewissheit des weiteren Lebens definieren. Das heisst also: Menschen können, müssen, dürfen, sollen sicher sein. Das Land muss vor Versehrung geschützt werden. Versehrung kommt wie Verheerung genau von einer kriegerischen Zerstörung, von Verbrennungen, von Plünderungen. Deshalb haben wir Ihnen vorgeschlagen, dass man das Wort «Sicherheit» für die Bevölkerung reservieren muss; und weil die Bevölkerung an erster Stelle kommen sollte, sollte man auch zuerst von der «Sicherheit der Bevölkerung» sprechen. Erst dann sollte man für das Land, für die Landschaft, für die Kultur den richtigen Begriff wählen, jenen der «Unversehrtheit». Er stammt aus der ganzen kriegerischen Geschichte, weil nämlich ein Krieg eine Versehrung und eine Verheerung bedeuten würde. «Unversehrtheit» bedeutet also genau das, was gemeint ist, nämlich Schutz und Sicherheit des Landes vor den Folgen kriegerischer Zerstörungen. Deshalb möchte ich Sie bitten, wenn Sie die Sensibilität für solche sprachliche Feinheiten noch aufbringen sollten – woran ich nie zu glauben aufgeben werde, wofür ich Ihnen

sehr dankbar bin –, diesem Antrag zuzustimmen, obwohl er vielleicht von einer «verdächtigen» Adresse kommt Frau Stamm, wenn Sie weiter den Kopf schütteln und den Eindruck erwecken sollten, den Kopf nicht zu gebrauchen, dann würde ich diesen Witz noch einmal versuchen. Aber ich verzichte jetzt darauf, weil ich das nicht von Ihnen erwarte.

**Maury Pasquier** (Liliane (S, GE): Ce n'est pas un hasard si, en commission, c'est une Genevoise qui a fait cette proposition de modification de l'article 54. L'appartenance à ce canton précis prend tout son sens quand on sait ce qui s'est passé à Genève en novembre 1932. Même si les années passent, la mémoire reste vive de ces événements dramatiques qui ont vu l'armée, appelée en renfort pour contenir une manifestation, paniquer, tirer dans la foule, causant morts, blessures et traumatismes durables.

Non: décidément, pour nous, le rôle de l'armée n'est pas de soutenir les autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure. Son rôle n'est pas de maintenir l'ordre public contre la population civile. Prévoir une telle disposition, c'est ouvrir la porte à une armée de police, à l'arbitraire, à la guerre civile.

Je n'ai pas de confiance absolue dans des autorités civiles et leur capacité de jugement. Pour prendre un exemple à l'étranger, ce qui est plus facile puisque nous avons alors la distance nécessaire pour comprendre ce qui se passe, je n'aurais ainsi aucune confiance dans l'appréciation de la «grave menace pesant sur la sécurité intérieure» que pourraient faire les autorités civiles de la ville française de Vitrolles. Si ces autorités civiles sont capables de décréter ce qu'elles nomment la «préférence nationale», elles, ou d'autres, pourraient bien décréter qu'une gigantesque manifestation pacifique menace la sécurité intérieure. L'armée serait alors appelée à intervenir. Je n'ai là non plus, dans de telles circonstances, pas de confiance absolue dans les capacités des autorités militaires et des soldats de milice. S'ils sont appelés, c'est parce qu'ils sont armés. S'ils portent des armes, c'est bien pour s'en servir. Dans ces circonstances, tout geste défini comme provocateur peut être l'étincelle qui fait tout éclater.

Pour empêcher de telles catastrophes, où l'on voit le frère recevoir l'ordre de tirer sur son frère, il n'y a pas trente-six solutions. Il faut supprimer la possibilité pour l'armée de maintenir l'ordre public et mettre toute notre énergie à faire fonctionner au mieux notre démocratie, à maintenir des liens forts entre les diverses communautés de notre pays, et à intégrer dans un tissu social solide les membres des minorités comme ceux et celles de la majorité. Cette vraie politique de paix intérieure passe par le respect des idées et des personnes, et pas par le fusil.

Pour toutes ces raisons, je vous prie de soutenir la proposition de minorité I.

**Schluer** Ulrich (V, ZH): Ich habe den Eindruck, wir bewegen uns in dieser Verfassungsreform auf einer Ebene, die nur von wenigen in diesem Land je betreten wird, für die sich wenige in diesem Land interessieren. Wir befassen uns mit Paragraphen. Wir hören zweifellos juristisch korrekte, aber für viele etwas weltfremde Erklärungen, weshalb Selbstverständliches das eine Mal in die Verfassung gehört und das andere Mal nicht. Ich bin der Auffassung, wir würden dieser Verfassungsrevision einen Dienst erweisen, wenn wir auch einmal an jene denken würden und jene besonders berücksichtigen würden, die schon viel für dieses Land getan haben. Ich denke an die Wehrmänner.

Es wird nicht zu bestreiten sein, dass die Übergabe der persönlichen Waffe an den Wehrmann nach Absolvierung seiner Dienstzeit nichts völlig Neues, nichts revolutionär Neues enthält. Dies ist eine Selbstverständlichkeit, die in diesem Lande gilt, die zweifellos ungeschriebenen und teilweise auch geschriebenen Recht entspricht. Ich möchte Sie ersuchen, diese Abgabe und den damit verbundenen Vertrauensbeweis in die Verfassung aufzunehmen und damit einmal etwas zu tun, was populär ist. Das sollte im Rahmen einer Verfassungsrevision ja auch einmal gestattet sein.

Wir leisten damit im übrigen auch ein äusserliches Zeichen der Respektierung von Leistung für dieses Land, der Respektierung der Freiheit des einzelnen und der Respektierung und Anerkennung seines Verantwortungsbewusstseins. Mit diesem Respekt würden wir zum Ausdruck bringen, dass wir den Bürger als freien, selbständig handelnden, verantwortungsbewussten Bürger anerkennen, ihn nicht als Objekt sehen, bei dem es nur zu holen gilt, wann immer etwas zu holen ist.

**Gysin** Remo (S, BS): Ich spreche zum Militär- und Ersatzdienst. Unsere Minderheit möchte den folgenden Zusatz in die Verfassung aufnehmen: «Die individuelle Belastung durch verschiedene Dienstformen soll von vergleichbarer Intensität sein.» Wir stützen uns dabei auf das Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst vom Oktober 1995 ab. Ich möchte Ihnen Artikel 5 betreffend die Gleichwertigkeit in Erinnerung rufen, der wie folgt lautet: «Die Belastung einer zivildienstleistenden Person durch die ordentlichen Zivildiensteinsätze muss insgesamt derjenigen eines Soldaten in seinen Ausbildungsdiensten entsprechen.»

Wir möchten also eine Heraussetzung von der Gesetzes- auf die Verfassungsebene. Wir wollen dies aus zwei Gründen: Es ist zum einen die Bedeutung des Zivildienstes, und es sind zum anderen die Erfahrungen, die wir in den letzten Monaten und Jahren mit dem Zivildienst haben machen können.

Seit 1996 zeichnen sich ermunternde Erfahrungen ab. Es lässt sich die folgende Bilanz ziehen: Der Vollzug des Gesetzes läuft absolut problemlos. Ich stütze mich diesbezüglich auf die Aussagen der zuständigen Bundesbehörden. Es sind über 2000 Gesuche eingetroffen. Davon sind rund 75 Prozent anerkannt worden. Die zivildienstleistenden Personen sollen sich durch eine sehr hohe Motivation und eine grosse Einsatzbereitschaft auszeichnen. Es stehen rund 800 Einsatzbetriebe zur Verfügung. Davon haben etwa 650 zivildienstleistende Personen beschäftigt. Sie wissen auch, dass eine Kommission darüber wacht, dass Zivildienstleistende bestehende Arbeitsplätze nicht gefährden und dass die Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht verschlechtert werden.

Es geht hier darum, zwischen den verschiedenen Dienstformen – Militärdienst und Ersatzdienst – ein Gleichgewicht zu finden. Zu beachten ist auch, dass es im Zivildienst sehr belastende Einsätze gibt – z. B. in der Alterspflege oder in der Sterbebegleitung; auch die Arbeit am Wochenende gehört dazu. Zivildienst soll aber auf keinen Fall – darüber besteht Konsens – eine Strafe sein.

In der Schweiz ist er in der Regel 1,5 Mal länger als der Militärdienst. In anderen Ländern ist er 1,3 Mal so lang.

Selbstverständlich verzichten wir darauf, auf Verfassungsebene eine Zahl einzufügen. Es geht um die Ausgewogenheit der beiden Dienstformen.

Ich bitte Sie, unseren Antrag zu unterstützen und damit den Erfahrungen Rechnung zu tragen und der Bedeutung des Geschäftes gerecht zu werden.

**Engelberger** Edi (R, NW): Ich beantrage Ihnen im Namen der FDP-Fraktion, bei den Artikeln 53 und 54 der Minderheit I und bei Artikel 55 der Mehrheit zuzustimmen. Alle diese Anträge haben wir in der Subkommission 3 bereits eingehend diskutiert und in der Gesamtkommission noch einmal durchberaten. Schlussendlich haben wir alle mit eindeutigen Resultaten – in der Grössenordnung von etwa 20 zu 10 Stimmen – abgelehnt. In Artikel 53 stehen in der Fassung des Bundesrates und der Mehrheit der Kommission die Sicherheit des Landes und der gleichzeitige Schutz der Bevölkerung im Vordergrund, und zwar deshalb, weil sich der Schutz der Bevölkerung ohne die Sicherheit des Landes nie und nimmer gewährleisten lässt.

Für mich ist Andreas Gross keine Bedrohung. Wir arbeiten und kämpfen jetzt schon viele Jahre miteinander, nur selten auf der gleichen Seite, aber wir schauen, dass wir uns immer wieder finden.

In Artikel 54 geht es einmal mehr um die Infragestellung der inneren Sicherheit und damit auch um die Streichung dieses

Passus. Einmal mehr, sage ich, obwohl diese Frage vor kurzer Zeit im Rahmen des neuen Militärgesetzes ausgiebig im Rat diskutiert und ganz klar in die Gesetzgebung aufgenommen wurde. Wer den Bericht Brunner genau studiert hat, weiss, dass die innere Sicherheit auch in Zukunft, in der Armee 200X, ein Thema bleibt, geprägt von äusseren und inneren Einflüssen. Deshalb bitte ich Sie auch, die Minderheit I (Goll) abzulehnen.

In Artikel 55 schlage ich Ihnen im Namen der FDP-Fraktion ebenfalls vor, den Antrag der Minderheit III (Gysin Remo) zu Absatz 3bis abzulehnen. Er gehört in dieser Form nicht in die Verfassung und muss in der Gesetzgebung geregelt werden oder ist schon in der Gesetzgebung geregelt. Schon oft wurde über die Quoten von 1,5 und 1,3 diskutiert, aber die Quote 1,5 ist abgestützt auf Erfahrungen und ist meiner Meinung nach keine Diskriminierung der Zivildienstleistenden. Die Nichterwähnung in der Bundesverfassung schliesst auch eine Ausgewogenheit, wie sie in der Gesetzgebung angesprochen wird, nicht aus.

Ich bitte Sie im Namen der FDP-Fraktion, alle Minderheitsanträge zu den Artikeln 53, 54 und 55 abzulehnen, mit Ausnahme des Antrages der Minderheit II (Schlüer) zu Artikel 54, der vorher begründet worden ist, und auch die Artikel 55 und 56 gemäss Antrag der Mehrheit anzunehmen.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: A l'article 53 alinéa 1er, M. Gross Andreas, concernant sa proposition de minorité, a fait un brillant développement de sémantique et vous propose une formulation qui lui semble meilleure. Il parle notamment de «la sécurité de la population» qu'il place en premier et de «l'intégrité du pays». La commission, elle, n'a pas été sensible à ces efforts rédactionnels puisque, à deux reprises, autant la modification de l'ordre que le choix des termes ont été rejetés.

A l'article 54 alinéa 2, la minorité I, représentée par Mme Maury Pasquier, voudrait surtout empêcher les cantons de convoquer leurs troupes ou, d'une manière générale, renoncer à l'engagement de la troupe pour rétablir l'ordre lorsque cela est nécessaire. Il est vrai que les événements de 1932 ont laissé un traumatisme important qui, aujourd'hui encore, n'est pas définitivement surmonté. Mais l'alinéa 2 de l'article 54 définit les fonctions de l'armée, et il faut les mentionner toutes. La minorité I veut modérer la formulation d'abord, en parlant de «faire face à des situations d'exception comme, par exemple, des catastrophes naturelles». La majorité de la commission veut en rester à la version du Conseil fédéral qui appelle les choses par leur nom, si je puis dire. La question de savoir si les cantons peuvent convoquer leurs troupes est importante, il est vrai. Il faut bien reconnaître que, dans l'esprit du Conseil fédéral aussi, cette possibilité est une situation d'exception et que, sur le plan légal, il est prévu que l'accord de la Confédération doit être demandé.

A l'alinéa 3, la minorité I voudrait biffer la deuxième phrase. Pour la commission, qui s'est décidée par 21 voix contre 11, cette disposition est nécessaire, et elle vous recommande donc de la maintenir.

Enfin, à l'alinéa 4, la minorité II s'inquiète de la possibilité de conserver l'arme de service. Il faut bien reconnaître qu'il s'agit d'un problème qui doit être réglé non pas au niveau de la constitution, mais au niveau de la loi. D'ailleurs la loi actuelle garantit déjà cette possibilité. La commission a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'élever ce point au rang de disposition constitutionnelle.

Enfin, à l'article 55, la minorité voudrait que l'on précise que l'investissement personnel requis par les différentes formes de service doit être d'intensité comparable. Je crois que des efforts sont faits de toute façon – et il faut la remercier de n'avoir en tout cas pas évoqué un facteur précis, 1,5 ou autre chose –, mais la commission a estimé que là encore, ce n'était pas une disposition qu'il fallait mettre dans la constitution, cela pourrait même être considéré comme un esprit d'épicier. Il est entendu que le service de remplacement doit être un remplacement, et donc correspondre à un engagement équitable. Au-delà de cela c'est une question d'appréciation, et je ne pense pas que la proposition de minorité, au

niveau de la constitution, permettrait de résoudre cette question d'appréciation. Je vous demande donc de la rejeter.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Der Titel des 2. Abschnittes wurde um den Begriff des Friedens ergänzt. Inzwischen hat mich Kollege Baumann Alexander aber darauf aufmerksam gemacht, dass eine zweite Änderung notwendig ist, da der Zivilschutz inzwischen ja Bevölkerungsschutz heisst.

Zu Artikel 53: Die Mehrheit Ihrer Kommission ist davon überzeugt, dass die Fassung des Bundesrates besser ist. Das bedeutet, dass für die «Sicherheit» und nicht für die «Unversehrtheit» des Landes gesorgt werden soll. Zudem möchten wir auch nicht die Bevölkerung vor dem Land nennen; dies in der Einsicht, dass hinter dem Begriff der «Sicherheit des Landes» mehr zu verstehen ist als nur der konkrete Schadensfall. Es geht vielmehr darum, die Idee des Staates zu sichern. Zudem werden in der gesamten Verfassung die Begriffe «innere» und «äussere Sicherheit» verwendet. Ihre Kommission hat sich mit 15 zu 11 Stimmen bei 4 Enthaltungen gegen den neuen Begriff der Unversehrtheit entschieden und mit 21 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung den Vorentwurf des Bundesrates gutgeheissen.

Bei Artikel 54 war Absatz 1 unbestritten. In Absatz 2 hält die Mehrheit Ihrer Kommission daran fest, dass neben dem strategischen Ziel der Schweizer Armee auch deren drei Hauptaufträge genannt werden müssen, nämlich Kriegsverhinderung, Verteidigung und Assistenzdienste. Teilaufgabe der Unterstützung der zivilen Ordnungsdienste kann auch die Abwehr von schwerwiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit sein.

Die Mehrheit Ihrer Kommission will mit 20 zu 15 Stimmen an diesem Ordnungsdienst, der erst 1995 im Rahmen der Behandlung des Militärgesetzes diskutiert und akzeptiert wurde, festhalten und lehnt daher die Minderheit I (Goll) ab.

Bei Absatz 3 will die Minderheit I sodann das auch in der geltenden Verfassung enthaltene Recht der Kantone streichen, zum Zwecke der Aufrechterhaltung von Ruhe und innerer Ordnung über ihre Wehrkraft verfügen zu können. Auch dieser Antrag wurde mit 21 zu 14 Stimmen verworfen, denn der jetzige Artikel 19 Absatz 4 hat den gleichen Inhalt. Somit ist Absatz 3 reine Nachführung.

Eine Minderheit II (Schlüer) will sodann einen Absatz 4 einfügen. Ihre Kommission entschied mit 23 zu 5 Stimmen bei 7 Enthaltungen, dass das der Tradition entsprechende Recht der Armeeangehörigen auf das Eigentum der eigenen Waffe nicht verfassungswürdig sei.

Artikel 55 wurde von der Verwaltung neu formuliert und von Ihrer Kommission übernommen. Im Unterschied zum Vorentwurf des Bundesrates wurde der eher veraltete Begriff der «Wehrpflicht» durch «Militärdienstpflicht» ersetzt. Anstelle von der «Dienstpflicht» wird neu von «Militär- oder Ersatzdienst» gesprochen. Es drängte sich daher auch die Anpassung des Sachtitels auf.

Der Antrag der Minderheit Gysin Remo, der unterschiedlichen individuellen Belastung, die mit den verschiedenen Formen des Ersatzdienstes verbunden ist, Rechnung zu tragen und einen Ausgleich zum Militärdienst zu schaffen, wurde mit 20 zu 13 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt, weil eine derartige Regelung nicht verfassungswürdig und auch nicht praktikabel sei.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Die geltende Verfassung kennt keinen Artikel über die Sicherheit. Wir sehen in Artikel 53, den wir Ihnen vorschlagen, keine rechtspolitische Neuerung vor. Diese Bestimmung enthält keine neuen Kompetenzen. Sie geht davon aus, dass die innere Sicherheit nach wie vor primär Sache der Kantone ist, denen ja die Polizeihochheit zusteht. Dagegen hat der Bund auf dem Gebiet der inneren Sicherheit auch gewisse fragmentarische Kompetenzen. Das wird hier ausgedrückt. Der Bund ist beispielsweise für die Sicherheit der Botschaften zuständig. Während Zivilschutz und Armee je über eigene Artikel verfügen, hat bisher eine entsprechende Bestimmung über die innere Sicherheit gefehlt.



Dieser neue Artikel entspricht daher auch dem Gebot der Transparenz.

Zum Antrag der Minderheit Gross Andreas: Persönlich habe ich gegen diese Umstellung – zuerst die Bevölkerung, nachher das Land – nichts einzuwenden. Sprachlich habe ich mit dem neuen Begriff «Unversehrtheit» Mühe. Der Begriff «Unversehrtheit des Landes» ist bei uns kein gängiger Begriff. Das müsste im Differenzbereinungsverfahren noch bereinigt werden.

Zu Artikel 54 betreffend die Armee: Der Artikel ist von den Kommissionssprechern präsentiert worden. Ich möchte mich daher vor allem mit dem Antrag der Minderheit I (Goll) auseinandersetzen. Ich möchte Ihnen empfehlen, diesen Antrag abzulehnen, weil er ganz neue Akzente setzt. Dieser Antrag würde sicher zu Missverständnissen führen. Es geht nämlich um das heikle Problem des Einsatzes der Armee zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit. Unter bestimmten Voraussetzungen ist das auch nach dem neuen Militärgesetz ausdrücklich zulässig. Deshalb muss ich Sie bitten, den Antrag der Minderheit I abzulehnen.

Was den Antrag der Minderheit II (Schlüer) anbelangt, bin ich der Meinung, dass diese Materie wirklich auf Gesetzesstufe gehört. Wir haben das beim Waffenrecht in Aussicht gestellt und im neuen Waffengesetz entsprechend geregelt.

Zu Artikel 55: Der Bundesrat kann sich hier mit der sprachlichen Überarbeitung einverstanden erklären. Dagegen möchten wir Ihnen empfehlen, den Antrag der Minderheit Gysin Remo abzulehnen. Für den Bundesrat sind Militärdienstpflicht und Ersatzdienstpflicht nicht gleichwertig. Es gibt ja auch kein freies Wahlrecht zwischen Militär- und Ersatzdienst. Die Ausgestaltung des Ersatzdienstes ist Sache des Gesetzes. Ich empfehle Ihnen daher, diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

*Art. 53 Abs. 1 – Art. 53 al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	75 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	43 Stimmen

*Art. 53 Abs. 2; 54 Abs. 1 – Art. 53 al. 2; 54 al. 1*  
*Angenommen – Adopté*

*Art. 54 Abs. 2 – Art. 54 al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	78 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	46 Stimmen

*Art. 54 Abs. 3 – Art. 54 al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	77 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	46 Stimmen

*Art. 54 Abs. 4 – Art. 54 al. 4*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	92 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	30 Stimmen

*Art. 55 Abs. 1–5 – Art. 55 al. 1–5*  
*Angenommen – Adopté*

*Art. 55 Abs. 3bis – Art. 55 al. 3bis*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	72 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	45 Stimmen

*Art. 56, 57*

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Die Artikel 57a bis 57h werden später zusammen mit den Artikeln 78ff. behandelt. Artikel 57i behandeln wir zu-

sammen mit Artikel 77, Artikel 57k zusammen mit Artikel 58 und Artikel 57l mit Artikel 59.

#### **Art. 58**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Günter Paul (S, BE):** Ich möchte Sie namens der SP-Fraktion bitten, den Antrag der Minderheit Jeanprêtre zu unterstützen.

Wir haben in diesem Saal schon manche Bodendiskussion geführt. Der Mensch braucht Luft, Wasser und Boden zum Leben, und alle drei wurden uns geschenkt. Niemand hat sie hergestellt oder produziert. Aber der Boden wurde genommen, privatisiert, usurpiert und zum Handelsobjekt gemacht. Dies bleibt eine Anomalie in unserer gesellschaftlichen Entwicklung.

In diesem System, das wir heute mit der Privatisierung des Bodens haben, sollte die Gesellschaft zumindest jenen Raum, jenen Boden erhalten können, den sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötig hat.

Eine nachhaltige und sozialverträgliche Nutzung des Bodens ist für die Funktion und künftige Entwicklung von Staat und Gesellschaft unabdingbar entscheidend. Auch wenn dies heute nicht in der Verfassung verankert wird – wenn der Antrag der Minderheit Jeanprêtre also abgelehnt werden sollte –: Auf die Dauer muss die Bodennutzung zwangsläufig so sein, dass die Gesellschaft gedeihen kann, oder aber es droht der Niedergang – zuerst jener der staatlichen Organisation. Die Wirtschaft vergisst immer wieder: Wenn Staat und Gesellschaft nicht gesund sind, gibt es auch keine gesunde Ökonomie und auch kein gutes Wirtschaften.

Unter diesem Aspekt ist vor allem das Vorkaufsrecht der Gemeinden bei Handänderungen von Boden das allerunterste Minimum. Der Verdienst des Verkäufers wird hierbei nicht eingeschränkt, die Handelsfreiheit ist voll gegeben, die Freiheit des Verkaufes bleibt gewährleistet.

Effektiv bewirkt der Minderheitsantrag zwei Sachen:

1. Die Gemeinde, die Gesellschaft kann das Land, das sie wirklich benötigt, erhalten.

2. Transparenz bei Transaktionen ist natürlich zwingend nötig, wenn man ein derartiges Vorkaufsrecht einführt. Ich habe das Gefühl, dass dies eigentlich der Punkt ist, der einige Leute stört. Beides ist aber für die Entwicklung unseres Staates, unserer Gesellschaft, sehr erwünscht.

Ich ersuche Sie daher, dem Minderheitsantrag Jeanprêtre zuzustimmen.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** La commission a rejeté, par 20 voix contre 13, la proposition de minorité Jeanprêtre. Cette adjonction d'une phrase à l'alinéa 1er de l'article 58 introduit toute une série de notions qui dépassent la mise à jour, voire même peuvent être considérées comme étant plutôt provocantes, tel que le fait de parler de «spéculation foncière». Mme Jeanprêtre voudrait encore qu'on parle d'usage «durable et social du sol» ou «du droit de préemption des communes». Ce sont évidemment des éléments, notamment le dernier, qui dépassent, comme je l'ai dit, largement la constitution actuelle. On peut même estimer que certains termes pourraient être contreproductifs par rapport au but recherché. Je vous invite donc à vous en tenir au projet du Conseil fédéral ou à la décision du Conseil des Etats, comme la majorité de la commission vous le recommande.

J'en profite pour évoquer encore les articles 57k et 57l qui font partie de la même section. A l'article 57k, la question du développement durable ou de la protection du sol est développée, pour la commission. Dans le projet du Conseil fédéral en d'autres points sans constituer véritablement un pendant à cet article. Quant à l'article 57l, c'est la reprise de l'article 59, plus bas, que la commission vous propose de maintenir à son endroit actuel selon le projet du Conseil fédéral.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Der Artikel 58 über die Raumplanung knüpft an den geltenden Artikel 22quater an. Er ist als solcher nicht bestritten. Dagegen möchte ich kurz zum An-

trag der Minderheit Jeanprêtre Stellung nehmen. Ich glaube, es ist allen klar, dass es sich um massive rechtspolitische Neuerungen handeln würde, wenn wir hier eine Vorschrift betreffend Einschränkung der Bodenspekulation und neues Vorkaufsrecht für die Gemeinden vorsehen würden. Es ist aber nicht nötig, eine Sachdiskussion zu führen. Solche klaren rechtspolitischen Neuerungen sind derartig konzeptwidrig, dass ich sie nur zur Ablehnung empfehlen kann.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	67 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	40 Stimmen

*Abs. 2, 3 – Al. 2, 3*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57k**

*Antrag der Kommission  
Streichen*

**Art. 57k**

*Proposition de la commission  
Biffer*

**Präsident:** Nach den Ausführungen von Herrn Deiss gilt Artikel 57k als behandelt.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 59**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Antrag Baumberger*

*Abs. 2*

Er sorgt im Rahmen der Vorsorge dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden, soweit dies möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Die Kosten ....

*Abs. 3*

.... dem Bund vorbehalten. Bund und Kantone arbeiten für den Vollzug mit den Organisationen der Wirtschaft zusammen.

*Proposition Baumberger*

*Al. 2*

Elle veille à prévenir ces atteintes dans la mesure où cela est possible et supportable économiquement. Les frais ....

*Al. 3*

.... par la loi. Pour assurer cette exécution, la Confédération et les cantons travaillent en collaboration avec les organisations représentatives de l'économie.

**Baumberger Peter (C, ZH):** Ich habe von Bundesrat Koller gelernt, dass Nachführung nicht nur eine Schreibübung ist. Es geht darum, die tatsächliche Verfassungswirklichkeit, so wie sie heute ist, festzustellen und dazu die Zustimmung von Volk und Ständen einzuholen, d. h. diese Verfassungswirklichkeit zu legitimieren. In diesem Sinne schlagen uns der Bundesrat und unsere Kommission bei Artikel 59, zum Umweltschutz, einen aus ihrer Sicht à jour gebrachten bisherigen Artikel 24septies vor. Ich erinnere daran, dass die Abstimmung über den Artikel 24septies bereits 1971, also vor bald 30 Jahren, stattgefunden hat. Dementsprechend belässt der Bundesrat, und ich stimme dem zu, die bisherige Schwerpunktbildung: «Der Bund bekämpft insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm.» Er stützt sich dabei namentlich auch auf die jüngste Revision des USG, wo ich ja die Ehre hatte, die Arbeiten in der Kommission zu präsidieren; ich kann dem zustimmen. Wir haben heute einen viel breiteren, einen viel intensiveren Umweltschutz, als wir ihn bis anhin hatten.

Nun, und da greift mein Antrag ein, führt der Bundesrat neu in Absatz 2 das Vorsorge- und Verursacherprinzip ein. Auch das ist inzwischen, gestützt auf den Text des revidierten

USG, gestützt auf die Bundesgerichtspraxis, gelebte Verfassungswirklichkeit, und niemand bestreitet das. Dabei hat der Bundesrat jedoch meines Erachtens übersehen, dass solche unerwünschten Einwirkungen, die wir im Rahmen des Umweltschutzes bekämpfen, eben im Rahmen der Vorsorge nicht einfach in jedem Fall und nicht einfach à tout prix vermieden werden können. Vielmehr spielen im Rahmen der Vorsorge – und um die geht es bei diesem Absatz 2 – die technischen Möglichkeiten und die wirtschaftliche Tragbarkeit eine Rolle. Mit anderen Worten: Das Prinzip der Verhältnismässigkeit wird bei der Vorsorge, nicht aber in jedem Fall bei der Überschreitung von Grenzwerten respektiert. Wenn Sie nun also den Absatz 2 im Sinne von Bundesrat und Kommission neu einführen, dann bitte im Sinne der Verfassungswirklichkeit umfassend. Denn leider ist das Prinzip der Verhältnismässigkeit gerade im Umweltbereich bzw. bei der Umsetzung noch keineswegs selbstverständlich. Ich weiss, wovon ich spreche, ich erlebe in meiner täglichen Praxis als Anwalt im Umweltbereich z. B. bei der Altlastenproblematik, dass heute laufend KMU der allzu rigorosen Anwendung dieser Bestimmungen zum Opfer fallen. Ich kann Ihnen mit Beispielen dienen. Und das, obwohl der Gesetzgeber beispielsweise neu geändert hat, dass nur konkrete Gefahrenherde zu sanieren sind.

Wird dieses absolute Prinzip – bei der Behebung von Altlasten lasse ich es noch einigermaßen gelten, auch wenn es heute zu absolut ist – auch auf die Vorsorge angewandt, dann frage ich mich, ob es nicht besser wäre, wenn wir alle die Schweiz verlassen und die Schweiz ihrer Natur überlassen würden – allerdings mit dem Hinweis darauf, dass auch die Natur gelegentlich recht schädlich und lästig sein kann. Der Bundesrat sagt in der Botschaft auf Seite 249, im Sinne des Vorsorgeprinzips seien Einwirkungen «wenn immer möglich auf ein Minimum» zu beschränken. Nach der entsprechenden Bestimmung des Verfassungsentwurfes wären solche Einwirkungen jedoch schlicht und einfach zu vermeiden. Das geht zu weit. Das hat mit der Verfassungswirklichkeit nichts zu tun.

Noch zwei, drei kurze Bemerkungen zu Absatz 3, wo es um die bisherige – unbestrittene – Vollzugs- und Kompetenzordnung geht: Wenn wir wieder nach der heutigen Verfassungswirklichkeit fragen, dann braucht es hier die von mir beantragte Ergänzung, nämlich die Zusammenarbeit mit den Organisationen der Wirtschaft. Wir haben alle gemerkt, dass eine reine Verbotsgesetzgebung nichts nützt. Wir haben das auch im Zusammenhang mit der Revision des USG ausdrücklich gesagt, nämlich in Artikel 41a. Was ich hier beantrage, braucht Ihnen auch rechtstheoretisch keine Sorgen zu machen. Der Präsident der Vereinigung für Umweltschutz, Obergerichter Dr. Marti, Ihnen allen sehr gut bekannt, hat folgendes geschrieben; ich zitiere aus URP 1997 358f.: «Die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft ist in allgemeiner Form im Sinne des Kooperationsprinzips längst als ungeschriebenes Prinzip des Umweltrechtes anerkannt.» Das Prinzip ist nun in Artikel 41a USG ausdrücklich festgeschrieben worden, und ich bitte Sie, das in der Verfassung nun auch zu tun und die Verfassungswirklichkeit nachzuvollziehen.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** La proposition Baumberger à l'article 59 comporte deux éléments.

A l'alinéa 2, ce que propose M. Baumberger n'est rien moins qu'une nuance à apporter au principe fondamental de causalité en matière de protection de l'environnement. Je crois qu'on peut dire que ce serait contraire au principe même de ce qu'enseigne la science économique, ou encore contraire au principe même de l'économie de marché, dans la mesure où il est toujours économiquement raisonnable de corriger les externalités que peut causer une activité, quelle qu'elle soit. C'est donc toujours supportable. La seule problématique du point de vue économique qui pourrait intervenir, c'est que l'application pose des difficultés pratiques, ou encore que l'inégal avancement de ces politiques, selon les pays, puisse créer des distorsions de la concurrence. Mais je ne crois pas que nous devions suivre ici M. Baumberger. Ce serait, à mon sens, une entorse assez grave au principe actuellement déjà

établi dans nos dispositions relatives à la protection de l'environnement, à savoir que la causalité doit être respectée. Le deuxième élément que propose M. Baumberger, c'est la collaboration avec les instances représentatives de l'économie (al. 3). Je crois que cette adjonction n'est pas nécessaire. Elle peut se faire sans cette disposition constitutionnelle, et cette collaboration peut être réglée au niveau des lois et des ordonnances.

Cela dit, la proposition telle qu'elle nous est faite ici n'était pas disponible en commission, nous n'avons donc pas pris de décision à ce sujet. Mais je peux vous dire qu'en tout cas pour ce qui est de l'alinéa 2, cette disposition serait absolument contraire à l'esprit de ce que nous voulions à l'article 59.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Herr Baumberger möchte bei den Absätzen 2 und 3 je eine Ergänzung anfügen.

Bei Absatz 2, wo vorgesehen ist, dass schädliche oder lästige Einwirkungen auf den Menschen und seine natürliche Umwelt zu vermeiden seien, möchte er den Nachsatz «soweit dies möglich und wirtschaftlich tragbar ist» beifügen. Der Bundesrat ist der Meinung, dass Sie hier etwas verlangen, was sich eigentlich schon aus den allgemeinen Rechtsprinzipien ergibt. Wir Juristen haben schon im römischen Recht gelernt: «ad impossibilia nemo tenetur»; zu Unmöglichem ist niemand verpflichtet. Was den Nachsatz «wirtschaftlich tragbar ist» betrifft: Dies ist schon durch das Verhältnismässigkeitsprinzip, das in Artikel 4 generell den Staat verpflichtet, abgedeckt.

Ich glaube daher, dass diese Ergänzung nicht nötig ist, weil sie Dinge festschreiben möchte, die schon aufgrund allgemeiner Rechtsprinzipien gelten. Wenn man dagegen über das Verhältnismässigkeitsprinzip hinausgehen möchte – ich glaube, das hat Herr Baumberger auch nicht verlangt –, dann müssten wir den Antrag ablehnen.

Beim Absatz 3 über den Vollzug bin ich mit Ihrem Anliegen, Herr Baumberger, einverstanden, dass die Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsorganisationen nötig ist. Nur sind wir aus allgemeinen, systematischen Gründen der Meinung, dass solche Zusammenarbeitsmöglichkeiten oder sogar -pflichten nicht bei jedem Artikel auf Verfassungsstufe gehören. Das ist etwas, das wir generell auf Gesetzesstufe regeln. Im Umweltschutzgesetz ist in Artikel 43 bereits folgendes festgehalten: «Die Vollzugsbehörden können öffentlich-rechtliche Körperschaften oder Private mit Vollzugsaufgaben betrauen, insbesondere mit der Kontrolle und Überwachung.» Ich glaube daher, dass man diese Frage auch hier nicht auf Verfassungsstufe, sondern auf Gesetzesstufe regeln sollte.

Aus diesen Gründen empfiehlt Ihnen der Bundesrat die Ablehnung dieser Anträge.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Baumberger	60 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	53 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Baumberger	57 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	55 Stimmen

**Art. 57I**

*Antrag der Kommission*

Streichen

**Art. 57I**

*Proposition de la commission*

Biffer

**Präsident:** Damit ist gleichzeitig Artikel 57I gestrichen.

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Artikel 60 wird mit Teil 2 der Vorlage A1 behandelt.

**Art. 61**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 62**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Baumberger*

*Abs. 5*

.... vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die der Erhaltung der Moore und Moorlandschaften nicht widersprechen oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung dienen.

*Proposition Baumberger*

*Al. 5*

.... modifier le terrain. Font exception les installations qui ne sont pas incompatibles avec la préservation de ces espaces ou qui servent à la poursuite de leur exploitation à des fins agricoles.

**Baumberger Peter** (C, ZH): Nun wird es absolut zentral. Artikel 62 führt nämlich in leicht angepasster und intensivierter Form den bisherigen Artikel 24sexies fort, dessen Absätze 1 bis 4 schon aus dem Jahre 1962 stammen.

Was nun aber Absatz 5 betrifft – und um den handelt es sich in meinem Antrag –, so erinnern Sie sich, auch wenn es schon zehn Jahre her ist, an die berühmte Rothenthurm-Abstimmung 1987. Ich gehe davon aus, dass der Bundesrat in Erinnerung daran nun den seinerzeitigen Text unverändert übernommen hat. In jenem Text steht – und das steht auch im Antrag des Bundesrates und der Kommission –, dass in Mooren und Moorlandschaften zulässig ist, was «dem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung» dient. Die Betonung liegt auf «was dient». Wenn Sie dies stehen lassen, so gilt grundsätzlich weiterhin ein absoluter Schutz ohne Möglichkeit der Abwägung mit anderen Verfassungsanliegen. Demgegenüber – da erinnere ich Sie an den gewissermassen historischen Kompromiss, den wir bei der Revision des NHG auch mit den Umweltverbänden geschlossen haben – hat der Bundesgesetzgeber bei der letzten Revision unter anderem in Artikel 23d des NHG klargestellt, dass nicht nur zulässig ist, was der Moorlandschaft dient, da gibt es praktisch nichts, sondern auch, was der Moorlandschaft nicht widerspricht. Das ist ein wichtiger Unterschied. Das Nebeneinander der beiden Texte «dienen» bzw. «nicht widersprechen» war bisher unproblematisch. Sie wissen warum: wegen Artikel 113 der Bundesverfassung.

Wenn wir nun aber – wir kommen noch zu dieser Frage – eine Verfassungsgerichtsbarkeit einführen, wird dies eine Rolle spielen. Ich sage nur beispielsweise an die Adresse der Luzerner oder meines Kollegen aus dem Kanton Obwalden: Dann werden die Skilifte in Sörenberg – soweit sie dort in der Moorlandschaft stehen – und in Melchsee-Frutt nicht mehr erneuert. Und Sie werden die Kaserne im Glaubenberg gelegentlich abbrechen. Das ist die Konsequenz, wenn Sie der Verfassungswirklichkeit nicht nachgehen und wenn Sie gleichzeitig die Verfassungsgerichtsbarkeit in entsprechender Form einführen.

Zu meinem Antrag kann ich Bundesrat Koller ebenfalls beruhigen. Auch gegen die neue Verfassungswirklichkeit brauchen eigentlich keine ernsthaften Bedenken gehegt zu werden. Der ursprünglich vom Bundesgericht und von der Doktrin weitgehend absolut verstandene Moorschutz hat nämlich in der Zwischenzeit auch in der Doktrin einer nüchterneren Betrachtung Platz gemacht. Zwar gibt es eine Dissertation Waldmann; die ist Ihnen, Herr Bundesrat, sicher so gut bekannt wie mir; ich werde dort zitiert. In dieser Dissertation mit dem Titel «Der Schutz von Mooren und Moorlandschaften» wird

die Auffassung vertreten, dass die Umsetzung der Rothenthurm-Initiative wahrscheinlich verfassungswidrig sei. Der frühere Präsident der Vereinigung für Umweltrecht (VUR), Dr. Loretan, hat in seiner Rezension zu dieser Dissertation Waldmann darauf hingewiesen, dass man sich eben seinerzeit auch mit den Umweltverbänden auf eine Auslegung, die nicht einfach rein wörtlich und grammatikalisch ist, geeinigt habe, um eine handhabbare Anwendung des Rothenthurm-Artikels zu finden und nicht erneut einen «Moorkrieg» heraufzubeschwören.

Von Bedeutung ist meines Erachtens ebenfalls – da spreche ich persönlich als Jurist, der auch einmal einiges zu diesem Thema gelernt hat –, dass mit reiner Begriffsjurisprudenz dem Problem nicht beizukommen ist. Es ist nicht nur ein politisches Problem, sondern ich glaube auch, dass die Lehre von der Gleichrangigkeit der Verfassungsnormen, die in gewisser Doktrin vertreten wurde, rechtsstaatlich nicht haltbar ist. Andernfalls können Sie auf diese Weise Kernbestimmungen für Minderheiten ausser Kraft setzen. Das aber wollen wir alle nicht.

Die Auffassung, die ich hier vertrete, vertreten beispielsweise neu Professor Theodor Bühler in der «Schweizerischen Juristen-Zeitung», 1998, und Dr. Peter Karlen, der sehr viel publiziert und am Bundesgericht arbeitet, im «Zentralblatt», 1998, Seite 155.

Ich muss Ihnen einfach sagen: Wenn Sie keinen neuen «Moorkrieg» provozieren wollen, wenn Sie bei jenem historischen Kompromiss mit den Verbänden bleiben wollen und wenn Sie nicht riskieren wollen, eines Tages Ihre Skilifte und Ihre Tourismusanlagen in Moorlandschaften – davon gibt es viele in der Schweiz – abbauen zu müssen, dann muss ich Sie bitten, diesem Antrag zuzustimmen.

**Durrer** Adalbert (C, OW): Ich habe bei den vorherigen Abstimmungen gespürt, dass die Emotionen gestiegen sind. Ich möchte mit meinen Ausführungen zum Moorschutzartikel selbstverständlich nicht Emotionen schüren. Aber ich bin in zweifacher Hinsicht legitimiert, dazu etwas zu sagen: Zum einen wohne ich in einem Kanton, von dessen Kantonsfläche 23 Prozent Moorgebiet sind, seien es Moorbiotope, Hoch- und Flachmoore, seien es Moorlandschaften von nationaler Bedeutung. Ich glaube also, als Direktbetroffener etwas dazu sagen zu können. Zum anderen hatte sich mein Vorgänger im Nationalrat, der leider im Amt verstorbene Ueli Blatter – wie alle wissen, die noch mit ihm hier Politik gemacht haben –, diesem Thema geradezu verschrieben und beherzt für eine sinnvolle Umsetzung des Rothenthurm-Artikels gekämpft, den auch ich nicht in Frage stellen will.

Ich möchte Ihnen aber sagen, dass im Zusammenhang mit der Umsetzung dieses Artikels Lösungen gefunden werden konnten, allerdings in mühsamer Kleinarbeit mit lokalen und kantonalen Behörden einerseits und Grundeigentümern und Bewirtschaftern andererseits und insbesondere auch mit Umweltorganisationen. Man hat einmal hier im Parlament eine Lösung gefunden, indem man bei der Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes eine sinnvolle Umsetzung des Moorschutzartikels zustande gebracht hat; eine Umsetzung, die auch breit abgestützt und getragen ist. Was noch viel wichtiger ist: Man hat draussen in der Landschaft Eins-zu-eins-Lösungen gefunden, indem man bei Abgrenzungsproblemen, die sich gestellt haben, in sinnvoller Art und Weise Perimeter festgelegt und Konflikte verfassungskonform gelöst hat.

Der Moorschutzartikel, das kann man nicht wegdiskutieren, hat gewaltige Gräben aufgerissen; ich habe es gesagt. Er hat Emotionen geschürt. Regierungen der betroffenen Kantone – ich war zu dieser Zeit Bau- und Planungsdirektor in Obwalden – haben sich für diesen Moorschutzartikel gegenüber Grundeigentümern, gegenüber Bewirtschaftern eingesetzt. Sie haben dafür nicht nur Blumen erhalten, sondern sprichwörtlich auch Schläge, aber sie konnten letztlich in mühevoller Arbeit eine Lösung finden.

Im Vertrauen auf diese Lösungen wurden mit den Grundeigentümern Pflegevereinbarungen getroffen, die einerseits die Pflege dieser Moorschutzgebiete sicherstellen, auf der

anderen Seite diese Bemühungen auch gemäss NHG abgelten. Das hat dazu geführt, dass auch auf seiten der Eigentümer und Bewirtschafter heute eine Sensibilität für die Anliegen des Moorschutzes vorhanden ist. Ich denke: Wenn man hier apodiktisch von oben herab versucht hätte, diesen Moorschutz zwangsweise durchzudrücken, hätte man im Ergebnis weniger erreicht, als das, was wir heute haben.

Ich denke auch: Es ist sehr wichtig, dass wir nun nicht über die Verfassungsreform, über die Nachführung, etwas materiell am geltenden Moorschutz ändern, der neuesten Datums ist und – wie ich gesagt habe – mühevoll errungen worden ist. In diesem Sinne hat sich die CVP-Fraktion auch mit dem Antrag Baumberger auseinandergesetzt. Ich kann im Namen der CVP-Fraktion sagen, dass wir dem Antrag zustimmen, in der Meinung, dass wir damit dem Moorschutzartikel und letztlich dem Moorschutz selber einen Dienst erweisen und nicht ein Problem losstreifen, das nur unnötig Emotionen schürt und dem Schutz unserer Landschaft letztlich nicht dient.

**Vollmer** Peter (S, BE): Herr Durrer hat zu den Bemühungen der Kantone, diesen Moorschutzartikel umzusetzen, bereits einige Ausführungen gemacht. Er hat auch einiges dazu gesagt, wie schwierig die Umsetzung eins zu eins sein kann, welche Abwägungsprozesse erfolgen müssen und dass diese Umsetzung natürlich nur unter Einbezug der Betroffenen selber möglich ist.

Ich kann ihm hier vollumfänglich zustimmen. Ich anerkenne auch, dass man in etlichen Kantonen – und gerade im Kanton Obwalden, der eben den grössten Anteil an Moorlandschaften hat – in diesem Prozess vorbildlich vorgegangen ist. Es gibt aber auch andere Kantone, die wesentliche Moorschutzgebiete haben. Der Auslöser der damaligen Moorschutz-Initiative war ja nicht der Kanton Obwalden, sondern das Gebiet um Rothenthurm im Kanton Schwyz.

Gerade wenn es um eine schwierige Umsetzung und Anpassung eines Verfassungsauftrages an die Wirklichkeit geht, müssten wir doppelt vorsichtig und sensibel sein – dann nämlich, wenn ein Verfassungsartikel gegen den Willen dieses Rates und gegen den Willen des Bundesrates vom Volk in die Verfassung geschrieben worden ist.

In einer Abstimmung haben Volk und Stände 1987 gegen den Antrag der Bundesversammlung und des Bundesrates einen Artikel in die Bundesverfassung eingefügt, und wenn wir heute in einem Nachführungsprojekt stehen, müssen wir sehr sensibel sein und dürfen nicht ohne Not den Volkswillen, der damals klar zum Ausdruck gebracht worden ist, schmälern, anpassen, ein bisschen «flexibler» und «gummiger» machen.

Herr Baumberger, Sie haben gestern bereits Anträge gestellt, die klar hinter das geltende Verfassungsrecht zurückgehen. Hier machen Sie wieder eine Aufweichung, und zwar in einem Bereich, in dem ganz klar von Volk und Ständen etwas eingefügt worden ist. Wenn Sie in Ihrem Antrag sagen, Bauten und Einrichtungen, die den Anliegen des Moorschutzes nicht widersprechen, sollten möglich sein, dann ist das natürlich mehr als ein sensibler Unterschied zur heutigen Verfassungsbestimmung, die besagt, Bauten und Einrichtungen im Moorschutzgebieten sollen nur dann möglich sein, wenn sie dem Moorschutz dienen. Das ist doch ein ganz wesentlicher Unterschied; hier beginnt dieses Aufweichen.

Daher bitte ich Sie inständig, nicht damit zu beginnen, Volksentscheide aufzuweichen, die durch eine Initiativabstimmung klar gefällt worden sind. Wenn es nämlich keinen Unterschied macht, Herr Baumberger, und auch in der Umsetzung im Kanton Obwalden keine Schwierigkeiten bereitet hat, Herr Durrer, dann brauchen Sie auch nicht diesen aufgeweichten Artikel; dann können Sie auch mit dem vom Bundesrat in den Revisionsentwurf übernommenen heutigen Verfassungsartikel leben!

Ich bitte Sie deshalb, diesen Antrag Baumberger abzulehnen.

**Thür** Hanspeter (G, AG): Herr Baumberger und vermutlich andere in diesem Rat sind im Begriffe, nun diesem Nachfüh-

rungsprojekt den dritten «Sargnagel» zu verpassen. Sie haben gestern mit der Eigentumsgarantie begonnen. Im Effekt wird jene Änderung zur Folge haben, dass alle Änderungen im Raumplanungsgesetz, die künftig vorgesehen sind, nicht mehr ohne Milliardenentschädigungen durch den Staat abgehen werden. Sie haben mit Artikel 59 weitergemacht, indem Sie dort die Umweltschutzbestimmung ganz generell relativiert haben, und nun wollen Sie auch noch eine kürzlich vom Volk beschlossene Moorschutzbestimmung aufweichen.

Wenn das nun das bundesrätliche Nachführungskonzept sein soll, dann muss ich Ihnen klar deklarieren, dass die Zustimmung der grünen Fraktion ausbleiben wird. Was Sie hier machen, ist eine Demontage des Umweltschutzes. Wir haben bis heute das Nachführungskonzept, wie es der Bundesrat auf die Schiene gebracht hat, peinlichst genau verfolgt, haben in allen Bestimmungen das geltende Recht aufrechterhalten, und genau im Umweltschutz wollen Sie nun das Rad zurückdrehen. Sie können das versuchen, wir aber werden – das muss ich Ihnen mit aller Deutlichkeit sagen – eine solche Totalrevision der Bundesverfassung nicht mehr mittragen. Ich bin ausserordentlich enttäuscht darüber, dass gerade die CVP-Fraktion in allen diesen Abstimmungen den Ausschlag gegeben hat und damit das Projekt ihres eigenen Bundesrates beerdigen wird.

Ich bitte Sie, sich dieser Konsequenz bewusst zu sein und die ganze Sache nicht auf die Spitze zu treiben.

**Strahm Rudolf (S, BE):** Ich erlaube mir wie mein Vorredner auch noch ein Wort zu Artikel 59, zu dem «Ei», das Ihnen Herr Baumberger jetzt gelegt hat. Mit Artikel 59 haben Sie das Verursacherprinzip teilweise ausgehebelt, und das hat eine sehr grosse Tragweite. Sie haben zudem bei diesem Artikel die Wirtschaft in den Vollzug des Umweltschutzes einbezogen und legitimiert, nicht aber die Umweltverbände. Sie müssen wissen, dass die Umweltverbände vor allem diese Aushebelung des Verursacherprinzips nicht schlucken werden. Wenn das nicht korrigiert wird, kann ich Ihnen voraussagen, dass diese Verbände ihren 450 000 Mitgliedern ein Nein empfehlen werden. Das ist jetzt nicht Besitzstandwahrung, sondern ein Rückschritt. Das Verursacherprinzip ist ein Querschnittsprinzip, das sehr viele Bereiche betrifft.

Zum Antrag Baumberger zu Artikel 62: Mit diesem Antrag wird beim Moorschutzartikel zurückbuchstabiert. Er ist als Rothenthurm-Artikel gegen Bundesbern und gegen das politische Establishment angenommen worden. Wir haben jahrelang – ich war auch in der Kommission – an dieser Feinabstimmung zwischen Schutzinteressen und Nutzungsinteressen gearbeitet. Wir haben jahrelang über diese Moorschutzperimeter und Moorlandschaftsperimeter gestritten. Ich finde es falsch, und es ist auch irgendwie ein Rückenschuss, wenn Herr Baumberger, der damals dabei war und der natürlich immer schon gegen den Rothenthurm-Artikel war, jetzt zurückbuchstabiert.

Die beiden Beispiele, die Herr Baumberger gebracht hat, sind falsch. Er hat gesagt, in der Melchsee-Frutt könnten die Skiliftanlagen nicht mehr erneuert werden. Das ist deswegen falsch, weil die ganze Melchsee-Frutt im Verlauf dieses Prozesses der Feinabstimmung aus den schützenswerten Moorlandschaften entlassen worden ist. Herr Baumberger hat ausserdem gesagt, in Sörenberg dürften die Skiliftanlagen nicht erneuert werden. Gerade im Gebiet Sörenberg sind alle Skiliftanlagen aus dem Moorlandschaftsperimeter herausgenommen worden. Das zeigt eben, dass ein Gleichgewicht gesucht worden ist. Jetzt kommt Herr Baumberger, der weder mit Sörenberg noch mit Melchsee-Frutt etwas zu tun hat, und will das rückgängig machen.

Ich bitte Sie, dem Antrag Baumberger nicht zuzustimmen. Das ist ein emotionaler Artikel; die Frage der Moorlandschaften war eine sehr emotionale Frage, und es steckt politische Brisanz dahinter. Ich stimme Herrn Durrer zu, der sagt, dass das Gesetz eigentlich in dem Sinne angepasst worden sei, dass jetzt die Einrichtungen der Erhaltung der Moore und der Moorlandschaften nicht widersprechen dürften.

Das weiss ich auch. Aber weshalb müssen Sie jetzt noch auf Verfassungsebene zurückbuchstabieren? Dieser Artikel war

bis zuletzt umstritten, auch beim Moorschutzgesetz. Herr Baumberger weiss genau, dass dort eine sehr grosse politische Sensibilität besteht. Und jetzt kommen Sie und zer schlagen hier unnötig Geschirr.

Ich bitte Sie, den Antrag Baumberger abzulehnen, und ich hoffe sehr, dass Artikel 59 auch korrigiert wird; das wäre keine Nachführung, sondern ein Rückschritt.

**Dettling Toni (R, SZ):** Nach den doch sehr emotionalen Ausführungen von Herrn Strahm möchte ich das Ganze wieder auf den Boden der Wirklichkeit, nämlich auf den Boden der Verfassungswirklichkeit, zurückholen. Das ist der Ausgangspunkt, den wir im Auge behalten müssen.

Es ist bereits ausgeführt worden, dass wir in diesem Bereich unter allen massgeblichen Kräften in diesem Haus einen historischen Kompromiss geschaffen haben. Herr Baumberger hat das hier klar dargelegt. Nachdem wir schon diesen Kompromiss gefunden haben, ist es auch notwendig, dass die Verfassung entsprechend nachgeführt wird, dass sie der Verfassungswirklichkeit angepasst wird.

Ich bitte Sie deshalb, die Emotionen zu vergessen und dieses Prinzip – das, was wir in verschiedenen anderen Bereichen angewandt haben, nämlich die Anpassung an die Verfassungswirklichkeit – auch hier durchzuhalten.

Ich empfehle deshalb in meinem persönlichen Namen – in der Fraktion haben wir über diesen Einzelantrag nicht gesprochen –, dem Antrag Baumberger zuzustimmen, um eben dieser Verfassungswirklichkeit Rechnung zu tragen.

**Rechsteiner Rudolf (S, BS):** Ich habe mich bisher während der ganzen Verfassungsdiskussion nie zu Wort gemeldet. Ich muss aber sagen: Was jetzt hier beim Umweltschutz abläuft mit diesen ausserordentlich – ich muss es sagen, Kollege Baumberger – hinterhältigen Anträgen, die in ihrer Exegese zu völlig unklaren Rechtsfolgen führen, führt dazu, dass damit der Status geschaffen wird, dass ich persönlich diese Bundesverfassung nicht mehr tragen kann. Es ist eine Abschwächung eines Volksentscheides, wo man ausserdem inzwischen eine Rechtspraxis gefunden hat, mit der alle Seiten leben können. Es ist ja so: Nach getaner Tat hält der Schweizer Rat; und ich möchte deshalb jetzt sagen, dass hier Wesentliches verletzt wird, was wir heute an Rechtsschutz der Moore haben, und dass damit Faits accomplis geschaffen werden, die auch schon bei Artikel 59 Folgen haben.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommission zu folgen.

**Baumberger Peter (C, ZH):** Gestatten Sie mir – nachdem ich als Totengräber der Verfassungsrevision und als hinterhältig bezeichnet worden bin – eine kurze persönliche Erklärung!

Es ist jetzt immer behauptet worden, dass man eine befriedigende Rechtspraxis zum Moorschutz gefunden habe. Das stimmt. Aber: Warum hat man sie gefunden? Gemäss Artikel 23d des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz sind die Gestaltung und die Nutzung der Moorlandschaften zulässig, soweit sie der Erhaltung der für die Moorlandschaften typischen Eigenheiten nicht widersprechen. Das ist – ich habe die Dissertation zitiert – entweder verfassungswidrig, und zwar für die Leute, die von der Gleichheit aller Verfassungsnormen sprechen, oder dann jedenfalls so auslegbar, wie ich das gemacht habe. Man kann aber nicht behaupten, dass das eine Rechtspraxis sei, die auf der Basis des Rothenthurm-Artikels möglich gewesen sei. Das ist der entscheidende Unterschied. Deshalb ist das, was ich Ihnen beantragt habe, eben Rechtswirklichkeit.

Noch eine Bemerkung zu Artikel 59: Herr Strahm hat mir vorgeworfen, dass ich das Verursacherprinzip aushebeln würde. Das ist nicht der Fall! Lesen Sie doch meinen Antrag! Ich habe das Verursacherprinzip unverändert gelassen: «Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung tragen die Verursacher.» Ich habe an diesem – notabene neu in die Verfassung eingeführten – Prinzip nichts geändert, zumal ich mit dieser Einführung einverstanden bin. Ich habe nur beim Vorsorgeprinzip das Verhältnismässigkeitsprinzip explizit erwähnt. Man kann darüber streiten, ob das notwendig ist oder nicht, aber es ist nichts Neues.

**Rechsteiner** Rudolf (S, BS): Ich spreche nicht mehr zu Artikel 59, sondern zum Moorschutz: Das Entscheidende ist doch, dass man bei dieser Verordnung im Zusammenhang mit Einrichtungen, die der Erhaltung der Moore und Moorlandschaften nicht widersprechen, in erster Linie die Frage der bestehenden Einrichtungen diskutiert hat: Skilifte, die bereits bestehen, Häuser, die in Moorlandschaften stehen, usw. Man hat einen Weg gesucht, um sich mit dem Status quo irgendwie zu arrangieren.

Wenn Sie nun aber Einrichtungen erlauben wollen, die dem Moorschutz nicht widersprechen, dann gilt das selbstverständlich auch für Neubauten, und in dieser Hinsicht ist dieser Verfassungsartikel eine ganz entscheidende Abschwächung. Man schützt nicht mehr nur den Besitzstand der bisherigen Eigentümer, sondern lässt eben auch Neubauten zu. Das ist eine ganz klare Erweiterung und ein Schaden für die Moore in der Schweiz. Sie kreieren einen neuen Rechtszustand, der zu einer Abschwächung des Moorschutzes führt und nicht mehr einem Arrangement mit den Besitzständen dient.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Nous sommes en train de faire une mise à jour de notre Constitution fédérale. Lorsqu'il s'agit d'articles qui remontent à plusieurs dizaines d'années, voire au siècle passé, le public peut comprendre qu'il soit nécessaire de procéder à une toilette rédactionnelle. Lorsqu'il s'agit de textes sur lesquels la plupart des citoyens qui auront à s'exprimer sur notre constitution révisée ont voté eux-mêmes, il leur sera beaucoup plus difficile de comprendre qu'il y a lieu de modifier le texte.

La constitution actuelle dit à l'article 24sexies alinéa 5: «Font exception les installations servant à assurer la protection conformément au but visé et à la poursuite de l'exploitation à des fins agricoles.» La proposition Baumberger dit: «Font exception les installations qui ne sont pas incompatibles avec la préservation de ces espaces ou qui servent à la poursuite de leur exploitation à des fins agricoles.» Ce n'est pas la même chose. Clairement, ce n'est plus de la mise à jour, c'est de l'interprétation.

Que la loi actuelle permette certains aménagements peut être considéré soit comme contraire à la constitution, soit comme une latitude possible. Il n'y a aucune raison de supposer que le maintien du même texte constitutionnel ne permettrait pas de maintenir les mêmes lois. Par conséquent, le peuple verra certainement dans cette modification une intention de modifier la pratique. Et je trouve que les exemples cités visent effectivement à faire peur à gauche et à droite. Et je ne suis pas sûr que ces exemples choisis tout à l'heure soient vraiment pertinents.

Je vous invite donc à rester fidèles au principe de la mise à jour de la constitution, et à ne pas rouvrir maintenant un point sensible après l'avoir fait à deux reprises déjà en matière de protection de l'environnement.

Au nom de la commission, qui certes n'avait pas à traiter la proposition Baumberger, je vous invite néanmoins à rejeter cette dernière.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Der Antrag Baumberger hat sicher einen positiven Effekt; er bringt neuen Schwung in unsere Debatte!

Andererseits ist sachlich festzustellen, dass der Wortlaut dieses Artikels 62 viel zu sensibel ist, um daran auch nur zu ritzen. Der Verfassungskommission hat dieser Antrag nicht vorgelegen; wir haben ihn nicht diskutieren können. Wir hätten aber sicherlich keinen Antrag im Sinne des Antrages Baumberger unterstützen können, da wir einmütig der Auffassung waren, dass es nur schon gefährlich wäre, ein Wort von Artikel 62 Absatz 5 – und überhaupt vom ganzen Artikel 62 – zu ändern. Es ist verschiedentlich gesagt worden: In der Praxis ist dies oder jenes gelaufen, und man hat Verhandlungen geführt und sich entsprechend geeinigt. Das ist richtig. Es ist übrigens ein Weg, den auch der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler Coase – dafür hat er den Nobelpreis bekommen – vorschlägt. Diese Praxis – dass man sich in bestimmten Fällen einigen kann – kann man zulassen, wenn man tatsächlich der Überzeugung ist, dass die Moorlandschaften trotz allem durch eine

solche Anlage nicht gefährdet sind; sie wird dann Verfassungswirklichkeit. Der Antrag Baumberger will aber diesen Absatz 5 ändern. Dies ist um so schwerwiegender, als dieser Artikel erst elf Jahre jung ist.

Nachdem sich die Verfassungskommission jeweils davor gehütet hat, auch wesentlich ältere Artikel zu ändern, bitte ich Sie – im eigenen Namen, aber auch im Interesse der Vermeidung eines riskanten Projektes –, diesen Antrag Baumberger abzulehnen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Wir haben folgenden Sachverhalt: In der sogenannten Rothenthurm-Initiative ist folgendes festgehalten worden: «Ausgenommen sind Einrichtungen, die der Aufrechterhaltung des Schutzzweckes und der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung dienen.» Das ist Absatz 5 des heute geltenden Artikels 24sexies der Bundesverfassung. Nun sagt Herr Baumberger – und das stimmt offensichtlich; ich bin selber, da ich dieses Gesetz nicht betreut habe, nicht Spezialist der Materie –, diese Bestimmung sei in Artikel 23d des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz einengend konkretisiert worden, indem dort festgehalten ist: «Die Gestaltung und die Nutzung der Moorlandschaften sind zulässig, soweit sie der Erhaltung der für die Moorlandschaften typischen Eigenheiten nicht widersprechen.» Daraus leitet Herr Baumberger nun ab, dass wir den Rothenthurm-Artikel nach dem Prinzip der gelebten Verfassungswirklichkeit jetzt ändern müssen.

Diesem zweiten Schritt kann der Bundesrat nicht folgen, und zwar aus folgenden Überlegungen: Wir haben uns vor allem bei allen neu angenommenen Verfassungsartikeln immer möglichst eng an den Wortlaut gehalten. Das sehen Sie beispielsweise beim Artikel über die Gentechnologie und die Fortpflanzungsmedizin; das sehen Sie vor allem auch beim Alpentransitartikel, der ja ganz ähnlich wie der Moorschutzartikel auch durch eine Volksinitiative Eingang in die Verfassung gefunden hat und uns – sowohl dem Parlament wie dem Bundesrat – auch reichlich Umsetzungsschwierigkeiten macht. Hier haben wir aber immer den Vorrang des Verfassungstextes eingehalten. Es geht jetzt nicht an, dass man mit Berufung auf eine konkretisierende, engere Umsetzung auf Gesetzesstufe sagen kann, das sei heute gelebte Verfassungswirklichkeit. Das ist heute im besten Fall gelebte Gesetzeswirklichkeit, und das ist ein Unterschied. Das wirft allenfalls die Frage auf, ob diese Gesetzesbestimmung tatsächlich verfassungskonform ist oder nicht. Hier würde ich mir – weil ich nicht Spezialist in der Materie bin – kein vor schnelles Urteil erlauben.

Wenn wir uns aber im Rahmen der Nachführung auf die Verfassungswirklichkeit berufen haben, dann war das regelmässig «para constitutionem, para legem», also dort, wo sich die Wirklichkeit weiterentwickelt hat, wie beispielsweise beim Artikel über die Mitbestimmung der Kantone in der Aussenpolitik. Ich würde es aber von einem demokratischen Gesichtspunkt aus für sehr gefährlich halten, wenn man sich aufgrund einer Gesetzespraxis, die allenfalls die Verfassung derogiert, auf die gelebte Verfassungswirklichkeit berufen würde.

Ich möchte Sie daher dringend bitten, aus Respekt vor dem Verfassungsgeber – und hier ist Respekt um so mehr geboten, als es sich ja um eine Initiative handelt, die wir, auf jeden Fall der Bundesrat, bekämpft haben – diesen Antrag abzulehnen.

*Abs. 1–4 – Al. 1–4*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 5 – Al. 5*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission

65 Stimmen

Für den Antrag Baumberger

64 Stimmen

**Art. 63**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 64**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Antrag Leuba**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Proposition Leuba**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Leuba** Jean-François (L, VD): Je dirais presque que l'article 64 est un article test pour savoir si notre Conseil est capable de réfléchir par lui-même ou bien s'il vote selon les instructions qui lui ont été données.

Nous avons à l'article 64 une version du Conseil des Etats qui est rigoureusement la même que celle du Conseil fédéral. Simplement, elle est mieux ordonnée. J'aimerais vous lire ici ce qu'a dit M. Aeby, conseiller aux Etats, rapporteur de la commission: «Les adaptations qui ont été opérées par la commission à l'article 64, qui correspond à l'article 25bis de la constitution actuelle, sont purement rédactionnelles. La commission a introduit une espèce de logique en parlant d'abord de la garde et du traitement des animaux, ensuite de leur abattage, des expériences, ensuite de l'aspect utilisation, importation, transport ...» (BO 1998 E 79) Il n'y a donc pas de modification substantielle. On retrouve, malgré les six lettres a à f, le projet du Conseil fédéral.

De quoi s'agit-il sur le fond? Je suis convaincu que si la commission avait consacré 30 secondes à l'examen de la décision du Conseil des Etats, elle l'aurait adoptée. Malheureusement, nous n'avons pas pu l'examiner. Il s'agit notamment – et vous avouerez que c'est assez logique – de ne pas mettre dans la même lettre la garde et la manière de traiter les animaux, d'une part, et leur abattage, d'autre part, c'est-à-dire de faire deux lettres différentes. C'est assez différent de garder des animaux et de les abattre. Ensuite, on parle des expériences sur des animaux et des atteintes à l'intégrité d'animaux vivants, de l'utilisation des animaux, de l'importation d'animaux et de produits d'origine animale, du commerce et du transport d'animaux. Il s'agit de la même énumération que celle faite par le Conseil fédéral, mais on a le bon goût de ne pas traiter la garde et la manière de traiter les animaux dans la même disposition que l'abattage – ce qui n'est quand même pas tout à fait la même chose. Je crois que c'est cela qui est fondamentalement différent.

Je vous invite, puisque c'est purement rédactionnel, à suivre la décision du Conseil des Etats. Cela fera toujours une divergence de moins, car il n'y a aucune modification de fond.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Je confirme les propos de M. Leuba. Il n'y a pas de différence sur le fond entre la version du Conseil des Etats et celle du Conseil fédéral que soutient notre commission. Je dois toutefois dire que la commission a réfléchi, même plus que 30 secondes, sur la décision du Conseil des Etats puisque dans le procès-verbal il est dit par M. Engelberger: «Die ständerätliche Fassung hat einen völlig anderen Aufbau.» Mme Heberlein a parlé de cette solution et M. Gross Andreas a dit: «Ich beantrage, bei Artikel 64 der ständerätlichen Fassung zu folgen.» Résultat du vote: 19 voix contre 11. Alors, que le Conseil prouve qu'il sait réfléchir par lui-même, comme l'a demandé M. Leuba.

**Präsident:** Herr Deiss, Sie bringen mich in Verlegenheit. Aus Kommissionsprotokollen dürfte man eigentlich nicht zitieren – aber es war harmlos.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Voilà, j'ai pensé que c'était vraiment des citations anodines. Je prie M. Gross Andreas, Mme Heberlein et M. Engelberger, que j'aurais cités contre leur gré, de m'excuser.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich kann mich auch kurz fassen: Ich empfehle Ihnen, dem Antrag Leuba zuzustimmen. Die Gliederung des Ständerates ist die bessere, und ein inhaltlicher Unterschied besteht nicht.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag Leuba	99 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	4 Stimmen

**Präsident:** Es ist öffentlich aufgefallen, dass nicht einmal die Kommissionsprecher für ihren Antrag gestimmt haben. (Heiterkeit)

**Art. 65**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Angenommen – Adopté****Art. 66**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Vollmer** Peter (S, BE): Als die Fahne verteilt wurde und einige Kollegen diesen Minderheitsantrag gelesen haben, ist ein Kollege zu mir gekommen und hat gesagt: «Was hast du hier für einen exotischen Antrag eingebracht?» Es ist offensichtlich so, dass Anträge, die nicht die Neat, die Autobahnen, die Eisenbahn-Grossprojekte wie «Bahn 2000», den Ausbau der Flughäfen und andere Grosswerke betreffen, in diesem Rat vielen Kolleginnen und Kollegen exotisch erscheinen. Velofahrer und Fussgänger sind etwas, mit dem sich dieses hohe Haus normalerweise nicht beschäftigt. Ich meine: Hier ist die Chance, dieses Bild etwas zu korrigieren. Sie können sich fragen: Ist mein Ergänzungsantrag richtig eingeordnet? Der Artikel lautet: «Der Bund erlässt Vorschriften über den Strassenverkehr.» Und ich verlange nun: «Dabei beachtet er insbesondere die Bedürfnisse der Fussgänger und Velofahrer.» Diese sollen nun die Privilegierten sein? Weshalb jetzt plötzlich diese besser behandeln, privilegieren, im besonderen berücksichtigen? Weshalb machen wir das nicht mit allen anderen Verkehrsteilnehmern? Die Antwort liegt auf der Hand: Sie sind die Verkehrsteilnehmer, die eines besonderen Schutzes bedürfen.

Auch wenn der Bundesrat uns sagt, er tue das immer, es sei Bestandteil seiner Politik, dass er auf schwächere Verkehrsteilnehmer Rücksicht nehme, meine ich: Es steht uns gut an, in dieser Verfassung zu zeigen, dass es uns auch in der Verkehrspolitik nicht nur mit den grossen Werken ernst ist, sondern auch dort, wo es die Mehrheit der Bevölkerung Tag für Tag spürt. Es gibt gerade in bezug auf die Strassenverkehrsvorschriften sehr viele Möglichkeiten, die heute nicht ausgeschöpft sind, um den Fussgängern und Velofahrern verkehrspolitisch tatsächlich mehr Bedeutung zu geben.

Dass das nur vernünftig ist und eigentlich befolgt werden müsste, hoffe ich, brauche ich hier nicht länger auszuführen. Ich kann ein paar Stichworte nennen. Nehmen Sie das unter dem Aspekt der Gesundheit. Nehmen Sie das unter dem Aspekt der Bewältigung unserer Verkehrsprobleme. Nehmen Sie das unter dem sozialpolitischen Aspekt. Es sind nämlich vor allem die älteren Leute und die Kinder, die darauf angewiesen sind, dass sie in der Verkehrspolitik besonders berücksichtigt werden. Nehmen Sie das unter dem Aspekt der Kosten. Dieses Parlament spricht ja gerne von Kosten. Mit einer konsequenten Privilegierung der Fussgänger und Velofahrer werden wir auf allen Ebenen der Gemeinwesen sehr viele Kosten sparen.

Ich bitte Sie deshalb: Stimmen Sie diesem Antrag zu! Setzen Sie ein Zeichen in dieser Verfassungsrevision! Zeigen wir, dass es uns nicht nur mit den sogenannten grossen Anliegen ernst ist, sondern auch mit den Anliegen, von denen die Bevölkerung tagtäglich betroffen ist!

Ich bitte Sie deshalb, diesem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: La commission a repoussé cette proposition par 20 voix contre 13, non pas qu'il ne faille, à ses yeux, avoir des égards pour les piétons et les cyclistes. Cette proposition peut être interprétée de deux manières: soit il s'agit d'une évidence, son rang constitutionnel

peut alors être discuté; soit cette proposition comporte un aspect politique qui pourrait faire croire qu'on veut donner une réelle priorité aux piétons et aux cyclistes.

Sur la base de ces arguments, la commission a renoncé à introduire cette adjonction.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Der Antrag Vollmer möchte, dass der Bund insbesondere die Bedürfnisse der Fussgänger und Velofahrer beachtet. Die Kommission wollte indessen mehrheitlich kein Primat der Fussgänger und Velofahrer für alle Strassen begründen, die dem öffentlichen Verkehr zugänglich sind. Dies nicht zuletzt auch deswegen, weil es in ländlichen Gebieten sehr schwierig und auch sehr teuer ist, konkret auf die Bedürfnisse dieser Gruppe von Verkehrsteilnehmern zu reagieren. Der Entscheid wurde mit 20 zu 13 Stimmen getroffen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich möchte Ihnen die Ablehnung des Minderheitsantrages Vollmer empfehlen. Zum einen aus Konzeptgründen; es geht nicht an, dass man derartige Akzentverschiebungen im Verkehrsrecht im Rahmen der nachgeführten Bundesverfassung einführt. Zum anderen bietet das geltende Recht genügend Möglichkeiten, dort für besonderen Schutz zu sorgen, wo die Velofahrer und die Fussgänger besonderen Schutz nötig haben.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	52 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	47 Stimmen

*Abs. 2, 3 – Al. 2, 3*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 67**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Schlüer** Ulrich (V, ZH): Im Namen einer sehr überzeugenden Mehrheit der SVP-Fraktion beantrage ich Ihnen, im Rahmen der Verfassungsnachführung die Verantwortung für Bau und Unterhalt der Nationalstrassen allein dem Bund zuzusprechen.

Hier geht es eigentlich um eine Nagelprobe, was Nachführung ist. Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass der Souverän den Auftrag erteilt hat, ein Nationalstrassennetz zu erstellen. Zu diesem Auftrag gehört ebenso zweifellos, dass dieses Nationalstrassennetz zu unterhalten ist, damit es in Betrieb gehalten werden kann. Dieser Auftrag ist durch die politischen Behörden und durch die Verwaltung zu erfüllen. Sie haben die zweckmässige Organisation zu schaffen, damit dieser Auftrag erfüllt werden kann.

Die Realität – das müssen wir zur Kenntnis nehmen – hat zum Gegenteil geführt. Wir brauchten ein Impulsprogramm, Notmassnahmen, bis endlich längst überfällige Wiederherstellungsmassnahmen getroffen wurden. Wir müssen feststellen, dass mit den geltenden Strukturen in bezug auf den Nationalstrassenunterhalt der elementare Auftrag nicht erfüllt werden kann, der vom Souverän erteilt worden ist.

Jetzt stellt sich die Frage: Was heisst da Nachführung? Heisst Nachführung, wir hätten buchstabengetreu, paragrafengetreu weiterzuschreiben, was sich bis jetzt nicht bewährt hat? Wir hätten weiterzuführen, nachdem sich gezeigt hat, dass es die bestehenden Strukturen dem Bund nicht erlauben, auftragsgemäss – so wie es der Souverän will – zu handeln? Oder heisst Nachführung, dass wir den Bund endlich in die Lage versetzen, den Auftrag zu erfüllen, welchen der Souverän ohne jeden Zweifel klar ausgesprochen hat?

Wir leisten uns heute Milliardenaufwendungen, weil das geltende Unterhaltssystem nicht funktionsfähig ist, weil wir eine seltsame kollektive Verantwortung von Kantonen und Bund geschaffen haben, wobei der Bund zwar das meiste bezahlt, aber die Kantone zustimmen müssen und bei den Unterhaltsarbeiten Bauherren sind. Wenn die Kantone nicht wollen

oder glauben, nicht zu können, dann werden dringende Unterhaltsarbeiten jahrelang, unter Umständen jahrzehntelang blockiert. Das Ergebnis ist heute sichtbar.

Ich möchte an Sie appellieren, sich im Rahmen der Nachführung nicht bloss in Paragraphenturnerei zu ergehen, sondern endlich auch einmal an die Bedürfnisse der Bevölkerung, an die Bedürfnisse jener zu denken, die in diesem Land Leistung erbringen und die für die Leistung, die sie erbringen, auch Steuern zahlen, unter anderem auch deswegen, weil sie voraussetzen, dass man ihnen dafür eine Infrastruktur zur Verfügung stellt, die nutzbar ist.

Ich bitte Sie, auch an jene zu denken, auf deren Kosten wir heute tagen, auf deren Kosten wir diese Übung der Totalrevision durchführen. Diese Leute sollen doch wenigstens einmal den Eindruck gewinnen, wir würden uns nicht nur um Paragraphen kümmern, sondern wir nähmen ernsthafte Probleme wirklich ernst.

**Ostermann** Roland (G, VD): L'article 36bis de la constitution actuelle traite de la manière dont il faut procéder lorsqu'on construit une route nationale. Il précise à l'alinéa 3 que «les terres productives seront ménagées autant que possible». Le Conseil fédéral nous a proposé une nouvelle version: «Le terrain utilisable à des fins économiques doit être ménagé autant que possible.»

La commission a eu raison de ne pas se satisfaire de cette formulation qui était une régression et que l'on aurait fort bien pu mal interpréter en disant, par exemple, qu'elle incitait – constitutionnellement – à sacrifier des terres agricoles plutôt que des zones constructibles, à préférer la traversée d'un marais à celle d'une zone artisanale, à fouler un site historique plutôt qu'une zone industrielle. Ne faire allusion qu'aux potentialités économiques comme si elles étaient seules dignes de protection est impensable.

Mais la commission a eu tort de biffer purement et simplement l'alinéa 3. Les sensibilités actuelles vont au contraire dans le sens d'une généralisation de ce souci d'utiliser parcimonieusement le terrain. Il ne faut donc pas évacuer cette préoccupation, il faut l'ancrer dans la constitution en lui donnant une portée générale: lorsqu'on construit une route nationale, il faut ménager le terrain quel qu'il soit. Ce qui est en cause ici, ce n'est pas la décision de construire ou non une route nationale, c'est la manière de la construire. On peut par exemple faire allusion aux aménagements latéraux et aux accès.

Refuser cet amendement serait faire preuve d'un étonnant cynisme. Cela voudrait dire que dès lors que l'usage parcimonieux du terrain n'est plus lié à sa seule capacité productive, il n'a plus sa place dans la constitution. Cela placerait ici la mise à jour sous un éclairage assez déplaisant. La proposition de la minorité, quant à elle, consiste à vraiment mettre à jour cette volonté, largement partagée, d'économiser le terrain.

**Leuba** Jean-François (L, VD): M. Schlüer d'ordinaire est très pointilleux en ce qui concerne le respect du terme de «mise à jour». Or il a essayé de nous expliquer, dans une explication qui ne m'a pas paru particulièrement claire, qu'on ne devait pas s'en tenir à la lettre de la mise à jour! Et pourtant ici, le texte de l'article 36bis alinéa 2 de l'actuelle constitution est parfaitement clair: «Les cantons construiront et entretiendront les routes nationales conformément aux dispositions arrêtées par la Confédération et sous sa haute surveillance.» Je crois que ce texte ne prête pas à discussion. Et nous avons maintenant 40 ans d'application de ce texte, nous savons exactement ce que cela veut dire.

Pourquoi faut-il repousser la proposition de minorité!? Tout d'abord parce qu'imaginer un instant que la Confédération doive entretenir elle-même les routes nationales, cela veut dire – et je l'ai déjà fait remarquer à notre collègue – créer un corps de cantonniers fédéraux qui, sur l'ensemble du territoire suisse, entretiendront les routes nationales. M. Schlüer m'a répliqué: «Mais non, on pourra charger les cantons de faire ça.» Alors, je ne vois pas très bien quel est l'intérêt de l'opération, si finalement on charge les cantons, avec leur



propre personnel, d'entretenir les routes nationales. On ne gagne rien du tout, et au contraire on entrelace des compétences qu'il s'agit de séparer très clairement.

Quant à la construction des routes nationales, il est évident que des erreurs ont été commises. Ces erreurs, elles doivent être réparties à mon avis – nous venons de recevoir un rapport de la Commission de gestion à cet égard –, et elles tiennent autant à l'Office fédéral des routes qu'aux responsables cantonaux. Mais il n'empêche que les responsables cantonaux sont beaucoup plus proches de la population par la force des choses, parce qu'ils connaissent les gens; ils sont donc aussi en mesure de trouver des solutions mieux adaptées à la mentalité et aux souhaits que peuvent exprimer ici les populations qui sont touchées par la construction de routes nationales.

Par conséquent, je vous invite à repousser la proposition de minorité I, qui constituerait à mes yeux, loin d'être une simplification, une complication et un entrelacs de compétences qu'il n'est pas souhaitable de recréer, outre le fait que, véritablement, on n'est plus dans le cadre de la mise à jour si l'on soutient une telle proposition.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Comme M. Leuba vient de le démontrer, le projet du Conseil fédéral reprend très strictement le texte actuel. Ce que propose la minorité I, emmenée par M. Schlüer, dépasse sans aucun doute la mise à jour et le fait que M. Schlüer lui-même mette le doigt là-dessus pour démontrer que ce n'est pas le cas et qu'il est fidèle à la mise à jour doit nous mettre la puce à l'oreille.

Ce que la minorité I propose est un sujet de discussion, actuellement, dans les projets de nouvelle organisation de la répartition des tâches et de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Mais le moment n'est pas venu, dans le cadre de la mise à jour, de se fixer déjà sur une option voulue par la minorité I et rendant la Confédération entièrement responsable et compétente pour ce qui est de la construction et de l'entretien des routes nationales. Ce n'est donc pas le Conseil fédéral ou la majorité de la commission qui fait de l'acrobatie avec les articles, mais c'est bien la proposition de minorité I qui, dans ce cas-là, peut être accusée de ce défaut.

En ce qui concerne la proposition de minorité II, la commission a finalement estimé qu'il n'était pas nécessaire de maintenir cette disposition à l'alinéa 3, non pas qu'il faille gaspiller le sol, mais parce que cet objectif est fixé d'une manière générale dans d'autres articles et doit s'appliquer dans tous les domaines, même dans celui des routes nationales.

C'est la raison pour laquelle il a semblé plus cohérent à la majorité de la commission de biffer cet alinéa 3, ce que je vous invite à faire également.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Ihre Kommission hat mit 21 zu 14 Stimmen beschlossen, Absatz 3 des Vorentwurfes des Bundesrates zu streichen. Auch der Ständerat hat diesen Absatz nicht übernommen. Zwar ist der Absatz 3 reine Nachführung des jetzigen Artikels 36bis Absatz 3 erster Satz der Bundesverfassung. Dennoch war die Kommission der Meinung, dass der alleinige Schutz des wirtschaftlich nutzbaren Bodens zu kurz greift, denn es gilt, z. B. auch den Schutz der Natur oder der Ruhe zu berücksichtigen. Absatz 3 wird in dieser Formulierung der Komplexität des Problems nicht gerecht, so dass es Ihrer Kommission angebracht erschien, auf die Nennung eines Teilaspektes zu verzichten. Andererseits macht es aber auch keinen Sinn, ganz allgemein Bund und Kantone zu verpflichten, den Boden zu schonen, wie dies die Minderheit II (Ostermann) will, denn dieser generelle Grundsatz der häuslicher Nutzung des Bodens ist bereits in Artikel 58 enthalten.

Zum Antrag der Minderheit I (Schlüer): Die Minderheit I möchte eine klare Kompetenzregelung schaffen und Bau und Unterhalt der Nationalstrassen zur Bundessache erklären. Wegleitend ist die Überzeugung, dass der Souverän nicht nur die Ersterstellung, sondern implizit auch die Folgekosten, die durch den Unterhalt der Nationalstrassen entstehen, genehmigt. Da nun aber die Kantone nicht unbedingt

über die nötigen Finanzmittel verfügen, unterbleiben notwendige Instandstellungsarbeiten, und zwar entweder ganz, oder sie werden zumindest verzögert. Mit 27 zu 5 Stimmen bei 4 Enthaltungen erachtete die Kommission diesen Antrag als eine wichtige Frage, die im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs gelöst werden sollte. Es bleibt immerhin anzumerken, dass der Ständerat die gleiche Frage diskutiert hat und, falls der Nationalrat hier eine Differenz schaffen möchte, dieses Problem gern noch einmal diskutieren würde.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ein Wort an Herrn Schlüer: Sie sollten sich nicht allzu viele Gedanken über die Kosten dieser Verfassungsreform machen, denn als Mitglied der Kommission realisieren Sie wahrscheinlich – wie ich –, wie viele kontroverse Rechtsfragen wir mit dieser nachgeführten Verfassung tatsächlich klären. Wenn ich mich daran erinnere, wie solche kontroversen Rechtsfragen sonst regelmässig Anlass zu teuren Professorengutachten und zu langwierigen und mühsamen Verhandlungen in beiden Räten geben, dann lohnt sich nämlich diese Übung auch unter rein ökonomischen Gesichtspunkten.

Zu Artikel 67: Herr Schlüer, ich gebe zu, dass man sich natürlich aus politischen Überlegungen fragen kann, ob es richtig und zweckmässig ist, dass Bau und Unterhalt der Nationalstrassen weiterhin eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen sein sollen. Hier bewegen wir uns aber im Rahmen der «mise à jour», und im geltenden Recht sind die Kantone ganz klar – Herr Leuba hat das zitiert – beteiligt, und daran sollten wir uns auch hier halten. Dagegen weiss ich, dass diese Frage – übrigens im Einverständnis mit Herrn Bundesrat Leuenberger, der hier ja der zuständige Minister ist – im Rahmen des Reformpaketes über den Finanzausgleich geprüft wird. Dort wird der Ort sein, um allenfalls neue Aufgabenteilungen zu realisieren.

Aus diesem Grund möchte ich Sie bitten, diesen Antrag abzulehnen; auch den anderen Minderheitsantrag, denn in Artikel 58 Absatz 1 haben wir das Prinzip der häuslicher Nutzung des Bodens bereits festgehalten. Es geht daher nicht an, dieses allgemeine Prinzip hier in diesen Artikel aufzunehmen.

Ich beantrage Ihnen also, beide Minderheitsanträge abzulehnen.

*Abs. 1 – Al. 1*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2, 4 – Al. 2, 4*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Mehrheit 82 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit I 28 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Mehrheit 72 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit II 43 Stimmen

**Art. 68, 69**  
*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 70**  
*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Lötscher*  
*Abs. 2bis*  
Bei der Verbrauchssteuer und den Verkehrsabgaben werden die Folgen der Veränderung des Landesindex periodisch angepasst.

*Proposition Löttscher**Al. 2bis*

L'impôt à la consommation et les redevances sur la circulation sont adaptés périodiquement à l'indice national.

**Schluer Ulrich (V, ZH):** Wir fahren weiter in unserer Nachführungsübung. Zunächst kann ich mir allerdings eine Bemerkung zum vorherigen Kommentar von Herrn Bundesrat Koller nicht verkneifen: Wenn wir im Rahmen der laufenden Diskussion, die offenbar billig ist, rasch und einfach das Richtige tun könnten, warum werden dann Entscheidungen bezüglich Organisation des Nationalstrassenunterhaltes auf später verschoben, wo es wieder Professorengutachten braucht, die viel kosten?

Auch bei unserem Minderheitsantrag zu Artikel 70 – von der SVP-Fraktion unterstützt – geht es um Nachführung. Ich habe bei der vorherigen Diskussion gelernt, dass man Nachführung buchstabengetreu und paragraphengetreu vornehmen soll, auch wenn diese nicht unbedingt vernünftig ist. Ich lege Ihnen jetzt einen solch buchstabengetreuen Antrag vor. Der von mir eingebrachte Minderheitsantrag schreibt die geltende Verfassung wörtlich fort. Er übernimmt wörtlich das jetzt Aufgeschriebene und jetzt Gültige. Enger kann man Nachführung nicht vornehmen. Seltensamerweise gefällt dieser Antrag jetzt aber dem Bundesrat nicht, weil darin etwas steht, das er aus der Verfassung weghaben möchte, nämlich die Kosten der Autobahnvignette von 40 Franken. Der Bundesrat möchte jetzt im Rahmen der Nachführung die Freiheit erhalten, Anpassungen leichter vornehmen zu können. Wir wissen auch, in welche Richtung. Deshalb ist unser Minderheitsantrag, der die korrekte, buchstabengetreue Fortführung der jetzt geltenden Verfassungsbestimmung verlangt, nicht genehm. Er passt nicht zum vorherrschenden Willen. Da muss ich Sie jetzt einfach fragen: Wollen Sie die Nachführung glaubwürdig vornehmen und tatsächlich Nachführung betreiben, oder wollen Sie die Nachführung selektiv vornehmen, um die Erhebung höherer Abgaben und höherer Steuern zu erleichtern, also entsprechende Schleusen öffnen? Das ist die Frage, um die es geht. Meines Erachtens ist es die Frage, ob wir dem Bürger, dem Steuer- und Abgabenzahler gegenüber redlich vorgehen wollen oder nicht.

**Löttscher Josef (C, LU):** Ich möchte mit meinem Antrag eine Teuerungsklausel einbauen. Wieso? Ich bin der Auffassung, dass die Mechanismen zur Erhaltung unserer Verkehrsinfrastruktur nur zufriedenstellend funktionieren, wenn deren Finanzierung auch real sichergestellt ist. Dieses Ziel könnte mit dem Einbau einer Teuerungsklausel erreicht werden.

Die Vernetzung der Zentren untereinander, aber auch der Zentren mit dem ländlichen Raum und den Regionen kann – abgesehen von einem intakten Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln – nur mit einem gut ausgebauten und gut unterhaltenen National- und Hauptstrassennetz sichergestellt werden. Eine Vielzahl von über die ganze Schweiz verteilten grösseren und kleineren Bauprojekten haben in den letzten Jahren immer wieder zurückgestellt werden müssen, weil für deren Planung und Realisierung schlichtweg das nötige Geld gefehlt hat. Real steht dafür immer weniger zur Verfügung. Neu hinzu kommt auch, dass ab 1998 die Einnahmen aus der Schwerverkehrsabgabe – etwa 175 Millionen Franken – nicht mehr für die Strassenfinanzierung verwendet werden, sondern für die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur. In Zukunft wird es also an noch mehr Geld fehlen.

Wenn ich aufzähle: Es fehlt an Geld für die Kostenanteile des Bundes für den Bau der Nationalstrassen, welche heute zwischen 50 und 97 Prozent betragen. Die Fertigstellung verzögert sich um Jahrzehnte. Es fehlt an Geld für die Kostenanteile des Bundes für Hauptstrassen, welche zwischen 20 und 85 Prozent betragen. Es fehlt an Geld für Massnahmen für den kombinierten Verkehr, eben auch für den Regionalverkehr. Es fehlt an Geld für Massnahmen zur Sicherung oder Aufhebung von Niveauübergängen. Es fehlt an Geld für strassenbedingte Lärmschutzmassnahmen und Schutzbauten gegen Naturgewalten entlang den Strassen. Nicht zuletzt fehlt es auch an Mitteln für den Finanzausgleich im Strassen-

wesen; ich denke vor allem auch an die Berggebietskantone, die wegen der schwierigen topographischen Verhältnisse für den Bau und Unterhalt ihrer Alpenstrassen auf diesen Lastenausgleich – auf dieses Geld – angewiesen sind.

Damit die notwendigen Mittel langfristig nicht durch eine schleichende Geldentwertung real geschmälert werden, muss gemäss meinem Antrag eine Sicherung eingebaut werden. Die Abgaben können vom Bund automatisch angepasst werden, wenn sich der Landesindex verändert. Die Details sind im Gesetz und in der Verordnung zu regeln. Wenn Ihnen eine dauerhafte Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur über diese Mittel ein Anliegen ist, dann stimmen Sie meinem Antrag zu!

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** Le but de cette mise à jour de la constitution n'est pas simplement de copier l'actuelle constitution ou de la recopier dans un ordre différent. L'un des buts était aussi d'épurer le texte actuel qui comporte énormément de dispositions de nature très diverse qui se sont accumulées, et il s'agit aussi d'évacuer celles qui n'ont pas à être inscrites au niveau de la constitution.

Dans le cas de la vignette autoroutière, le fait d'y inscrire le montant est manifestement quelque chose qui peut être réglé au niveau de la loi. C'est ce que le Conseil fédéral prévoit, et la commission dans sa grande majorité, par 24 voix contre 9, l'a suivi dans ce raisonnement. Il s'agit d'un impôt à la consommation, d'une redevance sur la circulation, et il n'est pas possible d'inscrire toutes ces dispositions dans la constitution.

Ce que nous propose M. Löttscher est du même acabit dans la mesure où il y aurait lieu probablement, dans d'autres cas aussi, de prévoir une indexation. Encore une fois, même si la commission n'a pas pu se prononcer sur ce point-là, je ne pense pas que le principe de l'indexation – qui n'est d'ailleurs pas sans problème – soit digne d'être élevé au rang constitutionnel.

C'est pour cette raison que je vous invite à rejeter la proposition de minorité et la proposition Löttscher.

**Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin:** Bei Artikel 70 könnte man sagen, er wäre reinste Nachführung, wenn nicht die Höhe des Betrages für die Vignette fehlen würde. Die Minderheit Schluer will daher einen entsprechenden Absatz 2 einfügen, der materiell Artikel 36quinquies der Bundesverfassung entspricht. Die Mehrheit Ihrer Kommission hält allerdings den Abgabebetrag nicht für verfassungswürdig. Der Gesetzgeber hat nämlich auch nach dem Wortlaut der geltenden Verfassung die Möglichkeit, die Vignettengebühr anzupassen. Das heisst also, dass die 40 Franken keine erhöhte Bestandeskraft besitzen. Ihre Kommission entschied daher mit 24 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen, den Antrag der Minderheit Schluer abzulehnen.

Der Antrag Löttscher lag der Kommission nicht vor. Es ist allerdings anzumerken, dass die Indexierung nicht verfassungswürdig ist und dass er in der Praxis nur Probleme aufwirft, statt Probleme zu lösen. Also ist auch dieser Antrag zur Ablehnung zu empfehlen.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** J'ai omis de vous donner une information supplémentaire qui peut avoir une certaine importance puisqu'on pourrait s'inquiéter du vide juridique qui pourrait résulter de la suppression de la mention dans la constitution du montant de la redevance pour l'utilisation des routes nationales. Les dispositions transitoires, à l'article 185 chiffre 3 (page 640 du message du 20 novembre 1996), prévoient que «la redevance pour les routes nationales est prélevée conformément au droit en vigueur jusqu'à l'adoption d'une loi fédérale».

**Koller Arnold, Bundesrat:** Zunächst zum Minderheitsantrag Schluer: Die Kommissionsreferenten haben bereits gesagt, warum wir hier den Frankenbetrag nicht aufgenommen haben. In der Vernehmlassung war man allgemein der Meinung, dass Frankenbeträge nicht in die nachgeführte Verfassung passen. Wir wollen deshalb aber keineswegs die Volks-

rechte irgendwie tangieren. Das möchte ich doch klarstellen. Es ist klar: Wenn man diesen Betrag abändern möchte, wäre das auch mit dem neuen Verfassungstext nur auf der Basis eines Bundesbeschlusses oder einer Gesetzesänderung möglich, die dem fakultativen Referendum untersteht. Das möchte ich klar festhalten. Der Grund war der, dass man sagte, Frankenbeträge seien derart rasch hinfällig, dass sie nicht verfassungswürdig seien.

Was den Antrag Lötscher anbelangt, muss ich Sie darauf aufmerksam machen, dass natürlich auch das eine rechtspolitische Änderung, eine Neuerung wäre, weil die Verbrauchssteuern bisher nicht indexiert waren. Es kommt aber auch noch ein sachliches Bedenken dazu: Die Verbrauchssteuern und Verkehrsabgaben dienen in erster Linie der Deckung all jener Kosten, die der Verkehr verursacht. Mit der Bindung an den Landesindex der Konsumentenpreise wird daher ein sachfremdes Kriterium eingeführt.

Ich möchte Sie daher bitten, beide Anträge abzulehnen.

*Abs. 1, 3, 4 – Al. 1, 3, 4*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	72 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	42 Stimmen

*Abs. 2bis – Al. 2bis*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Lötscher	46 Stimmen
Dagegen	62 Stimmen

#### **Art. 71**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Vollmer*

Die Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr, die Seilbahnen, die Schifffahrt ....

*Proposition Vollmer*

La législation sur le transport ferroviaire, les téléphériques, la navigation ....

**Vollmer** Peter (S, BE): Ich möchte Ihnen hier bei diesem Kompetenzartikel eine Ergänzung beantragen, die eigentlich logisch und naheliegend ist. Man muss sich fragen, weshalb diese nicht schon bisher im Verfassungstext gestanden hat und wir nicht auch schon in der Kommission die Nachführung dazu benutzt haben, um hier die Kompetenz in Bezug auf die Seilbahnen einzuführen.

Was ist die Ausgangslage? Wir haben heute eine klare Kompetenz des Bundes im Bereich der Eisenbahnen, der Luftfahrt, der Schifffahrt, jetzt auch der Raumfahrt und stellen fest, dass wir uns mit den Seilbahnen in einem Niemandsland befinden. Die heutige Seilbahnverordnung – als ich das vernommen habe, habe ich gestaunt und es zweimal lesen müssen – stützt sich auf das Postverkehrsgesetz ab, welches es gar nicht mehr gibt. Wir haben es auf den 1. Januar 1998 ausser Kraft gesetzt.

Die ganze Seilbahngesetzgebung ist heute in ihrer verfassungsrechtlichen Grundlage äusserst prekär. Das hat schon vor Jahren dazu geführt, dass man im Bundesamt für Verkehr zusammen mit den Seilbahnbetreibern an den Bundesrat gelangt ist und versucht hat, hier eine neue Verfassungsgrundlage zu schaffen, damit man dann auch entsprechende, bessere Vorschriften machen kann. Diese Verfassungsänderung wurde damals innerhalb des Verwaltungsverfahrens aus guten Gründen gestoppt. Man wollte dem Schweizervolk nicht zumuten, wegen eines Wortes eine Volksabstimmung über sich ergehen zu lassen, weil man diese Frage auch ohne direkte Verfassungsgrundlage irgendwie anders lösen konnte.

Wenn wir heute nun eine Nachführungsvorlage vor uns haben und diese Frage in diesem Paket bereinigen können, wäre es eine verpasste Chance, wenn wir das jetzt nicht aufnehmen. Dieser Antrag rüttelt nicht an den Kompetenzen der Kantone an sich. Er rüttelt auch überhaupt nicht – ich habe das abgeklärt – an den Interessen der Seilbahnbetreiber oder des Bundes. Er würde vielmehr eine klare und saubere Rechtsgrundlage ermöglichen, damit wir vielleicht in den nächsten Jahren – es gibt entsprechende Bemühungen – diese vielen Verordnungen und Rechtsetzungen im Bereich der Seilbahnen in Bezug auf Sicherheit und andere Dinge in einem Seilbahngesetz zusammenfassen könnten und damit eine saubere, klare Rechtsgrundlage hätten. Es ist so gesehen im Interesse auch der Kantone; ich habe mich bei Kantonen, die insbesondere auch Seilbahnen betreiben, rückversichert. Es ist im Interesse der Seilbahnbetreiber, aber auch im Interesse der Aufsichtsbehörden.

Von daher gesehen muss man sich wirklich fragen, weshalb wir diese Kompetenz nicht schon haben. Wir haben sie effektiv nicht, weil wir nicht wegen dieser Detailfrage eine besondere Volksabstimmung wagen wollten.

Weshalb ist es nicht schon im Verfassungsentwurf des Bundesrates enthalten? Das ist eigentlich die Frage, die man sich stellt, und wir hätten dann auch den Antrag in der Kommission einbringen können. Die Antwort ist einfach – Herr Bundesrat Koller soll rasch weghören, weil es nicht als Kritik verstanden werden soll –: Es wurde schlicht vergessen. Das entsprechende Bundesamt und das entsprechende Departement haben in diesen verwaltungsinternen Runden diese Frage nicht mehr thematisiert, und in der Kommission kam niemand auf diese Idee.

Der Sprechende, das sei zugegeben, hat in den Winterferien zufälligerweise als Seilbahnenbenützer Gespräche geführt, zufälligerweise bei der Seilbahn, deren Direktor auch Präsident des Schweizerischen Verbandes der Seilbahnunternehmungen ist, und dieser hat mir nebenher das Problem geschildert. Ich habe mit der Verwaltung Kontakt aufgenommen und habe bemerkt, dass dies, wenn wir darüber rechtzeitig in der Kommission beraten hätten, kein Einzelantrag, sondern wahrscheinlich ein Kommissionsantrag gewesen wäre, dem sich auch der Bundesrat hätte anschliessen können.

Es geht nicht um die bisherige Kompetenz, welche die Kantone beispielsweise bei den Skiliften haben; das ist so ein Zwitter, weil diese am Boden sind und nach anderen Rechtsgrundlagen beurteilt werden könnten. Die generelle Kompetenz in diesem Bereich könnte auch mit dieser Verfassungsgrundlage weiterhin klar den Kantonen zum Vollzug übertragen werden; die Kantone wehren sich überhaupt nicht dagegen.

Von daher gesehen möchte ich Sie bitten, diesen Lapsus auszubügeln und das Thema aufzunehmen. Den Bundesrat bitte ich, über seinen Schatten zu springen, wenn das notwendig ist. Er könnte hier auch sagen: Wenn wir das vorher diskutiert und überlegt hätten, hätten wir es selber vorge schlagen. Ich bin überzeugt, es hat sehr viele Ratsmitglieder, die mit Seilbahnen «verseilt» sind und die wahrscheinlich das Anliegen bestätigen könnten.

Von daher bitte ich Sie, kurzen Prozess zu machen und diesen Einzelantrag zu überweisen.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Vous voyez bien que la mise à jour est un exercice de funambule! Nous sommes là une nouvelle fois à la limite de la mise à jour, puisque effectivement cette proposition va un peu au-delà du droit actuel. On pourrait dire que la proposition Vollmer est suspendue dans le vide. La commission n'ayant pas pu en délibérer, je ne peux pas vous donner une recommandation de vote de sa part. Je pense que la proposition Vollmer peut être considérée comme une réparation judiciaire d'un oubli.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Was soll man zum Antrag Vollmer, der leider der Kommission nicht vorgelegen hat, für eine Empfehlung abgeben? Jein ist eigentlich die richtige Antwort. Unter den Titel «Nachführung» gehört er streng genommen nicht, weil auch die jetzige Verfassung

keine Ausführungen dazu macht. Andererseits ist festzuhalten, dass er nicht irgendwelche anderen Hoheitsrechte, beispielsweise solche der Kantone, verletzen würde.

Dennoch muss man sagen: Es ist sicherlich richtig, im Rahmen der Nachführung dieses Vergessen wieder gutzumachen und dem Antrag Vollmer zu folgen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ganz so einfach, wie das Herr Vollmer dargestellt hat, ist es doch nicht. Aber ich gebe zu, dass man das Problem von seiten des zuständigen Departementes auch nicht thematisiert hat. Herr Vollmer möchte, dass hier die Seilbahnen ausdrücklich genannt werden. Nach geltendem Recht stützt sich die Bundesgesetzgebung im Bereich der Seilbahnen auf das Postregal. Das Postwesen erfasst nach herrschender Lehre alle Formen des regelmässigen und gewerbmässigen Personenverkehrs, soweit diese Verkehrsform nicht durch eine besondere Verfassungsbestimmung abgedeckt ist. Daraus ergibt sich beispielsweise, dass Seilbahnen, die nicht regelmässig Personen transportieren – solche gibt es auch in meinem Heimatkanton – auf jeden Fall nicht in die Bundeskompetenz fallen.

Zurzeit bildet Artikel 36 der Bundesverfassung noch die verfassungsmässige Grundlage für den regelmässigen und gewerbmässigen Personentransport mit Autos, Postautos, Bussen, Trolleybussen und Seilbahnen. Diese Bundeskompetenz erschöpft sich in Sachverhalten, die mit dem regelmässigen und gewerbmässigen Personenverkehr zusammenhängen; sie ist also nicht umfassend. Daneben gibt es diverse weitere Bundeskompetenzen, die als Verfassungsgrundlage für eine Regelung der Seilbahnen durch den Bund herangezogen werden können, beispielsweise Artikel 31bis Absatz 2. Obwohl der Bund nach geltendem Recht also praktisch sicher die wichtigen Aspekte im Zusammenhang mit dem Bau und Betrieb von Seilbahnen regeln könnte, verfügt er bei den Seilbahnen – anders als in den übrigen erwähnten Bereichen – über keine umfassende Zuständigkeit.

Im übrigen hat der Bundesrat das jetzige UVEK (damals EVED) im Jahre 1996 beauftragt, die Frage einer neuen Kompetenzordnung mit einem einzigen Leitverfahren zu untersuchen. Der Basisbericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe «Touristische Transportanlagen» liegt mittlerweile vor. Vorgesehen ist, dass sich der Bundesrat nächstens zum Ergebnis des Berichtes äussert und allenfalls die Weichen für eine Änderung der Verfahrensvorschriften stellt. Zur Diskussion steht neben einer Konzentration der Verfahren beim Bund auch eine Delegation der Konzessionserteilung an die Kantone.

Als Leitverfahren würde sich diesfalls das kantonale Baubewilligungsverfahren anbieten. Unklar ist, ob die neuen Verfahren tatsächlich eine Änderung der gegenwärtigen Verfassungsgrundlage nötig machen.

Weil der Bund nach geltendem Recht über keine umfassende Kompetenz bezüglich Seilbahnen verfügt, kann ich dem Antrag Vollmer nicht vorbehaltlos zustimmen. Er käme im Sinne Ihrer Praxis höchstens als sogenannte konsensfähige Neuerung in Frage. Wenn Sie das beschliessen würden, glaube ich, dass es der mindeste Anstand wäre, dass wir dann noch die Kantone konsultieren würden, auf deren Kosten diese ausschliessliche Kompetenz des Bundes ja gehen würde.

**Präsident:** Die Kommission hat zum Antrag Vollmer keinen Ablehnungsantrag gestellt. Ich frage Herrn Bundesrat Koller, ob er einen entsprechenden Antrag stellt.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Aus grundsätzlichen Erwägungen muss ich Ihnen den Antrag stellen, den Antrag Vollmer abzulehnen. Wenn Sie ihm zustimmen, werde ich im Rahmen des Differenzbereinigerungsverfahrens auf jeden Fall die Einwilligung der Kantone einholen müssen. Alles andere wäre eine Nacht- und Nebelaktion.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Vollmer	55 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	49 Stimmen

## Art. 72

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Leuba*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition Leuba*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Leuba** Jean-François (L, VD): A l'article 72, il s'agit des chemins et sentiers pédestres. Comme d'habitude, je vous demande de vous rallier à la décision du Conseil des Etats.

Les alinéas 1er et 2 du projet du Conseil fédéral et de la décision du Conseil des Etats, même s'ils sont différents dans la forme, ont le même contenu. Vous le trouvez dans les déclarations de M. Aeby, conseiller aux Etats, rapporteur de la commission. Il n'y a absolument pas de doute. La solution du Conseil des Etats est un tout petit peu mieux rédigée et un peu plus brève. Par conséquent, pour les alinéas 1er et 2, il n'y a pas de discussion.

En ce qui concerne l'alinéa 3, le Conseil des Etats propose de le biffer. Je rappelle le libellé de l'alinéa 3 du projet du Conseil fédéral: «Dans l'accomplissement de ses tâches, elle – la Confédération – prend en considération les réseaux de chemins et sentiers pédestres et remplace les chemins et sentiers qu'elle est obligée de supprimer.»

M. Aeby, au Conseil des Etats, s'est exprimé de la manière suivante, s'agissant de cette disposition: «Quant à l'alinéa 3, la commission a estimé pouvoir s'en passer sans autre, étant donné qu'il fait double usage avec les deux premiers alinéas et avec les dispositions prévues dans la section consacrée à l'aménagement du territoire.» (BO 1998 E 80) Il est tout à fait évident que si la Confédération fixe les principes pour les sentiers pédestres, elle doit naturellement prendre en considération – sinon elle se comporte de manière absurde – les principes qu'elle fixe pour les réseaux de chemins et de sentiers pédestres. Il tombe donc sous le sens que si elle supprime certains chemins et sentiers, elle doit évidemment les remplacer. Tout cela découle par essence même des alinéas 1er et 2. C'est ce qu'a considéré le Conseil des Etats. Les sentiers pédestres sont extrêmement utiles, il n'est pas question de leur porter préjudice. D'ailleurs, M. Aeby l'a aussi dit au Conseil des Etats, il n'est pas question de diminuer l'importance des sentiers pédestres. Il s'agit simplement de délester la constitution de dispositions qui n'ont pas lieu d'être et qui figurent d'ailleurs dans la loi. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de maintenir l'alinéa 3 de l'article 72.

Je vous propose de vous rallier à la décision du Conseil des Etats. Ce sera encore une divergence de moins.

**Semadeni** Silva (S, GR): Il Signor Leuba ama la brevità e la chiarezza. L'abbiamo visto con l'articolo 64, lo abbiamo seguito. Ma questa volta, per quanto riguarda i sentieri, devo contraddirlo.

Auch für diesen Artikel hat sich das Volk stark gemacht. Damit die Sicherung und Förderung der Fuss- und Wanderwege als eine Aufgabe von gesamtschweizerischem Interesse anerkannt wurden, brauchte es in den siebziger Jahren eine Volksinitiative. Nach langem Hin und Her zwischen den Kommissionen und Räten stimmte das Parlament dann einem Gegenvorschlag zu, dem jetzigen Verfassungstext, worauf die Volksinitiative zurückgezogen wurde. Die Schweizer und Schweizerinnen nahmen den neuen Bundesverfassungsartikel 37quater 1979 mit einem Jastimmenanteil von 78 Prozent an. Mit einer einzigen Ausnahme stimmten auch alle Kantone zu. Seit 1985 existiert ein Bundesgesetz, das für Fuss- und Wanderwege eine Planungspflicht vorsieht. Trotz einiger guter Beispiele liegt bei der Fusswegplanung aber noch vieles im argen. Die Bedeutung der Fuss- und Wanderwege wird mancherorts nach wie vor unterschätzt.

Nun zur Nachführung: Nach dem Willen des Bundesrates und unserer Kommission soll mit der Revision der Bundesverfassung an diesem relativ jungen Artikel nur eine unwesentliche Änderung vorgenommen werden, nämlich die Strei-

chung von Absatz 4. Das heisst: Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit den privaten Fachorganisationen – Arbeitsgemeinschaft Schweizer Wanderwege (SAW) und Arbeitsgemeinschaft Recht für Fussgänger (ARF) – wird somit in Zukunft auf Gesetzesstufe geregelt; dagegen habe ich nichts einzuwenden.

Anders aber der Beschluss des Ständerates und der Antrag Leuba: Diese möchten zwar auch keine inhaltlichen Änderungen, aber sie schlagen eine neue, kürzere Formulierung vor. Weil die ursprüngliche Fassung, um die stark gerungen worden ist, nur das materiell Notwendige enthält, entspricht diese gekürzte Formel einer materiellen Verschlechterung.

Auf die Bestimmung, dass Anlage und Erhaltung der Fuss- und Wanderwegetze in die Zuständigkeit der Kantone fallen, kann nicht verzichtet werden; ohne diese Bestimmung entfällt die entsprechende Pflicht der Kantone. Zudem ist der Beschluss des Ständerates nicht glücklich, weil der Bund seine Unterstützung bis anhin gerade nicht in den Bereichen Anlage und Unterhalt, sondern bei den Grundlagen und bei der Planung gewährt hat. Für Anlage und Unterhalt sind heute laut Bundesverfassung eindeutig die Kantone zuständig; das wollen wir weiterhin.

Der Ständerat will auch die Umschreibung der Aufgaben des Bundes streichen, was insbesondere die Ersatzpflicht für aufgehobene Fuss- und Wanderwege trifft. Damit werden materielle Garantien zur Streichung vorgeschlagen. Mit der Streichung von direkt anwendbaren Verfassungsbestimmungen wird der ohnehin schon schwache Stand der Fuss- und Wanderwege auf Bundesebene noch schwächer; dies will – hoffentlich! – niemand. Der «Fussverkehr» ist heute eine bedrängte und oft unverzichtbare Form der Mobilität, die Unterstützung braucht und verdient.

Ich bitte Sie, den Status quo nicht grundlos zu verschlechtern, den Antrag Leuba abzulehnen und dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

**Vallender Dorle** (R, AR), Berichterstatterin: Bei Artikel 72 hat sich die Kommission dem Vorentwurf des Bundesrates angeschlossen. Zu erwähnen ist speziell, dass die Frage der Zusammenarbeit mit privaten Organisationen im Vorentwurf fehlt. Diese ist auf Gesetzesstufe herabgestuft und bereits im Bundesgesetz über die Fuss- und Wanderwege enthalten. Herr Leuba ist entgegenzuhalten, dass der Ständerat eine andere Systematik gewählt hat und zudem Absatz 3 dort gestrichen wurde.

Ihre Kommission hat sich aber, in Kenntnis der Lösung des Ständerates, für den Vorentwurf des Bundesrates ausgesprochen.

Ich bitte Sie daher, den Antrag Leuba abzulehnen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich erinnere mich sehr gut – ich war seinerzeit noch Nationalrat –, dass der Artikel über die Fuss- und Wanderwege damals schon sehr viele Emotionen ausgelöst hat. Er tut es offenbar auch heute noch.

Angesichts dieser Lage würde ich Ihnen auch empfehlen: Bleiben Sie möglichst eng beim Text und damit beim Antrag Ihrer Kommission!

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	67 Stimmen
Für den Antrag Leuba	38 Stimmen

#### Art. 73

Anträge der Kommissionen: *BBI*  
Propositions des commissions: *FF*

Angenommen – Adopté

#### Art. 74

Anträge der Kommissionen: *BBI*  
Propositions des commissions: *FF*

**Gysin Remo** (S, BS): Die Minderheit möchte in Artikel 74 eine Kausalhaftpflicht für Betreiber von Atomanlagen einführen. Dieser Antrag hat eine lange Geschichte in der Kommis-

sion hinter sich. Wir haben einen Zusatzbericht des Bundesamtes für Justiz bekommen; wir haben verschiedene Texte verarbeitet und unseren Antrag, wie er jetzt als Minderheitsantrag vorliegt, zur Reife gebracht. Entsprechend haben wir auch nur eine ganz knappe Ablehnung erfahren müssen.

Im Bereiche der Atomenergie ist bereits eine Kausalhaftung im Kernenergiehaftpflichtgesetz, allerdings in leicht eingeschränkter Form, enthalten. Der Antrag der Minderheit will also etwas, das auf Gesetzesstufe geregelt ist, in Form einer strengeren Kausalhaftung beziehungsweise einer Gefährdungshaftung auf Verfassungsstufe regeln. Das aus verschiedenen Gründen, ich erwähne zwei:

1. Es handelt sich bei Atomanlagen um ein ganz besonderes Gefahrenpotential. Ein Unfall beispielsweise in der Art von Tschernobyl würde in der Schweiz nach Schätzungen materielle Schäden in der Grössenordnung von 4000 bis 6000 Milliarden Franken verursachen.

2. Ein weiterer Grund heisst Markt. Es ist ein Grundprinzip der Marktwirtschaft und der Wirtschaftsfreiheit, dass alle am Wirtschaftsprozess Beteiligten für die vollen Kosten ihrer Tätigkeit samt Risiken zu haften haben. Ich hoffe, dass Sie auch hier auf Markt setzen. Selbstverständlich müssten dann die Betreiber finanzielle Vorkehrungen treffen, die den Preis des Schweizer Atomstroms in die Höhe treiben würden. Es wäre dann auch in der Schweiz offensichtlich, was ganz Amerika bereits seit langem weiss, dass nämlich Atomstrom nicht konkurrenzfähig ist.

Unser Begehren ist, die Haftung für Betreiber von Atomanlagen in der Verfassung zu verankern. Wir bitten Sie um Unterstützung. Vielleicht hilft Ihnen ein Wort, das uns Herr Direktor Koller vom Bundesamt für Justiz in der Kommission mitgegeben hat; er hat nämlich auf unser Revers geschrieben: «Je freier jemand in der Wahrnehmung bestimmter wirtschaftlicher Tätigkeiten ist, um so grösser muss die Haftung sein.» Na also, meine Damen und Herren!

**Rechsteiner Rudolf** (S, BS): Namens der SP-Fraktion bitte ich Sie, die Kausalhaftung für Atomanlagen in der Bundesverfassung zu verankern. Sicherheit und Schutz der Bevölkerung sind die wichtigsten Ziele, die die Bundesverfassung verfolgt. Als man das Atomgesetz und den Atomartikel in der Bundesverfassung Ende der fünfziger Jahre verankert hat, da hat es der Bundesrat – das ist aktenkundig – ganz einfach für unmöglich gehalten, dass Unfälle in Zusammenhang mit Atomanlagen entstehen, die ein Ausmass annehmen können, wie wir es in der jüngeren Vergangenheit erleben mussten. Das Verursacherprinzip ist ausserdem im Umweltschutzgesetz verankert, ebenso im Grundsatz im Kernenergiehaftpflichtgesetz.

Die Marktwirtschaft legt es nahe, dass der Preis die vollen Kosten eines Gutes widerspiegelt. Wer die Kosten trägt, der kommt auch für Schäden auf. Wenn Sie die Haftpflicht bei der Kernenergie künftig reduzieren, dann wird hier eine Stromerzeugungsart künstlich begünstigt, sozusagen subventioniert, und der Preis widerspiegelt nicht die echten Kosten. Wenn heute die Wasserkraft – ich denke da besonders auch an die Interessen der Bergkantone – wirtschaftliche Probleme hat, dann hat dies damit zu tun, dass die Kernenergie ihre Kosten nicht voll trägt. Die heutige Haftpflichtlimite liegt bei 1 Milliarde Franken. Die Bundesverfassung hat nicht direkt gesetzgeberische Wirkung, hingegen kann für neue Anlagen die Haftpflichtklausel in der Bundesverfassung massgeblich sein, und grundsätzlich wird man bei neuen Anlagen anders vorgehen. Es ist grundsätzlich falsch, die Kosten eines Unfalls einfach der Allgemeinheit zu überbürden. Hier entstehen falsche Signale, die dann auch zu Verschwendung und zur Bevorzugung von Energiearten führen, die heute nicht mehr als umweltgerecht bezeichnet werden können.

Deshalb bitte ich Sie, im Sinne einer Nachführung der Verfassung diesen Grundsatz der Kausalhaftpflicht für Atomanlagen in die Bundesverfassung aufzunehmen.

**Vallender Dorle** (R, AR), Berichterstatterin: Zuerst bleibt festzuhalten, dass die Kernenergie und der Transport von Energie je in einem eigenen Artikel geregelt werden sollen,

weil sie ganz verschiedene Probleme berühren. Neu hat deshalb Artikel 74 in der Fassung der Mehrheit nur noch einen Absatz.

Die Minderheit Gysin Remo will zudem auf Verfassungsstufe die Kausalhaftung festschreiben. Die Mehrheit Ihrer Kommission entschied sich gegen diesen Antrag, dies vor allen Dingen aus drei Überlegungen:

1. Im Kernenergiehaftpflichtgesetz ist die Kausalhaftung bereits vorgesehen. Sie beschränkt sich dort allerdings auf Nuklearschäden.

2. In den meisten Bereichen des geltenden Rechtes ist die Frage der Haftung jeweils auf Gesetzesstufe geregelt. Die Ausnahme bildet einzig das Staatshaftungsrecht.

3. Der Minderheitsantrag geht weit über die Nachführung hinaus, weil darin zukünftig die Kausalhaftung für alle Schäden gelten würde, die sich aus «Planung, Bau, Betrieb und Entsorgung» von Nuklearanlagen ergeben könnten, unabhängig davon, ob solche Schäden als Nuklearschäden zu bezeichnen sind.

Der Antrag wurde von Ihrer Kommission mit 18 gegen 14 Stimmen abgelehnt.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Auch der Bundesrat empfiehlt Ihnen die Ablehnung des Antrages der Minderheit Gysin Remo, und zwar nicht in erster Linie wegen dem Sachproblem, sondern wegen dem Systembruch. Eine gewisse Art von Kausalhaftung ist auf Gesetzesstufe heute schon vorgesehen. Haftungsfragen werden aber generell auf Gesetzesstufe geregelt. Die einzige Ausnahme bildet die Staatshaftung. Es ist daher nicht einsichtig, warum die Atomhaftung auf Verfassungsstufe geregelt werden soll. Für andere Bereiche mit einem ebenfalls sehr hohen Gefährdungspotential – ich denke an die Staudämme oder an den Bereich der Gentechnologie – haben wir auf Verfassungsstufe keine entsprechenden Regelungen. Zudem müsste man, wie gesagt, auch das Gesetz noch ändern, weil die Kausalhaftung nach der Formulierung der Minderheit über die heutige gesetzliche Regelung hinausgeht.

Aus diesen Gründen möchte ich Ihnen empfehlen, diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

*Abs. 1–3 – Al. 1–3  
Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	75 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	42 Stimmen

#### **Art. 74a**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 75**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Jutzet Erwin** (S, FR): Der geltende Artikel 36 Absatz 1 lautet: «Das Post- und Telegraphenwesen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft ist Bundessache.» Der Bundesrat schlägt uns nachführungsgetreu und sprachlich etwas eleganter vor: «Das Post- und Fernmeldewesen ist Sache des Bundes». Der Ständerat und die Kommissionenmehrheit sagen jetzt: «Die Gesetzgebung über das Post- und Fernmeldewesen ist Sache des Bundes.» Das ist mehr als eine sprachliche Veränderung. Was elegant verkleidet harmlos daherkommt, kann als eine materielle Änderung angeschaut und interpretiert werden.

Heute ist es klar: Post- und Fernmeldewesen sind Bundessache. Das heisst im Klartext: Der Bund kann in diesem Bereich für sich grundsätzlich ein Monopol beanspruchen. Post- und Fernmeldewesen sind seine Sache, die Handels- und

Gewerbefreiheit sind in diesem Bereich eingeschränkt. Das ist geltendes Verfassungsrecht.

Nun trifft es zu, dass die Lehre diese Verfassungsbestimmung so interpretiert hat, wie der Ständerat und die Kommissionenmehrheit dies tun, nämlich dass die Gesetzgebung über das Post- und Fernmeldewesen Bundessache sei. Für mich ist das selbstverständlich. Die Gesetzgebung ist Bundessache, wessen Sache denn sonst?

Der heutige Verfassungstext geht aber weiter. Das Postwesen ist Sache des Bundes, nicht nur die Gesetzgebung darüber. Mit der Formulierung des Ständerates hat der Gesetzgeber keine Schranken, keine Richtlinien, keine Kriterien mehr. Er ist frei, das Monopol einzusetzen oder aufzuheben, die Post zu privatisieren, die Postdienste der Migros oder der UBS zu übertragen.

Das kann man alles machen, aber dann soll man nicht mehr von Nachführung sprechen.

**Seiler Hanspeter** (V, BE): Die Politik schlägt ab und zu Purzelbäume; ein Beispiel dafür haben wir hier in diesem Artikel. Ich denke dabei vor allem an die Fernmeldedienste. Erst hat dieses Parlament, haben Sie, die Fernmeldedienste in die Selbständigkeit entlassen. Sie haben ein neues Fernmeldegesetz beschlossen, und die Swisscom ist heute eine Aktiengesellschaft. Sie ist marktwirtschaftlich tätig; wie sollte es anders sein? Sie hat im Wettbewerb zu bestehen; sie hat sich der Konkurrenz zu stellen. Ich erwähne Sunrise und DiAx, und später kommen vielleicht noch andere dazu; sie lassen in diesem Zusammenhang grüssen. Da kommt nun der Bund als Hauptaktionär, als Mehrheitsaktionär dieser AG und nimmt das in die Mündigkeit entlassene Unternehmen wieder unter seine väterlichen staatlichen Fittiche und beansprucht in diesem Absatz 3 einfach die erzielten Unternehmensgewinne.

Ich habe Verständnis dafür, dass man in einer Zeit der notleidenden Kasse überall versucht, Gelder zu holen, um die Löcher in der Kasse zu stopfen. Das ist an und für sich verständlich, aber hier, mit Blick auf die neue Gesetzgebung, alles andere als logisch.

Ich hoffe selbstverständlich, dass die Swisscom schwarze Zahlen schreiben wird. Aber als Hauptaktionär dieser AG wird ja der Bund sowieso die Dividenden bekommen, wie das bei jedem anderen Unternehmen auch üblich ist. Dieses Unternehmen wird den Unternehmensgewinn zu versteuern haben. Wenn dem nicht so wäre, wären die Spiesse ungleich lang. Man müsste dann logischerweise sagen: Wenn die Swisscom die Unternehmensgewinne dem Staat abliefern muss, dann müssten eigentlich auch Sunrise und DiAx und alle anderen diese Unternehmensgewinne abliefern. Nur so hätte man gleich lange Spiesse.

Wer damals A gesagt hat, muss jetzt in Gottes Namen auch B sagen. Wir können doch der Swisscom nicht ein «scheinmarktwirtschaftliches Kleidchen» anziehen und so eine «Zwitter-Marktwirtschaft» schaffen.

Aus all diesen Überlegungen und als logische Folge der bestehenden Gesetzgebung und dessen, was nun bereits im Gang ist, beantragt Ihnen die Minderheit II, Absatz 3 zu streichen.

**Hämmerle Andrea** (S, GR): Herr Jutzet hat es richtig gesagt: Heute ist das Post- und Fernmeldewesen Bundessache, und zwar inhaltlich-materiell und nicht nur betreffend die Gesetzgebungskompetenz. Es ist heute ebenfalls verfassungsmässig festgelegt, dass allfällige Gewinne dieser Unternehmungen in die Bundeskasse fliessen.

Wir haben eine PTT-Reform durchgeführt. Es wurde von Herrn Seiler darauf hingewiesen. Wir haben mit dieser PTT-Reform die Verfassung noch ganz knapp eingehalten. Aber es ist völlig klar – wir haben das in der Kommission ausführlich besprochen –, dass jede weiter gehende Liberalisierung und Privatisierung eine Verfassungsänderung benötigen würde. Aber die heutige rechtliche Situation von Post- und Fernmeldewesen ist durch die geltende Verfassung noch abgedeckt. Wenn Sie weiter gehende Liberalisierungen und Privatisierungen wollen, dann müssen Sie die Verfassung

materiell ändern, und das machen Sie, indem Sie der Minderheit II (Seiler Hanspeter) oder bei Absatz 1 der Mehrheit und dem Ständerat folgen.

Wenn Sie jetzt, was heute immer wieder beschworen wurde, tatsächlich eine Nachführung wollen, dann können Sie das nur machen, indem Sie bei Absatz 1 der Minderheit I (Jutzet) und dem Bundesrat folgen und bei Absatz 3 der Mehrheit und dem Bundesrat folgen. Alles andere ist eine materielle Änderung, die weit über das hinausgeht, was wir heute kennen. Ich kann Ihnen mit Sicherheit sagen, dass eine Änderung der Verfassungsgrundlage für den Post- und Fernmeldebereich heute in der Schweiz nicht mehrheitsfähig wäre. Wenn Sie also noch weitere Sargnägel in die Vorlage einschlagen wollen, dann müssen Sie nur der Mehrheit bei Absatz 1 und der Minderheit II bei Absatz 3 folgen. Dann ist das Projekt endgültig beerdigt, dann haben Sie nämlich gleich auch noch den ganzen Bereich des Service public im Post- und Fernmeldewesen beerdigt.

Ich bitte Sie also, Linie zu zeigen, bei Absatz 1 der Minderheit I (Jutzet) zu folgen und bei Absatz 3 der Mehrheit bzw. dem Bundesrat und damit keinen Blankoscheck in Richtung weitere Liberalisierung und Privatisierung auszustellen.

**Vallender Dorle** (R, AR), Berichterstatterin: Die Kommission hat den Wortlaut von Artikel 75 Absatz 1 nach dem Erlass und der Inkraftsetzung der neuen Gesetzgebung über das Post- und Fernmeldewesen angepasst. Die nun gewählte Formulierung bringt damit klarer zum Ausdruck, dass dem Bund zwar die Gesetzgebung in diesem Bereich zusteht, dass aber nicht vorgeschrieben ist, welche Art von Modell er schlussendlich verwirklicht.

Dagegen möchte die Minderheit I (Jutzet) am Entwurf des Bundesrates, der vor der erwähnten Gesetzgebung entstanden ist, festhalten, obwohl die Formulierung heute veraltet ist. Die Mehrheit der Kommission hat dies aber mit 22 zu 11 Stimmen abgelehnt.

Die Minderheit II (Seiler Hanspeter) möchte zudem den Absatz 3 streichen, da dieser nun nur noch historische Bedeutung habe und nicht mehr der Verfassungswirklichkeit entspreche. Auch der Ständerat hat diesen Absatz gestrichen. Die Mehrheit der Kommission hat sich diesem Streichungsantrag mit 18 zu 14 Stimmen bei 3 Enthaltungen widersetzt.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Der Bundesrat hat bei Artikel 75 bewusst einen möglichst engen Anschluss an die geltenden Formulierungen gesucht. Damals waren diese ganzen Fragen der Privatisierung der PTT usw. aktuell, und offenbar gingen zum Teil auch die Professorenmeinungen in bezug auf die Frage, was verfassungsrechtlich möglich sei und was nicht, etwas auseinander. Auf der anderen Seite möchte ich aber auch betonen, dass unter den Verfassungsrechtlern unbestritten ist, dass die geltende Regelung dem Bund zwar erlaubt, das Post- und Fernmeldewesen selber zu betreiben, dass es ihm aber auch freisteht, ein Konzessionssystem einzuführen. Insofern vermag ich in dieser Frage keinen grossen materiellen Unterschied zwischen dem Entwurf des Bundesrates, dem Beschluss des Ständerates und dem Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission zu erkennen. Im Zweifelsfall hat sich der Bundesrat aber an die bisherigen Fassungen gehalten. Ich möchte Ihnen das auch hier empfehlen.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	70 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	46 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit II	66 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	48 Stimmen

## Art. 76

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Langenberger*

*Abs. 2*

Radio und Fernsehen tragen zur Entfaltung von Kultur und Bildung, zur freien Meinungsbildung ....

*Proposition Langenberger*

*Al. 2*

La radio et la télévision contribuent au développement de la culture et de la formation, à la libre formation de l'opinion ....

**Tschopp Peter** (R, GE): J'aimerais essayer, au nom de Mme Langenberger, de vous sensibiliser, à l'article 76 alinéa 2, à l'idée d'introduire la formation, la «Bildung», dans ce que nous demandons, au niveau de la constitution, à la radio et à la télévision comme contrat de prestations entre la culture, précisément, la formation, et la formation de l'opinion, la «Meinungsbildung», ainsi que la contribution au divertissement. Manifestement, il y a un besoin ici, et je vais essayer de vous donner deux raisons pour rester bref.

Vous connaissez les contraintes extraordinaires auxquelles sont soumis les médias que sont la radio et la télévision. Vous savez très bien, d'expérience personnelle, qu'il faut réduire les messages à l'essentiel: on vous demande qui est Dieu, et on vous donne à la rigueur 20 secondes pour répondre! Ce sont les contraintes de l'audimat, de la concurrence entre chaînes, de la privatisation, etc. C'est une contrainte que vous connaissez. Ce qui a peut-être échappé à votre attention, c'est que la mouture que la commission nous propose pour le contrat de prestations de ces médias est en retrait par rapport à ce que le Conseil fédéral nous a proposé en 1981 en matière constitutionnelle puisque, à l'époque, avec le divertissement, la culture et la formation de l'opinion, il y avait aussi la formation tout court. Mais, depuis lors, la SSR/SRG, s'est soumise à l'idée qu'il faut être dans le vent, et on a progressivement réduit l'offre de formation. Et j'en veux pour preuve que cette offre de formation qui, il n'y a pas si longtemps, il y a quelque deux ans, avait encore une division à la télévision alémanique qui s'appelait «Dramatik, Kultur, Gesellschaft, Familie und Bildung», a été supprimée. Cette partie du contrat de prestations a donc disparu.

Si je mets quelques efforts de conviction dans le propos que je vous tiens, c'est parce que j'ai eu l'occasion il y a quelques années de faire le calcul suivant, ceci d'après les données de la SSR/SRG, d'une part, et de l'instruction publique genevoise, d'autre part. Le résultat est assez intéressant et prouve que la formation devrait être incluse dans le contrat de prestations de ces médias. Car un ou une élève qui entre dans le circuit d'instruction genevois, à l'école enfantine, pour décrocher une maturité à l'âge de 19 ou 20 ans, aura passé plus de temps devant la radio et la télévision que devant un maître d'école. Je vous en fournirai la preuve quand vous voudrez. La conclusion que je tire, c'est que l'école la plus importante de Suisse est la radio et la télévision, et j'aimerais bien qu'elles fassent subsidiairement un effort de formation.

**Vallender Dorle** (R, AR), Berichterstatterin: Der Antrag Langenberger hat der Kommission nicht vorgelegen; er ist darum auch nicht diskutiert worden.

Wenn wir ihn genauer anschauen und überlegen, was Frau Langenberger in Absatz 2 ändern möchte, so ist es die Ergänzung, dass Radio und Fernsehen «zur Entfaltung von Kultur und Bildung beitragen». Man kann insofern sagen, dass es sich hier um einen speziellen Anwendungsfall der Kultur handeln soll.

Der Wortlaut, den uns der Bundesrat im Vorentwurf vorgelegt hatte, ist sehr eng am jetzigen Wortlaut orientiert. Insofern ist es ein kleines Ritzchen der Nachführung. Andererseits ist zu sagen, dass niemand etwas dagegen haben kann, wenn man sich am Fernsehen bildet.

Eine konkrete Empfehlung abzugeben ist schwierig, weil die Kommission diesen Antrag wie gesagt nicht diskutiert hat.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat hat sich bei Artikel 76 bewusst möglichst eng an Artikel 55bis der geltenden Bundesverfassung gehalten. Es handelt sich dort ja auch um einen relativ neuen Artikel; ich erinnere mich daran, weil ich damals Kommissionspräsident war. Er ist nur in wenigen marginalen Punkten redaktionell überarbeitet worden. Dies gilt insbesondere auch für den Leistungsauftrag in Absatz 2. Die von Frau Langenberger beantragte Ergänzung mit dem Begriff «Bildung» stört mich persönlich nicht. Wir gehen allerdings davon aus, dass die Bildung im Begriff «kulturelle Entfaltung» schon enthalten ist.

*Abs. 1, 3–5 – Al. 1, 3–5*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Langenberger	59 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	41 Stimmen

**Art. 77**

*Anträge der Kommissionen: BBl*  
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57i**

*Antrag der Kommission*  
Streichen

**Art. 57i**

*Proposition de la commission*  
Biffer

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Es folgt nun ein ziemlich umfangreicher Block von Artikeln. Um nicht als Unmensch in die Geschichte einzugehen und nachdem wir heute besser vorangekommen sind, als uns unsere Planung fürchten liess, schlage ich Ihnen vor, die Sitzung hier abzubrechen. – Sie sind ausnahmsweise einverstanden.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*  
*Le débat sur cet objet est interrompu*



## Vierte Sitzung – Quatrième séance

Mittwoch, 29. April 1998

Mercredi 29 avril 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Leuenberger Ernst (S, SO)

**Präsident:** Ich wünsche Ihnen einen guten Morgen und eröffne die Sitzung. Eine Bemerkung zur Tagesordnung: Die traktandierten Standesinitiativen «Schaffung einer schweizerischen Strafprozessordnung» werden erst nach der Behandlung von Teil C der Verfassungsreform beraten. Diesen Hinweis verdanke ich Frau Sandoz.

96.091

### Bundesverfassung. Reform Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)

A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)

#### Art. 78, 78a, 79, 79a, 80

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

#### Art. 81

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Maury Pasquier

Abs. 1abis

Der Bund und die Kantone bereiten die Kinder und Jugendlichen auf die Bürgerrechte vor, insbesondere auf das Stimm- und Wahlrecht, indem sie verschiedene Formen der Mitwirkung fördern.

Proposition Maury Pasquier

Al. 1abis

La Confédération et les cantons préparent les enfants et les jeunes à la citoyenneté et, notamment, à l'exercice du droit de vote, en encourageant diverses formes de participation.

**Gysin Remo (S, BS):** Beim Minderheitsantrag zu Artikel 78 Absatz 2 geht es um die Frage, welcher Grundschulunterricht unentgeltlich sein soll. Wenn Sie einen Blick auf die Fahne werfen, sehen Sie, dass der Bundesrat eine klare Unterscheidung vorgeschlagen hat. Er hebt hervor, dass der Grundschulunterricht lediglich an öffentlichen Schulen unentgeltlich sein soll. Das hindert natürlich Kantone, die grosszügiger sein wollen, nicht daran, ihre öffentliche Grundschule allenfalls privaten Trägern zu übertragen. Das findet in mehreren Kantonen statt.

Die Mehrheit der Kommission macht nun in der Formulierung überhaupt keinen Unterschied mehr zwischen öffentlich und privat. Die Minderheit befürchtet – mit Recht –, dass hier eine Ausweitung stattfindet, die eine Verpflichtung der Kantone

beinhalten könnte, auch private Schulen in jedem Fall finanzieren zu müssen. Hier ist die Möglichkeit einer offenen Interpretation kreierte worden. Wir glauben, dass bei der heutigen Finanzlage der Kantone Klarheit geschaffen werden muss und eine solche Unsicherheit mit einem möglichen Anspruch auf Privatschulen nicht existieren darf.

Deswegen geht unsere Minderheit auf den Entwurf des Bundesrates zurück. Sie will Klarheit. Die Option «privat» bleibt selbstverständlich offen. Es gibt keine Verpflichtung für die Kantone. Das ist der entscheidende Punkt.

Ich bitte Sie, der Minderheit und damit dem Entwurf des Bundesrates zu folgen.

**Schmid Samuel (V, BE):** Ich beantrage Ihnen namens der Minderheit I, sich bei Artikel 78a strikte ans Nachführungskonzept zu halten. Unser Antrag entspricht denn auch Artikel 78 Absatz 3 des Entwurfes des Bundesrates. In der Vernehmlassung war umstritten, wie weit das Bundesengagement in der Berufsbildung gehen solle. Das zeigt die besondere Sensibilität in diesem Bereich. Es ist auch nicht verwunderlich, weil eben Bund, Kantone und Gemeinden, aber auch Berufsverbände und Gewerkschaften von der Berufsbildung betroffen sind.

Im neuen Bericht zum Finanzausgleichsgesetz – das mag diese Sensibilität erhöht haben – wird sogar erwogen, die Berufsbildung zu kantonalisieren. Dies hat ebenfalls zum Teil heftige Reaktionen seitens Betroffener ausgelöst. Auch das Parlament hat sich im übrigen meines Wissens kürzlich in einem Vorstoss gegen diese Kantonalisierungstendenz ausgesprochen. Hier will nun die Kommissionsmehrheit nur noch die fakultative Bundeskompetenz vorsehen, indem man sagt, dass der Bund Vorschriften über die Berufsbildung erlassen könne. Das scheint mir problematisch zu sein. Die Minderheit I verpflichtet deshalb den Bund zur Gesetzgebung, was erhebliche Vorteile hat und gerade diesen Befürchtungen bezüglich der Kantonalisierung entgegentritt. Ich gebe zu, dass es in der Praxis mit der Interpretation und Abgrenzung des Begriffes «Gewerbe» gelegentlich Probleme gegeben hat, weil der Begriff auslegungsbedürftig ist.

Zum Gewerbe gehören heute nach unserem Dafürhalten Berufe der Produktion wie auch der Dienstleistung, und innerhalb dieser Dienstleistung – mindestens nach meinem Dafürhalten – u. a. auch Pflegeberufe. Ich vermag nicht einzusehen, weshalb in diesem Bereich ein selbständiges Unternehmen, das eine derartige Dienstleistung anbietet, nicht als Gewerbe anzusehen wäre. Mit anderen Worten: Wir interpretieren den Begriff weit.

Wenn der Rat nicht still die Kantonalisierung ermöglichen oder mindestens gestatten will, muss er der Minderheit I zustimmen und die Bundesverpflichtung zur Gesetzgebung im Berufsbildungsbereich bestätigen und damit auch dem Bundesrat zustimmen.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit I zu unterstützen.

**Gross Andreas (S, ZH):** Ich springe für Herrn Zbinden ein, der einen Todesfall in seiner Familie verarbeiten muss.

In Ergänzung zum Antrag der Minderheit Gysin Remo, in dem es vor allem um die Frage der Unentgeltlichkeit der allgemeinen Erstausbildung geht, geht es der Minderheit II (Zbinden) darum, dass die berufliche Erstausbildung mit der unentgeltlichen Grundausbildung zusammengefasst wird. Der Bund soll nicht dafür sorgen, dass sich die Leute ständig weiterbilden können – das ist eine andere Zielsetzung, die an einem anderen Ort als soziales Ziel Erwähnung findet –, sondern der Bund soll dafür sorgen, dass jeder Mensch ein solides Fundament bekommt, auf dem er sein Leben aufbauen kann. Das darf nicht nur die Primar- und Sekundarschule miteinbeziehen, dazu gehört auch die Berufsausbildung.

Es gehört zu einer der grössten Ungerechtigkeiten in unserer Gesellschaft, dass die einen das Privileg haben, vom Staat ganz anders gefördert zu werden, wenn sie sich dieses Fundament aneignen wollen. Wir dürfen dieses Fundament, welches das Leben sichert und tragen könnte, nicht zu einem Privileg werden lassen.

Deshalb bitte ich Sie, hier den Gedanken einzubeziehen, dass auch die berufliche Erstausbildung vom Bund gefördert wird, und zwar im Sinne eines Auftrages: Der Bund soll das nicht selber tun, er soll nur dafür sorgen.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit II (Zbinden) zu unterstützen.

**Vollmer Peter (S, BE):** Die Minderheit zu Artikel 79a beantragt Ihnen, explizit einen Statistikartikel aufzunehmen. Wenn Sie diesem Minderheitsantrag zustimmen, bereinigen wir gleichzeitig auch bereits eine Differenz zum Ständerat. Er hat einem solchen Statistikartikel (Art. 57c) ohne Opposition zugestimmt, und ich habe diese Fassung des Ständerates wörtlich übernommen. Das zeigt, dass mit diesem Statistikartikel nicht irgendwelche Kompetenzen an den Bund gezogen werden, die vorher bei den Kantonen waren. Sonst hätte der Ständerat einem solchen Artikel nicht ohne Gegenstimme zugestimmt.

Worum geht es sachlich? Wir haben selbstverständlich bereits heute Statistiken. Wir haben ein Bundesamt für Statistik und haben vor noch nicht allzu langer Zeit ein Bundesstatistikgesetz verabschiedet, das eine explizite Konkretisierung im Bereich der Statistik darstellt. Nun müssen wir uns fragen, wo die Verfassungsgrundlage dazu vorhanden ist.

Man hat die Verfassungsgrundlage für die Statistik bisher immer aus verschiedenen Artikeln abgeleitet. So gibt es beispielsweise in der geltenden Verfassung im Konjunkturartikel (Art. 31 quinquies) eine Bestimmung, dass man Daten erhebt (Abs. 5). Es gibt im Hydrologieartikel eine Bestimmung, und aus dem Forschungsartikel kann man das ableiten. In der neuen Verfassung, die wir jetzt beraten, ist im Konjunkturartikel diese explizite Erwähnung nicht mehr zu finden. Wir reduzieren so eine explizite Verfassungsgrundlage.

Trotzdem sei zugegeben: Der Bund hat Statistik gemacht; er hat das einfach ohne explizite Grundlage aus den Bundesaufgaben abgeleitet. Es ist eine ungeschriebene Kompetenz, wie wir das in anderen Bereichen auch haben. Ich meine aber – und auch der Ständerat hat diese Auffassung vertreten –, hier böte sich die Gelegenheit, eine klare Grundlage zu schaffen und dem Bund diesen Auftrag zu erteilen. Wir haben das auch im Bundesstatistikgesetz ausgeführt; dieses wurde ja letztlich auch gutgeheissen.

Wir möchten – das ist wichtig – dem Bund in Artikel 79a Absatz 2 auch eine Kompetenz zur Harmonisierung der verschiedenen amtlichen Register geben, damit der Aufwand bei der Statistik und bei der statistischen Erhebung möglichst gering gehalten werden kann. Dieser Absatz 2 mit der Harmonisierungskompetenz, bezogen auf die amtlichen Register, soll gerade auch die Privaten davon entlasten, auf Kantonsebene, auf Bundesebene, auf kommunaler Ebene unnötig viele statistischen Angaben liefern zu müssen. Dieser Artikel dient also nicht der Aufblähung der Statistiken. Man klagt ja etwa in der Wirtschaft, man müsse zu viele Daten erheben und sei bei den KMU nur noch mit dem Ausfüllen von Formularen beschäftigt. Hier geht es also nicht darum, dass wir diese Schleusen noch mehr öffnen, im Gegenteil: Es soll damit auch eine bessere Harmonisierung und Koordinierung stattfinden. Das ist gerade auch im Interesse der Wirtschaft und derjenigen, die sich vielleicht mit der Statistik nicht als Lieblingsfach auseinandersetzen.

Wir meinen also: Hier können wir eine gute Voraussetzung schaffen. Der Bundesrat kann zwar argumentieren, er habe das ohne explizite Verfassungsgrundlage bis jetzt schon getan. Wir sollten aber im Nachführungsprojekt diese Hierarchie der Kompetenzordnung, was festgeschrieben werden soll und was nicht, in diesem Bereich sinnvollerweise unserer übrigen Verfassungspolitik angleichen.

Ich bitte Sie deshalb, diesem Verfassungsartikel zuzustimmen. Ich glaube, die Bedeutung der Statistik in der gesamten Gesellschaft ist unbestritten gross, und sie verdient insofern auch in der Verfassung eine explizite Erwähnung.

Ich möchte Sie bitten, diesem Artikel zuzustimmen und gleichzeitig auch die Differenz zum Ständerat zu bereinigen.

Dann haben wir auch da bereits eine Arbeit vorweggenommen; es ist sinnvoll, das gerade jetzt zu tun.

Ich bitte Sie: Stimmen Sie dieser Minderheit zu!

**Gross Andreas (S, ZH):** Es geht beim Minderheitsantrag zu Artikel 80 um die Aufhebung einer alten, sehr stossenden Ungerechtigkeit in unserem Land, die darin besteht, dass die Stipendien in einigen Kantonen sehr grosszügig und in anderen Kantonen eher knausrig ausgerichtet werden. Es ist grundsätzlich auch in einem Bundesstaat, der zu seinem Föderalismus steht, stossend, dass die Lebenschancen und die Ausbildungschancen unterschiedlich sind – je nachdem, ob die Geburt zufällig in diesem oder jenem Kanton stattgefunden hat. Es geht hier nicht darum, dass der Bund allen gleich hohe Stipendien ausrichtet. Es geht auch nicht darum, dass sich der Bund diese Aufgabe der Kantone aneignet. Was hier verlangt wird, ist eigentlich das Minimum des Minimums. Der Bund soll das Recht bekommen, Grundsätze über die Unterstützung von Ausbildungswilligen durch die Kantone festzusetzen. Das heisst, dass der Bund Grundsätze aufstellt, die die Unterschiede nicht zu gross werden lassen.

Es wird nach wie vor Unterschiede geben, weil das Leben nicht in allen Gebieten der Schweiz gleich teuer ist, und diese Unterschiede sollen bei den Stipendien auch berücksichtigt werden. Sie dürfen aber nicht allzu krass werden, weil die Betroffenen nichts dafür können, wo zufällig der Ort ihrer Geburt liegt. Aus diesem Zufall darf keine Beeinträchtigung ihrer Ausbildung entstehen. Deshalb soll der Bund dafür sorgen, dass die Unterschiede nicht zu gross werden.

Ich bitte Sie auch, dieses Anliegen nicht falsch zu verstehen. Die Minderheit strebt keine Zentralisierung des Stipendienwesens an, sondern es wird angestrebt, dass der Bund seine Verantwortung wahrnimmt. Die Ausbildungsmöglichkeiten sollen in allen Teilen der Schweiz ähnlich sein. Die Differenzen dürfen nicht so gross sein, wie sie es heute beispielsweise zwischen einzelnen Berggebieten und Städten sind. Ich möchte Sie deshalb bitten, diesen sehr bescheidenen Antrag zu unterstützen; er geht viel weniger weit als das, was z. B. einzelne von Studenten lancierte Volksinitiativen in den letzten dreissig Jahren gewollt haben.

**Schlürer Ulrich (V, ZH):** Wir können unser kleines Seminar über die Nachführung der Bundesverfassung um einen kurzen Abschnitt ergänzen. Wir haben in Artikel 80 das festgehalten, was heute gilt, also nachgeführt, was heute gilt. In Artikel 81 führen wir Neues ein, indem wir dem Bund insbesondere die Kompetenz einräumen, für die ausserschulische Jugendarbeit tätig zu werden.

Es ist zweifellos etwas Schönes, mit einem Projekt antreten zu können, in welchem man sich sonnen und sagen kann, man sei jetzt auch für die Jugend und man wolle etwas für die Jugend tun; aber das Projekt hat nichts mit Nachführung zu tun. Es bringt etwas Neues, etwas Zusätzliches, und es hat, Herr Bundesrat Koller, auch nicht einfach eine gratis stattfindende Diskussion zum Inhalt, die interessant ist und neue Erkenntnisse bringt. Vielmehr bedeutet diese Neuerung die Schaffung von neuen Institutionen, von neuen Ämtern, die Kosten verursachen; allerdings: es besteht überhaupt kein Bedürfnis danach. Die ausserschulische Jugendarbeit ist bei den Kantonen bestens aufgehoben. Es gibt keine Beanstandungen; es gibt keine Reklamationen. Es sind keine Bemühungen feststellbar, an dieser Ordnung etwas zu ändern, weil Aufgaben von den Kantonen angeblich nicht erfüllt würden. Die Kantone erfüllen ihre Aufgaben; sie erfüllen sie gut, genau so, wie sie in den Kantonen eben anfallen. Es besteht nicht der geringste Grund dazu, im Bereich der ausserschulischen Jugendarbeit eine neue Bundeskompetenz zu schaffen, neue Bundesinstitutionen einzuführen, die zu Ämtern führen, die wieder in erster Linie für sich selber sorgen werden, weil für sie in diesem Land eigentlich überhaupt kein Bedarf besteht.

Ich bitte Sie also, wenigstens in dieser Frage ein Zeichen zu setzen – auch einmal ein Zeichen des Vertrauens in die Kantone, des Vertrauens in gut spielende Einrichtungen und Institutionen. Ich bitte Sie, davon abzusehen, jetzt wieder neue

Belastungen für den Bund einzuführen, die keinem Bedürfnis entsprechen, weil gar kein Bedarf dafür angemeldet worden ist.

**Maury Pasquier** (Liliane (S, GE): Les autorités politiques et les médias se relayent, après chaque week-end électoral, pour déplorer à qui mieux mieux le fort taux d'abstention qui s'est manifesté lors du vote et qui fait que, le plus souvent, le nombre d'abstentionnistes représente la majorité du corps électoral.

On évoque alors la météo, trop bonne ou trop mauvaise selon les circonstances, la complexité ou l'aspect trop technique du débat ou encore les intérêts contradictoires en présence. Mais on parle finalement trop rarement du désintérêt pour la chose publique ou de ce sentiment diffus, contre lequel il faut bien le dire on ne fait pas grand-chose, et qui, comme on l'entend souvent, se manifeste par: «De toute façon, ils font ce qu'ils veulent.»

Accorder la possibilité aux enfants et aux jeunes de s'exprimer le plus tôt possible à l'école, dans le quartier, dans la commune, dans les associations, sur les lieux de travail ou d'apprentissage et dans la famille, c'est leur permettre d'acquiescer ce sentiment d'appartenir à une communauté et d'avoir envie d'y contribuer en tant qu'adultes, non pas en opposition, mais en tant que partenaires. C'est la meilleure mesure concrète pour lutter contre l'abstentionnisme, pour repousser nos législatifs, nos partis politiques, nos associations, de forces vives. L'exercice des droits civiques par les jeunes est une condition sine qua non du renouvellement et du renforcement de la démocratie à laquelle nous tenons toutes et tous.

De plus, favoriser la participation des jeunes à la vie sociale est un moyen de prévention efficace. L'appartenance à un groupe et la possibilité de proposer des projets sont très motivantes pour des jeunes en perte d'identité. Ainsi, l'aménagement d'un environnement favorable à la participation facilite l'action, la prise en charge de projets et la prise de responsabilités chez les jeunes. Ces qualités sont essentielles pour innover et entreprendre, objectifs impératifs pour sortir la Suisse de la crise.

J'ajoute enfin que, si les associations sont actives dans ce domaine, il est important de souligner par une norme constitutionnelle que cette responsabilité intéresse l'Etat, car elle est garante du bon fonctionnement de l'Etat de demain.

Pour ces raisons, je vous prie d'accepter ma proposition.

**Zbinden** (Hans (S, AG): Ab und zu macht man sich, bevor man ein Votum hält, Gedanken darüber, ob es ein passendes Bild zu diesem Votum geben könnte. Ich will mit einem Bild beginnen. Sie alle haben früher einmal – in den letzten Jahren vielleicht weniger – ein Variété oder eine Zauberbude besucht. Dort gibt es eine Form von Künstlerinnen und Künstlern, die eine Aufgabe haben: Sie müssen Illusionen wecken; sie müssen Dinge zum Verschwinden bringen, Dinge wieder hervorzaubern, ob das Tauben, Hasen oder rote Tücher sind, spielt an und für sich keine Rolle. Das, was bei Artikel 78a geschieht – das muss ich dem Bundesrat vorwerfen –, ist auch eine Art Täuschungsmanöver. Weshalb?

Es geht hier um die Unentgeltlichkeit der beruflichen Erstausbildung, d. h. der allgemeinbildenden Erstausbildung im Rahmen der Universitäten, also über die Matura hinaus, und im nichtakademischen Bereich geht es um die Berufsbildung. Wir haben heute schon die Unentgeltlichkeit der beruflichen Erstausbildung! Klar müssen ab und zu Studierende und auch Lehrlinge ein Schulgeld oder Gebühren bezahlen, aber im wesentlichen werden diese Kosten entweder durch den Staat – Bund, Kantone, Gemeinden – oder die Wirtschaft bezahlt.

Wenn wir die Verfassung nachführen, müssen wir diesen Satz, den ich jetzt «hervorzaubern» muss, explizit in der Verfassung stipulieren. Ich bin in der ungemütlichen Lage, dass ich etwas bringen muss, das den Anschein erweckt, es ginge weiter. Dabei müssen wir hier etwas erwähnen, was der Bundesrat im Rahmen seiner seriösen Nachführung eigentlich hätte erwähnen müssen.

Einzelne von Ihnen – Sie haben ja ein gutes Gedächtnis – mögen sich noch erinnern: Ich hatte bei Artikel 33, bei den Sozialzielen, einen kleinen Erfolg. Die Mehrheit hat mitgeholfen, neben der Bildung auch die Ausbildung und die Weiterbildung unter die Sozialziele zu nehmen. Was ich jetzt bringe, ist nichts anderes als das finanzielle Pendant dazu.

Vor allem denjenigen hier im Saal, die sich stark für die Berufsbildung interessieren, möchte ich ans Herz legen, sich diesen Passus genauer anzuschauen.

In den nächsten Jahren wird nämlich die Berufsbildung massiv unter Druck kommen, wenn die Wirtschaft oder Teile der Wirtschaft nicht mehr bereit sein werden, ihren Teil an die Ausbildung zu bezahlen. Wünschen Sie, dass die Eltern der Lehrlinge in wenigen Jahren immer mehr Schul- oder Ausbildungsgelder bezahlen müssen? Das wollen wir nicht. Vor allem wäre es eine Ungerechtigkeit gegenüber all jenen, die eine Matura machen und an eine Universität gehen. Dort wird selbstverständlich mit öffentlichen Geldern bezahlt.

Wir sind in der Schweiz stolz darauf, dass wir ein Bildungswesen haben, das flächendeckend ist. Bis in die hintersten Regionen, im Maggiatal oder im Vallée de Joux, gibt es Schulhäuser, gibt es Ausbildungsmöglichkeiten, Berufsbildungsmöglichkeiten. Diese flächendeckende Ausbildung, die praktisch alle in die Ausbildung einbezieht, war jahrelang, jahrzehntelang eine Stärke von uns. Das ging nur, weil die erste Berufsbildung bezahlt war und die Bildungsinteressierten selbst nur einen kleinen Teil dazu beitragen mussten.

Ich möchte verhindern, dass wir in den nächsten Jahren in der Schweiz plötzlich die Zugangsmöglichkeiten nicht mehr gerecht verteilen können, weil die Schülerinnen und Schüler, die Berufsbildungsinteressierten, selbst ins Portemonnaie greifen müssen und selbst etwas bezahlen müssen.

Ich will hier nicht etwas Neues, sondern will, dass etwas, das de facto heute vorhanden ist, im Rahmen der Nachführung in der Bundesverfassung explizit ausgewiesen wird. Ich danke Ihnen herzlich, wenn Sie den zweiten, finanziellen Schritt ebenso mutig machen wie den ersten Schritt damals, als es darum ging, die Ausbildung bei den Sozialzielen zu berücksichtigen.

**Weigelt** (Peter (R, SG): Ich spreche zu Artikel 78. Der grundlegende Anspruch auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulbesuch entspricht geltendem Recht, auch wenn dieses Grundrecht in der geltenden Verfassung nicht als Grundrecht, sondern lediglich als Verpflichtung für die Kantone formuliert ist. Die FDP-Fraktion begrüsst es daher, dass dieses wesentliche Grundrecht in den vorliegenden Verfassungsentwurf aufgenommen worden ist.

Die FDP-Fraktion ist jedoch mit dem Antrag der Minderheit Gysin Remo bezüglich Beschränkung der Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichtes auf den öffentlichen Bereich nicht einverstanden. In der geltenden Verfassung besteht die Verpflichtung für die Kantone nur darin, für einen ausreichenden Grundschulunterricht besorgt zu sein. Es besteht jedoch keine Verpflichtung, öffentliche Schulen zu führen. Daraus ist abzuleiten, dass der Schulbesuch in einer Privatschule ebenfalls unentgeltlich sein muss, wenn kein öffentliches Schulangebot zur Verfügung steht. In diesem Fall nimmt die Privatschule nämlich eine staatliche Aufgabe wahr, was sich u. a. auch in entsprechenden Auflagen – insbesondere bezüglich konfessioneller Neutralität und weiterer Grundrechte – manifestiert.

Im weiteren ist darauf zu verweisen, dass im vorliegenden Verfassungsentwurf in Artikel 31 Absatz 2 festgehalten wird, dass derjenige, der staatliche Aufgaben wahrnimmt, an die Grundrechte gebunden ist und zu ihrer Verwirklichung beizutragen hat. Aufgrund dieser Überlegung ist die Einschränkung gemäss dem Antrag der Minderheit Gysin Remo weder zweckdienlich noch stimmt sie mit dem vorliegenden Verfassungsentwurf überein.

Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen daher Zustimmung zum Antrag der Mehrheit der Kommission. Im Sinne der Verhandlungseffizienz gebe ich an dieser Stelle auch unsere Meinung zu Artikel 78a bekannt. Die FDP-Fraktion empfiehlt auch dort Zustimmung zum Antrag der Mehrheit der Kommission.

**Präsident:** Die liberale Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei den Artikeln 78, 79a und 80 die Mehrheit unterstützt, beim Artikel 81 die Minderheit Schlier.

**Hafner Ursula (S, SH):** Ich spreche zum Antrag Maury Pasquier zu Artikel 81. Vor ein paar Jahren haben wir das Stimmrechtsalter auf 18 Jahre herabgesetzt. Von links bis rechts war eine grosse Mehrheit, auch in der Bevölkerung, der Meinung, die Jugendlichen sollten die Gestaltung unserer Gesellschaft aktiv mitbestimmen können.

Ich war damals Präsidentin der Eidgenössischen Kommission für Jugendfragen und wurde immer wieder gefragt, warum sich denn die Jugendlichen nicht mehr für Politik interessieren. Offensichtlich wird das leider verbreitete politische Desinteresse der Jungen als Problem wahrgenommen, für das man Lösungen finden muss. Es genügt nicht, einfach darauf hinzuweisen, dass auch die Stimmbeteiligung der Erwachsenen zu wünschen übrig lässt, oder aufzuzeigen, dass es auch sehr engagierte Jugendliche gibt, die dort politisch aktiv werden, wo sie sich betroffen fühlen. Ich denke etwa an die Jungen, welche die Initiative «Ja zu Europa» eingereicht haben.

Unser Ziel muss sein, dass bei mehr, bei möglichst vielen jungen Menschen das Interesse an unserer Demokratie geweckt wird. Echtes Interesse kann nicht etwas Abstraktes sein, es baut auf Erlebnissen auf. Deshalb müssen die Jungen schon früh erleben, dass ihre Ideen und ihre Meinungen gefragt sind, dass sie wirklich dazugehören. Es geht uns in diesem Sinne auch darum, dass mehr junge Menschen ihre Ohnmachtsgefühle überwinden und sich eine aktive Rolle in der Gesellschaft zutrauen und sie auch übernehmen wollen. Dafür muss auf allen Ebenen etwas getan werden. Ein guter Weg dazu ist es, die Teilnahme der Jungen an Entscheidungen in ihrem Lebensbereich rechtzeitig zu fördern.

Die sportliche Ausbildung ist uns einen Artikel in der Bundesverfassung wert. Was für den Sport recht ist, soll uns für die politische Teilnahme billig sein. Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Maury Pasquier zu unterstützen.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** A l'article 78, la minorité Gysin Remo voudrait que l'on mentionne spécialement le secteur public en ce qui concerne l'accès gratuit à l'enseignement. Pour la commission, le souci exprimé par la minorité n'existe pas, c'est-à-dire que nous ne craignons pas que la solution choisie puisse entraîner des charges supplémentaires pour les collectivités publiques. L'essentiel est qu'un enseignement gratuit soit accessible. Mais il n'y a pas d'obligation, comme l'a dit M. Weigelt, pour les collectivités publiques de diriger nécessairement elles-mêmes les écoles. Elles peuvent aussi faire appel au secteur privé. Ce qui est nécessaire, c'est qu'en l'absence d'une offre du secteur public, une possibilité soit offerte gratuitement par des écoles privées. Mais si des solutions privées sont offertes à côté des possibilités officielles d'école gratuite, rien n'oblige le canton ou la commune à payer.

La commission, par 21 voix contre 9, vous invite à rejeter la proposition de minorité Gysin Remo.

A l'article 78a, le rapporteur de langue allemande, Mme Vallender, vous donnera les arguments de la commission qui vous invite à rejeter, par 14 voix contre 10, la proposition de minorité I et, par 19 voix contre 11, la proposition de minorité II.

La commission a également rejeté, par 18 voix contre 10, la proposition de minorité Vollmer sur la question de la statistique à l'article 79a. On peut estimer que la compétence en la matière est une compétence non écrite qui découle des besoins d'autres matières connexes où il est nécessaire, pour pouvoir exécuter les mandats, de recourir à des données chiffrées. D'autre part, la recherche scientifique, qui doit bien sûr être soutenue, est mentionnée à un autre endroit. Il pourrait effectivement y avoir quelques problèmes de compétence avec les cantons, mais jusqu'à présent ils ont toujours pu être réglés.

Il est vrai qu'on pourrait se demander si l'adoption, à l'article 3, de la proposition de minorité Lachat qui prévoit que

les compétences attribuées à la Confédération fassent l'objet d'une attribution explicite, ne justifierait pas qu'en matière de statistique, on accorde ou on donne une telle compétence explicite. En tout cas, la majorité de la commission ne conteste nullement la nécessité de la statistique. D'autre part, personne non plus ne souhaite donner une ampleur démesurée à ce secteur.

A l'article 80, la commission vous propose de rejeter, par 22 voix contre 12, la proposition qui voudrait arrêter des principes pour le soutien financier, c'est-à-dire pour les bourses d'études. La majorité de la commission a estimé que c'était une ingérence dans les compétences cantonales qu'il ne fallait pas admettre dans le cadre de la mise à jour de la constitution.

En ce qui concerne l'article 81, il faut d'abord signaler une erreur dans le dépliant puisque ce dernier vous indique que la minorité soutient la solution du Conseil des Etats, c'est-à-dire «biffer». Cela n'est pas tout à fait correct, car le Conseil des Etats veut biffer l'article 81 pour reprendre à l'article 57e le même libellé que celui de la proposition de la majorité de notre commission, alors que la minorité, elle, veut biffer cet article définitivement, quel que soit le numéro qu'on pourrait lui attribuer.

La majorité de la commission est pour le maintien de cet article, et part de l'idée que l'on peut admettre que la Confédération ait les compétences en la matière, notamment pour favoriser les activités extrascolaires. La base constitutionnelle actuelle, il est vrai, n'est pas écrite, mais elle découle de la compétence non écrite de la promotion de la culture que possède la Confédération. Il y a aussi une loi fédérale concernant l'encouragement des activités de jeunesse extrascolaires qui prévoit des mesures de promotion en faveur des jeunes.

Je vous invite donc à soutenir la proposition de la majorité de la commission.

Enfin, la proposition Maury Pasquier, qui n'a pas été présentée en commission, voudrait que la Confédération et les cantons préparent les enfants et les jeunes à la citoyenneté et prennent des mesures dans ce sens. Néanmoins, il peut s'agir là encore d'un aspect qui ne mérite pas d'être traité au niveau fédéral et pour lequel il y a suffisamment de possibilités de le régler par d'autres moyens. Il faut se poser la question de savoir si on n'entre pas là en conflit avec les compétences cantonales.

**Präsident:** Die CVP-Fraktion unterstützt bei den Artikeln 78 bis 81 durchwegs die Mehrheit der Kommission.

**Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin:** Artikel 78a, der neu den Titel «Berufsausbildung und Hochschulen» trägt, soll nach dem Willen der Kommissionmehrheit in Absatz 1 dem Bund das Recht geben, über die gesamte Berufsbildung legislieren zu können.

Die Minderheit I (Schmid Samuel) möchte dagegen keine Ausweitung der Bundeskompetenz über die sogenannten Biga-Berufe hinaus festschreiben, auch nicht mit einer Kann-Formulierung. Der Antrag unterlag mit 17 zu 6 Stimmen, da die Mehrheit auch andere, z. B. pflegerische Berufe in die Kompetenz des Bundes stellen möchte.

Die Minderheit II (Zbinden) will mit einem Absatz 3 die grundsätzliche Unentgeltlichkeit der beruflichen und allgemeinbildenden Erstausbildung einführen. Obwohl die Idee, für die schulische und berufliche Ausbildung gleich lange Spiesse zu schaffen, an sich richtig und daher sympathisch ist, lehnt die Kommissionmehrheit diesen Antrag ab. Dafür waren die folgenden Überlegungen wegleitend:

1. Die Begriffe «Erstausbildung» und «allgemeinbildend» sind rechtlich nicht klar fassbar.
2. Die Ausbildung bis zur Matura stellt keine Berufsausbildung dar.

Die Kommission fasste den Entscheid mit 19 zu 11 Stimmen. Zu Artikel 80 Absatz 2bis, Antrag der Minderheit Gross Andreas: Der Antrag will dem Bund das Recht geben, Regeln für die Kantone aufzustellen und vor allem die Diskrepanzen im Stipendienwesen abzubauen, die sich zwischen den Kantonen wegen ihrer unterschiedlichen finanziellen Stärke er-

geben. Die Kommission lehnte es mit 22 zu 12 Stimmen ab, dem Bund in diesem Gebiet neu die Kompetenz zur Rahmengesetzgebung zu geben, da dies den Rahmen einer Nachführung bei weitem sprengen würde. Dieses Argument wiegt um so schwerer, als dies zugleich ein Eingriff in die Autonomie der Kantone wäre.

Artikel 81: Die Mehrheit Ihrer Kommission möchte den Jugendlichen einen speziellen Artikel widmen und Bund und Kantone verpflichten, deren besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen Rechnung zu tragen. Dabei ist zwischen Kindern und Jugendlichen zu differenzieren. Absatz 1 entspricht dem Vorentwurf des Bundesrates. Ihre Kommission hat bei Artikel 81 die Fassung des Ständerates von Artikel 57e grossmehrheitlich angenommen und trägt damit auch den Anliegen der Jugendverbände Rechnung. In diesem Sinne bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit Schlüer auf Streichung abzulehnen.

Zum Antrag Maury Pasquier auf Einfügung eines Artikels 1abis bei Artikel 81 ist zu sagen, dass die politische Ausbildung, die Ausbildung der Jugendlichen und Kinder zu politischen Stimmbürgern, grundsätzlich ein Problem ist, das die Schulhoheit der Kantone tangiert. Daher ist die politische Ausbildung auch Teil der Lehrplangestaltung in den Kantonen und untersteht damit ihrer Hoheit. Auf freiwilliger Ebene wird in den einzelnen Kantonen sehr viel gearbeitet, z. B. auf der Basis von kantonalen Jugendparlamenten. Diese werden auch von den Kantonen gefördert.

Der Antrag Maury Pasquier lag der Kommission nicht vor. Allerdings ist aus Sicht der Kommission zu sagen, dass die Annahme des Antrages Maury Pasquier die Nachführung der Bundesverfassung bei weitem sprengen würde. Ich empfehle Ihnen daher, den Antrag abzulehnen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es wird uns allen bewusst, dass wir hier im Rahmen der nachzuführenden Bundesverfassung keine bildungspolitische Diskussion führen können, so erwünscht und notwendig das vielleicht auch wäre. Ich bin überzeugt, dass wir uns aus zwei Gründen auch hier an das Konzept halten sollten; denn erstens geht es hier um heikle Abgrenzungen der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen, und zweitens hätten natürlich rechtspolitische Neuerungen in diesem Bereich sofort auch entsprechende Kostenfolgen. Es würde sich dann meines Erachtens sogar das Problem der Ausgabenbremse stellen. Wir haben diese Problematik bewusst nie in den Raum gestellt, weil sich der Bundesrat eben sehr streng an den Nachführungsauftrag des Parlamentes gehalten hat.

Nun möchte ich zu den einzelnen Artikeln wie folgt Stellung nehmen:

Zunächst zu Artikel 78. Nach Artikel 27 Absatz 2 der Bundesverfassung ist der Unterricht an öffentlichen Schulen unentgeltlich. Im Vorentwurf haben wir diese Formulierung deshalb bewusst übernommen, Ihre Kommission hat die Norm verallgemeinert und spricht generell vom «unentgeltlichen Grundschulunterricht». Die Minderheit Gysin Remo beantragt nun einen Text, der wieder näher beim geltenden Recht steht. Die Fassung der Kommissionsmehrheit könnte eine materielle Ausweitung bedeuten, indem die Kantone gezwungen würden, Privatschulen für den unentgeltlich angebotenen Unterricht zu entschädigen, auch wenn dieser Einzelfall wegen der konkreten Schulstruktur aus ökonomischer Sicht vielleicht keinen Sinn macht. Heute kann sich ein Kanton dagegen damit begnügen, unentgeltlichen Unterricht bloss in öffentlichen Schulen anzubieten. Wer aber heute freiwillig auf der Grundschulstufe in eine Privatschule geht, hat nach heutigem Recht keinen Anspruch auf Unentgeltlichkeit. Anders ist dies nur dann, wenn ein Gemeinwesen keine eigene Schule führt und die Kinder deshalb auf den Besuch einer Privatschule angewiesen sind. Ich ziehe deshalb die Lösung der Minderheit Gysin Remo in diesem Punkt vor, bin dann allerdings der Meinung, dass wir im Rahmen der Differenzbereinigung oder auch der Redaktionskommission wieder die ursprüngliche Terminologie «an öffentlichen Schulen» aufnehmen sollten. Nun zur Berufsbildung und zu Artikel 78a: Gerade hier ist die Verlockung gross, und die Notwendigkeit einer Grundsatzdis-

kussion wäre wohl besonders wichtig und nötig, aber ich glaube, dass wir uns bewusst auf die Nachführung, d. h. auf die anerkannte Rechtspraxis, beschränken müssen. Insofern habe ich gegenüber den Formulierungen der Mehrheit der Kommission Bedenken, denn wenn Sie die Vernehmlassung anschauen, die wir in der Botschaft auf Seite 278 wiedergegeben haben, dann ist die Frage einer umfassenden Bundeskompetenz im Bereich der Berufsbildung nach wie vor strittig. Es gibt bei einigen Berufen leider unerfreuliche Abgrenzungsprobleme, aber ich darf Sie daran erinnern, dass beispielsweise im Rahmen des Finanzausgleiches ein Vorschlag sogar dahingeht, die Berufsbildung zu kantonalisieren.

Deshalb bin ich davon überzeugt, dass die nachgeführte Bundesverfassung nicht der Ort sein kann, an welchem diese kontroverse rechtspolitische Frage entschieden werden kann. Das gehört in das andere Reformpaket, in den Finanzausgleich. Im Finanzausgleichspaket ist es zweifellos notwendig, hier grössere Klarheit zu schaffen. Wir sind im Rahmen der nachzuführenden Bundesverfassung wohlberaten, wenn wir uns möglichst eng an den geltenden Verfassungstext – das ist Artikel 34ter der Bundesverfassung – halten. Ich würde Ihnen daher empfehlen, der Minderheit I (Schmid Samuel) zuzustimmen.

Zur Minderheit II (Zbinden): Sie möchte den Bund dazu verpflichten, für eine unentgeltliche berufliche und allgemeinbildende Erstausbildung zu sorgen. Ich habe Ihre Wortwahl sehr wohl gehört, Herr Zbinden. Es kann sein – ich bin kein Bildungspolitiker –, dass Ihr Minderheitsantrag, wie Sie es gesagt haben, sogar dem heute faktischen Zustand entspricht. Aber er ist nicht anerkannte Rechtspraxis. Anerkannte Rechtspraxis ist allein der unentgeltliche Grundschulunterricht. Wir müssen uns meines Erachtens an diese strenge Nachführungspraxis halten. Deshalb muss ich Ihnen diesen Antrag zur Ablehnung empfehlen.

Zu Artikel 79a: Der Ständerat hat oppositionslos einen neuen Statistikartikel verabschiedet, der den Bund dazu verpflichtet, die notwendigen statistischen Daten zu erheben. Der Bund wird zudem dazu ermächtigt, Vorschriften über amtliche Register zu erlassen, die dem Ziel dienen, den Erhebungsaufwand für die Betroffenen möglichst gering zu halten. Ihre Kommission hat den Antrag der Minderheit Vollmer leider abgelehnt.

Ich möchte Sie bitten, diese Frage noch einmal zu erwägen, denn der Bund erhebt heute zahlreiche statistische Daten. Das Bundesamt für Statistik ist eines der grössten Bundesämter, die wir haben. Die herrschende Rechtslehre geht dahin, dass der Bund überall dort eine Kompetenz für Statistik hat, wo er Sachkompetenz hat.

Wieso unterstütze ich diesen Statistikartikel? Nicht nur, damit wir möglichst rasch zu einer Einigung mit dem Ständerat kommen, sondern weil es uns angesichts der Bedeutung der Statistik auch ein Gebot der Transparenz zu sein scheint, derart umfangreiche und wichtige Staatsaufgaben wie die Führung der Statistik in der Bundesverfassung gesondert auszuweisen. Wir brauchen die Statistik als Basis für unsere Politik. Der Bund braucht sie zur Erfüllung seiner Aufgaben. Die Forschung braucht sie, und auch die Wirtschaft ist auf Statistiken angewiesen.

Hier setzt nun der neue Artikel ein. Dabei muss klar sein, dass Daten möglichst effizient erhoben werden, denn nur so lässt sich der Aufwand für die Betroffenen minimieren. Es macht wirklich keinen Sinn, wenn der Bund Daten, die in kantonalen Registern bereits vorhanden sind, selbst erheben muss. Solche bereits vorhandenen Daten müssen aber, damit sie effizient weiterverarbeitet werden können, in einer bestimmten Qualität vorliegen. Mit Absatz 2 des vorgeschlagenen Statistikartikels wird der Bund in die Lage versetzt, künftig Vorschriften mit Bezug darauf, wie amtliche Register zu führen sind, zu erlassen. Sie brauchen keinerlei Angst zu haben, dass wir aufgrund dieses Artikels mehr statistische Erhebungen machen wollen. Die Vorschrift enthält zwei Schranken: Zum einen soll der Bund nur notwendige statistische Daten erheben, und zum anderen kann er harmonisierende Vorschriften erlassen, um den Erhebungsaufwand möglichst gering zu halten.

Ich möchte Sie daher bitten, diesem neuen Statistikartikel im Sinne des Beschlusses des Ständerates zuzustimmen.

Nun komme ich zu Artikel 80, zu den Ausbildungsbeihilfen: Sie kennen die Bedeutung der Bildung und der Chancengleichheit mit Bezug auf die Bildung in unserem Staat. Die Schulhoheit der Kantone wollen wir mit Artikel 80 nicht in Frage stellen. Der Bund ergreift nur dort eigene Massnahmen, wo es einer Ergänzung kantonaler Massnahmen bedarf, um Lücken zu füllen. Eine materielle Stipendienharmonisierung kann der Bund, gestützt auf diesen Artikel, nicht erlassen. Das ist auch der Grund, weshalb ich Ihnen den Antrag der Minderheit Gross Andreas zur Ablehnung empfehlen muss. Es würde sich bei dieser – wenn auch sehr offen gehaltenen – Harmonisierungsvorschrift eindeutig um eine materielle Neuerung handeln, die in die kantonale Schulhoheit eingreifen würde. Solange wir am Föderalismus im Schulwesen festhalten, geht es unseres Erachtens vor allem im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung nicht an, über harmonisierende Vorschriften in die kantonale Schulhoheit einzugreifen.

Ich empfehle Ihnen den Antrag der Minderheit Gross Andreas daher zur Ablehnung.

Schliesslich noch zu Artikel 81, Jugend- und Erwachsenenbildung: Es ist zuzugeben, Herr Schlüer, dass sich die heutige Bundestätigkeit auf diesem Gebiet auf eine ungeschriebene Bundeskompetenz stützt. Wir haben das in der Botschaft transparent gemacht. Sowohl die ausserschulische Arbeit mit Jugendlichen als auch die Erwachsenenbildung sind in der geltenden Verfassung nicht ausdrücklich verankert. Die Förderung dieser Bereiche entspricht jedoch gelebter Verfassungswirklichkeit. Als gesetzliche Grundlage dienen insbesondere das Jugendförderungsgesetz, das eine Eidgenössische Kommission für Jugendfragen und die Förderung von Trägerschaften der ausserschulischen Jugendarbeit vorsieht, sowie das Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport.

Es handelt sich hier im Sinne der Kodifizierung einer ungeschriebenen Verfassungskompetenz also klar um eine Nachführung. Diese Bundesgesetze müssen ja eine Grundlage haben, sonst müssten Sie konsequenterweise auch die Aufhebung dieser Bundesgesetze beantragen.

Ich stelle zu diesem Bereich allerdings abschliessend fest, dass wir bei der Förderung der Jugendlichen nach Ihren bisherigen Beschlüssen jetzt «un certain désordre» haben. Auf der einen Seite haben Sie sogar ein direkt durchsetzbares Sozialrecht in Artikel 11a beschlossen. Das geht dem Bundesrat eindeutig zu weit.

Dieser Artikel 81 geht viel weniger weit. Er geht übrigens auch weniger weit als der Antrag Maury Pasquier, der eine Pflicht vorsieht, dem wir aber auch nicht zustimmen können. Wenn Sie als Parlament in diesem Bereich früher aufgrund einer ungeschriebenen Kompetenz Gesetze erlassen haben, dann ist es jetzt doch nicht mehr als logisch und konsequent, wenn Sie diese Praxis in der Verfassung auch ausdrücklich anerkennen.

**Schlüer** Ulrich (V, ZH): Herr Bundesrat, Sie erlauben mir, etwas hartnäckiger nach dem Prinzip der Nachführung zu fragen. Wir stellen fest, dass der Bund Einrichtungen realisiert hat, für die ihm im Grunde genommen die Verfassungsgrundlage fehlte. Jetzt muss das korrigiert werden. Ist Nachführung in diesem Sinn einfach Fehlerkorrektur?

**Koller** Arnold, Bundesrat: Nein, Nachführung ist eben auch Kodifizierung bisher ungeschriebenen Verfassungsrechtes aufgrund unbestrittener Behördenpraxis. Sie, das Parlament, haben dieses Bundesgesetz verabschiedet, wohl wissend, dass es keine ausdrückliche Verfassungsbestimmung gibt. Wir nehmen also nichts anderes auf, als das, was Sie selber beschlossen haben.

**Zbinden** Hans (S, AG): Ich möchte Herrn Bundesrat Koller eine Frage stellen: Gestern haben wir miterlebt, dass aus CVP-Kreisen Vorstösse kamen, die eindeutig über die Nachführung hinausgehen und die zum Teil Rückschritte verlang-

ten. Ich habe vorhin einen Antrag gestellt, der darauf hinausläuft, dass man die Verfassung der heutigen Wirklichkeit anpasst, dem, was de facto vorliegt, im Sinne der Nachführung. Ich weiss nun nicht mehr – und ich könnte mir vorstellen, dass es anderen Kolleginnen und Kollegen gleich geht – welches Nachführungskonzept Sie wirklich haben. In einzelnen Fällen sind Sie durchaus bereit, solche Anträge nicht gerade zu unterstützen, aber zu sagen, das entspreche eigentlich Ihrem Konzept; wenn dann jedoch ein Antrag kommt, der verlangt, dass de facto der Nachführung entsprochen werden soll und dass dies schriftlich fixiert wird, dann sind Sie dagegen. Ich weiss im Moment nicht mehr genau, welches Nachführungskonzept Sie haben. Wären Sie so freundlich und würden Sie uns das ganz klar darlegen, damit wir wissen, wie wir in der weiteren Debatte vorgehen sollen?

**Koller** Arnold, Bundesrat: Herr Zbinden, Sie scheinen gestern nicht gut zugehört zu haben. Ich habe nämlich auch Vorschläge, die aus den Reihen meiner eigenen Partei kamen, die vom Nachführungskonzept des Bundesrates abwichen, konsequent bekämpft. Sie können mir keinen einzigen Vorschlag nennen, den ich nicht bekämpft hätte. Aber ich habe leider, wie es halt auch einem Bundesrat gelegentlich geht, nicht immer durchschlagenden Erfolg. Im ganzen bin ich zwar nach wie vor zufrieden.

Im übrigen sollte man jetzt auch nicht beginnen, Schuld zu verteilen. Es handelt sich ja um Differenzen zum Ständerat, und wir haben noch eine grosse Chance – davon bin ich überzeugt –, sie im Sinn des konsequenten Nachführungskonzeptes zu bereinigen.

Das Nachführungskonzept des Bundesrates, das wir in jedem Artikel in der Botschaft dargelegt haben, ist folgendes: Wir gehen grundsätzlich von der geltenden Verfassung aus. Wo sich «para constitutionem» eine weitergehende, allgemein anerkannte Behördenpraxis entwickelt hat, nehmen wir dieses ungeschriebene Verfassungsrecht in die nachgeführte Verfassung auf. Das haben wir mit Stringenz durchgeführt. Man hat mir bis jetzt noch in keinem einzigen Fall nachweisen können, dass ich, meine Verwaltung oder meine Experten diesbezüglich nicht konsequent gewesen wären.

Wenn Sie aber schon anfangen, Schuld zu verteilen, muss ich festhalten, dass man sich gerade in Ihrem politischen Lager in sehr vielen Fragen nicht konsequent an dieses Konzept gehalten hat.

*Art. 78 Abs. 1, 3–5 – Art. 78 al. 1, 3–5  
Angenommen – Adopté*

*Art. 78 Abs. 2 – Art. 78 al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	96 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	63 Stimmen

*Art. 78a Abs. 1 – Art. 78a al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit I	84 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	73 Stimmen

*Art. 78a Abs. 2 – Art. 78a al. 2  
Angenommen – Adopté*

*Art. 78a Abs. 3 – Art. 78a al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	89 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	71 Stimmen

*Art. 79*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 79a***Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit  
Für den Antrag der Mehrheit

96 Stimmen  
64 Stimmen

**Art. 80 Abs. 1, 2 – Art. 80 al. 1, 2**  
*Angenommen – Adopté*

**Art. 80 Abs. 2bis – Art. 80 al. 2bis**

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit

108 Stimmen  
56 Stimmen

**Art. 81**

**Präsident:** Der Antrag Maury Pasquier bezieht sich auf einen neuen Absatz 1abis.

*Abstimmung – Vote**Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag Maury Pasquier

100 Stimmen  
63 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit

104 Stimmen  
55 Stimmen

**Präsident:** Damit sind die Artikel 57a bis 57e gestrichen. Mit der Zustimmung zu Artikel 82 entfällt auch Artikel 57f.

**Art. 57a–57e**

*Antrag der Kommission*  
Streichen

**Art. 57a–57e**

*Proposition de la commission*  
Biffer

*Angenommen – Adopté*

**Art. 82**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57f**

*Antrag der Kommission*  
Streichen

**Art. 57f**

*Proposition de la commission*  
Biffer

*Angenommen – Adopté*

**Art. 83**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Art. 83a**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Berberat**Abs. 1*

Bund und Kantone fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften; zu diesem Zwecke achten die Kantone darauf, dass die neben der Amtssprache des Kantons oder des betreffenden Gebietes unterrichtete Zweitsprache eine Landessprache ist.

*Antrag Leuba*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates (Art. 57h)

*Proposition Berberat**Al. 1*

La Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques; dans ce but, les cantons veillent à ce que la deuxième langue enseignée, après la langue officielle du canton ou de la région concernée, soit une des langues nationales.

*Proposition Leuba*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats (art. 57h)

**Ostermann Roland (G, VD):** Il serait difficile de cacher qu'en proposant son amendement à l'article 83 alinéa 2, la minorité avait sous les yeux l'article 82 où l'on dit que «la Confédération encourage le sport, en particulier la formation». Je déclare donc courageusement mes intérêts: je fais partie de l'équipe de football de notre Conseil, je ne fais pas partie du chœur gouvernemental! Et pourtant, ce sont bien les activités artistiques que j'aimerais défendre. D'autres que moi viendront dire ici l'importance qu'a, que peut ou que devrait avoir la vie artistique dans notre pays. Ils insisteront aussi sur l'importance qu'il faut accorder, parallèlement au sport, aux activités artistiques dans la formation des jeunes. C'est bien ce souci qu'expriment les exigences de la maturité fédérale, qui imposent un enseignement sportif et artistique. Mais, au niveau de la Confédération, un abîme sépare ces deux éléments de formation. Notre ambition n'est pas de le combler, mais d'en venir à un peu de décence. Dans ce qui suit, comme je l'ai fait plus haut, je n'utiliserai que le terme d'«expression artistique» et pas «artistique et musicale»: le premier terme me paraît contenir le second qui n'est apparu dans notre proposition qu'en raison de la version allemande où l'on m'a dit le juger indispensable. Que n'est pas la proposition de minorité?

– Ce n'est pas une violation d'une votation populaire qui a conduit au refus du pour-cent culturel. Mais ce n'est pas parce qu'on n'a pas voulu ouvrir largement son porte-monnaie qu'il faut sortir une mitrailleuse chaque fois que la notion culturelle apparaît dans une proposition.

– Elle ne cache pas la volonté d'obtenir les mêmes crédits que ceux qui sont alloués au sport, et qui permettent d'agrandir des stades dont la pleine capacité ne sera utilisée que quatre à cinq heures par année.

– Elle ne tente pas d'imposer aux cantons des normes qui les obligeront à construire des salles qui, à l'image de celles de gymnastique, rendent parfois très délicate la construction d'une école.

– Il ne s'agit pas d'instituer une culture fédérale, ni de dessaisir les cantons de leurs prérogatives.

Mais, cette proposition:

– doit concourir à faire reconnaître la valeur de l'action engagée par les milieux artistiques en faveur de la population. Faut-il rappeler que le Conseil suisse de la musique regroupe 500 000 pratiquants de la musique?;

– tend à montrer que la vie artistique jouit de la même estime que le sport et le cinéma qui ont trouvé place dans notre constitution. La Confédération devrait pouvoir collaborer à la mise en place d'un mouvement «Jeunesse et musique», à l'image, allégée peut-être, du mouvement «Jeunesse et sport»: il correspond à une nécessité et aurait certainement des effets bénéfiques sur la formation de ceux qui s'engagent dans une activité musicale, comme d'autres s'engagent dans une activité sportive. Une telle institution permettrait d'offrir l'encadrement indispensable;

– permettrait aussi de favoriser le développement de talents qui ne trouvent pas forcément tout ce qu'il leur faut dans le cadre cantonal;

– mettrait fin à une hypocrisie qui fait trop souvent dire qu'on voudrait bien faire quelque chose pour telle cause artistique, mais qu'on ne le peut pas faute de mandat constitutionnel.

Enfin, faut-il rappeler que lorsqu'on veut agrémenteur une cérémonie dans cette salle, c'est à une production artistique et

non gymnique que nous recourons? Cela doit nous inciter à reconnaître constitutionnellement l'importance que revêtent la formation et l'activité artistiques. L'article qui vous est proposé les met en perspective avec d'autres dont nous ne contestons pas la présence dans la constitution, comme le sport et le cinéma.

Nous avons un ministre des sports, nous le savons. Faisons en sorte que la culture ait droit à plus qu'un ministère «in partibus»!

**Jutzet Erwin (S, FR):** J'ai développé, hier et avant-hier, sept propositions d'amendement; j'ai été mis parfois en minorité. J'en développe une huitième. Et cette fois, j'essayerai de vous convaincre en français, non pas parce que je serais particulièrement superstitieux, mais tout simplement parce que ma proposition concerne les cantons bilingues et trilingues, et qu'il me paraît judicieux dès lors de vous parler dans les deux langues.

Avec 12 cosignataires, je vous propose l'introduction, à l'article 83a, de l'alinéa 1bis suivant: «La Confédération soutient les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières.» Vous allez me dire: «Ah, vous voulez de l'argent; vous voulez des subventions!» Je ne vous dirai pas le contraire. Effectivement, les cantons plurilingues – les Grisons, Berne, le Valais, Fribourg – ont des dépenses considérables pour les traductions, et également pour faire fonctionner des écoles, des hôpitaux et une administration plurilingues. Par les temps qui courent, les temps des caisses vides, il y a un grand risque que l'on économise sur le dos de la minorité. Cela peut être une fois le français, une fois l'allemand, une fois l'italien, une fois le romanche. Et cette atteinte à la minorité touche non seulement les cantons concernés, mais également la Confédération: nous faisons toutes et tous, d'une manière ou d'une autre, partie d'une minorité. L'idée de la Suisse, la cohérence de la Suisse sont étroitement liées au respect qu'on a pour nos minorités. Dans ce sens, les cantons plurilingues reflètent en petit la réalité suisse. Pas dans le sens de notre magnifique musée de Ballenberg, mais dans le sens que ces cantons forment une petite Suisse, une Suisse miniature, des cantons qui servent de pont entre deux cultures, comme la Suisse pourrait servir de pont entre les cultures pour cette Europe à construire.

Es geht also bei weitem nicht nur um Geld. Es geht um ein Symbol, um ein Signal, um die freundeidgenössische Unterstützung der mehrsprachigen Kantone in ihrer Brückenbau-funktion. Ich bitte Sie um Unterstützung.

**Berberat Didier (S, NE):** J'ai déposé une proposition visant à compléter l'article 83a qui traite de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques. Cette proposition vise à ce que les cantons veillent à ce que la deuxième langue enseignée, après la langue officielle du canton ou de la région concernée, soit une des langues nationales. En effet, à mon sens, il ne sert à rien de prôner, dans notre constitution, la compréhension et les échanges entre les communautés si on ne se donne pas les moyens d'atteindre ce but, qui est fondamental pour l'existence même de notre pays. Or, le moyen principal pour atteindre ce but est d'enseigner une autre langue nationale, qui est un préalable à cette compréhension entre les différentes communautés de la Suisse. Cette proposition va d'ailleurs dans le sens des directives du Conseil de l'Europe qui prévoient que, à côté de sa langue maternelle, chaque enfant doit pouvoir apprendre la langue du voisin – pour nous Suisses et Suissesses, le français, l'allemand ou l'italien – et une autre langue internationale, par exemple l'anglais.

Cette préoccupation rejoint d'ailleurs celle des Commissions de la compréhension des deux Chambres de notre Parlement qui avaient, dans un rapport d'octobre 1993, proposé diverses mesures relatives à l'enseignement des langues nationales. A notre sens, cette proposition s'inscrit parfaitement dans le cadre de la mise à jour de notre constitution. En effet, l'enseignement d'une deuxième langue nationale existe dans tous les cantons suisses et peut être considéré quasiment comme une coutume. De plus, cette règle est appliquée dans

l'ordonnance sur les examens fédéraux de maturité, ce qui prouve bien qu'elle n'a rien de révolutionnaire. Enfin, le Conseil fédéral doit être sensible à cette proposition puisqu'il indique, en page 8 de son message, que «la réforme de la constitution est aussi l'occasion ... de mettre en lumière ce qui assure la cohésion de la Suisse en tant que nation issue de la volonté de ses 'citoyennes et' citoyens».

Il ne faut pas considérer cette proposition comme une attaque contre l'anglais ou contre le canton de Zurich qui tente, à juste titre je crois, un essai dans l'enseignement précoce de l'anglais. Il faut plutôt voir celle-ci comme une mesure constructive qui veut permettre aux Suisses et aux Suissesses de mieux se comprendre afin de mieux se connaître pour continuer à avoir envie de vivre ensemble. Il s'agit là d'une question de cohésion nationale importante pour l'avenir commun de notre pays et de sa diversité culturelle.

Il est cependant essentiel que les méthodes d'apprentissage des langues nationales soient encore plus attrayantes que celles utilisées actuellement. Cela s'impose quand on pense que notre pays dépense environ 3 milliards de francs par année pour des résultats somme toute assez moyens. Il s'agirait donc de mettre l'accent sur des nouvelles méthodes qui sont déjà appliquées ici ou là: par exemple l'enseignement bilingue par immersion, ou la généralisation des échanges linguistiques, qui permettent non seulement d'améliorer les connaissances d'une deuxième langue nationale, mais aussi d'aller à la rencontre de l'autre, d'une autre culture, d'autres concitoyennes et concitoyens. Ces échanges peuvent d'ailleurs prendre la forme d'échanges scolaires d'étudiants et d'apprentis. A titre d'exemple, je vous signale que la ville de La Chaux-de-Fonds, qui entretient des relations étroites avec Winterthur, pratique depuis plus de dix ans des échanges d'apprentis qui ont un grand succès. Je crois que c'est cette voie qu'il faut suivre.

Il est évident que cette proposition empiète quelque peu sur la compétence traditionnelle des cantons en matière d'enseignement, puisque l'enseignement est de la compétence des cantons. Cependant, ce retrait de compétence me semble minime comparé à l'intérêt que nous partageons tous à ce que la cohésion nationale soit maintenue et même développée. Je vous citerai d'ailleurs d'autres exemples d'empiètement de compétence dans la constitution même: nous venons d'adopter à l'article 82 alinéa 2 une disposition qui impose aux cantons, éventuellement, l'enseignement du sport. Il me semble que le fait de demander un minimum, c'est-à-dire que la deuxième langue étrangère enseignée soit une langue nationale, est une bonne chose.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Je tiens d'emblée à déclarer que je retirerai ma proposition, mais que je souhaite néanmoins qu'une divergence soit créée entre le Conseil des Etats et notre Conseil, parce que je crois que la bonne solution est entre les deux versions.

Je constate tout d'abord qu'à l'article 83a, les alinéas 1er et 2 correspondent exactement à l'article 57h alinéas 3 et 4 de la version du Conseil des Etats. Il n'y a là aucune divergence. Le Conseil des Etats a sans doute raison dans la mesure où il intègre, dans l'article 57h, l'article 136 que nous avions adopté lors de notre session de janvier. En effet, il faut commencer par dire quelles sont les langues officielles de la Confédération avant de dire que cette dernière doit favoriser l'entente entre les langues officielles et, surtout, qu'elle doit favoriser, dans le sens de la proposition Berberat, l'entente entre les langues officielles avant l'entente avec d'autres langues étrangères.

En revanche, j'admets bien volontiers – c'est la raison pour laquelle je retire ma proposition – que l'alinéa 3 adopté par la majorité, qui a fait l'objet de très longues discussions en commission, est meilleur que l'alinéa 2 de l'article 57h de la version du Conseil des Etats. Par conséquent, je souhaite que, lors de l'élimination des divergences, nous conservions l'alinéa 3 de la majorité qui a tout mon appui, et que nous reprenions ici l'article 136, parce que lorsqu'on dit: «La Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques», il faut



d'abord dire quelles sont ces communautés linguistiques. Il ne faut pas devoir aller les chercher à l'article 136. C'est ici qu'il faudra placer cette disposition.

Je dis cela simplement pour ce qui concerne nos documents de travail et, pour le surplus, je confirme que je retire ma proposition.

**Widmer Hans (S, LU):** Im Namen der SP-Fraktion möchte ich den Antrag der Minderheit Ostermann zu Artikel 83 Absatz 2 unterstützen.

Es ist sinnvoll, in der Verfassung festzuhalten, dass der Bund die Möglichkeit haben soll, die Sparten «Kunst und Musik insbesondere im Bereich der Ausbildung» zu fördern. Zwar unternehmen die einzelnen Kantone und sehr viele Gemeinden einiges, um die musische Ausbildung der Jugend zu fördern. Die letzten Rezessionsjahre haben aber verschiedentlich gezeigt, dass diese Anstrengungen sehr oft dem Sparstift geopfert worden sind. Budgetkürzungen bei Musikschulen beispielsweise gab es in grosser Zahl. In der Folge stiegen die von den Eltern zu bezahlenden Beiträge rasant an, und einkommensschwache Familien mussten darauf verzichten, ihre Kinder das Spielen eines Instrumentes erlernen zu lassen. Ebenfalls unter dem Spardruck kam es verschiedentlich zum Abbau von Stunden beim Instrumentalunterricht.

In unserer verwissenschaftlichten, durchrationalisierten und hochtechnisierten Gesellschaft gehört der musische Bereich mit Kunst und Musik nach dem Vorurteil vieler Gemeinde- und Kantonspolitiker zu den fettgepolsterten Weichteilen, bei denen sich scheinbar ohne allzugrosse negative Nebenfolgen abspecken lässt. Von der Sache her ist eine solche Einschätzung jedoch überhaupt nicht gerechtfertigt. Warum?

1. Weil die musische Ausbildung die Kreativität fördert. Dies tut sie sowohl auf der intellektuellen als auch auf der emotionalen Ebene.

2. Weil die musische Ausbildung auf die Entwicklung der Kommunikationsfähigkeiten einen positiven Einfluss hat. Stichworte dazu sind z. B.: zuhören und zusammenspielen können.

3. Weil die musische Ausbildung der Einübung gelebter Toleranz förderlich ist. Stichworte dazu sind: das Kennenlernen und Verstehen unterschiedlicher Stilrichtungen in Kunst und Musik.

4. Weil die musische Ausbildung auch die vorverbalen Ausdrucksmöglichkeiten des Menschen zu differenzieren vermag.

Kreativität, Kommunikationsfähigkeit, Toleranz und das Ernstnehmen vorverbaler Ausdrucksmöglichkeiten sind für die Individuen und auch für die Gesellschaft derart wichtige Ressourcen, dass sie auf keinen Fall vernachlässigt werden dürfen. Es geht auch nicht an, diese Ressourcen nur bei jenen ausbilden zu lassen, welche es sich finanziell leisten können.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit Ostermann zuzustimmen.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Ich äussere mich insbesondere zum Antrag Berberat. Vor vielen Jahren begegnete ich in einer Jugendherberge einem jungen Deutschen, der mir sagte, er würde es nicht ertragen, in einem Land zu leben, in dem man seine Muttersprache nicht in allen Landesteilen versteht. Diese Aussage hat mich sehr überrascht, denn ich war von klein auf – wie wohl die meisten Kinder unseres Landes – stolz darauf, in einem Land zu wohnen, in dem mehrere Sprachen gesprochen werden. Kaum hatte ich lesen gelernt, entzifferte ich mit Wonne die dreisprachigen Texte auf der Ovomaltine-Büchse, und ich erinnere mich noch genau, wie glücklich ich war, als ich mich als Sekundarschülerin anlässlich eines Besuches bei meiner Tante in Genf auf der Strasse auf französisch verständlich machen konnte.

Als Studentin lernte ich zwei junge Jurassier kennen, mit denen ich noch heute freundschaftlich verbunden bin. Die langen Diskussionen, die wir miteinander führten, trugen dazu bei, dass ich später die Geburt des Kantons Jura mit besonderem Interesse verfolgte und schliesslich mit meinem Stimmzettel begleitete.

Das Erlernen einer zweiten oder gar dritten Landessprache hat eine starke identitätsstiftende Wirkung. Die Auseinandersetzung mit der Kultur und den Gepflogenheiten eines anderen Landesteiles ist nicht nur spannend, sondern für unseren nationalen Zusammenhalt von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Sie erleichtert in hohem Masse die Verständigung zwischen den Landesteilen und schafft Verständnis für regionale Probleme und Prioritäten. Das gilt ganz besonders für junge Menschen.

Im Namen der SP-Fraktion bitte ich Sie deshalb, den Antrag Berberat zu unterstützen.

Es ist ausserordentlich wichtig, dass wir bei unseren Kindern und Jugendlichen das Bewusstsein für die Sprachenvielfalt als grossen kulturellen Reichtum der Schweiz wecken. Besonders wichtig erscheint mir, dass das Erlernen einer zweiten Landessprache als erste Fremdsprache nicht nur im Unterricht erfolgen, sondern auch durch Kontakte und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften gefördert werden soll. Kontakte und Austausch könnten z. B. zwischen Schulklassen stattfinden, zwischen einzelnen Schülerinnen und Schülern, zwischen jungen Leuten, die eine Berufslehre absolvieren, zwischen Studierenden, zwischen Berufsleuten und zwischen Familien der Deutschschweiz, der Romandie, der italienischen Schweiz und den rätoromanischen Sprachregionen. Sprachaufenthalte gehören zu den wertvollsten persönlichkeitsbildenden Erfahrungen. Leider werden sie immer noch viel zu wenig genutzt. Der Förderung bedürfen auch die mehrsprachigen Kantone, wie das die Minderheit Jutzet in Artikel 83a fordert.

Ich bin jedesmal beeindruckt, wenn ich Leute wie Herrn Bundespräsident Cotti, wie unsere Kollegin Silva Semadeni oder unsere Kollegen Pelli, Cavalli oder Maspoli höre, die sich auf deutsch bzw. französisch ebenso gekonnt ausdrücken wie in ihrer Muttersprache. Was für unsere italienisch sprechenden Mitbürgerinnen und Mitbürger lebensnotwendig ist, nämlich die selbstverständliche Mehrsprachigkeit, sollte eine schweizerische Eigenschaft sein. Leider fördern und nutzen wir sie viel zu wenig.

Es wäre so einfach, bereits im Kindergarten oder im Primarschulalter durch einen zweisprachigen Unterricht und durch die Methode der Immersion das Erlernen einer zweiten Landessprache im wahrsten Sinne des Wortes zum Kinderspiel und zur Selbstverständlichkeit zu machen. Ohne grossen Aufwand könnten wir durch den Austausch von Lehrkräften zwischen den Sprachregionen die Sprachkompetenz unserer Kinder und Jugendlichen entscheidend verbessern. Leider gibt es in unserem Land erst ein paar wenige Schulen, in denen auf diese Weise Sprachen gelernt werden. Zu hoch sind, vorläufig noch, die Barrieren des Föderalismus. Für ein mehrsprachiges Land wie die Schweiz ist dieser Zustand eine verpasste Chance.

Der Antrag Berberat könnte ein erster Schritt in eine neue Zukunft sein und wäre deshalb auch ein schönes Geschenk zum 150. Geburtstag unseres Bundesstaates.

Im Namen der SP-Fraktion bitte ich Sie, diesem Antrag zuzustimmen.

**Fässler Hildegard (S, SG):** Einige von Ihnen kennen sie sicher, die Geschichte von Frederick, der Maus. Während seine Mäusekollegen im Sommer und Herbst fleissig Vorräte sammelten und in ihr Winterquartier trugen, sass Frederick auf einem Stein und tat nichts. Der Winter kam, und die Mäuseschar zog sich ins Winternest zurück. Die Tage vergingen. Die Mäuse vertrieben sich die Zeit mit Schlafen und Fressen, nur Frederick hatte nichts zu fressen. Schon bald wurde es den Mäusen eng und langweilig im grauen Mausnest, und sie fragten Frederick: Was hast Du eigentlich gemacht im Sommer, im Herbst, während wir Vorräte gesammelt haben? Da begann Frederick zu erzählen, von den Farben, die er gesehen und in sich aufbewahrt hatte, von den Formen, die er entdeckt und im Herzen gespeichert hatte, von den Klängen und Tönen, die sein Ohr aufgenommen hatte. So kam es, dass alle Mäuse sich an Farben, Formen, Tönen, Klängen erwärmen und erfreuen konnten, und Frederick bekam dafür zu fressen.

Wer von uns möchte nicht auch in grauen, aber auch in frohen Zeiten auf Bilder, Töne, Farben zurückgreifen können? Wie aber fördern wir Menschen, die sich wie Frederick verhalten? Gar: Wie fördern wir den Frederick, die «Fredericka» in uns? Der Grundstein zu diesen Fähigkeiten im musischen Bereich wird in der Jugend gelegt, in der Zeit der schulischen und beruflichen Ausbildung. Die Mäuse haben Frederick aus ihrer Gemeinschaft unterstützt. Tun wir dies auch!

Der Antrag der Minderheit Ostermann verlangt nichts Unmögliches. Er ermöglicht Sinnvolles. Er ermöglicht z. B. die Unterstützung der Musikschulen. Ich wohne in einer Gegend, welche nicht gerade als kulturelle Hochburg gilt. Die Konzerte der Musikschulen sind da eine Bereicherung, nicht nur für die Zuhörerinnen und Zuhörer, sondern vor allem auch für alle Jugendlichen, die für ihre Zukunft wichtige positive Erfahrungen machen können. Diese sinnvolle, sinnstiftende Aufgabe soll nicht einfach den Kantonen überlassen werden. Der Bund soll hier sein Interesse genauso bekunden wie z. B. im Bereich Sport.

Deshalb: Unterstützen Sie bitte den Antrag der Minderheit Ostermann!

**Schmid Samuel (V, BE):** Ich habe beinahe Hemmungen, nach Frederick, der Maus, über die Geheimnisse der Eidgenossenschaft zu sprechen. Trotzdem tue ich es im Zusammenhang mit dem Antrag der Minderheit Jutzet.

Ich bin der Überzeugung, dass eine der wesentlichen Voraussetzungen zum Zusammenfinden verschiedener Kulturen und Sprachen in unserem Land lange Zeit im relativ gleichmässigen regionalen Entwicklungsstand des Landes liegt. Nur wenn es uns gelingt, die Regionen in ihrer wirtschaftlichen Kraft einigermaßen gleichmässig zu entwickeln, werden wir dieses Fundament erhalten können.

Daneben gibt es ein zweites wichtiges Element im Fundament unseres Landes, das praktisch eine Klammerfunktion hat, nämlich die kulturüberschreitenden Kontakte. Sie sind ebenfalls nötig, damit man sich in diesem Kulturgemisch versteht und die verschiedenen Kulturen konstruktiv und innovativ nebeneinander existieren können. In diesem Zusammenhang spielen die mehrsprachigen Kantone eine nicht unwesentliche Rolle. Zweifellos sind sie nicht allein für diese Klammerfunktion zuständig; sie sind es aber in erheblichem Ausmass.

Insofern glaube ich, dass der Antrag der Minderheit Jutzet ein richtiges Postulat ist und ein richtiges Signal gibt. Das kulturüberschreitende Verständnis und die Kontakte sind und bleiben von existentieller Bedeutung für die Eidgenossenschaft. Selbst wenn alle diese Kontakte primär persönlichen Gewinn zu bringen vermögen, bringen sie für die Institutionen auch gewisse Lasten. Bei knappen Mitteln riskieren wir, dass dieser Aufwand überprüft und allenfalls – weil er kurzfristig nicht unmittelbar als nötig erscheint, sondern eher einer langfristigen Investition gleichkommt – gekürzt wird.

Eine Bundeskompetenz scheint mir daher hier vertretbar zu sein. Auch wenn es mir schwerfällt, angesichts unserer Finanzlage für eine derartige Kompetenz zu sprechen, halte ich dafür, dass uns hier diese hohe Zielsetzung des Zusammenhaltes eine derartige Investition wert sein muss. Es lohnt sich, für diese Mehrsprachigkeit zu kämpfen, selbst wenn vorerst nichts oder wenig getan werden kann. Der Antrag sagt ja nicht, wieviel und was genau zu tun ist, aber er begründet immerhin eine Kompetenz. Allein dieses Signal ist es mir wert, für den Antrag zu stimmen.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Jutzet zu unterstützen.

**Grendelmeier Verena (U, ZH):** Ich werde keine Tierfabel mehr anfügen; ich möchte nur folgendes, das leider keine Fabel ist, noch einmal in Erinnerung rufen:

Die Schweiz hat den Ruf, ein kultureller Holzboden zu sein, auf dem keine Pflanzen wachsen. Ich glaube nicht, dass das stimmt. Aber die bisherige Politik, die Kultur ausschliesslich den Gemeinden zu überlassen, sie zur Kommunalangelegenheit machen zu lassen, scheint mir heute nicht mehr genügend zu sein. Ganz besonders nicht, wo kulturelle Werte je länger, desto mehr den wirtschaftlichen untergeordnet wer-

den, bis sie schliesslich ganz verschwinden. Deshalb ist es ausserordentlich wichtig, dass der Minderheitsantrag Ostermann zu Artikel 83 Absatz 2 expressis verbis auch die Musik im Bereich der Ausbildung erwähnt. Es geht nicht um den Luxus, ein bisschen Musik, ein bisschen Theater zu machen, ein bisschen zu malen, ein bisschen zu bildhauern. Es sind diejenigen Werte, die letztlich ein Land auch zusammenhalten und den Wert einer Bevölkerung und die Idee eines Staates stützen.

Wir sind eines der wenigen Länder, in welchen sich der Staat nicht um die Kultur kümmert, sondern das den einzelnen Gemeinden überlässt – was bestimmt richtig ist, wenn es um die konkrete Ausführung kultureller Aktivitäten geht. Aber das genügt nicht in einem Staat, der von einer solchen Komplexität ist wie der unserige, der aus vier und mehr Sprachen besteht und je länger, desto mehr in seine einzelnen Regionen auseinanderzubrechen droht. Hier hat der nationale Staat, der Bundesstaat eine Aufgabe.

Artikel 83 Absatz 2 ist ja im Sinne einer Kann-Formel formuliert: Er kann derartige Bestrebungen unterstützen. Wir haben hier eigentlich den berühmten Kulturartikel. Ich bitte Sie, nun die Gelegenheit zu benützen und diese sehr sanften Vorschläge, die hier sowohl im Minderheitsantrag Ostermann als auch bei Artikel 83a Absatz 1bis im Minderheitsantrag Jutzet gemacht werden, zu unterstützen.

Ich bitte Sie also, beide Minderheitsanträge zu unterstützen. Sorgen wir doch dafür, dass wir nicht total und endgültig im Shareholder-value-Denken versinken.

**Sandoz Suzette (L, VD):** Vous avez dit il y a un instant, Madame Grendelmeier, que nous étions un des rares Etats dans lesquels l'Etat ne s'occupait pas de culture. Est-ce que le fait que 26 cantons et demi-cantons et plus de 3000 communes s'occupent de culture implique véritablement que la culture n'est pas une préoccupation de notre pays?

**Grendelmeier Verena (U, ZH):** Je ne nie pas du tout que ce sont les cantons et les communes qui se sont occupés jusqu'à présent de la culture. Mais les cantons et les communes se plaignent de plus en plus de ne plus avoir de moyens. A ce moment-là, il faut absolument que quelqu'un, c'est-à-dire la Confédération, les soutienne.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** Tout d'abord, à l'article 83 alinéa 2, la minorité propose que la Confédération puisse «encourager l'expression artistique et musicale, en particulier au travers de la formation». Il faut constater que cette proposition dépasserait la mise à jour, notamment si on se réfère aux événements les plus récents, puisque en 1986 une initiative populaire sur la culture a été refusée et qu'un projet du Conseil fédéral a également été refusé en 1994. Nous irions donc à l'opposé de décisions relativement, voire très, récentes en la matière. C'est vraisemblablement l'argument principal qui a incité, lors de la consultation, beaucoup de cantons et d'autres instances à s'opposer à ce qu'on donne une telle compétence à la Confédération, de même que la commission qui, par 16 voix contre 13, s'est prononcée en faveur du projet du Conseil fédéral.

Les divers intervenants qui justifient l'octroi d'une telle compétence se réfèrent aussi, comme M. Widmer – qui certes a dépassé les seuls aspects financiers –, aux difficultés financières des communes et des cantons. Mais que dire des possibilités de la Confédération? Je ne crois pas que nous devions régler cette question au niveau des capacités ou des arguments financiers, mais uniquement au niveau des principes. Là, nous aurions certainement des difficultés à justifier cette ingérence dans les compétences cantonales au vu des résultats des votations populaires récentes.

La commission vous invite donc à rejeter la proposition de minorité.

Je suis satisfait que M. Leuba ait bien voulu retirer sa proposition à l'article 83a. Je vous rappelle que la commission, le Conseil fédéral et le Conseil des Etats ont maintenant trouvé une solution globale à la question des langues, qui semble satisfaire tous les besoins et tous les souhaits.

A l'article 5, nous définissons les langues nationales. Nous séparons cette question de celle des langues officielles qui est traitée pour l'instant à l'article 136 du projet du Conseil fédéral et du projet de la commission et à l'article 83a que nous traitons maintenant. Ça n'est pas une divergence fondamentale ou importante.

Il y a ensuite l'article 15 qui règle la question de la liberté de la langue. L'article 83a offre une réplique à cet article 15 en mettant en évidence le principe de la territorialité, c'est-à-dire du droit d'une communauté linguistique et culturelle à prendre des mesures pour protéger son intégrité. Cet article met aussi en évidence d'autres aspects comme la compréhension entre les communautés linguistiques, qui est beaucoup plus importante que l'application de manière stricte du principe de territorialité.

La proposition de minorité Jutzet et la proposition Berberat s'inscrivent en quelque sorte dans cette question de la promotion de la compréhension linguistique. Néanmoins, elles vont à l'encontre de la mise à jour que nous sommes en train de faire. En ce qui concerne la proposition de minorité Jutzet, il faut reconnaître que ce mandat n'est pas respecté, même si je la soutiens à titre personnel puisque je représente ici un canton bilingue. Je sais les difficultés que cela représente, mais également les avantages qu'offre le fait de pouvoir compter sur des cantons où l'on parle plusieurs langues et qui peuvent, à ce titre, jouer un rôle de relais entre les communautés linguistiques. C'est essentiellement dans cette optique qu'il faudrait voir les choses, c'est-à-dire qu'il s'agit vraiment d'une chance pour le pays, comme Mme Hubmann l'a dit, de posséder plusieurs communautés linguistiques et culturelles qui sachent communiquer entre elles.

En revanche, je pense que la proposition Berberat risque d'aller à l'encontre de ce principe de la bonne communication puisqu'elle revient à imposer aux cantons quelque chose qui est de leur compétence. C'est donc contraire au principe de la mise à jour. Je crois qu'il ne faut pas introduire maintenant un tel article uniquement sur la base d'un événement qui a peut-être heurté certaines communautés linguistiques de Suisse. Je pense au cas de Zurich et de l'anglais qui a été introduit à titre expérimental au niveau de l'école primaire, bien que les autorités zurichoises aient affirmé leur volonté de maintenir l'apprentissage des autres langues nationales dans leur système scolaire. Je crois que ce serait une réaction trop fortement liée à un événement récent et qui ne doit pas se répercuter au niveau d'un article constitutionnel.

Je vous invite donc à rejeter la proposition Berberat.

**Vallender Dorle (R, AR),** Berichterstatterin: Zu den Artikeln 83 und 83a ist anzumerken, dass systematisch für Kultur und Sprache je zwei eigene Artikel geschaffen worden sind. Ausdrücklich lehnt es Ihre Kommission mit 18 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung ab, Kunst und Musik im Bereich der Ausbildung als besonders unterstützungswürdig zu qualifizieren. Die Mehrheit findet, dass der Antrag der Minderheit Ostermann nach zwei gescheiterten Abstimmungen über einen Kulturartikel die Nachführung sprengt.

Damit kommen wir zu Artikel 83a, dem eigentlichen Sprachenartikel: Fraktionssprecher und auch Einzelvotanten haben sich hier in sehr engagierten Voten für die stärkere Betonung der Vielsprachigkeit stark gemacht. Ihre Voten sind in der Tradition von Denis de Rougemont, der für die vielsprachige Schweiz die Vision hatte, dass sie einmal – gerade wegen ihrer verschiedenen Sprachen und Kulturen – die Hauptstadt Europas sein sollte. Aufgrund dieser Tradition wäre es natürlich richtig, die Vielsprachigkeit noch viel stärker zu fördern und zu schützen. Allein, wir sind in diesem Saal weniger daran, die Visionen eines Denis de Rougemont umzusetzen – leider, wenn mir das gestattet ist –, sondern wir befinden uns in diesem Saal im politischen Alltag, und wir müssen darum ringen, den Weg der Nachführung nicht zu verlassen.

Daher hat sich Ihre Kommission zwar in Artikel 83a Absatz 3 dazu durchringen können, die Rücksichtnahme auf sprachliche Minderheiten stärker zu betonen. Sie hat aber den Antrag der Minderheit Jutzet auf Einführung eines Absatzes

1bis, wonach der Bund die mehrsprachigen Kantone besonders schützen müsse, abgelehnt.

Zum Antrag Berberat ist zu bemerken, dass dieser sicher im Rahmen der Vorkommen zu sehen ist, die sich in einem grösseren Kanton in der Nordwestschweiz ereignet haben. Die Reaktion ist sehr verständlich. Allerdings würde Artikel 83a gemäss Antrag Berberat zu stark in die Autonomie der Kantone eingreifen. Deshalb ist er nicht empfehlenswert.

Zu sagen ist, dass im Augenblick im schulischen Wettbewerb sehr viele Modelle – jetzt eben auch im Kanton Zürich – verfolgt werden, um mehr Erfahrungen im Rahmen des Sprachunterrichtes zu sammeln. Darauf mit einem eigentlichen Verfassungsartikel zu reagieren würde den Rahmen der Nachführung bei weitem sprengen.

Ich empfehle Ihnen daher im Namen der Kommission, den Antrag Berberat abzulehnen.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Zunächst zum «Kulturartikel»: Ich glaube, wir sind uns alle bewusst, dass wir uns im Rahmen der Nachführung bei diesem Kulturartikel auf sehr schwachem Grund bewegen. Ich bin aber froh, dass Ihre Kommission – wie der Ständerat – diesem Vorschlag nun doch zustimmt, denn es ist wirklich Zeit, die seit Jahrzehnten praktizierte Kulturförderung in der Verfassung nun auch zum Ausdruck zu bringen.

Dabei wissen Sie aber wie der Bundesrat, dass die Kultur-Initiative 1986 und eine moderate Behördenvorlage 1994 in den Volksabstimmungen gescheitert sind. Beide Vorlagen verbanden mit der Verankerung der Kultur in der Verfassung auch neue Elemente, und genau daran sind sie gescheitert. Im Rahmen der Nachführung müssen wir diese beiden negativen Volksabstimmungen zweifellos respektieren.

Der Bundesrat schlägt Ihnen deshalb nur eine Festschreibung der seit Jahrzehnten praktizierten und vom Parlament beschlossenen Förderungstätigkeit des Bundes vor. Darin besteht ja Einigkeit: Die Tätigkeiten des Schweizerischen Landesmuseums, der Schweizerischen Landesbibliothek, der Pro Helvetia sollen endlich eine geschriebene Verfassungsgrundlage erhalten. Niemand will, dass diese Institutionen ihre Aktivitäten einstellen. Andererseits ist aber ebenso klar, dass es keine vom Bund verordnete Kulturpolitik geben darf.

Aus diesem Grund möchte ich Sie bitten, bei Artikel 83 Absätze 1 bis 3 dem Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

Demgegenüber geht der Antrag der Minderheit Ostermann klar über das geltende Recht hinaus. So schön diese Ideen der Kunst- und Musikförderung sind, sie stellen wiederum klar rechtspolitische Neuerungen dar, was politisch zweifellos besonders belastend wäre, weil wir zwei negative Volksentscheide hinter uns haben.

Deshalb möchte ich Sie bitten, diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

Zum Sprachenrecht: Das Parlament hat sich vor nicht allzu langer Zeit sehr ausführlich mit dem Sprachenrecht befasst. Das hat zum neuen Artikel 116 der Bundesverfassung geführt. Diese junge Bestimmung haben wir fast unverändert übernommen. Ich glaube, wir müssen diese Diskussion hier nicht wiederholen.

Neu ist aber die ganze systematische Ordnung des Sprachenrechtes. Wir sind der Überzeugung, dass uns hier doch eine wesentliche Verbesserung des Sprachenrechtes gelungen ist, indem wir die grundrechtliche, die organisationsrechtliche und die kompetenzielle Seite des Sprachenrechtes sauber auseinanderhalten.

Die grundrechtliche Seite ist in Artikel 15 mit dem Grundrecht der Sprachenfreiheit ausdrücklich erwähnt. Auf die Nennung dieses wichtigen Grundrechtes können und wollen wir im Rahmen der Nachführung nicht verzichten. Dies erfordert allerdings als Gegenstück die Erwähnung des Territorialitätsprinzips im Kompetenzteil. Im Sprachenartikel des Kompetenzteils wird deshalb die Zuständigkeit der Kantone zur Wahl ihrer Amtssprachen erwähnt.

Die Kantone haben neben der herkömmlichen sprachlichen Zusammensetzung eines Gebietes auch sprachliche Minder-

heiten zu beachten. Die sprachliche Homogenität kantonaler Territorien ist also nicht ausschliessliches Kriterium. Die Formulierung lehnt sich hier eng an die bundesgerichtliche Rechtsprechung der letzten Jahre an. Gegen den Antrag Ihrer Kommissionsmehrheit (Art. 83a), insbesondere gegen die ausführliche Umschreibung in Absatz 3, ist meines Erachtens nichts einzuwenden. Im Gegenteil, ich sehe darin sogar eine Verbesserung und bin froh darüber, dass auch Herr Leuba diesen Absatz 3 der nationalrätlichen Kommission besser findet als die Fassung des Ständerates. Ich schliesse mich dieser Meinung an. Ich hoffe, dass wir im Differenzbereinungsverfahren hier dann die nötige Übereinstimmung herstellen können.

Die Minderheit Jutzet beantragt nun einen zusätzlichen Absatz, der den Bund dazu verpflichtet, die mehrsprachigen Kantone in ihren besonderen Aufgaben zu unterstützen. Ich gebe auch Herrn Jutzet gegenüber gerne zu, dass die mehrsprachigen Kantone – Graubünden, Wallis, Bern und Freiburg – in unserem vielsprachigen Land eine wichtige Brückenfunktion erfüllen, die Anerkennung verdient. Aber als Hüter des Nachführungskonzeptes muss ich auch hier einmal mehr sagen: Herr Jutzet schlägt eine materielle Neuerung vor. Ich muss daher konsequenterweise die Ablehnung empfehlen.

Gleiches gilt – aus unterschiedlichem Grund – auch für den Antrag Berberat. Er möchte sicherstellen, dass die Zweitsprache im Unterricht eine Landessprache ist. Aktueller Anlass ist offensichtlich der Schulversuch in Zürich, wo in einem Modellversuch bereits sehr früh mit dem Englischunterricht begonnen wird. Die Kenntnis einer zweiten Landessprache ist für unser vielsprachiges Land tatsächlich eine Voraussetzung für den Zusammenhalt des Landes und für den konföderalen Frieden. Hier stimme ich mit Herrn Berberat auch wieder vollständig überein. Auf der anderen Seite wäre Ihr Antrag aber doch ein klarer Eingriff in die Schulhoheit der Kantone. Insofern würde er eine klare materielle Neuerung darstellen.

Im übrigen frage ich mich auch, ob es gut ist, die Landessprachen gegen das Englisch auszuspielen und es nicht viel besser und zukunftssträchtiger ist, wenn wir beides fördern. Die Förderung der zweiten Landessprache ist konstitutionell wichtig, aber für unser nach aussen sehr offenes Land ist auch Englisch immer mehr ein Muss. Der Hauptgrund für die Ablehnung besteht aber darin, dass Ihr Antrag wirklich ein neuer Eingriff in die Schulhoheit der Kantone darstellen würde.

*Art. 83 Abs. 1, 3–6 – Art. 83 al. 1, 3–6*  
*Angenommen – Adopté*

*Art. 83 Abs. 2 – Art. 83 al. 2*

*Namentliche Abstimmung*  
*Vote nominatif*  
(Ref.: 1979)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen:*  
*Votent pour la proposition de la minorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Bangarter, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Berberat, Bircher, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Chiffelle, Christen, de Dardel, Dünki, Epiney, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Fehr Lisbeth, Filliez, Gadiant, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gross Andreas, Günter, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Heim, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Loeb, Lötscher, Maury Pasquier, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Pelli, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Schmid Odilo, Seiler Hanspeter, Semadeni, Simon, Spielmann, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr, Zwygart (82)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Antille, Aregger, Baader, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Blaser, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Cavadini Adriano, Columberg, Comby, Deiss, Dettling, Ducrot, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Eymann, Fehr Hans, Fischer-Hägglings, Föhn, Freund, Frey Walter, Friderici, Fritschi, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Gusset, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Keller Rudolf, Kofmel, Kunz, Leu, Leuba, Maitre, Maurer, Moser, Mühlemann, Oehrli, Raggenbass, Ruckstuhl, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Stucky, Tschopp, Tschuppert, Valender, Vetterli, Vogel, Weigelt, Wittenwiler, Wyss, Zapfl (75)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Binder (1)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Béguelin, Blocher, Bosshard, Bühler, Caccia, Cavalli, David, Dormann, Dreher, Engler, Fasel, Fischer-Seengen, Frey Claude, Grobet, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Herzog, Imhof, Jeanprêtre, Kühne, Loretan Otto, Marti Werner, Maspoli, Meier Hans, Müller Erich, Philipona, Pidoux, Pini, Randegger, Ruf, Rychen, Scherrer Jürg, Stamm Judith, Steiner, Theiler, Waber, Weyeneth, Widrig, Zbinden, Ziegler (41)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenberger (1)

*Art. 83a Abs. 1 – Art. 83a al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	90 Stimmen
Für den Antrag Berberat	66 Stimmen

*Art. 83a Abs. 1bis – Art. 83a al. 1bis*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit	81 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	77 Stimmen

*Art. 83a Abs. 2, 3 – Art. 83a al. 2, 3*

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Herr Leuba hat seinen Antrag zurückgezogen. Mit der Bereinigung der Artikel 83 und 83a entfallen die Artikel 57g und 57h.

**Art. 57g, 57h**

*Antrag der Kommission*  
Streichen

**Art. 57g, 57h**

*Proposition de la commission*  
Biffer

*Angenommen – Adopté*

**Weber Agnes (S, AG):** Ich muss einen Rückkommensantrag stellen, ich kann nicht anders. Es handelt sich um Artikel 78a Absatz 1. Hier lag von der Mehrheit die Formulierung vor: «Der Bund kann Vorschriften über die Berufsbildung erlassen.» Sie haben diesen Antrag verworfen und der Version der Minderheit I (Schmid Samuel) zugestimmt, die wie folgt lautet: «Die Gesetzgebung über die Berufsbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst ist Sache des Bundes.»

Ich habe in Gesprächen gemerkt, dass diese Anträge sehr missverständliche Aufnahme gefunden haben. Ich möchte deshalb diese Sache klären helfen.

Ich bin der Ansicht, dass die Annahme dieses Minderheitsantrages einen Rückschritt bedeutet und dem Ausbildungs-

und Wirtschaftsstandort Schweiz schadet. Dieser Entscheid ist auch inkohärent mit der Praxis unseres Rates, der im letzten Herbst mit übergrosser Mehrheit, getragen von sämtlichen Parteien, mit über 180 Stimmen eine Motion überwiesen hat, die dem Bundesrat den Auftrag erteilt, bis Ende 1998 mit hoher Priorität eine Berufsbildungs-Gesetzesrevision vorzulegen, die sämtliche Berufe in der Schweiz mit einer Rahmenregelung einheitlich regelt. Diese Motion, die von der WBK einstimmig verabschiedet und von Ihnen mit grosser Mehrheit überwiesen worden ist, entstand aus der Überlegung heraus, dass die anachronistische Aufteilung in sogenannte Biga- und sogenannte Nicht-Biga-Berufe, die aus dem letzten, bald vorletzten Jahrhundert stammt, weil man damals zwischen sogenannt wirtschaftsnahen und wirtschaftsfernen Berufen unterscheiden wollte, nicht mehr zeitgemäss ist.

Unser Ausbildungs- und Wirtschaftsstandort ist sehr kleinräumig. Wir können es uns nicht leisten, bei der Berufsbildung völlig unterschiedliche Regelsysteme zu pflegen. Wir brauchen einheitliche Rahmenregelungen. Berufe aller Richtungen sollten gleich behandelt werden, damit folgende Anliegen optimal gewährleistet sind: Rechtliche Gleichstellung und Vergleichbarkeit der Berufe, der Zugang zu einem eidgenössischen Fähigkeitsausweis und zu Berufsmaturität und Fachhochschulen, die Europatauglichkeit der Berufsbildung in der kleinräumigen Schweiz.

Diese weiche Kann-Formulierung gemäss Mehrheit präjudiziert gar nichts, sie ermöglicht bloss.

**Präsident:** Frau Weber, Sie sollen begründen, weshalb wir auf den Entscheid zurückkommen sollen, und nicht materiell argumentieren.

**Weber Agnes (S, AG):** Ich möchte den Rückkommensantrag genau gleich formulieren; wir haben eine Entscheidung getroffen, die wir verbessern sollten, weil nämlich die Formulierung der Mehrheit – «Der Bund kann Vorschriften über die Berufsbildung erlassen» – sehr viel zweckmässiger, sinnvoller und kohärenter ist als das, was wir bisher in diesem Rat entschieden haben. Bisher war es ja so: Wenn ein Konsens bestand, dann waren winzige Neuerungen möglich. Um eine solche handelt es sich hier. Wir wollen doch hier nicht einen Rückschritt vornehmen.

**Schmid Samuel (V, BE):** Ich äussere mich nur formell zur Begründung des Rückkommensantrages.

Wenn gesagt wird, dass die WBK hier einen einstimmig verabschiedeten Vorstoss eingereicht habe, den das Parlament mit dem Ziel der Verhinderung der Kantonalisierung gutgeheissen habe, dann muss ich darauf hinweisen, dass selbst die Fassung der Mehrheit darauf keine Antwort gibt. Denn das ist eine fakultative Bundeskompetenz.

Ich bitte Sie – die Argumente sind bereits in der ersten Behandlung ausgetauscht worden –, nicht darauf zurückzukommen, weil auch ein Rückkommen dieses Problem nicht lösen würde. Ich behalte mir vor, materiell nochmals zur Sache zu sprechen, wenn Sie anders entscheiden.

#### Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Weber Agnes	72 Stimmen
Dagegen	78 Stimmen

#### Art. 60

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

#### Art. 84

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

#### Antrag Leuba

Abs. 1–3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### Abs. 4

Niemand kann sich aufgrund seiner Glaubensansicht dem Zivilrecht entziehen.

#### Eventualantrag Tschopp

(falls der Antrag der Minderheit abgelehnt wird)

#### Abs. 3

Die Ernennung von Behörden und die Verwaltungseinteilungen der Religionsgemeinschaften bilden Gegenstand von Verhandlungen mit den Bundesbehörden.

#### Proposition Leuba

Al. 1–3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4

Nul ne peut se soustraire à la loi civile pour cause d'opinion religieuse.

#### Proposition subsidiaire Tschopp

(au cas où la proposition de la minorité serait rejetée)

Al. 3

La désignation des autorités et les découpages administratifs des communautés religieuses font l'objet de négociations avec les autorités fédérales.

**Schmid Samuel (V, BE):** Ich beantrage Ihnen zusammen mit einer starken überparteilichen Minderheit, die Fassung des Bundesrates zu unterstützen, d. h. in Artikel 84, der über das Verhältnis zwischen Kirche und Staat spricht, bei der bisherigen Form und beim bisherigen Verfassungsinhalt zu bleiben. Das Verhältnis zwischen Kirche und Staat regeln die Kantone, das sagt auch dieser Artikel, und dabei soll es bleiben. Sie haben dabei die Grundsätze des staatlichen Handelns und die Grundrechte – insbesondere Meinungsäusserungsfreiheit, Glaubens- und Gewissensfreiheit – zu beachten. Die Bundeskompetenz ist subsidiär, und auch dabei soll es bleiben. Aber: Wenn es so bleiben soll, dann muss es auch irgendwo gesagt sein, und dann verdient es – gerade in diesem Bereich – in die Verfassung aufgenommen bzw. bestätigt zu werden.

Der Bund soll also einen Auftrag haben, wenn sich kantonale Massnahmen im Bereiche des öffentlichen Friedens zwischen Angehörigen der verschiedenen Religionsgemeinschaften als ungenügend herausstellen sollten. Es geht in diesem Zusammenhang nicht nur um einzelne religiöse Bekenntnisse, sondern generell um die verschiedenen in unserem Land tätigen oder ihre Religion ausübenden Religionsgemeinschaften. Zudem gibt es auch kantonsübergreifende kirchliche Probleme, die sinnvollerweise vom Bund begleitet werden sollen.

Es gibt des weiteren Religionsgemeinschaften, die vor allem heute lieber mit dem Staat und der Kirche als nur mit der Kirche verhandeln, dies insbesondere in organisatorischen Fragen, und nur darum kann es ja gehen.

Ein Letztes: Man mag darüber diskutieren, ob dieser Artikel langfristig in der Verfassung Aufnahme finden soll oder nicht. Aber es handelt sich hier um eine hochsensible Materie, die ähnlich wie bei der Gottesanrufung in der Präambel nicht ohne Not weggestrichen werden soll, um damit ein Feld für Diskussionen zu eröffnen, das dem ganzen Paket nicht dienlich wäre.

Ich bitte Sie, hier streng nachzuführen und bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben, d. h., von einer Streichung von Artikel 84 abzusehen.

**Tschopp Peter (R, GE):** Je n'ai, sur le fond de cette discussion, strictement rien à ajouter aux propos très sensés qui viennent d'être tenus par M. Schmid Samuel. Je désire ardemment qu'on se limite à la matière qui éveille des sensibilités extrêmement vives, en particulier dans la région du pays que j'ai l'honneur de représenter. Elles s'expliquent, mais ce n'est pas le lieu ici de faire un long discours, l'essentiel a été dit. Dans cette Chambre, comme au Conseil des Etats dont j'ai suivi le vote, on a l'impression que le temps est venu de supprimer un article qui, effectivement, a des relents historiques

qui ont des connotations de Kulturkampf. On risque de le supprimer et de ne pas suivre le projet du Conseil fédéral. C'est pour cette raison que j'ai essayé de cerner l'essentiel de façon plus neutre dans ma proposition subsidiaire qui prévoit, au cas où vous ne suivriez pas le Conseil fédéral, que «la désignation des autorités et les découpages administratifs des communautés religieuses font l'objet de négociations avec les autorités fédérales». Là, le cas spécifique de l'Eglise catholique est écarté. J'ai simplement essayé de montrer qu'il y a d'autres autorités séculaires rattachées à des Eglises ou à des confessions qui sont en rapide progression. Dans cette interface où on ne sait plus très bien si c'est la religion ou des autorités administratives émanant de groupements religieux qui priment, par exemple des sectes, je crois qu'une surveillance étatique s'impose.

Je vous remercie de suivre, le cas échéant, ma proposition subsidiaire.

**Leuba Jean-François (L, VD):** J'appartiens à la minorité et je vous invite, pour les motifs indiqués par M. Schmid Samuel, à soutenir sa proposition, non seulement dans un strict respect du concept de mise à jour, mais aussi parce que j'ai la conviction que les dispositions actuelles n'ont pas perdu leur valeur.

Mais ici, je motive exclusivement ma proposition qui vise notamment à introduire, à l'article 84, un alinéa 4 – l'ordre pourra encore être discuté. J'attire votre attention sur le fait que je ne suis pas certain que le texte allemand rende parfaitement le texte français dans le cas particulier. En français, je propose que l'on inclue dans la constitution: «Nul ne peut se soustraire à la loi civile pour cause d'opinion religieuse.» Tout d'abord, cela correspond, me semble-t-il, à la mise à jour, parce que nous avons actuellement une disposition (art. 49 al. 5 cst.) qui stipule que «nul ne peut, pour cause d'opinion religieuse, s'affranchir de l'accomplissement d'un devoir civique». Je crois que, dans le cadre de la mise à jour, cette disposition n'a pas perdu toute valeur, et surtout compte tenu de l'évolution que nous constatons actuellement.

Cette évolution tient d'une part à une montée de l'intégrisme, et l'intégrisme, c'est précisément le fait de vouloir donner la priorité à la loi religieuse par rapport à la loi civile. C'est un des premiers dangers qui guettent notre société. Un deuxième danger, c'est celui des sectes de toute nature qui pourraient avoir un comportement qui soit, dans certains cas, contraire aux lois votées par les autorités. J'entends bien ici par «loi» la loi au sens matériel, non pas les lois, au sens formel, votées par le Parlement ou par les Grands Conseils. Dans cette formulation, que je crois ramassée en français – «Nul ne peut se soustraire à la loi civile ....» –, j'entends donc bien l'ensemble des décisions des autorités régulièrement constituées dans un Etat démocratique. Je crois qu'il est important aujourd'hui de rappeler qu'on ne peut pas, en raison de ses convictions religieuses, ne pas respecter les lois qui sont votées ou décidées par des autorités – ça peut même être, le cas échéant, des autorités exécutives dans le cadre de leur pouvoir exécutif.

Nous avons dans notre constitution la liberté de conscience, et cette liberté me paraît fondamentale. Chacun peut croire ou ne pas croire; il peut croire à ce qu'il veut et selon les formes qu'il entend. Mais le fait de croire ou de ne pas croire n'autorise pas à ne pas respecter les lois qui sont régulièrement décidées par les autorités. Je regrette d'ailleurs, et je m'en excuse auprès du président de la commission, de ne pas avoir eu l'idée de faire cette proposition au moment où nous en discutons en commission – peut-être aurait-elle eu un certain succès? Je n'en sais rien. Mais en tout cas, à mon avis, il est important que nous inscrivions dans la constitution ce principe fondamental de la priorité de la loi laïque.

J'aimerais préciser ici que, lorsque nous légiférons, nous devons être très larges – je dirais très libéraux évidemment – pour ne pas légiférer à l'encontre des convictions de chacun. Mais une fois que nous avons légiféré dans cet esprit, nous devons exiger de chacun qu'il respecte les lois. Et j'imagine que, si nous avons une disposition de ce genre, il est probable que nous aurions plus de facilité à résoudre les pro-

blèmes qui nous sont posés aujourd'hui – celui du port du tchador, par exemple, qui n'est pas un problème facile à résoudre.

Là, nous aurions ancré un principe, qui nous permettrait ensuite d'exiger le respect d'un certain nombre de convictions que nous avons sur l'organisation d'un Etat, laïc finalement, même si cet Etat, comme nous l'avons dit et comme nous l'avons voulu, est placé sous la sauvegarde divine. Je crois que les deux choses sont parfaitement compatibles: il est placé sous cette sauvegarde, mais nous avons à faire respecter l'ordre laïc que nous décidons et que décident toutes les autorités démocratiquement et régulièrement élues dans le pays.

C'est la raison pour laquelle je vous invite à soutenir ma proposition.

**Zwygart Otto (U, BE):** In unserer Verfassung reden wir über Wanderwege und über Sport. Da ist es doch auch notwendig, dass wir die Kirchen erwähnen. Denn es steht zu vermuten, dass sich der Bund – weil die Bedeutung der Landeskirchen eigentlich kleiner wird – je länger, je mehr auch mit Fragen religiöser Art auseinandersetzen muss, sei es in der Aussenpolitik, aber auch in der Innenpolitik. Religionsfreiheit hat Grenzen, und wenn wir z. B. an die Problematik von Islam und Rechtsstaat denken, dann zeigt sich, dass in unserer Verfassung doch etwas über die Kirchen stehen muss. Die Sorge um den religiösen Frieden und die Sorge über das aggressive Auftreten totalitärer Gruppierungen aus dem religiösen Sektor zwingen uns, auch in der revidierten Bundesverfassung etwas über die Kirchen zu sagen. Unsere Fraktion wird darum der Minderheit Schmid Samuel zustimmen.

Artikel 84 hat drei Absätze. Man könnte eigentlich sagen, Absatz 1 sei überflüssig. Kantonale Kompetenzen müssten nicht in der Bundesverfassung erwähnt werden; sie seien an sich vorhanden. Man könnte dann allerdings sagen, wenn dieser Absatz 1 nicht dastünde, würden die übrigen Absätze in der Luft hängen. Materiell könnte man also Absatz 1 streichen.

Absatz 2 ist sinnvoll; sein Fehlen im ersten Entwurf wurde in der Vernehmlassung kritisiert. Mit dem Auftreten der neuen Religionsgemeinschaften können Konfliktfelder entstehen. Dabei kann die Ursache des Konfliktes durchaus auch bei den eingeseessenen Religionsgemeinschaften liegen; die neuen Gruppierungen vermehren einfach die Konflikt- und Reibungsmöglichkeit.

Zu Absatz 3: Die kantonale Kirchenhoheit greift bei den Bistümern nicht, da diese meist grösser sind als die Kantone. Die Problematik liegt hier in der Form, und zwar insofern, als auch die Aussenpolitik betroffen ist, und da ist der Handlungsspielraum der Kantone beschränkt. Darum liegt auch ein Antrag vor, diesen Absatz, der aus dem letzten Jahrhundert stammt, neu zu formulieren; das ist an sich eine gute Idee. Es ist aber fraglich, ob das mit dem Antrag Tschopp gelingt.

Die Streichung von Artikel 84, wie sie der Ständerat beschlossen hat, widerspricht der Nachführung des Verfassungsrechtes. Es würde neues Recht geschaffen, ohne dass angesichts der neuen religiösen Situation in unserem Land aktuelle Fragen betreffend das Verhältnis des Staates zu den religiösen Gruppierungen bzw. dieser Gruppen zum Staat geklärt würden.

Der Bistumsartikel – um dazu noch ein Wort zu sagen – entspricht einer Partnerschaft von zwei Völkerrechtssubjekten. Der Heilige Stuhl als Völkerrechtssubjekt unterzeichnet zur Errichtung eines neuen Bistums Staatsverträge. Deshalb soll in unserem Land eben auch der Staat als gleichberechtigter Partner auftreten.

Der moderne Staat hat nicht nur die Pflicht, die individuelle Religionsfreiheit zu garantieren; er muss auch die Regeln bestimmen und durchsetzen, denen die Kirchen und Religionsgemeinschaften in der Schweiz genügen müssen.

Ich hoffe deshalb, dass die Ratsmehrheit Artikel 84 nicht streicht, sondern diese wichtige Grundlage der Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen dem Staat und den Religionsgemeinschaften aufrechterhält.

**Engelberger** Edi (R, NW): Die FDP-Fraktion beantragt Ihnen, den Artikel betreffend Kirche und Staat nicht zu streichen. Denn er umfasst nach unserer Meinung nicht nur einfach die Regelung bezüglich der Bistümer – auch nicht desjenigen, das in den letzten Jahren in die Schlagzeilen gekommen ist. Nein, es geht in diesem heiklen Bereich vielmehr um das traditionelle Zusammenleben von Kirche und Staat, das uns etwas bedeutet und das sich auch bewährt hat. So tönt es auch in vielen Kreisen des Volkes. Das Vorhandensein dieses Artikels hat mit Sicherheit dazu beigetragen, dass die verschiedensten Kirchenorganisationen und Religionsgemeinschaften in den letzten Dutzenden von Jahren nebeneinander hergehen und sich auch vertragen konnten. Um das zu erreichen, haben die verschiedensten Punkte und Fragen, wie etwa auch die Genehmigungspflicht für Bistümer in Absatz 3, keine Rolle gespielt. Es waren der gute Geist und die gegenseitige Achtung, die hier spielten und die den Hintergrund in diesem Artikel finden.

Zu Artikel 84 Absatz 2: Er beinhaltet u. a. auch die Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Kantonen oder auch die Möglichkeit, dass der Bund Massnahmen zur Aufrechterhaltung des religiösen Friedens treffen kann; es ist eine besondere Form von Ordre public.

Ich weiss, dass sich darüber, ob das so sein muss und ob diese Nachführung sein soll, die Geister scheiden. Ich weiss, dass man sich in vielen katholischen Kreisen, aber auch in anderen Konfessionen in dieser Sache nicht einig ist und auch die unterschiedlichsten Interessen vertreten werden. Das gilt etwa auch zwischen der Katholischen Bischofskonferenz und der Synodalkonferenz. Trotzdem wollen weite Kreise nicht auf diese Bestimmungen verzichten.

Als bedeutenden Punkt möchte ich noch erwähnen, was ich persönlich immer wieder in Gesprächen erfahren habe: Die Frage um Kirche und Staat stellt einen sehr sensiblen Bereich dar, und in der Bevölkerung herrschen grosse Empfindlichkeiten vor. Das hat die FDP-Fraktion massgebend dazu bewegt, nicht auf diesen Artikel zu verzichten.

Wir sind überzeugt, dass man darauf Rücksicht nehmen muss, wollen aber auch das Projekt der Nachführung nicht unnötig belasten. Denn das ist effektiv gelebte Nachführung. Bei einer Streichung würde dieser vorgegebene Rahmen eindeutig gesprengt. Deshalb kam die FDP-Fraktion zum Schluss, Artikel 84 so zu belassen, wie ihn der Bundesrat formuliert hat.

Ich beantrage Ihnen zum Schluss im Namen der grossen Mehrheit der FDP-Fraktion noch einmal, Artikel 84 nicht zu streichen.

**Maitre** Jean-Philippe (C, GE): L'essentiel de la discussion que nous avons à propos de cet article réside évidemment dans l'alinéa 3, à propos duquel il faut savoir si on maintient ou non une approbation de la Confédération pour ériger un évêché.

La première chose qui me frappe, c'est la partie de cache-cache à laquelle nous semblons avoir plaisir à nous livrer dans le cadre du Parlement. Lorsque, il y a de ça quelque temps, le Conseil des Etats, certes à une courte majorité, avait décidé de donner suite à l'initiative parlementaire Huber visant à la suppression de cet alinéa (BO 1995 E 564), on avait dit: «Ah, il ne faut pas traiter cette disposition pour elle-même, il ne faut pas faire une révision de la constitution pour ce seul point. On est d'accord sur le fond et on reprendra cela dans le cadre de la révision générale de la constitution.» Et maintenant, on y est, dans cette révision. Et l'on vient nous dire: «Non, non, attention, il ne faut pas s'occuper de ça parce qu'on ne fait que du toilettage, et ça risquerait de susciter des discussions qui pourraient porter ombrage à l'oeuvre grandiose que nous sommes en train de réaliser.» Si l'on pousse ce raisonnement jusqu'à l'absurde, on ne fait plus de révision de la constitution du tout, parce que, par définition, quand on révisé une constitution et dans un Etat démocratique qu'on s'honore d'habiter, il y a nécessairement des discussions; et là où il y a des discussions, il peut y avoir ça et là des oppositions. Donc, je crois qu'il ne faut pas avoir peur de traiter cette question, parce que c'est bien le moment, c'est bien le

lieu de la traiter, dans le cadre de cette révision générale de la constitution.

Le deuxième point que je voudrais aborder a trait tout simplement à une curieuse conception qui, me semble-t-il, est faite maintenant d'un certain nombre de principes assez fondamentaux du droit:

1. Le premier principe est la liberté de culte et de croyance, qui est quelque chose d'essentiel. Et il n'y a pas de doute que, juridiquement parlant, le maintien de l'alinéa 3 de l'article 84 est directement contraire à ce principe.

2. Le deuxième principe est aussi un principe fondamental de notre droit et de notre ordre juridique et social; c'est le problème de l'égalité de traitement. Et il n'y a pas de doute non plus qu'à cet égard, l'article 84 alinéa 3 est contraire au principe de l'égalité de traitement dès lors qu'il soumet une seule confession, de facto, à des règles particulières que toutes les autres ne se voient pas imposer.

Je terminerai par une observation qui est simplement celle du bon sens. Dans un pays où la religion concernée par l'article 84 alinéa 3, pour appeler les choses telles qu'elles sont, est celle d'à peu près la moitié de notre population, on voit mal vraiment qu'une autorisation soit nécessaire pour régler un certain nombre de problèmes qui président à l'organisation de cette confession. Et le bon sens rend cela difficilement compréhensible – je parle du maintien de l'article 84 alinéa 3 – à une époque où des sectes, en particulier, défilent, se développent, s'organisent, font du prosélytisme, sans que la constitution cherche à s'en occuper, alors qu'elle cherche, avec une attention qui est justifiée certes par l'histoire mais plus par l'actualité, à s'occuper d'une confession qui est celle, pratiquée ou non, d'à peu près la moitié de notre population.

Il est clair que l'article 84 alinéa 3 a des racines dans l'histoire, et il ne faut pas les ignorer. Il faut au contraire s'en inspirer pour constater que la paix confessionnelle d'aujourd'hui nous autorise à ne pas rester bloqués sur l'histoire, et au contraire à essayer de voir ensemble l'avenir.

Voilà les raisons pour lesquelles il me semble légitime aujourd'hui de supprimer dans notre constitution une disposition qui n'a plus rien à y faire.

**Leuba** Jean-François (L, VD): Je prends malheureusement le contre-pied de l'argumentation de M. Maitre, en rappelant tout d'abord qu'il y a plus de trois ans, avant le dépôt de l'initiative parlementaire Huber 94.433 au Conseil des Etats, j'avais moi-même interpellé le Conseil fédéral en laissant clairement entendre dans mon interpellation 94.3421 que l'article de la constitution actuelle, qui interdit la création de nouveaux évêchés, était dépassé et n'avait plus sa raison d'être.

Je continue à partager absolument ce point de vue et, à cet égard, je peux me rallier à ce que dit M. Maitre, même si l'argumentation de la liberté de conscience n'a pas grand-chose à voir ici. Il s'agit de l'organisation de l'Eglise – et de l'Eglise catholique –, et je suis d'avis que, pour son organisation, elle doit être libre. Elle ne doit pas être limitée par des règles imposées par l'Etat.

Mais cela étant, le Conseil fédéral m'avait répondu – M. Koller, conseiller fédéral, s'en souvient sans doute – qu'on examinerait ce problème, M. Maitre l'a rappelé, lors de la révision totale de la constitution. Ensuite, à ma grande surprise, j'ai vu qu'on n'avait pas supprimé, dans le projet de révision totale de la constitution, cette disposition qui se trouve reprise à l'article 84 alinéa 3. Au fond, je crois, contrairement à ce que pense M. Maitre, que le Conseil fédéral a raison ici. Quand bien même sur le fond je souhaite la disparition de cette disposition, je ne crois pas qu'on doive saisir l'occasion de la mise à jour de notre Constitution fédérale pour la supprimer.

M. Maitre parle d'une partie de cache-cache, et surtout du fait qu'il y aura de toute façon un débat démocratique sur la mise à jour de la constitution. C'est vrai. Mais, est-il vraiment judicieux de susciter une opposition supplémentaire uniquement sur un article qui, sentimentalement, émotionnellement, soulèvera cette opposition? Mes collègues et moi-même avons

senti, précisément à la suite de mon interpellation, que nous étions nous-mêmes interpellés par un certain nombre de personnes qui ne comprenaient pas qu'un réformé comme moi puisse mettre en cause l'article actuel sur les évêchés. J'en ai déduit non pas que ceux qui m'interpellaient avaient raison, mais que cet article était loin d'être complètement oublié, d'être complètement obsolète, et qu'il était susceptible de renouveler des oppositions, certes mal fondées, mais de les renouveler et d'entraîner sentimentalement un certain nombre de non à la constitution, exclusivement pour cet article 84 alinéa 3. Est-ce que cela en vaut vraiment la peine? Je l'ai dit en commission, si le Parlement prend l'initiative de supprimer séparément cette disposition, j'accepte – je le dis tout à fait ouvertement – la présidence ou une vice-présidence du comité d'initiative. Il n'y a aucun doute à cet égard. Mais ce serait une erreur profonde de le faire dans la mise à jour, et M. Maître sous-estime l'opposition qui peut surgir pour l'ensemble. Cela paraît stupide, et je le considère volontiers comme tel. On doit tenir compte des réactions populaires, et je n'aimerais pas qu'en raison de ces réactions, l'ensemble du travail de mise à jour de la constitution soit mis en péril. C'est la raison pour laquelle nous devons maintenir cette disposition. Encore une fois, j'entre en matière avec M. Maître, quand il le veut, pour une modification ultérieure, ou une modification qu'on peut lancer dès demain de la constitution actuelle sur cette disposition.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Au sein de la commission, le débat comportait évidemment les arguments que vous venez de voir présentés. Et là, toute l'argumentation concernant la mise à jour et le caractère infidèle que pourrait représenter le fait de supprimer cet article par rapport à cet objectif était bien sûr présente. Néanmoins la commission, par une majorité de 15 voix contre 13, a donné la préférence aux autres arguments qui plaident en faveur de la suppression de cette clause, et que j'essaie de vous résumer.

Tout d'abord on a constaté, comme cela d'ailleurs a été partiellement dit déjà, que les alinéas 1er et 2 faisaient fonction en quelque sorte de remplissage puisqu'ils étaient déjà couverts par d'autres articles. M. Zwygart a rappelé, pour l'alinéa 1er, que la compétence des cantons n'avait pas besoin d'être réaffirmée ici puisqu'elle était déjà indiquée de manière générale ailleurs. On peut dire que c'est vrai aussi pour l'alinéa 2, où le maintien de la paix ou de l'ordre est déjà fixé ailleurs d'une manière générale et pourrait par conséquent aussi concerner des conflits dont la source serait religieuse. C'est donc bien l'alinéa 3 qui est ici en question. Cet alinéa 3 remonte à la Constitution de 1874; c'est-à-dire qu'il a été adopté à une période très mouvementée, celle du Kulturkampf. Il y a eu différentes tentatives de le supprimer, puisque d'autres articles l'ont déjà été, mais cet alinéa-là a été maintenu. Peut-être à l'époque avait-on peur de trop charger le bateau lorsque l'on a évacué les autres articles limitant certaines pratiques religieuses ou administratives, de l'Eglise catholique spécialement. A propos de ces articles, je me réfère au professeur Jean-François Aubert qui disait, en plaçant pour leur suppression, que ces dispositions étaient «offensantes pour les catholiques et humiliantes pour les protestants, parce que franchement discriminatoires».

Au niveau des Chambres, nous avons eu – et cela a été rappelé tout à l'heure – plusieurs interventions. Les deux dernières sont effectivement l'interpellation Leuba en 1994 où le Conseil fédéral – M. Leuba l'a rappelé – a répondu qu'il «proposera de toute manière, dans le cadre de la réforme de la Constitution fédérale, d'abroger l'article 50 alinéa 4 de la Constitution fédérale, comme le demandait une motion de la commission du Conseil national du 14 décembre 1972 adoptée à l'unanimité par les deux Conseils». (BO 1994 N 2489) Il y a eu – M. Maître l'a rappelé – une initiative parlementaire Huber à laquelle le Conseil des Etats a accepté, le 12 juin 1995, de donner suite, par 18 voix contre 16, après un débat, il est vrai, assez animé. (BO 1995 E 564)

Par conséquent, il y a beaucoup d'éléments qui plaident pour la suppression de cet article qui, comme on l'a déjà dit, est discriminatoire parce qu'il concerne, en tout cas de fait,

l'Eglise catholique uniquement. Et la proposition subsidiaire Tschopp prouve que, même aux yeux de son auteur, cette disposition est effectivement unilatérale puisqu'il demande de la modifier par une formule plus générale.

On avance aussi l'argument des concordats. Là encore, il n'est pas nécessaire d'introduire un article spécial dans la constitution puisque, là où il y a concordat, il s'agit d'accords qui tomberaient de toute façon sous les dispositions réglant les relations extérieures de notre pays et qui, par conséquent, pourraient couvrir ce domaine aussi. D'ailleurs, si on veut faire argument de la personnalité juridique internationale, que l'on pourrait même attribuer au siège apostolique – puisqu'on peut admettre que ce n'est pas forcément une question qui relève de l'Etat du Vatican, mais du siège apostolique –, eh bien même là, on ne comprendrait pas pourquoi on introduit une disposition qui subordonne le siège apostolique, alors qu'il devrait s'agir de contrats que l'on passerait à égalité entre deux partenaires.

Bref, tout ces arguments qui démontrent qu'il s'agit d'une disposition largement dépassée et discriminatoire ont prévalu pour la majorité de la commission qui a fait le pas, vous proposant de mettre cet objectif, ce biffage, dans le cadre de la mise à jour de la constitution.

Pour ce qui est des propositions individuelles qui ont encore été faites, j'ai déjà abordé la proposition subsidiaire Tschopp. Je pense que, même si on abordait la proposition Tschopp, on ne se situerait plus dans le cadre de la mise à jour, et on pourrait tout aussi bien discuter de la suppression de cet article.

La proposition Leuba n'ayant pas été présentée en commission, il n'y a donc pas d'avis qui peut vous être communiqué de la part de cette dernière. Toutefois, à titre personnel, je vois en tout cas une difficulté qui pourrait, à partir de la formulation que choisit M. Leuba, poser une question de priorité entre cette disposition et celle sur la liberté de conscience et de croyance, puisque ce n'est pas forcément une loi, qui limiterait la liberté de conscience et de croyance, qui pourrait passer avant ce droit fondamental. Mais en lisant uniquement cette disposition – «Nul ne peut se soustraire à la loi civile pour cause d'opinion religieuse» –, on pourrait avoir le sentiment que la liberté de croyance et de conscience n'est pas garantie totalement. Ou alors on pourrait dire aussi que si elle devait être limitée, il y a déjà un article qui le prévoit à la fin du chapitre relatif aux droits fondamentaux, et qui dit exactement dans quelles conditions ceux-ci peuvent être limités (art. 32).

Je n'ai pas à vous inviter à rejeter la proposition Leuba au nom de la commission. Je voulais simplement vous faire part de ces observations.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Unbestritten war in der Diskussion Ihrer Kommission, dass es sich bei Artikel 84 um eine unnötige bzw. überholte Bestimmung handelt.

Absatz 1 ist überflüssig, da die Kantone zuständig sind; nach der Kompetenzverteilregel, die in Artikel 3 enthalten ist, müsste dies gar nicht erwähnt werden.

Absatz 2 ist überflüssig, da die Wahrung des öffentlichen Friedens und der Sicherheit in der Verfassung schon an einem anderen Ort geregelt ist.

Absatz 3 verkörpert den Geist des letzten Jahrhunderts und ist zudem angesichts der internationalen Verpflichtungen der Schweiz zur Gleichbehandlung der verschiedenen Glaubensgemeinschaften rechtlich problematisch. Für die Streichung von Absatz 3 spricht insbesondere, dass schon verschiedene Vorstösse die Streichung gefordert hatten, dieses Anliegen aber immer wieder bis zur Totalrevision der Bundesverfassung verschoben wurde. Jene, die die Streichung ablehnen, möchten die Nachführung nicht mit diesem sehr sensiblen Bereich belasten.

Die Kommission hat die Vor- und Nachteile der Streichung von Artikel 84 sehr eingehend diskutiert und die Argumente abgewogen. Der Entscheid für eine Streichung ist schliesslich sehr knapp gefallen, mit 15 zu 13 Stimmen bei 5 Enthaltungen.



Zu den Einzelanträgen: Zum Eventualantrag Tschopp ist zu sagen, dass dieser der Kommission nicht vorgelegen hat. Ich kann Ihnen daher nur meine persönliche Meinung sagen. Die Verfassungskommission möchte Absatz 3 aus grundsätzlichen Überlegungen streichen. Daher muss ich Ihnen auch den Eventualantrag Tschopp zur Ablehnung empfehlen. Er hat zwar den Vorteil, dass er alle Religionsgemeinschaften einbinden und damit die Ungleichbehandlung der Religionsgemeinschaften abbauen würde. Allerdings ist anzumerken, dass andererseits der Bund dann mit allen verhandeln müsste, was den jetzigen Absatz 3 noch verstärken würde und darum nicht mehr der Nachführung entspräche.

Daher muss ich aus Sicht der Kommission den Eventualantrag Tschopp zur Ablehnung empfehlen.

Zum Antrag Leuba: Herr Leuba möchte einen neuen Absatz 4 in Artikel 84 einfügen. Zunächst ist zu sagen, dass der Begriff des Zivilrechtes hier zu kurz greift, also auch das öffentliche Recht einzubeziehen und damit der Grundsatz in der gesamten Rechtsordnung zu beachten wäre. Im einzelnen bleibt festzuhalten, dass auch die Glaubens- und Gewissensfreiheit der allgemeinen Einschränkung von Artikel 32 untersteht. Das heisst, jedes Grundrecht muss sich grundsätzlich staatliche Eingriffe gefallen lassen.

Allerdings müssen kumulativ vier Voraussetzungen erfüllt sein: erstens muss eine gesetzliche Grundlage gegeben sein; zweitens muss dieser Eingriff im öffentlichen Interesse liegen; drittens muss der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt sein; viertens muss der Kerngehalt erhalten bleiben. Besondere Bedeutung für uns gewinnt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit; hier ist die Intensität des Eingriffes zu prüfen, die am Ziel gemessen werden muss. Wenn wir die jetzige Rechtsprechung des Bundesgerichtes anschauen, können wir festhalten, dass es bisher die Glaubens- und Gewissensfreiheit am Ziel der Einhaltung der Rechtsordnung gemessen hat und Abwägungen getroffen hat, die überzeugen. Beispielsweise ist es den Zeugen Jehovas nicht erlaubt, sich einer Blutentnahme zur Überprüfung des Alkoholspiegels zu entziehen; damit wird dem Strassenverkehrsgesetz Nachachtung verschafft. Des weiteren hat beispielsweise das Bundesgericht in dem Fall eines Sikh mit Turban gesagt, dass er trotz allem zum Tragen eines Helms verpflichtet sei; damit wird bei den Motorradfahrern dem Strassenverkehrsgesetz Nachachtung verschafft.

Aus diesen Gründen bedarf es des Antrages Leuba und des darin vorgesehenen Zusatzes nicht. Ich empfehle Ihnen aus Sicht der Kommission, diesen Antrag abzulehnen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Artikel 84 ist zweifellos kein einfacher Artikel. Vor allem Absatz 3 ist sogar ausgesprochen problematisch. Deshalb doch kurz einige Bemerkungen zu den einzelnen Absätzen:

Man könnte bei Absatz 1 schon einwenden, man müsse eigentlich gar nicht sagen, dass vor allem die Kantone für das Verhältnis zwischen Kirche und Staat zuständig seien. Das ergibt sich an sich aus der Systematik. Aber wir haben das hier und an einigen anderen Orten bewusst aufgenommen, weil wir ja dann in Absatz 2 ausdrücklich klarmachen, dass die Bundeskompetenz gegenüber der Hauptkompetenz der Kantone eben nur eine subsidiäre ist. Ich glaube daher, dass die Absätze 1 und 2 – ganz unabhängig vom Absatz 3 – doch Sinn machen.

Ich habe auch zur Kenntnis genommen, dass offenbar praktisch alle Religionsgemeinschaften den Wunsch geäussert haben, dass wir an den Absätzen 1 und 2 auf jeden Fall festhalten, selbst wenn Sie dann bei Absatz 3 anders entscheiden würden. Ich möchte in diesem Sinne auch Antrag stellen, denn ich bin davon überzeugt, dass die Absätze 1 und 2 – unabhängig davon, wie Sie dann bei Absatz 3 entscheiden – Sinn machen und auch einem Wunsch der Religionsgemeinschaften entsprechen.

Absatz 3, die Genehmigungspflicht der Bistümer, ist zweifellos äusserst problematisch. Materiell kann ich hier die Ausführungen, die Herr Maitre gemacht hat, voll unterstützen. Diese Genehmigungspflicht der Bistümer verstösst eindeutig gegen internationale Verträge, die wir abgeschlossen haben,

sowohl in der EMRK wie im Uno-Pakt. Sie verstösst auch gegen die Glaubens- und Gewissensfreiheit und die Religionsfreiheit, denn von der Religionsfreiheit her gesehen müssen wir davon ausgehen, dass die Organisationsautonomie der einzelnen Religionsgemeinschaften eine implizite Folge der Religionsfreiheit ist.

Trotzdem möchte der Bundesrat zusammen mit der Minderheit Ihrer Kommission an diesem Absatz 3 festhalten. Zwar muss dieser Absatz 3 – auch hierüber sollte Klarheit bestehen – nach Meinung des Bundesrates im Rahmen einer Partialrevision aus der Verfassung verschwinden, weil er gegen internationale Verträge verstösst und weil er sich mit der Religionsfreiheit nicht verträgt. Dies im Rahmen der Nachführung zu tun, empfiehlt Ihnen der Bundesrat aber nicht. Denn es ist doch problematisch, im Rahmen der Nachführung eine geltende Verfassungsbestimmung ersatzlos zu streichen.

Es kommen aber – ich sage Ihnen das ganz offen – auch politische Überlegungen dazu. Das ist zugleich auch eine Antwort auf den Vorwurf, der Bundesrat habe bei der Interpellation Leuba auf die Verfassungsreform verwiesen, und jetzt sage man wieder, es gehe hier doch nicht.

Als wir die Interpellation Leuba 94.3421 beantworteten, hatten wir das Konzept der Verfassungsreform eben noch nicht festgelegt. Wir dachten damals noch eher an ein Konzept einer materiellen Totalrevision, wie das seinerzeit der Entwurf von 1977 enthielt. Das Konzept auf der Basis der Nachführung – es werden dann systematische Reformteile daran angeknüpft, und daneben sollen einzelne Partialrevisionen weiterlaufen – haben wir erst nach der Beantwortung der Interpellation Leuba festgelegt.

Es ist ein Akt politischer Klugheit, wenn wir uns nun bei aller Problematik, die dieser Bistumsartikel hat – es ist auch wahrscheinlich, wenn es hier zu einem Konflikt käme und der Fall nach Strassburg gezogen würde, dass die Schweiz sogar verlieren würde –, für ein Verbleiben dieser Bestimmung in der Verfassung entscheiden. Im übrigen geht ja heute die moderne Interpretation von Absatz 3 dahin, dass das kein konstitutiver Artikel mehr ist, sondern dass es sich hier um eine gewöhnliche Polizeierlaubnis zur Wahrung des öffentlichen Friedens handelt. Alle diese Rechtsfragen aber offengelassen, ist der Bundesrat überzeugt, dass es politisch nicht klug wäre, diesen Artikel jetzt im Rahmen der Nachführung aus der Verfassung zu eliminieren. Denn es ist dem Bundesrat nicht entgangen, dass die Motion Huber im Ständerat mit nur 16 zu 14 Stimmen überwiesen worden ist. Das zeigt, dass dieser Bistumsartikel offenbar immer noch ein emotional stark belasteter Artikel ist.

Die Nachführung hat nur eine Chance, wenn wir nicht mehrere Oppositionen addieren. Es ist ja offensichtlich: Von der nachgeführten Verfassung ist niemand sehr begeistert, das stellen wir ja auch hier in diesem Saale fest. Wir haben mit diesem Projekt nur dann eine Chance in der Volksabstimmung, wenn allseits eine mittlere Zufriedenheit und Unzufriedenheit herrscht. Das ist das einzig mögliche Erfolgsrezept für diese nachgeführte Verfassung in der Volksabstimmung. Deshalb möchte ich Sie einfach davor warnen, den Bistumsartikel zu eliminieren, der nach wie vor eine starke Belastung darstellt. Wir müssen dieses Problem später auf dem Wege einer Partialrevision lösen, das ist auch dem Bundesrat klar. Das ist übrigens auch eine konsequente Linie, die wir bei allen diesen emotionell belasteten Neuerungen verfolgen. Ich werde diese Linie morgen bei der Eliminierung der Kantonsklausel verfolgen. Dort besteht offenbar eine grosse Chance, dass wir die Kantonsklausel möglichst rasch, aber auch in Form einer Partialrevision eliminieren, sonst gefährden wir dieses doch gross angelegte Gesamtprojekt der Verfassungsreform.

Zu den beiden Anträgen Leuba und Tschopp: Herr Leuba möchte einen neuen Absatz 4 angliedern: «Nul ne peut se soustraire à la loi civile pour cause d'opinion religieuse.» Mir ist auch aufgefallen, dass die deutsche Übersetzung offenbar schlecht ist; es müsste dort eher von staatlichem oder bürgerlichem Recht (statt von «Zivilrecht») die Rede sein.

Dieser Antrag Leuba hat gewisse Parallelen zum geltenden Artikel 49 Absatz 5 der Bundesverfassung, der lautet: «Die

Glaubensansichten entbinden nicht von der Erfüllung der bürgerlichen Pflichten.» Deshalb fragt sich schon, Herr Leuba, ob Ihr Antrag hier am richtigen Ort ist, denn hier geht es ja um die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen. Ihr Antrag betrifft aber eher die Glaubens- und Gewissensfreiheit, Artikel 13, und betrifft das Problem der Schranken dieser Freiheit. Aber auch dort glaube ich, dass Ihr Antrag zu Missverständnissen Anlass geben kann. Er könnte nämlich den Eindruck erwecken, dass das Grundrecht in jedem Fall zurückweichen muss. Das ist aber nach dem Konzept der ganzen Verfassung nicht der Fall, denn für Einschränkungen der Grundrechte – das gilt natürlich auch für die Glaubens- und Gewissensfreiheit – müssen die allgemeingültigen Voraussetzungen von Artikel 32 erfüllt sein. Dass nun die bürgerlichen Pflichten in jedem Fall absolut dem Grundrecht der Glaubens- und Gewissensfreiheit vorgehen müssten, das wäre wohl unverhältnismässig; das ist offenbar auch nicht Ihre Meinung.

Auf der anderen Seite ist es natürlich auch nicht so, dass das Grundrecht einfach der gesamten übrigen Rechtsordnung vorgehen würde, sondern hier sind die Voraussetzungen von Artikel 32 einzuhalten. Deshalb glaube ich, dass der Antrag Leuba erstens hier am falschen Ort plaziert ist und zweitens die schon komplizierte Lage eher noch komplizieren würde; deshalb empfehle ich ihn zur Ablehnung.

Zum Eventualantrag Tschopp: Herr Tschopp, ich gebe zu, Ihr Antrag hat den Vorteil, dass er nicht mehr diskriminierend ist. Der Bistumsartikel – auch das haben wir festgestellt – ist diskriminierend, weil er vor allem die katholische Religionsgemeinschaft trifft. Diesen Makel würden Sie mit Ihrem Antrag beseitigen; im übrigen ist aber auch Ihr Antrag nicht empfehlenswert, denn er stellt doch auch eine Einschränkung der Organisationsautonomie der Religionsgemeinschaften dar, die sich aus dem Grundrecht der Religionsfreiheit ableitet. Er ist auch problematisch gegenüber dem Grundrecht der Vereinsfreiheit und hätte andererseits zur Folge, dass sich der Staat mit allen Religionsgemeinschaften und allenfalls mit allen Sekten befassen müsste. Das scheint mir auch keine adäquate Lösung zu sein.

Der Bundesrat stellt Ihnen daher den Verfahrensantrag, über die Absätze 1 und 2 separat abzustimmen, und empfiehlt Ihnen, diese auf jeden Fall beizubehalten. Der Bundesrat empfiehlt Ihnen zudem, aufgrund des Konzeptes der Nachführung und aufgrund der politischen Belastung auch an Absatz 3 festzuhalten, wohl wissend, dass wir ihn dann in einer Partialrevision ausmerzen müssen.

**Tschopp** Peter (R, GE): Monsieur le Conseiller fédéral, je vois bien sûr les inconvénients et une rupture dans la logique de ma proposition subsidiaire. Je trouve quand même que la très efficace administration que vous dirigez peut absolument gérer un ensemble de communautés religieuses tout comme le Département fédéral des affaires étrangères peut gérer un ensemble d'ambassades et de légations. Est-ce que vous ne partagez pas mon sentiment?

**Koller** Arnold, Bundesrat: Wir gehen im Verhältnis zwischen Kirche und Staat wirklich mit gutem Grund vom Trennungsprinzip aus. Wir sollten uns daher keine neuen Aufgaben zumuten. Hingegen ist es wichtig, dass die Kantone und subsidiär der Bund die Kompetenz zur Wahrung des religiösen Friedens behalten. Das haben Sie erreicht, wenn Sie Artikel 84 Absätze 1 und 2 annehmen.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit/Leuba	99 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	54 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit/Leuba	88 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	68 Stimmen

**Präsident:** Damit entfällt der Eventualantrag Tschopp.

*Abs. 4 – Al. 4*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Leuba	126 Stimmen
Dagegen	35 Stimmen

**Präsident:** Hier ist anzufügen, dass die französische Formulierung des Antrages Leuba massgebend ist.

**Art. 85**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1a, 1, 2, 2bis, 3*

*BBI*

*Abs. 2ter*

*Streichen*

*Abs. 2quater*

*BBI*

(= Minderheit II zu Abs. 2bis)

*Antrag Baumberger*

*Abs. 3*

Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, sind nur zulässig ....

**Art. 85**

*Proposition de la commission*

*Al. 1a, 1, 2, 2bis, 3*

*FF*

*Al. 2ter*

*Biffer*

*Al. 2quater*

*FF*

(= minorité II à l'al. 2bis)

*Proposition Baumberger*

*Al. 3*

.... les dérogations à la liberté économique, notamment les mesures menaçant la concurrence, prévues ....

**Ostermann** Roland (G, VD): Le développement durable a été mentionné dans la première partie de la constitution, c'est vrai. En terme d'économie de moyens, on pourrait estimer qu'il n'est pas utile de rappeler ici ce principe qui doit s'appliquer aussi à l'économie, surtout à l'économie.

L'activité économique est choyée dans la constitution. Sa liberté est un dogme auquel on consacre beaucoup d'attention pour éviter qu'on lui porte atteinte. Il est toutefois indispensable de rappeler dans quel cadre général s'exerce l'activité économique: le développement durable.

Evidemment, on peut réfuter ce cadre. Il faut alors le dire et, dans la foulée, renier nombre d'engagements de la Suisse.

Si ce n'est que par pur scrupule rédactionnel que l'on devait combattre la proposition de minorité I, je devrais bien faire remarquer que l'on est moins regardant lorsqu'il s'agit de parler de la liberté économique. En effet, à l'article 23 alinéa 1er, on trouve: «La liberté économique est garantie.» On le répète ici à l'article 85 alinéa 1er en disant: «La Confédération et les cantons respectent le principe de la liberté économique.»

Bien sûr, a-t-on envie de dire! Mais bien sûr aussi, faut-il alors ajouter, sous l'égide du développement durable!

Face à l'insistance avec laquelle on répète que l'activité économique doit être libre, il me paraît équitable que l'on redise ici que cette activité n'échappe pas à toute contingence et qu'elle doit respecter un principe fondamental. Ne pas rappeler ici ce principe pourrait faire croire qu'on espère l'oublier, placé très loin qu'il serait dans la constitution. L'économie n'a pas que des libertés à revendiquer, elle a aussi des devoirs et des responsabilités, en particulier vis-à-vis des générations futures. Il n'est pas inutile de le répéter ici: la liberté oui, mais des devoirs aussi.

**Gysin Remo** (S, BS): Die Minderheit II möchte in Absatz 2 von Artikel 85 das Wort «Lebensqualität» einfügen. Absatz 2 heisst dann neu: Bund und Kantone «wahren die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft und tragen mit der privaten Wirtschaft zur Wohlfahrt, zur Lebensqualität und wirtschaftlichen Sicherheit der Bevölkerung bei». Mit dem Begriff «Lebensqualität» möchten wir den wichtigsten Indikator unseres Lebens ansprechen, das Wohlbefinden, die Gesundheit und zugleich auch die Umwelt. Mit dem Begriff «Lebensqualität» sprechen wir die soziale und die ökologische Verantwortung an. Das müssen wir hier zum Ausdruck bringen, und das ergänzt den Begriff der «wirtschaftlichen Sicherheit» sehr gut.

In Absatz 2quater beantragen wir, die Wirtschaftspolitik auf eine Zielsetzung auszurichten. Eine Zielorientierung ist praktisch in jeder Verfassung anderer europäischer Länder enthalten – ich zähle nicht alle auf: Holland, Portugal, Spanien, Irland, praktisch alle EU-Staaten –, und das hat seinen Sinn. Wir wollen uns auf die wichtigsten Ziele beschränken: auf die Vollbeschäftigung und auf eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung. Jedes System ist zielgerichtet, und auch das System Schweiz braucht eine Zielorientierung. Gemeinsame Ziele stärken die Gemeinschaft, erhöhen aber auch die Chancen, diese Ziele zu erreichen. Das hat jedes Unternehmen erkannt, und das gilt auch für das «Unternehmen Schweiz». Ohne Ziele herrscht die Zufälligkeit, die Gelegenheit. Ohne Ziele können Sie an jedem Ufer landen. Das wollen wir nicht.

Wenn wir von Zielorientierung reden, Herr Schlüer, dann hat das mit Planwirtschaft – das war einer der Einwände in der Kommission – überhaupt nichts zu tun. Wir konzentrieren uns also auf die zwei wichtigsten Ziele: Vollbeschäftigung und gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung. Bei der Vollbeschäftigung geht es selbstverständlich um die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Bund und Kantone sind verpflichtet, eine aktive Arbeitsmarktpolitik zu betreiben. Sie tun dies auch, aber es reicht nicht, dass sie es – gemäss Verfassungsentwurf – nur im konjunkturpolitischen Sinne tun. Ich möchte Ihnen an ein paar Beispielen zeigen, dass es für die Wirtschaftspolitik insgesamt nötig ist, eine aktive Arbeitsmarktpolitik zu betreiben: Wir haben Investitionsprogramme beschlossen, Innovationsförderungen, Startkapital für kleine und mittlere Unternehmungen, Exportrisikogarantien, Berufsbildung, Forschung, Technologietransfer. Das sind alles Massnahmen, die nicht nur im Zusammenhang mit Konjunkturpolitik, sondern mit Wirtschaftspolitik überhaupt zu nennen sind. Diese Aufzählung zeigt auch, dass unser Begehren das Kriterium der Nachführung der Verfassung erfüllt.

Im Mittelpunkt der Zielsetzung «Vollbeschäftigung» steht auch die Lohn- und Erwerbsarbeit. Sie ist hier nicht nur als Produktionsfaktor angesprochen, sondern als unser eigentliches gesellschaftliches Ordnungsprinzip. Sie ist eigentlich unser sozialer Kitt, unsere Sozialpartnerschaft: Auch die Arbeitnehmerschaft darf an der Wirtschaft, an der Gesellschaft teilhaben.

Dieser Link zur Vollbeschäftigung zeigt auch, wie wichtig das Ziel einer gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung ist. Der Anteil des Arbeitslohnes am Volkseinkommen sinkt ja ständig, während der Anteil der Kapitalgewinne stetig zunimmt. Unser Mittelstand verschwindet, er hat es immer schwieriger. Es stellt sich in der Schweiz die Frage: Wieviel Ungleichheit, wieviel Ungleichgewicht erträgt es?

1997 waren in der Schweiz im Durchschnitt 190 000 Menschen arbeitslos, zum Teil weit über ein Jahr lang. Über 700 000 Leute leben in der Schweiz unter dem Existenzminimum. Zwei Drittel der Vermögen sind im Besitz von 10 Prozent der Haushalte. Stellen Sie sich das vor! 80 Prozent der Bevölkerung gehört nur gerade ein Sechstel des Vermögens. Das sind Zahlen, die der Bundesrat in seiner Antwort auf eine Interpellation genannt hat.

Arbeitslosigkeit und Armut bzw. eine schiefe Einkommens- und Vermögensverteilung höhnen unsere Grundrechte, höhnen die Demokratie aus. Sie verdeutlichen auch die Grenzen des marktwirtschaftlichen Laisser-faire, und sie geben dem wirtschaftspolitischen Handeln die Ziele Vollbeschäfti-

gung und gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung vor.

Ich bitte Sie um Unterstützung des Antrages der Minderheit II zu den Absätzen 2 und 2quater.

**Baumberger Peter** (C, ZH): Angesichts der gelichteten Reihen lasse ich meine Begründung zu Artikel 85 auch gleich für Artikel 91 gelten und werde dort auch die Abstimmung zu Artikel 85 anerkennen.

In meinem Änderungsvorschlag zum vorliegenden Antrag der Kommission geht es um die Zulässigkeit von Abweichungen. Antrag Kommission und Entwurf Bundesrat: Zulässig sind mit Verfassungsvorbehalt Abweichungen vom «Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit». Es geht um den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Gemäss meinem Antrag wäre ein Vorbehalt bei Abweichungen von der «Wirtschaftsfreiheit» notwendig. Ich lasse also den Begriff «Grundsatz» fallen.

Ich habe die Erläuterungen des Bundesrates zu diesem Artikel in der Botschaft gelesen, insbesondere Seite 296, wonach er ganz bewusst vom «Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit» spreche, um so neben der individualrechtlichen auch die institutionelle Dimension dieser Wirtschaftsfreiheit aufzuzeigen. Ich habe auch gestern, als der Antrag Vallender behandelt wurde, die Erläuterungen von Bundesrat Koller gehört, wonach mit dieser Änderung keineswegs verbunden sei, dass der einzelne wegen Verletzung der Wirtschaftsfreiheit nicht doch auch ans Bundesgericht gelangen könne. Ich habe – vielleicht kann Herr Bundesrat Koller nachher meine Bedenken zerstreuen – persönlich meine tiefen Vorbehalte gegen Grundsätze, wie sie hier zur Diskussion stehen. Weniges wird meiner Erfahrung nach im Alltagsgeschäft so grundsätzlich grundsatzlos behandelt wie eben solche «Grundsätze».

Immer wieder steigt in mir der Verdacht auf, dass mit dem Hinweis auf Abweichungen bloss vom «Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit» eben doch die Wirtschaftsfreiheit als individueller Anspruch beeinträchtigt wird. Ich frage mich namentlich, ob das Bundesgericht bei der Frage des Eintretens auf solche Beschwerden sich später tatsächlich an das halten wird, was uns Herr Bundesrat Koller gestern dazu gesagt hat und vielleicht auch heute sagen wird.

Mir persönlich ist klar, dass die Wirtschaftsfreiheit in der Bundesverfassung keineswegs umfassend garantiert ist. Vorbehalte finden sich an zahlreichen Orten: Landwirtschaft, Kernenergie, Konjunkturpolitik usw. Wir haben eine ganze Menge Ausnahmen; ich akzeptiere sie voll und ganz. Aber ist es nicht eben doch so, dass die Institution freie Wirtschaft letztlich auf dem Recht des einzelnen, frei zu wirtschaften, basiert?

Wenn wir nun Ausnahmen vorsehen, Vorbehalte umschreiben für solche Ausnahmen, dann müssten wir sie doch auch als Ausnahmen vom verfassungsmässigen Individualanspruch umschreiben. Das ist letztlich, was die Minderheit II (Vallender) bei Artikel 23 auch anstrebte. Ich nehme an, dass Frau Vallender sich aus diesem Grunde heute als Kommissionssprecherin nicht einfach wieder wie seinerzeit frontal gegen meinen Antrag stellen und meinen Anträgen gewissermassen nur Unterhaltungswert für das Plenum zusprechen wird.

Aus diesem Grunde möchte ich Sie also bitten klarzustellen, dass der Zugang zum Bundesgericht gewährleistet bleibt, indem Sie von Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit sprechen und nicht von Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit.

Und ein allerletztes Wort: Es ist mir gestern und heute von SP-Seite vorgeworfen worden, ich sei mit meinen Anträgen über die Nachführung hinausgegangen. Meine Kolleginnen und Kollegen von der SP-Fraktion: Meine Anträge haben mindestens immer die Verfassungswirklichkeit für sich. Was Sie selbst beantragen – auch jetzt, mit den Anträgen der Minderheiten I und II, die von SP-Leuten angeführt werden –, das hat die Realität nicht für sich, sondern das sind Dinge, die über die Nachführung hinausgehen. Ich verstehe nicht, warum man auf der anderen Seite so scharf geisselt, was man für sich selbst offenbar problemlos in Anspruch nimmt. Ich bitte Sie, meinem Antrag zu Artikel 85 zu entsprechen.

**Engler Rolf (C, AI):** Die Wirtschaftsverfassung ist im Rahmen der Verfassungsrevision eines der heikelsten und schwierigsten Themen. Das belegen vor allem einmal die Unklarheiten in der heutigen Verfassung. Wir sind aufgerufen, wenigstens die Probleme zu lösen, die wir kennen, und nicht ohne Not neue zu schaffen.

Eines der Probleme in der neuen Verfassung liegt im System. Wir finden die Wirtschaftsverfassung neu an zwei Orten, nämlich einerseits in Artikel 23, im Grundrechtsteil, und andererseits im institutionellen und kompetenziellen Bereich. Dies schafft gewisse Probleme. Es ist gerade deshalb besonders wichtig, dass wir die Wirtschaftsverfassung als Ganzes nehmen. Wir haben gestern, als es um den Verfassungsvorbehalt bei Abweichungen ging, darauf hingewiesen. Es gilt, dies hier und heute noch einmal zu betonen. Hinzu kommt – auf das möchte ich noch einmal unterstreichen –, dass die Wirtschaftsverfassung ein Teil der gesamten Verfassung ist und auch als solcher in die Sozialrechte, in die Staatsziele, die wir festschreiben, eingebettet ist. Sie ist deshalb harmonisch – auf das Ganze bezogen – auszulegen. Dies scheint mir wichtig.

Wenn wir mit Bezug auf diesen Aspekt den Antrag der Minderheit I (Ostermann) und den Antrag der Minderheit II (Gysin Remo) beurteilen, stellen wir fest, dass es sich dabei um unnötige Wiederholungen handelt. Diese Wiederholungen führen zu falschen Schwerpunkten. Deshalb kann man sich die Frage stellen, die Herr Baumberger gestellt hat: Handelt es sich hier um Nachführung oder nicht? Ich beantworte diese Frage nicht so klar wie er. Ich gehe eher davon aus, dass es sich materiell um Nachführung handelt, dass diese Anträge formell aber nicht den Prinzipien der Nachführung entsprechen. Danach sollten wir nämlich Wiederholungen vermeiden und die Punkte dort regeln, wo sie hingehören. Wir sollten nicht immer und überall wieder Querbeziehungen machen. Die Elemente der Lebensqualität, der Nachhaltigkeit und der Vollbeschäftigung sind in anderen Bestimmungen bereits geregelt. Diese Bestimmungen gelten, ohne dass wir sie hier noch einmal wiederholen; ich denke beispielsweise an die Massnahmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit in Artikel 91.

Weil diese Anträge Wiederholungen darstellen, falsche Schwerpunkte setzen und gegen die formellen Prinzipien der Nachführung verstossen, muss ich Sie bitten, die beiden Minderheitsanträge abzulehnen.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** Je vous rappelle d'abord que le droit fondamental de la liberté économique est garanti à l'article 23. L'article 85 concerne les aspects institutionnels de la question et touche aussi au mandat et aux compétences de l'Etat en la matière.

Pour ce qui est des propositions qui vous sont faites, il y a d'abord celle de la minorité I, à l'alinéa 1a, que la commission a repoussée par 22 voix contre 14. Elle voudrait qu'on introduise ici la notion du développement durable. La commission n'a pas souhaité le faire, partant de l'idée que cette question est déjà traitée ailleurs, notamment à l'article 2 d'une manière générale, et à plusieurs autres endroits dans le cadre des articles relatifs à l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement.

Par conséquent, au nom de la majorité, je vous recommande de ne pas soutenir la proposition de minorité I.

Quant à la minorité II, dont la proposition a été repoussée par 20 voix contre 12, elle voudrait d'abord ajouter à l'alinéa 2 l'idée de la qualité des conditions de vie de la population, puis surtout introduire un alinéa 2quater qui rappelle ou fixe toute une série d'objectifs. Rappelle d'abord, parce que des objectifs tels que le plein emploi se trouvent ailleurs – je pense à la politique conjoncturelle et à la politique structurelle où cette question est traitée et, de manière subsidiaire, les passages relatifs à l'assurance-chômage. Quant à la disposition relative à la répartition équitable du revenu et de la fortune, cette idée est certes présente dans de nombreuses dispositions, fiscales ou sociales, de notre constitution et de notre droit mais, prise comme telle, c'est évidemment un mandat nouveau dans sa formulation qui va certainement au-delà de la mise à jour.

Je vous invite donc aussi à rejeter la proposition de minorité II.

J'en viens à la proposition Baumberger concernant les réserves à la liberté économique. M. Baumberger souhaiterait qu'on parle de «liberté économique» tout court plutôt que de «principe de la liberté économique». Il a quelques doutes quant à la portée de cette disposition dans la version du Conseil fédéral ou de la majorité de la commission. Il voudrait aussi, comme le Conseil des Etats, introduire une adjonction relative aux atteintes à la concurrence: «notamment des mesures menaçant la concurrence». J'ai un peu de peine à comprendre cette adjonction puisque, d'une part, les questions relatives à la politique de la concurrence sont traitées dans un autre article et que, d'autre part, toute intervention comporte évidemment une atteinte à la concurrence, mais que celle-ci doit bien sûr être fondée par la constitution comme le prévoit l'article. Je ne vois donc pas l'utilité de citer spécialement cette forme d'intervention.

En résumé, je vous invite donc à rejeter la proposition Baumberger.

**Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin:** Ihre Kommission hat Artikel 85 neu geordnet und den Grundsatz der Wettbewerbsfreiheit in einem eigenen Absatz an den Anfang gestellt. Die Mehrheit möchte aber grundsätzlich am Entwurf des Bundesrates festhalten. Alle Anträge auf Ergänzungen sind abgelehnt worden.

Die Minderheit I (Ostermann) möchte einen neuen Absatz 1a aufnehmen, wonach die Wirtschaftstätigkeit «im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung» zu erfolgen habe. Die Kommission hat dies mit 22 gegen 14 Stimmen abgelehnt. Die Überlegung war, dass das Ziel der Nachhaltigkeit, und zwar in seinem allgemeinen Sinn, bereits in der Einleitung, in Artikel 2, enthalten ist. Anzumerken bleibt, dass sich dort das Prinzip der Nachhaltigkeit auf die gesamte staatliche Politik, auf alle Teilbereiche der staatlichen Politik, bezieht, nicht nur auf die Wirtschaftspolitik.

Die Minderheit II (Gysin Remo) will Absatz 2 durch den Begriff «Lebensqualität» ergänzen. Ausserdem sollen mit Absatz 2quater Bund und Kantone verpflichtet werden, ihre Wirtschaftspolitik auf das Ziel der Vollbeschäftigung und der gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung auszurichten. Dieser Antrag ist mit 20 gegen 12 Stimmen abgelehnt worden, da auch diese Elemente der Wirtschaftspolitik, soweit sie die Vollbeschäftigung angehen, an anderer Stelle erwähnt werden: im Konjunkturartikel, in Artikel 91. Andererseits ist anzumerken, dass das Problem der gerechten Einkommensverteilung sicherlich nicht in die Nachführung gehört.

Die Minderheit II möchte zudem Absatz 3 streichen. Auch dieser Antrag ist mit 23 zu 12 Stimmen abgelehnt worden. Dies u. a. deshalb, weil Absatz 3 garantiert, dass jeder Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit eine Verfassungsgrundlage braucht, also ein Verfassungsvorbehalt gegeben ist. Zudem braucht es auch für die Anerkennung der kantonalen Regalrechte eine Verfassungsbestimmung.

Damit komme ich zum Einzelantrag Baumberger. Kollege Baumberger benutzt den Begriff der Wirtschaftsfreiheit und knüpft damit an das Grundrecht an. Wenn ich mir die Brille der Kommission aufsetze, muss ich Ihnen empfehlen, den Antrag Baumberger abzulehnen, weil der Bundesrat und die Kommission eben das Grundrecht in Artikel 23 und den institutionellen Aspekt der Wirtschaftsfreiheit, der in Artikel 85 angesprochen wird, trennen wollen. Wenn ich durch meine eigene Brille schaue, gebe ich zu diesem Antrag eine ganz andere, konträre Antwort.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Wir haben gestern anlässlich der Behandlung des Antrages der Minderheit Vallender zu Artikel 23 das ganze Konzept und Zusammenspiel zwischen Grundrecht, institutioneller und kompetenzieller Seite der Wirtschaftsfreiheit behandelt. Ich möchte darauf nicht zurückkommen und direkt auf die Minderheitsanträge eingehen.

Die Minderheit I (Ostermann) will einen zusätzlichen Absatz über die nachhaltige Entwicklung einfügen. Der Bundesrat hat sich mehrfach positiv zum Prinzip der Nachhaltigkeit geäußert, und wir haben in Beantwortung einer Motion Eymann auch ausdrücklich die Bereitschaft zur Aufnahme dieses Prinzips in die revidierte Bundesverfassung erklärt.

Das Prinzip der Nachhaltigkeit ist aber ein umfassendes Prinzip, das für die Politik in allen Bereichen gilt. Deshalb haben wir das Prinzip der Nachhaltigkeit in den Zweckartikel, in Artikel 2, aufgenommen. Es ist natürlich problematisch, wenn Sie dieses allgemeingültige Prinzip in einzelnen Teilbereichen nun noch wiederholen. Das ist der systematische Grund, weshalb ich Ihnen die Ablehnung des Antrages der Minderheit I empfehle.

Die Minderheit II (Gysin Remo) möchte weit über die Nachführung hinausgehen, indem sie einerseits beispielsweise den Abweichungsvorbehalt in der Verfassung streicht, andererseits neue wirtschaftspolitische Ziele in diesen Artikel aufnehmen möchte. Ich glaube, wir sind uns darüber einig, dass es sich hier um ganz gewichtige materielle Änderungen der Wirtschaftsartikel handeln würde, die – das hat schon die Diskussion um die Vorschläge des Verfassungsentwurfes 1977 gezeigt – auch sehr kontrovers sind. Deshalb können sie im Rahmen der Nachführung keinen Platz haben.

Ich komme damit zum Antrag Baumberger: Ich kann Herrn Baumberger zunächst dahingehend beruhigen, dass die Formulierung, die wir hier wählen, bewusst Nachführung ist. In Artikel 31bis Absatz 2 der geltenden Bundesverfassung, wo wir diese Abweichungen im Rahmen der Handels- und Gewerbefreiheit geregelt haben, wird nämlich im zweiten Satz ausdrücklich ausgesagt: «Er ist dabei, unter Vorbehalt von Absatz 3, an den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit gebunden.» Es heisst nicht «... an die Handels- und Gewerbefreiheit gebunden». Wir sind hier sogar sehr treu im Rahmen der Nachführung geblieben.

Die Idee im Rahmen der institutionellen Seite ist folgende: Der Bund soll die Kompetenz haben, vom Marktmechanismus, von der Koordination durch Wettbewerb, abzuweichen und damit in das Wirtschaftsordnungsprinzip des Wettbewerbs einzugreifen, wo diese Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit möglich sind, also beispielsweise in der Landwirtschaftspolitik oder in der Politik betreffend bedrohte Wirtschaftszweige. Das hat ja der Ständerat noch verdeutlicht. Diesen Teil des Antrages hätte ich nicht ungern übernommen. Aber für den Bundesrat ist es wichtig, dass wir in Anlehnung an den geltenden Artikel 31bis Absatz 2 bei der Terminologie des «Grundsatzes» bleiben.

Deshalb beantrage ich Ihnen die Ablehnung des Antrages Baumberger oder dann nur die Übernahme jenes Teils, wo Übereinstimmung mit dem Ständerat besteht.

**Baumberger** Peter (C, ZH): Ich bin sehr lernfähig, und die Ausführungen von Herrn Bundesrat Koller haben mich diesmal überzeugt. Ich muss gestehen, dass ich meinen Antrag hauptsächlich wegen der individualrechtlichen Komponente gestellt habe. Das übrige schafft eine Differenz zum Ständerat, und die werden wir dann im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens bereinigen können. Unter diesen Umständen bin ich bereit, meinen Antrag zurückzuziehen.

*Abs. 1a – Al. 1a*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	88 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	56 Stimmen

*Abs. 1, 2bis, 2ter – Al. 1, 2bis, 2ter*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	93 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	54 Stimmen

*Abs. 2quater – Al. 2quater*

*Namentliche Abstimmung*

*Vote nominatif*

(Ref.: 1989)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Antille, Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Binder, Bircher, Blaser, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Cavadini Adriano, Christen, Columberg, Comby, David, Deiss, Dettling, Dormann, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Walter, Friderici, Fritschi, Giezendanner, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Keller Rudolf, Kofmel, Kunz, Lachat, Langenberger, Leuba, Löttscher, Maitre, Maurer, Meier Samuel, Moser, Mühlmann, Müller Erich, Nabholz, Oehli, Pelli, Philipona, Raggenbass, Ruf, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Stucky, Suter, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zwygart (102)

*Für den Antrag der Minderheit II stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité II:*

Aeppli, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Chiffelle, de Dardel, Fankhauser, Fasel, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Gonsseth, Grobet, Gross Andreas, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hollenstein, Hubmann, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Maury Pasquier, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Schmid Odilo, Semadeni, Spielmann, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden, Ziegler (51)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aguet, Béguelin, Berberat, Bezzola, Blocher, Bonny, Borel, Bosshard, Bühler, Caccia, Cavalli, Dreher, Ducrot, Fässler, Frey Claude, Gadiant, Gross Jost, Grossenbacher, Herczog, Imhof, Jans, Jeanprêtre, Kühne, Lauper, Leemann, Leu, Loeb, Loretan Otto, Marti Werner, Maspoli, Meier Hans, Meyer Theo, Pidoux, Pini, Randegger, Ratti, Rechsteiner Paul, Ruckstuhl, Ruffy, Rychen, Scherrer Jürg, Steiner, Strahm, Theiler, Wiederkehr, Zapfl (46)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenberger (1)

*Abs. 3 – Al. 3*

**Präsident:** Der Antrag Baumberger ist zurückgezogen worden.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	105 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	50 Stimmen

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

## Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Mittwoch, 29. April 1998  
Mercredi 29 avril 1998

15.00 h

Vorsitz – Présidence: Leuenberger Ernst (S, SO)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)

A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)

#### Art. 86

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

#### Art. 87

Antrag der Kommission  
Mehrheit  
BBI

#### Minderheit

(Gysin Remo, Alder, Bühlmann, Goll, Gross Andreas, Gross Jost, Hubmann, Vollmer)

#### Abs. 1a

Der Bund erlässt Vorschriften gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen des Wettbewerbs.

#### Abs. 3

BBI

#### Art. 87

Proposition de la commission  
Majorité  
FF

#### Minorité

(Gysin Remo, Alder, Bühlmann, Goll, Gross Andreas, Gross Jost, Hubmann, Vollmer)

#### Al. 1a

La Confédération édicte des dispositions afin de lutter contre les conséquences sociales et économiques nuisibles de la concurrence.

#### Al. 3

FF

#### Art. 88

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

#### Antrag Thanei

#### Abs. 3

Die Kantone sehen für Streitigkeiten bis zu einem bestimmten Streitwert ein Schlichtungsverfahren oder ein einfaches und rasches Gerichtsverfahren, welches kostenlos ist, vor. Der Bundesrat legt die Streitwertgrenze fest.

#### Proposition Thanei

#### Al. 3

Les cantons prévoient une procédure de conciliation ou une procédure judiciaire simple, rapide et gratuite pour les litiges dont la valeur litigieuse ne dépasse pas un montant déterminé. Le Conseil fédéral fixe la limite de la valeur litigieuse.

#### Art. 88a

Antrag der Kommission  
Streichen

#### Art. 88a

Proposition de la commission  
Biffer

#### Art. 90

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Schlüer** Ulrich (V, ZH): Ich stelle fest: Wir können in entspannter Nachmittagsatmosphäre beginnen; Ihr Wunsch, Herr Präsident, nach einem gut besetzten Plenum ist nicht in Erfüllung gegangen; dafür ist es etwas ruhiger im Saal.

Die Mehrheit möchte in Artikel 86 Vorschriften «über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit» installieren. Der Minderheitsantrag möchte im Gegensatz dazu Vorschriften «über die Voraussetzungen zur Ausübung privatwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit» vorsehen.

Ich gebe zunächst zu, dass der Antrag der Mehrheit – und damit auch der Entwurf des Bundesrates – bei buchstabengetreuem Vergleich näher bei der alten, bisher geltenden Formulierung liegt als der Antrag der Minderheit – dies im Gegensatz zu anderen Anträgen von unserer Seite!

Auf den zweiten Blick allerdings ist die neue Formulierung doch nicht genau die gleiche wie die alte. Mit der neuen Formulierung will man schlicht und einfach in die privatwirtschaftliche Tätigkeit eingreifen können; in der bisher geltenden Formulierung ist immerhin noch festgehalten, dies sei zulässig, wenn das Wirtschaftsinteresse insgesamt solches erfordere.

Geht man dann noch einen Schritt weiter, so stellt man fest, dass die alte Formulierung buchstabengetreu zwar auch auffindbar ist, allerdings in einem anderen Abschnitt und damit in einem anderen Zusammenhang. Ich glaube damit feststellen zu können, dass wir unserer Nachschreibeübung eine neue Variante anschliessen. Wir begannen mit einem Beispiel, wo sich – unter klarem Druck, man würde andernfalls aus dem ganzen Projekt aussteigen – eine Anpassung aufdrängte: Das war die anpasserische Nachführung beim Streikrecht und bei den Sozialrechten.

Dann folgte zwischendurch die paragrafengetreue Nachführung, die dann, als die alten Paragraphen doch nicht so recht ins Konzept passen wollten, der selektiven Nachführung Platz zu machen hatte. Danach formulierten wir Nachführung folgendermassen: Man müsse Kompetenzen, die sich die Verwaltung angeeignet habe – teilweise auf der Grundlage von Parlamentsbeschlüssen –, nachträglich legalisieren; das war also die legalisierende Nachführung. Jetzt, so habe ich den Eindruck, sind wir auf der Ebene der opportunistisch-sophistischen Nachführung angelangt, wo wir alte Begriffe ein bisschen in andere Zusammenhänge setzen, womit sie nicht mehr ganz den gleichen Inhalt zum Ausdruck bringen wie vorher.

Worum geht es denn? Es geht doch um die Frage, ob wir bezüglich der «im Prinzip» gewährten Wirtschaftsfreiheit Klarheit schaffen wollen oder ob wir diese Wirtschaftsfreiheit so umschreiben wollen, dass es eben immer wieder möglich ist, gegen sie einzugreifen, sie zu relativieren, abzuschwächen, also bei jeder passenden oder oft auch unpassenden Gelegenheit in die Wirtschaftsausübung eingreifen zu können.

Wenn wir Wirtschaftsfreiheit gewährleisten, hat der Staat selbstverständlich das Recht, Rahmenbedingungen zu setzen, innerhalb welcher die Wirtschaftsfreiheit gelten soll – aber es sollen Rahmenbedingungen sein. Wenn jemand die Voraussetzungen für diese Rahmenbedingungen erfüllt, soll

er wirtschaften können, soll er sich entfalten können. Er soll im Vertrauen darauf handeln können, dass ihm nicht bei erster Gelegenheit wieder in den Arm gefallen wird und er mit neuen Vorschriften bei der Ausübung seiner Wirtschaftsfreiheit beschränkt und in andere Geleise gezwungen wird.

Das ist der Sinn unseres Antrages: Dass wir Klarheit schaffen, damit derjenige, dem auf dem Papier Wirtschaftsfreiheit gewährt wird, in Tat und Wahrheit diese Wirtschaftsfreiheit im Rahmen der gesetzten Vorschriften, an die er sich halten muss, auch ausüben kann.

Auch das Parlament ist in diesem Zusammenhang auf besondere Weise angesprochen: Ich frage mich nämlich, ob wir eigentlich nicht in der Lage sind, so weitschauend, so umfassend Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Tätigkeit zu schaffen, dass diese Rahmenbedingungen auch wirklich Gültigkeit haben. Wer sich an diesen Rahmen hält, der kann wirtschaften. Legiferieren wir denn derart flüchtig, derart provisorisch, dass wir uns immer eine Türe offenhalten müssen, dass wir das, was wir gestern beschlossen haben, heute vielleicht schon wieder korrigieren müssen? Dass wir, sobald einer im Rahmen von Beschlossenem tätig wird, auf irgendeine Kleinigkeit stossen, die uns sofort wieder zum Eingreifen veranlassen muss?

Das ist die Frage! Übrigens auch eine Frage des Vertrauens dem Wirtschaftenden gegenüber; dass er Vertrauen darauf haben kann, dass wir dazu fähig sind, ihm einen für eine gewisse Zeit gültigen, klaren Rahmen setzen zu können, der es dem einzelnen dann erlaubt, Freiheit auch wahrzunehmen. Wenn wir das fertigbringen und uns auf die Setzung klarer Voraussetzungen konzentrieren, in deren Rahmen gewirtschaftet werden kann, dann werden wir in diesem Land auch einen Boden schaffen, der Entwicklung zulässt, der Initiative, die wir nötig haben – um der Wirtschaft willen, um der Arbeitsplätze willen –, blühen lässt. Wenn wir andererseits eine Gesetzgebung vorsehen, mit der wir den Wirtschaftenden immer wieder in den Arm fallen, die Wirtschaft immer wieder behindern können und wollen, dann töten wir Entwicklung ab, dann schaden wir diesem Staat!

Ich bitte Sie, Klarheit zu schaffen: Folgen Sie der Minderheit!

**Gysin Remo (S, BS):** Artikel 87, Wettbewerbspolitik: Wettbewerb hat zwei Seiten. Einerseits haben wir zuwenig Wettbewerb, andererseits zuviel. Zuwenig, wenn Sie an die Monopole denken, die Marktabsprachen, die Importverbote, die Importbeschränkungen, die sehr beschränkte Transparenz. Hier setzt denn auch mein Antrag nach mehr Transparenz und Wettbewerb an. Auf der anderen Seite haben wir zuviel Wettbewerb. Sie kennen die zum Teil verheerenden Folgen eines schrankenlosen Wettbewerbs; ich komme noch darauf zurück. Hier wollen wir, Herr Schlüer, wieder einen Rahmen setzen. Die Wirtschaft braucht Rahmen, sie braucht Leitlinien, welche einem überbordenden Wettbewerb Schranken setzen. Schrankenloser Wettbewerb, entfesselter Wettbewerb – ich arbeite mit Stichworten –, Massenentlassungen sind Ihnen bekannt. Bekannt sind auch die verheerenden Auswirkungen beim Drang nach zunehmender Produktivität – auch eine Folge des Fortschrittes –, die Substitution von Arbeit durch Automation, hiermit bei jeder Gelegenheit auch durch Kapital, eine der Hauptursachen der Arbeitslosigkeit. Um im globalen Wettbewerb zu bestehen, werden nationale, volkswirtschaftliche, soziale und auch ökologische Schäden zum Teil fast ohne weiteres in Kauf genommen.

Wettbewerb, und das ist zu beachten, braucht also eine soziale Verantwortung – und jetzt rede ich über das Gleichgewicht, das Herr Engler heute morgen angesprochen hat und das in der Verfassung fehlt. Wir haben die soziale Verantwortung beim Eigentum und bei der Wirtschaftsfreiheit abgelehnt. Sie haben sich für eine absolut schrankenlose Wirtschaftsfreiheit eingesetzt. Das ist hier jetzt der Ort, um eine kleine Leitplanke zu setzen. Das ist für mich noch die letzte Korrekturmöglichkeit beim überbordenden Wettbewerb, der auch das Zentrum der Wirtschaftsfreiheit darstellt. Ich bitte Sie, hier einen Schutzrahmen zu setzen, um die Auswüchse des Wettbewerbs einzuschränken.

Ich möchte Sie selbst beim Wort nehmen, ich habe mir einige Zitate von Ihnen gemerkt. Der freie Markt sei äusserst unsozial, erklärte unsere Kollegin Milli Wittenwiler. Wir könnten die Leute nicht ohne Auffangnetz in die freie Marktwirtschaft entlassen, sagte uns Karl Tschuppert beim Landwirtschaftsgesetz. Ich könnte auch Herrn Sandoz und andere zitieren. Ich möchte Sie jetzt beim Wort nehmen. Bitte, lassen Sie nun Ihren Bemerkungen und Ihrer Besorgnis Taten folgen, und helfen Sie mit, den Wettbewerb dort und nur dort einzuschränken, wo er Auswüchse provoziert!

Ich gestehe ein, dass der Minderheitsantrag nicht an den Anfang von Artikel 87 gehört. Das ist ein Wettbewerbsartikel. Da geht es primär auch aus meinem Blickwinkel um die Förderung, und wir sollten nicht gerade bei den Auswüchsen und bei der Einschränkung anfangen. Deswegen bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit nicht unter Absatz 1a einzufügen, sondern ihn als Absatz 4 an den Schluss zu nehmen. Bei allfälligen Unklarheiten oder Unebenheiten könnte dann die Redaktionskommission noch das Nötige tun.

Im Zusammenhang mit Absatz 3 und unserem Antrag auf Erwähnung der Markttransparenz möchte ich nur darauf hinweisen, dass sich der Rat eigentlich immer wieder für Transparenz eingesetzt hat, Transparenz in der Rechnungslegung zum Beispiel. Es geht hier nicht nur um die Transparenz für die Konsumentinnen und Konsumenten. Transparenz ist etwas, das im ganzen Wirtschaftsgefüge, im ganzen Wirtschaften, im ganzen Marktgeschehen eine zentrale Stellung einnimmt.

Ich denke an die Zinstransparenz, um ein aktuelles Beispiel zu nennen. Auch beim Technologietransfer von Hochschulen zu Klein- und Mittelbetrieben braucht es Transparenz, ebenso für die Einkäufer, auch für die Einkäufer von veredelten Produkten – ich denke hier u. a. an die Genteckprodukte. Bei den Esswaren allgemein braucht es Transparenz. Es braucht sie auch bei der Herstellungsart, denn man will z. B. wissen, ob ökologisch abbaubare Inputprodukte gebraucht worden sind. Man will wissen, ob der Herstellungsort – «made in Switzerland» – noch gilt, auch wenn drei Viertel des Produktes in Südostasien hergestellt worden sind. Hier will ich Transparenz. Wir brauchen dringend Transparenz in bezug auf Eigenschaften von Produkten, auf Nebenwirkungen von Medikamenten beispielsweise. Da haben wir diese Transparenz zum Teil auch. Wir befinden uns hier durchaus in der Nachführung. Wir brauchen bei Packungsinhalten Transparenz. Wir brauchen selbstverständlich auch bei Preisen Transparenz.

Wenn Sie mehr Markt wollen, dann brauchen Sie auch mehr Transparenz. Ich bin mir sicher, dass Sie uns hier zustimmen, damit wir mehr Markt, mehr Transparenz, mehr Wettbewerb bekommen.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** A l'article 86, où il présente une proposition de minorité, M. Schlüer fait un procès d'intention concernant la volonté de faire véritablement une mise à jour et cite des exemples. Je crois que lui-même est absolument dans l'incohérence parce qu'il n'a pas du tout l'intention de se limiter à la mise à jour: je vous rappelle qu'hier, pour les routes nationales, il nous a proposé un modèle qui allait fondamentalement changer le système. Son argumentation était simplement de dire que, parce que le modèle n'a pas fonctionné – ce qui est encore à prouver –, il faut le changer.

Je crois, Monsieur Schlüer, que vous êtes mal placé pour faire des procès d'intention. M. Koller, conseiller fédéral, vous a en tout cas mis au défi ce matin de le coller, lui, quant à la cohérence par rapport à la ligne que le Conseil fédéral s'est fixée pour cette mise à jour.

En ce qui concerne l'article 86, je crois que la version du Conseil fédéral respecte ce qui est écrit à l'article 31bis alinéa 2 de la constitution actuelle qui dit que «la Confédération peut édicter des prescriptions sur l'exercice du commerce», et non pas sur «les conditions pour l'exercice d'une activité économique», comme le prévoit la proposition de minorité. Je crois que la version de la majorité de la commission, qui suit le projet du Conseil fédéral, est plus proche du texte actuel que la proposition de minorité. D'ailleurs, la commission, par 18 voix

contre 14, a rejeté cette proposition, et vous invite à faire de même.

En ce qui concerne la proposition de minorité Gysin Remo à l'article 87, j'ai vraiment de la peine à suivre le raisonnement qui la sous-tend. Nous sommes dans l'article qui concerne la politique en matière de concurrence. La politique de la concurrence, comme le dit l'article que vous avez sous les yeux, doit lutter contre les conséquences nuisibles de la limitation de la concurrence. La minorité voudrait introduire, au début de cet article, un alinéa 1a qui dit l'inverse, c'est-à-dire que ce ne sont pas les limitations de la concurrence qui seraient nuisibles, mais que ce serait la concurrence qui pourrait être nuisible. Il faut choisir: c'est ou l'un ou l'autre! On part de l'idée que la concurrence, lorsqu'elle fonctionne, n'est en principe pas nuisible; c'est aussi ce que nous avons repris dans la nouvelle loi sur les cartels. Ce qui est nuisible, c'est justement le fait que les entreprises ne respectent pas les règles de la concurrence et essaient de la limiter.

Je vous invite donc, au nom de la majorité de la commission, à ne pas soutenir la proposition de minorité pour ne pas introduire une incohérence de ce type dans cet article.

Pour ce qui est de la transparence du marché, je crois qu'il y a d'autres domaines, par exemple la protection des consommateurs, où elle est demandée. Je ne crois pas que cela doive s'introduire au niveau de la concurrence déloyale, puisque c'est dans cet alinéa que la minorité voudrait l'ajouter. Il y a évidemment des domaines où la transparence n'est pas souhaitée: il y a des secrets de fabrication, il y a des secrets nombreux en matière économique que l'on veut préserver. Là, on pourrait croire que c'est la transparence d'une manière générale qui devrait être favorisée, ce qui ne peut certainement pas être le cas pour un bon fonctionnement de l'économie. En revanche, au niveau de la protection des consommateurs, nous avons toutes sortes de dispositions qui veillent déjà à ce que la transparence soit favorisée.

Je vous invite donc à rejeter la proposition de la minorité.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Der Antrag der Minderheit Schlüer zu Artikel 86 möchte die Rechtsetzungskompetenz des Bundes begrenzen und ihm nur gestatten, über die Voraussetzungen, nicht aber über die Ausübung selber zu legiferieren.

Der Antrag wurde mit 18 zu 14 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt, allerdings in der Hoffnung, dass der Bund von seiner Rechtsetzungskompetenz sparsamen Gebrauch macht. Aber im Rahmen der Nachführung sollte der Status quo für den Bund erhalten werden.

Zu Artikel 87 ist zu sagen, dass die Forderung der Minderheit Gysin Remo, den Wettbewerb durch mehr Markttransparenz zu fördern, mit 18 zu 14 Stimmen abgelehnt wurde. Die Kommission erachtet den Zusatz als unnötig, da der Wettbewerb bereits auf der Grundlage von Absatz 1 dieses Artikels gestärkt werden kann.

**Präsident:** Zu Artikel 86 teilt die CVP-Fraktion mit, dass sie die Mehrheit unterstützt.

**Koller** Arnold, Bundesrat: In Artikel 86 über die privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit sind wir in unserem Formulierungsvorschlag ganz bewusst möglichst eng an der geltenden Verfassung geblieben; der Kommissionsreferent hat es schon ausgeführt.

Herr Schlüer, ich kann Sie auf Artikel 31bis der Bundesverfassung verweisen, wo ganz klar festgehalten ist, dass der Bund über die Ausübung von Handel und Gewerbe Vorschriften erlassen kann. Genau diesen Text haben wir übernommen, einzig Handel und Gewerbe haben wir mit «privatwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit» umfassender umschrieben. Also hier kann man uns wirklich nicht vorwerfen, dass wir nicht am geltenden Verfassungstext geblieben sind. Wir haben damit natürlich auch die ganze bundesgerichtliche Praxis hierzu anerkannt, denn bei diesen Massnahmen geht es ja vor allem um die ganze Praxis des Bundesgerichtes zu den wirtschaftspolizeilichen und zu den sozialpolitischen Massnahmen nach geltendem Recht, und genau das wollen wir in

die nachgeführte Verfassung übernehmen. Demgegenüber wäre Ihr Minderheitsantrag mindestens zweideutig: Auch nachdem ich Sie gehört habe, könnte man Ihren Antrag so auslegen, dass der Bund nur über den Zugang oder die Zulassung zur privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit legiferieren könnte, und das wäre natürlich eine Einengung der wirtschaftspolizeilichen Massnahmen.

Ich muss Sie daher bitten, den Antrag der Minderheit Schlüer abzulehnen.

Zum Minderheitsantrag Gysin Remo zu Artikel 87, Wettbewerbspolitik: Der Grundgedanke dieses Artikels ist, dass wir den Wettbewerb schützen und fördern wollen. Wenn ich daran denke, dass es Jahrzehnte gedauert hat, bis wir uns in unserem Lande zu einer vernünftigen Wettbewerbspolitik durchgerungen haben, dann ist dieser Artikel mehr als berechtigt. Bereits bei den Artikeln über die Wirtschaftsordnung habe ich gesagt, der Wettbewerb führe selbstverständlich nicht in allen Fällen zu volkswirtschaftlich und ethisch erwünschten Resultaten. Deshalb muss die Möglichkeit bestehen, dass negative Folgen des Wettbewerbs eingeschränkt und verhindert werden können. Soweit negative Auswirkungen das Produkt von Kartellen und ähnlichen Organisationen sind, können wir das aufgrund von Absatz 1 tun. Soweit unerwünschte Auswirkungen die Folge von unlauterem Wettbewerb sind, können wir das aufgrund von Absatz 3 tun. Wenn wir die ganze Verfassung anschauen, dann sehen wir, dass wir noch weitere Kompetenzen haben, um nötigenfalls in den Wettbewerbsmechanismus einzugreifen. Es sind vor allem diese Bestimmungen betreffend die Abweiche von der Wirtschaftsfreiheit, wo wir ebenfalls unerwünschte Auswirkungen vermeiden können.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Minderheitsantrag Gysin Remo abzulehnen.

Was das Transparenzgebot anbelangt, bin ich mit Herrn Gysin einverstanden. Wettbewerbswirtschaft verlangt Transparenz. Wir haben aber vor allem im Konsumentenschutzartikel die nötigen Gesetzgebungskompetenzen, die zu einem schönen Teil auch schon genutzt sind. Wenn Sie an die Preisanschreibepflicht und andere schon geltende Normen denken, dann wird deutlich, dass wir im Bereich des Konsumentenschutzes bereits die nötigen Kompetenzen haben. Deshalb muss ich Sie bitten, auch diesen zweiten Teil des Minderheitsantrages Gysin Remo abzulehnen.

*Art. 86 Abs. 1 – Art. 86 al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	84 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	41 Stimmen

*Art. 86 Abs. 2 – Art. 86 al. 2*

*Angenommen – Adopté*

*Art. 87 Abs. 1a – Art. 87 al. 1a*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	72 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	52 Stimmen

*Art. 87 Abs. 1, 2 – Art. 87 al. 1, 2*

*Angenommen – Adopté*

*Art. 87 Abs. 3 – Art. 87 al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	71 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	57 Stimmen

*Art. 88*

**Präsident:** Der Antrag Thanei zu Absatz 3 ist zurückgezogen worden.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*



Art. 88a, 90

Angenommen – Adopté

### Art. 89

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Leuba

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition Leuba

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Dupraz** John (R, GE): Pour des raisons bien évidentes, notre ex-collègue, M. Couchepin, ne peut pas défendre sa proposition de minorité. Je vais tenter de le suppléer et de vous expliquer quel est l'objectif de cette proposition.

Il s'agit tout simplement de ne pas faire référence à l'or. Pourquoi? L'entrée en vigueur le 1er novembre 1997 de la nouvelle loi sur la Banque nationale suisse (BNS) a réduit la couverture-or minimum de 40 à 25 pour cent en ce qui concerne notre monnaie. Au siècle passé, cette couverture se justifiait, car son but était de donner confiance dans les billets de banque émis. En effet, beaucoup de banques émettaient des billets et certaines n'avaient pas une grande solidité, une grande stabilité. On a voulu couvrir l'émission de billets par un stock d'or. A partir du moment où l'émission des billets a été reprise par une seule banque, la BNS, on a maintenu le principe de la couverture-or.

Aujourd'hui, ce n'est plus l'or qui donne confiance dans la monnaie, mais toute une série de mesures, dont par exemple l'économie, la qualité de la place économique, la politique de la BNS, la stabilité politique du pays, qui doivent viser au maintien du pouvoir d'achat et à la solidité de notre système social et économique. La constitution de réserves suffisantes reste une mesure de confiance, mais ces réserves peuvent être soit de l'or, soit des devises, peu importe, l'essentiel étant d'avoir des réserves.

Je dirai que l'or a perdu d'autant plus de son importance que lorsque le Conseil fédéral a annoncé, il y a quelques mois, son intention de vendre une partie du stock d'or pour financer la Fondation de solidarité, c'est le prix de l'or qui est tombé et ce n'est pas le franc suisse qui a chuté. Si c'était vraiment la référence à l'or, comme le prétend notre camarade de droite Schlüer, qui est importante, c'est la monnaie qui aurait dû baisser. Or, c'est la valeur de l'or qui a baissé, ce qui prouve bien que l'or n'est qu'une matière comme les autres – un peu particulière tout de même, remarquez; je n'en ai pas beaucoup à vous en vendre ou à vous en donner! –, et plus on en met sur le marché, plus le prix baisse. L'or est donc considéré comme une marchandise et il n'a pratiquement plus aucune importance quant à la valeur de notre monnaie.

Un autre exemple, c'est le régime du dictateur portugais Salazar dont la monnaie avait une très forte couverture-or. Lorsque le régime s'est effondré, la monnaie s'est effondrée et non l'or valeur de référence. Donc, pour la stabilité et la valeur de notre franc, la référence à l'or est totalement désuète et obsolète.

Je vous demande de la supprimer. Faites preuve pour une fois d'un peu d'initiative et de nouveauté. Quittez ce conservatisme étroit qui vous étreint et qui vous paralyse. Faites preuve d'innovation et, s'il vous plaît, soutenez pour une fois la proposition de minorité qui est innovatrice et ne va pas renverser la république.

**Leuba** Jean-François (L, VD): Après les envolées lyriques de M. Dupraz, permettez-moi de revenir à la constitution, tout simplement.

Je dirai tout d'abord que le Conseil fédéral a déjà fait preuve de l'audace à laquelle nous appelle M. Dupraz lorsqu'il défend la proposition de minorité à l'article 89, par rapport à la constitution actuelle qui dit à son article 39 alinéa 7: «Les billets de banque émis doivent être couverts par de l'or et des

avoirs à court terme.» Avec l'article 89 du projet, le Conseil fédéral n'a pas fait une mise à jour tout à fait correcte. Mais je crois que cette audace se justifiait dans ce cadre, parce que c'est l'application de la situation exacte aujourd'hui.

Avant de développer les arguments à l'appui de ma proposition et pour ne pas reprendre la parole, j'aimerais défendre le point de vue de la majorité de la commission. La majorité, au fond, s'oppose à la minorité comme les praticiens s'opposent aux théoriciens, comme les politiques s'opposent aux économistes. Personne je crois, même dans la majorité, ne soutient que l'or est vraiment la référence. Mais, ce que nous disons ici, c'est que, pour un certain nombre de nos concitoyens – et çà, c'est la conception politique –, la référence à l'or n'est pas une référence sans importance.

La commission a discuté extrêmement longuement pour savoir s'il fallait maintenir ou non cette référence à l'or, et j'admets volontiers qu'on puisse avoir les deux opinions. Au fond, il n'y a pas de divergence sur le fait que le maintien de l'or ou de la mention de l'or dans la constitution n'est plus un élément décisif. Dans ces conditions, on pourrait se rallier à la minorité. Nous pensons cependant que c'est dangereux d'abandonner d'un coup toute référence à l'or, et le Conseil des Etats, à première vue, a porté la même appréciation. C'est la raison pour laquelle la majorité de la commission vous propose de maintenir une référence à l'or, tout en admettant qu'il ne s'agit plus que d'une part.

Précisément, s'il s'agit d'une part, il reste à savoir comment on détermine cette part. La majorité de la commission vous propose une part «adéquate», mais adéquate à quoi? Personne n'est capable de le dire. Personne ne peut préciser ce que c'est qu'une part adéquate, puisque, en réalité, ce que l'on cherche avec cet article, c'est un pur effet psychologique. Alors est-ce que c'est adéquat à la capacité d'acceptation du peuple suisse? Le terme paraît évidemment mal choisi.

C'est pourquoi je vous propose, dans un amendement dont l'importance ne vous échappera pas(!), de supprimer le mot «adéquate» pour nous rallier à la version du Conseil des Etats, qui dit tout simplement: «Une part de celles-ci [des réserves] doit consister en or.» Ce n'est pas plus précis, mais du moins on évite «adéquate», adjectif qui reste complètement suspendu en l'air. Il s'agit d'une correction d'ordre plutôt formel, mais qui se justifie vu le libellé de la proposition de majorité.

**Gross** Jost (S, TG): Die sozialdemokratische Fraktion unterstützt den Minderheitsantrag Couchepin, hier vertreten durch Herrn Dupraz, und bekämpft aus ähnlichen Überlegungen, aber vielleicht mit etwas weniger Vehemenz, den Antrag Leuba, der die ständerätliche Fassung übernehmen will.

Wir sind uns einig in der Sache, dass durch den Beitritt zur internationalen Währungsordnung – insbesondere zu den Institutionen von Bretton Woods, zum Internationalen Währungsfonds usw. – die Verfassungsbestimmungen von Artikel 39 Absätze 6 und 7, nämlich die Golddeckungspflicht und die Einlösungspflicht, faktisch ausser Kraft getreten sind. Ich verweise Sie auf die durchaus zutreffenden Ausführungen in der bundesrätlichen Botschaft. Nur die Goldfiktionsisten in diesem Land – zu ihnen gehört offensichtlich Herr Schlüer – halten an dieser Goldfiktion fest. Sie sprechen in anderem Zusammenhang, vor allem bei der Kampagne gegen die Solidaritätsstiftung, vom Familiensilber, das nicht verschleudert werden dürfe, oder von Verschleuderung von Volksvermögen, wenn die Goldreserven finanzpolitisch besser bewirtschaftet werden sollen.

Ich frage Sie, Herr Schlüer: Warum will die Kommissionsmehrheit hier eine völlig unnötige Brücke bauen? Es ist doch eine Selbstverständlichkeit, dass ein wesentlicher Teil – oder sagen wir: ein Teil – der Währungsreserven in Gold gehalten wird. Das kann doch problemlos im Nationalbankgesetz, also auf Gesetzesstufe, festgehalten werden.

Warum will es Herr Schlüer in der Verfassung? Die Absicht des Initianten der Mehrheitsfassung ist doch klar: Der Streit über das Ausmass der Golddeckung ist dann schon auf Verfassungsebene lanciert; denn was ist – Herr Leuba hat zu Recht auf diesen Punkt hingewiesen – ein angemessener

Teil der Währungsreserve? Sind das 50, 70 oder 80 Prozent? Wir haben keine Relation, wie der Ausdruck «angemessen» als absolut unbestimmter und unbestimmbarer Begriff wirklich mit Inhalt gefüllt werden soll.

Dann werden die Initianten dieses Antrages schon bei der Revision des Nationalbankgesetzes oder bei der Verwirklichung der Stiftung für Solidarität dem Bundesrat und dem Parlament Verfassungsbruch vorwerfen, und wir werden keine Möglichkeit haben, das anhand des Kriteriums der Angemessenheit der Währungsreserven in Gold wirklich zu kontrollieren.

Ich empfehle Ihnen deshalb, sich der Minderheit Couchepin/Dupraz anzuschliessen. Wir wollen die Verfassung doch nicht mit einer solchen «Zeitbombe» belasten. Wenn Sie sich diesem Antrag nicht anschliessen können, bitte ich Sie, dem Antrag Leuba zuzustimmen, weil er in der Auslegung klarer ist.

**Präsident:** Die LdU/EVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie den Minderheitsantrag unterstützt.

**Schluer Ulrich (V, ZH):** Man muss sich zweifellos gut überlegen, ob man überhaupt noch etwas sagen will, wenn alles, was man sagen wollte, von anderen bereits zum Fetischismus ernannt worden ist.

Im Grunde genommen war der Auslöser der Auseinandersetzung um die Erwähnung der Goldreserven in der neuen Bundesverfassung ein ganz banaler: Die Frage nämlich, weshalb im Entwurf zur neuen Verfassung der Hinweis auf das Gold, den wir in der alten Verfassung haben, nicht mehr enthalten ist. Nur diese Frage habe ich in der Kommission gestellt. Es stimmt, dass sie ein Erdbeben ausgelöst hat. Ich habe sie gestellt, weil ich davon ausgegangen bin, man gehe bei der Nachführung auch in dieser Frage so genau vor wie in anderen Zusammenhängen. Nichts anderes war der Auslöser. Doch was ist dann geschehen?

Wir haben zunächst, und das hat alarmiert, von der Verwaltung – sie ist in diesem Zusammenhang eigentlich aus meiner Sicht das einzige Mal im Verfassungsberatungsverfahren auf eine Frage hin wirklich ins Schleudern geraten – die Auskunft bekommen, mit dem Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen sei es der Schweiz gar nicht mehr gestattet, in der Verfassung einen Hinweis auf die Golddeckung aufzuführen. Das hat Unruhe ausgelöst, weil man einwandfrei feststellen konnte, dass in den seinerzeitigen Unterlagen für die Volksabstimmung von diesem Umstand auch nicht mit einem einzigen Wort die Rede gewesen war.

Das hat dazu geführt, dass die Nationalbank zu einem Hearing eingeladen wurde. Mit einem kompetenten Vertreter der Nationalbank wurde die umstrittene Frage dann à fond diskutiert. Aber – und das ist entscheidend – auf die Frage, welche Konsequenzen der Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen auf unsere Position dem Gold gegenüber hat, haben wir auch von der Nationalbank keine hinreichende Antwort erhalten. Wir hatten einfach zur Kenntnis zu nehmen, es sei Tatsache, dass mehrere Länder, die dem IWF angehörten, Goldreserven hätten; die Schweiz habe auch Goldreserven, und es sei noch nie ein Einwand dagegen geäussert worden. Wenn man die Bretton-Woods-Abkommen allerdings genau anschaut, dann steht darin tatsächlich, dass ein Land, das dem IWF angeschlossen sei, zwar Währungsreserven halten müsse, um die Stabilität seiner Währung zu gewährleisten; aber es ist ihm verboten, diese Währungsreserven in Gold zu halten. So steht es in den Abkommen, und diese Bestimmung ist in diesem Land noch nie diskutiert worden; entsprechende Fragen sind bis heute nicht beantwortet.

Ich habe mich, Herr Gross Jost, im Ausland erkundigt, wie dieses Abkommen gehandhabt wird, weil ich es genau wissen wollte. Ich wollte nur wissen, was für Rechtsgrundlagen bestehen. Eine klare, unzweideutige Antwort habe ich bis heute nicht erhalten, und ich wäre sehr dankbar, wenn sich der Bundesrat in diesem Bereich einmal um wirkliche Klarheit bemühen würde, gerade auch wegen der Auseinandersetzungen, die wir in bezug auf die Stiftung für Solidarität noch haben werden.

Die erhältlichlichen Antworten gehen ungefähr in der Richtung, dass die IWF-Mitglieder über andere Währungsreserven als Gold verfügen müssen, die die Sicherheit und die Stabilität der eigenen Währung zu gewährleisten haben. Wenn sie über diesen Grundbedarf hinaus noch weitere Währungsreserven halten wollten, seien vom IWF her keine Einwände zu erwarten, selbst wenn diese zusätzlichen Währungsreserven in Gold gehalten würden. So ungefähr lauten die erhältlichlich zu machenden Antworten. Aber ich habe sie nicht so erhalten, dass ich sagen kann, sie seien hieb- und stichfest. Ich bin der Auffassung, die Frage der Golddeckung sei auch als politische Frage brisant genug, dass wir sie sorgfältig angehen sollten, um eine ausreichende, hieb- und stichfeste Antwort darauf zu erhalten. Das allein war und ist mein Anliegen.

Herr Dupraz wirbt in seinem fulminanten Votum für Innovation und Pioniergeist. Ich habe nichts dagegen, aber bekunden Sie diesen Willen bitte am richtigen Ort, nämlich in der Revision des Nationalbankgesetzes. Mit dem Minderheitsantrag schlägt er im Rahmen der Verfassungsrevision ein Verfahren vor, wie wir nun wirklich noch nie vorgegangen sind: Er will mit der Verfassungsrevision eine Gesetzgebung vorwegnehmen, die möglicherweise geplant ist, die er nun einfach als gegeben annehmen will. Ich glaube, Herr Bundesrat, da sind wir uns sogar einmal einig: So etwas kann man nicht mehr als Nachführung etikettieren; eine solche Vorwegnahme geht in diesem Zusammenhang nicht.

Ich persönlich kann nicht für die Mehrheit sprechen, auch wenn ich einen gewissen Einfluss auf den Kompromissvorschlag der Mehrheit hatte, wonach das Gold einfach noch erwähnt wird. Ich hätte auch nichts dagegen, wenn wir uns auf die ständerätliche Fassung einigen würden. Ich bin einfach der Auffassung, wenn es uns mit dieser Nachführung ernst ist, wenn wir auch mit dem Gold kein politisches Spiel betreiben wollen, dann müssen wir hier den Hinweis, dass ein Teil der Währungsreserven in Gold zu halten sei, mindestens in der Verfassung behalten, nicht mehr und nicht weniger. Das sind wir dem Volk gegenüber schuldig. Wir können doch das Gold nicht einfach durch die Hintertüre zum Verschwinden bringen, ohne dass über diese politisch heikle Frage einmal getrennt und ausschliesslich diskutiert und entschieden werden kann.

**Engler Rolf (C, AI):** Ich möchte Ihnen namens der CVP-Fraktion Zustimmung zur Mehrheit empfehlen und das wie folgt begründen: Die CVP-Fraktion akzeptiert, dass es sich hier in zwei Punkten um eine Anpassung an die Verfassungswirklichkeit handelt. Erstens ist unbestritten, dass die Goldbindung aufgehoben werden soll, und zweitens soll die Einlösungspflicht durch die Nationalbank fallen, da sie ja seit längerem nicht mehr besteht.

Fraglicher ist – das hat Herr Schluer vorhin angesprochen –, welche Bedeutung die Goldreserven als solche noch haben sollen. Richtig ist, dass wir mit dem heutigen Ausmass an Goldreserven die Anlagepolitik der Nationalbank erschweren und damit die Position der Nationalbank mittelfristig schwächen. Ich glaube, das müssen wir samt und sonders anerkennen. Richtig ist auch, dass die Bretton-Woods-Institutionen die Bindung an die Währung verbieten; in diesem Punkte besteht ebenfalls Einigkeit. Fraglich ist, wieweit die Bretton-Woods-Institutionen Währungsreserven in Form von Gold zulassen oder verbieten. Wir gehen davon aus, dass Währungsreserven in Gold weiterhin möglich sind; entsprechend lautete auch eine Auskunft der Verwaltung. Geht man einmal von der Annahme aus, dass die Bretton-Woods-Institutionen Währungsreserven auch in Form von Gold zulassen, dann stellt sich eigentlich die Frage, was in diesen zwei Punkten eine echte Nachführung und was politisch vernünftig und akzeptabel ist.

Die Frage der Angemessenheit – damit möchte ich auf das Votum von Herrn Leuba eingehen – stellt sich bei seinem Antrag ähnlich wie bei dem der Mehrheit, weil man beim Nationalbankgesetz ohnehin genauere Bestimmungen braucht. Wenn er sagt, ein Teil der Reserven müsse in Gold gehalten werden, dann muss man diesen Teil ja auch bestimmen. Dazu braucht es ebenfalls fachgerechte Kriterien wie eben

die Frage, wie die Position der Nationalbank eher gestärkt als geschwächt wird. Da muss man gemeinsam bei der Gesetzesberatung eine vernünftige Anlagepolitik finden. In diesem Punkte helfen beide Anträge nicht weiter.

Berücksichtigt man aber – das ist vielleicht nicht so sehr ein sachlicher als vielmehr ein emotionaler und abstimmungspolitischer Punkt –, dass dem Gold eine gewisse Mystik, eine Symbolkraft, innewohnt, und berücksichtigt man, dass dieser Verfassungsrevisionspunkt durch die Stiftung für Solidarität etwas belastet ist, dann scheint es mir sinnvoll, dass man das Gold nicht wie Hors-sol-Tomaten behandelt, wie das Herr Dupraz tut, und dass man diese Lösung auch nicht wie das Tafelsilber behandelt, sondern dass man zu einer Lösung des Mittelmasses, des Augenmasses neigt. Dann muss man zum Antrag der Mehrheit oder allenfalls zum Antrag Leuba kommen.

Ich möchte Ihnen empfehlen, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

**Gross Jost (S, TG):** Sie wollen die Auslegung des Begriffes der Angemessenheit völlig dem Gesetzgeber überlassen. Aber wenn Sie die Angemessenheit in die Verfassung aufnehmen, müssen Sie sie auch auslegen. Ich will von Ihnen wissen, was ein angemessener Teil der Währungsreserven ist. Sie können keine Verfassungsbestimmung unterstützen, bei der Sie keine klaren Kriterien für die Auslegung haben.

**Engler Rolf (C, AI):** Ich möchte nur festhalten, Herr Gross, dass Sie selbst gesagt haben, künftig werde man Gold weiterhin als Währungsreserven halten. Wenn man das so formuliert wie der Bundesrat, dann aber doch Goldreserven hat, dann hat man über die Angemessenheit oder das Verhältnis gar nichts ausgesagt. Das gleiche gilt für den Antrag Leuba, der besagt, ein Teil der Währungsreserven werde in Gold gehalten. Das ist ebenso unbestimmt wie die Lösung der Mehrheit.

Die Frage der Angemessenheit ist angesprochen worden. Wenn wir die Frage der Angemessenheit angehen, bin ich schon der Meinung, dass das Gesetz das zu bestimmen hat. Wir geben klare Prinzipien vor. Wir sagen hier und heute: Wir haben bei der Frage der Angemessenheit keine Einlöschungspflicht und keine Bindungspflicht mehr. Damit fällt einmal die Angemessenheit relativ tief. Ob die Angemessenheit bei 10 Prozent oder 30 Prozent oder 40 Prozent liegt –, dafür bin ich nicht der Fachmann. Das müsste man in den Verhandlungen zum Nationalbankgesetz in der Kommission bestimmen. Sie haben gesagt, man werde auch künftig Goldreserven halten; Sie sagen zum Ausmass überhaupt nichts. Der Antrag Leuba sagt, «ein Teil» der Reserven werde in Gold gehalten, und wir sprechen immerhin von einem «angemessenen Teil». Bezüglich der Angemessenheit geben wir auch die Kriterien vor.

**Keller Rudolf (D, BL):** Ich möchte Herrn Gross Jost auch gleich noch sagen: Einerseits wird die Angemessenheit vom Nationalbankgesetz bestimmt, andererseits hat die Nationalbank eine gewisse Freiheit, im Rahmen dieses Gesetzes diese Reserven zu bewirtschaften und den Anteil Gold festzulegen, den sie will. Ich meine: Es kann nicht sein, dass in der Bundesverfassung oder im Nationalbankgesetz klipp und klar beispielsweise von 30 oder 50 Prozent Goldreservenanteil gesprochen wird. Das ist etwas, das flexibel ist und auf Gesetzebene entsprechend offen festgelegt werden muss. Die Nationalbank hat noch eine gewisse Manövriermöglichkeit. Ich möchte Ihnen hier ganz klar und deutlich erklären: Wir sind bei der Frage des Goldes in einer sehr sensiblen Diskussion. Sie können ruhig, vielleicht sogar mehrheitlich, zur Entscheidung kommen, dass Sie die Golddeckung in der neuen Bundesverfassung streichen wollen. Wenn Sie das tun, müssen Sie sich aber bewusst sein, dass Gold für weite Kreise unserer Bevölkerung nach wie vor einen sehr, sehr hohen Stellenwert hat und dass Sie damit – mehr als mit jedem anderen Artikel, der in dieser Revision umstritten ist – diese Bundesverfassung ganz klar aufs Spiel setzen, weil mit dieser Frage sehr viele Emotionen verbunden sind.

Wir wollen weiterhin eine gewisse Golddeckung haben und dies auch verfassungsrechtlich verankert wissen. Ein Äquivalent für die aufgegebenen Golddeckung gibt es eben nicht, sicher kein sicheres Äquivalent. Denn Gold hat sich langfristig – man muss das in Zyklen sehen, die über Jahrzehnte gehen – als sicherer Wert gezeigt. Hingegen sind alle anderen Anlageformen immer wieder sehr grossen Schwankungen ausgesetzt, die bekanntlich bis hin zum grösstmöglichen Verlust bei einem riesigen Börsencrash führen können. Wir haben beim jüngsten mittelgrossen Börsencrash in Fernost wieder gesehen, wie schnell solche Papierwerte vernichtet werden.

Wenn wir demgegenüber noch einen ansehnlichen Teil unserer Reserven in Gold halten, dann haben wir das. Diese Reserven können nicht so einfach vernichtet werden, wie das bei einem Börsencrash mit anderen Devisen der Fall ist. Die teilweise Golddeckung bringt uns nach wie vor langfristig eine gute und international glaubwürdige Absicherung unserer Geld- und Währungspolitik. Andere Länder haben im übrigen wieder aufgehört, Gold zu verkaufen. Sie tätigen, wenn überhaupt, nur sehr kleine Goldverkäufe oder Goldkäufe.

Ende 1996 betrug der Goldpreis noch rund 17 000 Franken pro Kilogramm, heute nur noch 14 700 Franken. Warum? Wer ist schuld an diesem Preiszerfall? Ich gebe Ihnen die Antwort: Der Bundesrat ist mit seiner Stiftung für Solidarität mitschuldig, dass der Goldpreis gesunken ist. Er ist mit seiner ganzen Goldpolitik mitschuldig, denn jedesmal, wenn ein Bundesrat irgendwo auftritt und über das Goldproblem redet, reagiert der Goldmarkt sehr sensibel. Dessen müssen wir uns einfach bewusst sein. Wir sollten deshalb in dieser Frage viel zurückhaltender sein.

Wenn künftig, was zu befürchten ist, grössere Goldmengen auf den Markt geworfen werden sollten, dürfte der Preis des Goldes noch weiter fallen. Dann wird aber auch – dessen sollten Sie sich ebenfalls bewusst sein – der angestrebte Zinsertrag aus den Schweizer Goldverkäufen immer fraglicher. Sie wollen ja mit der Stiftung für Solidarität Gold verkaufen und/oder aktiv bewirtschaften. Wenn Sie Gold verkaufen wollen, sollten Sie aber alles Interesse daran haben, dass der Goldpreis recht hoch ist, damit Sie den entsprechenden Ertrag erwirtschaften können.

Wenn wir hier bereits ein falsches Signal setzen, dann ist das fatal, dann setzen Sie auch die Stiftung für Solidarität aufs Spiel, das ist ganz klar. Die am 5. März 1997 vom damaligen Bundespräsidenten Koller voreilig angezeigte Absicht, rund 400 Tonnen Gold zu verkaufen und in Wertpapieren anzulegen, ist also zumindest fragwürdig.

Ich bitte Sie deshalb namens der demokratischen Fraktion, hier dem Antrag der Mehrheit oder allenfalls dem Antrag Leuba zuzustimmen. Ich flehe Sie aber an: Behalten Sie eine gewisse Golddeckung in unserer Bundesverfassung! Wenn wir das nicht tun, gefährden wir die neue Bundesverfassung bei der Abstimmung!

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** Je suis ici dans une situation difficile puisque je suis moi-même cosignataire de la proposition de minorité Couchepin. Néanmoins, je vais tenter de vous recommander d'accepter la proposition de la majorité de la commission. Pour une fois, je vais inverser l'ordre. D'abord, je vous donnerai quelques éléments de ma conviction et je passerai ensuite à la proposition de majorité.

Je réponds à M. Dupraz qui a parlé d'«innover». Je crois qu'on peut dire qu'il ne s'agit justement pas d'innover. Je veux vous dire pourquoi. D'abord, à quoi sert une réserve monétaire? Elle doit permettre à la Banque nationale suisse d'assurer la stabilité de la monnaie, c'est-à-dire d'utiliser ses réserves pour acheter ou vendre des francs suisses, pour soutenir ou faire baisser le cours du franc. Ensuite, qu'est-ce qui peut servir de réserve monétaire? Cela évolue. L'or n'est une réserve ou n'a été une réserve monétaire par excellence que très tardivement, c'est-à-dire depuis la fin du siècle passé jusqu'à très récemment. En français ne dit-on pas «j'ai de l'argent» pour signifier «j'ai de la monnaie»? Et pourquoi? Parce que pendant des siècles, le métal monétaire, c'était l'argent. Donc aujourd'hui, c'est un fait, l'or a perdu son rôle

de première réserve monétaire. Cela n'exclut pas que l'on puisse détenir de l'or en tant que tel, mais ce n'est en tout cas plus le métal monétaire par excellence.

Il n'est pas nécessaire d'innover non plus, parce que depuis longtemps les dispositions constitutionnelles actuelles ne sont plus appliquées à la lettre. Elles ne l'ont même jamais été vraiment depuis leur adoption. J'aimerais dire aussi à M. Leuba qu'il n'est pas nécessaire d'avoir de l'audace puisque les dispositions constitutionnelles ne sont pas appliquées, certaines depuis leur adoption. Vous avez lu l'article 39 alinéa 7. Si vous aviez lu l'article 39 alinéa 6, pour ceux qui souhaitent une mise à jour à la lettre, il aurait fallu rappeler que «la Confédération ne peut ni suspendre l'obligation de rembourser les billets de banque et tout autre monnaie fiduciaire, ni décréter leur acceptation obligatoire, sauf en temps de guerre ou de perturbations de la situation monétaire». Cet alinéa a été adopté en votation populaire en 1951. La loi est entrée en vigueur en 1953 et avant cette date déjà, le Conseil fédéral a décrété l'existence de perturbations monétaires, de telle sorte que cette disposition n'a jamais été appliquée autrement que dans sa version d'exception.

Ce que propose le Conseil fédéral, c'est donc bel et bien de mettre dans la constitution la pratique vécue actuelle. D'ailleurs, on peut même dire que l'or, en tant que réserve monétaire, tel que la Banque nationale le détient actuellement, ne peut remplir sa fonction puisque la Banque nationale ne peut, au vu des lois actuelles, ni acheter ni vendre de l'or, car elle devrait le faire au prix de 5000 francs à peu près. Donc, la réserve monétaire or de la Banque nationale ne remplit même pas sa fonction actuellement puisqu'elle ne lui permet pas d'utiliser cet instrument sur le marché monétaire. Vous pouvez d'ailleurs regarder le bilan de la Banque nationale: depuis vingt ans, le stock d'or n'a pas bougé d'un franc. Je passe maintenant à la proposition de la majorité de la commission. Je crois que, dans la version de la majorité ou du Conseil des Etats, il y a une part de vrai dans la mesure où l'or a gardé un certain prestige auprès du public, même si c'est à tort, en tout cas du point de vue de la science et des économistes en général. L'or a donc gardé cette aura, et le fait de le mentionner en tant qu'élément des réserves, soit une part adéquate, soit une part tout simplement, ne doit pas trop perturber la Banque nationale dans l'accomplissement de sa mission. Si ça peut calmer une bonne partie ou la majorité de la population, l'homme de la rue, pourquoi ne pas l'inscrire? C'est en tout cas ce raisonnement que la majorité de la commission a fait. Il y a dans cette majorité aussi des adeptes plus fervents de la réserve monétaire, vous venez de les entendre, mais la majorité estime que ça peut être un compromis qui ne gênerait pas trop la Banque nationale dans sa façon d'agir.

C'est pourquoi je vous recommande de soutenir la proposition de la majorité de la commission.

**Präsident:** Die FDP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Mehrheit unterstützt.

**Vallender Dorle** (R, AR), Berichterstatterin: Herr Engler hat vorhin gesagt, es gehe um die Anpassung der Verfassung an die Wirklichkeit, es gehe um die Aufhebung der Einlöschungspflicht und der Golddeckung. Aus volkswirtschaftlichen und aus rechtlichen Überlegungen sind diese Bestimmungen veraltet, und daher müssen wir die neue Verfassung anpassen. Auf einer anderen Ebene liegt allerdings die Frage, ob die Nationalbank Währungsreserven – und allenfalls wieviel davon – in Gold halten muss.

Auch der Vorentwurf des Bundesrates lässt es natürlich zu, dass die Nationalbank ihre Währungsreserven in Gold hält, nur verzichtet der Bundesrat darauf, ausdrücklich zu sagen, dass auch Gold zu den Reservemöglichkeiten gehört. Das hat zu jenem besagten «Erdbeben» in der Kommission geführt, und wir haben heute mehrere Nachbeben erlebt.

Aus emotionalen und psychologischen Gründen möchte die Kommissionmehrheit die Nationalbank ausdrücklich verpflichten, einen angemessenen Teil der Reserven in Gold zu halten.

Zum Antrag Leuba: Der Antrag Leuba will, dass mit dem Ständerat auf das Adjektiv «angemessener» verzichtet wird. In der Tat handelt es sich beim Begriff «angemessen» um einen unbestimmten Rechtsbegriff, und wir können nicht sagen, wie viele Prozent das sind, ob 30, 40, 35, 37 Prozent oder andere Prozentzahlen. Es ist auch müssig, hier einen Streit darüber anzuzetteln und einzelne Sprecher dazu zu veranlassen zu sagen, wieviel Prozent es nun genau sein sollen; denn die Frage, was angemessen sein soll, welche Goldreserve angemessen ist, wird die Nationalbank autonom entscheiden müssen. Daher ist ja auch eine Lösung durch uns gar nicht angängig. Was angemessen ist, hängt nämlich davon ab, wie die augenblickliche Situation ist, und darum muss die Nationalbank entscheiden, wieviel Goldwährungsreserven sie will.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob wir uns nicht mit der ständerätlichen Lösung begnügen und auf den Zusatz «angemessener» verzichten können.

Ihre Kommission hat den Absatz 3 in der vorliegenden Form genehmigt. Es gab kein einziges Votum, das sich gegen den Begriff der Angemessenheit der Goldreserven gewandt hätte.

Aus diesen Gründen empfehle ich Ihnen, die Mehrheit zu unterstützen; die Kommission hat nämlich mit 20 zu 13 Stimmen beschlossen, dass die Nationalbank einen angemessenen Teil ihrer Währungsreserven in Gold halten muss.

**Koller Arnold**, Bundesrat: In Artikel 89 regeln wir die Geld- und Währungspolitik, und zwar nach dem Kriterium der seit Jahrzehnten gelebten Verfassungswirklichkeit. Das bedeutet, dass wir Artikel 39 Absatz 6, die sogenannte Einlöschungspflicht für Banknoten, herausgenommen haben. Herr Deiss hat Ihnen erklärt, dass dieses Gesetz seit den fünfziger Jahren nie angewendet worden ist.

Wir nehmen auch Artikel 39 Absatz 7, die sogenannte Golddeckungspflicht, heraus. Ohne dass ich ein Spezialist bin, scheint mir die Rechtslage klar zu sein: Der Internationale Währungsfonds verbietet die Bindung des Geldwertes an das Gold, wie das heute noch in Artikel 39 Absatz 7 vorgesehen ist. Der Währungsfonds verbietet aber nicht die Reservehaltung in Gold; das ist der zentrale Unterschied. Deshalb hat der Bundesrat – nachdem jetzt nach der Ankündigung der Stiftung für Solidarität diese Goldfrage so wichtig geworden ist – auch gar nichts dagegen, dass man, sei es in der Fassung der Mehrheit, sei es in der Fassung des Ständerates, hier einen Passus aufnimmt, wonach ein Teil der Reserven in Gold anzulegen ist. Ich darf Sie in diesem Zusammenhang immerhin auf den Bericht der Expertengruppe «Reform der Währungsordnung» verweisen, weil hier die Gründe aufgeführt sind, weshalb es heute – auch wenn wir die Goldparität aufgrund von Bretton Woods aufheben – doch noch Sinn macht, einen Teil der Währungsreserven in Gold anzulegen.

Ich gebe Ihnen hier nur die Stichworte: Gold ist, auch nachdem es seine monetären Funktionen eingebüsst hat, noch immer ein spezielles Reservemedium. Im Gegensatz zu den Fremdwährungsanlagen ist Gold das einzige staatenunabhängige internationale Zahlungsmittel, es ist daher eine Art «reserve of last resource». Ein weiterer Grund für die Goldhaltung der Zentralbanken liegt in der Portfoliodiversifikation. Weiter wird angeführt, dass Reserven in Gold auch das Vertrauen in die Kreditwürdigkeit und die Währung eines Landes erhöhen. Schliesslich soll ein ausreichender Goldbestand der Schweiz die Möglichkeit eines allfälligen Beitritts zur Europäischen Währungsunion offenhalten. Das ist Ihnen, Herr Schlüer, vielleicht etwas weniger lieb, aber Sie sehen, wie objektiv die Nationalbank in diesem Bericht tatsächlich argumentiert.

Dann stellt sich diese Expertengruppe auch die Frage: Was ist nun ein vernünftiger Teil der Währungsreserven in Gold? Die Expertengruppe kommt zum Schluss, dass «der zur Öffnung zusätzlicher Währungsreserven von gut 10 Milliarden Franken benötigte Goldbestand» heute ein angemessener Teil wäre. Das geht übrigens auch mit unserer Idee der Stiftung für Solidarität vollständig auf. Es wird nachher ange-

führt: «Nach Auffassung der Expertengruppe könnte die Nationalbank deshalb einen Anteil von 1400 Tonnen am gesamten Goldbestand von 2590 Tonnen aus ihrer Bilanz ausgliedern. Damit verbliebe ihr ein Goldbestand von rund 1190 Tonnen.» Das wäre bei einer angemessenen Bewertung genau jener angemessene Teil der Währungsreserven, wie er jetzt in diesem nachgeführten Verfassungsartikel vorgesehen ist. Ich sehe hier überhaupt keinen Konflikt.

Ich sehe auch kein grosses Problem mit Bezug darauf, ob Sie nun die Formulierung «ein Teil» oder die Formulierung «ein angemessener Teil» vorsehen. Die Kriterien für diesen angemessenen Teil sind hier im einzelnen dargelegt. Nachdem die Goldfrage auch eine grosse psychologische Bedeutung hat, möchte ich Sie sogar ersuchen, diesen Zusatz in Abweichung vom bundesrätlichen Entwurf ausdrücklich in die nachgeführte Verfassung aufzunehmen. Ich habe mich diesbezüglich auch mit Herrn Bundesrat Villiger abgesprochen.

Ich möchte Sie also bitten, entweder dem Antrag der Mehrheit oder dem Antrag Leuba zuzustimmen und den Streichungsantrag der Minderheit Ihrer Kommission abzulehnen.

**Schlüer** Ulrich (V, ZH): Herr Bundesrat, ich stelle mit Befriedigung fest, dass wir in bezug auf den Schritt, den wir jetzt tun sollten, die gleiche Meinung haben. Aber ich stelle auch fest, dass die Information, die der Bundesrat bezüglich Goldreserven gibt, in Widerspruch zur Information steht, die man vom IWF selbst bekommt. Der IWF selbst sagt klipp und klar, die Mitglieder müssten Währungsreserven haben – er spricht nicht von Goldbindung –, diese Währungsreserven dürften aber nicht aus Gold bestehen. Er spricht nie von Bindung, er spricht nur von Reserven und von Deckung.

Ich glaube, es wäre wirklich im Interesse aller, wenn wir in dieser Frage vom Bundesrat eine ganz klare Antwort bekämen; dies ist auch deshalb wichtig, damit niemand den Verdacht äussern kann, die Öffentlichkeit sei vor ein paar Jahren, als sie über die Bretton-Woods-Institutionen abzustimmen hatte, vom Bundeshaus nicht korrekt informiert worden.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Herr Schlüer, ich glaube, es bleibt dabei: Die Goldparität ist mit dem Währungsfonds nicht vereinbar. Deshalb nehmen wir sie heraus. Die Anlage von Währungsreserven ist möglich, wobei das wahrscheinlich zu präzisieren ist. Der Expertenbericht spricht von «zusätzlichen Währungsreserven». Zusätzliche Währungsreserven, die die Nationalbank für den Finanzplatz Schweiz als nötig erachtet, sind in diesem Umfange offensichtlich zulässig und möglich.

Abs. 1, 2, 4 – Al. 1, 2, 4  
Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire  
Für den Antrag Leuba 75 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 69 Stimmen

Definitiv – Définitivement  
Für den Antrag Leuba 89 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit 45 Stimmen

#### Art. 91

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Antrag Baumberger  
Abs. 3

.... kann er nötigenfalls von der Wirtschaftsfreiheit abweichen (analoge Anpassung, d. h. «Abweichung von der Wirtschaftsfreiheit» statt «vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit» bei Art. 92 Abs. 1, Art. 93 Abs. 2, Art. 94 Abs. 3, Art. 95 Abs. 2).

Proposition Baumberger

Al. 3

.... déroger à la liberté économique (adaptation analogue, i. e. «déroger à la liberté économique», non «au principe de la liberté économique», aux art. 92 al. 1er, art. 93 al. 2, art. 94 al. 3, art. 95 al. 2).

#### Art. 92

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Antrag Dettling

Abs. 1

(Ergänzung zum Antrag der Minderheit)  
.... die vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen. Diese sind in der Regel in angemessener Weise zu befristen.

Proposition Dettling

Al. 1

(complément à la proposition de la minorité)  
.... de la liberté économique. Celles-ci doivent être, en règle générale, convenablement limitées dans le temps.

#### Art. 93

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Antrag Dettling

Abs. 2

.... abweichen. Abweichungen sind in der Regel in angemessener Weise zu befristen.

Proposition Dettling

Al. 2

.... liberté économique. Les dérogations doivent être, en règle générale, convenablement limitées dans le temps.

#### Art. 94

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Antrag Dettling

Abs. 3

.... abweichen. Abweichungen sind in der Regel in angemessener Weise zu befristen.

Proposition Dettling

Al. 3

.... liberté économique. Les dérogations doivent être, en règle générale, convenablement limitées dans le temps.

#### Art. 94a

Antrag der Kommission  
Streichen

#### Art. 94a

Proposition de la commission  
Biffer

**Schlüer** Ulrich (V, ZH): Der erste Minderheitsantrag betrifft die Konjunkturpolitik, Artikel 91, und der zweite die Artikel 92 bis 94 – dreimal das gleiche Anliegen.

Zu Artikel 91: Die Minderheit ist der Auffassung, wir sollten bezüglich Konjunkturpolitik auch tatsächlich Konjunkturpolitik betreiben. Unsere Konjunktur hinkt noch heute deshalb, weil die öffentlichen Haushalte nicht in Ordnung sind. Der beste Beitrag, der von der politischen Seite zu einer ausgeglichenen, positiven Konjunktur geleistet werden kann, besteht darin, dass von politischer Seite bezüglich Ausgabenwirtschaft Disziplin geübt wird, dass nicht mehr ausgegeben wird, als die öffentliche Hand vom Steuerzahler einnimmt. Diese simple, lapidare Tatsache muss aber leider in der Bundesverfassung festgeschrieben werden, erstens, damit der Bürger, der Steuern zahlt, respektiert wird, und zweitens, damit tatsächlich echte Konjunkturpolitik betrieben wird. Wenn

Sie ausländische oder internationale Konjunkturberichte, Ländervergleiche verfolgen, stellen Sie immer wieder fest: Die Schweiz bekommt Fragezeichen, weil es ihr seit Jahren nicht mehr gelingt, die notwendige Finanzdisziplin unter Beweis zu stellen und in die Realität umzusetzen. Wenn wir schon Konjunkturpolitik als Aufgabe des Bundes in die Verfassung schreiben wollen – dagegen habe ich nichts einzuwenden –, dann muss diese erste und wichtigste Forderung, auch wenn der Bund hier seit Jahren versagt, festgeschrieben werden.

Die Frage ist: Anerkennen wir diese Forderung, oder beschränken wir uns darauf, einmal mehr nur Ausreden zu suchen, die uns erneut davon dispensieren, endlich für Ordnung im Bundeshaushalt zu sorgen? Selbstverständlich, wir werden jetzt hören, Konjunkturpolitik sei in der Hauptsache antizyklische Politik. Wie wirkt sich solche Politik in der Praxis aus?

Die Praxis ist geprägt durch die Erfahrung, dass wir bei guter Konjunktur die vollen Kassen geniessen und mit vollen Händen Geld ausgeben. Bei schlechter Konjunktur beteuert man dann, jetzt müsse man sich antizyklisch verhalten, jetzt müsse man ausgeben, damit die Wirtschaft nicht zum Stillstand komme. Und man gibt wieder aus und gibt wieder aus, und man gibt immer nur aus. So ist es gekommen, dass sich der Staat verschuldet, weiter verschuldet und immer weiter verschuldet hat.

Mich würde interessieren, ob es einen Auftraggeber gibt, der die Politiker beauftragt hätte, solches Verhalten in der Verfassung fortzuschreiben. In Wahrheit erwartet der Bürger seit Jahren, dass der Finanzdisziplin in diesem Parlament endlich Nachachtung verschafft wird. Deshalb unser Antrag zur Verpflichtung auf ausgeglichene Haushaltsführung, vorgeschrieben in der Verfassung für alle Ebenen im Staat. Soviel zu Artikel 91.

Zu den Artikeln 92 bis 94: In diesen Artikeln geht es um die Bedingungen, die einzuhalten sind, wenn von der Wirtschaftsfreiheit abgewichen wird: bezüglich Strukturpolitik wie bezüglich Aussenwirtschaftspolitik und Landesversorgung. Es können Ereignisse oder Entwicklungen eintreten, ausserordentliche Entwicklungen, die dazu veranlassen, in bestimmten Bereichen die Wirtschaftsfreiheit einzuschränken. Das war in der Vergangenheit mitunter nötig; das wird auch in Zukunft mitunter nötig werden, je nach den Verhältnissen, unter denen wir unser Staatsschiff durch die Wellen der internationalen Politik zu steuern haben.

Nehmen wir das Prinzip der Wirtschaftsfreiheit trotzdem ernst, so ist jedes Abweichen von der Wirtschaftsfreiheit zu befristen; Eingriffe, die die Wirtschaftsfreiheit aufheben, sind grundsätzlich zu befristen. Das verlangt unser Minderheitsantrag. Er würde den Bundesrat, der im entsprechenden Bereich federführend ist, dazu anhalten, immer wieder neu zu überprüfen, ob es immer noch gerechtfertigt ist, von der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen. Er müsste dem Parlament darüber regelmässig Bericht erstatten, und das Parlament hätte zu seinen Berichten Stellung zu nehmen, also dazu, ob weiteres Abweichen von der Wirtschaftsfreiheit immer noch gerechtfertigt ist oder ob sich die Verhältnisse wieder verbessert, normalisiert haben, so dass man die Abweichung aufheben und wieder zur Wirtschaftsfreiheit zurückkehren kann.

Ich bin der Auffassung, dass diese Forderung die logische Folge jedes Bekenntnisses zur Wirtschaftsfreiheit ist. Jede Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit ist zu befristen, damit nicht Tor und Tür geöffnet werden, damit nicht willkürlich mit der Wirtschaftsfreiheit umgegangen werden kann in dem Sinn, dass sie zwar «im Prinzip» anerkannt wird, dass dazu aber Ausnahmen und Abweichungen unbefristeter Natur beschlossen werden können, die sie praktisch aushöhlen. Ich bitte Sie, bezüglich beider Anträge – wobei sich der zweite Antrag auf drei Artikel bezieht – der Minderheit zu folgen.

**Dettling Toni (R, SZ):** Ich spreche nur zu den Artikeln 92, 93 und 94. Sie gehören in diesen Sachzusammenhang. Wir befinden uns hier in einem politisch sehr sensiblen Gebiet, nämlich bei der Frage, inwieweit der Bund in den Bereichen der

Strukturpolitik, der Aussenwirtschaftspolitik und der Landesversorgung nötigenfalls von der Wirtschaftsfreiheit abweichen kann. Diese Möglichkeit besteht nach geltendem Recht bereits und soll im Rahmen des Nachführungsprojektes unbestrittenermassen weiterhin bestehen bleiben. Allerdings müssen solche Staatseingriffe nach unserem Verfassungsverständnis die Ausnahme bilden, was ja mit der Umschreibung «nötigenfalls» auch ganz klar zum Ausdruck gebracht wird. Mit meinem Antrag gehe ich nun noch einen Schritt weiter, allerdings nicht so weit wie der Minderheitsantrag Schlüer. Meines Erachtens sollen solche ausserordentlichen Staatseingriffe in die Wirtschaftsfreiheit «in der Regel» befristet werden. Es muss sichergestellt werden, dass diese Eingriffe in die Wirtschaft zwar nicht in jedem Fall, wie dies der Antrag der Minderheit will, aber immerhin «in der Regel» zu befristen sind. Damit wird sichergestellt, dass das Ausnahmeregime des Staatseingriffes nicht auf unbestimmte Frist erfolgt, sondern in der Regel nur von vorübergehender Dauer ist. Eine solche Befristung wird übrigens schon heute vielfach vorgenommen. Wir schreiben also weitgehend eine bisherige Praxis fest.

Natürlich könnte man nun sagen, der Begriff «in der Regel» sei schwammig. Das ist jedoch in diesem Zusammenhang nicht richtig. Mit der regelmässigen Befristung soll das Prinzip der Befristung für solche Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit in der Verfassung als verbindliche Vorgabe für den Gesetzgeber festgeschrieben werden. Indessen bleibt nach wie vor ein Spielraum offen, in Einzelfällen von diesem Prinzip abzuweichen. Jedoch muss der Gesetzgeber dann – das ist hier entscheidend – diese Abweichungen im Einzelfall mit Sachargumenten begründen.

Das Prinzip der Befristung verbunden mit der Begründungspflicht ist denn auch der Kerngehalt meines Antrages. Ich bitte Sie, diesen Antrag zu unterstützen.

**Gross Jost (S, TG):** Ich ersuche Sie namens der sozialdemokratischen Fraktion, den Antrag der Minderheit Schlüer zu Artikel 91 abzulehnen und der Mehrheit zu folgen. Warum? Herr Schlüer will ja die Kantone über diesen Artikel zu einer ausgeglichenen Haushaltsführung verpflichten. Nun spricht er – das ist er erste Einwand – nicht davon, die Kantone zu verpflichten, sondern er spricht davon, dass die Kantone sich verpflichten müssen. Das ist eine Art Selbstverpflichtung der Kantone, die meines Erachtens in einem verfassungsrechtlichen Text ein absolutes Unikum ist. Entweder ist diese Verpflichtung der Kantone in der Verfassung so festgeschrieben oder nicht, aber Sie können den Kantonen nicht auferlegen, sich selber zu verpflichten.

Ich gehe davon aus, dass Herr Schlüer diese Formulierung gewählt hat, weil er sich bewusst sein muss, dass das ein eklatanter Eingriff in die kantonale Budgethoheit ist. Es gibt keine verfassungsrechtliche Grundlage, es gibt keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung dafür, in diesem Artikel, der eine Bundeskompetenz festschreibt, eine Eingriffskompetenz des Bundes in die kantonale Budgethoheit vorzusehen. Das ist der zweite Grund – ein wesentliches staatsrechtliches Bedenken.

Schliesslich ist die ausgeglichene Haushaltsführung nicht ein Wert an und für sich; Herr Schlüer hat schon darauf hingewiesen. Diese einseitige Festlegung auf eine ausgeglichene Haushaltsführung vernachlässigt vor allem das Instrument der antizyklischen Haushaltspolitik. Herr Schlüer hat in diesem Zusammenhang ein Zerrbild der antizyklischen Haushaltspolitik gezeichnet. Er hat sich die Sache einfach gemacht, indem er einfach «antizyklisch» mit «Schuldenwirtschaft» gleichgesetzt hat. Ich möchte ihn daran erinnern, dass es hier nicht nur um Staatsausgaben geht, sondern dass es beispielsweise auch um die Variation von Steuersätzen geht. Dieser Rat hat beispielsweise im Rahmen der Revision der Unternehmensbesteuerung beschlossen, die Steuerbelastung der Unternehmen zu mildern. Auch das ist antizyklische Haushaltspolitik im besten Sinn.

Ich denke deshalb, dass der Antrag der Minderheit Schlüer systemfremd und auch konjunkturpolitisch verfehlt ist.

Ich bitte Sie deshalb, diesen Antrag abzulehnen.

**Jans Armin (S, ZG):** Ich spreche zu den Anträgen der Minderheit Schlüer zu den Artikeln 92 und 93 und zum Antrag Dettling, die entweder grundsätzlich oder mindestens in aller Regel die Ausnahmen befristen möchten. Ich möchte Ihnen beantragen, diese Anträge samt und sonders abzulehnen und der Kommissionsmehrheit und dem Bundesrat zu folgen. Die Begründung kann ich sehr kurz halten: Bei der Strukturpolitik handelt es sich, Herr Schlüer, grundsätzlich um eine langfristige Angelegenheit. Förderung der Berggebiete, Förderung strukturschwacher Regionen oder was auch immer Sie unter dem Titel der Strukturpolitik anvisieren können Sie nicht mit Stop-and-go-Politik betreiben, sondern Sie müssen das auf lange Sicht anlegen.

Das schliesst nicht aus, dass einzelne Erlasse befristet werden; ich will das gar nicht irgendwie verboten haben. Der von der Mehrheit vorgeschlagene Passus lässt das auch zu. Wogegen ich mich aber wehren möchte, ganz energisch wehren möchte, ist, dass man verpflichtet ist, jeden Erlass zu befristen oder in aller Regel zu befristen. Das nimmt der Gesetzgebungsarbeit jede Flexibilität, und wir kommen in die ungefreute Situation, dass wir dauernd Erlasse wiederum ein, zwei oder drei Jahre verlängern müssen, weil gerade dummerweise die Frist abgelaufen ist. Dasselbe gilt mutatis mutandis auch für die Aussenwirtschaftspolitik. Ich möchte Sie also bitten, alle Minderheitsanträge und auch den Antrag Dettling abzulehnen.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** Puisqu'on en est au chapitre de l'économie, nous pratiquerons la division du travail: je vous parlerai de l'article 91, tandis que Mme Vallender traitera les articles 92 à 94.

M. Schlüer nous a déjà donné toute une liste d'interprétations possibles, ou qu'il a pensé rencontrer, quant à la notion de «mise à jour». Il nous en livre une nouvelle ici, puisque sa proposition de minorité à l'article 91 revient pratiquement à inscrire exactement le contraire de ce que dit la constitution actuelle. A l'article 31 quinquies, article conjoncturel qui avait été adopté en 1978, la constitution actuelle prévoit – on peut être pour ou contre, et même les économistes sont d'avis très partagés – que les finances publiques peuvent être un instrument de la politique conjoncturelle, ce qui implique que des déséquilibres puissent être pratiqués dans un sens ou dans l'autre – ce que M. Schlüer a appelé «une politique anticyclique».

La minorité voudrait justement favoriser la conjoncture en ne permettant pas de déséquilibre, en imposant en quelque sorte l'équilibre continu des finances, ce qui est, à mon sens, le contraire de la disposition actuelle.

On peut reprocher aussi à la minorité de reprendre ici une disposition qui est déjà réglée ailleurs, puisque l'article 117 traite de l'équilibre des finances. Le Conseil fédéral vous propose l'équilibre des finances à long terme, alors que la minorité a encore une cartouche en réserve pour l'article 117 où elle redemandera aussi un équilibre pratiquement annuel des finances.

Bref, au nom de la fidélité à l'article constitutionnel adopté en 1978, je vous invite à rejeter la proposition de minorité.

**Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin:** Ich spreche zum Antrag der Minderheit Schlüer und zum Antrag Dettling zu den Artikeln 92, 93 und 94.

Die Minderheit Schlüer möchte mit ihrem Antrag erreichen, dass staatliche Massnahmen, die vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen, zeitlich zu befristen sind.

Die Kommission lehnte den entsprechenden Antrag in der Meinung ab, dass aus der Natur der Sache heraus strukturelle Massnahmen nie auf Dauer angelegt sind und daher automatisch immer von Zeit zu Zeit auf ihre Notwendigkeit hin überprüft werden müssen. Der Entscheid erfolgte mit 20 zu 15 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

Der Antrag Dettling zu den Artikeln 92, 93 und 94 lag uns in der Kommission noch nicht vor. Er hat die gleiche Stossrichtung wie der Antrag der Minderheit Schlüer; allerdings ist er milder, indem er die Eingriffe «in der Regel» befristen will. Aus der Sicht der Kommission sind aber hier die gleichen Überlegungen anzustellen wie beim Antrag der Minderheit Schlüer.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Beim Konjunkturartikel hat Herr Schlüer das Gegenargument schon selber vorweggenommen. Aber ich kann Ihnen versichern: Ich war seinerzeit bei der Beratung beider Konjunkturartikel Mitglied der Kommission, und damals war der klare Wille, eine antizyklische Finanzpolitik zu ermöglichen. Man kann sicher darüber streiten – Herr Deiss hat schon angetönt, wie erfolgreich wir mit diesen Möglichkeiten der antizyklischen Finanzpolitik waren –, aber dass das im Rahmen des Konjunkturartikels der historische Wille des Verfassungsgebers war, darüber kann es keinen Zweifel geben. Deshalb bewegt sich unser Entwurf vollständig im Rahmen der Nachführung, und wir müssen den Antrag der Minderheit ablehnen. Dass der Bund den Fehlbetrag in der Bilanz abzutragen hat, ist in einem anderen Artikel festgehalten, in 42bis, und den geben wir in Artikel 117 wieder.

Der Minderheitsantrag Schlüer und der Antrag Dettling wollen bei Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit regelmässig oder überhaupt zwingend Befristungen vorsehen. Natürlich, aus dem Prinzip der Verhältnismässigkeit ergibt sich oft die Notwendigkeit, Massnahmen, die in den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit eingreifen, zu befristen. Das ist unbestritten. Aber das muss zweckmässigerweise für jede Massnahme im entsprechenden Gesetz entschieden werden. Wenn Sie das auf Verfassungsstufe heben – sei es zwingend in allen Fällen, oder sei es nur in der Regel, wie das Herr Dettling vorschlägt –, dann wäre das nicht sachgerecht.

Ich kann Ihnen das an einem Beispiel zeigen, am Artikel über die kriegswirtschaftliche Vorsorge, am Landesversorgungsartikel. Im Landesversorgungsgesetz sind beispielsweise Massnahmen der ständigen Bereitschaft, sind Pflichtlager vorgesehen. Diese Pflichtlagerhaltung muss eine dauernde Massnahme sein; sie kann nicht befristet werden. Deshalb ist dieses Kriterium auf Verfassungsstufe nicht sachgerecht. Sachgerecht ist, wenn man diese Frage der Verhältnismässigkeit im jeweiligen Gesetz regelt. Im Landesversorgungsgesetz hat man das gemacht. Dort heisst es, der Bundesrat habe der Bundesversammlung Bericht zu erstatten, falls er solche Massnahmen treffe. Die Bundesversammlung ihrerseits «kann verlangen, dass die Massnahmen aufgehoben, geändert oder ergänzt werden».

Das ist eine adäquate Lösung dieser Verhältnismässigkeitsfrage, und deshalb möchte ich Sie bitten, der Mehrheit zuzustimmen.

*Art. 91 Abs. 1, 2, 5, 6 – Art. 91 al. 1, 2, 5, 6  
Angenommen – Adopté*

*Art. 91 Abs. 3 – Art. 91 al. 3*

**Präsident:** Der Antrag Baumberger zu Artikel 91 Absatz 3 gilt als zurückgezogen.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

*Art. 91 Abs. 4 – Art. 91 al. 4*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	108 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	22 Stimmen

*Art. 92–94*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag Dettling	69 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	28 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit	80 Stimmen
Für den Antrag Dettling	56 Stimmen

*Art. 94a*  
*Angenommen – Adopté*

**Art. 95**  
*Anträge der Kommissionen: BBl*  
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Leuba*  
*Titel*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition Leuba*  
*Titre*  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Titel – Titre*

**Präsident:** Die Redaktionskommission wird sich noch mit dem Titel befassen.

*Abs. 1–4 – Al. 1–4*  
*Angenommen – Adopté*

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*  
*Le débat sur cet objet est interrompu*



# Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

## Nationalrat – Conseil national

**1998**

Sommersession – 14. Tagung der 45. Amtsdauer  
Session d'été – 14<sup>e</sup> session de la 45<sup>e</sup> législature

### Erste Sitzung – Première séance

Montag, 8. Juni 1998

Lundi 8 juin 1998

14.30 h

Vorsitz – Présidence: *Leuenberger Ernst (S, SO)*

**Präsident:** Ich begrüße Sie zur Sommersession und erkläre die Sitzung als eröffnet.

Volk und Stände hatten gestern über drei Abstimmungsvorlagen zu befinden. Die Entscheide fielen in allen drei Fällen durchaus im Sinne der Empfehlungen des Parlamentes und des Bundesrates aus. Ich möchte hier nicht näher auf die Vorlagen eingehen, aber Sie erlauben mir hervorzuheben, dass bei diesen drei Vorlagen auch sehr viele Parlamentarierinnen und Parlamentarier über Wochen und Monate sehr viel Zeit und Energie in einen zum Teil schwierigen Diskurs mit der Bevölkerung investiert haben. Ich denke, es ist am Platz, den Parlamentsmitgliedern für dieses Engagement zu danken.

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

*Fortsetzung – Suite*

Anträge der Verfassungskommission-NR vom 21. November 1997 (BBI 1998 364)  
Propositions de la Commission de la révision constitutionnelle-CN du 21 novembre 1997 (FF 1998 286)

Anträge der Verfassungskommission-SR vom 27. November 1997 (BBI 1998 439)  
Propositions de la Commission de la révision constitutionnelle-CE du 27 novembre 1997 (FF 1998 366)

Beschluss des Ständerates vom 30. April 1998  
Décision du Conseil des Etats du 30 avril 1998

*A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)*

*A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)*

**Präsident:** Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass wir heute eine Open-end-Sitzung auf dem Programm haben. Unser Ziel ist es, den zweiten Teil der Vorlage A1 zu Ende zu beraten. Am Schluss der Beratungen werden wir noch einen Rückkommensantrag der Verfassungskommission behandeln.

Ich werde Sie sodann bitten, den Auftrag an die Redaktionskommission zu erneuern, die Anliegen betreffend geschlechtsneutrale Formulierung umzusetzen, die in Anträgen zu Artikel 7 vorgebracht wurden. Die Redaktionskommission wird uns ihre Vorschläge vor der Schlussabstimmung und sicher zuhanden der Differenzbereinigung vorlegen. Anschliessend werden wir die Gesamtabstimmung über die Vorlage A noch heute vornehmen.

### Art. 96

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Zwygart Otto (U, BE):** Artikel 96 der neuen Bundesverfassung, wie sie uns hier vorliegt, wird als Paradebeispiel für die Verkürzung von Artikeln dargestellt. Wenn Sie die bisherigen Artikel 32bis, 32ter und 32quater mit all ihren Detailvorschriften lesen, erkennen Sie, worum es hier geht, nämlich darum, den Missbrauch von Alkohol einzuschränken. Heute ist diese Einsicht allgemein bekannt. Sie musste aber, wie die Geschichte und diese Artikel der bestehenden Verfassung zeigen, hart erkämpft und Stück um Stück errungen werden.

Wenn wir den Artikel betrachten, wie er uns jetzt vorliegt, ist für mich klar: Das Pferd steht verkehrt im Stall. Ich beantrage Ihnen darum, die beiden Sätze umzustellen.

Was ist die Hauptaussage dieses Artikels? Es ist der gesundheitspolitische Auftrag in der allgemeinen Formulierung, wie sie hier vorliegt. Erst an zweiter Stelle soll dann ein Weg aufgezeigt werden, wie dieses gesundheitspolitische Ziel von Bundesseite her erreicht werden kann.

Deswegen beantragt die Minderheit, die zwei Sätze umzustellen; es ist also keine eigentliche Neufassung. Auch anderswo haben wir verdeutlicht, worum es geht. Mit der Umstellung kommt das Element der Bekämpfung von Missbräuchen beim Alkoholkonsum und damit eigentlich auch der Zweck der vorliegenden gesetzgeberischen Arbeit besser zum Ausdruck. Als Beispiel, wo das auch geschehen ist, möchte ich Artikel 60 erwähnen, wo die häushälterische Nutzung des Wassers auch vorangestellt wird.

Ich bitte Sie also, dieser Umstellung zuzustimmen.

Noch ein Wort zur Diskussion in der Vorberatung. Damals hatte ich noch einen Absatz 3 eingefügt, in dem ein altes Postulat, die Kantone hier mit einzubeziehen, Erwähnung fand. Trotzdem war das Abstimmungsverhältnis nur sehr knapp ausgefallen. Ich habe das jetzt hier weggelassen, um das Hauptanliegen der Umstellung besser sichtbar zu machen. Ich bitte Sie, dem zuzustimmen.

**Keller Rudolf (D, BL):** Ich bekenne, dass mir der Antrag der Minderheit Zwygart sehr sympathisch ist, ist er doch etwas klarer formuliert und geht ein bisschen weiter als der bundesrätliche Entwurf. Ich habe mich vor einiger Zeit, wie Sie wissen, für die Initiative «Jugend ohne Drogen» stark gemacht und dafür gekämpft. Da wurde an meine Adresse – für mich immer wieder unberechtigtweise – der Vorwurf erhoben, dass das übermässige Rauchen und der Alkoholkonsum sucht- und sozialpolitisch gesehen ebensowichtige Probleme seien. Auch wenn viele Formulierungen des bestehenden Verfassungsartikels 32 nicht mehr absolut zeitgemäss sind, scheint es mir, dass man in der neuen Verfassung doch auf gar viele bisherige Forderungen und Festlegungen verzichtet hat. Das sage ich wohlverstanden als einer, der auch dann und wann ein Gläschen Alkohol trinkt.

Meine Beunruhigung gilt vor allem dem Jugendschutz, dem Alkoholmissbrauch von jüngeren Leuten. Diesen gibt es, was unlängst wieder eine sehr eindrucksvolle Studie und – unabhängig davon – eine sehr erschreckende Radio- und eine Fernsehsendung aufzeigten. Wenn Alkohol in unserem Lande serienweise unbesehen an Minderjährige verkauft wird, ist das äusserst bedenklich, dann dürfen wir den bisherigen Verfassungsartikel zu diesem Thema nicht noch abschwächen. In seiner Botschaft gibt der Bundesrat selbst zu, dass der gesundheitspolitische Auftrag in der Bundesverfassung bleiben soll, allerdings in einer allgemeiner gehaltenen Form, wie er schreibt. Das heisst doch im Klartext: Man hat die bisherigen Verfassungsbestimmungen im neuen Entwurf bewusst verwässert und abgeschwächt. Das finde ich gar nicht gut; es entspricht auch nicht mehr dem Erfordernis der Nachführung der bisherigen Bundesverfassung.

Damit wird auf Stufe Verfassung dem recht weit verbreiteten Alkoholmissbrauch eindeutig zuwenig Beachtung geschenkt. Das Problem wird bagatellisiert. Der Minderheitsantrag Zwygart ist vor allem aus der Sicht des Jugendschutzes nötig. Ich erkenne aber nicht, dass die vorgeschlagene Lösung auch für einen beachtlichen Teil der Erwachsenenwelt notwendig ist. Mit dieser Verfassungsverwässerung ist mein Vertrauen in die bundesrätliche Antisuchtpolitik in den Bereichen Drogen, Nikotin und Alkohol nicht eben gestiegen.

Ich appelliere aus all diesen angeführten Gründen an Sie, die beachtliche Minderheit zu unterstützen, auf dass diese Minderheit zur Mehrheit wird.

**Gross Jost (S, TG):** Ich möchte Sie im Namen der SP-Fraktion bitten, den Minderheitsantrag Zwygart zu unterstützen. Ich möchte auch das Votum von Herrn Keller Rudolf, der vieles über die gesundheitspolitische Stossrichtung der bisherigen Verfassung gesagt hat, unterstützen. Es ist in der Tat so, dass die Bestimmungen über den Alkoholmissbrauch in der geltenden Verfassung wesentlich griffiger sind, als sie jetzt mit dieser lauen, unverbindlichen Fassung von der Kommissionmehrheit vorgeschlagen werden.

Ich erinnere an Artikel 32bis Absatz 2 sowie an Artikel 32quater Absätze 1, 2 und 6. Das sind explizite Aufträge, den Alkoholmissbrauch in verschiedenen Bereichen zu bekämpfen.

Wenn der Bundesrat in der Botschaft sagt, er wolle das jetzt in allgemeinerer Weise tun, dann lässt das nicht übersehen, dass diese allgemeinere Weise lau und unverbindlich, eine Abschwächung ist, auch eine Abschwächung des Nachführungskonzeptes, weil sie diese zwingende gesundheitspolitische Stossrichtung nicht aufnimmt.

Ich bitte Sie deshalb, den Minderheitsantrag Zwygart zu unterstützen.

**Ostermann Roland (G, VD):** Les Verts soutiennent la proposition de minorité Zwygart. Il nous paraît un peu cynique de

mettre en première ligne de cet article constitutionnel la législation économique et de préciser, après coup, qu'il faut «en particulier» tenir compte des effets nocifs de la consommation d'alcool. On doit d'ailleurs comprendre qu'il ne s'agit que de la consommation d'alcool distillé, puisque c'est dans la législation relative à la distillation que la Confédération devrait manifester ce souci. Il nous paraît plus normal que l'objectif sanitaire soit, lui, en première ligne et qu'il en découle la nécessité de légiférer. Dans ces conditions, l'article en question englobe, c'est vrai, tous les alcools; mais en revanche, il précise bien qu'il s'agit de combattre «les causes et les effets de la consommation abusive d'alcool». Voilà qui doit rassurer ceux qui pensent qu'un petit verre n'a jamais fait de mal. L'article 96 selon la version de la majorité de la commission est beaucoup plus absolu et péremptoire: il parle bien des «effets nocifs de la consommation d'alcool». C'est tout d'une pièce. Je vous invite donc à savourer ce nectar de nuances proposé par la minorité. Comme aurait dit Bourvil: «La majorité, non; la minorité, oui!»

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** La proposition de minorité Zwygart à l'article 96 comporte deux éléments:

1. l'inversion de l'ordre des deux phrases dans le but de mettre en exergue l'aspect politique ou de programme contenu dans cet article; la stipulation de la délégation de compétence;
2. une modification rédactionnelle, puisque, au lieu de parler «des effets nocifs de la consommation d'alcool» dont la Confédération devrait tenir compte dans sa législation, on veut l'inviter à lutter «contre les causes et les effets de la consommation abusive d'alcool».

La commission, par 18 voix contre 15, a rejeté cette proposition, partant de l'idée que la mise à jour vise à mettre dans la constitution un article qui permette le maintien, la poursuite de la politique menée par la Confédération en la matière à l'heure actuelle. La majorité de la commission a estimé que la formulation choisie permettait parfaitement de garantir le statu quo tout en obtenant, il faut le concéder, une synthèse très importante des nombreux articles et alinéas concernant l'alcool contenus actuellement dans notre constitution. Par conséquent, la majorité de la commission a estimé qu'il ne fallait pas donner l'impression que, par une formulation plus incisive, le Parlement souhaiterait que l'on change de politique en matière de mise à jour.

Nous vous proposons de choisir une version qui permette d'assurer la politique actuelle, mais de ne pas introduire ici un changement.

**Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin:** Artikel 96 reduziert die bisherigen umfangreichen Verfassungsbestimmungen der Artikel 32bis, 32ter und 32quater auf zwei Sätze. Sie sollen dadurch materiell nicht geändert werden.

Die Minderheit Zwygart möchte den Bund verpflichten, die Ursachen und Wirkungen des Alkoholmissbrauchs zu bekämpfen. Die Missbrauchsbekämpfung ist unbestrittenermassen ein Ziel der Alkoholgesetzgebung und würde es auch verdienen, prominenter hervorgehoben zu werden. Ein Blick auf die Artikel 59 und 60, die den Umweltschutz im Bereich des Wassers betreffen, zeigt, dass es sehr wohl Sinn macht, die Ziele der Gesetzgebung dem eigentlichen Gesetzgebungsauftrag voranzustellen.

Die Kommission konnte sich allerdings nicht dazu durchringen und lehnte den Antrag der Minderheit Zwygart mit 18 zu 15 Stimmen bei 4 Enthaltungen ab.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Artikel 96 über den Alkohol ist ein typisches Beispiel, anhand dessen wir zeigen können, wie es uns gelungen ist, die nachgeführte Verfassung zu verwesentlichen. Die geltende Verfassung enthält nämlich eine ganze Reihe detaillierter Artikel über den Alkohol. Wir reduzieren das alles jetzt auf einen Artikel mit drei Zeilen, ohne irgendwie normative Substanz zu verlieren, indem wir klar festhalten, dass der Bund auf diesem Gebiet eine umfassende Gesetzgebungskompetenz hat. Das ist auch einer der Gründe, weshalb die nachgeführte Verfassung um rund einen Drittel kürzer sein wird, als es die geltende geschriebene Verfassung

sung ist, obwohl wir ja sehr viel ungeschriebenes Verfassungsrecht neu in die nachgeführte Verfassung aufnehmen. Ich bin der Meinung, dass im Grunde genommen normativ auch kein zentraler Unterschied zwischen der Fassung der Mehrheit und des Bundesrates einerseits und jener der Minderheit andererseits besteht.

Ich möchte Sie daher ersuchen, hier der Mehrheit und dem Bundesrat zuzustimmen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	75 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	54 Stimmen

#### Art. 97

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

**Leuba** Jean-François (L, VD): Permettez-moi tout d'abord de vous indiquer mes intérêts: je suis effectivement président de la Société du Sport-Toto et vice-président de la Société de la Loterie suisse à numéros, mais je ne parle pas ici en tant que défenseur des loteries, mais en tant que défenseur des cantons, ce qui est parfois la même chose.

Je suis surpris par l'énergie que dépense le Conseil fédéral pour défendre sa version, ou plutôt pour combattre la proposition de minorité. Cette énergie me renforce dans ma conviction qu'il y a là anguille sous roche. Je reviendrai sur ce point.

J'aimerais rappeler la situation actuelle: la Confédération a la compétence pour légiférer en matière de loteries (art. 35 de la constitution) et les cantons ont la compétence pour autoriser telle ou telle loterie dans un but d'utilité publique. Celui-ci est rempli dans la mesure où les sociétés de loterie et la Société du Sport-Toto versent la totalité de leurs bénéfices, d'une part, à des oeuvres sociales ou culturelles et, d'autre part, au sport. Pour le sport, qui relève plutôt de ma compétence, je rappellerai que, cette année, nous avons versé environ 17 860 000 francs à l'Association olympique suisse et 53 580 000 francs aux cantons pour le développement du sport de masse. Quant aux oeuvres sociales et culturelles, elles reçoivent cette année plus de 210 millions de francs des loteries.

C'est dire que, à l'exception de ce qui va à l'Association olympique suisse, tout l'argent des bénéfices des loteries retourne aux cantons pour les oeuvres sociales et culturelles ou pour le sport. Ce sont les cantons qui procèdent à cette redistribution, ce qui me paraît normal dans un Etat fédéral, puisque ce sont manifestement les cantons qui sont les plus près des besoins de la population, soit pour les oeuvres sociales et culturelles, soit pour le sport.

L'importante minorité que je conduis demande que l'on précise à l'alinéa 4 ce qui figure actuellement dans la loi, mais pas dans le projet de mise à jour de la constitution, à savoir que «les autorisations en matière de loteries relèvent de la compétence des cantons».

Pourquoi voulons-nous l'inscrire dans la constitution? Il y a une modification par rapport à la situation actuelle en ce sens que l'alinéa 4 précise que «l'admission des appareils à sous servant aux jeux d'adresse qui permettent de réaliser un gain relève de la compétence des cantons». Si vous ne dites rien en ce qui concerne les loteries, on pourra en déduire a contrario que l'autorisation des loteries ne relève pas de la compétence des cantons, mais peut relever de la compétence de la Confédération. Or, c'est précisément ce que nous voulons absolument éviter. Personne ne conteste – je le répète – la compétence de la Confédération en matière de législation sur les loteries. La loi de 1923 sur les loteries et les paris professionnels doit sans doute être révisée, mais personne ne conteste cette compétence. En revanche, l'autorisation d'exploiter une loterie doit figurer expressément comme une autorisation cantonale.

Souvenez-vous que, tout récemment, l'ordonnance du Conseil fédéral sur l'interdiction des ouvertures de maisons de jeux B, dont on attend toujours avec intérêt la publication, est intervenue pour des raisons peut-être compréhensibles,

mais qui sont discutables du point de vue légal dans un domaine qui relève de la compétence des cantons. Cette expérience nous enseigne qu'il vaut mieux être prudent et qu'il vaut mieux préciser les choses dans la constitution de manière claire, pour éviter des dérapages du même genre.

C'est précisément pour mettre les cantons à l'abri de ce risque que nous vous prions de suivre la proposition de la minorité de la commission et d'ajouter simplement que les autorisations en matière de loteries, comme l'admission des appareils à sous servant aux jeux d'adresse, relèvent de la compétence des cantons; ceci pour éviter le transfert de certaines compétences à la Confédération en vertu d'appétits financiers qu'il n'est pas besoin de démontrer ici. Je crois qu'il est prudent de prendre des précautions et d'inscrire cette précision dans la constitution. D'ailleurs, le directeur ou le vice-directeur de l'Office fédéral de la justice avait admis qu'il s'agissait simplement d'une élévation du rang d'une disposition qui passerait de la loi à la constitution. C'est la seule chose que nous demandons, et nous croyons que les expériences récentes prouvent que cette demande est justifiée.

**Ostermann** Roland (G, VD): Les Verts combattent la proposition de minorité pour la raison suivante: il nous paraît difficile de dire constitutionnellement que la législation sur les loteries est de la compétence de la Confédération et d'affirmer tout aussi constitutionnellement que les autorisations en matière de loteries relèvent de la compétence des cantons. L'éventuelle délégation de compétence aux cantons en matière d'autorisation doit justement se faire par le biais d'une loi qui en fixe alors les modalités.

La proposition de minorité nous paraît aller plus vite que la musique et, pour des raisons d'harmonie, nous préférons celle de la majorité de la commission.

**Präsident:** Die freisinnig-demokratische Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Minderheit unterstützt.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: La commission s'est rangée d'une manière assez nette, par 23 voix contre 13, derrière les arguments du Gouvernement selon lesquels cette compétence est actuellement réglée au niveau de la loi. Comme l'a indiqué M. Leuba, il s'agirait de l'élever au niveau constitutionnel. La majorité de la commission estime que c'est réglé au niveau de la loi et qu'il faut laisser cette disposition à ce niveau-là. L'élever au niveau constitutionnel reviendrait à enlever la latitude qu'offre la situation actuelle au législateur – comme l'a rappelé M. Ostermann –, puisque la législation sur les jeux de hasard et les loteries relève de la compétence de la Confédération, comme cela est fixé à l'alinéa 1er que nul n'a contesté.

Je vous invite donc à maintenir le statu quo aussi au niveau de la loi et à rejeter la proposition de minorité.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Obwohl es sich hier um einen neuen Artikel handelt – er stammt aus dem Jahr 1993 –, hat die Kommission Absatz 1 leicht modifiziert und verdeutlicht, dass es sich bei den Glücksspielen und Lotterien um zwei verschiedene Arten von Spielen handelt.

Die Minderheit Leuba will Absatz 4 ergänzen und klarstellen, dass auch die Erteilung von Bewilligungen im Bereich der Lotterien den Kantonen und nicht etwa dem Bund obliegt. Ihre Kommission lehnte diesen Antrag ab.

Heute ergibt sich die Zuständigkeit der Kantone aus dem Bundesgesetz betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten. Wollte man diese Kompetenz der Kantone nun auf Verfassungsstufe heben, so würde dem Bundesgesetzgeber jeglicher Spielraum genommen, eine andere Lösung zu wählen. Es wäre dem Bundesgesetzgeber z. B. in Zukunft verwehrt, die Bewilligungspflicht bei den Lotterien neu dem Bund zu übertragen.

Die Ablehnung des Antrages Leuba erfolgte in der Kommission mit 23 zu 13 Stimmen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat hat sich im Rahmen der «mise à jour» der Verfassung generell an das Prin-

zip gehalten, dass Verfassungsartikel, die in jüngster Zeit von Volk und Ständen angenommen worden sind, möglichst nicht geändert werden sollen.

An dieses Prinzip haben wir uns auch bei Artikel 97 gehalten. So wie wir ihn vorschlagen, ist er aus der Volksabstimmung im Jahre 1993 hervorgegangen. Ich möchte Ihnen daher empfehlen, diesen Artikel im Rahmen der Nachführung auch nicht zu ändern.

Herr Leuba empfiehlt Ihnen eine Heraufstufung einer Regel, die sich heute in der Lotteriegesetzgebung befindet, nämlich dass für die Ausnahmegewilligungen im Bereich der Lotterien die Kantone zuständig sind. Das ist aber eine ausgesprochene Vollzugsfrage. Man sollte – wie gesagt – nun nicht hingehen und einen Verfassungsartikel, der vor wenigen Jahren vom Volk so angenommen worden ist, wegen einer doch fragwürdigen Heraufstufung eines Vollzugsproblems abändern.

Deshalb möchte ich Ihnen empfehlen, der Mehrheit der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

*Abs. 1–3 – Al. 1–3*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit	64 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	59 Stimmen

#### **Art. 98, 99**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 100**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Thanei*

*Abs. 1*

Der Bund erlässt Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen, namentlich gegen missbräuchliche Mietzinse und andere Forderungen, sowie über die Anfechtbarkeit ungerechtfertigter Kündigungen und die befristete Erstreckung von Mietverhältnissen.

*Proposition Thanei*

*Al. 1*

La Confédération édicte des dispositions sur les abus dans le secteur locatif, notamment sur les loyers abusifs et autres exigences du même ordre, ainsi que sur l'annulabilité de résiliations de bail injustifiées et sur la prorogation temporaire de contrats de bail.

**Maury Pasquier** (Liliane, S, GE): Quelle ne fut pas notre surprise, en prenant connaissance du projet du Conseil fédéral, de voir qu'une grande partie des dispositions de l'article 34septies de la constitution actuelle ne figurait pas à l'article 100 sur le bail à loyer. Ces dispositions, comme «l'annulabilité des congés abusifs» ou «la prolongation du bail pour une durée déterminée», avaient pourtant été inscrites dans la constitution, suite à la votation populaire du 7 décembre 1986. Il était, dès lors, tout à fait déplacé de vider en partie de son sens un article qui exprimait la volonté récemment reformulée de la majorité du peuple.

La majorité de la commission l'a admis et a réintroduit ces notions, sauf une, celle de la protection des locataires. L'article 34septies actuel dit en effet tout à fait clairement à l'alinéa 1er que la Confédération «légifère pour protéger les locataires». C'est donc au nom du principe de la mise à jour qui vous tient tant à coeur que je vous demande de donner suite à notre proposition de minorité et d'inscrire très clairement dans la constitution la protection des locataires acceptée récemment en votation populaire.

**Thanei** Anita (S, ZH): In der Sondersession hat es eine Mehrheit dieses Rates abgelehnt, die Sozialpflichtigkeit des Eigentums in der Verfassung festzulegen. Für die einen war die Unantastbarkeit des Eigentums ausschlaggebend. Die anderen gaben sich der Illusion hin, die Sozialpflichtigkeit des Eigentums verstehe sich von selbst, das Eigentum werde bereits heute durch die Rechtsordnung eingeschränkt und das genüge. Heute kann zumindest der letzte Teil dieser bürgerlichen Mehrheit den Tatbeweis erbringen, indem sie eine gewisse Verantwortung des Eigentums gegenüber den Mieterinnen und Mietern bejaht.

Ich beantrage nur eine kleine Änderung: Anstelle von «missbräuchlichen Kündigungen» möchte ich «ungerechtfertigte Kündigungen» setzen – selbstverständlich auch im Minderheitsantrag, den Frau Maury Pasquier vorher begründet hat. Der Unterschied ist minim, führt jedoch dazu, dass keine stossenden Fälle von Kündigungen mehr möglich sind. Damit heute eine Kündigung als missbräuchlich taxiert wird, muss nämlich die Mieterschaft diesen Missbrauch in den meisten Fällen beweisen.

Stossende Kündigungen fallen dann nicht darunter: Wenn z. B. einer älteren Frau aus kleinlichen Gründen gekündigt wird, so entspricht das gemäss heutiger Praxis und Rechtsprechung keinem Missbrauch. Wenn jedoch der Ausdruck «ungerechtfertigte Kündigung» in die Verfassung und ins Gesetz aufgenommen würde, so wäre eine solche Kündigung nicht mehr möglich. Im übrigen entspricht dieser Ausdruck – oder besser gesagt, diese Handhabung – unserer Rechtsordnung in bezug auf Kündigungen in Dauerschuldverhältnissen. Generell ist in solchen Vertragsverhältnissen für Kündigungen ein wichtiger Grund notwendig.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag zu folgen.

**Präsident:** Die grüne Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Minderheit unterstützt. Die SVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Mehrheit unterstützt.

**Detting** Toni (R, SZ): Um es gleich vorwegzunehmen: Auf den ersten Blick geht es hier nicht um eine grundlegende Differenz zwischen Mehrheit und Minderheit. Wie Frau Maury Pasquier bereits ausgeführt hat, möchte die Minderheit bei der Fassung der Mehrheit eine Ergänzung einbringen, wonach Vorschriften im Mietwesen zum Schutz der Mieter und Mieterinnen zu erlassen sind. Diese Ergänzung weicht nun aber nicht nur vom geltenden Verfassungstext ab, sie ist auch nicht präzise, ja sie könnte Anlass zu einer einseitigen Auslegung der Verfassung in der Ausführungsgesetzgebung sein und damit eine echte Neuerung darstellen. Wenn schon, dann müsste die Ergänzung nicht die Mieterinnen und Mieter, sondern die Wohnungsmieterinnen und -mieter schützen. Denn in der Praxis beziehen sich die im neuen Artikel 100 der Bundesverfassung verankerten Massnahmen ausdrücklich auf Missbräuche im Wohnbereich und nicht auch auf die übrigen gemieteten Sachen.

Es kommt hinzu, dass die Missbrauchsgesetzgebung nicht einseitig nur den Schutz der Mieterinnen und Mieter im Auge behalten darf. Es gibt nebst den Missbräuchen der Vermieter, die leider zugegebenermassen, wenn auch in sehr beschränkter Zahl, vorkommen – ich erinnere daran, dass über 95 Prozent der Mietverhältnisse in der Schweiz völlig unproblematisch verlaufen –, auch die Missbräuche der Mieter. Gerade deshalb ist die einseitige Betonung des Schutzes von Mieterinnen und Mietern im Verfassungsgrundsatz abzulehnen. Vielmehr hat sich die Gesetzgebung, welche heute im Obligationenrecht verankert ist, auf allfällige Missbräuche – ich betone ausdrücklich: Missbräuche – zu beschränken und dabei nebst den Mieteranliegen auch dem berechtigten Interesse der Vermieter an regulären Mietverhältnissen Rechnung zu tragen. Diese Ausgewogenheit könnte zum Schaden aller Beteiligten verlorengehen. Gerade beim heutigen Leerwohnungsbestand von annähernd 2,0 Prozent wäre ein solches Signal aber alles andere als richtig.

Ebenso ist der Antrag Thanei abzulehnen, der eine Detailregelung betreffend Anfechtung der Mietzinse und – zusätzlich – andere Forderungen auf Verfassungsstufe festnageln

will. Auch der gängige Terminus «Missbräuchlichkeit» muss im Verfassungstext beibehalten werden. Es muss daher weiterhin von «missbräuchlicher» und nicht von «ungerechtfertigter» Kündigung gesprochen werden.

Ich bitte Sie daher, keine unnötigen Spannungen im Mietwesen heraufzubeschwören, den Minderheitsantrag Maury Pasquier sowie den Antrag Thanei abzulehnen sowie der Mehrheit, dem Bundesrat und dem Ständerat zuzustimmen.

**de Dardel** Jean-Nils (S, GE): Au nom du groupe socialiste, je soutiendrai la proposition Thanei et celle de la minorité.

Tout d'abord, je m'élève avec vigueur contre les affirmations de M. Dettling qui essaie d'introduire dans la constitution la notion – et il le fait par la bande, en quelque sorte – d'abus qui seraient commis aussi par les locataires. Le texte actuel de la constitution, l'article 34septies, est bien clair: le but de la disposition constitutionnelle est de lutter contre les abus commis par les propriétaires, un point c'est tout. M. Dettling est en train de vouloir, en d'autres mots, pervertir l'esprit actuel de la constitution.

La proposition Thanei est tout à fait raisonnable. Il est juste de réintroduire dans le texte de la constitution la notion d'«autres exigences», puisque les abus peuvent porter sur d'autres éléments que sur le loyer. Ensuite, il est juste de parler de «résiliations de bail injustifiées» et non pas seulement de «congé abusifs». La proposition Thanei oblige les bailleurs à justifier le congé lorsqu'il est contesté par le locataire. Cela oblige, en quelque sorte, les bailleurs à se conduire de manière honnête et convaincante, et c'est la moindre des choses.

Mais la proposition de minorité est encore plus importante. Dans le texte actuel de la constitution, il est expressément prévu que la législation se fait en faveur d'une protection égale des locataires. Il s'agit de protéger les locataires. Cela s'explique pour deux raisons:

1. C'est un compromis qui a été finalement voté – il s'agissait d'un contre-projet –, en 1986, à une forte majorité du peuple et des cantons et ce compromis doit être intégralement conservé dans la constitution future.

La pénurie de logements, surtout de logements à loyer modéré, reste extrêmement importante en Suisse. Certes, il y a une certaine détente, mais dans toutes les grandes agglomérations, la pénurie – et les chiffres sont cruels – se maintient de manière très importante. Que ce soit à Berne, Zurich, Bâle, Genève, par exemple, les chiffres des logements disponibles sont largement inférieurs à 2 pour cent du parc immobilier.

2. Les locataires, comme vous le savez, sont majoritaires au plan démographique, mais ils sont largement minoritaires au plan économique. A ce niveau économique, même si les bailleurs se plaignent constamment de se trouver dans des situations difficiles, en réalité, ils tiennent en quelque sorte le couteau par le manche. Cela explique, par exemple, que selon le professeur von Ungern-Sternberg, de l'Université de Lausanne, 9 milliards de francs n'ont pas été restitués aux locataires à cause de la non-répercussion de la baisse des intérêts hypothécaires sur les loyers.

La proposition de la commission, ne retenant pas les mots «pour protéger les locataires», introduit une espèce de zone d'ombre. Cela a été bien démontré par les explications qui viennent d'être données par M. Dettling. Une zone d'ombre, s'agissant d'une mise à jour de la constitution, ça n'est pas bon.

Je vous prie donc de bien vouloir suivre la proposition de minorité.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: La proposition de minorité Maury Pasquier vise à l'introduction d'une formulation générale demandant à la Confédération d'édicter «des dispositions pour protéger les locataires contre les abus en matière de bail à loyer». Il faut dire que nous aurions là, non plus une mesure précise contre les abus, mais que l'on interviendrait de manière générale pour protéger des locataires. Par 24 voix contre 14, la commission a estimé que cette formule irait au-delà du texte actuel. La majorité de la commission vous soumet sa version. Ce texte tient compte de certains éléments

qui méritaient d'être repris du texte actuel, notamment la question de «l'annulabilité des congés abusifs».

La proposition Thanei, elle, n'était pas connue dans la commission. Toutefois, elle aussi va au-delà de la notion qui est couramment utilisée, à savoir celle de l'abus. Elle voudrait la remplacer par celle de la résiliation injustifiée, ce qui a une signification plus vaste au niveau des contrats ou des résiliations concernés.

Je vous invite donc à adopter la proposition de la majorité de la commission.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Artikel 100 entspricht Artikel 34septies der geltenden Bundesverfassung. Ihre Kommission hat einzig eine redaktionelle Änderung vorgenommen und präzisiert, dass der Bund auch Vorschriften «über die Anfechtbarkeit missbräuchlicher Kündigungen» erlassen kann.

Eine Minderheit Maury Pasquier will verdeutlichen, dass die Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen zum Schutze der Mieter oder Mieterinnen gedacht sind. Die Kommission lehnt diesen Antrag unter anderem darum ab, weil er das geltende Verfassungsrecht nicht aufnimmt, sondern die Kompetenz des Bundes einschränken würde. Während dem Bund nach geltendem Recht eine generelle Missbrauchsgesetzgebung im Wohnbereich zusteht, wäre er nach dem Antrag der Minderheit Maury Pasquier verpflichtet, seinen Schutzauftrag einzig auf die Mieter und Mieterinnen auszurichten. Der Kommissionsentscheid wurde mit 24 zu 14 Stimmen gefällt.

Der Antrag Thanei hat Ihrer Kommission nicht vorgelegen. Indessen ist festzuhalten, dass der Antrag eine eigentliche Revision von Artikel 100 darstellen würde und daher mit dem Konzept der Nachführung nicht vereinbar ist. Die Gründe hierfür sind:

1. Die Missbrauchsgesetzgebung würde auch auf andere Forderungen als auf Mietzinsforderungen ausgedehnt.

2. Der Schutz vor «ungerechtfertigten Kündigungen» würde den Rahmen des Schutzes vor Missbrauch bei weitem sprengen.

Festzuhalten gilt es, dass sich der Begriff des Missbrauchs an Artikel 2 ZGB anlehnt und damit auch eine Kündigung «offensichtlich» missbräuchlich sein muss. Dagegen ist unklar, was «ungerechtfertigte Kündigungen» sind, und daher sind diese rechtlich weniger fassbar.

Aus Sicht der Kommission ist der Antrag Thanei ebenso wie der Antrag der Minderheit Maury Pasquier abzulehnen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Mit Artikel 100 über das Mietwesen führen wir den geltenden Artikel 34septies der Bundesverfassung nach. Es ist ganz klar: Wir wollen an der normativen Substanz des geltenden Artikels 34septies überhaupt nichts ändern. Wenn man das aber will, soll man möglichst nahe am geltenden Verfassungstext bleiben, und das tun die Mehrheit Ihrer Kommission und der Bundesrat besser als die Minderheit.

Wie vor allem auch die deutschsprachige Kommissionssprecherin dargelegt hat, besteht nämlich sonst die Gefahr, dass man neue Interpretationsprobleme schafft, indem man neue Begriffe einführt, wie das vor allem der Antrag Thanei macht, der den Begriff der «ungerechtfertigten Kündigung» neu einführt, während das geltende Recht von «missbräuchlicher Kündigung» spricht.

Aus diesen Gründen möchte ich Sie bitten, dem Bundesrat und der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag Thanei	54 Stimmen
Dagegen	87 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit	85 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	55 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2  
Angenommen – Adopté

#### Art. 101

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Antrag Rennwald  
Abs. 3

Der 1. August als Bundesfeiertag und der 1. Mai als Tag der Arbeit sind arbeitsrechtlich bezahlt und den Sonntagen gleichgestellt.

Proposition Rennwald  
Al. 3

Le 1er août, jour de la fête nationale, et le 1er mai, jour de la fête du travail, sont payés et assimilés à des dimanches du point de vue du droit du travail.

**Schmid Samuel (V, BE):** Dass wir über den Minderheitsantrag mit Namensabstimmung befinden werden, ist zweifellos legitim, aber, wie Sie meiner Begründung entnehmen können, weit übertrieben.

Ich beantrage Ihnen, den Entwurf des Bundesrates zu übernehmen. Die Fassung des Ständerates beruht an sich auf dem gleichen Konzept. Wenn Sie sich für die Fassung des Ständerates entschliessen sollten, wäre mindestens die Differenz bereinigt. Ich halte allerdings am Minderheitsantrag fest.

Im Entwurf des Bundesrates findet der 1. August als Bundesfeiertag Aufnahme in der Verfassung. Er wird als Feiertag logischerweise den Sonntagen gleichgestellt. Die Mehrheit will nun zusätzlich eine arbeitsrechtliche Regelung treffen. Das empfinde ich als sachfremd und nicht stufengerecht. Damit – und das möchte ich unterstreichen – nehme ich nicht zum Problem der Bezahlung dieses Feiertages Stellung. Auf Verordnungsstufe ist nämlich heute der 1. August als bezahlter Feiertag bereits festgeschrieben. Im neuen Arbeitsgesetz ist die Bezahlung nicht zwingend vorgeschrieben, aber durch die Verordnung nach wie vor unverändert in Geltung.

Es ist nicht zweckmässig, die Regelung dieses Einzelfalles in die Verfassung aufzunehmen. Im besonderen führt mich die fehlende Stufengerechtigkeit dazu, Ihnen den Entwurf des Bundesrates beliebt zu machen.

Wir als Verfassungegeber machen doch hier kein Kochbuch und können also nicht alle möglichen Wünsche irgendwie hineinpacken. Da machen wir – zu Recht, das ist unbestritten – die hehre Erklärung, dass der 1. August Bundesfeiertag sei. Dann geht schon der Bundesrat einen Schritt weiter, indem er sagt, dass der 1. August arbeitsrechtlich den Sonntagen gleichgestellt werde. Jetzt will die Mehrheit zusätzlich noch die Bezahlung regeln. Ist Ihnen wohl dabei, wenn Sie in den ersten Worten den 1. August als Nationalfeiertag erklären, es dann aber nicht lassen können, gleichzeitig auch zu sagen, er sei bezahlt? Das ist kleinlich.

Ich bitte Sie – ohne damit die Bezahlung in Frage zu stellen; ich sage es nochmals –, als Verfassungegeber zu denken, hier die Fassung des Bundesrates zu übernehmen und den Antrag der Mehrheit abzulehnen. Dasselbe gilt für den Antrag Rennwald, den ich Ihnen aus den gleichen Überlegungen ebenfalls zur Ablehnung empfehle.

**Rennwald Jean-Claude (S, JU):** Comme l'a fait un autre orateur cet après-midi, je vais tout d'abord déclarer mes intérêts, ce qui n'est pas sans intérêt dans le cas précis: je suis en effet membre du comité directeur du syndicat FTMH et membre du comité directeur de l'Union syndicale suisse.

Je ne m'oppose pas à ce que le 1er août, jour de la fête nationale, soit assimilé à un dimanche du point de vue du droit du travail, même si j'ai quelques doutes quant à l'origine historique de ce 1er août. En effet, un certain nombre d'historiens estime que cette fête a été inventée de toutes pièces à la fin du siècle passé.

Il se trouve toutefois que le peuple et les cantons, lors d'une récente votation populaire, ont admis ce principe et je ne sau-

rais aller à l'encontre de cette volonté populaire. Mais s'il y a de bonnes raisons d'assimiler le 1er août à un dimanche et de le payer, il y en a de tout aussi bonnes pour en faire de même avec le 1er mai, jour de la fête du travail. Je vais en énumérer quelques-unes:

Le 1er mai symbolise la lutte que les travailleuses et travailleurs du monde entier mènent depuis fort longtemps pour l'amélioration de leurs conditions de travail. Le 1er mai symbolise aussi le combat qu'ont mené et que mènent toujours des millions d'hommes et de femmes dans le monde pour conquérir ou pour consolider la justice sociale et la démocratie.

Je vous rappelle, pour cette majorité parlementaire qui admire les Etats-Unis, que la fête du travail est née le 1er mai 1886 aux Etats-Unis précisément, lorsque 340 000 salariés s'étaient mis en grève pour obtenir la journée de travail de 8 heures. Le 1er mai est aussi une grande fête de la solidarité internationale. Et enfin, le 1er mai est un moment privilégié de rencontre et d'échanges, de convivialité, mais aussi un moment de réflexion sur la situation du monde du travail et de son avenir.

A ces considérations d'ordre philosophique, politique et syndical s'ajoutent des éléments pratiques. Dans notre pays en effet, le 1er mai a un statut différent selon les cantons. Totallement férié ici, comme dans le Jura, partiellement férié là, pas du tout ailleurs ou encore jour chômé. Pour une fête qui se veut internationale, on admettra que ce fédéralisme du 1er mai est quelque peu problématique, car il ne place pas toutes les travailleuses et tous les travailleurs de ce pays sur un même pied d'égalité.

Pour toutes ces raisons, je vous demande donc d'assimiler le 1er mai, comme le 1er août, à un dimanche du point de vue du droit du travail et de payer ces deux journées.

**Gross Andreas (S, ZH):** Die SP-Fraktion möchte Sie einerseits bitten, den Antrag Rennwald zu unterstützen. Auf der anderen Seite möchte sie Sie bitten, den Antrag der Minderheit Schmid Samuel abzulehnen.

Herr Schmid Samuel, es geht hier nicht um unser Wohlsein oder Unwohlsein. Es geht hier nicht um unsere subjektive Empfindung. Wie Sie wissen, wurde der 1. August als Folge einer Volksinitiative, die auch nicht unbedingt zur Freude der Mehrheit des Parlamentes vom Volk angenommen worden war, zu einem Feiertag erklärt. Man hat damals vor der Abstimmung der Bürgerin und dem Bürger ganz klar, wirklich ganz klar gesagt, dass das – wenn sie mit Ja stimmen – ein bezahlter Tag und nicht sozusagen ein unbezahlter Feiertag sein werde.

Sie haben selber gesagt, Ihr Antrag solle nicht so missverstanden werden, dass Sie die Bezahlung in Frage stellten. Sie haben darauf aufmerksam gemacht, dass das in der Verordnung auch entsprechend geregelt worden ist. Ich denke aber, dass dieses Versprechen in der Verfassung verankert werden soll, wenn wir Treu und Glauben wahren wollen. Das Versprechen muss auf Verfassungsebene verankert werden, nicht in der Verordnung oder im Gesetz, die der Bundesrat bzw. das Parlament – unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums – wieder verändern könnten.

Das ist nicht einfach unserem Gutdünken anheimgestellt, sondern das scheint mir unserer Verantwortung gegenüber der Tatsache zu entsprechen, dass relativ wenige Volksinitiativen angenommen werden. Wenn sie angenommen werden, sollten wir nicht, wie auch schon, nach der Abstimmung etwas anderes tun, als wir vor der Abstimmung versprochen haben. Genau solche Diskrepanzen sind es, die uns unglaubwürdig machen, die den Graben zwischen der Bevölkerung und uns vergrössern. Wir sollten alles tun, um diesen Graben zuzuschütten und nicht grösser werden zu lassen. Das ist zugegeben ein ganz kleiner Schritt, aber eine Brücke zu bauen – das wissen Sie selber – beginnt mit dem ersten Meter, auch wenn die ganze Brücke einen Kilometer ausmacht.

Deshalb möchte ich Sie bitten, diesen Meter hier nicht wieder abzubauen, sondern an dieser Brücke zu arbeiten und weiterzubauen; nicht diesen kleinen Fortschritt an Glaubwürdig-

keit, an Verantwortung gegenüber der Mehrheit des Volkes – auch wenn sie uns manchmal nicht passt – wieder einzubüßen.

**Ostermann Roland (G, VD):** On a assisté à trop de tentatives pour contourner la volonté populaire qui s'est exprimée sur la question du 1er août, pour que l'on puisse se contenter de la version du Conseil fédéral. Elle ouvre la porte à toutes les finasseries juridiques: qu'est-ce qu'un dimanche, combien y en a-t-il dans l'année? et j'en passe.

La minorité Schmid Samuel ne veut pas que la constitution devienne un manuel de cuisine: nous ne voulons pas qu'elle devienne le champ d'exercice de juristes zélés. Il est bon que l'on dise clairement dans la constitution ce que le peuple a voulu sans ambages, à savoir que le 1er août, jour de fête nationale, soit un jour de congé payé.

C'est donc bien ainsi qu'il faut le dire. C'est l'intention de la majorité de la commission: elle a raison, suivons-la.

**Keller Rudolf (D, BL):** Für uns Initianten der SD-1.-August-Initiative war es immer klar, dass der 1. August ein den Sonntagen gleichgestellter, bezahlter Feiertag sein werde. Schliesslich ist der 1. August der höchste verfassungsrechtlich verankerte weltliche Feiertag unseres Landes. Es war bei der Behandlung der Volksinitiative in den eidgenössischen Räten und bei der Volksabstimmung immer unbestritten, dass der 1. August ein bezahlter Feiertag sei. So argumentierte beispielsweise der Bundesrat, und er hat dies mehrmals festgehalten und bekräftigt. Niemand in diesem Rat hat dagegen je einmal Widerspruch erhoben. Es scheint mir ein ganz klares Faktum vorhanden zu sein.

Bei all unseren Nachbarn gilt schon längst und diskussionslos: Der Bundesfeiertag ist ein bezahlter und ein freier Tag. Aus einer vor kurzem erschienenen Auflistung der Anzahl bezahlter Freitage pro Jahr entnehmen wir, dass Deutschland 30 solche Tage kennt, Frankreich 25, Italien 23 und die Schweiz nur 22. Weshalb liegt da der bezahlte 1. August nicht mehr drin? Besonders nachdem bekannt ist, dass dieser Tag schon bisher an vielen Orten halbtags oder – im grössten Kanton, nämlich im Kanton Zürich – bereits ganztags frei und wie ein Arbeitstag bezahlt war?

Vor diesem Hintergrund ist es schlicht unverstänglich, dass ausgerechnet die sich sonst so patriotisch gebende SVP als federführende Partei den bezahlten 1. August ablehnt. Schämt Euch, Ihr SVP-Leute! Wir werden es in den Medien publizieren, da könnt Ihr sicher sein!

Dass es in unserem Lande nicht so sein soll, weil seinerzeit eine knappe Parlamentsmehrheit die Einführung eines entsprechenden Bundesfeiertag-Gesetzes verhinderte, ist Wortbruch gegenüber unserem Volk; denn viele derjenigen, welche nicht die normalen Arbeitsverträge mit monatlichen Lohnzahlungen haben, vor allem also teilzeitlich Arbeitende, erhalten den 1. August nicht entschädigt. Wir wissen, dass es immer mehr Leute gibt, die teilzeitlich arbeiten. Deshalb sind auch immer mehr Menschen von dieser ungerechten Regelung betroffen. Es wäre sehr bemühend, wenn künftig ausgerechnet der Geburtstag unseres Landes zum Gegenstand von unschönen Auseinandersetzungen zwischen den Sozialpartnern würde.

Mein von der nationalrätlichen Kommission angenommener Antrag zu Absatz 3 lautet deshalb wie folgt: «Der 1. August ist Bundesfeiertag; er ist arbeitsrechtlich bezahlt und den Sonntagen gleichgestellt.» Damit schaffen wir Klarheit und verhindern in den kommenden Jahren sehr unschöne Diskussionen.

Es versteht sich von selbst, dass dieser Antrag dem Nachführungsauftrag der Bundesverfassung vollauf entspricht, denn der Bundesrat hat dies auch in seinen Verordnungen, die er erlassen hat, mehrmals bekräftigt. Während der ganzen Abstimmung war ja nie die Rede davon, dass der Tag für einige Kategorien von Leuten unbezahlt sein würde. Die Zustimmung zum Antrag der Mehrheit erlaubt es im übrigen, endgültig auf ein separates Bundesfeiertagsgesetz zu verzichten und zusätzliche Regelungen, falls überhaupt notwendig, nur noch im bereits bestehenden Arbeitsgesetz zu verankern.

Sie müssen verstehen, dass wir Schweizer Demokraten als Initianten da keine Ruhe geben. Wir haben heute die Gelegenheit aufgegriffen; wenn diese Gelegenheit vom Rat nicht wahrgenommen wird, werden wir wiederkommen. Wir werden das Parlament mit dieser Sachlage konfrontieren. Begehen Sie keinen Treubruch gegenüber den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, die sich in Kenntnis dieses bezahlten Feiertages klar entschieden haben.

Falls also der Mehrheitsantrag abgelehnt werden sollte, werden wir im Rahmen der Verfassungsdiskussion die Thematik schon ins rechte Licht rücken. Die Glaubwürdigkeit eines Volksentscheides und damit die Glaubwürdigkeit unseres Parlamentes stehen bei dieser Frage auf dem Spiel. Ich erinnere daran, dass der Bundesrat eine Verordnungsbestimmung erlassen und darin den Tag als bezahlt erklärt hat; Bundesrat Delamuraz hat es vor diesem Rat mehrmals deutlich erklärt. Dies galt also bereits in den letzten Jahren, und es gibt keinen Grund, das künftig nicht auch so zu handhaben.

Es ist ein typisches Beispiel dafür, wie einige wenige Heckschützen einen klaren Volksentscheid umzustossen versuchen. Niemand opponierte der Initiative seinerzeit, aber jetzt, wo man davon ausgeht, dass das Volk dazu nichts mehr zu sagen hat, zeigen einige Hardliner ihr wahres Gesicht. Sie dürfen sich deshalb nicht wundern, wenn immer mehr Leute sich von der Politik verabschieden.

Ich bitte Sie: Stimmen Sie dem Antrag der Mehrheit zu! Das Volk hat so abgestimmt.

**Fritschi Oscar (R, ZH):** Umstritten ist hier die Frage, ob die Verankerung des 1. Augusts als arbeitsfreier Tag in der Verfassung mit dem ausdrücklichen Hinweis verbunden werden soll, dieser Tag sei bezahlt, oder ob über die Bezahlung nichts ausgesagt werden soll.

Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen aus den folgenden beiden Überlegungen, der Minderheit, d. h. der lapidaren Fassung des Bundesrates, zuzustimmen:

1. Der Weg zu einer definitiven Regelung, ob der Bundesfeiertag von Staates wegen als salarierter erklärt werden soll, erwieis und erweist sich trotz der vorhin gehörten Deklamationen in der Praxis als Hürdenlauf, der nicht nur «politischen Schweiss», sondern da und dort offensichtlich auch «politisches Herzblut» zum Fliessen brachte. Ob das Ganze des Schweisses der Edlen wert ist, hat vorhin schon Herr Schmid Samuel als Frage aufgebracht. Sicher geht es heute nicht darum, diesen Disput weiterzuführen, wie das Herr Keller nun gemacht hat. Doch glaube ich: Allein schon der offensichtlich andauernde Disput lässt es als geraten erscheinen, im Rahmen der Nachführung genau den Satz zu übernehmen, den die seinerzeitige Initiative zur Einführung des 1. Augusts als Bundesfeiertag als Artikel 116bis in die Verfassung eingeführt hat, und nicht – gewissermassen nebenbei – den Disput per Nachführung entscheiden zu wollen.

2. Dazu kommt die grundsätzliche Überlegung: Wie auch immer das Endergebnis der Ausmarchung um eine staatliche Regelung der Lohnzahlungspflicht sich präsentieren wird: Es sollte sich nicht in der Verfassung niederschlagen. Es ist uns eben vor fünf Artikeln beim Alkohol gelungen, vier Seiten Detailbestimmungen der heutigen Verfassung auf zwei Sätze zu reduzieren, und wir haben im Rahmen der Nachführung bisher in der Tat eine Konzentration auf das Grundsätzliche bei den Formulierungen erreicht. Darum sollten wir auch hier dem Sündenfall widerstehen, den die knappe Mehrheit – sie ist nur mit 17 gegen 16 Stimmen zustande gekommen – begangen hat: nämlich Detailregelungen in die Verfassung hineinzuschreiben, die bestenfalls in ein Gesetz oder dann in eine Verordnung gehören und sich im Grundgesetz jedenfalls nicht stufengerecht ausnehmen.

Noch ein Wort zum Antrag Rennwald, der gleich noch den 1. Mai als Feiertag in der Bundesverfassung verankern lassen will. Nachdem der 1. August per Volksinitiative in die Verfassung eingeführt worden ist, wäre zweifellos beim 1. Mai der gleiche Weg zu beschreiten, welcher dem Souverän die Gelegenheit zur spezifischen Meinungsäusserung geben würde. Der Weg über die Nachführung wäre in diesem Fall

ein Schleichweg und ein Versuch, einer Auseinandersetzung mit offenem Visier in einem speziell auf die 1.-Mai-Frage zugespitzten Abstimmungskampf auszuweichen.

Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie deshalb, sowohl die Mehrheitsfassung wie auch den Antrag Rennwald abzulehnen und dafür der Minderheit Schmid Samuel bzw. dem Bundesrat zu folgen.

**Heim Alex (C, SO):** In Artikel 101 Absatz 3 geht es darum, ob die Bezahlung explizit erwähnt werden soll oder nicht. Es geht um das bedeutungsvolle Wort «bezahlt», das nicht nur eine Präzisierung, sondern weit mehr ist.

Die CVP-Fraktion wird die Mehrheit unterstützen. Wenn schon, dann schon! Wenn wir uns endlich für einen richtigen Bundesfeiertag entscheiden, wie das eine Initiative verlangt hat, dann wollen wir die Sache richtig machen und die Bezahlung dieses Tages auch gerade in der Verfassung regeln. Das lange Seilziehen um die richtige Bedeutung des Bundesfeiertages soll nun ein Ende nehmen, ansonsten geht die Diskussion von neuem los. Wir haben zwar die Gleichstellung mit dem Sonntag in der Verfassung, die Bezahlung müsste jedoch anderswo geregelt werden. Das wollen wir aber nicht, sondern wir wollen die Bezahlung jetzt in der Verfassung regeln.

Ich bitte Sie daher, die Formulierung, wonach der Bundesfeiertag «arbeitsrechtlich bezahlt» ist, in die Verfassung aufzunehmen – so wie es die Mehrheit der vorberatenden Kommission vorschlägt – und den Antrag der Minderheit Schmid Samuel abzulehnen.

**Ruf Markus (D, BE):** Die Totalrevision der Bundesverfassung bezweckt in materieller Hinsicht bekanntlich die Nachführung des geltenden geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrechtes. Es stellt sich deshalb auch bei der Thematik der Lohnzahlungspflicht am Bundesfeiertag zunächst und vor allem die Frage, welche diesbezügliche Regelung die geltende Verfassung enthält. Wenn ich näher darauf eintrete, dann deshalb, weil die obligatorische Lohnzahlung seit Annahme des Bundesfeiertag-Artikels, Artikel 116bis der geltenden Bundesverfassung, immer wieder bestritten wurde – vorher nicht, sondern erst nachher, namentlich auch hier im Parlament durch die Ablehnung eines Bundesfeiertags-Gesetzes, das die Lohnzahlungspflicht statuieren wollte.

Der blosse Wortlaut von Artikel 116bis der Bundesverfassung enthält keine explizite Antwort auf die Frage nach der Lohnzahlungspflicht. Das geltende Verfassungsrecht ist deshalb durch Auslegung zu ermitteln. Ich verweise zu diesem Zwecke, anstatt auf Zitate aus den verschiedenen Parlamentsdebatten und Berichten zu dieser Frage, auf den von Professor Paul Richli zu Artikel 116bis Bundesverfassung verfassten Kommentar, der die Thematik der Lohnzahlungspflicht eingehend erörtert: «Die Materialien sprechen ... deutlich für eine volle Lohnzahlungspflicht der Arbeitgeber. Zunächst äussert sich der Bundesrat in seiner Botschaft jenseits aller Zweifel in diesem Sinne: 'Der Bundesrat teilt die Auffassung ..., dass ein arbeitsfreier Bundesfeiertag nur unter Lohnzahlungspflicht eingeführt werden kann.'»

Ich zitiere weiter aus dem Kommentar Richli: «Dies wird dann einerseits für die Bediensteten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden und andererseits für die Arbeitnehmenden in der Privatwirtschaft noch konkretisiert. Weiter stösst man in der nationalrätlichen Debatte ausschliesslich auf Voten, welche die generelle Lohnzahlungspflicht bekräftigen. Im Ständerat wurde die Frage demgegenüber gar nicht angesprochen. In dieselbe Richtung weist im übrigen auch der Gesetzesentwurf der Petitions- und Gewährleistungskommission» – aus dem Jahre 1992 –, «der in Artikel 3 die volle Lohnzahlungspflicht durch die Arbeitgebenden anordnete. In der Botschaft zur Volksinitiative wurde dieser Entwurf für den Fall der Annahme der Volksinitiative ... als Ausführungsgesetzgebung vorgeschlagen. Die Abstimmung über die Volksinitiative erfolgte somit vor dem Hintergrund einer vom Bundesrat in Aussicht gestellten Ausführungsgesetzgebung.»

«Aufgrund der historischen Auslegung», so der Kommentar Richli weiter, «kommt man demnach eindeutig zu einer Lohn-

zahlungspflicht. Andere Auslegungselemente (Systematik; Sinn und Zweck) bringen keinen weiteren Aufschluss. Am Ende dieser Überlegungen tritt das historische Element in den Vordergrund. Angesichts der überdeutlichen Entstehungsgeschichte drängt sich der Schluss auf, die Bundesfeierkompetenz sei mit der vollen Lohnzahlungspflicht verbunden.»

Der Kommentar erwähnt im weiteren die heute noch gültigen Ausführungsverordnungen sowie den früheren Gesetzesentwurf. Ich zitiere nochmals: «Die Verordnung vom 30. Mai 1994 über den Bundesfeiertag liegt auf der hier dargestellten Linie. Sie auferlegt den Arbeitgebern in Artikel 1 Absatz 3 die volle Lohnzahlungspflicht. Eine analoge Regelung für Beamte und Beamtinnen bzw. Angestellte des Bundes findet sich in einer Verordnung des Eidgenössischen Finanzdepartementes vom 5. Juli 1994. Auch Artikel 1 Absatz 3 des Entwurfs zu einem Bundesgesetz über den Bundesfeiertag statuiert die volle Lohnzahlungspflicht.»

Mit anderen Worten: Die Lohnzahlungspflicht für den 1. August stellt ganz eindeutig geltendes Verfassungsrecht dar. Davon abzuweichen wäre ein klarer Rückschritt und überdies ein Verstoss gegen Treu und Glauben, da – wie bereits durch Vorredner erwähnt – vor der eidgenössischen Abstimmung 1993 über die 1.-August-Initiative der Schweizer Demokraten praktisch niemand die Lohnzahlungspflicht in Frage stellte.

Seien Sie versichert: Die Urheber des verfassungsmässig verankerten arbeitsfreien Bundesfeiertages würden einen solchen Rückschritt nicht tatenlos hinnehmen. Es geht nun darum, endlich Klarheit zu schaffen.

Ich ersuche Sie deshalb eindringlich, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** En ce qui concerne le 1er août et sa qualité de jour férié payé assimilé à un dimanche, la commission – à une courte majorité, il est vrai –, par 17 voix contre 16, a estimé qu'il fallait adopter la version qui vous est proposée à l'alinéa 3, principalement pour clarifier la situation.

Il faut mettre un terme à cette discussion et dire clairement dans la constitution que ce jour est payé. Par là, on tient compte de la votation populaire et des promesses qui avaient été faites, ainsi que vraisemblablement de ce que le peuple avait eu le sentiment de voter à cette époque. Enfin, il est fort probable qu'au sein de la commission également l'idée a prévalu que la Suisse méritait qu'on donne ce coup de reins pour avoir enfin une fête nationale fériée et payée.

Ceci dit, il s'avère que les mêmes arguments ne peuvent être invoqués à l'appui de la proposition Rennwald pour garantir constitutionnellement sur le plan national le caractère férié et de surcroît payé du 1er mai. Même si la commission n'a pas eu à voter sur cette proposition, il n'y a pas, pour ce jour du 1er mai qui mérite aussi d'être respecté, d'arguments pour qu'il devienne le deuxième jour férié national au même titre que le 1er août. Il doit rester au même niveau que les autres jours fériés et être soumis aux réglementations qui les concernent.

Je vous invite donc à ne pas élever le 1er mai au rang du 1er août en l'inscrivant dans la constitution.

**Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin:** Die Kommission entschied mit 17 zu 16 Stimmen, dass der 1. August ein bezahlter Feiertag sein soll. Damit soll dem Geburtstag der Eidgenossenschaft ein besonderes Gewicht verliehen werden. Die knappe Mehrheit liess sich dabei von der Überlegung leiten, dass der Souverän bei der Annahme der Volksinitiative von einem bezahlten 1. August ausgegangen war und erst das Parlament im Gesetzgebungsverfahren den Souverän ausgehebelt hatte. Die Mehrheit Ihrer Kommission erachtet es also als eine Chance, den Volkswillen nun zu erfüllen.

Der Antrag Rennwald möchte zusätzlich zum 1. August auch den 1. Mai den Sonntagen gleichstellen. Dies ist nun nicht mehr Nachführung und aus der Sicht der Kommission abzulehnen, auch wenn dieser Antrag der Kommission nicht vorgelegen hat.



**Koller Arnold**, Bundesrat: Nach Artikel 116bis der geltenden Bundesverfassung ist der Bundesfeiertag arbeitsrechtlich den Sonntagen gleichgestellt. Die geltende Bundesverfassung sagt daher nichts Ausdrückliches zur Lohnzahlungspflicht, aber es ist richtig, dass schon vor der Volksabstimmung auch von seiten des Bundesrates klare Aussagen zugunsten einer solchen Lohnzahlungspflicht gemacht worden sind. Der Bundesrat hat denn auch in Ausnützung der Kompetenz gemäss Artikel 20 der Übergangsbestimmungen diese Lohnzahlungspflicht, die heute noch gilt, in der einschlägigen Verordnung festgehalten.

Warum haben wir die Lohnzahlungspflicht in der nachgeführten Verfassung nicht aufgenommen? Der Grund war der folgende: Der Bundesrat war der Meinung, dass diese Frage im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung zu lösen sei. Nun – zwei Jahre später – zeigt sich allerdings, dass diese Ausführungsgesetzgebung eine eigentliche Odyssee angetreten hat. Warum? Zunächst haben wir dem Parlament vorgeschlagen, ein Bundesfeiertag-Gesetz zu erlassen, worin diese Lohnzahlungspflicht festgehalten worden wäre. Der Nationalrat hat eine separate Vorlage abgelehnt und sie zurückgewiesen. Der Bundesrat hat darauf das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement dazu angehalten, diese Frage der Lohnzahlungspflicht im Arbeitsgesetz, im Arbeitszeitgesetz und in der entsprechenden Beamtenordnung zu regeln.

Nun ist leider bei der Ausarbeitung des neuen Arbeitsgesetzes – sie erfolgt aufgrund einer parlamentarischen Initiative – die Frage der Lohnzahlungspflicht vollständig untergegangen. Das Gesetz, das Sie in diesem Frühjahr verabschiedet haben, regelt diese Frage überhaupt nicht. Deshalb fragt sich der Bundesrat, ob es jetzt nicht an der Zeit sei, diese Frage auf Verfassungsstufe zu regeln. Denn das Arbeitsgesetz ist verabschiedet; dieser Zug ist abgefahren.

Man kann sich natürlich fragen, Herr Schmid Samuel, ob diese Lohnzahlungspflicht verfassungswürdig sei. Aber nachdem man alle einschlägigen und richtigen Wege der Gesetzgebung verpasst hat, könnte der Bundesrat durchaus mit der Fassung der Mehrheit leben.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag der Minderheit	86 Stimmen
Für den Antrag Rennwald	71 Stimmen

*Definitive, namentliche Abstimmung*

*Vote définitif, nominatif*

(Ref.: 2027)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Bircher, Bonny, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Chiffelle, Christen, Comby, David, de Dardel, Deiss, Dettling, Dormann, Ducrot, Dünki, Dupraz, Eberhard, Eggly, Ehrler, Engler, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Genner, Gönseth, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Heim, Hess Otto, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Keller Rudolf, Lauper, Leemann, Loretan Otto, Maitre, Maury Pasquier, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Pelli, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruf, Schmid Odilo, Semadeni, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Steffen, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschopp, Vallender, Vermot, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr, Zapfl, Zbinden, Zwygart (97)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité:*

Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Bezzola, Blaser, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bühler, Cavadini Adriano, Durrer, Egerszegi, Engelberger, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Walter, Friderici, Fritschi, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Gusset, Hasler Ernst, Heberlein, Imhof, Kunz, Leuba, Lötscher, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Oehrlí, Philipona, Ruckstuhl, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Steingger, Steinemann, Steiner, Stucky, Theiler, Tschuppert, Vetterli, Vogel, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler, Wyss (62)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Antille, Baumberger, Binder, Blocher, Bosshard, Caccia, Cavalli, Columberg, Dreher, Epiney, Filliez, Frey Claude, Gadiant, Goll, Gysin Hans Rudolf, Hegetschweiler, Herczog, Hess Peter, Jeanprêtre, Kofmel, Kühne, Lachat, Langenberger, Leu, Loeb, Marti Werner, Maspoli, Maurer, Meier Hans, Meier Samuel, Pidoux, Pini, Raggenbass, Randegger, Ruffly, Rychen, Stamm Luzi, Suter, Tschäppät, Ziegler (40)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenberger (1)

**Art. 102**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 103**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Gross Jost** (S, TG): Mein Minderheitsantrag betrifft vor allem eine terminologische Frage. Ich möchte den Begriff «Invalide» durch den Begriff «Behinderte» ersetzen. Der Begriff «Behinderte» ist auch der Begriff, der bei der Gleichstellung der Behinderten in Artikel 7, beim Diskriminierungsverbot und beim Gleichstellungsgebot verwendet wird. Es scheint mir sinnvoll, hier die gleiche Terminologie zu wählen. «Invalid» wird von vielen Behinderten immer noch und zu Recht als eine Art Unwerturteil verstanden. «Invalid» drückt so etwas wie «nicht gleichwertig» aus.

Die zweite zusätzliche Erweiterung, die ich Ihnen vorschlagen möchte, betrifft das Anliegen, dass sich der Wiedereingliederungsauftrag nicht nur auf das berufliche Leben, die Arbeitswelt, beziehen soll, sondern das soziale, das gesellschaftliche Leben miteinbeziehen soll. Dann hat der Staat den Auftrag, Menschen, die durch drohende Ausgliederung, drohende Behinderung gefährdet sind, miteinzubeziehen.

Ich denke, es dient einem einheitlichen Verfassungstext, wenn Sie hier – auch im Sinne der Übereinstimmung mit Artikel 7 – den Begriff «Invalide» in den Begriff «Behinderte» umwandeln und wenn Sie die Wiedereingliederung auf das gesellschaftliche und das berufliche Leben ausdehnen. Damit haben Sie etwas für die Behindertengleichstellung getan und beschränken diesen Verfassungsauftrag nicht nur auf Menschen, die irreversibel von einem Gesundheitsschaden, von Invalidität betroffen sind.

Ich bitte Sie, diesen kleinen Änderungen, die sich sicher im Rahmen der Nachführung halten, zu entsprechen.

**Deiss Joseph** (C, FR), rapporteur: Par 23 voix contre 9, la commission a rejeté la proposition de minorité Gross Jost, parce qu'elle partait de l'idée que la question de l'intégration des handicapés était réglée en d'autres endroits dans notre constitution, notamment à l'article 7, et aussi à l'article 33. C'est pour cette raison que la commission a estimé qu'il ne fallait pas revenir sur cette question à cet endroit, une fois de plus.

Je vous invite donc, avec la majorité, à repousser la proposition de minorité, même si, au sein de la commission, personne n'est d'avis qu'il ne faille pas faire des efforts pour intégrer les handicapés.

**Vallender Dorle** (R, AR), Berichterstatterin: Die Minderheit Gross Jost möchte, dass der Bund die Eingliederung Behinderter im beruflichen und sozialen Leben fördert. Der Antrag ist von der Kommission mit 23 zu 9 Stimmen abgelehnt worden, da nach der Meinung der Kommission die Anliegen der Behinderten bereits in Artikel 7 aufgenommen worden sind.

Die Kommission empfiehlt Ihnen daher, den Antrag der Minderheit Gross Jost abzulehnen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Artikel 103 Absatz 3 gemäss Bundesrat und Mehrheit der Kommission entspricht wortwörtlich dem geltenden Artikel 34quater Absatz 7. Ich habe es Ihnen heute schon einmal gesagt: Im Rahmen der Nachführung sollten wir ohne Not nicht von der geltenden Verfassungsterminologie abweichen, sonst wird nachher natürlich sofort die Frage auftauchen, ob man damit nicht Neuerungen einführen wolle.

Deshalb möchte ich Sie bitten, dem Bundesrat und der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	70 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	63 Stimmen

#### **Art. 104**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Zwygart*  
*Abs. 1*

....  
b. .... obligatorisch.  
(Rest des Buchstabens streichen)

....

*Proposition Zwygart*  
*Al. 1*

....  
b. .... obligatoire pour les salariés.  
(Biffer le reste de la lettre)

....

*Abs. 1 – Al. 1*

**Zwygart Otto** (U, BE): Mein Antrag richtet sich gegen die Relativierung des Obligatoriums der zweiten Säule.

Die geltende Verfassung hält grundsätzlich für alle Arbeitnehmer ein Obligatorium fest. In sinnvoller Anwendung der Verfassung umschreibt Artikel 2 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) – wie in der Botschaft erwähnt – gewisse Schranken des absoluten Obligatoriums. Gemäss Absatz 2 von Artikel 2 BVG bestimmt der Bundesrat, welche Arbeitnehmer aus besonderen Gründen nicht der obligatorischen Versicherung unterstellt sind. Es handelt sich um eine sehr beschränkte Möglichkeit, vom Grundsatz abzuweichen.

Die in der Vorlage des Bundesrates gewählte Formulierung «Die berufliche Vorsorge ist für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer obligatorisch; das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen» schafft jedoch Raum für eine allgemeine und breite Relativierung dieses Grundsatzes, die über sinnvolle Ausnahmen in Sonderfällen hinausgeht.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag zuzustimmen. Die Relativierung in der Verfassung ist durch die heutige Regelung

im Gesetz keineswegs gerechtfertigt; sie darf deshalb nicht zugelassen werden.

**Deiss Joseph** (C, FR), rapporteur: La proposition Zwygart n'a pas été présentée à la commission. La commission a adhéré à la décision du Conseil des Etats qui avait suivie le projet du Conseil fédéral. Elle y a adhéré dans l'idée que cette version était conforme aux dispositions actuelles qui statuent, comme le dit d'ailleurs le projet du Conseil fédéral, l'obligation pour les salariés d'être assurés. Mais elle ouvre néanmoins la possibilité d'exceptions. M. Zwygart estime que la formulation choisie dépasse celle qui existe actuellement. Il est dommage qu'il ne l'ait pas signalé lors des débats de la commission.

Toujours est-il que, sans connaître la proposition Zwygart, la commission a pensé pouvoir suivre la décision du Conseil des Etats.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich möchte Sie bitten, den Antrag Zwygart abzulehnen, denn die Möglichkeit der Ausnahmen vom Obligatorium gilt aufgrund des heutigen Gesetzes. Ich weiss, dass das auch eine der Fragen ist, die Sie bei der künftigen Revision der zweiten Säule wieder behandeln müssen. Es geht hier vor allem um Leute, die nur eine sehr geringe Zeit arbeiten, also Teilzeitarbeit leisten; wenn dort eine gewisse Quote nicht erreicht wird, besteht aufgrund des geltenden BVG eben kein Obligatorium. Wenn wir diese Möglichkeit hier jetzt unterschlagen, fehlt es an Transparenz, und es könnte auch ein Widerspruch zum geltenden oder dann zum revidierten BVG entstehen.

Das ist der Grund, weshalb ich Sie bitten möchte, der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Zwygart	61 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	58 Stimmen

*Abs. 1bis, 2 – Al. 1bis, 2*  
*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 105**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Zwygart*  
*Abs. 1bis*

.... die Hälfte der Beiträge. Das Gesetz begrenzt die Höhe des beitragspflichtigen Einkommens sowie des Beitragssatzes. Bund und Kantone ....

*Proposition Zwygart*  
*Al. 1bis*

.... la moitié du montant de la cotisation de ses salariés. La loi peut plafonner le montant du salaire soumis à cotisation ainsi que le taux de cotisation. La Confédération et les cantons ....

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1bis – Al. 1bis*

**Präsident:** Der Antrag Zwygart ist zurückgezogen worden.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission*  
*Adopté selon la proposition de la commission*

#### **Art. 106**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Maury Pasquier** Liliane (S, GE): Il convient de mettre en relation cet article 106 avec l'article 10 «Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse». La proposition de minorité consiste à reprendre la deuxième partie de l'initiative parlementaire de la Commission de la sécurité sociale et de la

santé publique (CSSS) «Droit au minimum d'existence», dont la première partie a été intégrée à l'article 10.

Cette initiative parlementaire de la CSSS est en fait issue d'une initiative parlementaire Goll (92.426) qui date de 1992. La commission l'a reprise à son compte en 1993 et l'a mise en consultation. L'année dernière, soit en 1997, la CSSS a accepté de modifier sa propre initiative parlementaire en l'intégrant au projet de réforme de la constitution que nous étudions aujourd'hui et en la scindant en deux parties: la première, comme je vous l'ai dit, apparaissant à l'article 10 et la seconde à l'article 106.

La minorité Goll, que je représente aujourd'hui, ne vous propose rien d'autre que de donner suite à l'initiative parlementaire de la CSSS puisqu'elle reprend mot pour mot le texte de cette dernière.

Les alinéas 3 et 4 de l'article 106 sont à nos yeux des compléments nécessaires à l'article 10 pour permettre à la Confédération d'agir de manière active contre l'émergence grandissante de la nouvelle pauvreté. Celle qui touche notamment les personnes de plus en plus nombreuses qui passent entre les mailles de notre filet social.

Comme l'ont relevé un certain nombre de participants à la procédure de consultation, la proposition de minorité Goll comporte de nombreux avantages parmi lesquels on relèvera l'intérêt que représente une loi-cadre, tant du point de vue du respect des structures fédéralistes que de la sécurité juridique ou de l'égalité devant la loi. Permettre à la Confédération d'édicter des dispositions ou de soutenir l'aide sociale des cantons, c'est aussi éviter que les villes à fonction centralisatrice exercent un effet d'aspiration en offrant à chaque personne la garantie d'un revenu d'existence compatible avec la dignité humaine.

Relevons enfin que la formule potestative de la proposition de minorité permet à la Confédération d'agir seulement en cas de besoin, dans le respect de l'avis des cantons.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à suivre la proposition de minorité Goll qui, je vous le rappelle, était la proposition de la majorité de la CSSS.

**Baumann** Stephanie (S, BE): Die SP-Fraktion unterstützt den Antrag der Minderheit Goll. Die Absätze 3 und 4 sind im letzten Jahr, wie das jetzt Kollegin Maury Pasquier erläutert hat, von der SGK nach sehr intensiver Diskussion zuhanden der Verfassungskommission verabschiedet worden, und zwar im Zusammenhang mit dem Recht auf Existenzsicherung in Artikel 10.

Ich bedaure sehr, dass die Mehrheit der Verfassungskommission den Überlegungen der SGK nicht gefolgt ist. Mit der Unterstützung dieses Minderheitsantrages könnten Sie das jetzt heute korrigieren. Dass die Sozialhilfe – leider, muss ich sagen – ein Gebiet mit steigender Bedeutung ist, lässt sich ja kaum bestreiten. Allen, die sich mit diesem Thema befassen, fällt sofort auf, dass wir in diesem Bereich nicht nur kantonale unterschiedliche Regelungen kennen, sondern dass die Art und Weise der Unterstützung dann noch in den Gemeinden sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Das führt dazu, dass Bezüger und Bezügerinnen in genau gleichen Notlagen je nach zufälligem Wohnsitz ganz unterschiedlich behandelt werden. Es wäre deshalb für alle in diesem Bereich Tätigen eine grosse Hilfe, wenn gewisse einheitliche Leitplanken bestehen würden. Es wäre nicht zuletzt auch im Interesse der Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe, wenn Rechtsgleichheiten soweit wie möglich vermieden werden können. Wir dürfen nicht vergessen: Wir sprechen hier in diesem Zusammenhang von Personen in Notlagen, wie Sie das in Absatz 1 sehen. Wenn der Bund die Kompetenz erhält – und wohlgerne: nicht die Verpflichtung –, eine gewisse Ordnung in die bestehende Regelungsvielfalt zu bringen und damit etwas mehr Rechtssicherheit für die Betroffenen zu schaffen, bliebe immer noch die Möglichkeit, auf regionale und individuelle Situationen speziell einzugehen. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit ist zum Schluss gekommen, dass Artikel 10 mit diesen Bestimmungen gemäss Artikel 106 Absätze 3 und 4 ergänzt werden sollte und dass eine gewisse Harmonisierung bei der Sozial-

hilfe dringend nötig ist. Wenn man diese Harmonisierung bejaht, dann muss der Bund auch die Kompetenz erhalten, die entsprechenden Präzisierungen zur Art und Weise und zum Umfang der Unterstützungen vorzunehmen. Für die SP-Fraktion ist es wichtig, dass hier Rechtssicherheit besteht und Willkür vermieden wird.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag der Minderheit Goll zu unterstützen.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: L'article 106 concerne l'assistance des personnes dans le besoin. C'est ce titre que la commission vous propose dans la version en langue française.

Il est vrai que la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) a traité une initiative parlementaire à propos de laquelle elle a développé un projet. L'alinéa 1er de la version de la commission correspond à cette initiative, puisque la commission vous propose de passer du canton de séjour au canton de domicile, ce qui est la situation légale actuelle.

En revanche, la majorité de la commission n'a pas voulu suivre, dans le contexte de la mise à jour, le projet de la CSSS aux alinéas 3 et 4. A l'alinéa 3, parce que cela reviendrait à donner à la Confédération des compétences qu'aujourd'hui elle n'a pas et qu'il n'y a pas lieu de lui accorder dans le cadre de la mise à jour de la constitution; à l'alinéa 4 parce qu'on mettrait en mouvement des moyens financiers de la Confédération; là non plus, la majorité de la commission n'a pas voulu de charges nouvelles pour la Confédération dans ce domaine.

Les résultats des votes ont été de 21 voix contre 12 et de 22 voix contre 12. Je vous invite à suivre les propositions de la majorité.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Wie es der Titel zum Ausdruck bringt, geht es in diesem Artikel um die Unterstützung Bedürftiger. Der Begriff der Notlage ist in Artikel 10 für die Garantie des Existenzminimums verwendet worden. Mit Artikel 106 sind nun diejenigen Personen angesprochen, die bedürftig sind und daher auf Fürsorgeleistungen Anspruch haben. Die Schwelle für die Gewährung von Fürsorgeleistungen ist tiefer als die beim Existenzminimum. Es besteht daher die Gefahr, dass Artikel 106 zum Nachteil der bedürftigen Personen zu eng ausgelegt wird. Aus diesem Grund wäre die Formulierung des Bundesrates für den Titel und den ersten Satz in Artikel 106 vorzuziehen, wo richtigerweise von «Bedürftigen» gesprochen wird.

Zum Antrag der Minderheit Goll: Der Antrag, dass der Bund ein Recht zur Grundsatzgesetzgebung über den Mindestgehalt der Leistungen und den Rechtsschutz erhalten soll, sprengt die Nachführung ebenso wie die geforderte Kompetenz des Bundes, die Sozialhilfe der Kantone finanziell unterstützen zu können. Die mit der Neuordnung des Finanzausgleichs angestrebte Entflechtung von Bundesaufgaben und kantonalen Aufgaben würde damit erschwert. Die Kommission hat daher die Anträge Goll mit 22 zu 12 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Zunächst ein Wort zum Sachtitel: Ich möchte Sie darauf aufmerksam machen, dass wir in der Differenzbereinigung als Sachtitel unbedingt wieder «Unterstützung Bedürftiger» wählen müssen, wie es der Bundesrat vorgeschlagen hat, denn es besteht ein ganz klarer Unterschied zwischen der Unterstützung von Bedürftigen und dem sogenannten Recht auf Hilfe in Notlagen, wie es in Artikel 10 der nachgeführten Verfassung umschrieben ist.

Die Bedürftigenunterstützung bewegt sich auf einem höheren Niveau als die Hilfe gemäss Artikel 10. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes betrifft Artikel 10 über die Hilfe in Notlagen lediglich die elementarsten Bedürfnisse des Menschen, also ein Dach über dem Kopf, die nötigen Nahrungsmittel und Kleidung. Die öffentliche Fürsorge in unserem Land bewegt sich auf einem höheren Niveau; daher müssen wir das auch im Sachtitel klar zum Ausdruck bringen.

Ich habe mich damals bei der Beratung von Artikel 10 sehr stark gegen eine Verwischung dieser Begriffe gewehrt – ich glaube, es ging um einen Antrag der Minderheit Gross Jost –; spätestens bei der Differenzbereinigung müssen wir wieder Klarheit schaffen.

Demgegenüber möchte ich Sie bitten, den Antrag der Minderheit Goll klar abzulehnen, denn hier werden zusätzliche Bundeskompetenzen beantragt; dafür ist im Rahmen der Nachführung kein Raum.

Ich bitte Sie, der Mehrheit und dem Bundesrat zuzustimmen und das Marginale spätestens in der Differenzbereinigung wieder zu ändern.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2  
Angenommen – Adopté*

*Abs. 3, 4 – Al. 3, 4*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	79 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	49 Stimmen

### **Art. 107**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Föhn Peter** (V, SZ): Meine Anträge, welche ich bis anhin eingebracht habe, gehen dahin, die Nachführung der gelebten Bundesverfassung – ich betone: der gelebten Verfassung – zu ermöglichen.

Mit Artikel 107 packe ich ein heisses Eisen an; das weiss ich ganz genau. In diesem Haus wie auch in der Bevölkerung ist die Mutterschaftsversicherung ein Thema mit äusserst sensiblen Charakter. Ich weiss aber auch, dass die Mutterschaftsversicherung nicht nur seit Jahren, sondern schon seit Jahrzehnten in der Bundesverfassung verankert ist. Aber inzwischen hat das Volk eine entsprechende Ausschüttung abgelehnt; also wird heute eigentlich dem Volkswillen nachgelebt. Ich weiss auch, dass momentan die Einführung der Mutterschaftsversicherung mit aller Vehemenz vorangetrieben wird, was an sich gut und recht wäre, sofern die entsprechenden Finanzen gegeben wären.

Wenn die Minderheit I jetzt einen Änderungsantrag zu Artikel 107 stellt, muss das noch lange nicht heissen, dass ich oder die Mitunterzeichner meines Antrages gegen eine Mutterschaftsversicherung sind. Wenn entsprechende Ressourcen vorhanden sind, kann – Sie hören richtig – eine Mutterschaftsversicherung sofort eingeführt werden. Ich hätte davon auch mehrfach profitieren können.

Eigentlich müssen wir uns nicht nur auf die Nachführung der gelebten Bundesverfassung berufen. Wir sollten gegenüber dem Schweizer Volk und gegenüber uns selbst auch ehrlich sein, denn bei der heutigen Finanzlage des Bundes wird die Einführung der Mutterschaftsversicherung und insbesondere deren Finanzierung recht schwierig werden. Also schwächen wir ehrlicherweise das Ausrichten dieser Versicherung zur Kann-Formulierung ab.

Ich garantiere: Die langersehnte Versicherung wird genau gleich früh oder spät eingeführt werden, denn die rechtliche Bedeutung der einen oder anderen Formulierung ist sich ähnlich. Die Kann-Formulierung kann als Verpflichtung verstanden werden, ja sie wird hier sogar als Verpflichtung zum Handeln verstanden.

Artikel 107 ist ansonsten auch ausschliesslich als Kann-Formulierung gefasst. Absatz 1: «Er (d. h. der Bund) kann Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen.» Absatz 2: «Er kann Vorschriften über die Familienzulagen erlassen ....» Absatz 4: «Der Bund kann den Beitritt zu Familienausgleichskassen .... für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären ....» Einzig die noch nicht eingeführte Mutterschaftsversicherung ist hier klar gefordert; aber bis anhin hat es ja auch nichts genützt.

Mit dem Antrag der Minderheit I stelle ich erstens die Mutterschaftsversicherung den Vorschriften über die Familienzulagen gleich und fasse beides in Absatz 2 zusammen. Zwei-

tens verzichte ich daneben auf die Nennung der Eidgenössischen Ausgleichskasse, zumal sie auch nicht existiert und überhaupt nicht notwendig ist.

Darf ich nochmals betonen: Mit meinem Minderheitsantrag sage ich nicht ja oder nein zur Mutterschaftsversicherung. Ich beantrage einzig und allein, die gelebte Bundesverfassung nachzuführen, was in diesem Saal bis anhin – besonders am Rednerpult – hochgehalten worden ist. Nebenbei bemerkt wünschte ich mir auch für die junge Familie eine ähnliche Lobby, wie sie momentan der werdenden Mutter zukommt. Denn ich garantiere: So leicht werden sich die traditionellen Familienformen nicht über Bord werfen lassen. Schliesslich ist die Gemeinschaft der Familie der Grundpfeiler eines gut funktionierenden Staates.

In diesem Sinne und im Sinn der gelebten Nachführung bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen.

**Maury Pasquier** Liliane (S, GE): A l'aube du XX<sup>e</sup> siècle, notre pays compte 26 législations cantonales sur les allocations familiales, une fédérale, plusieurs centaines de caisses d'allocations familiales, bien loin de toute notion d'efficience administrative ou de rapport équilibré entre les moyens et les coûts. A l'aube du XX<sup>e</sup> siècle, et les plus récentes études confirment cette tendance, les personnes les plus touchées par la pauvreté, celles qui courent le plus grand risque d'y sombrer, sont les familles, les familles auxquelles vous tenez tant, même si elles sont parfois monoparentales, avec un ou des enfants en bas âge.

C'est en me basant sur ces deux constats que je vous fais cette proposition de minorité de supprimer la formulation postestative de cet alinéa 2.

La Confédération doit édicter des dispositions sur les allocations familiales. C'est bien parce que nous en sommes convaincus que votre Conseil a accepté en première phase l'initiative parlementaire Fankhauser (91.411) qui devrait permettre de réaliser enfin le principe «un enfant – une allocation» et donc, là encore, de garantir l'égalité de chacune et de chacun devant la loi.

J'ajouterai que même en supprimant le terme «peut», donc en acceptant formellement le mandat que vous avez déjà accepté, vous ne courez finalement pas grand risque, puisque vous aurez au moins 53 ans devant vous pour le réaliser, à l'image de cette assurance-maternité qui ne doit en aucun cas, elle, se voir réduire à une éventualité fédérale.

Je vous invite donc à adopter la proposition de minorité II; dans le même élan, à ne pas donner suite à la proposition de minorité I, qui contribuerait non seulement à faire de la Suisse un désert social, mais un désert tout court.

**Hochreutener** Norbert (C, BE): Die CVP-Fraktion ist einstimmig der Meinung der Kommissionsmehrheit, welche die Fassung von Bundesrat und Ständerat übernimmt; sie lehnt also die Minderheit I (Föhn) ebenso wie die Minderheit II (Maury Pasquier) ab. Warum?

Die Differenz liegt in den Absätzen 2 und 3: Die Minderheit I geht bei der Mutterschaftsversicherung hinter die heutige Verfassungswirklichkeit zurück; Herr Föhn hat selber gesagt, dass er dem Bundesrat lediglich die Kompetenzen geben will, Vorschriften über die Mutterschaftsversicherung erlassen zu können. In der geltenden Verfassung heisst es aber in Artikel 34quiquies Absatz 4 klar, dass eine Mutterschaftsversicherung eingerichtet werden muss – und nicht, dass sie bloss «eingrichtet werden kann». Das ist heute zwingend. Wenn Sie jetzt eine Kann-Formel beschliessen, ist das nicht Nachführung, sondern gewissermassen Rückführung hinter den Status quo, und das lehnen wir ab.

Herr Föhn, letztlich wollen Sie doch durch die Hintertür einer Verfassungsänderung die vom Volk bereits vor längerer Zeit beschlossene Mutterschaftsversicherung auf kaltem Wege abschaffen! Da macht die CVP nicht mit!

Das wäre ein falsches Signal, auch für die aktuelle Politik: Im Ständerat wird noch in dieser Session über die Mutterschaftsversicherung diskutiert. Wenn wir hier der Minderheit I folgen, geben wir unseres Erachtens auch ein falsches Signal an den Ständerat.

Ebenso klar lehnt die CVP-Fraktion den Antrag der Minderheit II ab. Wenn diese Minderheit dem Bund die Pflicht auferlegen will, Vorschriften über die Familienzulagen zu erlassen, dann ist das eine neue Kompetenz für den Bund; diese liegt aber heute bei den Kantonen. Mit dieser neuen Kompetenz für den Bund geht die Minderheit II ganz klar über die Nachführung hinaus, und das lehnt die CVP-Fraktion ab.

Wir haben uns in der bisherigen Beratung streng an der Nachführung orientiert, wir wollen dies auch hier konsequent tun.

Deshalb lehnen wir beide Minderheitsanträge ab.

**Genner Ruth (G, ZH):** Seit mehr als fünfzig Jahren warten viele Frauen und auch Familien auf eine Mutterschaftsversicherung. Der Verfassungsauftrag dazu steht unmissverständlich fest. Auch hier, Herr Bundesrat Koller, haben wir eine Odyssee der Ausführungsgesetzgebung. Sie können versichert sein, dass ich in diesem Rat für meine Töchter und alle Frauen ihrer und kommender Generationen eine Lösung im Bereich der Mutterschaftsversicherung mitgestalten will.

Die Männer, die hinter dem Antrag der Minderheit I (Föhn) stehen, demonstrieren in bezug auf Artikel 107 der Bundesverfassung eine eigenartige Frechheit gegenüber einem jahrzehntealten Verfassungsauftrag. Im Moment, da die Botschaft zum Bundesgesetz über die Mutterschaftsversicherung knapp ein Jahr alt ist und der Ständerat noch in dieser Sommersession mit den Beratungen beginnt, will eine Minderheit von einem Verfassungsauftrag nichts mehr wissen.

Wie kann man bloss auf die Idee kommen, innerhalb der Nachführung der Verfassung einen so alten, aber keineswegs veralteten Auftrag vergessen zu wollen! Eine Kann-Formel, wie vorgeschlagen, impliziert, dass eine Mutterschaftsversicherung unnötig oder höchstens wünschbar ist. Das ist sie ja gerade nicht! Es geht primär um eine Beseitigung von Ungerechtigkeiten. Während des achtwöchigen Arbeitsverbotes für Frauen nach der Geburt gemäss Arbeitsgesetz muss ein Versicherungsschutz wirksam sein. Im übrigen haben Mütter während dieser ersten Wochen mit dem Säugling weder Urlaub noch Freizeit, wie oft impliziert wird. Es ist für sie nämlich eine ungewöhnlich strenge Zeit mit oft schlaflosen Nächten. Im Sinne einer umfassenden Gesundheitsförderung ist den jungen Müttern besonders Sorge zu tragen.

Die Ungegend vieler Frauen und Männer im Hinblick auf eine gute und akzeptable Lösung für eine Mutterschaftsversicherung ist gross. In einer Frauenzeitschrift rief vor kurzer Zeit eine Frau zum Gebärstreik auf, falls nicht bald eine Mutterschaftsversicherung geschaffen werde, welche die Schliessung einer Lücke und einen echten Fortschritt innerhalb der Sozialversicherungsgesetzgebung bedeuten könne.

Ich bitte Sie, das frauen- und familienfeindliche Ansinnen dieser Minderheit zurückzuweisen und den Antrag der Minderheit I (Föhn) deutlich abzulehnen.

Die grüne Fraktion unterstützt den Antrag der Minderheit II (Maury Pasquier).

**Hafner Ursula (S, SH):** Die SP-Fraktion ist nicht prinzipiell dagegen, dass wir über die reine Nachführung der Bundesverfassung hinausgehen. Es kann dafür sehr gute Gründe geben.

Der Antrag der Minderheit II (Maury Pasquier) ist für mich ein sehr guter Antrag. Er geht auch etwas über die Nachführung hinaus; er geht darüber hinaus, weil er in die Verfassung schreiben will, was wir in diesem Rat eigentlich schon beschlossen haben, aber noch nicht in der Verfassung steht. Dieser Rat hat eine parlamentarische Initiative überwiesen und der SGK den Auftrag gegeben, eine Vorlage auszuarbeiten, die dafür sorgt, dass es für jedes Kind eine Kinderzulage gibt. Der Antrag der Minderheit II ist eine gutinterpretierte Weiterführung der Bundesverfassung.

Ich weiss nicht, ob ein Föhntag war, als Herr Föhn sein Antrag eingefallen ist. Er hat in seiner Begründung gesagt, er sage nicht nein und nicht ja zur Mutterschaftsversicherung. Ist es ein Grund, die Bundesverfassung abzuändern, wenn man nicht nein und nicht ja zur Bundesverfassung sagt? Er wolle nur die gelebte Bundesverfassung nachführen. Die ge-

lebte Bundesverfassung hat dazu geführt, dass der Bundesrat ein Gesetz für eine Mutterschaftsversicherung ausgearbeitet hat, das jetzt beim Ständerat liegt. In dieser Session wird der Ständerat dieses Gesetz verabschieden. Ich weiss nicht, wo da für Herrn Föhn die gelebte Verfassung ist.

Die zweite seltsame Begründung von Herrn Föhn: Mit der Kann-Formulierung werde die Mutterschaftsversicherung genau gleich früher oder später eingeführt. Einverstanden, wahrscheinlich wird sie jetzt trotzdem beim Ständerat und nachher bei uns durchkommen. Was soll dann dieses Abweichen vom Prinzip in diesem Fall?

Herr Föhn hat gesagt, er hätte von einer Mutterschaftsversicherung auch schon profitieren können. Gut, daraus schliesse ich, dass Herr Föhn sogar für einen Elternurlaub ist, damit er auch profitieren kann. Also verstehe ich nicht, warum er hier eine Kann-Formulierung will.

Er hat auch gesagt, die Familie sei der Grundpfeiler unserer Gesellschaft. Auch damit bin ich einverstanden. Nur, Herr Föhn, dieser Grundpfeiler unserer Gesellschaft hat immer mehr unter Armut zu leiden; vielleicht haben Sie die neueste Armutsstudie gelesen und gesehen, wie viele Familien bereits unter Armut leiden. Nur, Herr Föhn, es gibt immer noch Frauen, die nach der Geburt zwar acht Wochen Arbeitsverbot haben, aber während dieser Zeit keinerlei Entschädigung, keinerlei Lohn erhalten; nur, Herr Föhn, wir sind weit und breit das einzige Land, das noch keine Mutterschaftsversicherung hat.

Ich weiss nicht, was der Antrag der Minderheit I in diesem Kontext soll. Sie haben zwar gesagt, die Mutterschaftsversicherung könne genau gleich früher oder später eingeführt werden.

Ich bitte Sie, diesen «Föhn-Antrag» abzulehnen.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** La proposition de minorité I voudrait pour l'alinéa concernant l'assurance-maternité, remplacer la formulation impérative par une version potestative. L'article 34quinquies alinéa 4 de la constitution actuelle dit ceci: «La Confédération instituera, par la voie législative, l'assurance-maternité.» Il n'y a pas de doute quant à la formule choisie, surtout lorsqu'on sait et que M. Föhn nous le rappelle: tous les autres alinéas de cet article ont la forme potestative. Il devait bien y avoir une intention et nous ne voulons pas la changer au moment de la mise à jour de la constitution. D'ailleurs, la minorité I a une façon assez particulière d'interpréter la modification de l'impératif vers le potestatif qu'elle voudrait imposer, puisqu'elle voit même dans la nouvelle formulation une invitation à l'action plus nette que celle qui découlerait de l'ordre donné de le faire. Il faut bien avouer que cela est un peu difficile à comprendre. Je pense que la tentative de la minorité I, même si elle affirme ne pas être contre l'assurance-maternité, réside tout de même dans la volonté d'adoucir le texte constitutionnel par rapport à celui qui existe actuellement.

La majorité de la commission ne veut pas modifier la formulation de l'assurance-maternité contenue dans la constitution. Elle estime que ce débat n'a pas à être mené ici, au nom de la mise à jour de la constitution. Elle vous invite donc à maintenir le texte actuel.

Mme Maury Pasquier, au nom de la minorité II, souscrit sans doute à tout ce que je viens de dire pour l'assurance-maternité. Elle a plus de peine à maintenir une ligne cohérente, lorsqu'elle utilise exactement les arguments contraires pour soutenir la proposition de la minorité II. La majorité de la commission estime qu'on ne peut pas faire l'autre exercice et mettre une version impérative pour les allocations familiales. Elle vous invite donc à maintenir la version actuelle: «Elle peut édicter des dispositions ....», sans compter que la formulation choisie en français, «un enfant – une allocation» n'est pas du meilleur des styles. D'ailleurs, même un mathématicien refuserait une telle équation parce qu'un enfant ne peut jamais être égal à une allocation. Si jamais on devait accepter cette disposition, il faudrait en tout cas la revoir quant à la formulation.

Mais la majorité de la commission vous invite à ne pas faire ce pas et à maintenir le texte actuel, et je vous invite à la suivre.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Die Minderheit I will eine Kann-Formulierung für die Mutterschaftsversicherung einführen. Die Kommission sah sich nicht veranlasst, den seit fünfzig Jahren auf seine Realisierung wartenden Verfassungsauftrag zu ändern. Dies um so weniger, als sich der Ständerat in der jetzigen Session mit einer Vorlage zur Mutterschaftsversicherung befassen wird. Sie hat folgerichtig den Antrag Föhn mit 23 zu 6 Stimmen abgelehnt.

Auch die Minderheit II (Maury Pasquier) bezweckt mit ihrem Antrag eine materielle Änderung der Verfassung: Neu soll das Prinzip «eine Zulage für ein Kind» auf Verfassungsstufe festgeschrieben werden. Ihre Kommission möchte die laufende Verfassungsnachschrift nicht belasten und hat daher den Antrag mit 15 zu 14 Stimmen abgelehnt.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat empfiehlt Ihnen, den Antrag der Minderheit I (Föhn) und den Antrag der Minderheit II (Maury Pasquier) abzulehnen.

Was den Antrag der Minderheit I anbelangt, ist die geltende Verfassung klar. Artikel 34quinquies Absatz 4 sagt: «Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Mutterschaftsversicherung einrichten.» Es handelt sich also klar um eine Muss-Vorschrift. Da geht es nicht an, auf eine sogenannte gelebte Verfassungswirklichkeit Bezug zu nehmen und diese kategorische Vorschrift in eine Kann-Vorschrift umzuwandeln. Zwar ist es richtig, dass in einer Abstimmung ein Modell einer Mutterschaftsversicherung abgelehnt worden ist, aber der Verfassungsauftrag bleibt. Deshalb geht es nicht an, hier im Rahmen der Nachführung aus der Muss-eine Kann-Vorschrift zu machen.

Gerade umgekehrt ist das Verhältnis beim Antrag der Minderheit II. Dort möchte man eine Muss-Vorschrift betreffend Vorschriften über die Familienzulagen einführen. Das kennt die geltende Verfassung nicht.

Deshalb möchte ich Sie bitten, auch diesen Antrag abzulehnen.

*Abs. 1, 4 – Al. 1, 4  
Angenommen – Adopté*

*Abs. 2, 3 – Al. 2, 3*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag der Mehrheit	81 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	59 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit	114 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	28 Stimmen

#### **Art. 108**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 109**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Gysin** Remo (S, BS): Wir bitten Sie, zur Konkretisierung von Artikel 109 aufzunehmen, dass der Bund «insbesondere die Selbsthilfe sowie die primäre Prävention» zu fördern hat. Das sind zwei Stiefkinder unseres schweizerischen Gesundheitswesens. Der Bund ist zwar in den letzten Jahren aktiver geworden; aber es ist noch viel mehr zu tun. Das sollte mit der Aufnahme in die Verfassung auch entsprechend unterstrichen werden.

Das Selbsthilfepotential unserer Bevölkerung ist in der Schweiz noch längst nicht ausgeschöpft. In der Bundesrepublik Deutschland zum Beispiel haben wir eine fünfmal grössere Dichte an Selbsthilfegruppen als in der Schweiz. Selbsthilfe arbeitet vor allem auf der Grundlage der Selbstverant-

wortung. Sie spricht zum grossen Teil die gute, die nicht kranke Seite des Menschen an. Die Auswirkungen betreffen nicht nur bessere Aussichten in der Gesundheitsförderung; es entstehen auch integrative Wirkungen. Denken Sie an die Direktbetroffenen unterschiedlicher Krankheiten und Behinderungen. Denken Sie auch an die Selbsthilfegruppen von Angehörigen, z. B. von Angehörigen suchtabhängiger Menschen, krebskranker Kinder oder Schizophreniekranker. Günstige Auswirkungen entstehen auch – das ist nicht mein Hauptanliegen, aber es ist zu beachten – auf die Gesundheitskosten. Wir haben in der Schweiz 1200 verschiedene Selbsthilfegruppen. Bei professioneller bzw. bezahlter Tätigkeit würde dies einem Betrag von 58 Millionen Franken entsprechen.

Ich bitte Sie also, der Förderung der Selbsthilfegruppen besondere Beachtung zu schenken. Förderung könnte heissen, den Aufbau regionaler oder gesamtschweizerischer Strukturen zu unterstützen, damit z. B. eine gemeinsame Ansprechstelle vorhanden wäre, eine gemeinsame Vertretung nach aussen, damit Gelerntes oder Fähigkeiten, die in einer Gruppe vorhanden sind, auch anderen Gruppen zuteil werden können. Förderung könnte aber auch heissen, die Gründung neuer Selbsthilfeorganisationen zu unterstützen. Im Fall seltener Krankheiten sind nämlich die einzelnen Patienten, die sich zusammenschliessen möchten, in verschiedensten Wohnorten der Schweiz verteilt. Da braucht es Unterstützung, damit sie sich finden können.

Der Bundesrat engagiert sich bereits in der Selbsthilfe. Ich nehme an, Herr Bundesrat, Sie kennen das Engagement des Bundes in der Schweizerischen Stiftung für Gesundheitsförderung. Ich erwähne das deswegen, weil ich vermute, Sie würden sonst, wie immer, wenn Ihnen etwas nicht gefällt, sagen, das passe nicht in die Nachführung. Deshalb bitte ich Sie, Herr Bundesrat Koller, sich in Erinnerung zu rufen, was der Bundesrat hier tatsächlich schon tut.

Das gilt auch für den zweiten Bereich, der in diesem Abschnitt angesprochen ist, nämlich die «primäre Prävention». Sie findet tatsächlich seit einigen Jahren immer mehr Beachtung. Denken Sie an Suchtprophylaxe, Aidsprävention, an die Suva mit der Unfallprophylaxe, an verschiedene Studien des Bundes, z. B. Sapaldia, in der es um die Luftverunreinigung und Krankheiten der Atmungsorgane geht. Der Bund ist im Bereich der Prävention tatsächlich tätig.

Aber im Vergleich mit anderen gesundheitlichen Grundfunktionen, z. B. der Diagnose, ist die Prävention in der Schweiz immer noch ein Stiefkind. Auch das KVG weist auf die Wichtigkeit der Prävention hin und fördert sie. Auch deswegen liegen wir hier durchaus im Rahmen der Nachführung, wenn wir den beantragten Absatz aufnehmen.

Ich werde mich, wie der Präsident angekündigt hat, auch zum Minderheitsantrag II zu Artikel 109 äussern. Es geht in Absatz 3 um die Medizinalausbildung. «Der Bund», so soll es heissen, «kann Vorschriften über die Aus- und Weiterbildung in den wissenschaftlichen Medizinalberufen erlassen.» Sie erinnern sich an Artikel 78a. Herr Schmid hat hier eine zusätzliche Bundeskompetenz im Bereich der Biga-Berufe eingebracht.

Im Gesundheitswesen ist die Ärzteausbildung zentral. Wir sind überzeugt, dass gerade dieser Bereich nicht einer einzelnen und erst noch direktbetroffenen Interessengruppe überlassen werden kann. Die Verschiebung in Richtung Bundeskompetenz ist übrigens beschlossene Sache. Sie ist sicher auch im Zusammenhang mit den bilateralen Verträgen angesprochen. Wir brauchen für unsere Ärztinnen und Ärzte, für unsere Zahnärztinnen und Zahnärzte, für unsere Veterinärärztinnen und Veterinärärzte die Europakompatibilität; wir brauchen eine zumindest europaweite Freizügigkeit auch für sie. Das ist einer der Grundgedanken unseres Begehrens.

Wir haben auch darüber diskutiert, ob die Bundeskompetenz für alle Berufe im Gesundheitswesen hier anzusprechen sei. Wir sind – auch im Sinne eines Kompromisses – darauf gekommen, uns auf die wissenschaftlich abgestützten Medizinalberufe zu beschränken.

Das Begehren entspricht auch der Motion der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur, die im Februar 1998

überwiesen und vom Bundesrat entgegengenommen wurde. Es ist im selben Geist und Sinn. Aufgrund dieser Gemeinsamkeit werden wir auch hier Ihre Zustimmung erwarten dürfen.

**Widmer Hans (S, LU):** Im Namen der SP-Fraktion möchte ich insbesondere auf das Anliegen der Minderheit II eingehen. Dieses Anliegen ist von sehr grosser Bedeutung. Es hat in unserer vernetzten Welt auch eine ganz grosse Aktualität. Es ist nämlich bereits eine Tatsache – das müsste uns aufhorchen lassen –, dass Ärzte, welche an schweizerischen Universitäten ausgebildet worden sind, damit rechnen müssen, dass ihre Abschlüsse in den USA nicht mehr anerkannt werden, weil man heute nicht mehr bereit ist, die Aus- und Weiterbildung in einem so zentralen Bereich wie dem der Medizinalberufe einer Föderation von Berufsleuten zu überlassen – eben der Foederatio Medicorum Helveticorum (FMH).

Dieser Sachverhalt ist gravierend, weil dadurch ein selbstverständlicher und nutzbringender Austausch zwischen zwei führenden Forschungs- und Ausbildungsgemeinschaften zum Erliegen kommen kann. So etwas darf nicht sein und allenfalls mit einem oberflächlichen Hinweis auf unsere föderalistische Bildungstradition «pseudo-gerechtfertigt» werden. Auch wir nehmen diese Tradition ernst, aber wir verabsolutieren sie nicht. Die Tatsache, dass wir lediglich eine Kann-Formulierung beantragen, macht dieses Ernstnehmen deutlich. Dennoch ist es wichtig, dass dem Bund die Möglichkeit eingeräumt wird, Aus- und Weiterbildungsvorschriften in den wissenschaftlichen Medizinalberufen erlassen zu können. Analog zur Maturitätsanerkennung sollen die medizinischen Lehrgänge der einzelnen Universitäten nur dann anerkannt werden, wenn sie bestimmten, vom Bund vorgegebenen Kriterien entsprechen.

Selbstverständlich macht ein solches Anerkennungsverfahren nur dann Sinn, wenn es einerseits den Universitäten die Möglichkeit der eigenen Profilierung belässt und wenn es andererseits innerhalb klarer – minimaler – Rahmenbedingungen die nötigen und wirksamen Kontrollen vorsieht. Die vom Bund auszuarbeitenden Vorschriften und Leitlinien sollten sich dabei an einem umfassenden Ärztinnen- und Ärzteprofil orientieren.

Es wäre darauf zu achten, dass die Studierenden neben einer wissenschaftlichen und medizinaltechnischen Ausbildung auch in den Genuss der Förderung ihrer Sozialkompetenzen kommen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Anträgen der Minderheit II und der Minderheit I zuzustimmen.

Sie sind sowohl mit unserem Föderalismus als auch mit den Anforderungen einer globalisierten Welt vereinbar und geben dem Bund die Chance, einen auch von anderen Staaten anerkannten hohen Standard für die Medizinalberufe als verbindlich zu erklären.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** La proposition de minorité I souhaiterait intégrer un alinéa 1bis particulier relatif à l'encouragement en particulier des «efforts personnels de protection ainsi que la prévention primaire» en matière de protection de la santé: la commission a rejeté cette proposition, partant de l'idée que cette disposition ne figure pas dans la constitution en vigueur, et que par là on irait au-delà des dispositions actuelles. On pourrait évidemment ajouter encore beaucoup d'éléments de ce type qui ne lient pas d'une manière très précise la Confédération. Mais je crois que nous devons nous en tenir à la décision du Conseil des Etats, que la majorité de la commission propose de suivre.

La proposition de minorité II voudrait introduire à cet endroit, qui concerne la protection de la santé, un alinéa relatif à la formation en matière de professions médicales académiques: il faut d'abord constater que cette disposition n'a pas sa place à cet endroit, mais devrait plutôt se situer à un autre niveau; d'autre part, il faut souligner que pour les possibilités d'intervention de la Confédération dans ces métiers, comme dans d'autres métiers encore basés sur une formation académique, ou des professions libérales, l'article 86 alinéa 2 constitue déjà une base constitutionnelle suffisante pour per-

mettre à la Confédération de continuer ce qu'elle a déjà fait en la matière – je vous rappelle que, pour ce qui est de la législation sur la formation des médecins, nous disposons d'une loi fédérale qui remonte à plus de 100 ans. La version que le Conseil fédéral a proposée, que le Conseil des Etats a adoptée et que nous avons suivie au niveau de l'article 86 reprend les mêmes bases constitutionnelles nécessaires pour permettre à la Confédération d'intervenir en matière de formation dans les professions médicales et académiques. Accepter la proposition de minorité II reviendrait à aller plus loin aussi, puisqu'une compétence générale serait accordée à la Confédération en la matière, ce qu'elle ne souhaite pas nécessairement.

Je vous invite donc à l'article 109 à rejeter les propositions de minorité I et II, et à suivre la décision du Conseil des Etats.

**Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin:** Die Minderheit I möchte im Rahmen des Artikels über den Schutz der Gesundheit die Selbsthilfe sowie die primäre Prävention aufnehmen. Grundsätzlich sind Selbsthilfe und Prävention Elemente der Gesundheitspolitik. Die Mehrheit der Kommission erachtet den Handlungsspielraum des Gesetzgebers mit der gewählten Formulierung aber als eingengt.

Die Kommission lehnte den Antrag mit 17 zu 10 Stimmen ab. Die Minderheit II möchte dem Bund die Möglichkeit einräumen, im Sinne einer Kann-Bestimmung Vorschriften über die Aus- und Weiterbildung der wissenschaftlichen Medizinalberufe zu erlassen. Bisher stützt der Bund seine Gesetzgebungskompetenz für alle Berufe auf Artikel 31b Absatz 2 und Artikel 33 der geltenden Verfassung ab. Die Mehrheit Ihrer Kommission möchte die Medizinalberufe nicht in einem eigenen Absatz besonders hervorheben und hält auch den neuen Artikel 86 Absätze 1 und 2 für ausreichend, um hier legiferieren zu können.

Die Kommission lehnte diesen Antrag mit 13 zu 11 Stimmen ab.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Sie wissen, dass das Gesundheitswesen eines der wichtigsten Aufgabenfelder ist, die in unserem Bundesstaat bei den Kantonen geblieben sind. Der Bund verfügt bezüglich des Schutzes der Gesundheit nur über punktuelle Kompetenzen. Die Zuständigkeit für Massnahmen gegen unmittelbare Beeinträchtigungen der Gesundheit werden hier in Artikel 109 zusammengefasst. Mittelbare Gefährdungen der Gesundheit werden vom Umweltschutzartikel, von Artikel 59, erfasst.

Die Gesetzgebung über den Schutz vor Fälschungen und Betrug im Zusammenhang mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen hat sich bisher auf Artikel 69bis gestützt. Diese Gesetzgebung wird sich in der neuen Verfassung auf Artikel 87 (Wettbewerbspolitik) und vor allem auf Artikel 88 (Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten) abstützen.

Ich bitte Sie daher in diesem Sinne, dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Zu den beiden Minderheitsanträgen I und II: Ich gestehe Herrn Gysin Remo zu, dass der Bund schon heute gewisse Aufgaben auf dem Gebiete der Selbsthilfe erfüllt. Uns stört aber, dass hier nun eine zwingende Vorschrift der Förderung aufgenommen wird. Der zweite Grund, weshalb wir Bedenken haben: Der Begriff der «primären Prävention» scheint uns noch wenig geklärt zu sein, vor allem auch die Abgrenzung gegenüber der Sekundärprävention, so dass uns ein solcher Verfassungsartikel nicht liquid erscheint und die Sache wohl besser auf dem Wege der Gesetzgebung weiterverfolgt wird.

Was den Antrag der Minderheit II zu Absatz 3 betrifft, ist daran zu erinnern – wie das bereits von den Kommissionsreferenten gemacht worden ist –, dass der neue Artikel 86 Absatz 2 eine nötige Bundeskompetenz für die Aus- und Weiterbildung bei wissenschaftlichen Berufen ganz generell regelt. Artikel 86 Absatz 2 bildet auch die Basis für ein Anwaltsgesetz, das wir in Vernehmlassung gegeben hatten und das demnächst dem Parlament präsentiert werden soll. Deshalb sehen wir nicht ein, warum wir einen einzigen wissenschaft-

lichen Beruf hier gesondert herausheben sollen, nachdem Artikel 86 Absatz 2 für alle wissenschaftlichen Berufe die nötige Verfassungsgrundlage liefert. Das ist der Grund, weshalb wir Ihnen empfehlen, diese Minderheitsanträge abzulehnen.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1bis – Al. 1bis*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Mehrheit 68 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit I 61 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Mehrheit 65 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit II 65 Stimmen

*Mit Stichentscheid des Präsidenten wird der Antrag der Minderheit II angenommen*  
*Avec la voix prépondérante du président la proposition de la minorité II est adoptée*

#### **Art. 110**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 111**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag von Felten*

*Abs. 3*

Die Patentierung von menschlichen Organen, Geweben, Zellen, Genen und Gensequenzen ist verboten.

*Proposition von Felten*

*Al. 3*

Il est interdit de breveter des organes, des tissus, des cellules, des gènes ou des séquences génétiques.

**von Felten** Margrith (S, BS): Anlässlich der Abstimmung von 1992 über den Artikel betreffend die Gentechnologie im Humanbereich hatten wir diesen ziemlich genau studiert. Die Bestimmung ist recht detailliert und enthält eine Reihe von Verboten – von einer Verbotsinitiative war damals allerdings keine Rede –; sie enthält auch Lücken. Eine Lücke wurde mit dem Klonierungsverbot geschlossen. Eine weitere Lücke ist das Patentierungsverbot.

Mein Antrag lautet: «Die Patentierung von menschlichen Organen, Geweben, Zellen, Genen und Gensequenzen ist verboten.» Ich habe darauf verzichtet, den Menschen als Ganzes dem Patentierungsverbot zu unterstellen. Ich hoffe, dies sei selbstverständlich. Man weiss zwar nie!

Bekanntlich hat die Patentierungswut bei den Pflanzen und Tieren nicht haltgemacht. Menschliche Gene sind bereits patentiert worden, die Vermarktung menschlicher Körperteile ist in vollem Gang. Hier gilt es, im Einklang mit der geltenden Wertordnung verfassungsmässige Schranken zu setzen. Denn nach geltendem Recht wird jeglicher Handel mit menschlichen Körperteilen als Verstoß gegen die guten Sitten und die öffentliche Ordnung gewertet. Entsprechende Verträge sind null und nichtig. Ein Verbot der Patentierung menschlicher Körperteile ist eine Konkretisierung des geltenden Rechts.

Es ist klar, dass sich die Forschenden und die Pharmaindustrie über das Patentierungsverbot nicht gerade freuen werden. Um welche Dimensionen es hier geht, zeigt folgendes Beispiel: Jeffrey Friedman, der Entdecker des angeblichen Dickheits-Gens und Leiter des mikrobiologischen Uni-Labors

an der Rockefeller-Universität in New York, wurde von seinem Arbeitgeber zunächst einmal für seine Entdeckung mit 7 Millionen Dollar bedacht. Dann verkaufte die Universität die Exklusivlizenz für die Vermarktung des Dickheits-Gens an das Biotech-Unternehmen Amgen für 20 Millionen Dollar. Falls sich mit Hilfe des Dickheits-Gens ein Medikament gegen krankhafte Fettsucht herstellen lässt, das sich auch in klinischen Versuchen bewährt, sind Zahlungen bis 80 Millionen Dollar vorgesehen. Wenn es gelingt, mit diesem Gen einen wirksamen Appetitzügler anzufertigen, hätte das Unternehmen angesichts der Millionen von zahlungskräftigen dicken Menschen «eine Lizenz zum Gelddrucken gekauft», so die Einschätzung einer amerikanischen Wirtschaftszeitung.

Das Beispiel zeigt: Menschliches Erbgut kann ein Vermögen wert sein; es ist sozusagen die Währung der Zukunft. Im Zeichen einer weltweiten genetischen Rohstoffverteilung wird der Mensch allmählich selber zur Handelsware. Was im Zeitalter der industriellen Revolution Öl und Stahl als Rohstoffe bedeutet haben, ist für die moderne Gentechnik das geistige Eigentum an genetischem Rohmaterial. Das Recht, menschliche Erbanlagen patentieren zu lassen, sorgt bei den Biotechfirmen für Goldgräberstimmung. Profitstreben bricht ethische Tabus.

«Dieses ganze Konzept von Besitztum menschlichen Materials erniedrigt die Menschheit.» Das sagte John Moore, dessen Milzzellen von seinem Vertrauensarzt ohne sein Wissen patentiert wurden. Für die Nutzung dieser Zellen verkaufte der Arzt Lizenzen und verdiente Millionen. Die entsprechende Klage von Moore, mit der er zumindest eine finanzielle Beteiligung am Geschäft verlangte, wurde abgewiesen. Die «life sciences» – so das Modewort für die Körpervermarktungsbranche – begnügen sich nicht mit der Sicherung von Patenten auf Genen und Gensequenzen. Organe, Gewebe und Zellen sind ebenso ertragreiche medizinische Rohstoffe. Organe können z. B. aus Föten entwickelt werden. Auch der kopflose Frosch gehört zu diesem Forschungsziel. Bekannt ist auch das menschliche Ohr, das auf dem Rücken einer Maus gezüchtet wurde – ein Bild, das durch die Weltpresse ging. Menschliche Körperteile werden zu vermarktbarem biologischem Material; der Mensch verkommt zu einem Rohstofflager. Wollen wir diesen Fortschritt? Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: La proposition von Felten tend à interdire «de breveter des organes, des tissus, des cellules, des gènes ou des séquences génétiques». Dans la version en allemand, il est clairement dit qu'il s'agit d'organes, etc. humains, donc de parties du corps humain. Dans la version en français, cet élément n'a pas été traduit. Du moment que le titre de l'article a été modifié et qu'un article spécial concernant le génie génétique dans le domaine humain et un autre article dans le domaine du génie génétique pour les autres situations ont été créés, on peut certes partir de l'idée qu'à l'évidence il s'agit là uniquement d'organes humains. Je propose néanmoins que l'on ajoute au texte français, pour autant que cette version soit acceptée, le terme d'«humains» pour avoir la clarté et le parallélisme avec le texte en allemand.

Sur le fond maintenant, la commission n'a pas eu à se préoccuper de cette proposition. Toutefois, elle avait déjà estimé que l'article concernant le génie génétique dans le domaine humain était suffisant, résultait d'une votation populaire récente et devait être laissé dans sa forme initiale sans y toucher, d'autant plus que le domaine est relativement sensible. Néanmoins, la commission a admis une seule modification, qui à son avis était certes superflue mais a des valeurs explicatives. En effet, la commission a accepté qu'à la lettre a de l'alinéa 2, l'on précise en toutes lettres, selon la décision du Conseil des Etats, que «toute forme de clonage et intervention dans le patrimoine génétique de gamètes et d'embryons humains est interdite», afin que, pour le lecteur non spécialisé dans le domaine, l'affaire soit totalement claire, même si la commission estimait que la version telle qu'elle était ressortie de la votation populaire comportait déjà cette interdiction du clonage. Puisque certaines choses qui vont parfois



sans dire vont encore mieux lorsqu'on les dit, la commission a opté pour cette précision de forme.

Je vous invite toutefois à ne pas aller au-delà et à vous en tenir au texte tel qu'il a été prévu par le Conseil fédéral, et aussi par la commission. Je pense que, par rapport à la proposition von Felten, le texte actuel est suffisant pour atteindre l'objectif visé.

Sur cette base, je vous prie donc de laisser le plus possible ces articles sur le génie génétique tels qu'ils ont été acceptés par le peuple il y a quelques jours.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Die Artikel 110, 111 und 111a entsprechen dem geltenden Artikel 24novies, der erst 1992 in die jetzige Verfassung aufgenommen worden ist. Allerdings haben Ihre Kommission wie auch der Ständerat die Artikel im Interesse der besseren Lesbarkeit neu strukturiert.

Zudem hat Ihre Kommission in Artikel 111 explizit ein Klonierungsverbot aufgenommen. Die Möglichkeit des Gesetzgebers, das Klonen zu verbieten, besteht zwar schon nach dem geltenden Recht. Nachdem aber in der Bevölkerung im Zusammenhang mit dem geklonten Schaf Dolly bei uns eine gewisse Rechtsunsicherheit festzustellen war, hat sich die Kommission mit 22 zu 12 Stimmen bei 3 Enthaltungen dafür entschieden, alle Arten des Klonens im Humanbereich ausdrücklich zu verbieten.

Der Antrag von Felten hat der Kommission nicht vorgelegen. Frau von Felten möchte ein ausdrückliches Patentierungsverbot von menschlichen Organen, Geweben, Zellen, Genen und Gensequenzen in der Bundesverfassung verankern. Diese Frage ist auf der Traktandenliste des Rates. Die entsprechenden Gesetzesvorlagen sind im Rat zu gegebener Zeit zu diskutieren. Es erschiene vorschnell, dieses Verbot zum jetzigen Zeitpunkt auf Verfassungsstufe festzuschreiben. Die Verfassung bietet genug Grundlage, um ein entsprechendes Verbot, wenn es nötig sein sollte, auszusprechen. Der Antrag von Felten ist daher aus der Sicht der Kommission abzulehnen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Artikel 111 ist wortwörtlich Artikel 24novies der geltenden Verfassung nachformuliert, den Volk und Stände im Jahre 1992 mit eindrücklichem Mehr angenommen haben.

Sie wissen, dass es sich um eine sehr heikle, politisch sensible Materie handelt. Deshalb empfiehlt es sich, möglichst beim jüngsten von Volk und Ständen angenommenen Verfassungstext zu bleiben. Wir haben denn auch nur eine einzige Ausnahme gemacht: Ihre Kommission hat – mit dem Ständerat zusammen und im Einverständnis mit dem Bundesrat – klargestellt, dass alle Arten des Klonens verboten sind. Das ist zweifellos wichtig, weil damit klargestellt ist, dass Klonen, auch wenn es – wie beispielsweise beim Embryo-Splitting – nicht mit einem Eingriff ins Erbgut von menschlichen Keimzellen verbunden ist, klar unter dieses allgemeine Verbot des Klonens fällt.

Demgegenüber enthält der geltende Artikel keine Aussage zur Patentierbarkeit. Daher bestehen Bedenken gegenüber der Neuerung, die Frau von Felten nun in diesen jüngst angenommenen Verfassungsartikel einführen will. Materiell ist der Bundesrat zudem der Meinung, dass wir die heikle Frage der Patentierbarkeit auf der Stufe des Gesetzes regeln müssen. Dort haben wir die nötige Flexibilität.

Nach heutiger Gesetzgebung sind Erfindungen von der Patentierung ausgeschlossen, wenn sie gegen die guten Sitten oder die öffentliche Ordnung verstossen, und die Verfahren der Therapie, Chirurgie und Diagnostik, wenn sie am menschlichen Körper selbst vorgenommen werden.

Im übrigen ist es sehr fraglich, ob ein derart generelles Verbot nicht gegen völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz verstossen würde, nämlich gegen das Europäische Patentübereinkommen und das WTO/Trips-Abkommen.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, diesen Antrag abzulehnen. Wir werden die Fragen der Grenzen der Patentierbarkeit zweifellos auf Gesetzesstufe im einzelnen und relativ flexibel regeln müssen.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag von Felten 60 Stimmen  
Dagegen 77 Stimmen

**Art. 111a**  
*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 112**  
*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Art. 112a**  
*Antrag Hubmann*  
Der Bund fördert die soziale und berufliche Integration der Ausländerinnen und Ausländer.

**Art. 112a**  
*Proposition Hubmann*  
La Confédération encourage l'intégration sociale et professionnelle des étrangers.

**Fehr** Hans (V, ZH): Artikel 112 Absatz 1 besagt, dass die Gewährung von Asyl Sache des Bundes ist. Das ist unbestritten, logisch und klar.

Die Minderheit I beantragt Ihnen, zusätzlich einen Absatz 1bis einzufügen. Dabei geht es darum, die Gewährung von Asyl zu präzisieren und zu relativieren. Gemäss Absatz 1bis wird Asyl gewährt, «soweit es für das Land tragbar ist». Warum kommen wir zur Auffassung, dass dieser Absatz 1bis hier verankert werden muss?

Erstens ist dieser Antrag ein Akt der Ehrlichkeit. Es ist doch ganz klar, dass z. B. bei einer riesigen Migrationswelle zuerst die Interessen unseres Landes und unseres Volkes gewahrt werden müssen und dass die verantwortlichen Behörden zuerst die vitalen Interessen der Schweiz zu berücksichtigen haben. Ich meine, dass man das auch immer gemacht hat oder mindestens hätte machen müssen.

Dies ist in diesem Sinne praktisch eine Nachführung. Stellen Sie sich vor, was passiert, wenn wegen einer schwierigen Lage im nahen Ausland innert kurzer Zeit nicht mehr 10 000, sondern vielleicht 50 000 oder 100 000 Leute kommen. Dann kann es sein, dass die Landesregierung den Entscheid fällen muss, dafür zu sorgen, dass unser Land nur so viele Leute aufnimmt, als für das Land in dieser Situation tragbar sind. Ich möchte Sie zusätzlich daran erinnern, dass Sie mit der Aufnahme von frauenspezifischen Fluchtgründen im Asylgesetz die Tür zum Asylland Schweiz bereits weit geöffnet haben.

Zweitens haben Sie in diesem Rat beschlossen, dass man als temporär Schutzbedürftige nicht nur Kriegsflüchtlinge, sondern auch Leute, die in Situationen allgemeiner Gewalt leben, aufnehmen soll. Durch das Öffnen dieser beiden Türen haben Sie auch die Türe dafür geöffnet, dass dieses Land in seiner Aufnahmefähigkeit an Grenzen stossen könnte.

Ich bitte Sie deshalb, im Sinne der Ehrlichkeit und um die Interessen des Landes und der Bevölkerung zu wahren, zu Absatz 1bis ja zu sagen.

Ich begründe auch noch den Antrag der Minderheit II. Die Begründung ist sehr einfach. In Artikel 112 Absatz 2 steht, dass Ausländerinnen und Ausländer ausgewiesen werden können, wenn sie die Sicherheit des Landes gefährden. Es ist doch eine Frage der Konsequenz: Wer die Sicherheit des Landes gefährdet, muss ausgewiesen werden. Wir wollen keine Kann-, sondern eine Muss-Regelung. Ich glaube, dieser Tatbestand ist sehr klar nachvollziehbar und ist auch klar zu regeln.

Ich danke Ihnen für die Unterstützung dieser beiden Minderheitsanträge.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Der achte Abschnitt unserer Verfassung betrifft ein Fünftel unserer Bevölkerung, nämlich die Ausländerinnen und Ausländer in unserem Land. Dieser Abschnitt besteht aus einem einzigen Artikel mit zwei Absätzen und enthält Bestimmungen administrativer Art zur Ein- und Ausreise, zu Aufenthalt und Niederlassung und zur Asylgewährung. Er hält zudem fest, dass Ausländerinnen und Ausländer ausgewiesen werden können, wenn sie die Sicherheit des Landes gefährden. Das ist alles. Mit keinem Wort aber wird erwähnt, wie die ausländische Bevölkerung in unserem Land aufgenommen werden soll, was die Schweiz als Gastland für sie tut. Mit meinem Antrag möchte ich diese Lücke schliessen.

Seit den achtziger Jahren bezeichnet der Bundesrat in allen seinen ausländerpolitischen Strategiepapieren die Integration als wichtigen Teil der Ausländerpolitik. Auch der Bericht der Expertenkommission Hug betont diesen Aspekt. Wie wir heute gehört haben, steht der Bundesrat mit Überzeugung hinter der Forderung nach einer verstärkten Eingliederung der ansässigen Ausländerinnen und Ausländer. Es ist deshalb wichtig, dieses Ziel auch in der Verfassung festzuhalten. Bei der Diskussion um die Nachführung der Bundesverfassung wurde zugesichert, dass auch spruchreife Reformprojekte in den Verfassungsentwurf einbezogen werden können. In bezug auf die Integration von Ausländerinnen und Ausländern besteht offensichtlich die Bereitschaft dazu. Die Abstimmung über den Inhalt des Integrationsartikels des Anag war positiv. Dass die Abstimmung über die Ausgabenbremse nicht die notwendigen 101 Stimmen ergab, hat weniger mit dem Problem der Integration zu tun als mit der Anwesenheitsdisziplin gewisser Nationalrätinnen und Nationalräte. Die Notwendigkeit der Integration an sich war ja unbestritten. Da der Ständerat dem Artikel oppositionslos zugestimmt hat, ist ein Einlenken des Nationalrates voraussehbar.

Es ist ausserordentlich wichtig, dass Leute, die aus anderen Sprachräumen und Kulturkreisen stammen, mit unseren örtlichen Gegebenheiten vertraut werden, eine unserer Landessprachen lernen und so ihren Platz finden und ihr berufliches und privates Beziehungsnetz aufbauen können. Dies gelingt nur, wenn Bund, Kantone und Gemeinden solidarisch handeln.

Festzuhalten ist noch folgendes: Nur ein kleiner Teil der Ausländerinnen und Ausländer bedarf solcher Massnahmen. 80 Prozent von ihnen leben nämlich bereits seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz, 50 Prozent sogar seit mehr als 15 Jahren. Mehr als 20 Prozent von ihnen wurden übrigens in der Schweiz geboren.

Ich bitte Sie, meinen Antrag zu unterstützen.

**Vermot Ruth-Gaby (S, BE):** Mit Ihrem Minderheitsantrag, Herr Fehr, ritzen Sie das Non-refoulement-Prinzip. In der Genfer Flüchtlingskonvention ist dieses Non-refoulement-Prinzip sehr deutlich umschrieben: «Niemand darf in ein Land zurückgeschickt werden, wenn er oder sie an Leib und Leben gefährdet ist.»

Sie wollen mit Ihrem Antrag zu Artikel 112 Absatz 1bis prüfen, ob und welche Ausländer und Ausländerinnen für unser Land tragbar sind. Für unser Land tragbar: Wer bestimmt das? Welche Kriterien müssen Ausländerinnen und Ausländer erfüllen, um für unser Land tragbar zu sein? Jüdische Flüchtlinge waren damals nicht tragbar. Wer sind die nächsten nicht tragbaren, auch wenn sie an Leib und Leben gefährdet sind?

Sie haben gesagt, wir hätten Türen geöffnet, indem wir frauenspezifische Gründe für Frauenflüchtlinge geltend gemacht oder besonderen Schutz für Gewaltflüchtlinge verlangt hätten. Wir haben Frauen- und Gewaltflüchtlingen endlich einen eigenen Status und besonderen Schutz zuerkannt. Das hat nichts, aber auch gar nichts mit einer steigenden Anzahl von Flüchtlingen zu tun; das hat auch nichts mit Türöffnen zu tun, sondern das hat mit Gerechtigkeit zu tun.

Mit Ihrem Antrag, Herr Fehr, nehmen Sie die Forderungen der damaligen Initiative der Schweizer Demokraten auf, die

vom Parlament als ungültig erklärt wurde, eben gerade deshalb, weil das Non-refoulement-Prinzip verletzt worden wäre. Das spricht Bände und sagt genug.

Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag Fehr Hans zu Artikel 112 Absatz 1bis abzulehnen.

**Schlüer Ulrich (V, ZH):** Frau Vermot, Sie haben in Ihren Ausführungen gesagt, die jüdischen Flüchtlinge hätten im Zweiten Weltkrieg keine Aufnahme in der Schweiz gefunden.

Können Sie mir sagen, welches Land während des Zweiten Weltkrieges in absoluten Zahlen mehr jüdische Flüchtlinge aufgenommen hat als die Schweiz?

**Vermot Ruth-Gaby (S, BE):** Es geht nicht darum, wer mehr getan hat, sondern darum, dass wir das Richtige nicht getan haben und dass wir leider sehr viele Flüchtlinge abgewiesen und damit in den Tod geschickt haben.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** Au nom de la majorité de la commission, je vous invite à repousser les trois propositions qui nous sont faites et à vous en tenir au texte tel qu'il est ressorti des délibérations de la commission, et qui correspond aussi pour l'essentiel au projet du Conseil fédéral.

Tout d'abord, l'article 112 reprend le droit actuel, notamment en attribuant une compétence générale à la Confédération en matière de séjour et d'établissement des étrangers. Il faut souligner aussi qu'en la matière, nous ne sommes pas absolument libres, mais que nous sommes tenus de respecter les engagements internationaux que nous avons pris à ce sujet. La commission, avec le Conseil des Etats, estime toutefois qu'à l'alinéa 2, il n'est pas nécessaire de mentionner le Conseil fédéral, et préfère dire que «les étrangers qui menacent la sécurité du pays peuvent être expulsés de Suisse».

Les deux propositions de minorité I et II vont nettement au-delà de la situation actuelle. La minorité I voudrait définir sous quelles conditions on peut accorder l'asile. En mettant des conditions notamment concernant les possibilités d'assumer l'arrivée des réfugiés, la minorité I va au-delà du statu quo, puisqu'elle veut fixer une limite au niveau constitutionnel. Clairement, cette position va au-delà de notre pratique actuelle et va aussi au-delà de la constitution actuelle. Sans doute M. Fehr essaie-t-il d'introduire par la bande un élément qui va dans la direction que défend son organisation.

Je vous invite donc à rejeter cette proposition de minorité I. Le même argument est valable pour la proposition de minorité II qui voudrait, pour ce qui est de l'expulsion des étrangers «qui menacent la sécurité du pays», changer la formulation potestative en une formule impérative. Là encore, ce serait une formulation trop intransigeante qui ne permettrait pas de tenir compte, avec une certaine flexibilité, des situations réelles. Vous savez que parfois il n'est même pas possible, simplement pour des raisons pratiques, d'expulser quelqu'un. La formulation telle que le Conseil fédéral et la majorité de la commission l'ont prévue correspond exactement à la pratique actuelle.

Enfin, en ce qui concerne la proposition Hubmann, elle n'était pas encore disponible en commission et n'a donc pas pu être discutée. Néanmoins, je vous invite à ne pas l'adopter puisque, là aussi, on peut dire qu'elle va en tout cas au-delà des textes actuels, et il ne faut pas surcharger maintenant le texte.

Je vous invite donc, dans un sens comme dans l'autre, à vous en tenir à la version actuelle.

**Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin:** Die Minderheit I möchte mit einem neuen Absatz 1bis die Gewährung von Asyl an die Bedingung knüpfen, dass dies für unser Land «tragbar» ist. Dies wäre sowohl eine Änderung der geltenden Verfassung als auch des Völkerrechts und ginge daher über die Nachführung hinaus. Zudem ist festzuhalten, dass der Begriff «tragbar» wohl kaum ein praktikabler rechtlicher Begriff ist. Die Mehrheit hält dafür, dass dieser Antrag ein Rück-

schritt hinter das geltende Verfassungsrecht wäre und hat ihn mit 26 zu 5 Stimmen bei 5 Enthaltungen abgelehnt.

Die Minderheit II möchte zudem Absatz 2 verstärken und den Bund verpflichten, Ausländer und Ausländerinnen aus der Schweiz auszuweisen, wenn sie die Sicherheit des Landes gefährden. Auch dieser Antrag entspricht keinesfalls der Nachführung. Er ist mit 28 zu 4 Stimmen bei 4 Enthaltungen ebenfalls abgelehnt worden.

Frau Hubmann möchte mit ihrem Antrag den Bund verpflichten, die soziale und berufliche Integration der Ausländerinnen und Ausländer zu fördern. Ihre Kommission hat diese Frage nicht diskutiert, weil ihr der Antrag nicht vorgelegen hat. Das Anliegen ist bisher im Rahmen der Revision des Asylgesetzes diskutiert worden. Wir werden uns im Rahmen der Differenzvereinbarung des Asylgesetzes während dieser Session noch einmal damit befassen. Es stellt sich die Frage, ob dieser – in der Sache wichtige und richtige – Grundsatz tatsächlich verfassungswürdig ist und nicht besser im entsprechenden Gesetz verankert werden sollte. Er würde auf jeden Fall die Nachführung belasten.

Aus diesem Grund ist der Antrag Hubmann abzulehnen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Zunächst möchte ich zuhänden der Materialien festgehalten haben, dass die redaktionelle Änderung, die der Ständerat und Ihre Kommission vorgenommen haben, keinerlei Beschränkung der heute geltenden Ausweisungsgründe bedeutet und dass Absatz 2 nicht als Einschränkung der Gesetzgebungskompetenz gemäss Absatz 1 zu verstehen ist. Man hat diese redaktionelle Änderung aus rein formalen Gründen vorgenommen, weil es im Kompetenzteil nicht üblich ist, die zuständige Behörde zu nennen.

Was die Minderheitsanträge anbelangt, so verlangt die Minderheit I eine zweifache Einschränkung im Asylbereich: Zum einen soll die Schweiz nur noch Asyl gewähren, «soweit es für das Land tragbar ist». Asyl sollen zudem nur jene Personen erhalten, die an Leib und Leben gefährdet sind. Damit würde der heute massgebende Flüchtlingsbegriff über die Verfassung eingeschränkt. Wir möchten Sie daher ersuchen, diesen Antrag aus den genannten Gründen abzulehnen.

Die Minderheit II beantragt in bezug auf Absatz 2, die Ausweisung von Ausländerinnen und Ausländern, die die Sicherheit des Landes gefährden, zwingend vorzusehen. Auch diese zwingende Vorschrift stösst sich am Non-refoulement-Prinzip. Denn: Wenn bei jemandem tatsächlich die konkrete Gefahr der Folter oder sogar des Todes besteht, dann kann eine zwingende Ausweisung nicht in Frage kommen. Wir müssen daher hier die nötige Flexibilität haben – deshalb die Kann- und nicht die Muss-Vorschrift.

Schliesslich zum Antrag Hubmann. Frau Hubmann möchte ein wichtiges Ziel der schweizerischen Ausländerpolitik auf Verfassungsstufe festschreiben, nämlich das Ziel der Integration der Ausländerinnen und Ausländer, die in unserem Land ein Bleiberecht haben. Wir verfolgen materiell das gleiche Ziel, indem wir Ihnen bei der Revision des Anag einen entsprechenden Artikel vorschlagen, der in Ihrem Rat bisher leider an der Ausgabenbremse gescheitert ist. Ich hoffe sehr, dass dieser Artikel in dieser Session jetzt doch noch auch von Ihrem Rat angenommen wird, nachdem der Ständerat ganz klar – einstimmig – Festhalten beschlossen hat.

Demgegenüber erschien es uns nicht zweckmässig, dieses eine Ziel auf Verfassungsstufe zu heben. Die Ausländerpolitik verfolgt ja auch noch andere Ziele, beispielsweise dasjenige eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und der ausländischen Wohnbevölkerung; da müsste man natürlich alle Ziele der Ausländerpolitik in die Verfassung aufnehmen. Das gäbe aber wieder zuwenig Flexibilität in konkreten Situationen. Deswegen hofft der Bundesrat, dass der Integrationsartikel im Anag wirklich noch in dieser Session angenommen wird. Er ist aber der Meinung, dass es nicht opportun wäre, dieses eine Ziel im Unterschied zu anderen auf Verfassungsstufe zu heben.

Deshalb empfehle ich Ihnen, den Antrag Hubmann abzulehnen.

*Art. 112 Abs. 1, 1bis – Art. 112 al. 1, 1bis*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit 123 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit I 25 Stimmen

*Art. 112 Abs. 2 – Art. 112 al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit 121 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit II 32 Stimmen

*Art. 112a*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Hubmann 67 Stimmen  
Dagegen 88 Stimmen

**Art. 113–116**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 117**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Deiss Joseph** (C, FR), rapporteur: A la suite de la votation populaire de dimanche dernier et de l'acceptation de l'article 24 des dispositions transitoires instituant des mesures visant à équilibrer le budget se pose la question de l'intégration de cet article constitutionnel au sein de la constitution révisée. Le problème en soi n'existe pas puisque dans le message déjà, le Conseil fédéral avait indiqué que les modifications qui surviendraient avant la fin des travaux des Chambres fédérales pourraient être intégrées en cours de procédure.

Il se pose tout juste un problème pratique, c'est-à-dire de savoir quand nous voulons inscrire ce nouveau texte dans la constitution, et de vérifier si des adaptations rédactionnelles sont requises. Je vous propose aujourd'hui d'adopter l'article 117 du projet – qui serait une place possible, mais il y en a d'autres, notamment les dispositions transitoires – et le reste de cette partie A1 sans tenir compte du nouvel article constitutionnel, de telle sorte que nous puissions procéder aujourd'hui encore au vote sur l'ensemble, condition nécessaire pour que le Conseil des Etats puisse commencer, pendant cette session, l'élimination des divergences. Cela ne veut pas dire que la question sera oubliée: mercredi déjà, la commission du Conseil des Etats va siéger pour préparer l'élimination des divergences sur la partie A1, afin de pouvoir traiter cela la dernière semaine de session. Donc, dès mercredi, lorsqu'on aura les résultats des délibérations de la commission du Conseil des Etats, nous saurons de quelle manière cet article pourrait être intégré.

Je vous invite donc aujourd'hui à mener les délibérations, sans tenir compte de ces modifications qu'il n'était matériellement pas possible d'apporter pour aujourd'hui, et de procéder au vote sur l'ensemble, sachant que le Conseil des Etats, Conseil prioritaire d'ailleurs pour cette partie, aura été saisi des propositions de sa commission.

**Präsident:** Der Rat nimmt Kenntnis davon, dass im Verlauf der Differenzvereinbarung bei Artikel 117 das gestern beschlossene «Haushaltziel 2001» noch eingeführt werden wird.

**Schluer Ulrich** (V, ZH): Die Minderheit unterbreitet Ihnen bei Artikel 117 materiell den gleichen Antrag wie bereits bei Artikel 91. Bei Artikel 91, als es um die Konjunkturpolitik ging, glaubten einige in diesem Rat, unter diesem Titel sei der Sparauftrag nicht am richtigen Platz untergebracht. So gebe ich all jenen, die damals Zweifel hatten, jetzt Gelegenheit, den Sparauftrag am richtigen Ort unterzubringen. Hier, bezüglich Artikel 117, sollte sich jetzt eine breite Mehrheit finden lassen, wenn die damaligen Beteuerungen tatsächlich Gül-

tigkeit haben. Was will die Minderheit mit ihrem Antrag, der von der SVP-Fraktion geschlossen unterstützt wird? Sie will angesichts einer Bundesschuld von über 100 Milliarden Franken festhalten, dass eine ausgeglichene Haushaltsführung nicht nur «im Prinzip» erforderlich ist, sondern dass Bundesrat und Parlament alljährlich auf ausgeglichene Haushaltsführung zu verpflichten sind, also im Budget keine Defizite vorlegen dürfen. Ebenso ist die Bundesschuld nicht bloss «im Prinzip» abzutragen, sondern sie ist angesichts des bestehenden Schuldenbergs ohne Wenn und Aber abzutragen. Es stellt sich die Kernfrage, die nach dem Abstimmungstag von gestern mindestens in politischer Hinsicht zu stellen ist: Ist es uns eigentlich ernst damit, die Haushaltsführung sparsam zu gestalten? Oder geht es nur wieder darum, eine flexible Formulierung zu finden, die dann letzten Endes eine Ausrede ist, um mit dem bestehenden, seit Jahren anhaltenden Ausgabenschlendrian fortzufahren?

Es stellt sich aber auch die Frage: Welche Rolle spielt, welches Grundrecht besitzt eigentlich der Souverän angesichts der Ausgabenpraxis, die vom Bundesrat und leider oft auch vom Parlament in diesem Lande zur Tatsache erhoben wird? Der Souverän hat zweifellos das Recht – das ist unbestritten –, die Einnahmen des Bundes zu bestimmen. Indem er die Einnahmen bestimmt, bestimmt er ohne jeden Zweifel auch die Obergrenze, welche dem Bundesrat und dem Parlament für die Ausgaben zur Verfügung steht. Das ist ein Grundsatz, und diesem Grundsatz ist in einer dem Willen des Souveräns entsprechenden Nachführung der Verfassung endlich Rechnung zu tragen. Das Grundrecht des Bürgers geht auch dahin, die Behörden dazu zu verpflichten, mit den Geldmitteln, die die Steuerzahler, Bürgerinnen und Bürger, zur Verfügung stellen, auszukommen und damit die Staatspflichten zu erfüllen.

Das ist zweifellos uneingeschränkt geltendes Verfassungsrecht, allerdings unbequemes Verfassungsrecht und – um das auch festzuhalten – allzuoft nicht respektiertes Verfassungsrecht. Es ist also im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung dem Souverän endlich das Gewicht beizumessen, das ihm gebührt.

Wenn diese Totalrevision, diese Nachführung, nur dazu verwendet wird, neue Vorwände zu schaffen, damit der Ausgabenschlendrian weitergeführt werden kann, dann ist diese Verfassung vor dem Souverän letzten Endes nichts wert. Das ist eine Feststellung, die angesichts der Ausgabenentwicklung, angesichts der Lage der Bundesfinanzen anzubringen ist. Es geht darum, ob wir den Steuerzahler endlich respektieren oder uns weiterhin über ihn hinwegsetzen.

Nun wird der Einwand kommen, es gebe immer Notfälle und man müsse flexibel sein, dem Bund die Möglichkeit geben, die Ausgaben zu erhöhen. Gut, aber weshalb gibt es nicht auch das Umgekehrte? Ist unser Denken in finanzpolitischen Belangen bereits so krank, dass wir nicht mehr auf die Idee kommen, man könnte in guten Zeiten auch einmal die Steuern senken, damit man allenfalls in schlechten Zeiten einen gewissen Spielraum hätte, die Steuern nach oben anzupassen, um Notmassnahmen zu treffen? Warum wird diese Frage in diesem Land überhaupt nicht mehr gestellt? Von Steuersenkungen kann der Bürger nur träumen! Und er muss zur Kenntnis nehmen, dass er als Individuum betrachtet wird, bei dem in erster Linie abkassiert werden kann und abkassiert wird. Ich bitte Sie, gerade nach dem äusserst klaren Entscheid von gestern, diese Nagelprobe ernst zu nehmen und dem Souverän endlich dieses Recht zuzubilligen und es unverrückbar in der Verfassung festzuschreiben: dass die Einnahmen, die der Souverän gewährt hat, auch als Obergrenze für die Ausgabenpolitik der Behörden verbindlich werden.

**Jans Armin (S, ZG):** Ich spreche zum Antrag Schlüer, der soeben begründet worden ist. Diese Minderheit möchte den Bundeshaushalt jedes Jahr ausgleichen, nicht auf Dauer und ohne Rücksicht auf die jeweilige Wirtschaftslage. Damit würde dem Bund eine antizyklische Haushaltspolitik via Verfassung grundsätzlich verboten. Herr Schlüer hat das auch noch näher ausgeführt. Kollega Schlüer, Sie haben gesagt, dass der Bund in guten Zeiten sogar noch Steuersenkungen

machen und in schlechten Zeiten die Steuern erhöhen sollte. Das würde die Wirtschaftsschwankungen noch verstärken. Mit anderen Worten: Sie haben sich hier als ein Exponent einer prozyklischen, die Konjunkturschwankungen verschärfenden Haushaltsführung bekannt. Eine prozyklische Haushaltspolitik betreiben seit Jahrzehnten die Kantone und die Gemeinden, wenn ich auf die Konjunktorentwicklung der Schweiz zurückblicke. Der Bund war bisher der einzige, der – nicht stetig, aber doch in der Rezession – zu genügend vielen Gelegenheiten es noch fertiggebracht hat, dagegenzuhalten. Er hat damit Arbeitsplätze gesichert und die Grundlagen für den anschliessenden Aufschwung verbessert. Als Nebenwirkung hat er sich dabei auch die Möglichkeit eröffnet, gewisse Aufträge preisgünstiger zu vergeben, als es sonst möglich gewesen wäre.

Dass der Bund eine antizyklische Haushaltspolitik betreibt, ist grundsätzlich notwendig und sinnvoll. Wir bleiben damit auf der Linie des angesprochenen Artikels 91, in welchem allen öffentlichen Haushalten eine konjunkturgerechte Haushaltspolitik vorgeschrieben wird. Ich hätte in diesem Sinne von Kollega Schlüer eigentlich erwartet, dass er diesen Antrag zurückzieht, weil es sonst unlösbare Widersprüche mit dem genehmigten Artikel 91 gäbe.

Noch ein Wort zum Sparen, zum Haushaltsausgleich ganz grundsätzlich: Herr Schlüer, wir stehen hinter den Ergebnissen des runden Tisches. Wir werden mitmachen, wenn die Sanierung des Bundeshaushaltes auf dieser Grundlage erfolgt. Wir nehmen diese Sache sehr ernst.

Namens der SP-Fraktion möchte ich Ihnen beantragen, die Absätze 1 und 2 gemäss der Fassung von Bundesrat, Kommissionmehrheit und Ständerat zu beschliessen.

**Fritschi Oscar (R, ZH):** Die Minderheit Schlüer will die Grundsätze der Haushaltsführung rigoroser fassen als der Bundesrat. Einnahmen und Ausgaben sind nach dieser Fassung nicht mehr in einem mehrjährigen Zeitraum im Gleichgewicht zu halten, sondern der Ausgleich ist jedes Jahr zu erreichen. Rücksicht auf die Konjunkturlage könnte nicht mehr genommen werden, obwohl das in Artikel 91 Absatz 4 ausdrücklich, in annähernd gleicher Formulierung, gefordert wird und obwohl dort der Abänderungsantrag einer Minderheit Schlüer mit 108 zu 22 Stimmen gescheitert ist.

Rigorese Zielsetzungen in bezug auf die Haushaltsführung stossen bei uns zweifellos auf Sympathien. Doch bei nüchternem Abwägen stellt man fest, dass der Antrag der Minderheit Schlüer den Bund in ein allzu enges Korsett schnüren würde und dass allzuviel Flexibilität verlorengehe.

Ich gebe ein einziges historisches Beispiel: In Herrn Schlüers Zeitung «SchweizerZeit» erschien vor einiger Zeit ein Beitrag, der auf die über eine ausserordentliche Wehranleihe finanzierten Rüstungskäufe in den letzten Jahren vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges hinwies, diese ausserordentlichen Aufwendungen positiv beurteilte und aus der Tatsache der Überzeichnung der Wehranleihe durch die schweizerische Bevölkerung – zu Recht wohl – den Schluss zog, in der schweizerischen Bevölkerung habe Abwehrwillen und nicht Anpassertum überwogen. Solche durch die Notwendigkeiten der augenblicklichen Lage diktierten Mehraufwendungen würden indessen durch den Antrag der Minderheit Schlüer verhindert.

Vom historischen Beispiel zurück zur Moderne: Eine konstante Investitionspolitik oder eine antizyklische Konjunkturpolitik wären nicht mehr möglich. Darum muss man wohl sagen, dass wir bei allem Sinn für haushälterisches Verhalten auch dem Staat, der Regierung und dem Parlament für die Gestaltung der Politik genügend Handlungsspielraum lassen müssen. Wir dürfen nicht von vornherein annehmen, ein solcher Handlungsspielraum werde zwangsläufig auf negative Weise ausgenützt.

Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen deshalb, der Mehrheit zu folgen und den Antrag der Minderheit Schlüer abzulehnen.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** Contrairement à l'avis exprimé par M. Schlüer au nom de la minorité, j'espère que, parmi les 108 personnes qui ont rejeté sa proposition à l'arti-

cle 91, peu changeront d'avis. Je rappelle que nous discutons une deuxième fois une proposition qui a été rejetée par 108 voix contre 22, et qui voudrait introduire une discipline budgétaire stricte pratiquement d'année en année. C'est illusoire et économiquement incompréhensible, puisque l'on sait que même dans les affaires on peut procéder par l'épargne, mais aussi par de l'endettement. Economiquement, les solutions ne sont pas aussi évidentes que veut nous le faire croire M. Schlüer.

Pour ces raisons de fond, qui étaient déjà évoquées lors de l'examen de l'article conjoncturel, je vous invite à rejeter la proposition de minorité. Il y a toutefois depuis hier une nouvelle raison de s'opposer à son amendement: tout simplement parce que nous avons un nouvel article 24 dans les dispositions transitoires de notre constitution, qui règle cette question d'une manière plus précise, sans aller aussi loin que la proposition de minorité Schlüer le voudrait. Il n'y aurait aucun sens aujourd'hui à accepter cette proposition, à un moment où le peuple et les cantons viennent d'accepter un article constitutionnel sur ce sujet.

**Vallender Dorle (R, AR),** Berichterstatterin: Der Antrag der Minderheit Schlüer zu Absatz 1 ist zu eng formuliert und durch die Abstimmung von gestern («Haushaltziel 2001») überholt. Das heisst also, die Kommission hätte Ihnen ohnehin empfohlen, den Antrag Schlüer abzulehnen; nach dem Abstimmungssonntag ist dies um so mehr der Fall.

Die Minderheit Schlüer zum Absatz 2 will zudem die Verpflichtung des Bundes streichen, bei seiner Haushaltsführung auf die Wirtschaftslage Rücksicht nehmen zu müssen. Die heutigen Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften gehen aber gerade davon aus, dass die verstetigte Investitionspolitik des Bundes die bessere Konjunkturpolitik ist. Das Drosseln der öffentlichen Investitionen in Zeiten der Rezession ist schädlich, da es die rezessiven Tendenzen vor allem der Baubranche vorab noch verstärkt. Über die Multiplikatorwirkung werden davon auch andere Branchen in Mitleidenschaft gezogen.

Ihre Kommission empfiehlt Ihnen daher, mit 26 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen, den Antrag der Minderheit Schlüer abzulehnen.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Der Bundesrat beantragt Ihnen die Ablehnung des Minderheitsantrages Schlüer, vor allem wegen der Streichung des zweiten Satzes von Artikel 42bis der geltenden Verfassung, der in Artikel 117 wiederaufgenommen wird. Dieser hält ganz klar fest: «Dabei ist auf die Lage der Wirtschaft Rücksicht zu nehmen.» Es kann nicht angehen, im Rahmen der Nachführung diesen Satz einfach herauszustreichen. Das kann man vor allem nicht mit Berufung auf das gestrige Abstimmungsergebnis tun, denn auch das «Haushaltziel 2001» enthält eine entsprechende Flexibilitätsklausel, die es erlaubt, dass auf die wirtschaftliche Lage in einem gewissen Rahmen Rücksicht genommen werden kann. Das sind die Gründe, weshalb wir Ihnen empfehlen, der Mehrheit und dem Bundesrat zuzustimmen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	105 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	21 Stimmen

#### Art. 118

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

#### Art. 119

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Maury Pasquier** Liliane (S, GE): Pour fonder la proposition de minorité I que vous trouvez à l'article 119 alinéa 1er, il suffit de se rapporter à l'article 41ter alinéa 5 de l'actuelle Constitution fédérale. En effet, cet alinéa dit: «L'assujettissement

commence au plus tôt lorsque le revenu net atteint 9700 francs pour les célibataires et 12 200 francs pour les personnes mariées.» C'est bien la preuve que la proposition que je vous fais est tout à fait conforme au principe qui vous est cher de la mise à jour et que s'il est admissible de penser que les montants minimums fixés dans la constitution trouveraient leur place dans la loi, en revanche, le principe même de fixer un revenu minimum net en dessous duquel l'impôt n'est pas perçu correspond bien à la mise à jour. Si vous ne donnez pas suite à ma proposition de minorité, nous devons bien constater que, finalement, cette réforme de la Constitution fédérale, plus qu'une mise à jour, attende toujours aux intérêts des plus petits, qu'il s'agisse de protection des locataires ou, comme ici, de personnes avec des revenus très faibles. Je vous remercie donc d'adopter la proposition de minorité I.

**Detting Toni (R, SZ):** In der Tat handelt es sich um ein anderes Konzept, und ich begründe deshalb die vier Minderheitsanträge zusammen. Es geht einzig und allein um die Frage, ob die zeitliche Befristung der geltenden Finanzordnung für die beiden wichtigsten Steuern des Bundes, nämlich für die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer, lediglich in den Übergangsbestimmungen – so will es die Mehrheit – oder im Hauptteil der Verfassung – so will es die Minderheit – verankert werden soll.

In der geltenden Verfassung sind zwei Elemente, nämlich die Höchstsätze und die zeitliche Befristung der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer, zwei unverrückbare Eckpfeiler. Sie gehören auch deshalb in den Hauptteil der Verfassung, weil für eine allfällige Änderung die Zustimmung von Volk und Ständen notwendig ist. In der von Volk und Ständen im Jahre 1993 angenommenen Finanzordnung sind denn die beiden Eckpfeiler auch im Hauptteil festgeschrieben.

In den Artikeln 119 und 121 der nachgeführten Verfassung sind nun die Höchstsätze für die direkte Bundessteuer sowie für die Mehrwertsteuer weiterhin verankert. Das ist richtig, und dem ist zuzustimmen, obwohl die Höchstsätze in der Verfassung auf den ersten Blick etwas exotisch anmuten mögen. Nur so bleiben die Volksrechte, nämlich die erforderliche Zustimmung von Volk und Ständen, in allen Teilen gewahrt.

Dagegen erstaunt, dass die von der Dauer her zwar unbestrittene Gültigkeit der Steuerordnung – bis Ende 2006 – nur mehr in den Übergangsbestimmungen und nicht mehr im Hauptteil der Verfassung figuriert. Demgegenüber sieht die geltende Verfassung in Artikel 41ter Absatz 2 die Befristung für beide Steuern im ordentlichen Teil vor. In der Kommission hat die Verwaltung die Verbannung der Befristung in die Übergangsbestimmungen zur Hauptsache rechtstechnisch und ästhetisch begründet: Das sei eine «elegante Lösung». Indes wird in der Botschaft auf den Seiten 348 und 351 auch klar ausgeführt, dass die diesbezügliche Übergangsbestimmung Ende 2006 einfach dahinfalle!

Damit würde jedoch die Befristung dauernd wegfallen, und die beiden Steuern könnten unbefristet erhoben werden. Dieser Transfer der Befristung der beiden wichtigsten Steuerarten vom Hauptteil – also die bisherige Regelung – in die Übergangsbestimmung ist daher nicht nur eine Reverenz an die Eleganz der Verfassung, wie es die Verwaltung wahrhaben will; sie bedeutet vielmehr eine Neuerung oder eine Ritzung des Nachführungskonzeptes.

Zwar ist es richtig, dass die beiden wichtigsten Steuern nach der Vorlage des Bundesrates ebenfalls bis Ende 2006 befristet sind und nur so lange erhoben werden dürfen. Indessen stellt sich die Frage, was nachher mit der Befristung der Finanzordnung passiert. Ab 2007 fällt gemäss Fassung des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit die Befristung offenbar automatisch dahin und bildet nicht mehr Gegenstand einer neuen Finanzordnung. Gerade das wollen wir jedoch vermeiden.

Es gehört in der Schweiz zur Tradition, dass sich Volk und Stände nicht nur zu den Höchstsätzen, sondern auch zur Befristung aussprechen können. Nur wenn wir die Befristung im Hauptteil der Verfassung belassen – nämlich analog der geltenden Bestimmung von Artikel 41ter Bundesverfassung –,

ist gewährleistet, dass die Befristung auch bei Ablauf der geltenden Ordnung, also nach 2006, wieder diskutiert und von Volk und Ständen neu festgelegt wird.

Aus dieser eminent wichtigen politischen Optik ersuche ich Sie, am Status quo festzuhalten und die Befristung der geltenden Finanzordnung im Haupttext festzuschreiben.

Ich bitte Sie, zwecks Wahrung der geltenden Ordnung meinen diesbezüglichen Minderheitsanträgen in den genannten Artikeln zuzustimmen; vor allem bitte ich aber auch Herrn Bundesrat Koller, in diesem Fall ebenfalls das Nachführungskonzept zu übernehmen und die Plazierung der Befristung im Hauptteil zu befürworten.

**Ostermann Roland (G, VD):** La portée de la proposition de minorité I est à nos yeux plus psychologique que pratique. Le groupe des Verts est partagé. Pour une fois donc, notre groupe ne guidera pas la réflexion de notre Conseil, il ne contribuera qu'à l'alimenter!

Il y a ceux qui pensent judicieux de décréter qu'il est inutile d'assujettir à l'impôt fédéral ceux qui de toute façon ne pourraient s'en acquitter. Ils verraient dans cet assujettissement une contrainte administrative aveugle, stérile et coûteuse.

Les autres, dont je fais partie, pensent d'abord que l'allègement administratif est illusoire, puisque la taxation se fonde sur une déclaration cantonale. Qu'ensuite, il n'est pas faux de prévoir constitutionnellement que chacun est assujéti à l'impôt. Il y a là quelque chose de profondément républicain, à condition bien sûr qu'on ajoute que chacun est taxé selon ses moyens. A leurs yeux, il incombe à la loi de fixer des taux raisonnables, voire symboliques, et de prévoir les cas où la perception est abandonnée, conformément à la doctrine du Tribunal fédéral qui admet que l'impôt ne peut être levé lorsque sa perception ferait passer les revenus nets de l'assujéti au-dessous du minimum vital.

Il ne faut en outre pas oublier qu'il est souvent proposé qu'une information, si ce n'est une aide automatique, soit apportée à ceux dont la déclaration d'impôts montre qu'ils pourraient bénéficier d'une aide sociale.

L'idéal serait évidemment que chacun ait les moyens de payer beaucoup d'impôts. A défaut, on peut se demander si, psychologiquement, il ne serait pas sain que chacun paie au moins un franc symbolique d'impôts. Cela permettrait à tout un chacun de se défouler en râlant contre le mauvais usage qu'«ils» font de ses impôts.

Encore une fois, nous sommes partagés sur les effets psychologiques et matériels des propositions de majorité et de minorité. Faut-il agir au niveau de l'assujettissement ou à celui de la taxation? Tel est le dilemme que notre groupe n'a pu résoudre. Mais cette indécision ne cache certainement pas le désir de préteriter les plus démunis de nos concitoyens.

**Leuba Jean-François (L, VD):** En ce qui concerne la proposition de minorité I (Maury Pasquier), les considérations de M. Ostermann étaient si excellentes qu'il y a peu de choses à y ajouter. C'est véritablement une question de principe, et nous croyons, en adoptant l'entier des considérations de M. Ostermann, qu'il faut suivre ici la majorité de la commission et repousser la proposition de minorité I, sans du tout se prononcer sur le fait qu'évidemment, comme l'a dit le Tribunal fédéral, il ne faut pas que le prélèvement de l'impôt fasse tomber un contribuable en dessous du minimum vital. Ça, ça nous paraît tout à fait évident.

J'aimerais intervenir plutôt sur la proposition de minorité II (Dettling), en disant que nous sommes, comme souvent, d'accord avec M. Dettling sur le fait que, de toute manière, le prélèvement de l'impôt fédéral direct comme celui de la taxe sur la valeur ajoutée doivent être limités dans le temps. Sur ce point-là, nous n'avons pas de divergence et pour nous, c'est un élément fondamental que cette limitation dans le temps existe. La question est de savoir où on l'inscrit. C'est celle que pose M. Dettling. Or, il paraît assez évident que si vous avez une limite temporelle à une disposition, cette limite doit figurer dans les dispositions transitoires et non dans le texte même de la constitution. La question que soulève M. Dettling est aussi de savoir où l'on a la meilleure chance,

lors de son remplacement, d'avoir de nouveau une disposition limitée dans le temps. Nous disons que c'est précisément dans les dispositions transitoires qu'on a le plus de chances. Si l'on réintroduit la disposition en question dans les dispositions transitoires, on sera bien obligé de la remplacer par une disposition qui sera aussi limitée dans le temps. Ce qui ne serait pas le cas si on l'inscrivait dans le corps même de la constitution.

Par conséquent, nous vous proposons de rejeter la proposition de minorité II, en ajoutant ceci: il semblerait encore à M. Dettling qu'une disposition qui figure dans les dispositions transitoires a moins de valeur qu'une disposition qui figure dans le texte même de la constitution. C'est une illusion! Les dispositions transitoires ont la même force que les dispositions du corps de la constitution. Elles figurent simplement à un autre endroit, c'est-à-dire à un endroit où l'on place les dispositions qui n'ont pas une durée indéterminée. Et par conséquent – il me semble que M. de La Palice l'aurait aussi dit –, une disposition qui est limitée dans le temps trouve sa place dans les dispositions transitoires.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** La proposition de minorité I (Maury Pasquier) voudrait, en se prévalant des libellés actuels, inscrire un revenu minimum en dessous duquel aucune imposition n'est possible. La majorité de la commission vous invite à ne pas la suivre.

En effet, se référer à la mise à jour revient à ne prendre qu'une partie de l'exercice que nous faisons actuellement. Il faut bien se rappeler que notre constitution, à l'heure actuelle, non seulement est une constitution, mais en même temps renferme plusieurs lois fiscales dans tous les détails ou presque que cela comporte.

L'un des objectifs de cette révision constitutionnelle est aussi d'enlever de la constitution ce qui a rang de disposition de loi. D'autre part, on peut rassurer Mme Maury Pasquier dans la mesure où son souci, tout à fait légitime, est déjà contenu dans notre projet à l'article 118 qui prescrit que l'imposition doit se faire en vertu du principe de la «capacité économique». Et il existe suffisamment de jurisprudence sur la question pour savoir ce qu'est la capacité économique! Prendre un élément ici serait peut-être même réduire la portée de cette disposition générale contenue à l'article 118.

Je vous invite donc, avec la majorité de la commission, à rejeter la proposition de minorité I.

En ce qui concerne la proposition de minorité II (Dettling) touchant à la limitation dans le temps de l'impôt fédéral direct – 2006 en vertu des dispositions actuelles –, tout le monde est d'accord pour maintenir cette disposition. Je voudrais, là aussi, m'inscrire en faux lorsque M. Dettling parle de «Verbannung in die Übergangsbestimmungen». Il n'y a pas de bannissement: toutes les dispositions constitutionnelles, où qu'elles figurent, ont la même portée, la même valeur juridique. Donc, vous n'avez rien à craindre de ce côté. La majorité de la commission, par 22 voix contre 8, estime, comme l'a indiqué M. Leuba, qu'une disposition limitée dans le temps est une disposition transitoire et doit logiquement figurer au niveau des dispositions transitoires.

Pour ces raisons, la majorité de la commission a opté pour la version qu'elle vous soumet et je vous invite, en son nom, à l'adopter.

**Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin:** Die Minderheit I will sicherstellen, dass die Steuerpflicht bei natürlichen Personen erst ab einem gewissen Nettoeinkommen beginnt. Der entsprechende Antrag wurde in der Kommission mit 24 zu 9 Stimmen abgelehnt. Die Mehrheit ist der Überzeugung, dass der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit dieses sozialpolitische Anliegen in Artikel 118 Absatz 1bis bereits abdeckt. Das Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit muss in diesem Sinne nämlich nicht nur von jeder Ebene einzeln, sondern für das Ausmass der gesamten Belastung eines einzelnen Steuersubjektes durch alle Ebenen beachtet und erfüllt werden. Damit wird das Anliegen von Frau Maury Pasquier erfüllt, und damit ist auch der Antrag der Minderheit I überflüssig.

Die Minderheit II möchte, dass die Befristung der Finanzordnung bis zum Jahre 2006 nicht in den Übergangsbestimmungen plaziert wird, sondern direkt bei den spezifischen Artikeln selber steht. Das ist auch in der geltenden Verfassung der Fall. Die Mehrheit der Kommission liess sich davon überzeugen, dass mit diesem Transfer – oder in der Terminologie Dettling: mit der «Verbannung» der Geltungsdauer in die Übergangsbestimmungen – keine materielle Änderung der Finanzordnung angestrebt wird. Verfassungsästhetische Überlegungen gebieten es vielmehr, befristete Bestimmungen aus dem Haupttext herauszunehmen. Es ist ohne Zweifel so, dass den Übergangsbestimmungen die gleiche normative Kraft zukommt wie den Artikeln im Haupttext und dass die Frage der Verlängerung der Bundesfinanzordnung vor Ablauf des Jahres 2006 wieder diskutiert werden muss. Wenn das nicht der Fall wäre, würden die Bestimmungen im Haupttext nach Ablauf dieser Frist gegenstandslos. Ihre Kommission lehnte den zum Antrag der Minderheit II gewordenen Antrag daher mit 22 zu 8 Stimmen ab.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Artikel 119 entspricht Artikel 41ter der geltenden Bundesverfassung, soweit die direkte Bundessteuer betroffen ist. Wir haben uns dabei um umfassende Nachführung bemüht. So haben wir aus gutem Grund, Herr Dettling, auch die Steuersätze hier bewusst wiederaufgenommen. Was nun die Minderheitsanträge anbelangt: Ich gebe zu, Frau Maury Pasquier, wir haben diese Mindestvorschriften in der nachgeführten Verfassung nicht aufgenommen. Warum? Wir sind der Meinung, dass das eine Selbstverständlichkeit ist. Dass die Steuerpflicht erst ab einem gewissen Nettoeinkommen beginnt, ist genauso selbstverständlich wie die Aussage, dass diese Grenze im Gesetz zu regeln sei. Die Steuerpflicht beginnt heute bei der direkten Bundessteuer bei 11 600 Franken steuerbarem Einkommen für Ledige und bei 22 600 Franken für Verheiratete und Alleinerziehende. Das steuerbare Einkommen ist im übrigen tiefer als das von Ihnen beantragte Nettoeinkommen, denn von diesem können sämtliche Gewinnungskosten und Sozialabzüge abgezogen werden. Im übrigen haben wir auch in der Botschaft darauf hingewiesen, dass das Grundrecht, wonach das Existenzminimum nicht besteuert werden kann, es dem Gesetzgeber verbietet, unter einer gewissen Einkommensgrenze Steuern einzuführen. Deshalb fanden wir diese Nachführung nicht mehr nötig und haben von ihr Abstand genommen. Zum Antrag der Minderheit Dettling: Herr Dettling hat sich auf die Botschaft berufen, auf Seite 348, wo wir diese Übergangsbestimmung ansprechen. Der ganze Passus, Herr Dettling, lautet aber wie folgt: «Die Kompetenz zur Erhebung der direkten Bundessteuer ist auf zwölf Jahre begrenzt, zurzeit bis Ende 2006. Die Bestimmung fällt auf diesen Zeitpunkt dahin.» Gemeint ist damit natürlich die Erhebungskompetenz. Das ist in der Übergangsbestimmung übrigens auch ganz klar festgehalten, sowohl in bezug auf die Einkommenssteuer wie in bezug auf die Mehrwertsteuer. Aus diesem Grund besteht materiell vollständige Klarheit. Der Bundesrat und die Verwaltung sind nie so machiavellistisch, dass wir meinen würden, wir könnten die Begrenzung der geltenden Bundessteuer auf diesem Weg kalt ausschalten. Sie dürfen also beruhigt sein, wenn diese Begrenzung jetzt in der Übergangsbestimmung bleibt.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	93 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	58 Stimmen

Abs. 2–4 – Al. 2–4

Angenommen – Adopté

Abs. 5 – Al. 5

**Präsident:** Die folgende Abstimmung gilt auch für Artikel 121 Absatz 4 und hat Auswirkungen auf Artikel 185 Ziffern 9 und 10 der Übergangsbestimmungen.

*Namentliche Abstimmung*

*Vote nominatif*

(Ref.: 2043)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäuml, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, Columberg, David, de Dardel, Deiss, Dormann, Ducrot, Dünki, Eberhard, Eggly, Engler, Epiney, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Filliez, Gerner, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Heim, Hess Peter, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jutzet, Keller Christine, Kühne, Lachat, Lauper, Leemann, Leu, Leuba, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Ostermann, Pelli, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Sandoz Suzette, Scheurer, Semadeni, Simon, Strahm, Stump, Thanei, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr, Wyss, Zbinden, Ziegler, Zwiggart (89)

*Für den Antrag der Minderheit II stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité II:*

Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Bezola, Blaser, Borer, Bortoluzzi, Bühner, Cavadini Adriano, Christen, Comby, Dettling, Dupraz, Egerszegi, Engelberger, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Fritschi, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Keller Rudolf, Loeb, Maurer, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Nabholz, Oehrli, Rychen, Sandoz Marcel, Schenk, Scherrer Jürg, Schluer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Stucky, Theiler, Tschopp, Tschuppert, Vallerder, Vetterli, Vogel, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler (61)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Friderici, Suter (2)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Antille, Baumberger, Béguelin, Binder, Bircher, Blocher, Bonny, Bosshard, Brunner Toni, Caccia, Dreher, Durrer, Ehrler, Eymann, Fasel, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Gadiet, Giezendanner, Goll, Guisan, Herczog, Hochreutener, Imhof, Jaquet, Jeanprêtre, Kofmel, Kunz, Langenberger, Loretan Otto, Lötscher, Maspoli, Philipona, Pidoux, Pini, Raggenbass, Randegger, Ruckstuhl, Ruf, Schmid Odilo, Speck, Spielmann, Stamm Judith, Steiner, Teuscher, von Allmen, Zapfl (47)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenberger (1)

**Art. 120**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Antrag der sozialdemokratischen Fraktion*

*Abs. 1*

Der Bund legt Grundsätze fest über die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie der Erbschafts- und Schenkungssteuern; er berücksichtigt die Harmonisierungsbestrebungen der Kantone.

*Abs. 2*

Die Harmonisierung erstreckt sich auf Steuerpflicht, Gegenstand und Bemessung der Steuern, Steuertarif, Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht. Die Kantone können die Steuerbelastung innerhalb der bundesrechtlichen Grenzen selbstständig festlegen.

*Abs. 2bis*

Das Existenzminimum bleibt unbesteuert.

**Abs. 3**

Der Bund erlässt Vorschriften gegen die Einräumung ungerichteter steuerlicher Vergünstigungen.

**Antrag Strahm****Abs. 1**

Der Bund regelt die Harmonisierung ....

**Abs. 2**

.... Steuerpflicht, Steuertarife, -sätze und -freibeträge, Gegenstand ....

**Proposition du groupe socialiste****Al. 1**

La Confédération fixe les principes de l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que les droits de succession et les taxes de donation; elle prend en considération les efforts des cantons en matière d'harmonisation.

**Al. 2**

L'harmonisation s'étend à l'assujettissement à l'impôt, à l'objet et à la période de calcul de l'impôt, au tarif de l'impôt, à la procédure et au droit pénal en matière fiscale. Les cantons peuvent fixer, de façon autonome, la charge fiscale dans les limites du droit fédéral.

**Al. 2bis**

Le minimum vital est exonéré d'impôt.

**Al. 3**

La Confédération édicte des dispositions afin de lutter contre l'octroi d'avantages fiscaux injustifiés.

**Proposition Strahm****Al. 1**

La Confédération fixe les principes de l'harmonisation des impôts directs ....

**Al. 2**

.... à l'obligation fiscale, aux tarifs fiscaux, aux taux fiscaux et aux montants exonérés d'impôt, à l'objet et à la période ....

**Gysin Remo (S, BS):** Im Namen der SP-Fraktion beantrage ich Ihnen vier Änderungen in Artikel 120, «Steuerharmonisierung».

In Absatz 1 möchten wir, dass der Bund die Grundsätze für die Harmonisierung nicht nur für die direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden, sondern auch für die Erbschafts- und Schenkungssteuern festlegt. Zu beachten ist also, dass es uns nicht um eine eidgenössische Erbschafts- oder Schenkungssteuer geht, sondern um die schweizerische Harmonisierung. Das ist selbstverständlich kein ur-sozialdemokratisches Begehren. Verschiedene Ratskolleginnen und -kollegen haben dasselbe auch schon verlangt. Ich erinnere an Ständerat Gemperli, der in der Begründung seiner Interpellation vom 8. Oktober 1997 (97.3469) ausführte: «Notwendig erscheint indessen der Einbezug der Erbschafts- und Schenkungssteuern in eine gesamtschweizerische Harmonisierung. Nur so kann sichergestellt werden, dass den Kantonen dieses Steuersubstrat auch erhalten bleibt und nicht in einer ungesunden interkantonalen Konkurrenz zerrieben wird.»

Auch Kollege Hochreutener verlangt in seiner parlamentarischen Initiative «Harmonisierung der Erbschafts- und Schenkungssteuer» (97.459) das gleiche wie wir. Warum wollen wir diese Änderung? Wie sieht denn die heutige Situation aus? Die verfassungsmässige Kompetenz zur Erhebung von Erbschafts- und Schenkungssteuern liegt bei den Kantonen. Das führt zu riesigen Unterschieden in formeller und auch in materieller Hinsicht und schliesslich zu einem nahezu ruinösen Wettbewerb unter den Kantonen. Der Kanton Schwyz erhebt überhaupt keine derartigen Steuern. 11 Kantone erheben solche Steuern für direkte Nachkommen sowie für andere Verwandte, nicht aber für Ehegatten. 7 Kantone verlangen solche Steuern von Ehegatten und von allen anderen Personen. In verschiedenen Kantonen gibt es darüber hinaus Bestrebungen, die Erbschaftssteuer ganz abzuschaffen. Diese unterschiedlichen Regelungen belegen, dass in diesem Bereich nur eine höchst geringe Steuergerechtigkeit

vorhanden ist. Andererseits zeigen alle kantonalen Sparprogramme, dass die vorhandene Steuerquelle erhalten bleiben muss.

Im vergangenen März haben wir an einer Sitzung der WAK erfahren, dass der Bundesrat Bestrebungen zur Vereinheitlichung unterstützt, dass er aber den Weg mit den Kantonen – wie es sich gehört – nochmals erörtern will. Dieser Weg ist nun beschriftet. Das Gespräch zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement und den kantonalen Finanzdirektoren hat am 27. Mai 1998 stattgefunden. Das Ergebnis lässt sich – ich habe mich erkundigt – wie folgt zusammenfassen:

1. Die Kantone bestehen darauf, dass ihnen das Steuersubstrat erhalten bleibt.  
2. Die Kantone anerkennen den Harmonisierungsbedarf. Hiermit, Herr Bundesrat, steht unserem Antrag nichts mehr im Wege.

Zu Absatz 2, der Erweiterung der Harmonisierung um zusätzliche Steuertarife: Hier denken wir an die Festlegung einer Bandbreite durch den Bund. Die Kantone können die Steuerbelastung innerhalb der bundesrechtlichen Grenzen selbstständig festlegen. Dadurch bleibt Wettbewerb zwischen den Kantonen bestehen. Der Kanton Bern hat übrigens eine analoge Regelung.

Schliesslich zu unserem Antrag zu Absatz 2bis: «Das Existenzminimum bleibt unbesteuert». In der Beantwortung der Motion Rechsteiner Paul (97.3288) zur Steuerbefreiung des Existenzminimums machte der Bundesrat letztes Jahr darauf aufmerksam, dass das Bundesgericht seit zwei Jahren ein ungeschriebenes Grundrecht auf Existenzsicherung anerkennt. Wir bewegen uns hier also im Bereich der Nachschreibung. Die Vorschrift, wonach die Ergänzungsleistungen zu AHV und IV steuerfrei sind, ist auch im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vorgesehen.

Ausdrücklich hält der Bundesrat fest: «Denkbar wäre allenfalls eine allgemein gehaltene Vorschrift im StHG, welche die Kantone verpflichtet, sich bei der Steuerberechnung an ein von ihnen zu definierendes Existenzminimum zu halten». Der Bundesrat hat deshalb auch die Motion als Postulat entgegengenommen.

Zu Absatz 3: Wir finden es an der Zeit, dass der Bundesrat Vorschriften gegen die Einräumung ungerechtfertigter steuerlicher Vergünstigungen erlässt und nicht nur erlassen kann. Sie kennen das 1948 abgeschlossene Konkordat. Sie wissen, dass es nun seit 50 Jahren nicht funktioniert, dass der Bund schon lange eingreifen müsste. Nach dieser Erfahrung ist es an der Zeit, dem Bund einen klaren Auftrag zu geben: «Der Bund erlässt Vorschriften ....»

Das sind die Anträge der sozialdemokratischen Fraktion. Ich bitte Sie um Unterstützung.

**Strahm Rudolf (S, BE):** Die Frage der Steuerharmonisierung ist in der Eidgenossenschaft ein zunehmend drückendes Problem. Mein Antrag zu Artikel 120 geht weniger weit als der Antrag der SP-Fraktion, vertreten durch Herrn Gysin Remo. Ich möchte mit meinem Antrag zu den Absätzen 1 und 2 keine Harmonisierung über praktisch alle wichtigen Steuern hinweg, sondern nur eine materielle Harmonisierung der direkten Bundessteuer, und zwar für natürliche und juristische Personen, eine Harmonisierung also der Tarife, der Sätze und der Freibeträge und nichts anderes, nicht auch noch der Schenkungssteuer, Erbschaftssteuer, Strafbestimmungen usw.

Die Kompetenz des Bundes für die materielle Harmonisierung ist ein langjähriges Diskussionsthema. Ich erinnere daran, dass auch frühere Volksinitiativen diese angestrebt haben. Ich glaube, dass heute die Zeit dafür gekommen ist und bei der Angleichung der Steuersätze etwas geschehen muss.

Wir haben zunehmende Einkommensdisparitäten und eine zunehmende Kluft bei der Reichtumsverteilung im Lande. Wenn ich sehe, dass ein verheirateter Steuerpflichtiger mit einem mittleren Einkommen von 60 000 Franken im Kanton Neuenburg 2,6 Mal mehr Steuern zahlt als im Kanton Zug, so ist das anstössig. Das zerstört die Kohärenz und die Solida-



rität unter den Regionen. Ich würde sogar weitergehen: Das gefährdet den nationalen Zusammenhalt. Das Steuerklima wird durch solche Ungerechtigkeiten, die vom Volk auch als Ungerechtigkeiten empfunden werden, verschlechtert.

Man wirft uns immer vor – wir haben dieses Thema schon mehrmals vorgebracht und möchten das auch hier wieder tun –, wir möchten einfach einen Einheitssatz. Das ist nicht unser Ziel. Ich sehe eine Harmonisierung in einer Bandbreite von – wenn 100 Prozent das schweizerische Mittel sind – vielleicht plus/minus 20 Prozent Abweichung vom Mittel für die natürlichen Personen und plus/minus 10 Prozent Bandbreite für die juristischen Personen.

Ich möchte natürlich auch, dass die Harmonisierung, soweit es geht, über den Finanzausgleich und erst zuletzt über die Fixierung der Sätze in einem Band in Abweichung vom Mittel stattfindet. Aber ich glaube, der Finanzausgleich reicht nicht aus. Es wird nicht möglich sein, diese Scherenbewegung, die heute von 48 Prozent bis 130 Prozent reicht – wenn 100 Prozent das schweizerische Mittel ausmachen –, wirklich einzugrenzen. Ein solches Modell ist z. B. auch im Kanton Zürich möglich. Ich erinnere daran, dass die Steuersätze der Zürcher Gemeinden, mit Ausnahme der Stadt Zürich, auch in einer Bandbreite eingegrenzt sind; die Abweichung vom kantonalen Mittel beträgt plus/minus 20 Prozent.

Es gibt immer Argumente gegen diese Harmonisierung, z. B. dass es gut wäre, unter den Kantonen eine Konkurrenz zu haben; die Kantone würden sich dann gegenseitig disziplinieren. Ich möchte Sie fragen, ob das im Zeitalter der hohen Mobilität der Personen mit hohem Einkommen und der Sitzgesellschaften noch spielen kann, dass sich die Kantone die Sitzgesellschaften streitig machen. Zum Beispiel, dass der Chef von Novartis seinen Steuerwohnsitz im Kanton Zug hat und hundertprozentig die Infrastruktur von Basel benutzt. Sollen solche Umdinge noch möglich sein?

Ich glaube, der nationale Zusammenhalt ist gefährdet, wenn wir hier neben einer nur formellen nicht auch eine materielle Harmonisierung realisieren. Im Zeitalter der Globalisierung erleben wir eine transnationale Integration der reichen Zentren zwischen den Ländern und gleichzeitig eine Desintegration im Inland, nämlich zwischen den Wachstumspolen und dem Hinterland. Diese Problematik können Sie nicht lösen, indem Sie einen Steuerkrieg unter den Kantonen zulassen. Deswegen möchte ich Sie bitten, die Frage der materiellen Harmonisierung ernst zu nehmen. Wünschbar wäre das, wie es Herr Gysin Remo als Sprecher der SP-Fraktion will, in möglichst allen Bereichen. Ich konzentriere mich mit meinem Antrag auf die direkte Bundessteuer.

Ich weiss, dass das nicht einfach eine Nachführung ist, sondern auch eine materielle Erweiterung. Aber wir müssen die Verfassung auch dem Zeitalter der Globalisierung und dem nächsten Jahrhundert anpassen.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: La proposition du groupe socialiste et la proposition Strahm n'étaient pas présentées lors des délibérations de la commission. Néanmoins, il me semble pouvoir vous recommander de vous opposer à ces deux propositions, tout simplement parce que ces modifications iraient largement au-delà de la mise à jour de notre constitution. Ce que veulent ces deux propositions, dans une mesure plus ou moins vaste, c'est une harmonisation matérielle de nos régimes fiscaux cantonaux, la proposition Strahm uniquement en matière d'impôts directs sur le revenu, je suppose, alors que celle du groupe socialiste voudrait l'étendre à d'autres domaines, notamment aux domaines de la succession et des taxes sur les donations.

Une telle modification, il faut en être conscient, ne peut être introduite à cet endroit et dans cette opération, parce qu'il faudrait pour le moins avoir consulté les cantons. Or, je suis en possession d'une déclaration de la Conférence des gouvernements cantonaux qui nous dit clairement:

«Zudem ersuchen wir Sie, die Räte auf die finanz- und staatspolitischen Konsequenzen der Anträge der sozialdemokratischen Fraktion und von Nationalrat Strahm aufmerksam zu machen. Zu einer derartigen Neufassung besteht jedenfalls kein Konsens mit den Kantonsregierungen.»

Je ne pense pas que nous puissions prendre une décision d'une telle portée sur le plan de notre structure fédérale et de l'autonomie des cantons, sans avoir consulté ces derniers et sans avoir obtenu un certain consensus entre eux.

Pour cette raison, je pense que ces propositions n'ont pas leur place dans la mise à jour de notre constitution et je vous invite à les rejeter.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Zu Artikel 120 liegen die Anträge Strahm und der SP-Fraktion vor. Die Anträge haben der Kommission nicht vorgelegen, vielmehr ist die Kommission diskussionslos dem Entwurf des Bundesrates gefolgt. Beide Anträge verfolgen das Ziel einer materiellen Steuerharmonisierung der kantonalen Gesetzgebung. Allerdings ist Kollege Strahm zu attestieren, dass er in quasi weiser Selbstbeschränkung nur die direkten Steuern harmonisieren möchte, während die SP-Fraktion noch weiter geht. Dennoch ist zu sagen, dass die beiden Anträge nicht mehr nachführungskonform sind und ihnen schon aus diesem Grund nicht zugestimmt werden kann. Es entspricht wohl kaum einer seriösen Verfassunggebung, wenn eine derartige Kompetenz des Bundes zum Eingriff in die Steuerhoheit der Kantone auf die Schnelle gutgeheissen würde, ohne dass dies mit den Kantonen vorher diskutiert worden wäre und ohne dass Ihre Kommission auch nur ansatzweise darüber diskutiert hätte.

Es sei am Rande aber auch vermerkt, dass die unterschiedlichen kantonalen Steuersysteme wichtige Elemente des kantonalen Wettbewerbes darstellen. Zum Beispiel zieht Appenzell Innerrhoden mit seinem für höhere Einkommen eher steuergünstigen kantonalen Steuersystem vermögendere Steuersubjekte an, verbessert so das Steuersubstrat eines eher armen Kantons und entlastet damit auch den interkantonalen Finanzausgleich.

Aus Sicht der Kommission sind Ihnen beide Anträge zur Ablehnung zu empfehlen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich bin Herrn Strahm dankbar, dass er selber Transparenz geschaffen hat. Er hat ganz klar festgehalten, dass sein Antrag über die Nachführung hinausgeht, dass es eine klare rechtspolitische Neuerung ist, die er hier einführen möchte. Das gleiche gilt selbstverständlich auch für den Antrag der SP-Fraktion.

Es kann aber im Rahmen der Nachführung sicher nicht die Aufgabe sein, eine grundlegende Debatte über die Frage und Opportunität einer materiellen Steuerharmonisierung zu führen. Ich wäre auch der falsche Bundesrat hierfür. Finanzminister Villiger hätte wahrscheinlich wenig Freude, wenn ich im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung hier irgendwelche Konzessionen machte.

Als Justizminister muss ich aber vor allem auch die Interessen der Kantone vertreten, und es ist ganz klar, dass eine derartige Neuordnung, die auf Kosten der Kantone eingeführt würde, hier nicht husch, husch im Rahmen der Beratung dieses Artikels realisiert werden kann.

Wir haben uns daher bemüht, uns eng an den Artikel 42quinquies der geltenden Bundesverfassung zu halten. Ich möchte zuhänden der Materialien lediglich noch erwähnen, dass wir dabei die im Artikel 42quinquies festgehaltenen Mitwirkungsrechte der Kantone im Bereich der Steuerharmonisierung mit der neuen Fassung in keiner Weise einschränken oder relativieren möchten.

In diesem Sinne bitte ich Sie, dem Antrag der Kommission und des Bundesrates zuzustimmen und den Antrag Strahm sowie den Antrag der sozialdemokratischen Fraktion abzulehnen.

**Baumann** Alexander (V, TG): Herr Bundesrat, ich möchte Sie fragen, ob Ihre Ausführungen bezüglich der Haltung des Finanzministers und der Neukonzeptionierung und Abweichung von der Nachführung auch für den Minderheitsantrag Dettling zu den Artikeln 119 und 121 Geltung haben.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Dort geht es um keinerlei rechtspolitische Neuerung, sondern dort bleiben wir klar im Rah-

men der Nachführung, und für die Nachführung der Bundesverfassung erachte ich mich als Justizminister als kompetent.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag der Kommission

Für den Antrag Strahm

83 Stimmen

59 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Kommission

Für den Antrag

der sozialdemokratischen Fraktion

84 Stimmen

58 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*

**Präsident:** Der Antrag Strahm ist zurückgezogen worden.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission

Für den Antrag

der sozialdemokratischen Fraktion

83 Stimmen

58 Stimmen

*Abs. 2bis – Al. 2bis*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag

der sozialdemokratischen Fraktion

Dagegen

56 Stimmen

85 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission

Für den Antrag

der sozialdemokratischen Fraktion

83 Stimmen

62 Stimmen

**Art. 121**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Abs. 1–3 – Al. 1–3*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

**Präsident:** Der Antrag der Minderheit Dettling zu Absatz 4 ist infolge der Abstimmung zu Artikel 119 Absatz 5 erledigt.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 121a**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Eberhard*

*Abs. 1*

....

b. gebrannten Wassern, mit Ausnahme des steuerfreien Eigenbedarfs;

....

*Antrag Zwygart*

*Abs. 1*

....

b. alkoholischen Getränken und Alkohol;

c. Streichen

....

*Proposition Eberhard*

*Al. 1*

....

b. un impôt sur les boissons distillées, à l'exception des besoins propres non soumis à l'impôt;

....

*Proposition Zwygart*

*Al. 1*

....

b. un impôt sur les boissons alcoolisées et l'alcool;

c. Biffer

....

**Zwygart Otto (U, BE):** Ich beantrage, in Artikel 121a Absatz 1 beim Alkohol die gleiche Lösung festzuschreiben, wie sie für den Tabak gilt. Wir sprechen beim Tabak ja von «Tabak und Tabakwaren» und nicht von Tabak und Zigarren oder von Tabakwaren und Kautabak. Es ist klar, dass die gebrannten Wasser aus geschichtlichen Gründen als Steuerobjekt erwähnt sind. Auch die Bierbesteuerung hat ihre Geschichte. Es gibt aber noch andere Alkoholika, die hier nicht genannt sind.

Mit meinem Antrag, die Litera c zu streichen und in Litera b die Formulierung «alkoholische Getränke und Alkohol» zu wählen, ändern wir an der heutigen Praxis im Prinzip nichts. Sie kann fortgesetzt werden. Sie könnte aber Ausgangsbasis für eine einheitliche Besteuerung sein. Zudem kann mit meinem Antrag die vielfältige Terminologie, die bei gebrannten Wassern existiert, vereinheitlicht werden. Mit der Nennung von Oberbegriffen wird auch die Möglichkeit der Aufzählung der Besteuerungsformen besser geregelt.

Gebrannte Wasser – da denken wir etwa an den Schnaps. Dieser ist hier indirekt genannt, aber nicht auf diese Art und Weise. Es kann auch anderes dazugehören. Schnaps hat sowohl auf die Volksgesundheit als auch auf die Volkswirtschaft einen Einfluss. Vergorene Säfte wie der Apfelwein beispielsweise haben aber ebenfalls volkswirtschaftliche und gesundheitliche Folgen. Warum nicht alle Alkoholika gleich behandeln?

Mit den modernen Mischgetränken hat die Problematik noch eine weitere Dimension erhalten. «Alcopops» sprechen vorwiegend Jugendliche an. Dies zeigt auch die Dimension der Alkoholmissbrauchs-Problematik. Darum besteht ein öffentliches Interesse daran, eine angemessene Besteuerung aller Alkoholika erreichen zu können, auch wenn das noch nicht umgesetzt ist. Alkoholismus ist leider nicht nur Privatsache. Man wird mir entgegenhalten, das sei nicht Nachführung, hier werde das Prinzip geritzt. Da ich aber z. B. nicht ausdrücklich von einer Weinsteuer spreche, bin ich der Meinung, dass der Antrag trotz allem auf der Linie der Nachführung liegt.

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

**Eberhard Anton (C, SZ):** Artikel 121a ist eine Zusammenfassung diverser Bestimmungen, die sich an verschiedenen Stellen der geltenden Verfassung finden und die die besonderen Verbrauchssteuern regeln. Mein Antrag bezieht sich auf den Buchstaben b betreffend die Besteuerung gebrannter Wasser. In Artikel 32bis der geltenden Bundesverfassung sind die Herstellung, die Einfuhr, der Verkauf und die fiskalische Belastung geregelt. In Absatz 4 ist auch der steuerfreie Eigenbedarf für konzessionierte Hausbrennereien geregelt. Beim vorliegenden Verfassungsentwurf wird nun der steuerfreie Eigenbedarf mit der Begründung, er sei auf Gesetzesstufe zu regeln, herausgestrichen. Gleichzeitig sind Bestrebungen im Gange, diesen Bereich im Alkoholgesetz neu zu regeln. In der Vergangenheit waren zudem auch Bestrebungen im Gange, den steuerfreien Eigenbedarf ganz aufzuheben. 1996 waren rund 64 000 Landwirtschaftsbetriebe berechtigt, vom steuerfreien Eigenbedarf Gebrauch zu machen. Das sind vor allem Betriebe, die noch sehr viele Hochstamm-Obstbäume besitzen und pflegen. Gerade jetzt, wo durch die Angleichung der Steuersätze auf in- und ausländische Spirituosen die Preise für Mostobst und Brennkirschen stark gesunken sind, würden viele Bauern – wenn Sie den steuerfreien Eigenverbrauch ebenfalls aufheben – die Zahl der Hochstamm-Obstbäume stark reduzieren. Hochstamm-

Obstbäume prägen aber das Landschaftsbild stark, und in verschiedenen Vorstössen haben Sie sich für deren Erhaltung und Förderung eingesetzt.

Ich bin mir dessen bewusst, dass es sich hier um ein altes Privileg handelt, das von verschiedener Seite hinterfragt werden darf. Ich gebe auch zu, dass ich persönlich eine konzessionierte Hausbrennerei besitze, sie aber mangels Zeit im Moment nicht betreibe. Mein Hauptanliegen ist aber, dass mit dem Herausstreichen des steuerfreien Eigenbedarfs aus der Verfassung die Gefahr besteht, dass sich die Betroffenen – das sind immerhin 64 000 Bauernbetriebe – mit einer Zustimmung zur Verfassungsrevision schwertun.

Gerade bei uns in der Innerschweiz und generell in den ländlichen Regionen hat die Revision der Bundesverfassung kaum Vorrang. Ein solches Detail kann eine unnötige Opposition aufbauen.

Es ist ja in diesem Saal immer wieder betont worden, dass nur eine Nachführung und nicht eine materielle Änderung der Verfassung vorgesehen sei.

Es ist natürlich ein Unterschied, ob der steuerfreie Eigenbedarf auf Verfassungsstufe oder auf Gesetzesstufe geregelt ist, wenn man ihn aufheben will. Daher ist das Misstrauen berechtigt.

Ich will also mit meinem Einzelantrag eine unnötige Gegnerschaft der Revision der Bundesverfassung verhindern und bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen. Sie leisten damit auch einen Beitrag zur Erhaltung der Hochstamm-Obstbäume, zum Erhalt des Landschaftsbildes und einer alten bäuerlichen Kultur.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: A l'article 121a, la proposition Zwygart, malgré les affirmations de son auteur, va nettement au-delà des dispositions actuelles, puisque, comme il l'a dit, cette proposition reviendrait en particulier à rendre possible l'introduction d'un impôt sur le vin.

Cette question est actuellement en discussion puisque faisant l'objet d'interventions parlementaires, ce qui prouve que, pour le moment, ça ne fait en tout cas pas partie du droit constitutionnel et du droit fiscal vécu.

Pour ces raisons, compte tenu de l'importance de cette question pour bon nombre de viticulteurs et de régions de notre pays, je vous invite, dans ce cadre-là, à ne pas faire ce pas qui comporte tout de même des implications politiques importantes et nombreuses. Je vous invite à refuser la proposition Zwygart.

La proposition Eberhard voudrait maintenir une disposition qui effectivement, à l'heure actuelle, est inscrite dans notre constitution. Mais nous avons déjà eu l'occasion de souligner, à l'article 96, que la révision de la constitution vise aussi à éliminer de ce texte les éléments qui ont valeur de loi, et non pas de norme constitutionnelle. C'est particulièrement vrai pour les articles qui touchent aux questions liées à l'alcool, qui en partie sont dépassés ou justement n'ont pas de raison d'être inscrits dans la constitution.

Le but de cette révision des textes en ce qui concerne l'alcool n'est pas de modifier quelque chose de fondamental, par exemple le problème soulevé par M. Eberhard. On peut comprendre qu'à son avis un ancrage constitutionnel de ce qu'il appelle lui-même un privilège est plus sûr que le renvoi à la loi. Néanmoins, pour rester sur la ligne de nos travaux – ce que nous avons essayé de respecter jusqu'à présent –, je vous invite à vous en tenir à la décision du Conseil des Etats.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Herr Zwygart möchte mit seinem Antrag Litera b ausdehnen und neu alle alkoholischen Getränke und Alkohol besteuern sowie Litera c streichen. Die Annahme dieses Antrages würde bedeuten, dass neu auch Wein besteuert würde. Sicher ist es kritisch zu hinterfragen, warum Wein gegenüber Bier steuerlich privilegiert wird. Dies wäre aber separat zu diskutieren und kann nicht ohne ausführliche Vernehmlassung als Schnellschuss im Rahmen der Nachführung in die Verfassung aufgenommen werden.

Der Antrag Eberhard bezweckt, dass in Litera b explizit erwähnt wird, dass der Eigenbedarf an gebrannten Wassern

steuerbefreit ist. Der Antrag entspricht dem jetzigen Artikel 32bis Absatz 4 der Bundesverfassung. Gemäss dem Konzept der Nachführung ist zweifelsfrei, dass auch die strafere und offenere Formulierung von Artikel 121a keine Änderung für die Ausnahmen von der Steuerpflicht bringen soll. In diesem Sinne braucht es diesen Zusatz, der nicht verfassungswürdig ist, auf der Stufe der Bundesverfassung nicht. Aus Sicht der Kommission sind Ihnen beide Anträge zur Ablehnung empfohlen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Die systematische Stellung dieser Bestimmung ist vom Ständerat geändert worden. Der Artikel fasst alle besonderen Verbrauchssteuern, deren Ertrag ganz oder grösstenteils in die allgemeine Bundeskasse fliesst, zusammen. Der Bundesrat macht keine Opposition. Der Artikel dient auch der Transparenz.

Nun möchte Nationalrat Zwygart eine generelle Alkoholsteuer einführen. Bekanntlich unterliegen heute nur die gebrannten Wasser und das Bier einer Bundessteuer, nicht jedoch der Wein. Sie kennen mein Ceterum censeo: Es wäre in einem sensiblen Bereich der Besteuerung wiederum eine klare, rechtspolitische Neuerung, und ich muss diesen Antrag schon aus diesem Grund zur Ablehnung empfehlen.

Etwas anders ist die Lage beim Antrag Eberhard. Er nimmt tatsächlich eine Bestimmung wieder auf, die sich im geltenden Artikel 32bis Absatz 4 findet. Der Bundesrat hat denn auch in keiner Weise im Sinn, diesen steuerfreien Eigenbedarf für die Landwirtschaft irgendwie einzuschränken oder gar aufzuheben.

Nach Artikel 16 des Alkoholgesetzes können Hausbrenner die für ihren Haushalt oder Landwirtschaftsbetrieb erforderlichen gebrannten Wasser steuerfrei zurückbehalten. Nach der Verordnung sind dies zurzeit fünf Liter pro erwachsene Person und ein Liter pro Stück Grossvieh. Daran, Herr Eberhard, wollen wir in keiner Weise rütteln, nur waren wir der Meinung, diese Bestimmung habe nicht unbedingt Verfassungswürde. Deshalb haben wir im Sinne einer schlanken Verfassung diese Bestimmung nicht mehr aufgenommen. Das sind die Gründe, weshalb ich Sie bitte, diese Anträge abzulehnen.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Kommission	62 Stimmen
Für den Antrag Eberhard	46 Stimmen

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Kommission	87 Stimmen
Für den Antrag Zwygart	46 Stimmen

*Abs. 2, 3 – Al. 2, 3*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 122–125**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 126**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Gysin** Remo (S, BS): Artikel 126 «Finanzausgleich» lautet in der Version des Bundesrates wie folgt: «Der Bund fördert den Finanzausgleich unter den Kantonen. Er berücksichtigt bei der Gewährung von Bundesbeiträgen die Finanzkraft der Kantone und die Berggebiete.» Hier setzt unser Minderheitsantrag an: Wenn Sie schon einen Hinweis auf die Berggebiete haben, dann ist es sicher richtig und notwendig, dass die Städte mit Zentrumsfunktionen ebenfalls erwähnt werden.

In unserem Lande gibt es zwei verschiedene Arten von Gebieten, die besondere Lasten zu tragen haben; entweder er-

wähnen wir beide, oder wir erwähnen beide nicht. Dass Städte Trägerinnen von Aufgaben für ganze Regionen sind und bei gleichzeitig abnehmender Bevölkerung, die sich in Vorortsgemeinden niederlässt, besondere Lasten zu tragen haben, ist seit Jahren zu beobachten. In neuen Regelungen – sei es im Kanton Zürich oder im Kanton Bern – wird dies auch berücksichtigt. Auch der Bund hat nun angefangen, Städte, Gemeinden direkt mit Bundesmitteln, Finanzhilfen, zu unterstützen. Sie kennen das neueste Beispiel mit den Finanzhilfen an Sportanlagen. Hiermit ist auch das Kriterium der Nachführung erfüllt.

Der Minderheitsantrag berücksichtigt auch die laufende Reform des Finanzausgleichs. Mit der Vorgabe, Städte und Berggebiete zu beachten, wird nichts vorweggenommen, was umstritten ist. Unser Föderalismus hat auch seine zarten Seiten, und dazu gehört das Gleichgewicht zwischen Stadt und Land, zwischen den Städten und den Berggebieten.

Ich bitte Sie um Unterstützung des Minderheitsantrages.

**Thanei Anita (S, ZH):** Im Namen der SP-Fraktion ersuche ich Sie, den Antrag der Minderheit zu unterstützen. Es geht um die Frage, ob die Situation der Kernstädte beim Finanzausgleich des Bundes berücksichtigt werden soll.

In der heute geltenden Verfassung existieren die Städte nicht, obwohl sie gesamtschweizerisch gesehen einen grossen Teil der sozialen, kulturellen und weiteren Kosten tragen. In Artikel 41 Absatz 3 der revidierten Bundesverfassung wird nun neu festgehalten, dass Bund und Kanton Rücksicht auf die besondere Situation der Städte nehmen. Damit erscheint der Begriff «Stadt» erstmals in der Bundesverfassung, was grundsätzlich zu begrüessen ist.

Dass Kernstädte Sonderlasten zu tragen haben, dürfte selbst in diesem Rat nicht umstritten sein. Als Zürcherin erlaube ich mir, kurz darauf hinzuweisen, dass die Stadt Zürich durchschnittlich 500 Millionen Franken pro Jahr für solche Sonderlasten aufwendet. Dies hängt einerseits mit der spezifischen Struktur der Bevölkerung und Wirtschaft und andererseits mit den typischen Angeboten von Grossstädten zusammen. Es hat im Gegensatz zur Ansicht der SVP jedoch nichts mit der jeweiligen politischen Zusammensetzung der Exekutive zu tun. Städte finanzieren nämlich unbestrittenermassen Sonderleistungen, u. a. in den Bereichen Kultur, Gesundheit, Wirtschaft, Sport, Bildung und Freizeit. Hier stimmt jedoch der Kreis der Benützenten nicht mit dem Kreis der Bezahler überein.

Zu diesen Sonderangeboten der Grossstädte kommt die Sonderstellung in bezug auf die Sozialfälle. Wegen der Anonymität und der Bevölkerungsdichte konzentrieren sich in den Städten auch die Sozialfälle. Kernstädte sind sogenannte A-Städte. Auf der anderen Seite wandern gute Einkommen und Unternehmungen in die Agglomeration und in sogenannte Steuerparadiese ab. Die Städte können darauf nur so reagieren, dass sie entweder Steuererhöhungen durchführen oder asoziale Sparmassnahmen treffen. Sie befinden sich also in einem Teufelskreis.

Angesichts dieser Situation stellt sich somit lediglich die Frage, ob der Finanzausgleich zugunsten der Städte eine Bundesaufgabe sei. Dabei möchte ich klarstellen, dass der Antrag der Minderheit nicht so weit geht. Es wird nur eine Berücksichtigung der speziellen Situation der Kernstädte angestrebt.

Ich bin jedoch der Ansicht, dass die schleichende Verarmung der Städte ein nationales Problem ist. Die Zukunft der Schweiz hängt genauso von der volkswirtschaftlichen Bedeutung der grossen Städte wie von jener der Berggebiete ab.

Ich bitte Sie deshalb, diesem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Weigelt Peter (R, SG):** In Artikel 126 sehen wir uns einmal mehr mit der Frage nach der Konsequenz unseres Nachführungsmodelles konfrontiert. Mit dem Antrag der Minderheit wird ein Anliegen aufgenommen, welches im wesentlichen unbestritten ist, wissen wir doch alle um die besondere Situation der Städte bezüglich der Finanzierung ihrer Aufgaben im

allgemeinen und bezüglich ihrer zentralörtlichen Funktionen und Leistungen im besonderen.

Wenn wir uns dennoch gegen den Minderheitsantrag stellen, so in der Überzeugung, dass an dieser Stelle – im Rahmen der Nachführung unserer Bundesverfassung – keine weitergehenden Aufzählungen von besonderen Rücksichtnahmen angebracht sind. Diese würden unweigerlich die Frage aufwerfen, wer sonst noch als zu berücksichtigender Empfänger des Finanzausgleiches zu formulieren wäre.

Vielmehr müsste man mit Berücksichtigung auf eine rein föderalistische Ausgestaltung von Artikel 126 auch den Begriff «Berggebiete» aus der Verfassung streichen. Denn eine korrekte Bewertung der Finanzkraft eines Kantons beinhaltet selbstverständlich und selbstredend auch die besonderen Verhältnisse der Berggebiete und der Städte. Da wir uns jedoch einer konsequenten Nachführung verpflichtet haben, steht für uns eine Streichung des Begriffes «Berggebiete» nicht zur Diskussion, um so mehr, als die Vorlage der Nachführung der Verfassung durch eine solche Streichung zusätzlich belastet würde.

Der Verzicht auf eine Streichung des Begriffes «Berggebiete», bei gleichzeitiger Ablehnung des Minderheitsantrages, fällt um so leichter, als wir uns für die Neustrukturierung des Finanzausgleiches sowie dessen Entflechtung und Vereinfachung bereits jetzt engagieren. Im Rahmen der Arbeiten zum neuen Finanzausgleich wird sicherlich auch Artikel 126 der Bundesverfassung überprüft und dementsprechend neu formuliert. Es macht also keinen Sinn, an dieser Stelle eher aus dem Bauch heraus einen Verfassungsartikel zu ändern, während im Hintergrund gleichzeitig intensive Arbeiten zu genau diesem Thema laufen.

Im Namen der FDP-Fraktion empfehle ich Ihnen daher Zustimmung zur Mehrheit und Ablehnung des Minderheitsantrages Gysin Remo.

**Präsident:** Die SVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Mehrheit unterstützt.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** L'article 126 traite de la péréquation financière. Le texte qui nous est présenté suit celui de l'article 42ter de l'actuelle constitution. Ce dernier mentionne que, dans le cadre de la péréquation financière, il sera tenu compte des régions de montagne.

Concernant les villes, je rappelle qu'à l'article 41 alinéa 3, nous avons déjà proposé dans le cadre de la mise à jour, de faire un pas qui va au-delà de ce que nous entendions: «La Confédération et les cantons prennent en considération la situation particulière des villes et des agglomérations urbaines.» Il ne semble pas judicieux de reprendre ici, et encore dans une formulation différente puisqu'il n'est plus question que des villes, et non plus des villes et des agglomérations urbaines, cette mention proposée par la minorité Gysin Remo.

Hormis l'argument que nous dépasserions la mise à jour, il y a aussi une question plus fondamentale qui touche la péréquation financière. En effet, la péréquation financière au niveau de la Confédération est une opération qui se fait en principe entre la Confédération et les cantons. C'est un élément du fédéralisme qui se passe à ce plan-là. La Confédération n'intervient pas directement auprès des communes, mais auprès des cantons qui, eux, répercutent sur les communes. Introduire ici la mention des villes pourrait faire croire qu'on pense aux communes et, par là, à une modification plus fondamentale du système de péréquation financière au plan fédéral.

Pour ces raisons, je vous invite à adopter la proposition de la majorité de la commission.

**Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin:** Die Minderheit Gysin Remo will den Bund bei der Regelung des interkantonalen Finanzausgleichs ausdrücklich dazu verpflichten, auch die Finanzkraft der Städte zu berücksichtigen. Die Diskussion, ob und gegebenenfalls wie die Städte oder Agglomerationen in der Bundesverfassung erwähnt werden sollen, haben wir auch bei Artikel 34 und Artikel 41 geführt. Immerhin

wurde der Bund in Artikel 41 bereits verpflichtet, auf Städte und Agglomerationen Rücksicht zu nehmen. Diese Rückspflicht des Bundes wird sich auch in der Gewährung von Bundesbeiträgen an die Städte und Agglomerationen ausdrücken müssen.

Die Mehrheit Ihrer Kommission lehnt diesen Antrag aus mindestens zwei Gründen ab:

1. Der Antrag sprengt eindeutig die Nachführung.

2. Die Reform des Finanzausgleichs ist als weiteres Reformpaket in Arbeit, und die Ergebnisse der Expertenkommission sollen noch dieses Jahr in die Vernehmlassung gehen. Es ist daher noch zu früh, hier schon auf Verfassungsebene vorzuspielen, was sowieso aller Wahrscheinlichkeit nach umfassend geändert werden wird.

Ihre Kommission hat diesen Antrag mit 22 zu 11 Stimmen abgelehnt, und ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Sie wissen, dass der Bundesrat unter der Leitung des Finanzdepartements zurzeit in Zusammenarbeit mit den Kantonen ein eigenes, neues Reformpaket betreffend den Finanzausgleich vorbereitet. Nach der Planung soll noch in diesem Jahr die entsprechende Vorlage in die Vernehmlassung gehen. Das ist der Hauptgrund, weshalb wir es zurzeit nicht opportun finden, jetzt noch im Rahmen der Nachführung irgendwelche Änderungen der geltenden Texte vorzunehmen.

Ich möchte Sie aus diesem Grunde bitten, den Antrag der Minderheit Gysin Remo abzulehnen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	70 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	60 Stimmen

#### Art. 185

Anträge der Kommissionen: *BBI*

Propositions des commissions: *FF*

Ziff. 1–5; 5a; 5b; 5c; 6–8; 10 Abs. 1–3; 10a; 11; 12

Ch. 1–5; 5a; 5b; 5c; 6–8; 10 al. 1–3; 10a; 11; 12

Angenommen – Adopté

Ziff. 9, 10 Abs. 4 – Ch. 9, 10 al. 4

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

#### Ziff. II

Anträge der Kommissionen: *BBI*

Propositions des commissions: *FF*

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Abs. 2 Ziff. 1a – Al. 2 ch. 1a

**Vollmer Peter** (S, BE): Es geht hier darum, eine bisherige Verfassungsbestimmung auch in der neuen Verfassung weiterzuführen. Es geht hier noch einmal um den Moorschutzartikel. Wir haben uns ja bereits bei Artikel 62 über den Moorschutz unterhalten. Wir haben damals einen Änderungsantrag, einen «Aufweichungsantrag» Baumberger, abgelehnt. Jetzt geht es darum, die bisherige Übergangsbestimmung in Artikel 24sexies auch in die neue Verfassung zu übernehmen. Ich möchte daran erinnern, dass dieser Artikel durch eine Volksinitiative, durch eine Volksabstimmung, in die Verfassung gekommen ist. Am 6. Dezember 1987, also vor zehn Jahren, ist dieser Artikel gegen den Widerstand des Bundesrates und der Mehrheit der Räte vom Schweizervolk, durch Volk und Stände, in diese Verfassung aufgenommen worden. Im Initiativtext gab es eine Übergangsbestimmung, die festlegte, dass Bauten, die nach dem Jahr 1983 in Moorschutzgebieten erstellt wurden – also nachdem die Initiative gestartet worden war –, auf Kosten der Ersteller wieder entfernt werden müssen. An sich eine gute Sache!

Es gab damals eine heftige Auseinandersetzung über diesen Übergangsartikel. Er wurde von vielen als zu radikal einge-

stuft. Aber das Schweizervolk hat diesem Artikel zugestimmt, und er ist deshalb heute in der geltenden Verfassung festgeschrieben. Was passiert jetzt?

Jetzt schlagen Ihnen der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit vor, diesen Übergangsartikel einfach fallenzulassen, quasi zu eliminieren und damit diesen säumigen Erstellern von Bauten nachträglich quasi recht zu geben. Mit anderen Worten: In denjenigen Kantonen, in denen man den Moorschutz umgesetzt hat, wurden diese Bauten auf Kosten der Eigentümer entfernt. Es gibt aber immer noch verschiedene Bauten, die nicht entfernt worden sind. Wenn wir diesen Artikel jetzt streichen, lachen sich die Betroffenen ins Fäustchen und sagen: «Wir haben das einfach ausgesessen. Man muss nur lange genug warten, und dann passiert nichts mehr.»

So können wir nicht mit Verfassungsrecht – und schon gar nicht mit Verfassungsrecht, welches aufgrund einer Volksabstimmung eingefügt worden ist – umgehen!

Wenn Sie die Botschaft des Bundesrates – dieses dicke Buch – lesen, werden Sie darin zu diesem Kapitel Ausführungen finden, die genau auf das zielen, was wir mit unserem Minderheitsantrag verlangen. Der Bundesrat kommt in seiner Analyse – in seiner Botschaft – zu Recht zum Schluss, dass es richtig ist, dass es rechtlich vertretbar und notwendig ist, diese alte Übergangsbestimmung zu übernehmen, damit dieser Verfassungsgedanke der heutigen Verfassung durch entsprechende gesetzliche Arbeiten auch in Zukunft gelten kann. Eigenartigerweise ist dieser Artikel aber hier bei den Übergangsbestimmungen nun herausgefallen. Der Text in der Botschaft, die Begründung in der Botschaft, und der Text, den wir heute als Übergangsbestimmung beraten, stimmen nicht überein.

Ich kann übrigens die freisinnig-demokratische Fraktion daran erinnern, dass die Freisinnig-demokratische Partei – sie hat das sogar publiziert – fast als einzige Partei ausführlich zu diesem Moorschutzartikel Stellung genommen und in ihrer Stellungnahme zum Verfassungsentwurf festgehalten hat, dass sie unbedingte der Auffassung ist, dass diese Übergangsbestimmung, die 1987 eingefügt worden ist, auch in der neuen Verfassung weitergeführt werden muss, nicht zuletzt auch aus Respekt vor dem Willen des Volkes. Das ist die Haltung, welche die Freisinnig-demokratische Partei im Zusammenhang mit der Verfassungsdiskussion publiziert und verabschiedet hat. Ich hoffe, dass man sich hier nun daran erinnert, wenn man konkret darüber befinden muss.

Ich möchte Sie deshalb bitten, diese Übergangsbestimmung aufzunehmen. Man würde es nicht verstehen, und es stünde auch völlig im Widerspruch zur Botschaft des Bundesrates, wenn man hier nun denjenigen, die diese Verfassungsbestimmung nicht eingehalten haben, einen Freipass geben und damit die Umsetzung der Verfassung quasi ins Leere laufen lassen würde. Es ist hier nicht nur eine Frage des Rechtsstaates, sondern es ist auch eine Frage des Respektes vor den Volksrechten.

Der Bundesrat hat gestern in seinem Kommentar zu den Abstimmungen gesagt: Das Volk ist der Souverän, das Volk hat richtig entschieden, wir haben das zu respektieren, was das Volk beschlossen hat. Ich hoffe, dass das, was der Bundesrat gestern gesagt hat, heute noch gilt und dass der Rat heute auch in diesem Sinne entscheiden wird.

**Baumberger Peter** (C, ZH): Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag Vollmer abzulehnen. Warum das? Es trifft zu, dass – wie dies Herr Vollmer gesagt hat – mein Antrag zu Artikel 62 Absatz 5, also Moor- und Moorlandschaftsschutz, seinerzeit abgelehnt wurde. Wie Sie wissen, ging es mir seinerzeit um einen Akt der intellektuellen und politischen Ehrlichkeit. Jene Vorschrift im Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG), welchen wir als Kompromiss mit den Umwelt- und Naturschutzverbänden seinerzeit gefunden haben, ging dahin, dass Anlagen zulässig sein sollten, die dem Schutz der Moore und der Moorlandschaft «nicht widersprechen», anstatt «dienen». Wir haben das so in die Gesetzgebung aufgenommen, und die Praxis hat sich bewährt – das haben bei der Debatte zu Artikel 62 alle bestätigt –; sie ist

vernünftig und auch die Umweltverbände haben sich dahingestellt.

Schlimmer als der seinerzeitige Beschluss wäre es, wenn Sie heute dem Minderheitsantrag Vollmer auf Wiederaufnahme von Artikel 24sexies der Übergangsbestimmungen entsprechen würden. Warum das?

Erstens wäre dies wegen dem bereits erwähnten Problem des «Nicht-Widersprechens» bzw. des «Dienens» solcher Einrichtungen schlimm.

Zweitens aber wird es nun wirklich rechtsstaatlich bedeutsam, Herr Vollmer. Diese Übergangsbestimmung schlägt allem ins Gesicht, was ein Rechtsstaat zu verteidigen hat. Warum das? Würde dieser Artikel wörtlich angewendet – er ist nicht so angewendet worden; ich sage Ihnen nachher noch, warum –, so müsste jemand, der nie mit der Aufnahme seines Areals in die Liste der Moorlandschaften hat rechnen müssen und der über eine rechtskräftige Bewilligung für seine Einrichtungen verfügt, nun nachträglich auf eigene Kosten seine Einrichtungen beseitigen. Das schlägt allem ins Gesicht, allem, was wir rechtsstaatlich zu verteidigen haben. Das wäre ein krasser Verstoss gegen Treu und Glauben. Es gibt auch im Verfassungsrecht eine Hierarchie der Werte; das wird von den Professoren anerkannt, auf die Sie sich so gerne berufen. Warum hat man diese Bestimmung nicht wörtlich durchgeführt?

Ich komme auf die Details, Herr Vollmer: Das ist so, weil wir bei der NHG-Revision seinerzeit diese Lösung nur für das Gebiet von Rothenthurm belassen haben! Dort musste jemand spätestens ab Einreichen der Initiative damit rechnen, dass sich sein Areal künftig allenfalls in einer Moorlandschaft befindet.

Für die übrigen Bereiche haben wir im Gesetz die Regelung gefunden, dass die Vorschrift auf all jene Anwendung findet, welche nicht gutgläubig sind, welche nicht über eine rechtskräftige Baubewilligung verfügen. Das wurde – vielleicht noch nicht überall, aber überall, wo es gemacht wurde, korrekt – im Einvernehmen mit den Umwelt- und Naturschutzverbänden durchgeführt. Das ist die korrekte Umsetzung dieser Bestimmung des NHG.

Im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung haben wir – wie bei anderen Bestimmungen – diese Klärung auch vorzunehmen. Die Minderheit Vollmer, Herr Kollege Vollmer, sollte sich mit dieser Bereinigung abfinden können, nachdem die Umsetzung inzwischen erfolgt ist. Es wäre wirklich das Letzte, was wir brauchen könnten, wenn in dieser Frage neue Gräben aufgerissen würden – Gräben, die nicht mehr aufgerissen werden müssten! Es ging und geht um eine Übergangsbestimmung, welche wir im NHG einvernehmlich und ohne jede Opposition hier im Rat gefunden haben.

Ich bitte Sie, im Rahmen der Nachführung dieser bereinigten und realisierten Situation Rechnung zu tragen und dementsprechend den Minderheitsantrag Vollmer abzulehnen.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Il est vrai que l'article 24sexies des dispositions transitoires de la constitution n'est pas entré en force absolument partout. D'ailleurs, son application aurait eu des conséquences qui auraient été au-delà de l'objectif de l'initiative populaire qui était d'empêcher la construction d'une place d'armes – il faut rappeler que le principal objectif de cette initiative dite «de Rothenthurm» a été atteint. Il est vrai que, rigoureusement, il y aurait lieu de maintenir cette disposition – M. Vollmer évoque la question du respect de la volonté du peuple ou encore le fait qu'il n'est pas sain de donner raison aux éventuels récalcitrants –, mais comme vient de le dire M. Baumberger une solution a été trouvée pour pouvoir liquider cette affaire. Il est temps, comme l'a dit un membre de la commission, d'accorder aussi la grâce à ceux qui étaient derrière cette initiative et qui se trouvent, je crois dans l'un ou l'autre cas, dans la position de l'arroseur arrosé.

Enfin, la question à laquelle il faut répondre maintenant est la suivante: Monsieur Vollmer, pensez-vous qu'il soit vraisemblable qu'au nom de cette disposition des mesures seront ou pourront encore être prises? D'après le débat qu'il y a eu en commission, la conviction était plutôt que des mesu-

res n'étaient plus possibles. Il y va cette fois du principe de la bonne foi et de la sécurité du droit pour les personnes concernées.

Ce sont les raisons pour lesquelles la majorité de la commission a estimé qu'il était plus judicieux de suivre le projet du Conseil fédéral et de ne pas reprendre cette disposition transitoire; c'est ce que je vous invite à faire.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Die Minderheit Vollmer möchte eine «mise à jour», d. h., sie möchte die Übergangsbestimmungen zur Moorschutz-Initiative festschreiben und sicherstellen, dass die Bestimmungen von Artikel 24sexies der geltenden Bundesverfassung auch noch in der neuen erwähnt werden und dass auch jene Bauten beseitigt werden, die jetzt noch bestehen, aber nach dem Wortlaut der Initiative eigentlich nicht mehr bestehen dürften, da sie nach 1983 erstellt wurden.

Elf Jahre sind seit der Abstimmung über die Initiative vergangen; das ist eine lange Zeit. Nun stellt sich die Frage, ob diese Bauten auch nach dieser langen Zeit abgerissen werden müssen und ob diese «mise à jour» gerechtfertigt ist.

Die Umsetzung der Initiative und der Vertrauensschutz der betroffenen Bürger und Bürgerinnen sind gegeneinander abzuwägen, und es ist zu entscheiden, was heute schützenswerter erscheint. Ihrer Kommission erschien elf Jahre nach Annahme der Initiative deren hundertprozentige Umsetzung weniger schützenswert als das berechtigte Vertrauen der betroffenen Bürgerinnen und Bürger, ihre Bauten nach dieser langen Zeit weiter nutzen zu können.

Ihre Kommission hat daher den entsprechenden Antrag mit 20 zu 11 Stimmen bei 3 Enthaltungen abgelehnt, dies im Interesse der Rechtssicherheit.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Artikel 24sexies ist als Übergangsbestimmung durch die Rothenthurm-Initiative in unsere Verfassung eingefügt worden. Sie sieht ein Bau- und Veränderungsverbot vor, das seit dem 1. Juni 1983 gilt. Die Initiative wurde am 6. Dezember 1987 angenommen; es handelt sich also um eine rückwirkende Klausel, die ihre Wirkung für Tatbestände entfalten soll, die ab dem Zeitpunkt der Unterschriftensammlung bis zur Annahme der Initiative erfüllt wurden.

Es kann sein, dass es noch vereinzelt Fälle gibt, in denen diese Bestimmung nicht vollumfänglich vollzogen wurde. Der Bundesrat hat deshalb ursprünglich – wie Herr Vollmer gesagt hat – die Meinung vertreten, dass Artikel 24sexies der Übergangsbestimmung auf Gesetzesstufe weiterzuführen sei. Nachdem nun aber elf Jahre verflossen sind und es den zuständigen Behörden nicht gelungen ist, diese Übergangsbestimmung in allen Fällen, hundertprozentig, durchzusetzen und – Herr Baumberger hat dies ausgeführt – im Rahmen des NHG mit den betroffenen Kantonen und Organisationen eine einvernehmliche Lösung zu finden, muss natürlich das Element des Vertrauensschutzes in Betracht gezogen werden.

In Berücksichtigung dieses Elementes des Vertrauensschutzes und der einvernehmlichen Umsetzung im Ausführungsgesetz scheint es uns vertretbar, wenn man hier einmal – wie der Volksmund sagt – fünf gerade sein lässt. Das ist keine ausschliesslich juristische Begründung, ich gebe das zu, Herr Vollmer. Aber angesichts dieser Tatbestände und angesichts der Umsetzung im NHG scheint uns vertretbar, dass man diese mehr als elf Jahre alte Bestimmung nicht mehr in die nachgeführte Verfassung aufnimmt.

**Vollmer** Peter (S, BE): Herr Bundesrat, Sie haben vorhin ausgeführt, es könnte sein, dass es noch Bauten gebe, auf die diese Übergangsbestimmung der geltenden Verfassung nicht angewendet worden ist.

Können Sie eine Aussage darüber machen, wie viele Bauten unter diese Übergangsbestimmung fallen würden? Haben Sie ein Inventar erhoben? Offenbar sind Sie heute dazu bereit, diese Übergangsbestimmung einfach fallenzulassen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Nein, das kann ich Ihnen nicht sagen, weil für diese Umsetzung das EDI zuständig war.

Ich war deshalb nicht dabei, als Sie hier im Rat das NHG beschlossen. Ich habe Ihnen aber die Gründe genannt, weshalb der Bundesrat überzeugt ist, dass es in einer Gesamtwürdigung angeht, hier einmal fünf gerade sein zu lassen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	75 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	61 Stimmen

*Abs. 2 Einleitung, Ziff. 1, 2, 2a, 3*

*Al. 2 introduction, ch. 1, 2, 2a, 3*

*Angenommen – Adopté*

#### Ziff. III, IV – Ch. II, IV

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Die Frage der geschlechtsneutralen Ausformulierung der Verfassung haben wir seinerzeit als Auftrag an die Redaktionskommission überwiesen, mit der Aufforderung, für die Differenzbereinigung mit einem geeigneten Vorschlag aufzuwarten. Ich gehe davon aus, dass Sie damit immer noch einverstanden sind. – Dies ist der Fall.

#### Ordnungsantrag der Kommission

Rückkommen auf Artikel 44 Absatz 2

#### Motion d'ordre de la commission

Revenir à l'article 44 alinéa 2

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Une erreur, qui n'est pas seulement rédactionnelle, s'est glissée dans les dépliants qui ont été distribués à propos de l'article 44 qui concerne la garantie du territoire et du statut des cantons. Il règle aussi les éléments de procédure pour d'éventuels changements du nombre des cantons ou du territoire des cantons. En effet, au terme d'une discussion approfondie, la commission avait admis, à l'alinéa 2, qu'il était nécessaire d'ajouter à l'acceptation par les cantons aussi celle de la population concernée à l'intérieur du canton touché par une modification visée par cet alinéa. Cette adjonction de la population aux cantons était correctement reportée dans la brochure qui contenait toutes les propositions des commissions, mais malheureusement n'a pas figuré sur le dépliant. C'est pourquoi la commission vous propose de revenir sur cette question, qui a son importance dans la mesure où l'absence de la référence à la population concernée signifierait, par exemple dans le cas du canton du Jura, que l'on aurait demandé l'avis de la population du canton de Berne, mais qu'on n'aurait pas au préalable fait voter la population de la région concernée, c'est-à-dire du Jura lui-même.

Je vous invite donc à accepter cette proposition de nouvel examen faite par la commission, qui n'est pas un changement d'avis, mais simplement la rectification d'une erreur qui s'était glissée dans le dépliant.

**Präsident:** Der Rückkommensantrag der Verfassungskommission ist nicht bestritten, Rückkommen auf Artikel 44 Absatz 2 ist beschlossen.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 44 Abs. 2

##### Neuer Antrag der Kommission

Änderungen im Bestand der Kantone bedürfen der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung, der betroffenen Kantone und der Zustimmung von Volk und Ständen.

#### Art. 44 al. 2

##### Nouvelle proposition de la commission

Les modifications du nombre des cantons et du statut propre de chacun d'eux requièrent l'approbation de la population et

des cantons concernés; elles doivent ensuite être approuvées par un vote du peuple et des cantons.

**Präsident:** Die neue Formulierung von Artikel 44 Absatz 2 ist nicht bestritten.

*Angenommen – Adopté*

**Thür** Hanspeter (G, AG): Wir haben jetzt die nachgeführte Verfassung durchberaten. Das Nachführungskonzept hat bei der grünen Fraktion keine Begeisterung ausgelöst, weil in diesem starren Rahmen längst fällige Reformen keine Chancen hatten. Trotzdem sind wir schlussendlich hinter diesem Reformvorhaben gestanden.

Sie haben aber dieses Konzept in zwei wichtigen Fällen klar verletzt, als Sie bei Artikel 22 Absatz 2 und Artikel 59 den Anträgen Baumberger folgten und bei der Raumplanung und beim Umweltschutz massive Verschlechterungen guthiesen.

Die grüne Fraktion wird eine derart gerupfte Verfassung nicht akzeptieren können. Wir hoffen darauf, dass die inzwischen von der ständerätlichen Kommission beschlossenen Korrekturen in beiden Räten eine Mehrheit finden werden, sonst müssen wir in der Schlussabstimmung diese Revision ablehnen.

Wir werden uns deshalb heute in der Gesamtabstimmung der Stimme enthalten.

**Gross** Andreas (S, ZH): Sie wissen, dass sich die SP mit dem Korsett der Nachführung nur mit grosser Mühe hat abfinden können. Dies vor allem, weil es uns fast widersinnig scheint, in einer Zeit, in der der Reformbedarf offensichtlich ist, eine Verfassung zu revidieren, ohne diesem Reformbedarf eigentlich Rechnung zu tragen.

Die SP hat sich dennoch mit diesem Konzept abfinden können, weil wir uns alle auf den Anspruch geeinigt haben, dass die Nachführung keine verfassungsrechtlichen Rückschritte produzieren darf. Wenn wir nun aber diesen Massstab an unsere eigenen Beschlüsse anlegen, ist das Ergebnis klar. Der Nationalrat genügt diesem Massstab nicht!

Zu erinnern ist vor allem an die Anträge Baumberger – sinnigerweise von der CVP, Herr Bundesrat Koller –, welche die Entschädigungspflicht der öffentlichen Hand ins Uferlose steigern, welche den Umweltschutz von der Gnade der Wirtschaft abhängig machen und die Natur den Bedürfnissen der Wirtschaft unterordnen wollen. Nicht vollumfänglich respektiert wurde zudem eben der Moorschutzartikel, und auch der heute verabschiedete Artikel 100 über das Mietwesen bedeutet einen Rückschritt im Mieterschutz.

Diese Gründe führen einige von uns dazu, diese Vorlage abzulehnen.

Anderer geben die Hoffnung nicht auf, dass die Differenzbereinigung doch noch eine Vorlage bringt, die dem Anspruch genügt, den wir uns selber gesetzt haben; sie enthalten sich deswegen der Stimme. Dies vor allem, weil sich der Ständerat – das scheint mir wichtig zu sein – auch bewegen muss, wenn er dem Anspruch, dass die Nachführung keinen Rückschritt bedeuten darf, genügen will. So muss er dem Nationalrat beim Streikrecht, bei der Behindertengleichstellung und bei den Sozialzielen entgegenkommen.

Die SP ist im übrigen sehr enttäuscht, dass nicht mehr echte Reformen auf konsensualer Basis möglich waren. Dabei denken wir vor allem an die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, an die gesellschaftliche Verantwortung der Wissenschaft, an das Öffentlichkeitsprinzip und auch an die Neufassung des PTT-Artikels.

Für die ganze SP ist klar, dass sie der Nachführung nicht zustimmen kann, wenn diese in der Fassung des Nationalrates durchkommt. Mit Stimmenthaltungen wollen wir dem Ständerat signalisieren, dass wir die Möglichkeit sehen, aus der Nachführung wieder das zu machen, als was sie ursprünglich gedacht war, nämlich eine Basis für kommende Reformen ohne Rückschritte gegenüber dem jetzigen Verfassungsrecht, und ihn bitten, diese Möglichkeit wahrzunehmen.

*Namentliche Gesamtabstimmung*  
*Vote sur l'ensemble, nominatif*  
 (Ref.: 2056)

*Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:*  
 Baumberger, Bezzola, Cavadini Adriano, David, Deiss, Dormann, Dünki, Dupraz, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Eymann, Fischer-Seengen, Freund, Fritschi, Grendelmeier, Grossenbacher, Heberlein, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Imhof, Kofmel, Kühne, Leu, Leuba, Lötscher, Meier Samuel, Pelli, Raggenbass, Ratti, Ruckstuhl, Rychen, Sandoz Marcel, Scheurer, Schmid Samuel, Stamm Judith, Steinegger, Tschopp, Vallender, Vogel, Weigelt, Widrig, Wyss, Zapfl, Zwygart (49)

*Dagegen stimmen – Rejetent le projet:*  
 Aguet, Baader, Banga, Baumann Alexander, Berberat, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, de Dardel, Dreher, Fässler, Fehr Jacqueline, Frey Walter, Genner, Gonseth, Gusset, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hasler Ernst, Herczog, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Leemann, Maurer, Maury Pasquier, Moser, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Schläuer, Schmied Walter, Steffen, Steiner, Thanei, von Felten, Ziegler (40)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*  
 Aepli, Alder, Aregger, Bäumlín, Béguelin, Blaser, Bonny, Bortoluzzi, Bühlmann, Bühler, Dettling, Fankhauser, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Föhn, Frey Claude, Friderici, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Hans Rudolf, Hegetschweiler, Hollenstein, Hubmann, Jans, Meier Hans, Mühlemann, Müller-Hemmi, Ostermann, Pidoux, Sandoz Suzette, Schenk, Stamm Luzi, Strahm, Stucky, Stump, Theiler, Thür, Tschäppät, Tschuppert, Vetterli, Vollmer, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr, Wittenwiler, Zbinden (47)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*  
 Antille, Bangarter, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Binder, Bircher, Blocher, Borel, Borer, Bosshard, Brunner Toni, Burgener, Caccia, Christen, Columberg, Comby, Ducrot, Durrer, Epiney, Fasel, Fehr Hans, Filliez, Gadiant, Giezendanner, Goll, Grobet, Gros Jean-Michel, Guisan, Hämmerle, Hochreutener, Jaquet, Keller Rudolf, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Loeb, Loretan Otto, Maitre, Marti Werner, Maspoli, Meyer Theo, Müller Erich, Nabholz, Oehrli, Philipona, Pini, Randegger, Ruf, Scherrer Jürg, Schmid Odilo, Seiler Hanspeter, Semadeni, Simon, Speck, Spielmann, Steinemann, Suter, Teuscher, Vermot, von Allmen, Waber, Weyeneth (63)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*  
 Leuenberger (1)

*Abschreibung – Classement*

*Antrag des Bundesrates*  
 Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse  
 gemäss Brief an die eidgenössischen Räte  
*Proposition du Conseil fédéral*  
 Classer les interventions parlementaires  
 selon lettre aux Chambres fédérales

*Angenommen – Adopté*

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*



**Vierzehnte Sitzung – Quatorzième séance****Donnerstag, 25. Juni 1998****Jeudi 25 juin 1998**

08.00 h

Vorsitz – Présidence:

Leuenberger Ernst (S, SO)/Heberlein Trix (R, ZH)

96.091

**Bundesverfassung.  
Reform  
Constitution fédérale.  
Réforme***Differenzen – Divergences*Beschluss des Ständerates vom 18. Juni 1998  
Décision du Conseil des Etats du 18 juin 1998**A2. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Art. 127–184)****A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184)****Art. 127***Antrag der Kommission**Titel*

Politische Rechte

*Abs. 1*

Die politischen Rechte in Bundessachen stehen allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die das 18. Altersjahr .... entmündigt sind. Alle haben die gleichen politischen Rechte und Pflichten.

*Abs. 2*

Sie können an den Nationalratswahlen und an den Abstimmungen des Bundes teilnehmen sowie Volksinitiativen und Referenden in Bundesangelegenheiten ergreifen und unterzeichnen.

**Art. 127***Proposition de la commission**Titre*

Droits politiques

*Al. 1*

Tous les Suisses .... ont les droits politiques en matière fédérale. Tous ont les mêmes droits et devoirs politiques.

*Al. 2*

Ils peuvent prendre part aux élections au Conseil national et aux votations fédérales. Ils peuvent lancer et signer ....

*Angenommen – Adopté***Art. 127a Titel***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 127a titre***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 136***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 144 Abs. 4***Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 144 al. 4***Proposition de la commission*

Maintenir

**Schmid** Samuel (V, BE), Berichterstatter: Bei Artikel 144 geht es um die parlamentarischen Kommissionen. Sie sehen, dass auch in der nachgeführten Verfassung gemäss Absatz 1 im Entwurf des Bundesrates die Kompetenz zur Einsetzung von Kommissionen bestehen soll und dass das Gesetz, wie heute schon, auch gemeinsame Kommissionen einsetzen kann, was in Artikel 16 des Geschäftsverkehrsgesetzes festgehalten ist.

Nun geht es in den weiteren Absätzen darum, welche Kompetenzen diese Kommissionen haben. Da wird in Absatz 3 der Fassung des Nationalrates zusätzlich und vom Ständerat unbestritten festgehalten, dass durch Gesetz auch «einzelne Befugnisse, die nicht rechtsetzender Natur sind, an Kommissionen übertragen» werden können.

Nun kommen wir zum Streitpunkt in Absatz 4. Dort geht es darum, wie die Einsichtsrechte respektive die Informationsrechte der Kommission definiert werden. Die Verfassung weist dem Parlament eine Reihe von Aufgaben zu, die es als oberste Instanz im Staate wahrnimmt, quasi als einziges und operatives Organ des Volkes. Daraus kann schon heute das ungeschriebene Verfassungsrecht abgeleitet werden, dass das Parlament und seine Organe über die zur Wahrnehmung dieser Aufgabe erforderlichen Informationsrechte verfügen müssen. Der Beschluss des Nationalrates ist nach Meinung der Verfassungskommission in diesem Sinne Nachführung. Der Beschluss des Ständerates wäre nach unserem Dafürhalten ein Rückschritt, da er die Informationsrechte des Parlamentes zur Disposition des Gesetzgebers stellt und sagt, dass die Kommissionen nur über die vom Gesetz bezeichneten Auskunftsrechte verfügten. Das ist nach unserem Dafürhalten nicht Nachführung. Es entspräche auch nicht der eigentlichen Aufgabe des Parlamentes.

Wenn es diese Aufgaben wahrnehmen muss, dann muss zwingend – im Sinne der Formulierung des Nationalrates – der Grundsatz festgehalten werden, dass die Kommission auf alle Informationen Anspruch hat, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet und erforderlich sind. Das ist ebenfalls unbestritten. Das ist kein «plein pouvoir», das ist kein unbeschränktes Herumschnüffeln. Es ist auch nach Auffassung Ihrer Kommission nötig, dass die Informationsrechte durch das Gesetz eingeschränkt werden können. Aber nach dem Grundsatz «Einsicht grundsätzlich ja, mit gewissen Beschränkungen», und nicht nach dem Grundsatz des Ständerates «Einsicht nur im gesetzlich bezeichneten Umfang».

Wir beantragen Ihnen deshalb ausdrücklich Festhalten. Für die Materialien und eine allfällige Differenzbereinigung war es aber nötig, dass die Kommissionssprecher das Wort ergreifen und das Festhalten speziell begründen.

**Leuba** Jean-François (L, VD), rapporteur: A l'article 144 alinéa 4, il s'agit d'une question plus psychologique que véritablement juridique, dans la mesure où notre Conseil a posé le principe constitutionnel que les commissions avaient le droit à toutes les informations nécessaires et adaptées à l'exécution de leur mandat, puis ensuite vient par la loi la restriction, dans certains cas, de ce droit d'information.

Dans la version du Conseil des Etats, c'est la loi qui règle le droit des commissions d'obtenir des renseignements. Le principe, c'est donc que la constitution délègue à la loi et que cette dernière fixe ensuite dans quelle mesure les commissions peuvent obtenir des renseignements. Il est apparu à votre commission qui, sur ce point, s'est prononcée à l'una-

nimité, qu'il était important d'ancre dans la constitution le droit des commissions d'obtenir des renseignements nécessaires, quitte à ce que la loi restreigne ensuite, dans certains cas, le droit du maintien du secret. Mais ce qui est fondamental du point de vue parlementaire, c'est que ce droit soit ancré dans la constitution et qu'il donne véritablement à celui qui lit la constitution le sentiment que les commissions ont le droit d'obtenir les renseignements qui sont nécessaires à l'exécution de leur mandat.

Nous maintenons donc – il n'y a pas de proposition contraire – notre décision à l'article 144 et les déclarations que nous avons faites sont destinées essentiellement au Conseil des Etats qui devra revenir sur cette divergence.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Wir haben hier eine Differenz. Herr Leuba hat gesagt, es sei eine psychologische Differenz, aber ich glaube, es sei doch auch eine sachliche. Der Bundesrat möchte zuhänden des Differenzbereinungsverfahrens wie folgt Stellung nehmen: Wir wehren uns nicht gegen einen Hinweis auf die Informationsrechte der Kommissionen in der Verfassung. Wir glauben jedoch, dass die Fassung des Nationalrates noch nicht adäquat ist. In einem ersten Satz wird nämlich der Eindruck vermittelt, es bestehe ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf alle Informationen, und zwar eben undifferenziert für alle Kommissionen. Dies kann unserer Meinung nach nicht gelten, weil die einzelnen Einsichtsbefugnisse notwendigerweise gesetzlich unterschiedlich geregelt werden müssen, beginnend bei einer gewöhnlichen ständigen Kommission über eine besondere Kommission, wie z. B. die Geschäftsprüfungskommission, bis hin zur PUK. Ein Informationsanspruch kann daher nur im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung bestehen.

Wir haben grundsätzlich dafür Verständnis, dass das Parlament seine Informationsrechte in der Verfassung verankert wissen will. Der gegenwärtigen Fassung, wie sie der Nationalrat beschlossen hat, kann der Bundesrat noch nicht zustimmen. Wir sind der Auffassung, dass im weiteren Differenzbereinungsverfahren nach einer Formulierung gesucht werden sollte, welche einerseits Ihr Anliegen einer Verankerung in der Bundesverfassung aufgreift und andererseits die Befürchtungen des Bundesrates berücksichtigt und damit auch der Fassung des Ständerates entgegenkommt.

**Präsident:** Wir nehmen von diesen Bemerkungen zuhänden des weiteren Differenzbereinungsverfahrens Kenntnis.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 146**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Festhalten*

*Minderheit*

(Engler, Dettling, Fischer-Hägglings, Fritschi, Heim, Leuba, Stamm Luzi, Vallender)

.... über Parlamentsdienste. Sie kann Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen. Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

#### **Art. 146**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

*Maintenir*

*Minorité*

(Engler, Dettling, Fischer-Hägglings, Fritschi, Heim, Leuba, Stamm Luzi, Vallender)

.... du Parlement. Elle peut faire appel aux services de l'administration fédérale. La loi règle les détails.

**Engler** Rolf (C, AI): Bei der vorhin geführten Diskussion haben Sie gesehen, dass es sich um das Zusammenspiel der Gewalten handelt, um das Verhältnis von Bundesrat und Parlament. Es ist eine wichtige Entscheidung, die zu treffen ist. Es ist bezeichnend, dass der Bundesrat bei der Frage der Hilfsmittel des Parlamentes darauf hinweisen wollte, dass die

Parlamentsdienste administrativ der Bundeskanzlei unterstellt sind. Wir dagegen sind der Auffassung, dass das nicht auf Verfassungsebene gehört und dass es wichtigere Fragen zu regeln gibt.

Für uns ist es wichtig, dass die Frage, wer die Dienststellen beiziehen kann, auf Verfassungsstufe geregelt werden muss. Der Verweis auf das Gesetz allein genügt hier nicht. Wir haben heute zum Teil einen direkten Beizug der Dienststellen der Bundesverwaltung. Dieses Prinzip ist gelebte Verfassungswirklichkeit. Wir haben einen Anspruch, die Dienststellen grundsätzlich, vom Prinzip her, beizuziehen. Da es sich um die Frage der Gewaltentrennung handelt, sind wir der Meinung, dass dieses Prinzip als solches auf Verfassungsebene gehört und nicht – wie der Ständerat dies will – auf Gesetzesstufe. Dagegen teilen wir die Auffassung von Herrn Bundesrat Koller, dass dieses Prinzip des Beizuges der Dienststellen der Verwaltung Ausnahmen bedarf. Diese Ausnahmen – die Regelung, wie das geschieht – gehören dann auf Gesetzesstufe.

In diesem Sinne mache ich einen Kompromissvorschlag zwischen Ständerat und Nationalrat, in dem das Prinzip des Beizugs der Dienststellen in die Verfassung gehört, dagegen die Art, wie dieses Prinzip gehandhabt werden soll, auf Gesetzesstufe bestimmt werden soll.

Ich bitte Sie, auch im Sinne der Differenzbereinigung, die bereits hier beginnen kann, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Fritschi** Oscar (R, ZH): Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen, der Minderheit Engler zuzustimmen, die einen Kompromiss vorschlägt, und zwar aus folgenden Überlegungen:

In Artikel 146 geht es um das Zusammenspiel der Gewalten; insofern liegt eine Parallele zu Artikel 144 vor. Dort haben wir nun stillschweigend Festhalten beschlossen. Das bedeutete, wie die Kommissionssprecher erläutert haben, Zustimmung zum Grundsatz, dass die zur Wahrnehmung der Aufgaben notwendigen Mittel – bei den Kommissionen die Information – auf gleicher Ebene festzuschreiben seien wie die Aufgabe selbst, also in der Verfassung.

Die logische Konsequenz ist nun aber, bei Artikel 146 gleich zu verfahren. Hier ist die gedankliche Konstruktion die folgende: Um ihre verfassungsmässige Aufgabe wahrzunehmen, bedarf die Bundesversammlung einer gewissen Infrastruktur, eben der Parlamentsdienste. Damit indessen nicht eine unerwünschte Parallelverwaltung aufgebaut wird, müssen sich die Parlamentsdienste auf die Verwaltung abstützen können. Ergo stellt die Möglichkeit des Beizugs der Verwaltung ein Obligatorium dar, damit die Bundesversammlung ihre Aufgaben erfüllen kann. Diese Möglichkeit gehört demnach in der Verfassung verankert; es ist nicht stufengerecht, sie erst auf Gesetzesstufe vorzusehen, wie das der Ständerat will.

Im Grundsatz kommen wir deshalb zur gleichen Lösung wie die Mehrheit, welche Festhalten empfiehlt. Indem der Minderheitsantrag einen letzten Satz einfügt – «Das Gesetz regelt die Einzelheiten» –, macht er indessen zweierlei klar:

Zum einen kommt er den Bedenken von Ständerat und Verwaltung entgegen, dass der Beizug der Dienststellen der Verwaltung nicht absolut sein kann und dass keine Gefahr besteht, die Parlamentsdienste könnten künftig die Verwaltung kujonieren.

Zum anderen verdeutlicht er die Idee der nationalrätlichen Fassung, dass nämlich der Beizug der Verwaltung ein grundsätzliches – und damit eben verfassungsmässiges – Recht darstellt, dass aber die Modalitäten und Schranken dieses Beizugs regelungsbedürftig sind.

Mit der Zustimmung zur Minderheit halten wir an unserer grundsätzlichen Auffassung fest, bauen dem Ständerat aber eine Brücke, die er wohl leichten Herzens beschreiten wird, womit diese nicht allzu weltbewegende Differenz aus dem Weg geschafft werden kann.

**Vollmer** Peter (S, BE): Die SP-Fraktion unterstützt die Mehrheit. Wir haben bereits in der ersten Beratung klargemacht, dass es nicht darum gehen kann, dass diese Verfügbarkeit

der Bundesverwaltung für die Bundesversammlung von anderen Regelungen abhängig gemacht werden kann, sondern dass wir als Bundesversammlung eben verfassungsrechtlich das Recht haben müssen, die Verfügbarkeit der Bundesverwaltung zu gewährleisten.

Der Antrag der Minderheit Engler ist tatsächlich ein Kompromiss; er ist eigentlich nicht mehr weit entfernt von dem, was die Mehrheit immer zum Ausdruck gebracht hat. Ich frage mich jedoch, Herr Engler, ob wir uns mit dieser Zusatzbestimmung – «Das Gesetz regelt die Einzelheiten» – mit der ganzen Systematik der Verfassung nicht aufs Glatteis begeben: Das Gesetz regelt die Einzelheiten bei jedem Artikel; es wird überall notwendig sein, die Einzelheiten im Gesetz zu regeln, es sei denn, es sei ausdrücklich ein direkter verfassungsrechtlicher Durchgriff vorgesehen.

Das ist hier aber nicht der Fall, und deshalb zweifle ich, ob das verfassungsrechtlich wirklich ein konstruktiver Vorschlag ist oder ob es nur ein psychologischer Antrag ist, um dem Ständerat in der Differenzbereinigung entgegenzukommen.

Unter diesem Aspekt bin ich der Ansicht, in der ersten Differenzbereinigung wären diese rein psychologisch-taktischen Zugeständnisse jetzt unnötig; wir sollten das beschliessen, was wir für richtig erachten. Das wurde bereits in der ersten Runde vom Rat ganz klar bestätigt: Wir sollten die Fassung unserer Kommission, wie sie ursprünglich vorgesehen war, gutheissen.

In diesem Sinne stimmt die SP-Fraktion heute klar für den Mehrheitsantrag, obwohl wir diese Frage nicht als die entscheidende betrachten.

**Schmid Samuel** (V, BE), Berichterstatter: Das Parlament hat verfassungsmässige Aufgaben, und um diese wahrnehmen zu können, braucht es eine Infrastruktur, eine «eigene Verwaltung», auf die es wo nötig zurückgreifen kann. Dies ist um so eher nötig, als wir als Milizparlament einer doch sehr mächtigen Verwaltung gegenüberstehen.

Damit die Parlamentsdienste nun nicht zu einer eigenen Parlamentsverwaltung aufgebläht werden müssen, wie das in anderen Staaten etwa festzustellen ist, muss die Verfassung auch die Garantie abgeben, dass das Parlament über seine Parlamentsdienste einen Zugriff zum Sachverstand der Verwaltung hat. Dabei sind selbstverständlich Grenzen zu setzen; das ist unbestritten.

Die Grenzen dieses Bezugs – darüber hat sich der seinerzeitige Zusatzbericht der SPK vom 6. März 1997 ausgesprochen; Sie können das auf den Seiten 24ff. nachlesen – liegen dort, wo die Funktionsfähigkeit und die Führung der Exekutivverwaltung durch diesen Bezug beeinträchtigt würden. Das entspricht eigentlich ebenfalls heutiger Praxis. Ich verweise auf Artikel 8novies des Geschäftsverkehrsgesetzes, wo festgehalten wird, dass die Parlamentsdienste beiden Räten und ihren Organen sowie den Ratsmitgliedern für Dienstleistungen zur Verfügung stehen. Sodann wird gesagt, dass die Parlamentsdienste in der Erfüllung ihrer Aufgabe von Bundesrat und Bundeskanzlei unabhängig sind und die entsprechenden Bezugsrechte haben. Sie ersehen das zudem auch aus der Mechanik der Behandlung einer parlamentarischen Initiative.

Nun geht es – ähnlich wie bei der soeben geführten Diskussion – um die Sicht dieses Rechtes für das Parlament. Während der Ständerat und auch der Bundesrat unbestrittenermassen sagen, dass die Bundesversammlung über Parlamentsdienste verfügt, ist der Ständerat dazu der Auffassung – Sie können das im zweiten Satz seines Beschlusses nachlesen –, dass das Gesetz den Bezug von Dienststellen der Bundesverwaltung zu regeln habe.

Die Annäherung an das Problem ist seitens unseres Rates eine andere: Wir verlangen ebenfalls die Aufnahme der Bestimmung, wonach die Bundesversammlung über Parlamentsdienste verfügt, präzisieren aber, dass sie dann Dienststellen beiziehen kann. Soweit die unterschiedliche Betrachtung des an sich gleichen Problems. Wir möchten mit unserer Formulierung garantieren, dass man nicht hinter den

Status quo zurückfallen kann; darin ist sich die Kommission einig.

Innerhalb der Kommission hat dann eine Minderheit Engler – in der Schlussabstimmung lautete das Ergebnis 18 zu 9 Stimmen – das Prinzip und die Optik des Mehrheitsentscheides bestätigt, aber ausdrücklich ergänzt, dass das Gesetz die Einzelheiten zu regeln habe. Das ist ein Zusatz, der nach Auffassung der Mehrheit nicht nötig ist, weil Sie sonst in einer ganzen Reihe von Artikeln erwähnen müssten, dass das Gesetz die Einzelheiten regle; das scheint uns eine Selbstverständlichkeit zu sein.

Wir beantragen Ihnen deshalb namens der Mehrheit Festhalten; wieweit Sie hier bereits auf die Fassung der Minderheit einschwenken wollen, überlasse ich Ihnen. Materiell – das hat auch Herr Engler gesagt – besteht kein Unterschied zum Antrag der Mehrheit.

**Leuba Jean-François** (L, VD), rapporteur: Tant M. Engler en développant la proposition de minorité que M. Fritschi en la soutenant ont déjà expliqué comment se pose le problème à l'article 146. Maintenant, il y a trois possibilités.

L'article 146 précise d'abord que «l'Assemblée fédérale dispose des Services du Parlement», ça c'est incontesté. Ensuite, et ce n'est pas contesté non plus, l'Assemblée fédérale a besoin de l'appui de l'administration. Là, il y a deux solutions possibles: la première, c'est qu'on crée une administration parlementaire, comme c'est le cas aux Etats-Unis, qui ferait contrepoids à l'administration du gouvernement. Cette solution, il n'y a pas de discussion non plus, personne n'en veut. On ne veut pas créer un énorme instrument à côté de l'administration fédérale. Par conséquent, la solution, c'est que le Parlement, qui a besoin de l'appui de l'administration pour accomplir les devoirs qui sont les siens, puisse recourir à l'administration fédérale, c'est-à-dire celle subordonnée à l'exécutif.

Jusqu'à là il n'y a pas de divergence du tout entre les deux Chambres, ni entre la majorité et la minorité de votre commission. La divergence commence à peu près comme à l'article 144, dans ce sens que votre commission dit: «Il y a un droit constitutionnel du Parlement, c'est-à-dire des commissions parlementaires, de faire appel à l'administration.» Il n'y a pas divergence sur ce point entre la majorité et la minorité de la commission. En revanche, le Conseil des Etats ne reconnaît pas ce droit constitutionnel, il dit simplement que la loi réglera dans quelle mesure le Parlement et ses commissions pourront faire appel à l'administration. Il renverse au fond le principe en disant: «On descend au niveau de la loi, et c'est la loi qui dira dans quelle mesure le Parlement peut faire appel à l'administration.»

Pour votre commission, le principe doit être inscrit dans la constitution. Ce principe, c'est que le Parlement a le droit de recourir aux services de l'administration fédérale pour accomplir ses tâches. Puis ensuite, vous avez une divergence. La minorité de la commission a cherché à jeter un pont en direction du Conseil des Etats et elle a ajouté: «La loi règle les détails.» Parce qu'il est bien clair qu'il y a un certain nombre de détails à régler – on ne peut pas admettre que l'administration fédérale ait deux chefs; il est bien clair que celle-ci est subordonnée au Conseil fédéral, ce qui n'exclut pas le droit de l'Assemblée fédérale de recourir à ses services, mais le principe de subordination doit être respecté, on doit dire dans quelles conditions les services de l'administration fédérale peuvent être requis, et ça, ça appartient à la loi.

Au fond la différence entre la majorité et la minorité, c'est que la majorité dit: «Mais ça va de soi que ça appartient à la loi de régler ces problèmes, il n'y a pas besoin de le dire, autrement il faudrait le dire dans beaucoup d'articles de la constitution.» La minorité, voulant aller à la rencontre du Conseil des Etats, dit: «Dans le cas particulier, on voit bien qu'il y a des problèmes à résoudre, et il vaut mieux dire tout de suite que ces problèmes doivent être résolus dans la loi – ce sont les problèmes de subordination, d'accès à l'administration fédérale; il vaut mieux préciser dans la constitution que nous avons vu ces problèmes et qu'ils seront réglés dans la loi.» C'est ce que vous propose la minorité.

Au nom de la majorité de la commission, je vous prie de maintenir votre décision prise en première délibération. Personnellement, je soutiens la proposition de minorité.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Der Bundesrat wehrt sich nicht grundsätzlich gegen eine Verfassungsgrundlage für den Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung durch das Parlament, denn damit kann auch klargelegt werden, dass es in unserem Kleinstaat nicht angehen kann, die Parlamentsdienste als eigene Verwaltung des Parlamentes aufzublähen.

Auf der anderen Seite – das ist zu Recht geltend gemacht worden – bewegen wir uns hier auf dem heiklen Gebiet der Gewaltentrennung, aber auch der Gewaltenkooperation. Es ist für die Verwaltung nicht einfach, Diener zweier Herren zu sein. Konfliktfälle sind daher denkbar. Wichtig ist für den Bundesrat, dass er in solchen Fällen, in denen das Parlament die Verwaltung heranzieht, seine eigene Entscheidungs- und Meinungsfreiheit behält.

Angesichts der Sensibilität dieser Beziehungen möchten wir Sie dringend bitten – ich darf Sie daran erinnern, dass wir jetzt im Differenzbereinigungsverfahren sind –, diesem Kompromissantrag der Minderheit Engler zuzustimmen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit	61 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	55 Stimmen

#### **Art. 153a Abs. 1; 154 Abs. 1ter, 2**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

#### **Art. 153a al. 1; 154 al. 1ter, 2**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Schmid Samuel** (V, BE), Berichterstatter: Hier muss für die Differenzbereinigung auch wieder kurz begründet werden, weshalb die Kommission an den vom Nationalrat beschlossenen Fassungen festhalten will.

Bei Artikel 153a geht es um eine rein terminologische Frage, nämlich darum, ob die rechtsetzenden Erlasse der Bundesversammlung unterhalb der Gesetzesstufe als «Parlamentsverordnung» oder als «Verordnung» bezeichnet werden.

Wir haben in unserer ursprünglichen Systematik den Begriff «Parlamentsverordnung» aufgenommen, um hier eine klare Unterscheidung zwischen Verordnungen des Bundesrates und solchen des Parlamentes zu machen. Auf seiten des Ständerates wird der Begriff «Verordnung» vorgezogen, weil der Begriff «Parlamentsverordnung», mindestens bis heute, noch nicht allgemein gebräuchlich ist.

Die Kommission beantragt Ihnen, hier festzuhalten. Die Abstimmung in der Kommission hatte folgendes Ergebnis: 12 Stimmen für Festhalten am ersten Beschluss des Nationalrates, 11 Stimmen für Zustimmung zum Beschluss des Ständerates und 3 Enthaltungen.

Zu Artikel 154 Absatz 1ter wurde im Ständerat bemerkt, dass der ursprüngliche Einzelantrag eigentlich eine Wiederholung von Absatz 2 sei. Absatz 2 regelt generell die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen, sei es nun die Übertragung an den Bundesrat oder an die Bundesversammlung. Gerade das letzte ist aber möglicherweise zu wenig deutlich gemacht worden oder führt offensichtlich zu gewissen Missverständnissen.

Dieser Sachverhalt ist, wie wir auch in unseren Diskussionen festgestellt haben, nicht für alle Leute gleich klar. Deshalb beantragt die Kommission mit 13 zu 4 Stimmen, an unserem Beschluss festzuhalten.

Zu Artikel 154 Absatz 2: Auch hier wurde vom Ständerat der zweite Satz gestrichen in der Annahme, dieser Satz sei unnötig. Das scheint uns aber materiell nicht richtig zu sein. Wir beantragen Ihnen einstimmig, hier an unserem ersten Beschluss festzuhalten und damit auch den zweiten Satz, der bereits in der Vorlage des Bundesrates enthalten ist, zu übernehmen. Denn die «Grundzüge der Regelung» in Absatz 2

sind nicht identisch mit den «grundlegenden Bestimmungen» in Absatz 1bis. Alle grundlegenden Bestimmungen müssen im Gesetz sein, wie es in Absatz 1bis festgelegt ist. Dort, wo die Bundesversammlung delegiert, muss sie zudem dem Bundesrat auch die «Grundzüge der Regelung» vorgeben. Das brauchen nicht immer die «grundlegenden Bestimmungen» zu sein.

Wir beantragen Ihnen also auch hier, mit den obigen Begründungen, festzuhalten.

**Leuba Jean-François** (L, VD), rapporteur: Tout d'abord, nous avons plusieurs fois la référence à des ordonnances. Le Conseil des Etats parle d'une manière générale d'«ordonnance». Dans notre première version, nous avons parlé d'«ordonnance du Parlement» s'agissant de cette catégorie particulière que nous introduisons à l'occasion de la révision de la Constitution fédérale. Dans un souci de clarté terminologique, nous avons maintenant adopté des «ordonnances du Parlement» qui, je vous le rappelle, peuvent contenir des règles de droit, mais qui ne sont pas soumises au référendum. Il s'agit d'une notion nouvelle. Comme il s'agit d'une notion nouvelle, il est apparu à la majorité de la commission tout à fait clair que nous devons dire expressément «ordonnance du Parlement» pour bien les distinguer de ce que nous entendons d'habitude par ordonnance, c'est-à-dire des ordonnances de l'exécutif. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de maintenir à l'article 153a alinéa 1er la notion d'«ordonnance du Parlement».

A l'article 154 alinéa 1ter, votre commission propose, par 13 voix contre 4, de maintenir notre texte, texte que le Conseil des Etats trouve, lui, superflu. Or, nous devons rassurer le citoyen. Il est clair que c'est la définition même des ordonnances du Parlement: ces ordonnances ne sont pas soumises au référendum populaire. Par conséquent, il faut préciser de manière claire, pour que le texte de la constitution soit compréhensible pour le citoyen, que ces ordonnances ne peuvent être édictées que sur la base d'une délégation de compétence inscrite dans la constitution ou dans une loi fédérale, c'est-à-dire dans des textes qui eux sont soumis au référendum.

Ainsi le citoyen a l'assurance qu'on ne va pas introduire de nouvelles règles de droit comme cela, sans que ces règles ne découlent de textes légaux qui, eux, pourraient être attaqués par le référendum. C'est le but du maintien de l'alinéa 1ter. C'est une assurance donnée au citoyen, qui peut-être irait sans qu'on le dise, mais qui, ici, nous paraît importante compte tenu de l'introduction de cette nouvelle notion d'«ordonnance du Parlement». Il nous paraît important qu'on rassure le citoyen en lui disant: «Il n'y aura pas d'inventions législatives qui pourraient restreindre les droits du citoyen, si elles ne découlent pas d'une délégation expresse d'un texte qui, lui, est soumis au référendum.»

Quant à la divergence concernant l'article 154 alinéa 2, nous proposons d'en rester au projet du Conseil fédéral, à savoir que la norme de délégation doit fixer dans ses grandes lignes le contenu des règles de délégation, le contenu des règles qui doivent être émises par l'autorité qui délègue. Il nous paraît important que lorsqu'on fait une ordonnance, lorsqu'on délègue la possibilité de légiférer à une autre autorité, l'autorité légitime qui légifère doit fixer les principes en vertu desquels l'autorité déléguée doit légiférer et fixer des règles de droit.

Il n'y a pas, jusqu'à maintenant, de proposition contraire à celle de maintenir les divergences sur ces trois points. La commission, sur le dernier point, a décidé à l'unanimité.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 159 Abs. 2, 3**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

#### **Art. 159 al. 2, 3**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Schmid** Samuel (V, BE), Berichterstatter: Hier geht es um die Oberaufsicht. Man ist sich bezüglich Absatz 1 in beiden Kammern und auch im Bundesrat einig, dass die Bundesversammlung die Oberaufsicht über Bundesrat und Bundesverwaltung ausüben soll. Allerdings stellen Sie dann bei den Absätzen 2 und 3 zwischen beiden Kammern und gegenüber dem Entwurf des Bundesrates eine Differenz fest, nämlich in bezug auf die Geheimhaltungspflichten und in bezug auf ein spezielles Instrument des Parlamentes, den Auftrag.

Die Streichung von Absatz 2 bedeutet nach Auffassung der einstimmigen Kommission einen klaren Rückschritt. Die Fassung des Ständerates ist nach unserem Dafürhalten nicht Nachführung. Es scheint uns stufengerecht und absolut zwingend, dass der Grundsatz, wonach die Aufsichtskommissionen auch in geheime Bereiche vorstossen können – selbstverständlich unter bestimmten Bedingungen –, auf Verfassungsstufe festgehalten wird, denn das ist eigentlich das wesentliche Element der Oberaufsicht.

Der letzte Entscheid, was dem Amtsgeheimnis und der Geheimhaltungspflicht unterliegt, kann nicht beim Kontrollierten liegen, sondern liegt bei der Behörde, die kontrolliert, also bei der Aufsichtskommission.

Das bedeutet nach unserer Auffassung keine Gefährdung tatsächlich notwendiger Geheimhaltungsbereiche. Der Gesetzgeber kann, wie er das heute bereits tut, das Verfahren sachgerecht ausgestalten und damit zwingende Geheimhaltungsbedürfnisse wahren. Die Würdigung aber, die Abwägung, ist mit Sicherheit Sache des Kontrolleurs.

Im Ständerat wurde eingewendet, dass mit unserer Formulierung die Finanzkommissionen und Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte – es geht um 76 Personen – Zugriff auf alle geheimsten Informationen hätten. Das scheint uns keine korrekte Kritik an unserem Entscheid zu sein, denn das Gesetz wird derartige Informationsrechte auch an Delegationen übertragen können, wie es das heute bereits tut.

Wenn der Ständerat in der erneuten Behandlung, falls die Differenz allenfalls bestehen bleibt, hier einfügen will, dass den Aufsichtskommissionen oder deren Delegationen keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden dürfen, dann kann das durchaus geschehen, ändert aber nach unserem Dafürhalten nichts.

Zum Schluss will ich nochmals bestätigen: Wenn Artikel 159 Absatz 2 Aufnahme findet, ist das echte Nachführung. Bereits heute steht in Artikel 47quater unseres Geschäftsverkehrsgesetzes, dass, soweit eine Geschäftsprüfungskommission – hier wird dieser Bereich geregelt – für die Beurteilung der Geschäftsführung der eidgenössischen Verwaltung es als notwendig erachtet, diese das Recht hat, von allen Behörden und Amtsstellen des Bundes die zweckdienlichen Auskünfte einzuholen, die nach Anhörung des Bundesrates die Beurteilung der Geschäftsführung erlauben. Insoweit ist das reine Nachführung, die auf Verfassungsstufe im Grundsatz geregelt werden muss.

Nachdem kein Minderheitsantrag vorliegt, erlaube ich mir ein Wort zu Artikel 159 Absatz 3. Hier geht es um das Institut des Auftrages. Die Verfassungskommission hatte den Auftrag ursprünglich in Artikel 161 plaziert. Dort werden unter dem Randtitel «Weitere Aufgaben und Befugnisse» die Kompetenzen des Parlamentes geregelt. Der Nationalrat hat dann eine neue Einordnung vorgenommen. Mit 81 zu 73 Stimmen wurde dieser Artikel unter den Titel «Oberaufsicht» als Absatz 3 zu Artikel 159 verschoben.

Nach unserem Dafürhalten kann daraus bezüglich des Inhaltes dieses Auftrages keine materielle Differenz abgeleitet werden, denn letztlich wird der Auftrag sowohl im retrospektiven wie im prospektiven Bereich nötig sein. Anders gesagt: Dieses Instrument soll in beiden Bereichen eingesetzt werden können, denn es kann nicht zwischen rückwärtsgerichteten und allenfalls unzulässigen zukunftsgerichteten Aufträgen unterschieden werden. Das ist auch der Sinn des Instrumentes.

Die Umplazierung – das sei hier festgehalten – ändert an sich nichts am materiellen Inhalt dieses neuen Institutes, das dann im Rahmen der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes speziell zu definieren ist. Es ist ein Institut, das im übrigen

bereits im neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz Aufnahme gefunden hat.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, an den Absätzen 2 und 3 festzuhalten.

**Leuba** Jean-François (L, VD), rapporteur: Par souci de gain de temps et par paresse personnelle aussi – naturellement! –, et parce que les explications ont été données essentiellement à l'attention du Conseil des Etats, je me réfère simplement à ce que vient de dire le rapporteur de langue allemande. J'ajouterai deux précisions:

1. Tout d'abord, sur l'article 159 alinéa 2 qui concerne le maintien du secret, nous ne voulons pas, c'est absolument clair, reprendre l'institution française du «secret-défense», c'est-à-dire du pouvoir absolu de l'exécutif de dire: «Ce renseignement, nous le considérons comme secret, et par conséquent les investigations du Parlement s'arrêtent à la porte, ici, et ne vont pas un pas plus loin.» Nous estimons qu'il appartient au contrôleur, ainsi que l'a dit M. Schmid Samuel, et non à la partie contrôlée de savoir les renseignements qui sont utiles et les renseignements qu'il doit obtenir, avec des limitations qui peuvent être introduites, comme l'a dit M. Schmid, dans la loi.

2. En ce qui concerne l'article 159 alinéa 3, il s'agit du fameux problème du mandat. Nous maintenons que cette institution du mandat est une institution utile, qui résout le problème et notamment la divergence que nous avons avec le Conseil des Etats sur la fameuse question de la «motion improprement dite», la «unechte Motion», qui concerne un objet de la compétence du Conseil fédéral. Avec l'institution du mandat, nous résolvons ce problème qui est mal résolu aujourd'hui, il est vrai, dans la procédure parlementaire.

C'est la raison pour laquelle, par 22 voix contre 1, la commission vous propose de maintenir votre précédente décision.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich möchte hier einfach zuhänden des Protokolls für die künftige Differenzbereinigung klarmachen, dass sich der Bundesrat dem Absatz 3 ganz klar widersetzt.

Bei diesem Auftrag handelt es sich um eine klare rechtspolitische Neuerung. Im übrigen haben wir je länger, je mehr eingesehen, dass wir mit dieser Verfassungsreform nur eine Chance haben, wenn wir uns wirklich an das Nachführungskonzept halten. Es ist daher nicht erklärbar, warum in diesem wichtigen Bereich der Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative eine derart gewichtige Ausnahme gemacht werden soll. Zudem liegt hier auch keine konsensfähige Neuerung vor.

Der Bundesrat ist bereit, die ganze Problematik der Weisungen des Parlamentes in jenen Bereichen der staatlichen Tätigkeit, in denen das Parlament nicht über die Gesetzgebung Einfluss nehmen kann, mit Ihnen im Rahmen der Staatsleitungsreform in aller Offenheit zu behandeln. Wir werden nach den Sommerferien auch eine entsprechende Vernehmlassung durchführen. Wir sind durchaus bereit, dort auf dieses Problem einzugehen.

Im Rahmen der Nachführung hat eine derart wichtige rechtspolitische, nicht konsensfähige Neuerung keinen Platz, denn sie führt nach Meinung des Bundesrates zu einer klaren Verwischung der Verantwortlichkeiten der beiden Gewalten.

Ich stelle hier keinen Antrag, aber ich möchte das einfach zuhänden des Zweitrates und mit Blick auf die Differenzbereinigung angemeldet haben.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 161 Abs. 1 Bst. c**

*Antrag der Kommission*

c. .... Aufgaben Parlamentsverordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse erlassen;

#### **Art. 161 al. 1 let. c**

c. .... des ordonnances du Parlement ou des arrêtés fédéraux simples;

*Angenommen – Adopté*

**Art. 163 Abs. 3**

*Antrag der Kommission  
Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates  
*Minderheit*

(Thür, Carobbio, Gross Andreas, Gross Jost, Heim, Maury Pasquier, Ostermann, Ruf, Schlüer, Seiler Hanspeter, Stump, Vollmer, Zbinden, Zwygart)  
Festhalten

**Art. 163 al. 3**

*Proposition de la commission  
Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats  
*Minorité*

(Thür, Carobbio, Gross Andreas, Gross Jost, Heim, Maury Pasquier, Ostermann, Ruf, Schlüer, Seiler Hanspeter, Stump, Vollmer, Zbinden, Zwygart)  
Maintenir

**Thür** Hanspeter (G, AG): Ich möchte mit meinem Minderheitsantrag daran festhalten, dass die Kantonsklausel für die Wahl des Bundesrates im Rahmen der Nachführung gestrichen wird; wir haben dies ja in der ersten Beratung im Nationalrat so beschlossen. In der Zwischenzeit wird als Hauptargument gegen eine Streichung ins Feld geführt, man könne das Ziel schneller erreichen, wenn man es über eine Partialrevision verfolge. Man könne über die Partialrevision schon im Frühjahr 1999 abstimmen, während die Nachführung der Verfassung dem Volk erst im Sommer 1999 zum Entscheid vorgelegt werde.

Ich habe meine Zweifel, ob sich dieser Terminplan realisieren lässt, und zwar aus verschiedenen Gründen: Der Nationalrat hat – das ist richtig – am letzten Dienstag an der parlamentarischen Initiative der SPK-NR festgehalten, die genau dieses Ziel verfolgt. Ich erinnere Sie aber daran, dass sich der Ständerat im ersten Umgang dieser Initiative unseres Rates vehement widersetzt und sie abgelehnt hat, also keine Streichung der Kantonsklausel wollte. In der Zwischenzeit scheint auch der Ständerat diese Streichung in Erwägung zu ziehen. Sicher wissen wir es aber erst in der Herbstsession 1998, wenn der Ständerat diese parlamentarische Initiative unseres Rates behandeln wird.

Der Ständerat hat ja, nicht zuletzt aufgrund des Drucks, den unser Rat im Rahmen der Nachführung auf die Kantonsklausel erzeugt hat, seine ursprüngliche Haltung aufgegeben. Es wäre also aus meiner Sicht taktisch völlig verfehlt, diesen Druck wegzunehmen, zu einem Zeitpunkt, wo der Entscheid im Ständerat, das Problem im Rahmen einer Partialrevision zu lösen, noch gar nicht gefallen ist.

Ich empfehle Ihnen also: Warten wir die Herbstsession 1998 ab, in der der Ständerat über die Partialrevision beschliessen wird. Ich erinnere Sie im übrigen daran, dass der Ständerat selber im Zusammenhang mit der Kantonsklausel Vorschläge diskutiert hat, die keine vollständige Eliminierung bezwecken. Wir werden in der Herbstsession sehen, ob es zu einer Aufweichung kommt.

Wenn wir unseren Entscheid aufrechterhalten, können wir im Rahmen der Differenzbereinigung der Totalrevision der Bundesverfassung immer noch auf unseren Entscheid zurückkommen, falls der Ständerat im Herbst unserer parlamentarischen Initiative zugestimmt hat.

Ich bitte Sie also, jetzt nicht vorschnell die Segel zu streichen in der Hoffnung, der Ständerat würde uns bei der Behandlung der parlamentarischen Initiative folgen, sondern vielmehr den Druck aufrechtzuerhalten. Wir können dann im Rahmen der Nachführung der Verfassung wieder auf diese Bestimmung zurückkommen – wenn wir sehen, dass der Ständerat tatsächlich gewillt ist, im Rahmen einer Partialrevision die Kantonsklausel zu streichen.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, meinen Minderheitsantrag zu unterstützen.

**Fritschi** Oscar (R, ZH): Vordergründig, aber wirklich nur vordergründig, geht es bei der Frage der Kantonsklausel um ein Verfahrensproblem. Der Ständerat, der in dieser Frage tatsächlich eine nicht sehr konsistente Linie befolgt hat und vom Saulus zum Paulus oder – je nach Betrachtungsweise – vom Paulus zum Saulus geworden ist, möchte die Kantonsklausel nun nicht im Rahmen der Verfassungsreform behandeln, weil ohnehin eine parlamentarische Initiative vorliegt, die in dieser Frage eine Partialrevision verlangt und auf der Traktandenliste unseres Rates stand. Sie würde rascher zum Ziel führen und könnte eine Volksabstimmung bereits im Frühjahr des nächsten Jahres zur Folge haben.

Uns scheint allerdings nicht entscheidend, welcher Weg rascher zum Ziel führt. Vielmehr ist festzustellen, dass die Frage der Aufhebung der Kantonsklausel umstritten ist. Die FDP-Fraktion hat beispielsweise in ihrer Fraktionssitzung vor einer Woche bei der Diskussion der parlamentarischen Initiative auf Aufhebung der Kantonsklausel nur gerade mit einer Mehrheit von einer einzigen Stimme für Folgegeben gestimmt. Ein Konsens liegt also nicht vor; es ist durchaus möglich, dass bei der Beratung einer Partialrevision noch Zwischenlösungen auftauchen, wonach die Kantonsklausel zwar geändert, aber nicht ersatzlos gestrichen werden soll. Damit aber kann die Frage der Kantonsklausel geradezu definitionsgemäss nicht auf dem Weg der Nachführung geregelt werden, weil wir hier nur konsensfähige Neuerungen einbauen wollen.

Noch ein Wort zur Argumentation der Minderheit: Sie hat Bedenken angemeldet, dass bei der Bereinigung der parlamentarischen Initiative Schwierigkeiten auftauchen könnten und die ganze Vorlage scheitern könnte. Ich schliesse das – und sage das wohlgerne als Befürworter der Abschaffung der Kantonsklausel – gar nicht aus. Aber ich halte es für annähernd kurios, aus dieser Befürchtung abzuleiten, deshalb sei an der Aufhebung der Wahlbeschränkung nach Kantonen im Zuge der Nachführung festzuhalten. Gerade weil wir ein in der Politik auch sonst gelegentlich auftauchendes Phänomen feststellen – im unmittelbaren Vorfeld von Bundesratswahlen geht jeweils ein einhelliger Aufschrei nach Aufhebung der Kantonsklausel durch die Lande, aber nur einige Monate später feiern Bedenken und Zweifel gegen eine Aufhebung wieder Urständ –, müssen wir vernünftigerweise auch hier davon ausgehen, dass wir wenig Erfolgsaussichten hätten, diesen gordischen Knoten im Rahmen der Nachführung durchschlagen zu können. Wir würden danebenhauen.

Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen. Ich tue das in der Hoffnung, dass sich in der Abstimmung trotz des Starts der Tour de Suisse auf dem Bundesplatz in zwanzig Minuten genügend Mitglieder um diese doch nicht ganz unwichtige Frage kümmern werden. Notfalls würde ich dem Präsidenten die Anregung unterbreiten, vor der Abstimmung die Verhandlungsfähigkeit des Rates zu überprüfen, damit nicht ein Zufallsresultat entsteht.

**Rennewald** Jean-Claude (S, JU): Je pense qu'à ce stade du débat, il y a en fait deux façons d'aborder le problème: il y a l'aspect de la procédure, de la forme, et, tout de même, l'aspect du fond qui subsiste.

En ce qui concerne l'aspect formel et de la procédure, évidemment qu'il y a la perspective d'une révision partielle sur ce sujet, que nous pourrions bien sûr soutenir. Le problème qui se pose tout de même, c'est qu'à ce stade, à ce jour, nous n'avons encore aucune véritable garantie quant à l'aboutissement de cette révision partielle. Je pense que, compte tenu de ces considérations, abandonner cette proposition de minorité aujourd'hui reviendrait en fait à donner un très mauvais signal. Je partage donc tout à fait les considérations de la minorité et je vous invite à soutenir sa proposition.

J'aimerais tout de même, à ce propos, formuler encore quelques réflexions sur le fond du sujet. Historiquement, on peut comprendre l'existence de cette clause cantonale, mais je pense qu'aujourd'hui elle est complètement surannée, complètement dépassée. Elle est notamment dépassée parce que, à mon sens, elle empêche en fait l'émergence dans un

gouvernement central d'un certain nombre de qualités et de compétences qui me paraissent beaucoup plus importantes que le domicile de nos conseillers fédéraux. Je pense justement que la rigidité du système actuel empêche non seulement l'émergence de ces compétences, mais qu'elle est aussi susceptible de favoriser un certain nombre de «combinazione», on l'a vu encore assez récemment avec des déplacements de papiers.

De mon point de vue, je dirais que l'équilibre linguistique général qu'il doit y avoir au sein du Gouvernement me paraît beaucoup plus important que l'existence de cette clause cantonale. Evidemment, aujourd'hui, l'équilibre que l'on a, de ce point de vue, au sein du Conseil fédéral avec deux franco-phones, un italo-phon et quatre germanophones me paraît tout à fait satisfaisant et beaucoup plus fondamental. Je crois qu'on vit à une époque où ces questions de domicile, d'origine n'ont plus guère d'importance quant à la capacité des gens à affronter un certain nombre de questions. Pour prendre un exemple tout à fait au hasard, je pourrais fort bien vivre, personnellement, avec un Conseil fédéral composé de quatre Appenzellois et de trois Jurassiens.

J'aimerais encore ajouter que cette clause cantonale me paraît d'autant plus surannée si l'on prend, par exemple, le système d'élection du Parlement européen: un Portugais peut fort bien être candidat au Danemark, par exemple, pour ces élections. On ne connaît pas beaucoup de cas jusqu'ici, il y en a tout de même eu un, en tout cas à ma connaissance, c'est celui du politologue français Maurice Duverger, qui avait été candidat sur la liste du Parti communiste italien, devenu le Parti démocratique de la gauche.

Enfin, j'aimerais faire une dernière réflexion de nature un peu plus philosophique. Il y a passablement de décennies, il y avait beaucoup de villages dans ce pays où les garçons n'acceptaient pas que des garçons d'un autre village viennent y chercher une fille. Heureusement, ces mentalités ont changé, et c'est d'autant plus heureux que si les individus se reproduisent par trop entre eux dans de petits cercles, on sait que ça peut avoir de graves conséquences sur le plan de la santé physique et psychique des gens. A mon avis, avec le maintien de la clause cantonale, on reste encore dans cette mentalité, et je souhaiterais que les politiques parviennent à la dépasser.

**Engler Rolf (C, AI):** Das Votum von Herrn Rennwald, der den Appenzellern etwas mehr Bundesräte gönnen möchte, verdanke ich bestens. Trotzdem darf man darauf hinweisen, dass die Kantonsklausel sicherlich einmal eine historische Bedeutung hatte. Früher war es nämlich so, dass vor allem die Kantone Zürich und Waadt über die Freisinnige Partei eigentlich die Bundesräte bestimmen konnten und diese beiden Kantone deshalb über Jahrzehnte immer Bundesräte hatten.

Die Diskussion zur Kantonsklausel wird heute sicherlich zu Recht geführt. Wir haben festgestellt, dass vor allem die Herkunftsregelung bereits einmal geändert wurde. Herr Bundesrat Koller ist nach seinem Geburtsort nämlich noch St. Galler Bundesrat, obwohl er immer in Appenzell tätig war und nach neuem Recht auch als Appenzeller Bundesrat gelten würde. Wir haben auch festgestellt, dass es «Hors-sol-Bundesrätinnen» gibt, wie das von einem anderen Bundesrat gesagt wurde; deshalb ist es sicher wichtig, dass man über die Frage der Kantonsklausel diskutiert.

Es ist aber doch so, dass die Kantonsklausel eine gewisse Schutzfunktion hat, und die Frage muss gestellt bleiben, ob das Streichen allein die Lösung sein kann. Zudem haben wir in der Verfassungskommission immer die Meinung vertreten, dass im Rahmen der Nachführung Neuerungen nur möglich sind, wenn ein breiter Konsens besteht und es nicht verschiedene weitere Varianten gibt.

Wenn wir jetzt die Position des Ständerates nehmen und berücksichtigen, dass es möglicherweise nicht nur eine Streichung, sondern auch andere Lösungen geben kann, dann stellen wir fest, dass das Streichen nicht ins Konzept passt und wir die Kantonsklausel bei der Nachführung vorerst beibehalten müssen.

Hinzu kommt, das hat bereits Herr Thür gesagt, dass eine parlamentarische Initiative vorliegt, die das Problem separat, getrennt angehen möchte. Dies hat zwei Vorteile: Einmal wird die Nachführung durch diese Frage nicht belastet, und zum zweiten besteht die Möglichkeit, wenn man einen Konsens hat, dass man viel rascher zum Ergebnis kommen kann. Ich glaube, damit ist mit der Zweiteilung des Verfahrens allen gedient.

Die Behauptung nun, dass man mit dem Festhalten den Druck auf den Ständerat erhöhen könne, diese Argumentation finde ich persönlich falsch. Gerade unter Druck lassen sich diese Probleme im Ständerat nicht lösen. Im Gegenteil: Wir erreichen damit einzig eine Belastung der Nachführung und nicht ein Nachgeben des Ständerates. Ich bin der Meinung, dass ein fairer Verkehr unter den beiden Räten nicht mittels Druck und schon gar nicht in einer derart delikaten Frage gelöst werden kann.

Namens der CVP-Fraktion schlage ich deshalb vor, bei der Mehrheit zu bleiben.

**Schmid Samuel (V, BE),** Berichterstatter: Die Hauptsache ist eigentlich gesagt. Die Mehrheit der Kommission – der Entschaid fiel mit 15 zu 14 Stimmen bei 1 Enthaltung – ist der Auffassung, dass hier kein Nachführungsproblem zur Debatte steht. Wenn nachgeführt werden soll, dann müsste die Fassung des Bundesrates übernommen werden, und zwar zwingend, weil eine Änderung doch einige Probleme mehr aufwirft, als man das in unseren Kreisen hier wahrhaben will. Dabei spielt weniger die Frage eine Rolle, ob am Schluss vier Appenzeller im Bundesrat sind – zu viele dürften es ja auch nicht sein, sonst müssten eventuell noch Einbürgerungen stattfinden –, sondern wir haben einen Ausgleich, und zwar zu Recht einen Ausgleich innerhalb unserer Kulturen und innerhalb der Kantone, zu gewährleisten. Einfach die Aufhebung zu fordern, ist nicht problemlos. Ich sage das namens der Mehrheit ein zweites Mal.

Wir sind im übrigen der Lösung des Problems sehr nahe, nämlich durch die Aufteilung dieses Verfahrens, mit der Behandlung der parlamentarischen Initiative. Die Räte und schliesslich auch das Volk werden sich höchstwahrscheinlich vor der Abstimmung über dieses Paket in einem separaten Abstimmungsverfahren dazu äussern können. Das scheint uns die logische und richtige Lösung zu sein.

Es lohnt sich auch nicht, hier in einen Konzeptionsstreit einzutreten. Im Gegenteil, wenn dann allenfalls zwischen den Kammern hier um Details gerungen werden müsste, müsste das im Rahmen dieses speziellen Verfahrens geschehen. So kann es auch ohne Belastung und Gefährdung der übrigen Verfassung über die Bühne gehen.

Ich bitte Sie, hier der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**Leuba Jean-François (L, VD),** rapporteur: La situation s'est modifiée depuis le premier passage de ce projet devant notre Conseil. Elle s'est modifiée en ce sens que nous avons réactivé, sur la base d'ailleurs du vote de notre Conseil au premier passage, l'initiative parlementaire de la Commission des institutions politiques (94.452; Modification des conditions d'éligibilité au Conseil fédéral) tendant à la suppression dans la constitution actuelle de la clause cantonale. Dès lors, la question qui se pose est avant tout une question de procédure: devons-nous poursuivre le débat sur la suppression de la clause cantonale ici, dans la révision de la constitution, ou devons-nous plutôt en discuter séparément, sur la base de l'initiative parlementaire qui vise cette suppression?

Je vous rappelle d'ailleurs, en faisant ici une parenthèse, qu'il est déjà prévu que, si le peuple disait oui à la suppression de la clause cantonale dans la constitution actuelle, automatiquement, nous adapterions la mise à jour à cette suppression. C'est l'article 185 au chiffre III des dispositions transitoires qui prévoit ce genre de situation. Si le peuple accepte donc la suppression de la clause cantonale avec la révision partielle, il n'y a aucun doute qu'elle sera automatiquement reportée dans le texte de la mise à jour.

A M. Thür, qui me paraît tenir un argument un peu curieux en disant qu'il ne faut pas renoncer ici à cette modification parce

que l'on ne sait pas ce que le Conseil des Etats fera avec l'initiative parlementaire précitée, je dois dire que si le Conseil des Etats refuse l'initiative parlementaire, il n'y a aucune chance qu'il accepte ici cette disposition. Par conséquent, nous maintenons la divergence simplement pour le plaisir de la maintenir. Nous n'avons aucune chance de triompher devant le Conseil des Etats, parce qu'il est clair que ce dernier, s'il est convaincu qu'il faut abroger la clause cantonale, il le fera dans la révision partielle et non pas dans la révision totale.

Je vous rappelle que la question est très discutée, dans notre Parlement, dans la population sans aucun doute, de telle sorte qu'on ne peut pas dire, en tout cas, que c'est une question sur laquelle on a un large consensus. Il s'ensuit que nous avons toujours appliqué le principe, quant à la mise à jour, que nous ne nous autorisons à faire des modifications que si celles-ci reposaient sur un large consensus. Or, je crois que personne ne peut de bonne foi contester que ce large consensus n'existe pas dans le cas particulier et que, par conséquent, nous ne devons pas faire une modification de la constitution actuelle par la voie de la mise à jour.

J'ai un peu l'impression que la minorité Thür cherche à faire passer une modification, qui n'est pas sans importance, de notre constitution actuelle en l'englobant dans l'entier de la mise à jour, espérant comme cela que les gens seront dissuadés de faire opposition à la suppression de la clause cantonale, étant occupés à d'autres choses dans la révision du texte constitutionnel. Je crois que la question doit être posée au peuple.

Personnellement, je ne vous cache pas que je ne suis pas favorable à la suppression de la clause cantonale. Nous sommes arrivés aujourd'hui à un moment où la question doit être posée au peuple qui, finalement, décidera. Mais on ne peut pas lui demander de décider de cette question controversée dans le cadre de la mise à jour. Ce serait exactement ce que nous voulons éviter: nous voulons absolument éviter de susciter des oppositions à la constitution dans la votation populaire, simplement parce que sur un point, qui n'est peut-être pas d'une importance extraordinaire, mais qui est sensible dans la population, il y aurait une opposition qui s'élèverait. Dans ces conditions la commission, convaincue par ces arguments, par 15 voix contre 14 et avec 1 abstention – donc à une majorité extrêmement faible –, vous propose de renoncer à la divergence et de vous rallier ici à la décision du Conseil des Etats en maintenant, dans la mise à jour, la clause cantonale.

**Thür Hanspeter (G, AG):** Herr Leuba, Sie haben als Hauptargument gegen diesen Minderheitsantrag zum Ausdruck gebracht, dass er die ganze Nachführung gefährden könnte, weil die Streichung der Kantonsklausel sehr umstritten sei, weil sie keine Nachführung mehr sei – was unbestritten ist. Sehen Sie nicht die Möglichkeit, dieses Problem über eine Variantenabstimmung zu lösen?

**Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur:** Je réponds très volontiers à M. Thür que je vois si bien la possibilité de régler ici le problème par une variante que j'ai moi-même présenté cette proposition. Elle est déposée dans les actes de la commission. Mais, pour introduire une variante, il faut d'abord maintenir la clause cantonale dans le texte principal qui est celui de la mise à jour. C'est d'ailleurs un des rares points sur lequel on s'est mis d'accord, me semble-t-il. La mise à jour, c'est le texte sans modification et la variante, c'est le texte avec modification.

Par conséquent, je remercie M. Thür de donner un bon argument en faveur de la proposition de la majorité de la commission.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Alle, auch Herr Thür, sind sich einig, dass die Streichung der Kantonsklausel im Rahmen der Nachführung eine schwere Belastung wäre, weil sie eindeutig konzeptwidrig ist. Es handelt sich hier um eine rechtspolitisch gewichtige Neuerung, die zudem kontrovers ist. Denn die Notwendigkeit einer staatspolitisch ausgewogenen Zu-

sammensetzung des Bundesrates als Beitrag zur Integration dieses föderalistischen und auch kulturell sehr vielfältigen Staates ist unbestritten. Die Frage ist nur, wie wir dieses Anliegen künftig sicherstellen können. Braucht es weiterhin eine Kantonsklausel, oder kann das dem pflichtgemässen Ermessen der Bundesversammlung überlassen werden? Oder drängt sich eine etwas aufgeweichte Klausel in der Verfassung auf?

Das sind natürlich eminente rechtspolitische Fragen, die einer vertieften Diskussion bedürfen. Deshalb ist der Bundesrat froh, dass der Ständerat diese Frage «ad separatum» in eine Teilrevision verwiesen hat. Ich bin der Mehrheit Ihrer Kommission dankbar, dass sie es gleich halten will.

Der Minderheit Thür darf ich im übrigen sagen: Das ist keine Verschiebung «ad calendas graecas». Der Bundesrat war ursprünglich der Meinung, wir sollten die Frage im Rahmen der Staatsleitungsreform behandeln, wo wir auch über die Grösse und Zusammensetzung des Bundesrates diskutieren werden. Aber wir begreifen, dass Sie nicht so lange warten möchten; der Bundesrat ist mit Ihnen der Meinung, dass diese Frage jetzt wirklich beförderlich behandelt werden soll, so dass wir eine Chance haben, eine entsprechende Volksabstimmung noch vor der Gesamterneuerung des Bundesrates im Herbst 1999 durchzuführen.

**Präsident:** Die Abstimmung über die Differenz bei Artikel 163 findet zur gleichen Zeit wie die Abstimmung über Artikel 166 Absatz 3 statt.

#### **Art. 166 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Festhalten

*Minderheit*

(Schmid Samuel, Engelberger, Fischer-Hägglingsen, Fritschi, Leuba, Seiler Hanspeter)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### **Art. 166 al. 3**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Maintenir

*Minorité*

(Schmid Samuel, Engelberger, Fischer-Hägglingsen, Fritschi, Leuba, Seiler Hanspeter)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Fischer-Hägglingsen Theo (V, AG):** Ich beantrage Ihnen im Namen der Minderheit, dem Ständerat zu folgen. Absatz 3 dieses Artikels 166 ermächtigt den Gesetzgeber, Aufgaben des Bundes aus der departemental gegliederten allgemeinen Verwaltung auszugliedern. Er erlaubt spezifisch, Verwaltungseinheiten mit einem Grad an Eigenständigkeit auszugestalten, Verwaltungseinheiten auszugliedern und Staatsaufgaben durch gemischtwirtschaftliche oder privatrechtliche Organisationen ausführen zu lassen.

Der Entwurf des Bundesrates ist nach der Meinung der Minderheit zu restriktiv gehalten und hemmt so eine zweckmässige Aufgabenauslagerung im Sinne eines modernen Kontraktmanagements. Die neue Bestimmung, wie sie der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit vorschlagen, engt sogar die heute bestehenden verfassungsrechtlichen Freiräume auf Gesetzesesebene eindeutig ein. Man kann sich sogar fragen, ob nach dieser neuen Verfassungsbestimmung der geltende Artikel 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes noch verfassungskonform wäre.

Die Fassung des Ständerates ist bedeutend beweglicher. Bundesrat und Kommissionsmehrheit wollen, dass Aufgaben nur dann ausgelagert werden können, wenn sie konkret durch ein Gesetz zur Auslagerung freigegeben werden. Der Ständerat möchte aufgrund einer Anregung der SPK einen anderen Weg gehen: Es soll eine allgemeine Norm geschaffen werden, gemäss welcher Aufgaben ausgelagert werden können. Die Fassung des Ständerates entspricht eindeutig besser einer modernen Aufgabenerfüllung – die kaum mehr



richtig ausgeübt werden kann, wenn nicht gewisse Aufgaben ausgelagert werden. Die Fassung des Ständerates trägt deshalb dem Gedanken eines schlanken Staates besser Rechnung.

Ich bitte Sie im Namen der Minderheit, dem Ständerat zu folgen.

---

#### Begrüssung – Bienvenue

**Präsident:** Ich begrüße auf der Diplomatentribüne den Präsidenten des Parlaments von Lettland, Herrn Capanis, mit einer Delegation. *(Beifall)*

Lettland war seit 1918 unabhängig, wurde 1940 in die Sowjetunion eingegliedert und stand darauf ein halbes Jahrhundert lang unter der Herrschaft seines mächtigen östlichen Nachbarn. Am 21. August 1991 hat Lettland seine volle Souveränität wiedererlangt. Heute ist das Land in der internationalen Staatengemeinschaft vertreten und wünscht sich zur Gewährleistung seiner Sicherheit, sobald wie möglich europäischen und transatlantischen Organisationen beitreten zu können.

Unsere lettischen Kollegen statten der Schweiz auf Einladung der Bundesversammlung einen mehrtägigen Besuch ab. Ich heisse die Delegation herzlich willkommen und möchte der freundschaftlichen Verbundenheit, welche das Schweizervolk gegenüber dem lettischen Volk empfindet, Ausdruck geben. Herzlich willkommen! *(Beifall)*

---

**Fritschi** Oscar (R, ZH): Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, der Minderheit Schmid Samuel zuzustimmen.

Der Bundesrat und auch der Nationalrat im ersten Umgang haben eine Lösung gewählt, die in jedem Einzelfall eine gesetzliche Grundlage verlangt, bevor Aufgaben an Private übergeben werden können. Der Ständerat hat demgegenüber einen flexibleren Ansatz gewählt, wonach zwar die Voraussetzungen für solche Auslagerungen aus der Verwaltung klar gesetzlich geregelt werden müssen, aber nicht für jede verwaltungsexterne Leistungserbringung zuerst ein Gesetz geschaffen werden muss.

Wir sind der Meinung, dass im Zuge der Einführung neuer Modelle der Verwaltungsführung die Möglichkeit der Leistungserbringung durch verwaltungsexterne Organisationen zunehmend wichtiger werden wird. Wir sollten deshalb im Interesse von Rationalisierung und Optimierung der Staatstätigkeit flexibel bleiben und nicht neuen Formen des Verwaltungshandelns von vornherein verfassungsmässige Hürden entgegenstellen.

Gegen die Fassung des Ständerates wird eingewendet, sie sprengt als Neuerung den Rahmen der Nachführung. Zweifellos geht es im streng rechtlichen Sinn um eine Neuerung. Aber auch wenn ich zweifellos erwartet habe, dass nach mir Herr Vollmer als Vertreter des öffentlichen Personals gegen diesen Minderheitsantrag Opposition anmelden wird, so dürfte doch – wenn Sie der Minderheit zustimmen – einer solchen Bestimmung in der Volksabstimmung weitestgehend Konsens beschieden sein. Im ganzen handelt es sich um eine konsensträchtige Neuerung.

Es kann nicht im Ernst die Rede davon sein, dass die Vorlage durch die Aufnahme einer solchen Bestimmung des Ständerates belastet würde.

Deshalb bitten wir Sie, der Minderheit zuzustimmen.

**Vollmer** Peter (S, BE): Herr Fritschi, unsere Opposition gegen den Beschluss des Ständerates und den Antrag der Minderheit Schmid Samuel erfolgt nicht, weil damit die Gesamtvorlage mehr oder weniger konsensfähig wäre, sondern wir bekämpfen den Beschluss des Ständerates aus inhaltlichen Gründen.

Die Differenz, die zwischen der Fassung des Nationalrates bzw. des Bundesrates und derjenigen des Ständerates liegt, ist beträchtlicher, als sie dargestellt worden ist. Es geht nicht darum, dass wir jetzt nicht Hand dazu bieten möchten, dass vernünftigerweise gewisse Aufgaben auch von Privaten wahrgenommen werden können. Das ist heute bereits in sehr vielen Bereichen der Fall. Die Frage ist, ob wir mit dieser Verfassungsbestimmung die Übertragung von Aufgaben des Bundes – es sind auch hoheitliche Aufgaben – ermöglichen, ohne dass dafür eine explizite gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Der Nationalrat – in der ersten Runde –, der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission möchten nichts anderes, als dass für die Fälle, bei denen Aufgaben ausgelagert werden, explizit eine gesetzliche Grundlage vorhanden ist.

Die Minderheit Schmid Samuel möchte einfach in einem allgemeinen Gesetz ein paar Voraussetzungen festschreiben, nach denen der Bundesrat dann offensichtlich beliebig irgendwelche Aufgaben auslagern könnte. Das ist eine ganz wesentliche Differenz!

Ich möchte Sie daran erinnern, dass wir bei der Debatte über das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, wo wir zu diesen neuen Modellen der ausgelagerten Verwaltungsführung Hand geboten haben, ausdrücklich festgelegt haben, dass ganz bestimmte Aufgaben ausgelagert werden können – im Sinne eines Versuches auch –, und die Bundesversammlung hat dann in einem Artikel festgehalten, dass wir nach einer bestimmten Phase eine Evaluation dieser Entwicklung vornehmen wollen, um danach die definitiven Rechtsgrundlagen entsprechend auszugestalten.

Was Sie hier machen, ist eine Vorwegnahme dieses Vorgehens, das Sie selber beschlossen haben. Wenn Sie dem Beschluss des Ständerates zustimmen, dann besteht die Gefahr, dass wir als Gesetzgeber nicht mehr darüber entscheiden können, welche hoheitlichen Aufgaben in Zukunft von Privaten ausgeführt werden sollen.

Und Sie – ich möchte Sie daran erinnern – haben bei Artikel 154, als es um die Definition des Gesetzbegriffes ging, eine sehr scharfe Definition dieses Gesetzbegriffes einzubringen versucht. Sie haben damit auch Erfolg gehabt, indem auch ganz klar festgelegt worden ist, dass die wichtigsten Fragen der Organisation und der Tätigkeit der Bundesversammlung in einem Gesetz festgelegt werden müssen und dass das nicht in irgendwelchen Ausführungserlassen des Bundesrates festgehalten werden kann. Hier möchten Sie nun quasi mit einer allgemeinen Gesetzesbestimmung im Einzelfall ermöglichen, dass ohne gesetzliche Grundlage hoheitliche Aufgaben ausgelagert werden können.

Diese Öffnung – Herr Fritschi hat es selber gesagt – ist nicht nur etwas, das weit über die Nachführung hinausgeht, sie ist im Grunde genommen eine Einschränkung der Rechte des Parlamentes. Es ist ein Aus-der-Hand-Geben einer Sicherung, die das Parlament heute hat, indem – gerade wenn es um hoheitliche Aufgaben geht – im Einzelfall das Parlament festlegen soll, wenn es Aufgaben auslagern will, weil dies vernünftig ist.

Wenn wir an der Fassung des Bundesrates festhalten, hat das überhaupt nichts damit zu tun, dass wir uns prinzipiell gegen Auslagerungen wehren, dass wir uns prinzipiell nicht vorstellen können, dass Verwaltungsaufgaben durch Private wahrgenommen werden können. Es gibt sehr viele Fälle. Das wird auch in Zukunft möglich sein. Es wird auch in vielen Fällen Sinn machen, aber wir möchten nicht einfach einen Blankoscheck austeilen und quasi – ohne dass wir dann jeweils noch etwas zu sagen hätten – mit dieser Bestimmung ein Präjudiz schaffen, welches uns nicht mehr ermöglicht, im Einzelfall auf die Auslagerung Einfluss zu nehmen.

Ich bitte Sie, der Fassung des Bundesrates und der Kommissionmehrheit zuzustimmen. Es geht um eine ganz wichtige, prinzipielle Sache im Verhältnis der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch die Bundesverwaltung bzw. die Privaten. Jede solche Übertragung muss sich im Einzelfall ganz konkret auf eine gesetzliche Grundlage berufen. Das ist die Doktrin, wie wir sie auch bei Artikel 154 bisher vertreten haben. Hier einfach davon abzuweichen, weil offenbar das Wort

«Privatisierung» ein Modewort geworden ist, wäre für die gesamte Verfassungsrevision fatal.

**Präsident:** Ich möchte den Besucherinnen und Besuchern auf der Tribüne dafür danken, dass sie den Besuch im Parlament dem Beobachten eines grossen sportlichen Ereignisses – der letzten Etappe der Tour de Suisse – vorziehen. Wir sind durch Ihre Anwesenheit fast ein bisschen geschmeichelt. Danke! (*Heiterkeit*)

**Schmid Samuel** (V, BE), Berichterstatter: An sich hat Herr Vollmer vorhin die politische Spannweite oder Problematik dargestellt. Namens der Kommission versuche ich, das sachlich – soweit mir das möglich ist – mit anderen Worten nochmals zu tun.

Zur Erinnerung: Der Nationalrat hat entgegen dem ursprünglichen Antrag seiner Kommission mit 63 zu 44 Stimmen der Fassung des Bundesrates zugestimmt. Der Ständerat folgte seiner Verfassungskommission und auch der SPK, ohne dass ein anderer Antrag zur Diskussion gestanden hätte.

Die Verfassungskommission stand ursprünglich ebenfalls unter dem Eindruck der seinerzeit tätigen Expertengruppe und dann der Schlussfolgerungen unserer SPK vom 6. März 1997. Dort wurde festgehalten, dass die im Verfassungsentwurf vorgesehene Bestimmung – das ist die Fassung des Bundesrates – jede einzelne Übertragung öffentlicher Aufgaben an Organisationen und Personen ausserhalb der Bundesverwaltung an eine formelle gesetzliche Grundlage binde; dass die neuen Modelle der Verwaltungsführung dem eigentlich widersprechen und dass die Möglichkeit der verwaltungsexternen Leistungserbringung, das «contracting out», eine wichtige Rolle spiele.

Das war auch der Hintergrund für das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, das die Kammern am 21. März 1997 verabschiedet haben. Da steht in Artikel 2 Absatz 4, dass durch Bundesgesetzgebung Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechtes, die nicht der Bundesverwaltung angehören, mit Verwaltungsaufgaben beauftragt werden dürfen.

Die Frage, wie weit oder wie eng die Formulierung zu fassen sei, ist nun effektiv politisch auszuloten. Wenn ich Artikel 2 Absatz 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes sehe und mit der Fassung des Bundesrates vergleiche, ist mindestens diskutabel, ob dieser Artikel dann noch eine Verfassungsgrundlage hat.

Die Kommissionsmehrheit – sie vereinigte immerhin 16 Stimmen auf sich, gegen 9 Stimmen der Minderheit – ist der Auffassung, dass es sich hier um einen politisch sensiblen Bereich handelt, der im Rahmen dieser Nachführung eine derartige Diskussion oder Belastung, wie auch gesagt wurde, nicht zulässt. Für die Minderheit war hier die offenere Formulierung eher am Platz.

Im Namen der Kommissionsmehrheit bitte ich Sie, dieser zu folgen. Persönlich werde ich, wie Sie das der Fahne entnehmen, für die Minderheit stimmen.

**Leuba Jean-François** (L, VD), rapporteur: A l'article 166 alinéa 3, vous avez l'opposition entre deux conceptions. Il y a celle du Conseil fédéral que vous pouvez voir sur le dépliant, et qui précise que, dans chaque cas d'attribution de tâches à des organismes ou personnes de droit public ou de droit privé extérieurs à l'administration, il doit y avoir une loi spéciale pour cette attribution.

Dans la solution du Conseil des Etats, qu'il n'a pas inventée tout seul, mais qui ressort du rapport des Commissions des institutions politiques des deux Conseils, l'idée est que c'est à la législation de déterminer sous quelles conditions certaines tâches de l'administration peuvent être confiées à des organisations ou à des personnes de droit public ou de droit privé. Cette législation pourrait, par hypothèse – mais ce n'est qu'une hypothèse –, disposer, comme le propose le Conseil fédéral, qu'il faudra dans chaque cas une loi spéciale; ou bien elle pourrait poser des règles générales et dire qu'il appartient au Conseil fédéral, par hypothèse, par voie

d'ordonnance de confier ces tâches, à des conditions fixées dans l'ordonnance, à des organismes ou à des personnes de droit public ou de droit privé.

Au fond, nous avons ici la question de savoir à quel niveau nous posons l'exigence de la loi. Ou bien nous la posons au niveau de la constitution – c'est la solution du Conseil fédéral; ou bien nous disons non: l'exigence de la loi peut être posée, le cas échéant, ou on peut y renoncer et c'est la loi d'application de l'article 166 alinéa 3 qui décidera de cette question. Voilà au fond comment la question est posée.

La majorité de la commission estime qu'il faut s'en tenir à la version du Conseil fédéral, donc maintenir votre décision – c'est-à-dire fixer dans la constitution que chaque attribution d'une tâche de l'Etat à un organisme ou à une personne de droit public ou de droit privé doit faire l'objet d'une loi spéciale. La minorité de la commission, à laquelle j'appartiens, souhaite qu'on se rallie à la version adoptée par le Conseil des Etats.

Cela dit, la commission, par 16 voix contre 9, vous propose de maintenir votre décision.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es geht hier um die Frage der Auslagerung von Verwaltungsaufgaben aus der Bundesverwaltung. Der Bundesrat möchte auch in dieser Frage ein treuer Hüter des Nachführungskonzeptes sein.

Nach der geltenden Rechtslage ist es so, dass es für die Auslagerung hoheitlicher Aufgaben eine formellgesetzliche Grundlage braucht. Das ist der heutige Rechtszustand und auch der Grund, weshalb ich Ihnen empfehle, hier der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen und nicht der Minderheit und dem Ständerat. Natürlich kann man rechtspolitisch in der Sache verschiedener Meinung sein, aber die Diskussion in den beiden Räten zeigt klar, dass es sich hier um eine kontroverse Frage handelt. Deshalb sollten wir in konsequenter Weiterführung unseres Nachführungskonzeptes auch keine Ausnahme machen.

Wo es um die Auslagerung rein untergeordneter und unbedeutender Aufgaben geht, besteht ja immer noch die Möglichkeit einer Gesetzesdelegation, indem auf Gesetzesstufe dann eine entsprechende Delegationsnorm aufgenommen wird.

Das sind die Gründe, weshalb ich Sie bitten möchte, hier der Mehrheit der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

**Präsident:** Für die Abstimmung ist verlangt worden, dass das Quorum festgestellt wird. Ein Blick in den Saal ergibt, dass sicher mindestens 101 Ratsmitglieder anwesend sind. – Das ist nicht mehr bestritten.

*Art. 163 Abs. 3 – Art. 163 al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	65 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	63 Stimmen

*Art. 166 Abs. 3 – Art. 166 al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	72 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	67 Stimmen

**Art. 169 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 169 al. 1**

*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 172 Abs. 3; 173 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

**Art. 172 al. 3; 173 al. 3***Proposition de la commission*

Maintenir

**Schmid** Samuel (V, BE), Berichterstatter: Ich spreche zu Artikel 172 Absatz 3 und im gleichen Zusammenhang auch zu Artikel 173 Absatz 3. Es geht um das gleiche Problem, nämlich um die Frage der Genehmigung von Notverordnungsrecht.

Die VK-NR hat mit 28 zu 2 Stimmen die nachträgliche Genehmigung von Notverordnungen des Bundesrates beantragt. In der ersten Verhandlung ist uns der Rat bei dieser Beschlussfassung diskussionslos gefolgt. Die VK-SR und in der Folge auch der Ständerat haben diese Bestimmung praktisch ebenso diskussionslos abgelehnt.

Jetzt beantragen wir Ihnen mit 25 zu 2 Stimmen, am ursprünglichen Beschluss festzuhalten, und zwar weil es sich nach unserem Dafürhalten um eine für Demokratie und Rechtsstaat sehr zentrale Problematik handelt. Das Problem besteht höchstens darin, dass heute weniger als früher eine Sensibilität gegenüber der Notrechtsproblematik aufgebracht wird, weil die Notwendigkeit für derartige Massnahmen in den letzten Jahrzehnten nur noch marginal festzustellen war. Das war, wie wir alle wissen, in den dreissiger und vierziger Jahren anders.

Wir haben eigentlich die Aufgabe, die Verfassung auch auf längere Sicht anzulegen bzw. uns darüber Gedanken zu machen, was in Zukunft geschehen könnte. Die erwähnten Bestimmungen geben dem Bundesrat nach wie vor und unbestrittenermassen die Möglichkeit, im Notverordnungsgebiet tätig zu werden. Es ist nicht bestritten, dass der Bundesrat in Notfällen in Gesetzgebungskompetenzen der Bundesversammlung eingreifen können muss. Die Bundesversammlung sollte aber nach unserem Dafürhalten die Möglichkeit haben, solche Eingriffe wenigstens nachträglich zu diskutieren, zu bestätigen oder zu korrigieren. Das ist eine notwendige Schranke zum Gebrauch dieses Notrechtes, und alle kantonalen Verfassungen haben auf ihrer Ebene eine derartige Korrekturmöglichkeit eingeführt.

Immerhin – ich bitte das zu bedenken – kann es im Bereich der Notverordnungen zu erheblichen Eingriffen in die Grundrechte kommen, z. B. in die Handels- und Gewerbefreiheit bei Teilnahme an Wirtschaftssanktionen usw. Uns scheint, dass eine demokratische Legitimation solcher Eingriffe selbstverständliches rechtsstaatliches Gebot ist.

Deshalb empfehlen wir Ihnen, an unserer ursprünglichen Beschlussfassung festzuhalten.

Schliesslich kann ich in diesem Zusammenhang ebenfalls auf den Zusatzbericht der SPK verweisen, der konkrete Beispiele bringt. Sie können das auf der Seite 56 bzw. «à la page 63» verfolgen und weitere Argumente vorfinden. Wir fühlen uns verpflichtet, dies im Hinblick auf die wahrscheinlich erneute Differenz zum Ständerat doch zu Protokoll zu geben.

**Leuba** Jean-François (L, VD), rapporteur: Comme le rapporteur de langue allemande, je traite en même temps les articles 172 alinéa 3 et 173 alinéa 3, la divergence portant sur le même point.

Tout d'abord, il s'agit du droit d'urgence qui peut être pris, en vertu de la constitution, directement par voie d'ordonnance par le Conseil fédéral seulement «lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exige».

Ce principe n'est absolument pas discuté et n'est mis en cause ni par la décision de notre Conseil, ni par celle du Conseil des États. Bien plus, les deux Conseils se sont mis d'accord également pour préciser que ces ordonnances «doivent être limitées dans le temps». La divergence porte simplement sur le fait que notre Conseil, dans sa version en première délibération, a dit: «Les ordonnances doivent être soumises immédiatement à l'Assemblée fédérale pour approbation a posteriori», phrase que le Conseil des États a supprimée.

La commission vous recommande, par 23 voix contre 1 à l'article 172, et par 25 voix contre 2 à l'article 173, de maintenir

votre texte. Pour quels motifs? C'est parce que les ordonnances du Conseil fédéral, dont nous ne contestons pas la légitimité, peuvent intervenir très profondément dans les compétences de l'Assemblée fédérale, et peuvent équivaloir matériellement à des lois fédérales. Elles peuvent restreindre les libertés individuelles: on a cité tout à l'heure la liberté du commerce et de l'industrie, la liberté économique, mais elles peuvent restreindre d'autres libertés, la liberté de déplacement, par exemple. Par conséquent, elles peuvent porter de graves atteintes, peut-être tout à fait justifiées, mais qui sont graves néanmoins, aux libertés fondamentales.

C'est la raison pour laquelle nous estimons que dans des délais raisonnables, c'est-à-dire, une fois que les ordonnances ont été prises, à l'occasion de la prochaine session des Chambres fédérales ou, si la nécessité s'en faisait sentir, à l'occasion d'une session spéciale, les Chambres fédérales devraient être amenées à approuver, parce qu'elle sont l'émanation démocratique du suffrage populaire, les ordonnances prises par le Conseil fédéral. Ce serait entrer en quelque sorte dans l'ordre constitutionnel normal qui réserve au Parlement la possibilité de légiférer lorsque, matériellement, les décisions doivent relever de l'Assemblée fédérale.

C'est la raison pour laquelle votre commission vous propose de maintenir la divergence.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Gegen die Befristung solcher verfassungsunmittelbarer Verordnungen des Bundesrates haben wir nichts einzuwenden. Sie entspricht auch jüngerer bundesgerichtlicher Praxis, wonach gesetzvertretende oder gesetzergänzende Verordnungen des Bundesrates grundsätzlich zu befristen und bei Andauern der regelungsbedürftigen Situation in ein formelles Gesetz zu überführen sind. Die jüngsten Beispiele waren die Waffenerverbote, die wir nacheinander gegenüber den Türken, gegenüber den Jugoslawen und auch gegenüber den Tamilen einführen mussten.

Hingegen wehrt sich der Bundesrat nach wie vor gegen eine nachträgliche Genehmigungspflicht. Auf der einen Seite glauben wir, dass das in konkreten Fällen kaum praktikabel ist. Wir können uns kaum vorstellen, wie ein Handelsverbot oder das Einfrieren von Bankkonten unter Gesichtspunkten der Rechtssicherheit befriedigend zu realisieren ist, wenn nachher nur eine provisorische Anwendung sichergestellt ist, weil das Parlament die Genehmigung allenfalls verweigert.

Um Ihnen noch ein anderes Beispiel zu geben: Die Wirtschaftssanktionen, die wir in der letzten Zeit gegenüber Jugoslawien mehrfach ergriffen haben – meistens in Übereinstimmung mit der internationalen Staatengemeinschaft, vor allem mit der Uno –, haben sich je nach Entwicklung der Lage und Verhalten der Regierung von Herrn Milosevic mehrfach geändert. Wir sind daher der Meinung, dass eine derartige Genehmigung durch das Parlament in solchen Fällen, wo es sehr auf Flexibilität ankommt – wir brauchen diese verfassungsunmittelbaren Verordnungen ja vor allem im Bereich der Aussenbeziehungen und aussenwirtschaftlichen Beziehungen –, kaum praktikabel ist.

Deshalb möchte ich zuhänden der Differenzbereinigung angemeldet haben, dass wir zwar mit der Befristung einverstanden sind, aber nach wie vor Bedenken gegenüber einer Genehmigungspflicht haben.

**Borel** François (S, NE): Monsieur le Conseiller fédéral, vous semblez vous inquiéter des décisions du Parlement a posteriori. Est-ce que vous pourriez nous donner un exemple de décision récente que vous avez prise sous cette forme au Conseil fédéral et dont vous auriez pu douter que le Parlement suive?

**Koller** Arnold, Bundesrat: Gerade das Beispiel der Sanktionen gegenüber Jugoslawien wäre in diesem Parlament wahrscheinlich ein sehr kontroverses Thema. Auch die Beschlagnahme von Bankkonten von ausländischen Staatsoberhäuptern wäre eine Frage, die in diesem Rat kontrovers beurteilt würde.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 173 Abs. 4**

*Antrag der Kommission  
Mehrheit*

.... aufbieten. Bietet er mehr als 4000 Angehörige der Armee für den Aktivdienst auf oder dauert dieser Einsatz voraussichtlich länger als drei Wochen, so ist unverzüglich die Bundesversammlung einzuberufen.

*Minderheit I*

(Jutzet, Borel, Carobbio, Gross Andreas, Gross Jost, Gysin Remo, Maury Pasquier, Ostermann, Stump, Thür, Vollmer)  
Festhalten

*Minderheit II*

(Seiler Hanspeter, Engelberger, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Heim, Loretan Otto, Schmid Samuel, Zwygart)  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 173 al. 4**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

.... des troupes. S'il met sur pied plus de 4000 militaires pour le service actif ou que cet engagement doive durer plus de trois semaines, l'Assemblée fédérale doit être convoquée immédiatement.

*Minorité I*

(Jutzet, Borel, Carobbio, Gross Andreas, Gross Jost, Gysin Remo, Maury Pasquier, Ostermann, Stump, Thür, Vollmer)  
Maintenir

*Minorité II*

(Seiler Hanspeter, Engelberger, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fritschi, Heim, Loretan Otto, Schmid Samuel, Zwygart)  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Jutzet** Erwin (S, FR): Worum geht es hier? Es geht darum, die Frage zu beantworten, in welchen Fällen der Bundesrat, wenn er Truppen aufbietet, die Bundesversammlung einberufen muss. Die geltende Bundesverfassung sieht zwei Situationen vor: Wenn der Bundesrat Truppen voraussichtlich für länger als drei Wochen aufbietet, und wenn er mehr als 2000 Personen aufbietet. Die Kommissionsmehrheit möchte das erste Kriterium, die drei Wochen, stehen lassen, möchte aber die Zahl von 2000 auf 4000 Personen erhöhen. Der Ständerat möchte überhaupt kein Limit vorsehen. Welches sind die Gründe und Argumente der Minderheit?

Zunächst die Nachführung: Herr Bundesrat Koller ersucht uns gleichsam in einer Litanei immer wieder, wir möchten uns an die Nachführung halten. Ich denke beispielsweise daran, wie ängstlich wir uns benommen haben, als es um die Abschaffung der Bistumsklausel ging, um die Abschaffung der Kantonsklausel vor etwa zehn Minuten, aber auch – wenn ich an den Ständerat denke – um die Nichteinführung des Nachhaltigkeitsprinzips, um die Chancengleichheit und das Öffentlichkeitsprinzip.

Hier geht es nun um ein wirklich brisantes Thema: um den Einsatz der Armeetruppen im Innern. Hier plötzlich sollen wir uns nicht mehr an das Nachführungskonzept halten. Das scheint mir doch ein bisschen zwiespältig zu sein. Die Mehrheit wendet dagegen ein, dass 4000 Mann ein Minimum für den Schutz beispielsweise des Flughafens gemäss den heutigen Konzepten seien, wenn es beispielsweise darum gehe, eine internationale Konferenz oder einen Präsidenten auf Besuch in Genf zu schützen. Das mag sein; ich verstehe nichts von militärischen Angelegenheiten. Im allgemeinen müsste es aber möglich sein, solche Situationen vorauszusehen, damit sich das Parlament frühzeitig in einer ordentlichen Session damit befassen kann.

Mehr Angst machen mir andere Beispiele als der Schutz von Persönlichkeiten in Genf. Mehr Angst macht mir der Truppeneinsatz, der Armee-Einsatz im Innern. Das Stichwort «innere Sicherheit» ist heute ein Schlagwort, gerade von der SVP wird es zum Wahlthema gemacht. Wenn ich daran denke, dass der Bundesrat in letzter Zeit die Tendenz hatte, der SVP zu folgen – gerade im Asylbereich, aber auch in der Drogenpolitik –, dann müssen Sie verstehen, dass meine

Angst nicht ganz unbegründet ist, dass der Bundesrat auch hier der SVP nachgeben und den Armee-Einsatz im Innern erleichtern wird.

Ich bitte Sie deshalb, die Finger von diesem brisanten Thema zu lassen und bei der Nachführung zu bleiben.

**Seiler** Hanspeter (V, BE): Die Minderheit II beantragt Ihnen, in Absatz 4 von Artikel 173 der Fassung des Ständerates zuzustimmen. Gegenüber der bestehenden Verfassung soll die Zahl 2000 hier gestrichen werden; Herr Jutzet hat darauf hingewiesen.

Im übrigen nehme ich an, dass der Bundesrat oft aus guten Gründen die politische Meinung der SVP wenigstens teilweise nachvollzieht; ich nehme an, dass er dies nicht nur deshalb macht, um uns etwas zuliebe zu tun – das nur als Nebenbemerkung.

Man kann nun hier tatsächlich einwenden, es sei nicht mehr bloss Nachführung, wenn man eine Zahl, die bisher aufgeführt worden ist, einfach herausstreicht. Dazu folgende Bemerkungen:

1. Die Zahl 2000 hat heute eine ganz andere Bedeutung als z. B. 1848 oder auch noch Anfang dieses Jahrhunderts. Die Zahl 2000 Armeeinghörige sagt doch wenig darüber aus, was diese Truppe ausrichten kann. Eine Truppe von 2000 Mann damals und heute, 150 Jahre später, ist doch etwas ganz anderes. 2000 Mann Panzertruppen oder 2000 Mann Sanitätstruppen, das lässt sich doch einfach nicht miteinander vergleichen. Also ist die Zahl an und für sich ganz anders zu betrachten als damals.

2. Nachführung darf nicht heissen, dass man an Zahlen nicht rütteln darf, dass man selbst dann nicht daran rütteln darf, wenn sie heute komplett unrealistisch sind. Die Nachführung ist im Grundsatz gewährleistet; mit dem Verzicht auf die Nennung der Zahl 2000 führen wir nämlich die Bundesverfassung an die Realität, an die heutigen Gegebenheiten heran. Ich habe das vorhin kurz zu begründen versucht.

3. Materiell ändern wir im Grunde genommen überhaupt nichts – im Gegensatz zur Mehrheit. Im Gesetz ist ja die Zahl 2000 nach wie vor enthalten. Wir finden es sogar besser, dass man in der Verfassung den Grundsatz, d. h. die Zuständigkeit für einen Aktivdienstesatz von Teilen der Armee, bei der Bundesversammlung belässt, dass man sie festlegt wie bisher – das ist eben Nachführung – und dann das Detail im Gesetz regelt. Die Verfassung darf ja nicht in allen Teilen auf Gesetzesstufe hinuntergeführt werden.

Wenn Sie zur Minderheit II ja sagen, dann eliminieren Sie eine weitere Differenz zum Ständerat. Ich weise darauf hin, dass der Ständerat sowohl in der Kommission als auch im Plenum seiner Fassung, die wir Ihnen hier beantragen, oppositionslos und selbstverständlich zugestimmt hat.

Ich bitte Sie, dies hier auch zu tun.

**Engelberger** Edi (R, NW): Ich unterstütze die Mehrheit. Diese Frage um die Zahl der Truppenangehörigen im Zusammenhang mit Truppenaufgebots wurde in der Kommission eingehend diskutiert, und man konnte die beiden politischen Stossrichtungen und Interessen wohl wahrnehmen. Dass dies im Rahmen der inneren Sicherheit ein sensibles Thema sein kann oder ist, liegt auf der Hand. Daneben gibt es aber schwergewichtige Truppeneinsätze und Aufgebote, die weitgehend unbestritten sind. Ich denke an die Bewachungsaufgaben an Konferenzen, an Katastrophenhilfeeinsätze wie in Brig und Sachseln, an die Flughafenregimenter in Zürich und Genf oder an anderweitige Aufgaben zur Unterstützung der politischen Behörden im Assistenz- oder Aktivdienst.

Um dies verfassungsrechtlich reibungslos sicherzustellen oder es eben tun zu können, sind wir für die Beibehaltung einer Zahl im Sinne des Bundesrates. Jedoch unterstützen wir eine Heraufstufung auf 4000 Angehörige der Armee, wie die nationalrätliche Kommission das gemäss Antrag Lachat mit 13 zu 11 Stimmen beschlossen hat.

Einerseits kann man heute die Zahl 2000 in bezug auf die militärische Situation, Truppenstärke und Bevölkerungsgrösse nicht mit der Zahl 2000 in deren Entstehungszeit vergleichen,

wie das bereits Kollege Seiler Hanspeter gesagt hat. Andererseits ist die Praxis von und bei Truppeneinsätzen einfach nicht mehr verfassungskonform. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben eindeutig gezeigt – sei es im Katastrophenfall oder bei den Flughafenregimentern –, dass die Zahl 2000 einfach nicht mehr ausreicht und immer mehr Leute für den Einsatz benötigt werden, vor allem im koordinierten Einsatz von Kampf- und Logistiktruppen.

Ich glaube auch, dass wir mit der Erhöhung der Anzahl der Armeeingehörigen die Nachführung nicht verletzen, bleibt doch der Sinn dieser Verfassungsbestimmung bestehen, lediglich die Anzahl wird der Praxis und den veränderten Verhältnissen angepasst.

Vielleicht noch zu Herrn Jutzet: Er hat gesagt, diese Truppeneinsätze seien voraussehbar. Sie sind es eben nicht und können nicht in normalen Sessionen behandelt werden. Meistens kommen sie schnell auf uns zu. Ich denke an die Konferenz in Genf, wo man innerhalb von fünf Tagen entscheiden musste, dass Truppeneinsätze zur Bewachung freigegeben werden.

Aus diesen Gründen unterstütze ich die Mehrheit der Kommission. Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

**Schmid Samuel (V, BE),** Berichterstatter: Die Kommission hat hier tatsächlich mit 13 zu 11 Stimmen beschlossen, die ursprünglich in den Verfassungstext aufgenommene Zahl von 2000 Angehörigen der Armee auf 4000 zu erhöhen. Ich erinnere daran, dass der Nationalrat in der ersten Behandlung dieses Artikels entsprechend dem Antrag des Bundesrates und entgegen dem Antrag seiner Staatspolitischen Kommission und beider Verfassungskommissionen hinsichtlich den Truppenaufgeboten an der Zahl 2000 festgehalten hat.

Der Ständerat strich die Zahl und legte seine divergierende Formulierung vor, ohne dass dazu ein anderer Antrag gestellt und damit diese Frage intensiv diskutiert worden wäre.

Die Mehrheit schlägt Ihnen nun praktisch einen Kompromiss mit 4000 Angehörigen vor und glaubt, damit die Bedürfnisse für einen derartigen Einsatz besser abzudecken, als dies mit der doch sehr traditionellen Zahl von 2000 Mann der Fall wäre.

Die Minderheit II hat bereits in der Kommission darauf hingewiesen, dass sich die Frage des Truppenaufgebotes heute weniger als ein quantitatives denn als ein qualitatives Problem stellt, dass also die Zahl so oder so sehr relativ ist und dass deshalb auch die Befürchtungen der Minderheit I, wonach Armeeeinsätze im Inland damit viel leichter erfolgen könnten, eigentlich nicht begründet sind – weil natürlich auch ein Armeeeinsatz mit wesentlich weniger als 2000 Mann ein entsprechendes politisches Problem sein könnte. Dies waren insgesamt die Meinungen, die zu den verschiedenen Optionen geführt haben.

Die Mehrheit von 13 Mitgliedern beantragt Ihnen, diesen Kompromissantrag anzunehmen. Ich persönlich werde mit der Minderheit II oder allenfalls mit der Mehrheit stimmen.

**Leuba Jean-François (L, VD),** rapporteur: Nous nous trouvons ici face à un problème qui a donné lieu à des discussions très vives en commission. Dois-je vous avouer que j'ai l'impression qu'aucune des trois solutions qui vous sont proposées n'est vraiment excellente, même si je dois défendre ici la proposition de la majorité de la commission?

Je rappellerai tout d'abord que lors de la première délibération, donc lors du premier passage dans notre Conseil, contrairement à l'avis de la commission, vous étiez revenus à la solution du Conseil fédéral consistant à limiter à 2000 hommes l'engagement pour le service actif de troupes mises sur pied dans les cas d'urgence. C'était l'idée d'en rester très strictement à la mise à jour puisque la constitution actuelle dit «2000 militaires». Il est clair que si l'on a une conception stricte de la mise à jour, on doit s'en tenir à ce chiffre de 2000 hommes.

C'est un sujet sensible parce que nous avons une armée de milice, chacun le sait, et parce qu'il y a toujours dans les démocraties une certaine méfiance à l'égard des abus que

pourrait commettre le Gouvernement, l'autorité exécutive, en recourant à la force armée. Cela amène à mettre des restrictions. Une restriction qui n'est pas contestée, c'est celle de la durée. Le Conseil fédéral n'a pas le droit, dans les cas d'urgence, de mettre sur pied des troupes pour plus de trois semaines, personne ne remet en cause ce principe.

En revanche, s'agissant du nombre, la question peut se poser de savoir si l'on doit s'en tenir au texte actuel, comme le propose la minorité I (Jutzet), c'est-à-dire 2000 hommes, en reprenant le chiffre inscrit dans la constitution actuelle, ou si l'on doit constater que la situation fait que 2000 hommes ne correspondent plus à rien du tout dans un service d'ordre, par exemple, tel que la protection d'une conférence internationale ou la visite d'un chef d'Etat et que, par conséquent, il faut, comme le propose la minorité II (Seller Hanspeter), supprimer cette limite en chiffres et garder seulement la limite des trois semaines.

Entre ces deux propositions de minorité se trouve celle de la majorité de la commission qui essaie de faire une sorte de coupe, je ne dirais pas mal taillée – mais on pourrait dire qu'elle est mal taillée –, entre les deux solutions.

La majorité de la commission dit qu'il est vrai qu'au moment où cette règle de 2000 hommes a été édictée, on avait une toute autre armée que celle d'aujourd'hui, et vraisemblablement de toute autre mission pour la mise en service actif d'une partie de l'armée. Par conséquent, la mise à jour consiste à s'adapter aux nécessités actuelles, et pas seulement à reprendre le chiffre actuel. Les nécessités actuelles demandent plus de 2000 hommes, nous l'avons dit, et la proposition de la majorité de la commission, qui est une proposition de conciliation mais qui n'est pas très satisfaisante parce que l'on ne sait pas très bien pourquoi on s'arrête à ce chiffre de 4000, consiste à dire que nous faisons face vraiment à ce qui est aujourd'hui nécessaire. De toute manière, le chiffre de la mise sur pied est repris dans la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire; c'est là qu'on peut aussi, si l'on veut, limiter à un chiffre plus bas le nombre d'hommes mis sur pied.

Par conséquent, la majorité de la commission vous dit: «Donnons satisfaction à ceux qui sont plutôt les tenants de la proposition de minorité I en fixant un chiffre dans la constitution, mais donnons satisfaction à ceux qui considèrent que le chiffre de 2000 hommes est un chiffre qu'on ne reprendrait plus aujourd'hui et, donc, portons ce chiffre à 4000 hommes.»

Comme je vous l'ai dit, aucune solution ne me paraît absolument satisfaisante dans cette affaire. La commission vous recommande de choisir la solution de 4000 hommes, par 13 voix contre 11, en faisant ainsi un geste en direction du Conseil des Etats. La proposition de minorité II avait aussi été éliminée par 13 voix contre 11. Personnellement, je soutiendrai la proposition de minorité I.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Man könnte hier sicher fundierte militärpolitische Überlegungen anstellen, welche Art von Truppe bei einem solchen überraschenden Bedarf die richtige Einsatztruppe wäre und wie die entsprechende Kompetenz zur Einberufung von Truppen für den Aktivdienst ausgestaltet werden sollte. Aber das kann im Rahmen der Nachführung nicht unsere Aufgabe sein. Der Bundesrat würde heute in vielen Lagen sicher eher ein mechanisiertes Bataillon als ein reines Füsilierbataillon aufbieten. Herr Schmid Samuel hat zu Recht gesagt, es sei dann auch ein qualitatives Problem.

Für uns im Bundesrat ist entscheidend, dass die Diskussionen in Ihrem Rat gezeigt haben, dass es sich bei dieser Kompetenz des Bundesrates, Truppen für den Aktivdienst aufzubieten, auch um ein sensibles politisches Problem handelt. Bei allen diesen politisch sensiblen Problemen – da gebe ich Ihnen recht, Herr Jutzet, da wiederhole ich meine Litanei; und zwar behandle ich alle gleich, ob diese Vorschläge von Ihnen kommen oder politisch von irgendwo anders her – gibt es nur eine Lösung: Dass wir uns an ein strenges Nachführungskonzept halten.

Darum unterstützt der Bundesrat den Antrag der Minderheit I (Jutzet).

*Abstimmung – Vote**Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag der Mehrheit	75 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	56 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit	85 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	48 Stimmen

**C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz****C. Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice**

**Engler Rolf** (C, AI), Berichterstatter: Es handelt sich hier um ein Reformpaket. Wir haben in der Subkommission 2 verschiedene Fragen geprüft, weil es hier auch Chancen für die Zukunft wahrzunehmen gilt. Ich möchte einen kurzen Abriss über die Verhandlungen geben, und eine generelle Beurteilung durch die Fraktionen soll möglich sein.

Die Justizreform fusst auf einer ganzen Reihe von Wünschen, die teilweise bestritten und teilweise unbestritten sind. Ich möchte einige dieser Motive und Begründungen kurz erwähnen:

Einmal gibt es den Wunsch, bestehende Rechtslücken zu schliessen; dabei geht es hier um das bestrittene Anliegen der Verfassungsgerichtsbarkeit. Dann geht es um das eher unbestrittene Anliegen, dass wir in sämtlichen Verwaltungsangelegenheiten eine Beurteilung durch Gerichtsinstanzen haben möchten.

Ein weiteres Anliegen betrifft zweifellos die Überlastung des Bundesgerichtes, das pro Jahr etwa 6000 Fälle zu erledigen hat. Das ist praktisch kaum mehr machbar, mindestens leidet die Qualität, die Dauer bis zur Entscheidung nimmt zu, das Erledigungsprinzip gewinnt an Bedeutung und die Sorgfalt nimmt ab. Das können wir nicht zulassen, weil doch das Recht der Schutz des Kleinen ist. Rechtssicherheit und Gerechtigkeit sind wichtige Prinzipien, die unseren Staat auch etwas kosten dürfen.

Ein weiteres Anliegen ist die Entlastung von Bundesrat und Verwaltung von rechtlichen Entscheidungen, die mit der Führung unseres Staates wenig zu tun haben. Das ist auch ein Anliegen bei der Regierungsreform, und es sollen deshalb auch neue verwaltungsrichterliche Instanzen und nicht nur Verwaltungsinstanzen entstehen. Zudem erhält die EMRK immer mehr Bedeutung. Wir wollen zudem eine Harmonisierung im Bereich unserer Straf- und Zivilprozessordnungen erreichen.

Aus den genannten Motiven heraus lassen sich die Reformziele ableiten. Diese sind: eine Rechtsweggarantie, die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundesgerichtes, der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit und die Vereinheitlichung der Prozessordnungen.

Unbestritten ist das erste Reformziel, jenes der Rechtsweggarantie. Durch die Einführung von richterlichen Vorinstanzen, durch kantonale Verwaltungsgerichte und durch die Schaffung eines Bundesverwaltungsgerichtes wird auf allen Stufen ein einfacher und wirksamer Rechtsschutz gewährleistet, welcher zur Entlastung des Bundesgerichtes führen wird. Dadurch dürfte aber nicht nur das Bundesgericht entlastet werden. Auch die Entscheide werden zweifellos besser, weil diese Vorinstanzen als Filter wirken und weil die Glaubwürdigkeit der unteren Entscheidungsinstanzen zunehmen wird. Glaubwürdigkeit führt denn auch dazu, dass Entscheide eher akzeptiert und entgegengenommen werden.

Umstritten ist die Vereinheitlichung von Straf- und Zivilprozessordnungen. Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass man diese Vereinheitlichung vornehmen soll. Es ist richtig: Insbesondere im strafprozessualen Bereich führt die internationale Kriminalität dazu, dass die Zersplitterung nur noch dem internationalen Verbrechen zugute kommt und nicht mehr der Fahndung nach dem Verbrechen.

Die föderalistischen Bedenken, die es gegen eine solche Vereinheitlichung gibt, haben deshalb abgenommen, auch weil

sieben Standesinitiativen eine Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen verlangen; es sind dies die Initiativen der Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn, St. Gallen, Aargau, Thurgau und Glarus. Diese Kantone wünschen die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes.

Nachdem selbst die Kantone diese Zuständigkeit abgeben möchten, gibt es kaum mehr föderalistische Argumente gegen eine Vereinheitlichung. Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Gerichtsorganisation in der Kompetenz der Kantone verbleibt. Mit einer Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen wird die Effizienz in der Verbrechenverfolgung erhöht. Die Rechtsdurchsetzung wird erleichtert. Die prozessualen Normen werden transparenter und einfacher zu handhaben sein. Insbesondere im Bereich des Zivilprozessrechtes wird neben dem einheitlichen Wirtschaftsraum auch ein einheitlicher Rechtsraum entstehen, der die Durchsetzung von Ansprüchen erleichtern wird.

Ebenfalls nicht unbestritten ist die Ausgestaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Wir haben ja bereits heute eine Verfassungsgerichtsbarkeit, allerdings eine solche minderer Art. Die Mehrheit der Kommission möchte nicht eine abstrakte Normenkontrolle. Sie beschränkt diese Normenkontrolle, die erweitert werden soll, ebenfalls. Eine wichtige Beschränkung dieser Normenkontrolle findet insofern statt, als Erlasse nur im konkreten Einzelfall überprüft werden sollen und keine abstrakte Überprüfung erlaubt sein soll.

Dass Normen nur im Einzelfall und nicht davon losgelöst, abstrakt überprüft werden können, führt dazu, dass sich die Normenkontrolle besser mit den Volksrechten verträglich. Diese Kollision zwischen Schutz der individuellen Rechte und Abgrenzung der Institutionen der Gewalten wird dadurch erleichtert, und die Kollisionen werden abgeschwächt.

Ferner soll die Verfassungsgerichtsbarkeit nach der Mehrheit auf die Überprüfung von Grundrechten beschränkt werden, nach der Minderheit (Vallender) auf die Überprüfung von verfassungsmässigen Rechten. Weil es darum geht, den Individuen individuellen Rechtsschutz zu bieten, die Freiheitsrechte und nicht auch die Verfahrensnormen zu schützen, ist die Mehrheit der Auffassung, man solle nicht den Begriff der Freiheitsrechte nehmen, sondern jenen der Grundrechte. Ferner wird darauf verzichtet, ein spezielles Verfassungsgericht zu schaffen. Das Bundesgericht soll diese Kompetenz wahrnehmen.

Wir bitten Sie, beim entsprechenden Antrag der Mehrheit zu folgen.

Grundsätzlich wird die Massgeblichkeit der Staatsverträge beibehalten. Ja, es wird sogar eine Einschränkung vorgenommen, indem die Normenkontrolle nur bei direkt anwendbarem Völkerrecht möglich sein soll, bei nicht direkt anwendbarem Völkerrecht dagegen nicht.

Für die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundesgerichtes hat die Kommission verschiedene Modelle und Varianten diskutiert. Die Zulassungsbeschränkungen sind, wie wir aus vergangenen Abstimmungen wissen, beim Volk unbeliebt. Deshalb hat es sich die Kommission, vor allem die Subkommission 2, zur Pflicht gemacht, Varianten zu prüfen. Wir haben die Modelle der Dezentralisierung, aber auch von Fachgerichten geprüft, sind aber letztlich doch zum Schluss gekommen, dass diese Modelle im jetzigen Zeitpunkt wohl nicht durchsetzbar wären, aber vielleicht in einer späteren Phase erneut zu diskutieren sind. Auch glauben wir, dass sich derartige neue Modelle gegen den Willen des Bundesgerichtes und des Bundesrates zweifellos nicht durchsetzen lassen.

Die Kommissionsmehrheit ist der Überzeugung, dass wir ein ausgewogenes Reformpaket vorlegen, das zu einer Verbesserung des Rechtsschutzes führt.

Wir beantragen Ihnen Eintreten und Zustimmung zur Mehrheit.

**Pelli Fulvio** (R, TI), relatore: Permettetemi di sorprendere i traduttori e di chiedervi di ascoltarvi come relatore di lingua latina e non di lingua francese in questa introduzione. È per dirvi che apparentemente discuteremo di questioni giuridiche complesse, ma in realtà discuteremo di quesiti politici, e di quesiti politici importanti. Chiederei quindi ai colleghi di

non spaventarsi per il «giuridismo» delle discussioni, ma di tenere in considerazione che cosa sta dietro a queste proposte e a queste decisioni di natura tecnico-giuridica.

Il quesito dell'unificazione dei Codici di procedura, il quesito del sovraccarico di lavoro del Tribunale federale, il quesito del controllo di costituzionalità delle leggi federali sono temi di assoluta importanza politica.

Parliamo del Tribunale federale per chiederci se deve continuare ad occuparsi di ricorsi disperati ed inutili, frutto del bisogno che è in noi tutti di vedere il nostro personale problema portato di tribunale in tribunale fino a Losanna o Lucerna, oppure se il Tribunale federale deve avere lo spazio per garantire al paese che quando una norma della nostra costituzione entra in vigore, lo entra davvero e non è più soggetta a ripensamenti parlamentari.

Dopo decenni nei quali il Parlamento a poco a poco ha sempre più invaso il campo delle competenze del Consiglio federale – sicuramente credendo di far bene, ma forse anche sopravvalutandosi –, ora è in discussione proprio in Parlamento una regola che permette al terzo dei nostri poteri, quindi al Tribunale federale, di controllare se le leggi che facciamo sono corrette e rispettano la nostra costituzione ed in particolare i diritti dei nostri cittadini e dei cantoni.

Le discussioni che seguiranno sembreranno – come vi ho detto – tecniche, ma lo sono in realtà solo in parte.

Vi raccomando, evidentemente come relatore di maggioranza, di seguire le proposte formulate dalla maggioranza.

**Durrer** Adalbert (C, OW): Sachlich betrachtet ist die Justizreform nach Auffassung der CVP-Fraktion von den drei vom Bundesrat vorgelegten Verfassungsrevisionsvorlagen – also der Nachführung, der Reform der Volksrechte und eben der Justizreform – die vordringlichste. Die chronische Überlastung des Bundesgerichtes war in den letzten 20 Jahren im Parlament ja immer wieder Gegenstand von Beanstandungen und Diskussionen. 1978 bzw. 1980, als die Zahl der Bundesrichter von 28 auf 30 und die der Versicherungsrichter von 7 auf 9 erhöht wurde, betrug die Zahl der neu eingegangenen Fälle beim Bundesgericht noch 3000. 1997, also 20 Jahre später, waren es 5400 Fälle oder rund 80 Prozent mehr. Auch beim Eidgenössischen Versicherungsgericht hatten wir im gleichen Zeitraum eine Zunahme von 1300 auf 2000 Fälle, also eine Steigerung um 55 Prozent.

Da kann man klar feststellen: Das Bundesgericht ist massiv überlastet. Die Folgen sind: Lange, zu lange Verfahren, die Gefahr der qualitativen Nivellierung der Rechtsprechung nach unten; eine gewisse Gefährdung der Kohärenz und Einheitlichkeit der Rechtsprechung und – was auch wichtig ist – der Rechtsfortbildung. Eine Strukturreform ist also nötig, wenn wir das Problem nicht zu Lasten der Rechtsuchenden und nicht zu Lasten der Rechtssicherheit, oder dann über eine permanente Erhöhung der Zahl der Bundesrichter oder – was noch schlechter und unbefriedigender wäre – der Zahl des Hilfspersonals korrigieren wollen.

Neben dem Hauptmotiv der Entlastung und der stärkeren Effizienz gibt es aber noch weitere gewichtige Gründe für diese Justizreform. Wenn wir mit der angestrebten Entlastung des Bundesgerichtes keine Reduktion des Rechtsschutzes in Kauf nehmen wollen, müssen wir mit der allgemeinen Rechtsweggarantie ein Gegengewicht setzen. Das ist unabdingbar. Soll dem oder der Rechtsuchenden die Möglichkeit vorenthalten werden, direkt beim Bundesgericht Prozesse zu führen oder dieses als erste Instanz anzurufen, muss ihnen natürlich auf der anderen Seite auch das individuelle Recht garantiert werden, eine Streitsache grundsätzlich durch einen unabhängigen Richter beurteilen lassen zu können.

Deshalb ist für die CVP-Fraktion die Rechtsweggarantie, wie sie in Artikel 25a vorgesehen ist, unabdingbar.

Mit der Justizreform sollen aber auch Lücken in unserem Rechtsschutzsystem geschlossen werden. Es geht einmal darum, eine – wie das Herr Bundesrat Koller im Ständerat gesagt hat – behutsame Form der Normenkontrolle einzuführen; behutsam in dem Sinne, dass keine abstrakte oder gar präventive Normenkontrolle, wie sie beispielsweise Frankreich oder Deutschland kennt, eingeführt werden soll.

Heute kann sich der Rechtsuchende nicht wehren, wenn seine verfassungsmässigen Freiheitsrechte durch ein Bundesgesetz verletzt werden. Mit der aktuellen Verrechtlichung der Dichte des Rechtes auf Bundesebene hat die Zahl möglicher Verletzungen unserer Freiheitsrechte durch Bundesgesetze seit der Gründung des Bundesstaates – also in den letzten 150 Jahren – massiv zugenommen. Dieser Reformschritt drängt sich also auch deshalb auf. Und er drängt sich – wie das dargestellt worden ist – aufgrund der EMRK auf.

Mit der Reform soll dem Bund die verfassungsmässige Kompetenz eingeräumt werden, auch das Zivil- und Strafprozessrecht im ganzen Land zu vereinheitlichen. Auch hier ist die CVP-Fraktion der Meinung, dass Handlungsbedarf besteht, vor allem beim Strafprozessrecht. Die Bekämpfung des organisierten Verbrechens ruft nach zeitgemässen, wirkungsvollen Instrumenten.

Die CVP-Fraktion erachtet die Justizreform als vordringlich. Sie begrüsst insbesondere die vom Bundesrat vorgeschlagene Konzeption. Sie teilt die Auffassung des Bundesrates, dass der Weg über eine blosse Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege zu kurz greifen würde. Dadurch würde insbesondere die strukturelle Reform, wie wir sie nun vorsehen, verbaut.

Nutzen wir also die einmalige Chance, unser oberstes Gericht wieder voll funktionsfähig zu machen, damit es seine für die Demokratie wichtigen Aufgaben erfüllen kann, nämlich die Wahrung der Rechtseinheit und die Garantie der Rechtsfortbildung.

In diesem Sinne ist die CVP-Fraktion für Eintreten auf den Beschlussentwurf C. Sie behält sich vor, in der Detailberatung noch abweichende Positionen bekanntzugeben, unterstützt sonst aber die Mehrheit der Kommission.

**Fischer-Hägglings** Theo (V, AG): Die SVP-Fraktion empfiehlt Ihnen, auf die Vorlage C einzutreten.

Die Fraktion erachtet dieses Reformpaket als das vordringlichste, das zu verabschieden ist. Die Reform der Justiz muss zum Ziel haben, die besondere Rolle des Bundesgerichtes als oberstem Gerichtshof unseres Landes zu verdeutlichen und die Rechtsprechung dieses obersten Gerichtes zu verwesentlichen. Wir müssen dabei von der in breiten Kreisen der Bevölkerung vorherrschenden Meinung Abstand nehmen, dass das Bundesgericht bei jedem Rechtshandel, und sei er noch so unbedeutend, angerufen werden kann. Vielmehr ist zu überlegen, welches eigentlich die Aufgaben und die Funktionen des obersten Gerichtes eines Landes sind.

Ein oberstes Gericht hat vorab für eine einheitliche Rechtsanwendung und für die Rechtsfortbildung zu sorgen. Die Funktion als Rechtsmittelinstanz hat in den Hintergrund zu treten. Dies wird gewährleistet, wenn künftig der Rechtsweg über rechtliche Vorinstanzen führen muss. Wir haben in den Kantonen qualitativ gute Gerichtsinstanzen, die in der Lage sind, auch in komplizierten und juristisch heiklen Fällen Recht zu sprechen. Bei der breiten Bevölkerung ist das Vertrauen in die kantonalen richterlichen Instanzen zu fördern. Dass dieses Vertrauen gerechtfertigt ist, zeigt die Tatsache, dass das Bundesgericht in eher wenigen Fällen anders urteilt als die Vorinstanzen.

Solange sich das oberste Gericht mit so vielen Fällen, denen keine präjudizielle Bedeutung zukommt, befassen muss, solange werden wir ein überlastetes Gericht haben. Ein überlastetes Bundesgericht kann aber seiner Aufgabe nur ungenügend nachkommen. Einfach die Zahl der Richter zu erhöhen, bringt auch nicht mehr Rechtssicherheit; ganz im Gegenteil, dadurch leidet die Einheitlichkeit der Rechtsprechung. Es ist aber gerade die Aufgabe des obersten Gerichtes, für eine einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen.

Ohne Zugangsbeschränkungen kann das Bundesgericht bei der Vielzahl der Rechtshändel und bei immer weiter anwachsenden Gesetzesvorschriften dieser Hauptaufgabe nicht gerecht werden. Aber es bleibt auch kaum Zeit, sich mit grundsätzlichen Fragen der Rechtsfortbildung zu befassen. Es braucht deshalb Zugangsbeschränkungen. Ich weiss aufgrund des negativen Volksentscheides bei der letzten OG-

Revision, dass man auf der politischen Ebene in dieser Frage etwas zurückhaltend denkt. Aber vielleicht böte gerade die vorliegende Verfassungsrevision Gelegenheit, dem Volk die Rolle des obersten Gerichtes in einem modernen Rechtsstaat näher zu erläutern.

Die SVP-Fraktion ist daher der Auffassung, dass die Schranken des Zuganges zum Bundesgericht in der Verfassung genannt werden und diese nicht alle auf die Gesetzesstufe verlagert werden. Wir hätten uns an und für sich dem bundesrätlichen Entwurf in Artikel 178a anschliessen können. Da diese Fassung scheinbar politisch keine Chance hat, treten wir für die Fassung des Ständerates ein. Im übrigen werden wir bei der Normenkontrolle dem Antrag der Minderheit (Jutzet) zustimmen.

Bei den Artikeln 113 und 114 wird die SVP-Fraktion dem Antrag der Mehrheit, also einer Vereinheitlichung der Zivil- und Strafprozessordnung, zustimmen.

Ich bitte deshalb, auf die Vorlage einzutreten.

**Thür Hanspeter (G, AG):** Die Justizreform löst bei der grünen Fraktion keine Begeisterung aus. Sie enthält zwar Elemente, die wir durchaus begrüssen, zielt aber in einem sehr wesentlichen Punkt – der Zugangsbeschränkung – in eine völlig falsche Richtung.

Einig sind wir mit dem Bundesrat darin, dass die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Bundesgerichtes als oberstem Gericht gestärkt werden muss. Deshalb erachten wir es als richtig, dass das Bundesgericht von sachfremden Aufgaben entlastet wird. Rechtsetzungs- und Aufsichtsaufgaben in gewissen Rechtsgebieten gehören nicht zu den Aufgaben eines höchsten Gerichtes. Richtig ist sodann, dass das Bundesgericht künftig in gewissen Streitigkeiten nicht mehr als erste und einzige Instanz eingesetzt wird. Solche Verfahren sind in der Regel sehr aufwendig, weil der ganze Sachverhalt erstellt werden muss. Sinnvoll ist es auch, wenn der Bundesrat selber von Justizaufgaben entlastet wird.

Deshalb ist es richtig, dass für solche Fälle dem Bundesgericht vorgelagerte verwaltungsgerichtliche Vorinstanzen und ein selbstständiges Bundesstrafgericht geschaffen werden. Das wird eine deutliche Entlastung des Bundesgerichtes zur Folge haben.

Positiv beurteilen wir sodann die Stossrichtung, solche verwaltungsgerichtliche Vorinstanzen ganz generell und nicht nur auf Bundesebene weiter auszubauen. Deshalb befürworten wir die in Artikel 25a statuierte Rechtsweggarantie, die u. a. die Kantone künftig verpflichtet, nicht nur für den Vollzug des Bundesverwaltungsrechtes, sondern auch im Bereich ihres eigenen, öffentlichen Rechtes richterliche Behörden zu errichten. Mit der Schaffung solcher richterlicher Vorinstanzen können die in der geltenden Verfassung an verschiedenen Stellen vorgesehenen Direktprozesse im Zivilrecht auf ein Minimum beschränkt und in der öffentlichen Rechtspflege gänzlich abgeschafft werden. Auch diese Massnahmen bringen eine beachtliche Entlastung des Bundesgerichtes und sind aus unserer Sicht völlig unproblematisch.

Selbstverständlich unterstützen wir auch die Bemühungen um eine Vereinheitlichung der Straf- und Zivilprozessordnungen in der Schweiz.

Skeptisch ist die grüne Fraktion allerdings in bezug auf die Verfassungsgerichtsbarkeit. Ich werde mich in der Detailberatung dazu im einzelnen äussern.

Grosse Probleme haben wir aber mit dem Versuch, im Rahmen dieser Justizreform den Zugang zum Bundesgericht massiv zu beschränken. Ausgangspunkt – das haben wir jetzt in verschiedenen Voten gehört – für diese zweifelhafte Idee ist die stets wiederholte Behauptung, eine weitere Entlastung des Bundesgerichtes könne nicht über eine Erhöhung der Zahl der Bundesrichter bewerkstelligt werden, weil dann – so wird argumentiert – die Einheit der Rechtsprechung nicht mehr sichergestellt werden könne.

Diese Behauptung wird in aller Form bestritten. Wenn die bisher beschriebenen Massnahmen zur Entlastung des Bundesgerichtes nicht ausreichen, dann muss das Bundesgericht einer weitergehenden Reform unterzogen werden. Es ist sehr billig, die Lösung des Problems ganz einfach in einem

massiven Abbau der Dienstleistung Rechtspflege zu suchen. Ich habe eine solche Konzeptänderung in der Kommission zur Diskussion gestellt. Sie finden meinen Alternativvorschlag einer Zweiteilung des Bundesgerichtes in den Artikeln 176, 176a, 177, 178, 178a. Das ist ein einheitliches Konzept, das Bundesfachgerichte schaffen will, die weiterhin als ordentliche Rechtsmittelinstanzen funktionieren würden, und diesen vorgelagert würde ein kleines Bundesgericht eingesetzt, das lediglich die Aufgabe hätte, über die Einheit der Rechtsprechung zu wachen.

Der Vorschlag orientiert sich am amerikanischen Modell des Supreme Court. Ausgangspunkt für die Erarbeitung dieses Konzeptes war die Überzeugung, dass der Überlastung des Bundesgerichtes nicht mit Zugangsbeschränkungen, sondern mit einer Erhöhung der Zahl der Bundesrichter, verbunden mit einer besseren Kontrolle der Rechtsprechung, begegnet werden muss. Der Bundesrat ist ja deshalb gegen die Erhöhung der Zahl der Bundesrichter, weil er eben diese Einheit der Rechtsprechung gefährdet sieht. Die von mir vertretene Minderheit hat jedoch nach Mitteln und Wegen gesucht, dass das Rechtsschutzinteresse des Bürgers nicht geopfert werden muss. Wir sind der Überzeugung, dass eine effizientere Gerichtsorganisation dies leisten könnte.

Die zahlreichen Diskussionen in den letzten Wochen haben mich aber zur Überzeugung gebracht, dass die Zeit für diesen sehr weitgehenden Vorschlag noch nicht reif ist und im Rahmen dieser Verfassungsreform keine Chance haben würde. Ich habe deshalb einen neuen Vorschlag zur Diskussion gestellt, der die gleiche Zielsetzung verfolgt, aber im Rahmen der bisherigen Gerichtsorganisation realisiert werden könnte.

Das Anliegen einer grundlegenden Neuorganisation des Bundesgerichtes möchte ich dennoch weiterverfolgen. Ich bin nämlich überzeugt davon, dass das bundesrätliche Konzept einer Zugangsbeschränkung wie die letzte OG-Revision vor dem Volk scheitern wird. Dann werden wir wieder mit leeren Händen dastehen.

Herr Gross Jost hat zusammen mit Herrn Jutzet und mir gestern eine Motion (98.3302) eingereicht, die eine solche grundsätzliche Reorganisation verlangt und auch die Frage einer Qualitäts- und Effizienzkontrolle beim Bundesgericht aufwirft.

Die Zugangsbeschränkung, wie sie heute zur Diskussion steht, würde zu einer starken Änderung des Justizsystems in der Schweiz führen und eine klare Abkehr vom bisherigen Verständnis der Bundesgerichtsbarkeit darstellen. Ein Rechtsanspruch auf Zugang zum Bundesgericht würde nur noch existieren, wenn es um Rechtsfragen von grundlegender Bedeutung ginge; was als solches zu qualifizieren wäre, läge allein im Ermessen des höchsten Gerichtes. Der Gesetzgeber könnte somit den Zugang prinzipiell in allen Justizbereichen verschliessen, wenn dieses Kriterium nicht gegeben wäre. Damit würde die Verfassung nur noch einen bedingten Zugang zum Bundesgericht gewährleisten.

Ich komme zum Schluss: Weil in dieser Justizreform, wie ich eingangs dargelegt habe, zahlreiche Probleme in einem richtigen Sinn gelöst werden, wird die grüne Fraktion auf dieses Paket eintreten. Sollte sich jedoch am Schluss die Meinung durchsetzen, nur eine rigorose Zugangsbeschränkung könne das Problem beim Bundesgericht lösen, wird die grüne Fraktion dieses Reformpaket bekämpfen.

**Jutzet Erwin (S, FR):** Le groupe socialiste salue le principe d'une réforme de la justice et ne conteste donc pas l'entrée en matière. Nous saluons différents points du paquet de réformes qui nous est soumis, par exemple l'unification des procédures civile et pénale, la garantie de l'accès à un juge, l'introduction d'un tribunal pénal et d'autorités judiciaires fédérales pour des contestations de droit public fédéral.

Toutefois, le groupe socialiste aurait souhaité une réorganisation du Tribunal fédéral jusque dans ses structures fondamentales. En effet, nous ne sommes pas tout à fait satisfaits de la réorganisation qui nous est présentée: nous ne sommes plus dans la mise à jour, la «Nachführung», mais nous sommes maintenant dans un vrai paquet de réformes et là, il



nous manque un peu de courage. On aurait pu s'imaginer qu'on toucherait, par exemple, au nombre des juges et qu'on prévoirait des tribunaux fédéraux spécialisés ou régionaux, des «Bundesfachgerichte», des «Regionalgerichte».

Les membres socialistes de la commission ont voté en bloc contre le résultat tel qu'il est sorti des délibérations de la commission. Et cela en partie pour les raisons que je viens d'exposer, en partie à cause de l'introduction d'un contrôle des normes dans les cas concrets, et surtout – et c'est là la pierre d'achoppement, M. Thür l'a déjà dit –, nous sommes contre les nouvelles restrictions d'accès au Tribunal fédéral. Nous sommes d'accord qu'on ne peut pas aller au Tribunal fédéral avec n'importe quelle bagatelle ou peccadille. Mais nous sommes convaincus, et nous nous battons pour que chaque Suisse et chaque Suisseuse qui n'est pas d'accord avec un jugement d'une dernière instance cantonale puisse saisir une autorité judiciaire fédérale, sauf dans des cas très exceptionnels. Le projet du Conseil fédéral, les décisions du Conseil des Etats et les propositions de la majorité de notre commission sont à notre avis trop restrictifs, trop flous également et donnent quasiment un pouvoir discrétionnaire aux juges pour décider s'ils veulent s'occuper d'un cas ou non.

Ce n'est pas du chantage, mais un langage clair si je vous déclare que nous faisons dépendre notre décision au vote final d'une amélioration substantielle des dispositions réglant l'accès au Tribunal fédéral.

**Gross Jost (S, TG):** Das Wort «Justizreform» weckt hohe Erwartungen – Erwartungen auf Lösungsansätze für Probleme, die unser Kollege im Ständerat, Herr Rhinow, in bemerkenswerter Offenheit so umschreibt: Zu lange Verfahrensdauer, tendenziell abnehmende Sorgfalt und Grundsätzlichkeit der Entscheidungen, Geltung eines effizienzgeprägten Erledigungsprinzips, Gefährdung der Koordination und der Einheitlichkeit der obersten Rechtsprechung. Das sind alarmierende Befunde, die eine Reform an Haupt und Gliedern erwarten liessen.

Diese Erwartungen werden leider enttäuscht. Nicht dass in dieser Vorlage nicht auch mutige Punkte zu finden wären. Die Vereinheitlichung von Zivil- und Strafprozessrecht setzt ein Zeichen gegen den überholten «Kantönlicheist», die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene angesichts der geballten Gegnerschaft ist sogar kühn.

Aber daran ist diese Reform nicht zu messen. Zu fragen ist vielmehr, ob sie die Probleme löst, wie sie Ständerat Rhinow und andere beschreiben. Selbst wenn es richtig wäre, dass diese Probleme eine Auswirkung der enormen Überlastung des Bundesgerichts sind: Die vorgeschlagene Therapie ist im besten Fall ein Placebo, im schlechtesten Fall das Unglück des Arztes, der nach dem gelungenen Eingriff feststellen muss: Operation gelungen, Patient gestorben. Warum? Die bestehende Struktur des Bundesgerichtes mit den 30 Bundesrichtern wird als unantastbar unter Denkmalschutz gestellt. Um das altherwürdige Gebäude zu schonen, wird der Zugang zu diesem Gericht massiv erschwert. Das lässt sich zwar an der Kompromissformel des Ständerates nicht mehr direkt ablesen. Im Expertenbericht und im Vernehmlassungsentwurf des Bundesrates gibt es aber dafür genug Anschauungsmaterial, von der Erhöhung der Streitwertgrenzen bis zur begründungslosen Abweisung von Rechtsmitteln.

Namhafte Staatsrechtslehrer haben vor einer solchen Einschränkung des Rechtsweges gewarnt. Professor Kölz sieht die zentrale Funktion des Bundesgerichtes, die Rechtsschutzfunktion, gefährdet. Professor Aubert, einst das juristische Gewissen des Ständerates, äussert unverhohlenen Misstrauen. Wer Verlautbarungen angesehener Bundesrichter in den Medien liest, weiss, wohin die Reise führt. Zum Beispiel schreibt der Präsident des Bundesgerichtes in der «NZZ» vom 12. Juni 1998: «Aus der Sicht des Rechtssuchenden müssen längst überholte Vorstellungen über die Aufgaben des Bundesgerichtes als des höchsten Gerichtes verschwinden.» Ständerat Wicki als Berichterstatter sagt noch viel drastischer, das Bundesgericht solle nicht zum «Güselkübel» der Nation werden. Ähnlich hat sich heute Herr Fischer-Hägglingsen geäussert.

Die Schweiz hat ein Bundesgericht, das beim Volk populär ist. Die staatsrechtliche Beschwerde gilt als Rechtsmittel des kleinen Mannes. Sie hat einen hohen Stellenwert im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger. Mit diesem Vertrauenskapital darf nicht gespielt werden. Deshalb braucht es Massnahmen gegen die Überlastung des Gerichtes. Aber es braucht vor allem ein Gericht mit einer zeitgemässen Struktur.

Die Entwicklung hin zu einer Struktur mit Bundesfachgerichten, z. B. mit dem vorgesehenen Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesstrafgericht, weist in die richtige Richtung. Nicht in dieses Bild passt aber beispielsweise die Integration, die Einverleibung des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes in das Bundesgericht – mit allen Nachteilen für die Rechtsuchenden. Deshalb – Herr Thür hat schon darauf hingewiesen – verlange ich mit den Kollegen Thür und Jutzet in einer Motion (98.3302) eine echte Strukturreform des Bundesgerichtes.

Die SP-Fraktion ist zwar für Eintreten auf die Vorlage. Aber sie wird diese Vorlage in der jetzigen Mehrheitsfassung einmütig ablehnen, wenn nicht Korrekturen an den Zugangsschranken angebracht werden.

**Vallender Dorle (R, AR):** Die FDP-Fraktion begrüsst die Justizreform. Die geltende Bundesverfassung setzt der Kontrolle von bundesrechtlichen Normen Grenzen. Es besteht zwar kein Überprüfungsverbot des Bundesrechtes, aber ein Anwendungsgebot. Diese Beschränkung des Bundesgerichtes ist unter dem Aspekt der Rechtsstaatlichkeit zu hinterfragen:

1. Wir können empirisch feststellen, dass Bundesrat und Bundesgesetzgeber – nach dem Motto «Wer sucht, der findet» – tendenziell geneigt sind, eine Verfassungsgrundlage zu finden, wenn sie eine suchen. Es sei an einige Beispiele der jüngeren Vergangenheit erinnert: An die dringlichen Bodenbeschlüsse von 1989 mit der fünfjährigen Sperrfrist für die Veräusserung von Immobilien oder an das Binnenmarktgesetz.

2. Die Krux kann auch in der Anwendung liegen. Ein Bundesgesetz selber kann nämlich beim Erlass durchaus verfassungskonform erscheinen. Seine Anwendung in der Folge kann allerdings einen Verstoß von verfassungsmässigen Rechten offenlegen. Beim Erlass war das nicht abzusehen, z. B. weil an bestimmte Anwendungsfälle nicht gedacht wurde.

3. Auch kann sich ein ursprünglich verfassungskonformes Gesetz später als nicht verfassungskonform erweisen. Zu erinnern ist hier an die unterschiedliche Altersgrenze für die AHV-Rente vor und nach Artikel 4 Absatz 2 der geltenden Bundesverfassung.

4. Die stärkere Einbindung in die internationale Völkergemeinschaft hat zudem die Bedeutung von Artikel 113 Absatz 3 Bundesverfassung relativiert. Daher prüft das Bundesgericht heute die Bundesgesetze jeweils auf ihre Übereinstimmung mit der EMRK. Kommt es zum Schluss, ein Bundesgesetz verstosse gegen die EMRK, so versagt es diesem Bundesgesetz in der Regel die Anwendung im konkreten Einzelfall. Damit geniessen rechtsschutzsuchende Bürger und Bürgerinnen heute dank der EMRK einen besseren Rechtsschutz als dank der schweizerischen Bundesverfassung. Dies gilt auch im Verhältnis zu anderem Völkerrecht. Dieser Zustand ist zu hinterfragen.

5. Das Bundesgericht hat Artikel 113 Absatz 3 Bundesverfassung nicht nur zwangsweise mit Blick auf das Völkerrecht relativiert. Es hat auch eigene Argumentationsmethoden entwickelt, um seiner Aufgabe als höchstes Gericht in einem Rechtsstaat gerecht zu werden.

Zu nennen sind die verfassungskonforme Interpretation oder die Anerkennung gesetzlicher Lücken und, als Folge davon, die Nichtanwendung des Bundesgesetzes im Einzelfall wegen Verletzung der Rechtsgleichheit oder die Nichtanwendung des Bundesgesetzes im Einzelfall wegen Vertrauensschutzes. Diese Methoden sind eigentliche Einbrüche in das Anwendungsgebot von Artikel 113 Absatz 3 Bundesverfassung.

Dieser erzwungenen Kreativität des Bundesgerichtes haftet allerdings aus dem Blickwinkel des Rechtsschutzinteresses der Bürger und Bürgerinnen etwas Zufälliges an. Dies ist um so stossender, als der Bundesgesetzgeber heute als die mächtigere Ebene gilt, weil immer mehr Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund verlagert werden. Der Rechtsschutz gegenüber den Bundesgewalten ist daher heute mindestens so wichtig wie derjenige gegenüber den Kantonen. Auch muss mehr als früher sichergestellt werden, dass in den einzelnen Bundesgesetzen, aus welchem Departement sie auch immer stammen, die verfassungsmässigen Rechte der Bürger gleich sind.

Zwei Gegenargumente zur konkreten Normenkontrolle verdienen noch besondere Aufmerksamkeit. Es wird vorgebracht, es sei stossend, wenn das Bundesgericht einem Bundesgesetz die Anwendung versage, dem das Volk in einem Referendum explizit zugestimmt habe. Es ist aber daran zu denken, dass die meisten Gesetze ohne Referendum in Kraft gesetzt werden. Weiter dürften Fälle selten sein, in denen in der Volksabstimmung verfassungswidrige Bestimmungen zur Diskussion standen und den Ausschlag für die Zustimmung des Volkes gaben.

Auch die Gefahr der Verpolitisierung des höchsten Gerichtes ist mit Blick auf Artikel 178 Absätze 3 und 3bis – Vorentwurf – eher klein. Absatz 3 garantiert, dass das Bundesgericht gerade nicht unter allen Umständen ein Bundesgesetz für verfassungswidrig erklären darf. Dieser Entscheidungsrahmen erlaubt einen vorsichtigen, aber zuverlässigen Umgang bei der Kontrolle von Bundesgesetzen.

Namens der FDP-Fraktion bitte ich Sie daher, dem Eintreten zuzustimmen und die Möglichkeit einer konkreten Normenkontrolle zu ermöglichen. Eine Mehrheit der FDP-Fraktion wird jeweils die Mehrheit auf der Fahne unterstützen.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Le groupe libéral entrera en matière sur le projet de réforme de la justice. Bien plus, nous nous réjouissons de ce projet de réforme, dans la mesure où il nous paraît absolument indispensable. Indispensable, c'est de rendre au Tribunal fédéral son rôle de tribunal suprême de notre Etat. Actuellement, nous souffrons précisément du fait que, par sa surcharge, le Tribunal fédéral n'est plus en mesure de remplir correctement ce rôle.

Il n'est plus en mesure d'assurer sérieusement l'unité de la jurisprudence. Le nombre de juges a déjà atteint un niveau extrême qui nuit finalement à l'unité de cette jurisprudence, qui nuit aussi aux possibilités de développement – ce qui est une tâche fondamentale du tribunal suprême – de la protection des droits du citoyen. Il faut que nos juges fédéraux, déchargés de trop de tâches quotidiennes, puissent à nouveau se vouer à la réflexion, à la recherche, davantage qu'ils ne peuvent le faire aujourd'hui lorsqu'ils sont obligés de rendre 180 ou 200 rapports par année.

La proposition d'augmenter le nombre des juges fédéraux n'est en aucun cas une solution. C'est la solution de facilité à laquelle nous nous refusons parce que, manifestement, elle ne permet pas de répondre aux soucis que nous avons. Mais nous aimerions beaucoup que l'on songe, dans cette réforme, aussi à l'avantage du justiciable. Celui-ci ne souhaite pas la multiplication des instances judiciaires. Sans doute, le principe selon lequel on ira jusqu'au Tribunal fédéral, que l'on entend souvent lorsque l'affaire est déjà en première instance, est-il très profondément ancré dans le cœur du citoyen suisse. Simplement, il faut maintenant expliquer à nos concitoyens qu'il n'est pas possible de recourir au Tribunal fédéral pour chaque affaire. En conséquence, nous approuvons l'idée de restreindre l'accès au Tribunal fédéral. Mais nous constatons que le constituant, dans le cas particulier – le projet du Conseil fédéral, malheureusement, va dans ce sens –, renvoie au législateur le soin de prendre les mesures qui seront naturellement impopulaires, celles qui limiteront l'accès au Tribunal fédéral. Finalement, les difficultés que nous évitons peut-être astucieusement avec le projet de réforme de la justice, nous les retrouverons sans aucun doute au moment où il s'agira de rédiger la loi d'application.

En tout cas, ce qui est certain, c'est que nous ne pouvons pas

soutenir la proposition de minorité à l'article 176a de prévoir une augmentation du nombre des tribunaux fédéraux. Le justiciable souhaite qu'on lui rende justice dans des délais raisonnables. Augmenter le nombre des instances, c'est inévitablement augmenter la durée des procès et c'est la première chose, sans aucun doute, contre laquelle s'élève le justiciable. Il veut avoir une justice prompte, sûre, rapide et économique, bien entendu, mais ces principes sont relativement contradictoires. En tout cas, un point sur lequel le justiciable est très sensible, c'est la rapidité avec laquelle on peut trancher l'affaire. D'ailleurs, un trop long procès peut avoir des conséquences catastrophiques sur la position des parties.

En ce qui concerne le contrôle des normes, le groupe libéral est divisé parce que nous voyons bien les arguments qui sont favorables au contrôle des normes. Mme Vallender vient de le dire, il y a l'importance des relations internationales et le fait que, de plus en plus, notre droit est dominé par le droit international et, par conséquent, par des traités que le Tribunal fédéral est obligé d'appliquer. Il en va particulièrement ainsi de la Convention européenne des droits de l'homme qui, finalement, amène le Tribunal fédéral à se trouver dans une situation impossible, dans la mesure où il doit appliquer les lois fédérales tout en se disant qu'il va être ensuite condamné par la juridiction de Strasbourg. C'est effectivement une situation qui n'est pas à l'honneur de la Suisse.

Il y a aussi la rapidité des modifications. Il y a une législation sans doute trop abondante, mais celle-ci conduit au fait que la situation réelle change et que cette législation, alors qu'elle pouvait être, à l'origine, parfaitement conforme à la constitution, avec la modification de la situation, elle risque de ne plus l'être. Là aussi, le rôle du Tribunal fédéral, dans la mesure où il contrôle les normes, peut être utile.

Dernier élément favorable à ce contrôle concret des normes: il faut quand même dire que, parfois, notre Parlement a pris quelques libertés avec les bases constitutionnelles et qu'il serait bon, de temps en temps, qu'on le ramène à une juste vue des bases constitutionnelles lorsqu'il légifère. D'autre part, il est aussi évident que ce contrôle constitutionnel des normes a des inconvénients graves, non pas le contrôle abstrait, mais le contrôle concret lors des cas particuliers.

Tout d'abord, il est évident que les juges ne peuvent pas se défaire, même s'ils ne font pas de politique – et je crois que les juges fédéraux ne font pas de politique –, de leur propre conception politique et c'est celle-ci qui, évidemment, va se refléter dans les décisions qu'ils prendront, alors qu'on attend d'eux qu'ils appliquent véritablement un contrôle judiciaire des normes votées par le Parlement. Il y a aussi des possibilités de conflits entre le Parlement qui fait les lois et le Tribunal fédéral qui les applique, et celles-ci ne sont évidemment jamais favorables pour le développement harmonieux du bien public.

C'est la raison pour laquelle le groupe libéral entrera en matière, soutiendra les propositions de la majorité de la commission en ce qui concerne l'organisation judiciaire, et votera selon sa conscience, comme toujours, en ce qui concerne le contrôle des normes.

**Gadient Brigitta (V, GR):** Die Vorlage C der Verfassungsreform ist für mich vielleicht die bedeutendste, sicher aber die dringendste – im Interesse der Rechtssicherheit, aber auch der Rechtsgleichheit, unabdingbaren Grundwerten für ein demokratisches Staatswesen. Über die Jahre hinweg haben sich in unserem Rechtssystem verschiedene Mängel und Lücken immer deutlicher manifestiert; deren Behebung tut not. Ich begrüsse deshalb grundsätzlich die Vorschläge des Bundesrates, welche ein in sich ausgewogenes Ganzes darstellen und entscheidende Verbesserungen bringen, ohne mit der bewährten schweizerischen Tradition zu brechen. Eine umfassende Neugestaltung mit Bundesfachgerichten, wie sie ein Minderheitsantrag vorsieht, käme für mich aus verschiedenen Gründen für unser System nicht in Betracht. Kurz zu den Reformpunkten:

1. Unser Bundesgericht ist chronisch überlastet; verschiedenste Massnahmen konnten keine wirksame Abhilfe schaffen. Im Interesse unseres Rechtsstaates muss aber die

Funktionsfähigkeit unseres obersten Gerichtes wieder verbessert werden. Nur so können einerseits ein wirksamer Rechtsschutz – das beinhaltet auch ein speditives, kostenmässig tragbares und einheitliches Verfahren –, andererseits aber die Sicherheit der Rechtsfortbildung und die Sicherstellung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung gewährleistet werden.

In erster Linie die Abschaffung der Direktprozesse ist dabei ein unumgängliches Erfordernis. Jeder Prozess soll unterhalb des Bundesgerichtes beginnen. Damit direkt verbunden ist natürlich der Ausbau der richterlichen Vorinstanzen beim Bund und in den Kantonen. Dem Bundesgericht sollen flächendeckend in allen Bereichen Gerichtsbehörden vorgeschaltet werden. Gleichzeitig wird damit auch die Rechtsstellung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber heute erheblich verbessert, würde doch künftig praktisch überall Anspruch auf Zugang zu einem Gericht, die sogenannte Rechtsweggarantie, bestehen.

Das ist für mich auch der Grund, einer – allerdings streng eingegrenzten – Ermächtigung an den Gesetzgeber zuzustimmen, nötigenfalls eine angemessene Zugangsbeschränkung ans Bundesgericht vorzusehen. Der Grundsatz eines möglichst offenen und freien Zugangs an unser oberstes Gericht muss aber auch in Zukunft Gültigkeit haben.

2. Die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit, d. h. die Ausdehnung der Normenkontrolle auf Bundesgesetze: Damit wird der Rechtsschutz der einzelnen Bürgerinnen und Bürger um einen ganz entscheidenden Bereich erweitert. Indem die Kontrolle instanzlich auf das Bundesgericht einerseits und auf den konkreten Anwendungsfall andererseits beschränkt bleibt und zusätzlich die Ausnahmeklausel der politischen Frage vorgesehen ist, ist auch ein allfälliger Einwand der Verletzung der Gewaltenteilung kaum haltbar.

3. Die Vereinheitlichung des Prozessrechtes, welche von der Rechtslehre und von zahlreichen Kantonen seit langem gefordert wird: Auch diese bringt mehr Effizienz und die bereits eingangs geforderte Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit. Ich bitte Sie deshalb, in den Grundsätzen dem ganzen Paket in der Fassung der Kommissionsmehrheit bzw. des Bundesrates zuzustimmen.

**Baumberger Peter (C, ZH):** Gestatten Sie einem praktizierenden Anwalt beim Eintreten einige Bemerkungen zu dieser Justizreform. Ausgangspunkt ist auch für mich die unbestreitbare Überlastung des Bundesgerichtes, Sie haben die Zahlen gehört. Ich möchte Ihnen aber einfach sagen, wozu das führt: Es führt zu einer faktischen Einzelrichterei. Diese faktische Einzelrichterei nimmt zu, und wir Anwälte pflegen das «Loterie romande» zu nennen. Es kommt dann nämlich ausserordentlich stark darauf an, wen Sie zufällig als Referenten zugeteilt bekommen und wen nicht. Auch formale Kollegialentscheide basieren letztlich auf der Beurteilung eines einzelnen Richters, der die Akten durchgesehen hat.

Daraus ergeben sich für mich als Anwalt gewisse Konsequenzen: Entweder müssen Sie Schranken setzen, oder Sie müssen das Gerichtssystem umbauen.

Zu den Schranken: Die Mehrheit hat in Artikel 178a eine Lösung zu finden versucht. Es ist nur ein Versuch, man hat das Problem im wesentlichen an den Gesetzgeber delegiert; wir werden auf dieses Problem zurückkommen müssen. Ich bin selbstverständlich einverstanden mit dem, was in Absatz 2bis steht. Es ist sinnlos, wenn Bagatellfälle und unbegründete, aussichtslose Beschwerden vor das Bundesgericht kommen, darüber werden wir uns kaum gross streiten. Es wird dennoch eine Auseinandersetzung bei der Gesetzgebung geben.

Deswegen habe ich mir nun aus meiner praktischen Erfahrung heraus – ich führe immer wieder Prozesse vor Bundesgericht – überlegt, wie man das Gerichtssystem umbauen könnte. Bevor man ans Umbauen geht, muss man eine Diagnose stellen. Die Diagnose lautet – wir haben das von Kollege Leuba gehört –: Die Rechtssuchenden finden sich nicht mehr mit erstinstanzlichen Entscheiden ab und zunehmend auch nicht mehr mit kantonalen Gerichtsentscheiden. Die Kleinräumigkeit als Folge unseres Föderalismus wirkt sich da

vielleicht etwas aus. Die Leute haben den Eindruck, die Richter seien persönlich und örtlich dem Ausgangspunkt ihres Streitfalles zu nahe.

1. Es ergibt sich daraus, dass unsere kantonalen Instanzen zunehmend zu Durchlauferhitzern werden, was dazu führt, dass das Bundesgericht seine Aufgabe nicht mehr voll zu erledigen vermag.

2. Ein wichtiger Faktor für gute Rechtsprechung ist, dass der Rechtsfrieden schnell wiederhergestellt wird. Also ist eine schnelle Rechtsprechung erforderlich. Wir haben das zunehmend nicht mehr.

Die Lösungsidee, die sich daraus einerseits zur Entlastung des Bundesgerichtes und andererseits zur Straffung des Rechtsweges ergäbe, wäre ein Umbau unserer Gerichtsorganisation. Ein gewisser Ansatz dieser Idee findet sich im Antrag der Minderheit I (Thür) – ich möchte ihm das zugestehen –, aber das ist nur ein Ansatz und meines Erachtens nicht fertig gedacht; er ist auch in der Motion Gross Jost (98.3302) nicht fertig gedacht. Denn wir können das Problem natürlich nicht lösen, indem wir einfach zusätzliche Gerichtsinstanzen einfügen, sondern wir müssen tatsächlich umbauen, und wir müssen auch ergänzen. Wir müssten wohl den Weg suchen, auf kantonaler Ebene nur noch eine Instanz zu haben.

Ein Beispiel ist – es gibt nicht nur eines, aber im Kanton Zürich gibt es ein klassisches und sehr erfolgreiches Beispiel – das kantonale Handelsgericht. Ich bitte schon jetzt jene, die sich mit diesen Problemen befassen, bei der Umsetzung, wenn wir die Vorinstanzen fürs Bundesgericht regeln, an diese Fälle zu denken und ja nicht das zu tun, was im Moment auch zur Diskussion steht, nämlich den Kantonen vorzuschreiben, es müssten immer zwei Instanzen sein; das wäre ungefähr das Verkehrteste, was wir hier tun können.

Auf Bundesebene ergäbe sich daraus, dass man wahrscheinlich eben doch, ich sage mal, sprachregionale Bundesgerichte schaffen würde, die Tat- und Rechtsfragen prüfen, also einen umfassenden Zugang zum Bundesgericht ermöglichen. Die Bundesgerichte in Lausanne und Luzern hätten dann vor allem noch Kassationsfunktionen, hätten also einerseits reine Rechtsfragen zu prüfen und andererseits die einheitliche Rechtsprechung zu sichern.

Ich habe diesen Antrag – Sie haben es gesehen – nach reiflicher Überlegung und verschiedenen Diskussionen nicht gestellt. Aber ich glaube – auch wenn das im Moment politisch aussichtslos ist –, dass wir uns diese Überlegungen zukünftig machen müssen. Ich muss Ihnen auch sagen: Ich habe mit mehreren Bundesrichtern über dieses Problem gesprochen, und da sind durchaus ähnliche Vorstellungen vorhanden.

Ich empfehle Ihnen auch persönlich ohne grosse Begeisterung Eintreten, vor allem deswegen, weil zumindest einmal die überfällige Vereinheitlichung des Prozessrechtes kommt. Ich werde dazu in der Detailberatung noch zwei, drei Worte sagen.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

## Fünfte Sitzung – Quinzième séance

Donnerstag, 25. Juni 1998

Jeudi 25 juin 1998

15.00 h

Vorsitz – Présidence:

Leuenberger Ernst (S, SO)/Heberlein Trix (R, ZH)

96.091

### Bundesverfassung.

### Reform

### Constitution fédérale.

### Réforme

Fortsetzung – Suite

C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz (Fortsetzung)

C. Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice (suite)

**Koller** Arnold, Bundesrat: Zunächst möchte ich Ihnen für die im ganzen positive Aufnahme des Bundesbeschlusses C – nämlich des Teils über die Justizreform im Rahmen der Verfassungsreform – bestens danken.

Sie wissen: Mit der sogenannten *Mise à jour* oder Nachführung hat der Bundesrat lediglich einen Auftrag des Parlamentes aus dem Jahre 1987 erfüllt, als Sie in einem Bundesbeschluss den Bundesrat aufforderten, Ihnen das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht in moderner Sprache, übersichtlicher Systematik und einheitlicher Normendichte zu präsentieren.

Der Bundesrat hat dann aber bei der Vorbereitung der Verfassungsreform rasch festgestellt, dass diese mit der *Mise à jour* nicht ihr Bewenden haben kann; er ortete eindeutig auch materiellen, systematischen Reformbedarf. Daher kreierte er das Konzept der Verfassungsreform als eines nach vorne offenen, dynamischen Prozesses.

Im Rahmen dieses Konzeptes behandeln wir nun heute den ersten Reformteil, der die Reform der Justiz auf Verfassungsebene betrifft. Wie mehrere Redner klagemacht haben, stimmt auch der Bundesrat in der Lagebeurteilung darin überein, dass diese Justizreform besonders wichtig und dringlich ist; denn die heute geltende Ordnung der Bundesrechtspflege weist mehrere klare strukturelle Schwachstellen auf.

Am stärksten fällt aus politischer Sicht die chronische Überlastung unserer obersten Gerichte ins Gewicht. Die Zahlen der Geschäftsberichte sprechen eine deutliche Sprache. Im Jahre 1978 beispielsweise, als Sie die Zahl der Mitglieder des Bundesgerichtes zum letzten Mal von 28 auf 30 erhöhten, waren noch Neueingänge im Umfang von 3000 Fällen zu verzeichnen. Letztes Jahr waren es 5408; das entspricht einer Steigerung der Belastung um 80 Prozent. Vergleicht man mit 1984, als die Zahl der nebenamtlichen Richter von 15 auf 30 erhöht wurde, entspricht die Zunahme der Neueingänge immer noch einer Steigerung um 35 Prozent. Das Bundesgericht konnte diese starke Zunahme der Fälle schliesslich, wenn auch in unbefriedigender Weise, nur noch lösen, indem die Zahl der juristischen Mitarbeiter im gleichen Zeitraum wesentlich erhöht wurde (von 24 auf 80). So gelang es, dass sich wenigstens der Übertrag Ende Jahr seit 1990 einigermaßen in konstanten Grössen bewegt. Der Übertrag von einem Jahr auf das nächste beträgt regelmässig zwischen 2000 und 2300 Fällen. Das entspricht etwas weniger als der Hälfte eines Jahrespensums.

Noch krasser ist seit neuestem die Situation beim Eidgenössischen Versicherungsgericht, wobei wir natürlich wissen, dass die Wirtschaftslage, die langanhaltende Rezession, auf die Belastung des Versicherungsgerichtes einen recht direkten Einfluss hat. Die Eingänge nahmen allein im Jahre 1997 um nicht weniger als 8 Prozent auf 2019 zu. Trotz einer ausserordentlich hohen Erledigungszahl von 1755 betrug der Übertrag beim Eidgenössischen Versicherungsgericht Ende Jahr mit 1602 Fällen fast ein ganzes Jahrespensum.

Hier wird das wahr, was ein grosser britischer Politiker, nämlich Gladstone, schon im letzten Jahrhundert festgehalten hat: Verzögerte Gerechtigkeit wird sehr rasch zur verweigernden Gerechtigkeit.

Hauptverantwortlich für die Überlastung ist der leichte Zugang zum Bundesgericht. Namentlich die staatsrechtliche Beschwerde, die einen grossen Teil der vom Bundesgericht behandelten Fälle ausmacht, unterliegt – von den üblichen Eintretensvoraussetzungen abgesehen – überhaupt keinen Beschränkungen.

Mitverantwortlich für diese Überlastung ist die Belastung mit sachfremden Aufgaben. So ist das Bundesgericht heute immer noch in zahlreichen Fällen die einzige oder aber die erste gerichtliche Instanz, die über einen Streit entscheidet. Solche Prozesse verursachen bekanntlich einen ungleich grösseren Aufwand als Verfahren, in denen nur die Rechtmässigkeit eines gerichtlichen Urteils, also die Rechtsfrage, überprüft werden muss.

Die zweite strukturelle Schwäche liegt in den Lücken des heutigen Rechtsschutzsystems. Unsere Bundesverfassung kennt bisher keine allgemeine Rechtsweggarantie im Sinne eines umfassenden Zugangs zu einem unabhängigen Gericht. Ein gerichtlicher Rechtsschutz fehlt namentlich dann, wenn der Bundesrat oder ein Departement endgültig entscheidet, aber auch etwa im wichtigen Bereich der politischen Rechte des Bundes.

Die dritte strukturelle Schwäche hat der Bundesrat im Fehlen jeder Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene geortet. Rechtsuchende – also unsere Bürgerinnen und Bürger – können sich nicht wehren, wenn ihre Grundrechte, also ihre grundlegenden Freiheitsrechte, durch ein Bundesgesetz verletzt werden.

Diese Rechtsschutzlücke fällt mit der enormen Zunahme der Bundeskompetenzen natürlich immer mehr ins Gewicht. Wenn Sie bedenken, dass die etwa 140 Partialrevisionen der Verfassung, die wir seit 1874 durchgeführt haben, in der weitest grossen Zahl der Fälle immer die Begründung neuer Bundeskompetenzen betrafen, dann sehen Sie natürlich, dass rein von der Quantität der Bundesnormen her das Gefahrenpotential zu Lasten der Freiheitsrechte unserer Bürgerinnen und Bürger von seiten des Bundes heute bedeutend grösser ist als von seiten der Kantone. Deshalb ist der Bundesrat der Meinung, dass hier in der Form der konkreten Normenkontrolle, auf die wir noch im Detail eingehen werden, Abhilfe zu schaffen ist.

Schliesslich stehen auch das Zivil- und das Strafprozessrecht auf der Mängelliste. Die kleinräumige Schweiz verfügt heute neben den Verfahrensordnungen des Bundes über je 26 kantonale Zivil- und Strafprozessordnungen. Das ist im Zeitalter der Globalisierung ein kaum mehr vertretbarer Zustand. Es kommt denn auch nicht von ungefähr, dass es heute gerade die Kantone sind, die namentlich eine Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes verlangen, damit die Bekämpfung des internationalen Verbrechens auch durch dieses Mittel effizienter wird.

Aus dieser Diagnose der strukturellen Schwächen unserer Bundesrechtspflege ergeben sich die Reformvorschläge des Bundesrates:

Der erste Bereich betrifft die unbedingt nötige Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit unseres Bundesgerichtes. Wie auch heute morgen plastisch dargelegt worden ist, kann unser oberstes Gericht vor allem die wichtige Funktion der Garantie der Rechtseinheit und der Rechtsfortbildung nicht mehr mit der nötigen Sorgfalt erfüllen.

Das Bundesgericht ist auf dem besten Wege, zu einer «Rechtsprechungsfabrik» zu werden, wenn wir hier nicht Ge-

gensteuer geben. Ich brauche dieses harte Wort bewusst. Das kann kein befriedigender Zustand für ein oberstes nationales Gericht sein.

Wir schlagen Ihnen daher im wesentlichen drei Entlastungsmassnahmen vor:

Zum einen sollen dem Bundesgericht durchgehend richterliche Behörden vorgeschaltet werden. Das Bundesgericht entscheidet künftig grundsätzlich nicht mehr als erste richterliche Instanz, sondern nimmt als letzte und oberste Instanz eine Nachkontrolle der Rechtsanwendung vor. Die aufwendige Sachverhaltskontrolle entfällt damit. Zudem kann das Bundesgericht von der Filterwirkung der richterlichen Vorinstanzen profitieren.

Auf Bundesebene werden zur Verwirklichung dieses Vorschlags der Ausbau der verwaltungsgerichtlichen Behörden, allenfalls in Form eines zentralen Bundesverwaltungsgerichtes, und die Schaffung eines erstinstanzlichen Bundesstrafgerichtes nötig. Für die Kantone ergibt sich insofern eine Neuerung, als sie nun nicht nur für den Vollzug des Bundesrechtes, sondern auch im Bereich des kantonalen Verwaltungsrechtes durchgehend richterliche Behörden bestellen müssen.

Zum zweiten soll das Bundesgericht von sachfremden Aufgaben entlastet werden – also keine Direktprozesse vor Bundesgericht mehr, ausser bei den staatsrechtlichen Klagen, wo es um bundesstaatliche Streitigkeiten geht und wo sich das aus der Natur der Sache ergibt.

Zum dritten streben wir eine Verwesentlichung der höchstgerichtlichen Rechtsprechung an, indem wir auf Verfassungsebene die Grundlage für Zugangsbeschränkungen schaffen.

Der zweite Reformbereich bringt Verbesserungen des Rechtsschutzes. Vorgesehen ist die Einführung einer allgemeinen Rechtsweggarantie. Der Rechtsuchende kann in grundsätzlich allen Streitigkeiten künftig an ein unabhängiges Gericht gelangen. Gesetzliche Ausnahmen sind nur für spezifisch begründete Ausnahmefälle zulässig, z. B. nicht justiziable Regierungs- oder Parlamentsakte.

Diese allgemeine Rechtsweggarantie kompensiert nach Auffassung des Bundesrates zu einem Teil die nötigen Zugangsbeschränkungen zum Bundesgericht. Der Rechtsuchende kann zwar seinen Prozess nicht mehr unter allen Umständen bis ans Bundesgericht tragen, dafür ist ihm aber in jedem einzelnen Fall die Beurteilung durch einen unabhängigen Richter garantiert.

Insofern kann ich Ihrer Aussage, Herr Thür, nicht folgen, wenn Sie sagen, diese Justizreform bringe einen massiven Abbau der Dienstleistung der Rechtspflege in der Schweiz. Sie bringt einen Umbau, eine Verlagerung, aber nicht einen massiven Abbau. Im übrigen hat Herr Baumberger als Praktiker heute morgen auch klargemacht, dass die Garantie im Zusammenhang mit dem Bundesgericht eine Scheingarantie ist, weil die Sache praktisch oft auf eine einzelrichterliche Tätigkeit hinausläuft, von der wir in unserem politischen System und Justizsystem ja nie viel gehalten haben. Zum Teil täuscht sich das Volk selber, wenn es meint, der Weg nach Lausanne sei jene optimale Garantie des Rechtsschutzes, die man sonst nirgends erhalten könne.

Zum dritten ist die Ausdehnung der konkreten Normenkontrolle auf Bundesgesetze vorgesehen. Zuständig für diese Normenkontrolle soll einzig das Bundesgericht sein. Private können die verfassungsmässigen Rechte sowie das Völkerrecht anrufen.

In unserem föderalen Staat scheint uns auch wichtig, dass wir den Kantonen jetzt neu auch die Möglichkeit geben, Grenzüberschreitungen des Bundes gegenüber den Kompetenzen der Kantone vor dem Bundesgericht anzufechten. Dies ist in unserer Zeit sicher ein Gebot des föderalen Gleichgewichtes.

Als letzten wesentlichen Reformpunkt stellt die Justizreform die erforderlichen Verfassungsgrundlagen bereit, um das Zivil- und Strafprozessrecht in der ganzen Schweiz zu vereinheitlichen. Dabei soll die Organisationshoheit über die Gerichte aber im Grundsatz ausdrücklich bei den Kantonen bleiben. Gelegentlich hört man die These: Man könnte die nötigsten Reformen im Justizbereich auch über eine Reform des OG realisieren. Der Bundesrat ist hier ganz klar anderer Mei-

nung. Wir brauchen diese Reform des Justizverfassungsrechtes, denn sonst lassen sich wesentliche Reformschritte nicht verwirklichen. So lässt die geltende Verfassung beispielsweise für eine Beschränkung des Zugangs zum Bundesgericht sehr wenig Spielraum. Sodann enthält die geltende Verfassung keine Grundlage für ein selbständiges Bundesstrafgericht und ebensowenig für eine Verpflichtung der Kantone, durchgehend richterliche Behörden als letzte kantonale Instanzen einzusetzen. Ferner schreibt die geltende Verfassung gewisse Direktprozesse und den Grundsatz der Massgeblichkeit von Bundesgesetzen ja noch ausdrücklich vor, und auch die Vereinheitlichung des Prozessrechtes braucht unbedingt eine entsprechende Verfassungsgrundlage.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, auf diese wichtige Reform unseres Justizverfassungsrechtes einzutreten. Ich darf Sie daran erinnern, dass im Rahmen der Vernehmlassung dieser Bundesbeschluss C eine sehr positive Aufnahme gefunden hat. Weit über 70 Prozent aller Angehörten haben sich zugunsten dieses Projektes ausgesprochen. Der Bundesrat ist daher überzeugt, dass die Zeit reif für eine derartig grundlegende Reform unseres Justizverfassungsrechtes ist, damit die dritte Gewalt auch im nächsten Jahrhundert ihre Funktionen erfüllen kann.

**Gross Jost (S, TG):** Herr Bundesrat, es gibt Bundesrichter, die die Auffassung vertreten, durch die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene werde der Entlastungseffekt durch die Zugangsbeschränkungen in etwa kompensiert. Teilen Sie diese Auffassung, und – wenn ja – planen Sie im Hinblick darauf bereits heute eine Aufstockung der Zahl der Bundesrichter?

**Koller Arnold, Bundesrat:** Kürzlich haben wir beim Bundesgericht ein Jubiläum gefeiert, und dort hatte ich natürlich Gelegenheit, mit vielen Bundesrichtern zu sprechen. Es ist verständlich, dass angesichts der chronischen Überlastung in Lausanne tatsächlich eine gewisse Angst besteht – und da sind Sie, Herr Gross, und ist dieses Parlament angesprochen –, dass man nicht den nötigen Mut haben werde, für Zugangsbeschränkungen zu sorgen. Wenn man den Mut für Zugangsbeschränkungen nicht hat, wenn man also diesbezüglich am Status quo ante festhalten würde, dann wären diese Ängste der Bundesrichter berechtigt. Sie wissen aber: Der Bundesrat und der Ständerat – der die Vorlage übrigens mit 26 zu 1 Stimmen bereits angenommen hat – sind gewillt, einerseits durch die allgemeine Rechtsweggarantie diese Umstrukturierung vorzunehmen, haben aber andererseits auch den Mut, dafür zu sorgen, dass das Bundesgericht – Sie haben ja heute morgen den Bundesgerichtspräsidenten zitiert – nicht zum «Abfallkübel der Rechtsprechung» in unserem Lande wird, weil alle bis nach Lausanne gehen können.

#### *Begrüssung – Bienvenue*

**La présidente:** Je souhaite une très cordiale bienvenue à M. Boutros Boutros-Ghali, secrétaire général de la Francophonie, qui vient de rencontrer la délégation de l'AIPLF.

M. Boutros-Ghali a oeuvré pour la paix et la collaboration internationale en tant que secrétaire général de l'ONU de 1992 à 1996. Nous voulons saluer particulièrement son action, alors qu'il avait été fait ministre d'Etat aux affaires étrangères d'Egypte, en faveur de la paix au Proche-Orient, et qu'il a relatée dans son beau livre «Le chemin de Jérusalem».

J'exprime à M. Boutros-Ghali nos sentiments de gratitude pour sa contribution infatigable aux rapprochements entre les peuples et la concrétisation des idéaux des Nations Unies.

Merci d'être venu nous voir et chaleureuse bienvenue au Parlement de la Confédération suisse! (*Applaudissements*)

*Detailberatung – Examen de détail*

**Titel und Ingress; Ziff. I Einleitung; Art. 25a  
Titre et préambule; ch. I introduction; art. 25a**  
*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 113**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Art. 114**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Eventualantrag Sandoz Suzette  
(falls der Antrag der Minderheit abgelehnt wird)  
Abs. 1*

Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und der Strafuntersuchung ist Sache des Bundes.

*Proposition subsidiaire Sandoz Suzette  
(au cas où la proposition de la minorité serait rejetée)  
Al. 1*

La législation en matière de droit pénal et d'instruction pénale relève de la compétence de la Confédération.

**Leuba** Jean-François (L, VD): Nous traitons les articles 113 et 114 ensemble, bien que, j'attire votre attention là-dessus, la composition de la minorité est différente, puisque s'agissant de la procédure civile, j'ai la chance d'avoir dans la minorité un cosignataire conseiller fédéral, ce qui n'est pas le cas pour la procédure pénale!

La minorité de la commission vous propose de renoncer à l'unification des procédures civile et pénale. Je sais parfaitement que c'est politiquement tout à fait incorrect de faire une telle proposition. Pourtant, je crois qu'à longue échéance, il ne s'agit pas de savoir si c'est politiquement correct ou politiquement non correct de régler ce problème, je crois que le problème vaut la peine d'être examiné pour lui-même.

La procédure, et c'est particulièrement vrai pour la procédure civile, relève de la culture. Monsieur le Conseiller fédéral, si l'on vous disait qu'au moment de la globalisation, comme vous l'avez dit tout à l'heure, c'est absolument ridicule d'avoir 20 dialectes alémaniques et que c'est le moment enfin d'avoir un seul dialecte pour toute la Suisse alémanique, probablement que vous ne seriez pas d'accord. Je crois que nous sommes ici exactement dans le même genre de problème. Si l'on imposait le dialecte – appenzellois bien sûr! – à l'ensemble de la Suisse alémanique, je pense qu'il y aurait de très vives réactions. Ce sont les réactions que la minorité de la commission éprouve à l'idée de l'unification des procédures.

La manière d'interroger un témoin ou de considérer les déclarations des parties; la manière d'administrer les preuves; le fait que la justice doit être organisée de manière indépendante et pourtant proche du citoyen; la procédure doit l'être elle aussi, proche du citoyen, et doit correspondre à la mentalité qui est, quoi qu'on en dise, fort différente d'un canton à l'autre. On a l'occasion de le voir fréquemment en ce qui concerne les votations fédérales.

Mais, peut-on se demander, quelle est l'utilité d'unifier la procédure, et d'abord la procédure civile, puisque nous traitons les deux objets ensemble? On m'a dit en commission, de manière assez agressive, que je ne cherchais qu'à défendre un privilège d'avocat. D'abord, je ne pratique pas le barreau, donc je n'ai pas d'intérêt personnel dans cette affaire. Et puis, je rappelle que la libre circulation des avocats est parfaitement inscrite aujourd'hui et que personne ne la conteste.

On dit que le client a le droit de connaître la procédure, même s'il doit procéder dans un autre canton. Le client se moque pas mal de la procédure dans la mesure où, en tout cas en procédure civile, le recours à l'avocat est indispensable et

que c'est l'avocat qui pratique la procédure. Le client se fie à son avocat.

On nous dit: «Vous compliquez incroyablement le travail des avocats, parce qu'ils doivent apprendre, à part leur propre code de procédure, 25 autres procédures plus – plus! – encore les procédures fédérales.» D'abord, ce ne sont pas 25, parce que beaucoup de procédures se ressemblent. Mais il doit aussi apprendre le droit étranger, et on n'a jamais prétendu qu'il fallait renoncer à conclure une convention internationale sous prétexte que les avocats devraient apprendre, en plus du droit national, le droit étranger.

C'est d'ailleurs là que l'on touche une des contradictions des partisans de l'unification. D'une part, on nous dit: «Mais non, c'est facile de faire des codes unifiés, parce que les procédures finalement sont très semblables en Suisse, et on arrivera très facilement à les unifier.» Mais s'ils sont très semblables en Suisse, pourquoi alors les unifier? Pourquoi trouver que c'est trop compliqué, que les avocats n'arrivent pas à se débrouiller avec des codes qui sont différents?

Au contraire, je prétends et je crois pouvoir l'affirmer pour avoir dirigé pendant 12 ans un département de justice et police, je crois qu'au contraire, lorsque des modifications de procédure sont nécessaires – ceci est vrai en procédure civile comme en procédure pénale –, cela va beaucoup plus vite en procédure cantonale de modifier un code dans un Grand Conseil que de modifier une loi fédérale devant cette assemblée.

Et nous sommes beaucoup plus flexibles avec la possibilité de modifier les procédures si elles restent cantonales que si on les transfère au niveau fédéral, où vous savez combien de temps il faut pour changer deux virgules dans une loi!

Pour le droit matériel, on a pu trouver, entre les différentes parties de la Suisse, des solutions de compromis qui ne choquaient finalement personne. Pour le droit de procédure, ce n'est pas possible. Le droit de procédure, c'est un droit de système: ou bien vous avez un système, ou bien vous avez l'autre, mais ces systèmes ne peuvent pas être joints et ne peuvent pas être unis.

Enfin, ce qui est décisif aux yeux de la minorité, c'est l'influence sur l'organisation judiciaire. J'aimerais vous lire ce que dit le message du Conseil fédéral à la page 533 de la version française. C'est la dernière remarque en ce qui concerne l'unification de la procédure civile: «Il est nécessaire de donner une base aux restrictions du droit fédéral en matière d'organisation cantonale parce que sinon il ne serait pas possible d'unifier le droit de procédure civile en raison des liens souvent étroits entre les règles de procédure et l'organisation des autorités.»

Qu'en termes élégants ces choses-là sont dites! Cela veut dire que, en matière d'organisation judiciaire, les cantons vont perdre leur autonomie! Bien que la loi dise le contraire! Bien que la constitution prétende le contraire! Le message dit la vérité. Le message ne trompe pas: les cantons vont perdre en réalité leur compétence en matière d'organisation judiciaire. Il n'y aura plus d'organisation judiciaire cantonale, parce qu'on nous dira que l'organisation judiciaire cantonale – comme on nous dit aujourd'hui que la procédure cantonale est un obstacle à l'unification du droit – est un obstacle à l'unification de la procédure. J'entends l'argument venir tout de suite. Vous allez perdre ainsi un pan complet de la souveraineté cantonale. Alors, il vous restera le fédéralisme de cantine pour les réunions du dimanche!

**Sandoz** Suzette (L, VD): L'essentiel a certes été dit par M. Leuba concernant les motifs graves et culturellement importants de s'opposer aussi bien à une unification de la procédure civile qu'à une unification de la procédure pénale. Néanmoins, un aspect semble nécessiter quelques réflexions supplémentaires et cet aspect fonde la proposition subsidiaire que vous avez reçue et qui ne concerne que l'unification de la procédure pénale.

En effet, un reproche est adressé assez souvent aux différentes procédures pénales d'empêcher la réalisation suffisamment rapide de la poursuite pénale contre un prévenu. Il est vrai que l'obligation de coordonner, au stade de l'instruc-

tion pénale, 26 procédures cantonales peut quelquefois favoriser, en fin de compte, le prévenu. C'est dans cet ordre d'idées que, à titre subsidiaire par rapport à la proposition de minorité Leuba, je vous propose d'envisager une subdivision de cette unification de la procédure pénale. On pourrait prévoir l'unification des règles concernant l'instruction pénale et laisser, en revanche, les cantons organiser la procédure devant les autorités judiciaires.

A ce point de vue, peut-être, deux remarques:

1. Lorsque nous avons discuté en Commission des affaires juridiques des différentes initiatives cantonales sur l'unification de la procédure pénale, cet aspect particulier de l'instruction pénale a été mis en évidence. A vrai dire, une minorité de la commission ne s'est pas déclarée favorable au principe de l'unification de la procédure pénale, minorité de cinq personnes qui englobait aussi bien des Suisses alémaniques que des Suisses romands, et allant de la gauche à la droite.

2. On pourrait reprocher peut-être à la proposition que j'ai faite de ne pas avoir touché la formulation de l'alinéa 3. Mais je crois qu'il est très clair que, si à l'alinéa 1er on admet l'unification des règles de l'instruction pénale, on peut ensuite réserver, selon la formulation de la proposition de minorité, d'une manière générale la procédure et l'administration de la justice aux cantons. La formulation de l'exception de l'alinéa 1er est assez claire pour qu'on sache exactement ce que recouvre l'alinéa 3.

Au nom du respect de la culture et de l'intérêt du justiciable devant les autorités judiciaires, je vous demande de ne pas unifier toute la procédure pénale. En revanche, au nom de l'efficacité de l'instruction pénale, je vous demande, à titre subsidiaire, d'envisager cette unification dans cette partie-là de la procédure pénale.

**Keller Christine (S, BS):** Im Namen der SP-Fraktion bitte ich Sie um Ablehnung des Minderheitsantrages Leuba zu Artikel 113. Kollegin Thanei wird nachher noch zu Artikel 114 betreffend das Strafprozessrecht sprechen.

Die Zivilprozessordnung muss auf Fairness und Rechtsgleichheit ausgerichtet sein; darauf sind gerade die ökonomisch und sozial Schwächeren dringend angewiesen. Alle haben den Anspruch darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen Gericht in einem unparteiischen Verfahren entschieden wird. Nicht zufällig haben deshalb die Grundrechte der geschriebenen und ungeschriebenen Bundesverfassung wie auch der Europäischen Menschenrechtskonvention das Zivilprozessrecht nachhaltig beeinflusst und heute teilweise schon zu einer Vereinheitlichung geführt. Dem Prozessrecht als Garanten eines fairen Verfahrens zur Durchsetzung der rechtlichen Ansprüche kommt eine grundlegende Funktion zu. Der geltende Zustand, nämlich die weitgehende Zersplitterung des Zivilprozessrechtes in 27 verschiedene Prozessordnungen, erschwert jedoch diese Aufgabe. Die bestehende Unübersichtlichkeit führt zu einer im Grunde nicht tolerierbaren Rechtsunsicherheit, zu eigentlichen Stolpersteinen für die Rechtsuchenden.

Auch aus meiner beruflichen Erfahrung als Zivilrichterschafterin kann ich die in der Botschaft getroffene Feststellung bestätigen, dass es für einen auswärtigen Anwalt oder eine auswärtige Anwältin ein grosses Risiko ist, in einem anderen Kanton zu prozessieren, geschweige denn für die Rechtsuchenden selber, die sich eine Vertretung nicht leisten können oder wollen.

Die Schwierigkeiten, die sich aus der bestehenden Rechtzersplitterung ergeben, zeigen sich auch in der Vielzahl von bundesgerichtlichen Entscheiden zu prozessualen Fragen. Das Problem der Rechtsunsicherheit wird noch verschärft durch den Mangel an einer gebührenden wissenschaftlichen Durchdringung des Zivilprozessrechtes, die für die Rechtsfortbildung von grossem Nutzen wäre. Auch die Rechtswissenschaft kann jedoch die grosse Fülle der verschiedenen kantonalen Normen nicht bewältigen. An den Universitäten fristet das Zivilprozessrecht oft zu Unrecht eine Randexistenz, was angesichts seiner wichtigen Funktion zu beklagen ist.

Die heutigen unterschiedlichen Verfahrensregeln der Kantone, z. B. in der Frage, bis zu welchem Zeitpunkt eine neue Tatsache oder ein neuer Beweis in den Prozess eingeführt werden kann, können sogar zu einer Ungleichbehandlung der Rechtsuchenden bei der Durchsetzung desselben Anspruches führen; auch dies ist kein akzeptabler Zustand.

Welche Gründe können denn überhaupt gegen eine Vereinheitlichung des Zivilprozessrechtes sprechen, wie sie der Bundesrat und die Kommissionmehrheit vorschlagen? Bereits heute hat es sich als unumgänglich erwiesen, dass der Bundesgesetzgeber verschiedentlich gerade zum Schutz der sozial schwächeren Partei – z. B. im Arbeitsrecht – mit Verfahrensgrundsätzen in die kantonale Hoheit eingegriffen hat. Auch dies ist ein Faktor, der – so wichtig und unumgänglich er war – die Unübersichtlichkeit der Rechtssituation noch verschärft hat.

Gewiss wird eine Vereinheitlichung des Rechtes dazu führen, dass ab und zu auf Liebgewordenes und Vertrautes verzichtet werden muss. Die Unterschiedlichkeiten der lokalen Prozessrechte beruhen jedoch, wie Prof. Thomas Geiser in einem kürzlich erschienenen Aufsatz geschrieben hat, zum grössten Teil – entgegen der hier von der Gegenseite vertretenen Auffassung – nicht auf besonderen kulturellen oder lokalen Verhältnissen, sondern sind mit historischen Besonderheiten zu erklären.

Sowohl von dem materiell anzuwendenden Prozessrecht als auch von den kulturellen, politischen und institutionellen Grundlagen her liegt weitgehend eine Einheit vor, die in der kleinen Schweiz keineswegs eine derartige Rechtzersplitterung rechtfertigt. Der geltende Zustand erscheint um so anachronistischer, als im Raum Europa wichtige Teile des Zivilprozessrechtes bereits durch das Lugano-Übereinkommen vereinheitlicht worden sind und Bemühungen um eine Annäherung der nationalen Prozessordnungen in Europa stattfinden. Die Tendenz zu grösseren Wirtschaftsräumen bedingt rechtliche Vereinheitlichungen, sowohl des materiellen als auch des formellen Prozessrechtes. Gerade die sozial Benachteiligten müssen an einem effizienten, für alle erschwinglichen Zivilprozess interessiert sein. Dies bedingt eine übersichtliche, einfache, möglichst klare Regelung.

Wie Thomas Geiser weiter feststellt, ist in der Schweiz am Ende des 20. Jahrhunderts noch nicht erreicht, was fortschrittliche Juristen schon 1861 bei der Gründung des Schweizerischen Juristenvereins verlangten: das Ziel eines vereinheitlichten Zivilprozesses in der Schweiz. Heute, an der Schwelle zum dritten Jahrtausend, sollten wir diese alte Forderung endlich verwirklichen. Nur damit können wir uns auch in Zukunft der Herausforderung einer Annäherung an die Gerechtigkeit stellen.

Ich bitte Sie deshalb im Namen meiner Fraktion, den Minderheitsantrag Leuba abzulehnen und mit dem Bundesrat und der Kommissionmehrheit die Bundeskompetenz auf dem Gebiet des Zivilprozessrechtes zu bejahen.

**Thanei Anita (S, ZH):** Im Namen der SP-Fraktion bitte ich Sie, bei Artikel 114 der Mehrheit zu folgen und den Minderheitsantrag Leuba sowie den Eventualantrag Sandoz Suzette abzulehnen.

Bei diesem Artikel geht es insbesondere um die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes. Heute ist die Legiferierung im Bereich des Strafprozessrechtes Sache der Kantone, weshalb wir in der Schweiz 29 verschiedene Strafprozessordnungen kennen. Gegen eine Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen werden vor allem föderalistische Argumente ins Feld geführt. Bei diesen Argumenten kommt man sich vor, wie wenn man rund achtzig Jahre früher, als es um die Vereinheitlichung des materiellen Rechtes ging, in diesem Rat sitzen würde. Denn eigentlich war die Vereinheitlichung des materiellen Rechtes der grosse Schritt und nicht der heutige Schritt, die Vereinheitlichung der Prozessordnungen.

Weshalb? Das Prozessrecht hat immer nur eine dienende Funktion. Es muss dem materiellen Strafrecht zum Durchbruch verhelfen, und zwar in möglichst einheitlicher Art und Weise. Es bestehen deshalb bereits heute relativ enge Leit-

planken. Zu nennen sind die grundlegenden Verfahrensvorschriften gemäss EMRK, die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Artikel 4 der Bundesverfassung sowie Verfahrensbestimmungen im Strafgesetzbuch, in der Bundesstrafprozessordnung und beispielsweise auch im Opferhilfegesetz. Dazu kommt, dass es im Prozessrecht eigentlich keine örtlichen Gegebenheiten oder Traditionen zu berücksichtigen gibt, wenn man von der begründeten Furcht absieht, man würde dann einfach auf Bundesebene die Zürcher Prozessordnung übernehmen.

Weiter gilt es festzuhalten, dass die einzelnen Strafprozessordnungen der Kantone keine wesentlichen Unterschiede aufweisen. Ich möchte auch daran erinnern, dass sieben Kantone diesbezüglich eine Standesinitiative mit demselben Ziel eingereicht haben.

Zusammenfassend nenne ich die wichtigsten Gründe für diese dringend notwendige Vereinheitlichung: Transparenz und Rechtssicherheit für alle Betroffenen, Vereinfachung einer einheitlichen Praxis für das Bundesgericht und auch Erleichterung im interkantonalen Rechtsverkehr. Ganz zuletzt noch einmal: Die Zersplitterung ist einer einheitlichen Rechtsanwendung des materiellen Rechtes abträglich. Ich bitte Sie deshalb, der Mehrheit zu folgen.

**Sandoz Suzette (L, VD):** Vous avez rappelé, Madame Thanei, avec raison, que la procédure est la servante du droit, «ancilla juris»; tout à fait d'accord. Par conséquent, on peut l'unifier si le droit matériel est unifié. Alors, je vous pose la question suivante: il se trouve que la pomme de terre est nécessaire à l'alimentation, est-ce que ce fait justifie la suppression des différentes recettes pour l'apprêter?

**Thanei Anita (S, ZH):** Ich glaube, dass man das Strafprozessverfahren nicht mit dem Essen vergleichen kann, Madame Sandoz.

**Präsidentin:** Die SVP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie bei beiden Artikeln dem Antrag der Kommissionmehrheit zustimmt. Die FDP-Fraktion stimmt bei Artikel 113 dem Antrag der Minderheit Leuba und bei Artikel 114 dem Antrag der Mehrheit zu.

**Baumberger Peter (C, ZH):** Eine zwar quantitativ nicht grosse, aber in meinen Augen qualitativ durchaus bedeutende Minderheit der Kommission will bei den Artikeln 113 und 114 am kantonalen «Prozessheimatschutz», am Föderalismus bei den Prozessrechten, festhalten.

Namens der CVP-Fraktion empfehle ich Ihnen indessen die Vereinheitlichung sowohl beim Straf- wie auch beim Zivilprozessrecht. Ich begründe Ihnen das weder wissenschaftlich – das haben Sie schon gehört – noch hochethisch, sondern ich begründe Ihnen das rein aus der praktischen Tätigkeit, daraus also, wie ich das als Anwalt erlebe. Dazu muss man sich – das hat Frau Thanei richtig gesagt – vergegenwärtigen, dass das Prozessrecht wirklich dazu da ist, um dem vereinheitlichten materiellen Recht den Weg zu ebnen.

Es trifft natürlich zu – da teile ich die Auffassung von Kollege Leuba –, dass sich kleinräumige, kantonale Prozesskulturen entwickelt haben. Ob sie gut oder schlecht sind, darüber kann man vielleicht zweierlei Meinung sein. Ich kann Ihnen nur eine Anekdote erzählen. Wenn ich jeweils im Kanton Thurgau prozessiere, dann pflege ich jeweils, um mich zu inkulturieren, zu Protokoll zu geben, dass ich das Thurgauer Bürgerrecht besitze; das hilft dann, und man glaubt mir bereits, dass ich auch im kantonalen Prozessrecht heimisch bin. Sie sehen, es gibt Dafür und Dawider, es ist eine Kultur; ich anerkenne das. Nur scheint mir diese Kultur zu einer Zeit berechtigt gewesen zu sein, als sich das Rechtsleben überwiegend lokal abwickelte. In den letzten 25 Jahren hat sich das nun doch sehr wesentlich verändert. Strittige Fälle haben zunehmend interkantonale, ja auch internationale Berührungspunkte. Wir aber sprechen jetzt von den heutigen, innerschweizerischen Verhältnissen. Dementsprechend – auch das wurde bereits gesagt – haben sich auch die Prozessrechte gegenseitig angepasst.

Wie ging man vor, wenn man irgendwo eine Revision vornehmen musste? Man hat die Prozessrechte der Nachbarkantone beigezogen und eine Überarbeitung im Sinne von Teilabschriften vorgenommen. Das war und ist sicher gut so. Aber heute, glaube ich, ist es richtig, den letzten kleinen Schritt zu tun und die Prozessrechte zu vereinheitlichen.

Das hilft nicht nur dem kleinen Bürger, Frau Thanei, das hilft auch – da spreche ich zur Kommissionsminderheit, die mir sonst häufig sehr nahesteht – der Wirtschaft. Eine effiziente und rasche Durchsetzung des Rechtes bei geringen Kosten – ohne kleine Fussangeln – ist ganz primär und prioritär im Interesse der Wirtschaft, die Sie, meine Kolleginnen und Kollegen von der Minderheit, immer etwa auch zusammen mit mir vertreten.

Die Zersplitterung der Prozessordnung entwickelt sich zu einem Standortnachteil für die Schweizer Wirtschaft. Wir haben ein Binnenmarktgesetz. Da müssen wir doch auch dafür sorgen, dass der Rechtsverkehr und die Durchsetzung entsprechender Ansprüche vernünftig möglich werden, ohne dass man drei Anwälte braucht.

Nehmen Sie also – ich bitte Sie namens der CVP-Fraktion darum – diese längst fällige Vereinheitlichung vor. Zivil- und Strafprozessrecht als Bundessache, das mag in kleinräumigen Verhältnissen weh tun. Aber ich glaube, es ist unvermeidlich und ein Gebot der Zeit.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Sie haben es gehört, wir haben heute in der Schweiz 27 verschiedene Zivilprozess- und 29 verschiedene Strafprozessordnungen. Diese Vielfalt hat vor allem historische Gründe, sie ist aber – das ist gesagt worden – nicht mehr zeitgemäss. Angesichts der immer grösseren Wirtschaftsräume und der zunehmenden Mobilität erscheint es absurd, so viele verschiedene Zivilprozessordnungen zu haben. Eine Vereinheitlichung auch auf diesem Gebiet ist unumgänglich.

Das gleiche gilt für das Strafprozessrecht. Während die Verbrechen immer neue Formen annehmen und sich die Kriminellen, insbesondere im Drogenhandel, immer besser organisieren und über weltweite Netze verfügen, bekämpfen wir die Kriminalität in unserem Land weiterhin mit 29 verschiedenen Strafprozessordnungen. Aber nicht nur gegenüber den grossen Fischen kämpfen wir so mit stumpfen Waffen. Auch innerhalb unserer eigenen Grenzen wird die Arbeit der Behörden unnötig erschwert.

Ich möchte Ihnen dazu ein sehr anschauliches Beispiel erzählen, das uns Direktor Koller vom Bundesamt für Justiz in der Subkommission erläutert hat. Ein Zürcher Bezirksanwalt führt eine Strafuntersuchung wegen Betäubungsmittelhandels durch. Ein wichtiger Zeuge wohnt in Basel; in Bern befindet sich ein Fahrzeug, das beschlagnahmt werden muss, und in Olten ist eine Hausdurchsuchung vorzunehmen. Der Zürcher Bezirksanwalt muss die Behörden in Basel, Bern und Olten eruiieren, um sie auf dem Wege der Rechtshilfe um die Durchführung der betreffenden Untersuchungshandlungen zu ersuchen.

Eine Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes bringt eine bessere Effizienz und führt zu mehr Rechtssicherheit und mehr Gleichbehandlung.

Trotzdem habe ich grosses Verständnis für die Bedenken von Herrn Leuba und Frau Sandoz. Verschiedene Kantone – vor allem in der Romandie und auch der Kanton Tessin – haben bewährte, historisch gewachsene prozessrechtliche Institutionen. Sie befürchten, dass ihnen bei einer Vereinheitlichung einfach das Prozessrecht des Kantons Zürich aufgedrängt wird. Ich denke, diese Befürchtungen müssen wir sehr ernst nehmen.

Wenn wir heute diesen beiden Kompetenzartikeln 113 und 114 zustimmen, verbinden wir diesen Entscheid mit dem klaren Auftrag an die Verwaltung, die Vereinheitlichung der Prozessrechte mit grosser Sorgfalt und unter Einbezug der Romandie und des Tessins vorzubereiten.

Vorbildcharakter hat dabei noch heute das Vorgehen im ausgehenden 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts bei der Vereinheitlichung des materiellen Zivil- und Strafrechtes. Mit seinem 1886 erschienenen «Manuel du droit civil de la



Suisse romande» wurde der im Tramelan geborene Professor Virgile Rossel zu einem der Architekten des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, zusammen mit dem Deutschschweizer Eugen Huber, dessen juristische und sprachliche Leistungen bis heute unübertroffen sind.

Auch beim Strafrecht führte die Zusammenarbeit der Romanen mit der Deutschschweiz zum Erfolg. Es war der Waadtländer Bundesrat Louis Ruchonnet, ein Vorgänger unseres Justizministers, der den Berner Professor Carl Stooss mit den Vorarbeiten zum Strafgesetzbuch beauftragte. Eine behutsame Vorbereitung der Vereinheitlichung der schweizerischen Zivil- und Strafprozessordnungen unter Einbezug insbesondere der welschen Schweiz und des Tessins bietet die beste Voraussetzung für eine breite Akzeptanz der neuen Prozessordnungen in allen Landesteilen.

**Engler Rolf (C, AI),** Berichterstatter: Es wurden von Herrn Leuba und Frau Sandoz föderalistische Bedenken geltend gemacht. Ich glaube und glaube noch immer, dass hier der Teufel im Detail stecken wird, weil wir Anpassungsprobleme an die Gerichtsorganisationen haben werden und wir sehr gerne einheitliche Zivil- oder Strafprozesse schaffen, wenn das Strafrecht unseres eigenen Kantons die Grundlage der Vereinheitlichung bildet. Insofern glaube ich schon, dass wir – je nachdem, ob wir Angst davor haben, dass unsere eigene Prozessordnung Grundlage bilden könnte oder nicht – hier etwas positiver oder negativer reagieren.

Man kann doch sagen, dass die kantonalen Kulturen, wie das Herr Baumberger gesagt hat, nicht so sehr kantonale Kulturen sind, als vielmehr Schulen von Rechtsprofessoren, die für einzelne Kantone oder verschiedene Kantone die Prozessordnungen geschaffen haben. Das ist eine Einschränkung. Es sind also nicht Kulturen, die aus dem Volk entstanden sind, sondern Rechtsschulen der Universitäten Zürich, Bern oder Lausanne. Diese Schulen treffen bei einer Vereinheitlichung aufeinander und führen nach meiner Meinung zu einer Verbesserung und damit auch zu mehr Flexibilität.

Wenn man auf das Argument der Flexibilität von Frau Sandoz eingehen möchte, dann wäre es wahrscheinlich das Beste, man hätte überhaupt keine Prozessordnungen, wie das beispielsweise der Kanton Appenzell Innerrhoden im Bereich des Verfahrensrechtes schon sehr lange praktiziert und sich eigentlich mit Artikel 4 der Bundesverfassung begnügt.

Zu einem weiteren Argument, das für die Vereinheitlichung spricht: Die grossen Prinzipien des Straf- und Zivilprozessrechtes sind heute einmal durch die EMRK und zum zweiten durch die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zu Artikel 4 der Bundesverfassung beeinflusst und geformt. Auch hier bleibt nicht mehr so viel an Originalität der einzelnen Kantone übrig. Auch das muss man hier betonen.

Ferner gibt es gegen die föderalistischen Bedenken anzuführen, dass die Gerichtsorganisation kantonal bleibt. Hier bleiben die kantonalen Kompetenzen. Dass es in der Abgrenzung Probleme geben wird, ist nicht bestritten.

Diese Abgrenzungsprobleme aber – das möchte ich zum Antrag Sandoz Suzette sagen – würden sich auch dort ergeben, weil man nur die Strafuntersuchung trennen würde und die Überschneidungen im übrigen ziemlich gross wären. Ich glaube deshalb, dass der Antrag Sandoz Suzette gerade die unterschiedlichen Schulen, die wir bei den Strafuntersuchungen haben, trotzdem aufeinanderprallen liesse. Wenn wir die Strafuntersuchungen vereinheitlichen, werden auch die übrigen Prozessmaximen relativ leicht zu vereinheitlichen sein, weil dort bereits ein recht hoher allgemeiner Standard besteht.

Im übrigen muss ich betonen, dass der Kommission der Antrag Sandoz Suzette nicht vorlag. Immerhin belegt dieser Antrag selbst, dass es, was die Effizienz der Verbrechensbekämpfung anbelangt, wichtig ist, gemeinsam über die Kantongrenzen hinaus gegen das Verbrechen vorgehen zu können und nicht noch unterschiedliche Rechtsräume zu haben, was die Verfolgung erschwert.

Von Frau Thanei wurde zu Recht darauf hingewiesen, dass dem Strafrecht eine dienende Funktion zukommt. Wenn wir aber zwischen den Kantonen Schranken aufbauen,

wird diese dienende Funktion schon dadurch erschwert. Erschwert wird sie weiter dadurch, dass es immer Hindernisse gibt und es auch für den Rechtsuchenden unbefriedigend ist, wenn er aus formellen Gründen nicht zu seinem Recht kommt. Das führt zu einer Verdrossenheit einiger Bürger dem Staat gegenüber.

Herr Baumberger hat zu Recht darauf hingewiesen, dass gerade im Bereich des Zivilprozessrechtes immer mehr einheitliche Wirtschaftsräume entstehen. Diesen sollten auch die Rechtsräume entsprechen. Wir sind europaweit daran zu regulieren. Ich erinnere an das Lugano-Übereinkommen. Hier wollen wir das Gegenteil tun. Das führt zu einer Erschwerung und effektiv zu einer Benachteiligung des Standortes Schweiz.

Zuletzt möchte ich Sie daran erinnern: Wenn wir die dienende Funktion beibehalten und die Effizienz verstärken wollen, ist es im Strafrecht sicher noch wichtiger als im Zivilprozessrecht, dass wir zu einer Vereinheitlichung der Prozessordnungen kommen. Ich betone, dass es sieben Kantone sind, die darauf hingewiesen oder über Standesinitiativen beantragt haben, dass wir das Strafrecht vereinheitlichen sollten. Selbst die Kantone geben also nichts mehr auf das Argument des Föderalismus, nehmen der Sache zuliebe von ihren Kompetenzen Abstand und stellen sogar dem Bund Antrag, das einheitlich zu regeln.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, der Kommissionmehrheit zu folgen.

Zum Antrag Sandoz Suzette hat sich die Kommission nicht ausgesprochen. Ich bin aber sicher, dass dieser Antrag auch als Kompromissantrag abgelehnt worden wäre.

**Pelli Fulvio (R, TI),** rapporteur: L'existence de 26 droits cantonaux de procédure civile et pénale est une caractéristique de notre système judiciaire. Même si on s'y est habitué, il est difficile de nier que ce système présente, dans un monde et dans une Suisse qui reconnaissent toujours moins l'existence de frontières, quelques inconvénients. Les moins graves, ce sont les difficultés auxquelles les avocats sont confrontés: ils peuvent même en profiter, car toute complication est pour un avocat un champ d'activité!

Plus importants sont les inconvénients auxquels sont confrontés les citoyens, en particulier s'il s'agit d'engager des procès en dehors de leur canton. Telle que le Conseil fédéral la définit, la «mosaïque des codes de procédure» entrave alors la défense de leurs droits, crée une importante insécurité, provoque un coût supplémentaire et pourrait aussi provoquer des inégalités de traitement.

L'existence de 26 procédures cantonales différentes, en outre, est en contradiction avec l'évolution des structures économiques et sociales, qui tendent à opérer dans des espaces beaucoup plus vastes que nos cantons. La nécessité d'une harmonisation est toujours plus ressentie, surtout après l'entrée en vigueur de la convention de Lugano qui a introduit en Europe des règles communes, en particulier dans les domaines de la compétence des tribunaux, de la litispendance, de la reconnaissance et de l'exécution des jugements.

Selon le Conseil fédéral et la majorité de la commission, le moment est venu d'unifier les codes de procédure civile des cantons et de la Confédération. Une partie importante des milieux consultés s'est prononcée en faveur de l'unification, même s'il subsiste des oppositions, en particulier dans les cantons romands et dans certains petits cantons. Les objections les plus fortes, semble-t-il, portent sur le fait qu'en unifiant les procédures, et non l'organisation des tribunaux, on sacrifiera encore une fois l'autonomie cantonale sans réussir à réellement améliorer la situation, et l'unification des codes sera terriblement difficile, vu qu'elle imposera à beaucoup de cantons de renoncer à leurs particularités procédurales en faveur de règles conçues par des cantons dont la mentalité risque d'être très différente.

C'est une opération difficile, à laquelle la minorité de la commission voudrait renoncer. En effet, même M. Heinrich Koller, directeur de l'Office fédéral de la justice, ne se fait pas d'illusions quant à l'unification des codes de procédure civile. Il nous a dit en commission que la Confédération va recevoir,

si la révision est acceptée, seulement l'option de pouvoir un jour, quand les temps seront mûrs, opérer l'unification.

Quant à l'unification du droit de procédure pénale, les oppositions sont plus faibles. Il est en effet plus facile de comprendre qu'à une époque où la criminalité et les poursuites pénales s'internationalisent, l'existence en Suisse de 26 codes différents de procédure pénale devient anachronique. Même si les oppositions sont faibles, le fait que chaque canton pourra en principe maintenir son organisation judiciaire pourrait rendre le travail d'unification moins simple que prévu. Il sera probablement nécessaire d'imposer aux cantons quelques changements dans leurs structures judiciaires, tout comme par exemple d'introduire, dans les cantons qui ne la connaissent pas ou plus, comme les cantons de Bâle et du Tessin, la figure du juge d'instruction.

La procédure de consultation a quand même démontré qu'il y a, autour de l'unification des codes de procédure pénale, un vaste consensus. Le Conseil fédéral veut procéder assez vite, naturellement – vite pour notre pays! –, et en faisant vite, il vise à pouvoir introduire un nouveau code unifié déjà dans les années 2004/05.

La proposition Sandoz Suzette, subsidiaire à la proposition de minorité Leuba, demande de créer une subtile différence entre procédure et instruction pénale. On pourrait, en laissant la pleine autonomie aux cantons dans le domaine de l'organisation de procès, obtenir ce résultat. Mais entre la phase d'instruction et la phase du procès, il y a une importante interdépendance, ce qui fait apparaître la subtile différence voulue par Mme Sandoz – très, je dirais trop subtile.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Seit meiner Studentzeit – das ist gewiss einige Jahre her – wird in diesem Land die Frage der Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechtes sehr ausführlich diskutiert. Es ist vor allem der Schweizerische Juristenverein, der sich um diese Frage sehr verdient gemacht und der dieses Thema verschiedentlich zum Gegenstand von ausführlichen Berichten und eingehenden Diskussionen anlässlich des Juristentages gemacht hat.

Lange hat die föderalistische Seite die Oberhand gehabt; persönlich habe ich mich auch zu deren Befürwortern gezählt. Aber jetzt müssen wir feststellen, dass in den letzten Jahren doch ein gewichtiges Umdenken Platz gegriffen hat. Das zeigt sich vor allem auf dem Gebiete des Strafprozesses, wo jetzt acht Kantone – so glaube ich – mit Standesinitiativen an uns gelangt sind, und zwar des Inhalts, der Bund möge in diesem Land endlich einen einheitlichen Strafprozess einführen. Auch die Vernehmlassung zu dieser Vorlage hat ganz deutlich gemacht, dass in letzter Zeit auf diesem Gebiet ein entscheidendes Umdenken eingesetzt hat.

Damit komme ich doch nochmals auf das Modewort der Globalisierung zurück. Auch auf diesem Gebiet ist der stark zunehmende Einfluss des internationalen Rechtes am Prozess des Umdenkens massgeblich mitbeteiligt. Im Bereich des Strafprozesses haben wir dank der Europäischen Menschenrechtskonvention auf sehr vielen Gebieten faktisch schon eine weitestgehende Angleichung der kantonalen Strafprozessordnungen erreicht. Auf dem Gebiete des Zivilprozesses wird das Lugano-Übereinkommen eine ähnliche Wirkung haben. Ich weiss, dass auch im Rahmen der Europäischen Union Harmonisierungsbestrebungen zwischen den 15 Mitgliedländern auf dem Gebiete des Prozessrechtes in Gang sind. Diesen internationalen Entwicklungen können wir uns nicht länger entziehen.

Herr Leuba und offenbar auch Frau Sandoz befürchten einen kulturellen Verlust. Wenn ich Ihr Beispiel aufnehmen darf, Herr Leuba: Wenn man in der deutschen Schweiz alle Dialekte in einem Einheitsdialekt aufgehen lassen würde – vor allem den Appenzeller Dialekt –, dann wäre das ein schwerer kultureller Verlust; da bin ich mit Ihnen völlig einig. (*Heiterkeit*) Es handelt sich hier wirklich um ein kulturelles Erbe, das unser Land prägt. Kann man das auch von den Prozessordnungen sagen? Das mag im Waadtland stimmen; in Appenzell würde ich das für unsere Prozessordnungen nicht in Anspruch nehmen. Auf jeden Fall glaube ich nicht, dass hier etwas Entscheidendes verlorengeht, wenn wir eines Tages die

appenzellische Straf- und Zivilprozessordnung aufgeben müssen.

Im übrigen möchte ich Sie doch bitten zu bedenken: Wir schaffen hier eine neue Justizverfassung für das nächste Jahrhundert. Ich kann mir einfach nicht vorstellen, dass wir im nächsten Jahrhundert mit den 26 Prozessordnungen noch über die Runden kommen werden.

Weiter ist klar: Es handelt sich hier um grosse Kodifikationsaufgaben in unserem Land. Dementsprechend gross wird auch der Zeitbedarf sein. Wir haben bewusst mit der Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen begonnen; hier liegt jetzt ein entsprechendes Konzept vor, das wir mit den Kantonen behandeln.

Es ist zu Recht gesagt worden: Jede Vereinheitlichung bedingt auch eine gewisse Aufgabe von liebgewonnenen Eigenheiten, beispielsweise im Kanton Tessin oder im Kanton Basel-Stadt, wo man das Staatsanwaltschaftsmodell kennt. Wir werden uns wahrscheinlich für das Untersuchungsrichtermodeill entscheiden. Aber ohne Preisgabe gewisser Eigenheiten sind einheitliche Kodifikationen in unserem Land nicht möglich. Wir werden uns aber wie beim ZGB die grösste Mühe geben, auf die unterschiedlichen Rechtstraditionen auch wirklich Rücksicht zu nehmen.

Wir rechnen damit, dass eine Botschaft des Bundesrates betreffend einen einheitlichen Strafprozess irgendwann nach dem Jahr 2000 an Sie weitergeleitet werden kann. Noch länger wird es bei der Vereinheitlichung des Zivilprozesses gehen.

Zum Eventualantrag Sandoz Suzette: Ich glaube nicht, dass Ihre Unterscheidung und Trennung zwischen dem Ermittlungsverfahren und dem Erkenntnisverfahren tatsächlich praktikabel sein wird, denn Ermittlungs- und Erkenntnisverfahren hängen inhaltlich zusammen, sie spielen auch immer wieder ineinander hinein. So unterliegen gewisse Strafuntersuchungsmassnahmen – beispielsweise Zwangsmassnahmen, Haft – der richterlichen Überprüfung. Auf der anderen Seite ist es auch im Gerichtsverfahren oft noch nötig, dass der Richter ergänzende Untersuchungen anordnet. Eine strikte Trennung der beiden Verfahrensabschnitte scheint uns daher gar nicht praktikabel zu sein.

Im übrigen sind wir der Meinung, dass auch das Erkenntnisverfahren mit guten Gründen vereinheitlicht werden soll, beispielsweise die Fragen, wie weit das Unmittelbarkeitsprinzip im Strafprozess gilt, wie weit das Opportunitätsprinzip gelten soll, wie weit Zeugnisverweigerungsrechte gehen sollen. Das sind nach unserer Meinung Fragen, die auch der Vereinheitlichung bedürfen.

Aus diesen Gründen möchte ich Sie bitten, der Mehrheit Ihrer Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

**Sandoz Suzette** (L, VD): Ne croyez pas que c'est de l'acharnement, Monsieur le Conseiller fédéral, mais on a entendu des choses très étranges à ces micros. Par exemple, que l'économie ne pouvait plus se contenter des complications de ces 26 cantons, qu'on ne pouvait pas entrer dans le IIIe millénaire avec 26 procédures civiles ou pénales. Je vous demande si on peut entrer dans le IIIe millénaire avec 26 cantons.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Frau Sandoz, ich danke Ihnen für diese Frage.

Sie wissen, ich stamme aus dem kleinsten Kanton. Ich bin ein überzeugter Föderalist und habe das auch in bezug auf das kulturelle Erbe meines Kantons und aller Kantone ausgeführt. Ich glaube einfach nicht, dass die kantonalen Prozessordnungen ein entscheidendes kulturelles Erbe dieses Landes darstellen.

Art. 113

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	88 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	31 Stimmen

## Art. 114

## Abstimmung – Vote

## Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	89 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	27 Stimmen

## Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	93 Stimmen
Für den Eventualantrag Sandoz Suzette	24 Stimmen

## Art. 176

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

## Antrag Thür

## Abs. 2

... das Verfahren. Um die einheitliche Anwendung des Rechts sicherzustellen, gibt sich das Bundesgericht ein Koordinationsorgan. Dieses kann Fälle an sich ziehen, die es unter Mitwirkung der betreffenden Abteilung entscheidet. (Die Anträge der Minderheit I, Thür, zu den Artikeln 176, 176a, 177 und 178a sind zurückgezogen.)

## Eventualantrag Grendelmeier

(falls der Antrag der Minderheit obsiegt)

## Abs. 1

Das Bundesverfassungsgericht ...

## Proposition Thür

## Al. 2

... et la procédure. Pour garantir une application uniforme du droit, le Tribunal fédéral se dote d'un organe de coordination. Ce dernier peut se saisir de certains cas qu'il tranche avec la collaboration de la section concernée. (Les propositions de la minorité I, Thür, aux articles 176, 176a, 177 et 178a sont retirées.)

## Proposition subsidiaire Grendelmeier

(au cas où la proposition de la minorité l'emporte)

## Al. 1

Le Tribunal constitutionnel fédéral ...

**Präsidentin:** Der Antrag Thür ersetzt die Anträge der von Herrn Thür angeführten Minderheiten zu den Artikeln 176, 176a, 177 und 178a. Damit entfällt der Artikel 176a.

**Thür** Hanspeter (G, AG): Ich habe Ihnen in der Eintretensdebatte dargelegt, weshalb ich diesen Konzeptvorschlag in Form von Minderheitsanträgen zu den vier genannten Artikeln eingereicht habe. Es geht bei diesem Konzeptvorschlag um eine Zweiteilung des Bundesgerichtes.

Ich ziehe die Minderheitsanträge zugunsten des neu eingereichten Einzelantrages zu Artikel 176 Absatz 2 zurück.

Wir werden die grundsätzliche Frage der Neustrukturierung des Bundesgerichtes mit der bereits erwähnten Motion Gross Jost weiterverfolgen. Ich bin sehr froh, dass Herr Baumbergers Argumente im Prinzip in die gleiche Richtung zielen. Wir ziehen unsere Minderheitsanträge nicht deshalb zurück, weil wir der Auffassung sind, sie seien zu wenig durchdacht. Wir teilen die Überlegung von Herrn Baumberger, dass es nicht darum gehen kann, im Rahmen einer Neuorganisation des Bundesgerichtes eine neue Instanz einzuführen, sondern dass es darum geht, dafür zu sorgen, dass auf Bundesebene eine Rechtsmittelinstantz erhalten bleibt, damit der Bürger seinen Fall von einer richterlichen Instanz ausserhalb des Kantons beurteilen kann.

Aber was will ich mit meinem Antrag zu Artikel 176 Absatz 2? Ich möchte dort einen kleinen Schritt in die Richtung dieser Neukonzeption gehen, indem ich verlange, dass das Bundesgericht, um die einheitliche Anwendung des Rechtes sicherzustellen, sich selber ein Koordinationsorgan geben muss. Dieses Koordinationsorgan soll Fälle an sich ziehen

können, die es dann unter Mitwirkung der betreffenden Abteilungen entscheidet. Dieser Vorschlag bewegt sich im Rahmen der heutigen Bundesgerichtsorganisation. Er geht lediglich in dem Sinn einen Schritt weiter, als er dem Bundesgericht einen expliziten Auftrag erteilt, sich selber die Mittel zu geben, um die Einheit des Rechtes sicherzustellen.

Wir haben es verschiedentlich gehört: Die Erhöhung der Zahl der Bundesrichter wird mit der Begründung verweigert, dass dadurch die Rechtseinheit gefährdet würde. Dieser Auffassung sind wir nicht. Wir sind der Überzeugung, dass man das mit einer entsprechenden Organisation des Gerichtes regeln könnte.

Mit meinem Antrag formuliere ich auf der Verfassungsstufe lediglich das Prinzip. Ich bin der Auffassung, dass die Bestellung dieses Koordinationsorgans in die Kompetenz des Bundesgerichtes fallen müsste. Es muss verhindert werden, dass es bei der Wahl dieses Organs zu einer politischen Auseinandersetzung kommt. Dieses Gremium darf nicht verpolitisiert werden. Diese Fragen sind aber alle auf Gesetzesstufe zu regeln. Ich stelle mir auch vor, dass dieses Gremium beispielsweise mit ehemaligen Präsidenten der Abteilungen besetzt werden könnte. Um sicherzustellen, dass dieses Gremium auch die richtigen Fälle an sich zieht, müsste es mit einem effizienten Mitarbeiterstab ausgestattet sein, der im Sinne eines ständigen Controllings überprüft, wo die Einheit der Rechtsprechung des Bundesgerichtes gefährdet ist bzw. in welchen Feldern sich Dissonanzen ergeben.

Dies alles aber wäre, wie bereits ausgeführt, auf Gesetzesstufe zu regeln. Auf Verfassungsstufe genügt es, den Grundsatz zu fixieren. Mein Minderheitsantrag würde es ermöglichen, die Zahl der Bundesrichter zu erhöhen, ohne dass die Einheit der Rechtsprechung darunter leiden würde.

Die Erhöhung der Zahl der Bundesrichter ist im übrigen keine Erfindung von mir oder von einigen grünen und sozialdemokratischen Mitgliedern dieses Parlamentes. Ich möchte Sie daran erinnern, dass diese Frage schon vor Jahren zur Diskussion stand. Nach der Ablehnung der letzten OG-Revision gab die GPK-SR im Mai 1994 die Initialzündung dafür: Sie schlug eine deutliche Erhöhung der Zahl der Bundesrichter vor, um das Bundesgericht zu entlasten. Der Bundesrat bekämpfte dies schon damals massiv. Der Ständerat folgte aber dennoch seiner Kommission. Das Geschäft kam dann in unseren Rat. Die Kommission unseres Rates stimmte der Erhöhung ebenfalls mit klarem Mehr zu.

Kurz vor der Behandlung dieser Vorlage in unserem Rat passierte dann aber etwas sehr Ungewöhnliches: Bevor wir das Geschäft in unserem Rat behandelten, erklärte der damalige Präsident des Bundesgerichtes, Bundesrichter Rouiller, in einer Zeitung, die Erhöhung der Zahl der Bundesrichter sei völlig unnötig, das Bundesgericht sei nämlich gar nicht überlastet. Dies, obwohl zu jener Zeit eine Mehrheit der Bundesrichter in einer internen Abstimmung für eine Erhöhung votiert hatte!

Was passierte dann in unserem Rat? Die Kommissionsminderheit setzte sich durch, indem 93 Parlamentarier diese Initiative des Ständerates ablehnten. 48 Nationalräte blieben bei der Mehrheit, die eine Erhöhung der Zahl der Bundesrichter wollte; 58 Mitglieder unseres Rates waren völlig irritiert durch das Vorgehen des damaligen Präsidenten des Bundesgerichtes und enthielten sich der Stimme. Wenn Sie die Enthaltungen und die Jastimmen zusammenzählen, sehen Sie sofort, dass es damals eine Mehrheit gegeben hätte, wenn diese unglaubliche Intervention des Präsidenten des Bundesgerichtes nicht die ganze Vorlage zu Fall gebracht hätte. Deshalb stehen wir heute wieder vor der Frage, wie das Bundesgericht entlastet werden kann. Hätte sich damals das Bundesgericht durch seinen Präsidenten nicht selber dieses «Ei» gelegt, hätten wir heute eine andere Diskussion. Ich bitte Sie, in der ganzen Debatte diese Vorgeschichte zu berücksichtigen.

Mein Antrag versteht sich als ein Versuch, mit einer moderaten Erhöhung der Zahl der Bundesrichter für eine Entlastung des Bundesgerichtes zu sorgen. Ich bin aber der Auffassung, dass mittelfristig – wie das Kollege Baumberger auch vorgeschlagen hat – eine gründlichere Reorganisation und Neu-

strukturierung des Bundesgerichtes nötig ist. Das braucht aber seine Zeit.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag zuzustimmen.

**Gross Jost (S, TG):** Die SP-Fraktion unterstützt den Antrag Thür. Er bringt zwar nicht die von der Motion geforderte echte Strukturreform, aber es wäre ein Schritt, um eine der wichtigen Funktionen der höchstrichterlichen Rechtsprechung besser zu verwirklichen, nämlich jene, die Rechtseinheit zu wahren.

Die rechtsgleiche Anwendung des Bundesrechtes ist – das ist in einem föderalistischen Bundesstaat sicher unbestritten – von zentraler Bedeutung. Nach der heutigen Praxis des Bundesgerichtes darf von einer Abteilung eine Änderung der geltenden Rechtsprechung nicht ohne Konsultation mit jener Abteilung vorgenommen werden, die für diesen Sachbereich zuständig ist. Dieser sogenannte Meinungsaustausch ist z. B. zwischen dem Bundesgericht und dem Eidgenössischen Versicherungsgericht durchaus institutionalisiert, hat aber keine ausdrückliche Rechtsgrundlage, auch nicht im OG.

Herr Thür will also keinen «Supreme Court» oder ein Bundesverfassungsgericht, wie es beispielsweise die USA oder Deutschland kennen; dieser Schritt käme zu früh. Ein solches Gericht wäre nur in einem System denkbar, das das Bundesgericht in Fachgerichte oder allenfalls in regionale Bundesgerichte gliedern würde, die dann in sogenannten Vorlageverfahren Fragen von grundsätzlicher Bedeutung diesem obersten Gericht zuweisen würden. Das ist Zukunftsmusik; hier hat der Bundesrat meines Erachtens eine Chance zu echter Strukturreform verpasst. Sie haben aber hier die Möglichkeit, in einem geregelten Verfahren einen ganz kleinen Schritt in Richtung zu mehr Rechtseinheit zu tun.

Ich bitte Sie deshalb im Namen der SP-Fraktion, den Antrag Thür zu unterstützen.

**Keller Rudolf (D, BL):** Die Frage der Organisation unseres höchsten Gerichtes ist für uns sehr einfach zu beantworten. Eine Gesetzesrevision ist vor einigen Jahren in der Volksabstimmung gescheitert, weil die Stimmenden den Zugang zum Bundesgericht nicht zu stark einschränken wollten. Die personelle Aufstockung des Bundesgerichtes stösst verständlicherweise ebenfalls auf grosse Widerstände, weil mehr Richter die Einheitlichkeit der Rechtsprechung nicht fördern, sondern eher das Gegenteil davon bewirken.

Wenn man aber feststellt, dass das Bundesgericht stark überlastet ist und kaum mehr Zeit findet, seine richtungweisenden Urteile, Feststellungen und Verfügungen einigermaßen seriös aufzuarbeiten, dann ist unseres Erachtens dringlicher Handlungsbedarf vorhanden.

Die demokratische Fraktion stimmt daher dem Antrag Thür zu. Er fördert die Koordination und die einheitliche Rechtsprechung in unserem Lande.

Unser Parlament sollte den Mut haben, eine wirkliche Justizreform durchzuführen. Damit kann den Rechtsuchenden mehr geholfen werden, als wenn es im bisherigen Trott weitergeht und als Folge der Überlastung massive Zugangsbeschränkungen zum obersten Gericht unseres Landes verfügt werden müssen. Das Recht, sich in einem klar vorgeschriebenen Rechtsinstanzenweg schlussendlich ans Bundesgericht wenden zu können, ist ein Grundrecht. In einem demokratischen Rechtsstaat sind solche Grundrechte zu schützen, und deren Anwendung ist zu erleichtern, auf jeden Fall nicht zu erschweren. Wenn wir aber der heutigen Überlastung des Bundesgerichtes einfach tatenlos zuschauen, wird dieses Grundrecht immer mehr eingeschränkt.

Wir haben die grosse – und hoffentlich berechnete – Hoffnung, dass ein Koordinationsorgan eine Entlastung bringt. Dieser Antrag zielt jedenfalls in die richtige Richtung. Er erlaubt es den Richtern, sich besser auf Spezialgebiete zu konzentrieren, in bestimmten Sachgebieten einheitlicher Recht zu sprechen und Spezialfälle besser zu beurteilen, weil das entsprechende Fachwissen doch konzentrierter vorhanden ist, als dies bisher der Fall war.

Das alles sollte mit nur wenig mehr Personal verwirklicht werden können. Wir hoffen, dass dieser Justizreform auf der Verfassungsebene später eine wirkliche Reform auf Gesetzesebene folgt – eine Reform, die dann die breite Unterstützung aller Kreise finden kann, auch derjenigen Leute, die bei der letzten Abstimmung massiv gegen Zugangsbeschränkungen opponiert haben.

Ich bitte Sie inständig: Stimmen Sie dem Antrag Thür zu!

**Präsidentin:** Die SVP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie der Mehrheit zustimmt, ebenso die CVP-Fraktion.

**Zwygart Otto (U, BE):** An sich ist die LdU/EVP-Fraktion für ein Verfassungsgericht. Wir sehen aber ein, dass dieser Schritt in der heutigen Situation und an dem Punkt, an dem wir stehen, nicht realisierbar ist. Insofern unterstützen wir den Antrag Thür als minimalen Schritt in die richtige Richtung.

Verfassungsgerichtsbarkeit ist eine schwerwiegende Angelegenheit, weil sie immer Langzeitfolgen zeitigt. Immerhin geht es darum, Beschlüsse – letztlich auch solche unseres Parlamentes – zu überprüfen respektive als Ganzes gegenüber dem Volkswillen abzuklären. Es ist wichtig, dass da einheitliche Überlegungen angestellt werden.

Vor diesem Hintergrund ist ein Koordinationsorgan, das sich bestimmte Grundsätze setzt, notwendig. Wenn jede Kammer des heutigen Bundesgerichtes ihre eigene Doktrin hat, entwickelt sich mit der Zeit eine bestimmte Zuständigkeit für das öffentliche Recht, das Verwaltungsrecht sowie das Strafrecht; dann gibt es ein Nebeneinander und nicht unbedingt ein Miteinander. Dabei besteht die Gefahr von Widersprüchen. Das schadet der Sache und auch dem Ansehen des Gerichtes und letztlich ebenfalls der Wahlbehörde, also uns. Wenn wir die heutigen Entscheide der Kammern des Bundesgerichtes sehen, ist die Aufteilung an sich notwendig, weil das entsprechende Fachwissen bestimmt benötigt wird. Aber andererseits ist es ebenso notwendig, dass Klammern vorhanden sind, um das Ganze zusammenzuhalten. Darum ist ein koordinierendes Organ sicher nötig. Wir sehen das auch daran, dass eine gewisse Erhöhung der Zahl der Richter damit verbunden ist. Mehr Richter heisst auch: mehr Probleme in bezug auf die Koordination und die Absprache. Auch vor diesem Hintergrund ist es notwendig, dass sich diese Richter in einer Form zu einer einheitlicheren Rechtsprechung zusammenschliessen können.

Noch zwei Bemerkungen:

1. Es stellt sich das Problem der Wahl dieses Koordinationsorgans: Sollen diese «Superrichter» durch uns bestimmt oder durch das Bundesgericht selbst ernannt werden? Nach den Ausführungen von Herrn Thür ist ersichtlich, dass nicht wir die Wahlbehörde sind, sondern dass das Bundesgericht diese Wahl vornimmt. Es gibt auch die Möglichkeit von fließenden Übergängen. Diese Selbstbestimmung hat aber auch für uns als Wahlbehörde des Bundesgerichtes eine Bedeutung, indem die Auswahl der Bundesrichter unter Umständen anders getroffen wird; darauf möchte ich hinweisen.

2. Wenn wir ein Koordinationsorgan haben, werden die Bundesrichter, die in diesem Koordinationsorgan sind, mit ihren Grundlagenentscheiden auch vermehrt nach aussen sichtbar werden. Dabei besteht natürlich auch die Gefahr, dass vermehrt ein bestimmter Druck auf solche Personen ausgeübt wird. Darauf gilt es dann zu achten. Anderswo – im Ausland – ist es ja möglich, dass solche Richter auf Lebenszeit gewählt werden, damit sie nicht bestimmten Unsicherheiten, die nun einmal menschlich sind, ausgeliefert sind. Es darf nicht sein, dass Richter zum Spielball – zum Spielball von uns als Wahlbehörde, zum Spielball der Politik – werden.

Die LdU/EVP-Fraktion unterstützt also den Antrag Thür und hofft, dass unser Rat – schon im Hinblick auf die Auseinandersetzung mit dem Ständerat – dem Antrag Thür zustimmt.

**Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter:** Die Kommission hat den Antrag Thür betreffend die Schaffung eines Koordinationsorgans nicht beraten. Wir haben sehr lange über die Anträge der von Herrn Thür angeführten Minderheiten gemäss Fahne diskutiert, und wir haben uns auch zu Fachgerichten, zu re-

gionalen Gerichten Varianten als Alternative zu Zulassungsbeschränkungen vorlegen lassen.

Es ist so: Wenn wir beim Zugang zum Bundesgericht den Fluss der Fälle nicht eindämmen können, wird es, obwohl wir die Vorinstanzen verbessern – vor allem beim Bund mit Bundesverwaltungsgerichten –, wahrscheinlich nötig werden, die Zahl der Richter zu erhöhen. Wir gehen aber immer noch davon aus, dass es möglich sein wird, einmal die Effizienz der kantonalen Verwaltungsgerichte – die ja noch nicht so alt sind, mindestens in gewissen Kantonen – zu verbessern und damit Fälle zu vermeiden, und dass auch die Veränderung beim Bund dazu führen wird, dass die Belastung etwas geringer wird. Auch die Direktprozesse fallen weg; damit wird sich zweifellos eine gewisse Entlastung des Bundesgerichtes ergeben. Es wird bei diesem gewählten Konzept auch notwendig werden, eine Zugangsbeschränkung zu bestimmen und diese auf Gesetzesebene umzusetzen.

Die Mehrheit der Kommission geht davon aus, dass wir mindestens in den nächsten Jahren mit Sicherheit bei der heutigen Richterzahl bleiben müssen. Kommt hinzu, dass man sich die Frage stellen muss, ob ein derartiges Koordinationsorgan nicht aufgrund von Artikel 176 Absatz 2, wonach ja das Gesetz die Organisation des Gerichtes und das Verfahren bestimmt, bei Bedarf auf Gesetzesstufe ohnehin noch geschaffen werden könnte. Ich persönlich neige zu dieser Meinung und gehe davon aus, dass man selbst dann, wenn der Antrag Thür jetzt abgelehnt werden sollte, bei einer Erhöhung der Zahl der Richter noch einmal die Frage stellen muss, ob man im Gesetz nicht eine derartige Koordination vorsehen müsste.

Gesamthaft betrachtet glaube ich doch, dass die Idee dieses Koordinationsorgans gemäss Antrag Thür eigentlich aus der Variantendiskussion stammt. Wenn die Kommission, von der Mehrheitsposition ausgehend, zu entscheiden gehabt hätte, wäre der Antrag Thür wohl abgelehnt worden, zumal das Gesetz die Möglichkeit gibt, bei Bedarf ein derartiges Koordinationsorgan einzusetzen. Die Tendenz war ja, nicht mehr zu bestimmen als unbedingt nötig.

Ich glaube deshalb sagen zu dürfen, dass die Mehrheit diesen Antrag abgelehnt hätte, obwohl wir uns sehr um die Frage der Koordination und der Rechtseinheit bemüht und sie sehr lange diskutiert haben.

**Pelli Fulvio (R, TI)**, rapporteur: Conseil fédéral, Conseil des Etats et majorité de la commission étaient d'accord. La minorité Thür proposait, elle, une solution plutôt révolutionnaire: la création de tribunaux fédéraux spécialisés, et au-dessus, d'un Tribunal fédéral composé de sept juges, qui ne devait connaître que les affaires d'importance fondamentale et effectuer le contrôle des normes, et pouvait choisir lui-même s'il examinerait, ou non, un recours. Cette proposition de minorité a été retirée. Je crois que M. Thür a compris qu'il était impossible de procéder à cette révolution sans un travail d'expertise préalable.

A la place de sa proposition originelle de minorité, M. Thür fait maintenant la proposition de prévoir un organe de coordination chargé de garantir une application uniforme du droit. Je trouve dommage que cette proposition n'ait pas été faite en commission, même si elle aurait été probablement rejetée, car il est évident que le projet du Conseil fédéral, qui ne change pas la situation actuelle, laisse ouverte la question de savoir si l'on peut améliorer la situation de surcharge du Tribunal fédéral, sans rien prévoir au niveau institutionnel.

Je dis que la proposition aurait probablement été rejetée en commission. La conviction de la commission est en effet qu'il appartient à la loi d'organisation judiciaire, et non à la constitution, de régler l'organisation du Tribunal fédéral. En outre, la commission est convaincue que la solution du problème de la surcharge du Tribunal fédéral doit être trouvée dans un renforcement des instances inférieures au Tribunal fédéral, et en évitant des recours inutiles et dépourvus de chance de succès, et non en créant des instances supplémentaires. Il est donc mieux de prévoir des tribunaux de niveau fédéral dans les domaines de compétence de la Confédération (art. 179), d'imposer aux cantons la création de tribunaux de deuxième

instance là où ils n'existent pas (art. 179a), de permettre aux cantons de prévoir des tribunaux communs, s'ils le veulent (art. 179a al. 2), et mieux enfin, de prévoir les limitations d'accès au Tribunal fédéral dont on discutera à l'article 178 a. Je vous invite à adopter la proposition de la majorité de la commission.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich möchte Sie aus zwei Gründen bitten, den Antrag Thür abzulehnen: Zum einen scheint uns dieser Antrag überflüssig – ich komme noch darauf zu sprechen, warum das so ist –; zum anderen gibt er unseres Erachtens politisch ein falsches Signal.

Wie Herr Thür und andere, die seinen Antrag unterstützen, ausgeführt haben, geht dieser Antrag davon aus, dass der Weg über eine weitere Erhöhung der Zahl der Bundesrichter führt, praktisch ohne Zugangsbeschränkungen; das ist nicht der Weg des Bundesrates. Im übrigen, Herr Thür, ist damals die Erhöhung der Zahl der Bundesrichter nicht nur wegen Herrn Rouiller gescheitert; man hat vielmehr eingesehen, dass es so nicht weitergehen kann, dass man nicht ständig die Zahl der Bundesrichter erhöhen kann, sondern dass strukturelle Reformen nötig sind. Das war der Hintergrund des damaligen negativen Entscheides.

Es ist klar, wenn auf dem politischen Weg keine strukturellen Reformen gelingen sollten, wird eines Tages nur noch der Weg über die Erhöhung der Zahl der Bundesrichter bleiben. Nach Auffassung des Bundesrates gilt es jetzt aber, diese unbedingt nötigen Strukturreformen zu realisieren.

Warum aber halten wir diesen Antrag auch für überflüssig? Die Gewährleistung der einheitlichen Anwendung des Rechtes ist eine klassische Aufgabe eines jeden obersten Gerichtes. Es ist daher auch klar, dass ein oberstes Gericht, das aus verschiedenen Abteilungen besteht, über die nötigen Mechanismen verfügen muss, damit diese einheitliche Rechtsanwendung garantiert werden kann. Das ist heute schon im geltenden Bundesrechtspflegegesetz geregelt. Dort wird einerseits in Artikel 16 ganz klar festgehalten, wie das Bundesgericht vorzugehen hat, wenn unterschiedliche Entscheidungen zwischen den einzelnen Abteilungen oder Kammern anstehen. In Artikel 127 OG ist andererseits ganz klar festgehalten, dass entsprechende Mechanismen Platz greifen müssen, wenn es unterschiedliche Meinungen zwischen dem Eidgenössischen Versicherungsgericht und dem Bundesgericht gibt. Das ist eine Uraufgabe eines jeden höchsten Gerichtes, und diese Mechanismen werden richtigerweise auf Gesetzesstufe im einzelnen vorgeschrieben.

Im übrigen ist mir auch im internationalen Vergleich kein oberstes Gericht bekannt, das mit einem derartigen Koordinationsorgan – oder wie gesagt worden ist, mit derartigen «Superrichtern» – versuchen würde, eine einheitliche Rechtsprechung zu realisieren. In den Ländern, wo eine Verfassungsgerichtsbarkeit und ein Verfassungsgerichtshof bestehen, kommt es dem Verfassungsgericht zu, alle unteren und anderen Instanzen im Hinblick auf die Verfassungsmässigkeit ihrer Entscheide zu überprüfen. Aber es wäre eine grosse Illusion, wenn man meinen würde, man könne beim obersten Gericht einfach je länger, desto mehr Richter anstellen und dann mit einem solchen Koordinationsorgan eine einheitliche Rechtsprechung sicherstellen.

Alle meine ausländischen Kollegen – ich habe auch mit mehreren ausländischen Richtern gesprochen – sind unisono der Meinung, dass die Einheitlichkeit der Rechtsprechung gefährdet ist, wenn die obersten Gerichte personell ständig aufgestockt werden.

Das kann nicht der Weg für die von uns angestrebte Strukturreform sein; deshalb möchte ich Sie bitten, der Mehrheit der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

**Präsidentin:** Der Antrag der Minderheit ist zurückgezogen worden. Dadurch entfällt auch der Eventualantrag Grendelmeier. Auch der Artikel 176a entfällt.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit

58 Stimmen

Für den Antrag Thür

48 Stimmen

**Art. 177**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Antrag Fischer-Seengen

Abs. 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition Fischer-Seengen

Al. 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Vallender Dorle (R, AR):** Bereits heute können generell-abstrakte Erlasse des Bundesrates vorfrageweise durch das Bundesgericht geprüft werden. Ziel des Antrages der Minderheit II ist es, dass auch individuell-konkrete Entscheide des Bundesrates, d. h. seine Verfügungen, durch das Bundesgericht überprüft werden können. Warum?

Der Bundesrat erlässt eine Vielzahl von Verfügungen, d. h. individuell-konkrete Entscheide. Ich möchte nur ein paar Beispiele aufzählen: die Bewilligung oder Nichtbewilligung von AKW; die Erteilung oder der Entzug nationaler Radio- und Fernsehkonzessionen; die Genehmigung oder Nichtgenehmigung der kantonalen Spitalisten; die Entscheide zu Krankenversicherungsbeschwerden; die Entlassung eines Spitzenbeamten nach einem Disziplinarverfahren.

Die Europäische Menschenrechtskonvention verlangt in Artikel 6 Ziffer 1, dass für zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen sowie für Strafsachen der umfassende Zugang zu einem unabhängigen Gericht gegeben sein muss. Artikel 13 der EMRK verlangt ebenfalls, dass gegen die Verletzung von Garantien der EMRK eine wirksame Beschwerde offenstehen muss. Die Konferenz der Kantonsregierungen, acht Kantone und die Grüne Partei wollen denn auch die Unanfechtbarkeit von Verfügungen des Bundesrates streichen.

Der Bundesrat schlägt in der Botschaft einen anderen Weg vor. Er will Entscheide, welche Menschenrechtsgarantien beschränken, nicht in die Hand des Bundesrates legen. Dies ist allerdings Rechtsschutzkosmetik!

Es fällt schwer zu glauben, dass der Bundesrat an derartigen Entscheiden in Zukunft nicht mehr beteiligt wäre und der Vorsteher des zuständigen Departementes z. B. die disziplinarische Massregelung eines Spitzenbeamten nach Artikel 33 Litera a des Beamtengesetzes oder die Erteilung und den Entzug nationaler Radio- und Fernsehkonzessionen oder die Nichterteilung einer Bewilligung für ein AKW – wie auch die Erteilung – oder die Vereinigungs- oder Redeverbote unmittelbar gestützt auf Artikel 85 Ziffern 6 bis 8 der Bundesverfassung in eigener und alleiniger Kompetenz aussprechen würde. Mit anderen Worten: Es ist vielmehr davon auszugehen, dass der Bundesrat seinen Entscheid fällen, das Departement den Entscheid aber eröffnen würde. Diese Arbeitsteilung ist aber aus rechtsstaatlicher Sicht stossend. Es ist eben nur Rechtsschutzkosmetik.

Die Ausnahme von der Rechtsweggarantie, d. h. der Vorschlag sei des Bundesrates, dass seine Akte nicht durch ein Gericht überprüft werden müssen, weil er die Entscheide – zumindest offiziell – nicht mehr selber fällen wird, vermag nicht zu überzeugen. Noch weniger überzeugt seine Begründung. Der Bundesrat begründet die Ausnahme von der Rechtsweggarantie mit der Gewaltentrennung. Nach seiner Meinung führt eine Überprüfung von Verfügungen des Bundesrates zu einer Störung des Gewaltenteilungsprinzips. Nun entspricht es aber gerade dem Gleichgewicht der Gewalten, dem System von «checks and balances», dass individuell-konkrete Entscheide des Bundesrates überprüfbar sein müssen. Nur auf diese Weise ist eine Vorrangstellung des Bundesrates zu vermeiden. Mit dem Argument der Gewaltenteilung wurde früher die gesamte Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Kantonen z. B. bekämpft. Diese Betrachtungsweise ist aber heute total überholt.

Ich bitte Sie daher, den Antrag der Minderheit II, wonach auch individuell-konkrete Entscheide des Bundesrates der bundesgerichtlichen Kontrolle zugänglich sein sollen, im In-

teresse des Rechtsschutzes der Bürger und Bürgerinnen zu unterstützen.

**Fischer-Seengen Ulrich (R, AG):** Ich bitte Sie, bei Artikel 177 Absatz 4 dem Ständerat zuzustimmen.

Über das Prinzip sind wir uns einig. Wir wollen keinen Richterstaat, wie wir ihn etwa in Deutschland kennen. Das Bundesgericht soll nicht über den Gesetzgeber gehoben werden. Wir wollen das Primat des Gesetzgebers wahren. Insofern kann man dem Bundesrat und der Kommission durchaus folgen.

Es gibt aber Fälle, bei denen es trotzdem sinnvoll ist, wenn noch eine richterliche Überprüfung erfolgen kann. Diese Fälle soll nun aber der Gesetzgeber selber bestimmen können. Wir wollen keinen Automatismus, sondern es soll auf Gesetzesstufe konkret festgelegt werden, wo eine Überprüfung erfolgen kann. Das Primat des Gesetzgebers wird auf diese Weise trotzdem gewahrt, aber wir können ein paar praktische Probleme leichter lösen.

Wenn Sie meinem Antrag zustimmen, nehmen Sie einen weiteren Vorteil wahr, nämlich denjenigen, dass Sie eine Differenz zum Ständerat bereinigen und dass wir die Vorlage etwas rascher über die Bühne bringen können.

Ich bitte Sie, dies zu tun.

**Präsidentin:** Die grüne Fraktion lässt ausrichten, dass sie den Antrag der Minderheit II (Vallender) unterstützt.

**Detting Toni (R, SZ):** Zweifellos handelt es sich hier um einen sehr heiklen Regelungsbereich. Zur Diskussion steht nämlich die rechtspolitisch brisante Frage, inwieweit ein oberstes Organ des Bundes in den Wirkungskreis des anderen Organs eingreifen kann. Es geht also um das Problem der Gewaltenteilung, die jedoch, wie die Praxis lehrt, nie messerscharf durchgeführt wird. Wie Sie der Fahne entnehmen können, schlägt der Bundesrat eine Trennung der Gewalten vor, indem die Unanfechtbarkeit von Akten der Bundesversammlung wie auch seiner eigenen – d. h. der Akte des Bundesrates – stipuliert wird. Unter Akten der Bundesversammlung und des Bundesrates sind gemäss Botschaft sowohl generell-abstrakte Normen, also bundesrätliche Verordnungen, wie auch individuell-konkrete Verfügungen und Entscheide zu verstehen. Alle diese Akte sollen beim Bundesgericht nicht angefochten werden können; das als Ausfluss des Gewaltenteilungsprinzips.

In der Botschaft des Bundesrates wird nun allerdings ohne Bezugnahme auf eine konkrete Verfassungsnorm festgehalten, dass bundesrätliche Verordnungen gemäss bisheriger Praxis weiterhin – allerdings nur vorfrageweise, also im Zusammenhang mit einem konkreten Anwendungsfall – durch das Bundesgericht überprüfbar seien. Dies ist grundsätzlich auch richtig, handelt es sich doch hierbei samt und sonders um delegierte Gesetzgebungskompetenzen der Exekutive, also um Zuständigkeiten, die eindeutig der Bundesversammlung vorbehalten sind. Nachdem nun aber in der Praxis diese Delegationen in den letzten Jahren enorm zugenommen haben – als Beispiel sei die bundesrätliche Verordnung über die Mehrwertsteuer genannt –, gewinnt diese zumindest vorfrageweise Überprüfung bundesrätlicher Verordnungen in der Rechtswirklichkeit immer mehr an Bedeutung.

Ich frage daher Herrn Bundesrat Koller an, wo diese in der Botschaft festgehaltene vorfrageweise Überprüfung der Verordnung des Bundesrates auf Verfassungsstufe geregelt bzw. begründet ist. Mit anderen Worten: Verhindert nicht gerade Artikel 177 Absatz 4 der Verfassung die vorfrageweise Überprüfung der bundesrätlichen Verordnungen, nachdem hier die Anfechtung der Akte des Bundesrates ausdrücklich ausgeschlossen ist?

Mit dem Antrag der Minderheit II (Vallender) wird jedenfalls diese Frage geklärt, indem nur die Akte der Bundesversammlung, nicht aber diejenigen des Bundesrates als nicht beim Bundesgericht anfechtbar erklärt werden. Das geht auch aus der Sicht des Gewaltenteilungsprinzips in Ordnung. So wären gemäss dem Antrag der Minderheit II (Vallender) sowohl generell-abstrakte Akte des Bundesrates, also etwa

Verordnungen, wie auch individuell-konkrete Akte, z. B. Verfügungen des Bundesrates über Rede- und Versammlungsverbote, Spitalisten usw., beim Bundesgericht anfechtbar.

Die FDP-Fraktion ist grundsätzlich der Meinung, dass eine solche Regelung richtig ist, auch wenn diese, rein formal gesehen, das Gewaltenteilungsprinzip im engen Sinn ritzt. Eine solche Ritzung ist aber nach unserer Meinung in Kauf zu nehmen, weil es zu den ebenso ehernen Regeln unseres Rechtsstaates gehört, dass auf jeden Fall individuell-konkrete Einzelakte von Exekutivbehörden, d. h. Verfügungen und Entscheide im Streitfall, zumindest durch eine gerichtliche Instanz überprüft werden sollen.

Wenn wir also diesem, notabene sich aus der EMRK ergebenden Prinzip der gerichtlichen Anfechtung von bundesrätlichen Individualakten nachleben wollen, ist die Minderheit II (Vallender) zu unterstützen. Sowohl die Fassung des Bundesrates wie auch die in der praktischen Auswirkung gleichzusetzende Fassung des Ständerates verhindern nun aber die Überprüfung von Individualakten des Bundesrates. Das ist im Hinblick auf den Rechtsschutz des Bürgers doch sehr fraglich.

Aus all diesen Gründen ersuche ich Sie namens der FDP-Fraktion, den Antrag der Minderheit II zu unterstützen – und sei es nur zwecks Schaffung einer Differenz zum Ständerat –, und zwar zum Zwecke der Verstärkung des Rechtsschutzes des Bürgers.

**Engler Rolf (C, AI),** Berichterstatter: Ich möchte mit einem Hinweis auf die Ausführungen von Herrn Dettling beginnen: Wenn wir eine Differenz haben wollen, können wir auch dem Antrag der Mehrheit der Kommission zustimmen. Wir werden auch dann eine Differenz haben; das allein überzeugt bei seiner Argumentation noch nicht. Wenn man davon ausgeht, dass das, was bis heute gewesen ist, auch so bleiben wird, dann ist, glaube ich, die Argumentation von Frau Vallender absolut richtig.

Berücksichtigen wir aber folgendes:

1. Gemäss Artikel 6 EMRK müssen Entscheide, die nicht politisch bestimmt sind und die einen einzelnen betreffen, gerichtlich beurteilt werden.

2. Der Bundesrat ist bereit, Entscheide auf Departements-ebene allenfalls in die Kompetenz eines Bundesverwaltungsgerichtes zu verschieben.

3. Wir akzeptieren, dass wir in der Verfassung eine Rechtsweggarantie einführen wollen.

Wenn wir das alles berücksichtigen, dann ergibt sich daraus, dass es in Zukunft in allen Bereichen, die von Artikel 6 EMRK abgedeckt sind, nicht mehr zu dieser Ritzung kommen muss. Das Problem – und das ist der Schwachpunkt des Antrages der Minderheit II (Vallender) –, dass es dem Bundesrat möglich sein muss, ausgesprochen politische Entscheide zu fällen, die nicht überprüft werden sollen, bleibt dann aber. Solche politischen Entscheide sollen dann durch das Gericht nicht überprüft werden können.

Wenn wir die Entwicklung betrachten, scheint mir der Antrag der Kommissionmehrheit richtig zu sein. Wenn wir von der Vergangenheit ausgehen, kann man sicher einiges Verständnis für die Minderheit II aufbringen, wobei dann immer noch das Problem der politischen Entscheide, die nicht überprüft werden sollen, bleibt.

Wenn wir jetzt, in dieser Übergangszeit, eine Lösung anstreben möchten, würde sicherlich der Antrag Fischer-Seengen – dem Beschluss des Ständerates entsprechend, der die Entscheidung dem Gesetzgeber zuweist – eine Lösung bringen. Ob das mittelfristig eine richtige und gute Lösung ist, bleibe dahingestellt. Ich bin überzeugt, dass wir davon ausgehen müssen, dass die Rechtsweggarantie zustande kommt; sie ist heute nicht bestritten gewesen. Wir können davon ausgehen, dass Artikel 6 EMRK nicht geändert wird. Wir können den Versicherungen des Bundesrates trauen, dass er die Entscheide, deren Beurteilung gemäss EMRK von einem Gericht zu übernehmen sind, in die Kompetenzen der Departemente verschiebt oder einem Bundesverwaltungsgericht zuordnet. Wenn man davon ausgeht, muss es möglich sein, dass man beispielsweise Standortverfügungen für

Atomkraftwerke oder ähnlich delikate Entscheide nicht der Kompetenz des Bundesgerichtes unterstellt.

Der Bundesrat hat auch in der Kommission darauf hingewiesen, dass gerade KVG-Entscheide und die Entscheide bezüglich Spitalisten besser vom Bundesgericht zu fällen wären und dass vermutlich mittelfristig ein Entscheidungsweg vom Departement zum Bundesgericht eingerichtet wird.

Wenn wir von diesen Argumenten ausgehen, dann hat der Antrag der Minderheit II den Nachteil, dass die politischen Entscheide vom Bundesgericht noch einmal überprüft werden können. Dieser Nachteil muss berücksichtigt werden.

Das führt die Mehrheit der Kommission dazu, den Antrag der Minderheit II abzulehnen.

**Pelli Fulvio (R, TI),** rapporteur: J'ai deux observations seulement:

1. La première se rapporte à l'article 177 alinéa 1er lettre e où on a prévu une adaptation du texte qui dépend du fait qu'on a modifié l'article 41 alinéa 1er aussi bien dans le projet A que dans le projet C, en précisant que l'autonomie communale est garantie aussi par le droit constitutionnel fédéral, mais que la compétence d'en définir les limites reste aux cantons.

2. La deuxième observation est relative à la proposition de minorité II (Vallender) qui propose à l'alinéa 4 de permettre un recours auprès du Tribunal fédéral contre les actes du Conseil fédéral, soit en particulier contre les décisions qui ne respecteraient pas la Constitution fédérale et les lois fédérales. Cette proposition a été rejetée en commission par 25 voix contre 7.

J'essaye de vous expliquer pourquoi. Tout d'abord, selon le message, le terme «acte» comprend non seulement les décisions individuelles et concrètes, mais également les normes générales et abstraites, soit les ordonnances du Conseil fédéral et les actes législatifs du Parlement. Ces actes ne peuvent cependant être portés devant le Tribunal fédéral – dit le message – qu'en rapport avec un acte d'application. Autrement dit, leur contrôle abstrait est exclu.

La proposition de minorité II tient compte du fait que, selon les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, un droit de recours auprès d'un tribunal indépendant devrait être reconnu contre certaines décisions du Conseil fédéral. Mme Vallender cite de nombreux exemples: décisions disciplinaires émises contre des hauts fonctionnaires de la Confédération, décisions d'octroi de concessions ou de retrait de concession dans le domaine des radios et des télécommunications, liste des hôpitaux reconnus selon la LAMal. Elle cite donc des décisions de caractère individuel et concret. Mais Mme Vallender ne cite évidemment pas toutes les ordonnances que le Conseil fédéral émet en application des lois. Alors, si la proposition de minorité II est en soi légitime en parlant des actes de caractère concret et individuel, elle pose beaucoup de problèmes quand il s'agit des ordonnances. Le Conseil fédéral prévoit dès lors de résoudre le problème de la compatibilité de l'article 177 alinéa 4 de la Constitution fédérale avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme en transférant la compétence de décider dans les domaines susceptibles de restreindre les droits de l'homme du Conseil fédéral aux départements. L'exception à la règle générale de l'article 25a qui garantit l'accès aux juges ne devrait plus poser de problèmes de compatibilité avec la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Conseil des Etats et M. Fischer-Seengen proposent une autre solution. Comme cet alinéa veut être une expression du principe de la séparation des pouvoirs et comme celle-ci est réalisée dans les lois, il vaut mieux, dit le Conseil des Etats, que la loi puisse prévoir des exceptions au principe de l'impossibilité de recours contre les actes du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale.

La législation pourrait alors résoudre le problème posé par la proposition de minorité II, c'est-à-dire la compatibilité de cet alinéa avec l'article 25a qu'on vient de voter et les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. La proposition Fischer-Seengen n'a pas été formulée en commission. Je me limite donc à vous dire qu'elle a mon approbation personnelle.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Bei Absatz 4 von Artikel 177 möchte der Bundesrat eine Ausnahme vom Prinzip der allgemeinen Rechtsweggarantie statuiert haben. Die Begründung ist eindeutig diejenige der Gewaltentrennung.

Herrn Dettling kann ich von vornherein sagen, dass das, was wir in der Botschaft ausgeführt haben, selbstverständlich gilt. Auch wenn Sie diesem Absatz 4 gemäss Entwurf des Bundesrates zustimmen, wird die Kompetenz des Bundesgerichtes bleiben, vorfrageweise die Verfassungsmässigkeit verfassungsunmittelbarer Rechtsverordnungen des Bundesrates zu überprüfen. Das ergibt sich aus dem allgemeinen Prinzip, dass jedes Gericht die Rechtsgrundlagen seiner Entscheide überprüfen muss. Es gilt nur dort nicht, wo Sie eine klare Ausnahme statuiert haben, wie bei der Frage der Verfassungsmässigkeit der Bundesgesetze. Dort ist dem Bundesgericht aufgrund des geltenden Artikels 113 der Bundesverfassung eine Überprüfung ausdrücklich verboten. Die Bundesgesetze werden für das Bundesgericht als massgeblich erklärt. An diesen allgemeinen Rechtsregeln wird sich durch Artikel 177 Absatz 4 gemäss Entwurf des Bundesrates nichts ändern.

Frau Vallender hat zweierlei Bedenken, wobei Sie in Ihren Spekulationen mit Bezug darauf, was der Bundesrat alles veranstalten werde, um nicht irgendeiner richterlichen Kontrolle zu unterstehen, schon etwas weit gegangen sind, Frau Vallender. Das ist in keiner Weise unsere Absicht. Im Gegenteil – das weiss ich als Justizminister –: Der Bundesrat hat schon mehrmals erklärt, dass er sich grundsätzlich aller Justizaufgaben entledigen möchte.

Ich möchte Ihnen das an einem konkreten Beispiel aufzeigen: Wir haben Frau Dreifuss ganz klar beauftragt, bei der nächsten Revision des Krankenversicherungsgesetzes die Frage der Überprüfung von Spitalisten an das Eidgenössische Versicherungsgericht zu übertragen. Dort kann sich natürlich die Frage der Vereinbarkeit mit der EMRK stellen. Deshalb wollen wir mit solchen Sachen gar nichts mehr zu tun haben.

Wir sind eine Regierung, kein Gericht. Deshalb werden wir uns systematisch sämtlicher Justizaufgaben entledigen. Insofern müssen Sie keine Bedenken haben. Anders sieht es aus, wenn es um nicht justitiable, rein politische Entscheidungen geht. Dort macht eine Anfechtung beim Bundesgericht zweifellos keinen Sinn. Dort, wo es jedoch darum geht, einfach Artikel 6 EMRK nachzukommen, werden wir alles Nötige auf allen einschlägigen Gebieten vorkehren.

Aus diesem Grund möchte ich Sie bitten, den Antrag der Minderheit II (Vallender) abzulehnen und entweder die Mehrheit der Kommission und den Bundesrat zu unterstützen oder allenfalls dem Antrag Fischer-Seengen zuzustimmen. Damit könnten wir auch leben, denn der Antrag hat den Vorteil, dass wir dann eine Differenz weniger zum Ständerat hätten. Der Ständerat hat vor allem an Fälle wie z. B. Atomkraftwerk-Bevolligungen gedacht, wo es um sehr wichtige politische Akte geht, wo aber trotzdem das Problem einer Zivilrechtsstreitigkeit im Sinne der EMRK besteht. Deshalb könnten wir auch mit dem Beschluss des Ständerates, zu dem Herr Fischer Zustimmung beantragt, leben.

**Präsidentin:** Der Antrag der Minderheit I (Thür) entfällt aufgrund der Behandlung von Artikel 176.

*Abs. 1–3 – Al. 1–3*

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

*Abs. 4 – Al. 4*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag der Mehrheit	60 Stimmen
Für den Antrag Fischer-Seengen	42 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit	53 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	49 Stimmen

## Art. 178

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Eventualantrag Grendelmeier*

(falls der Antrag der Minderheit bei Artikel 176 obsiegt)

*Abs. 1*

Das Bundesverfassungsgericht ....

*Antrag Grendelmeier*

*Abs. 3bis*

....

b. Streichen

c. Streichen

*Proposition subsidiaire Grendelmeier*

(au cas où la proposition de minorité à l'article 176 l'emporte)

*Al. 1*

Le Tribunal constitutionnel fédéral ....

*Proposition Grendelmeier*

*Al. 3bis*

....

b. Biffer

c. Biffer

**Jutzet Erwin** (S, FR): Wollen wir eine konkrete Normenkontrolle durch das Bundesgericht? Das ist hier die Frage. Nach der geltenden Bundesverfassung sind die Bundesgesetze und die allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse für das Bundesgericht verbindlich. Der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission schlagen vor, dass das Bundesgericht in einem konkreten Fall Bestimmungen eines Bundesgesetzes als gegen die Verfassung oder gegen Völkerrecht verstossend und damit als nicht anwendbar erklären kann. Es handelt sich hier um eine grundlegende Frage, welche letztlich damit zusammenhängt, ob das Parlament und in unserer halbdirekten Demokratie über das Referendum auch das Volk über die Geltung und Verfassungsmässigkeit eines Gesetzes letztinstanzlich und endgültig entscheiden.

Die meisten anderen Staaten kennen die abstrakte und auch die konkrete Normenkontrolle, sie kennen sogar die Verfassungsgerichtsbarkeit. Die schweizerischen Staatsrechtler sind praktisch einhellig für die konkrete Normenkontrolle, und man wird sogar ein bisschen als altmodisch belächelt, wenn man diese Haltung bestreitet.

Ich glaube, dass es trotzdem gute Gründe gibt, um an der heutigen Regelung festzuhalten und die konkrete Normenkontrolle zu bekämpfen.

Zunächst einmal: Die geltende Lösung hat sich bewährt. Bundesrat, Verwaltung und Parlament achten bei der Gesetzgebung auf die Einhaltung der Verfassung. Es ist kein einziger Fall bekannt, bei dem das Parlament bewusst gegen die Verfassung verstossen hätte. Bei den sogenannten unbewussten «Verstössen» handelt es sich um Streitfälle darüber, ob die Verfassung wirklich eingehalten worden sei oder nicht. Und da ist es mir lieber, die politische Behörde entscheide statt das Bundesgericht.

Es ist blauäugig zu meinen, das Bundesgericht sei apolitisch, die Bundesrichter seien gleichsam politische Eunuchen ohne Parteibuch, ohne Standpunkt, ohne Überzeugungen und ohne Meinungen. Wir haben bei der Eintretensdebatte auch Herrn Leuba gehört, der zugegeben hat, dass auch die Bundesrichterinnen und Bundesrichter «leur propre conception» hätten, aus der sie nicht herausschlüpfen könnten.

Ebenfalls die Fälle und die Fragen, die es im Zusammenhang mit der Verfassungsmässigkeit zu entscheiden gilt, sind oftmals politischer Natur. Ich erinnere beispielsweise an den Paragraphen 218 in Deutschland.

Zugegebenermassen kann ein früher verfassungsmässiges Gesetz durch den Zeitablauf, durch den Wandel der Anschauungen und Werthierarchien verfassungswidrig werden. Ich erinnere beispielsweise an die Wartezeiten fürs Heiraten nach der Scheidung. Diese wenigen Bestimmungen können aber durch eine geltungszeitliche, vernünftige Auslegung



durchaus verfassungskonform anders ausgelegt werden, als sie vom damaligen Gesetzgeber bestimmt waren. Schliesslich bildet das Primat des Völkerrechtes immer noch einen letzten Rettungsanker.

Ein zweitletzter Grund für den Antrag der Minderheit I: Die Einführung der Normenkontrolle würde zwangsläufig zu einer grösseren Geschäftslast des Bundesgerichtes führen – nicht unbedingt, weil es mehr Fälle, sondern weil es eben mehr Rügen gäbe. Praktisch in jeder Rechtschrift würden dann die Anwälte auch kritisieren, die angewandte Gesetzesbestimmung sei verfassungswidrig. Das wäre praktisch auch etwas, was der Sorgfaltspflicht entsprechen würde; Sie kennen doch die Formulierungen in den Bundesgerichtsurteilen, wo es jeweils standardmässig heisst: «Der Beschwerdeführer bringt nicht vor ....» Da muss man sich dann gegenüber dem Klienten verteidigen, warum man das nicht gemacht hat. Vorsichtshalber wird man also die Verfassungswidrigkeit rügen. Ein letztes Argument: Ich kann mir nicht vorstellen, dass ein Gesetz, das die Zustimmung beider Kammern dieses Parlamentes erhalten hat und das eventuell nach einer Referendumsabstimmung auch die Hürde der Volksabstimmung genommen hat, von ein paar wenigen Richtern – fünf, sieben oder neun – gleichsam ausgehebelt würde. Also: dass ein paar Bundesrichter dem Parlament und dem Volk sagen könnten: Ihr habt euch geirrt, diese Bestimmung ist verfassungswidrig. Eine Normenkontrolle käme für mich deshalb nur für gewisse Kernfragen der Verfassung – z. B. persönliche Freiheit, demokratische Grundrechte – in Frage. Zudem müsste das Plenum des Bundesgerichtes mit einem qualifizierten Mehr, z. B. 80 Prozent, entscheiden. Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen.

**Vallender Dorle (R, AR):** Die Minderheit II möchte den Begriff «Grundrechte» durch den Begriff «verfassungsmässige Rechte» ersetzen. Warum?

Die Grundrechte knüpfen an den Begriff der Menschenrechte an. Darunter sind neben den in der EMRK enthaltenen Rechten auch die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit zu verstehen. Dagegen ist der Begriff der verfassungsmässigen Rechte umfassender. Das heisst, die Zahl der verfassungsmässigen Rechte der Individuen ist grösser als die Zahl der Grundrechte.

Nun ist allerdings nicht die Quantität entscheidend – entscheidend ist vielmehr, dass der Schutz, den die verfassungsmässigen Rechte den Bürgern und Bürgerinnen gewähren, eben umfassender ist. Damit ist nun die Qualität des Rechtsschutzes angesprochen. Zu den Rechten, die über die in den Artikeln 6 bis 32 gewährten Grundrechte hinausgehen, zählen die politischen Rechte bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen, der Grundsatz der Gewaltentrennung, das Verbot der Doppelbesteuerung oder das Recht auf den verfassungsmässigen Richter und andere.

Wenn wir schon die konkrete Normenkontrolle einführen wollen, dann erscheint es nur folgerichtig, wenn das Bundesgericht im Zusammenhang mit einem Anwendungsakt auch prüfen muss, ob ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss gegen verfassungsmässige Rechte verstösst. Eine Beschränkung der Prüfungsbefugnisse auf die Verletzung von Grundrechten erscheint eine unlogische Einschränkung zu Lasten der Bürger und Bürgerinnen.

Der Antrag der Minderheit II entspricht übrigens auch dem Vorentwurf des Bundesrates und dem Beschluss des Ständerates. Ich bitte Sie, diesen Antrag zu unterstützen.

**Thür Hanspeter (G, AG):** Es geht beim Antrag der Minderheit III um einen Nebenaspekt. Ich kann mich deshalb kurz fassen.

In Artikel 178 Absatz 3 ist der Grundsatz festgeschrieben, dass das Bundesgericht darüber entscheidet, inwieweit ein völkerrechts- oder verfassungswidriges Bundesgesetz anzuwenden ist. Es ist nicht so, dass ein solches Gesetz automatisch nicht mehr anzuwenden ist, wenn das Bundesgericht die Völkerrechts- oder Verfassungswidrigkeit feststellt. Das Bundesgericht kann, heisst es in Absatz 3, anders entscheiden.

In Absatz 3bis will die Mehrheit im einzelnen auflisten, unter welchen Bedingungen das Bundesgericht bei einer Verfassungs- und Völkerrechtswidrigkeit zwingend ein Bundesgesetz weiterhin anwenden muss. Einerseits ist unter den Buchstaben b und c die heute gängige bundesgerichtliche Praxis, es ist die sogenannte Schubert-Praxis, explizit formuliert. Das ist das, was das Bundesgericht bereits heute anwendet. Eine ausdrückliche Erwähnung ist in der Verfassung deshalb nicht nötig.

Insgesamt bin ich der Auffassung, dass man dem Bundesgericht ein möglichst breites Feld überlassen sollte, in solchen Fällen entscheiden zu können, was mit einem solchen Gesetz zu geschehen hat. Es ist nicht richtig, wenn wir das im Detail auf Verfassungsstufe festlegen; das kann ohne weiteres im Gesetz geregelt werden.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit III auf Streichung von Absatz 3bis zuzustimmen.

**Zwygart Otto (U, BE):** Der Antrag Grendelmeier geht dahin, in Artikel 178 Absatz 3bis nur die Buchstaben b und c zu streichen, dagegen Buchstabe a beizubehalten.

Wir gehen mit der Minderheit I einig, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht gleich wieder einzuschränken ist, vor allem weil zwei der drei vorgesehenen Einschränkungen nicht unmittelbar begründbar sind. Wir haben vorhin gehört, was hier gemeint ist. Wir schliessen uns also bei den Buchstaben b und c der Minderheit I an.

Bei Buchstabe a ist folgendes gemeint: Die «Verfassungsrichter» sollen ein Bundesgesetz oder Abschnitte davon deshalb für ungültig erklären können, weil es irgendeinem Vertrag widerspricht, den der andere Vertragspartner gar nicht einhält. Das ist meines Erachtens notwendig, und wir halten deshalb an Buchstabe a fest.

Man könnte einwenden, dass es an der Schweiz liege, einen Vertrag zu kündigen, wenn ihn ein anderer Staat verletzt. Das kann in einigen Fällen sinnvoll sein; es gibt aber auch andere Fälle. So kann ein teilweiser Vertragsbruch in einer Sanktion bestehen, mit welcher wir vom anderen Staat die Einhaltung des Vertrages erreichen wollen. Wenn wir den Vertrag kündigen, erreichen wir dies aber nicht. Wenn wir ihn voll einhalten, hat der andere Vertragsstaat keinen Grund, sein vertragswidriges Verhalten zu ändern.

Wenn wir nun das Bundesgericht beauftragen, in einem solchen Fall unsere Sanktion aufzuheben, bringen wir uns in eine schlechte Ausgangssituation. Wir sagen gewissermassen dem anderen Staat, er könne machen, was er wolle, wir Schweizer blieben vertragstreu. Das ist ja geradezu eine Einladung, Vertragsverletzungen zu begehen.

Ein weiteres Beispiel: Ein Vertrag enthält z. B. zehn wesentliche Elemente, von denen jedes an sich sinnvoll ist; man gewährt z. B. den Bürgern des Vertragsstaates im eigenen Land gewisse Freiheiten. Nun weigert sich aber der andere Staat, das Recht auf den Zugang zum Anwaltsberuf anzuwenden; die Artikel über den Aufenthalt von Personen und die Gründung von Firmen hält man brav ein. Es wäre deshalb absolut falsch, einen Vertrag zu kündigen, der vielen unserer Mitbürger Vorteile bringt, bloss weil sich die Vorteile für die Anwälte nicht realisieren lassen. Zugleich besteht aber auch kein Grund, Bürger des Vertragsstaates in der Schweiz als Anwälte zuzulassen, solange der Vertragspartner dies auch nicht tut.

Die Schweiz vertritt die Auffassung, dass die Verträge, die der Bund abschliesst, auch die Kantone und Gemeinden und deren Behörden binden. Wir haben auch die nötigen Mittel, um Kantone und Gemeinden gegebenenfalls zur Vertragstreu zu verpflichten. Andere föderalistische Staaten, z. B. die USA, sehen das anders. Sie gehen davon aus, dass solche Verträge nur den Zentralstaat, nicht aber die Gliedstaaten binden. Oder sie verfügen nicht über die nötigen Mittel, um von den Gliedstaaten ein konformes Verhalten zu erzwingen. Das ist für die Gliedstaaten eine gute Möglichkeit, Verträge nicht einzuhalten und politisch motivierte Sanktionen zu ergreifen, wenn die entsprechenden Interessengruppen stark sind.

Was sollen wir nun tun? Wenn 49 von 50 Bundesstaaten der USA den Vertrag korrekt anwenden, aber einer dies nicht tut, bringt der Vertrag doch noch erhebliche Vorteile. Aber als Sanktion kann es durchaus sinnvoll sein, dass wir nun den Vertrag für Bürger und Firmen aus dem betreffenden Teilstaat auch nicht einhalten.

Die Form der Verfassungsgerichtsbarkeit ist also durchaus sinnvoll; wir unterstützen sie. Wenn es aber einen Bereich gibt, in dem sogenannte Verfassungsrichter wie alle Richter zurückhaltend sein sollen, dann ist es die Aussenpolitik. Das gilt auch für die zwischenstaatlichen Verträge.

Wir bitten Sie, dem Antrag Grendelmeier zuzustimmen.

Noch eine Verfahrensfrage: Ich kann mir durchaus vorstellen, dass wir buchstabenweise abstimmen. Das würde unseren Entscheid erleichtern.

**Präsidentin:** Die liberale Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Minderheit I (Jutzet) unterstützt.

**Fischer-Häggingen Theo (V, AG):** Die grosse Mehrheit der SVP-Fraktion wird dem Antrag der Minderheit I zustimmen. Wenn auch eine abstrakte Normenkontrolle nicht in die Verfassung aufgenommen wird, bedeutet die Ausweitung der konkreten Normenkontrolle einen ersten Schritt zu einem Verfassungsgericht. Wenn man das Thema Verfassungsgerichtsbarkeit aus rein juristischer Sicht angeht, müsste man eigentlich der Verfassungsgerichtsbarkeit zustimmen. Wir als Parlament haben aber vorab politische Überlegungen zu machen. Wir haben uns die Frage zu stellen, in welchem Verhältnis eine erweiterte Normenkontrolle zu unserem politischen System, insbesondere zu unserem direktdemokratischen Staatsverständnis, steht. Hier stellt die Verfassungsgerichtsbarkeit einen Fremdkörper dar. Dies trifft, wenn auch in abgeschwächter Weise, auch für die vorgesehene erweiterte konkrete Normenkontrolle zu. Gesetzgeber ist das Parlament – und in vielen Fällen das Volk selbst. Es müsste als störend und undemokratisch empfunden werden, wenn eine nach einem intensiven Abstimmungskampf gutgeheissene Gesetzesnorm vom Bundesgericht aufgehoben würde. Rechtsprechung ist nie eine abstrakte Handlung, sondern es spielen immer auch politische Komponenten hinein. Selbst wenn sich ein Richter politisch noch so neutral verhalten will, kann er dies letztlich nicht. Da unsere Gerichte nach politischem Proporz zusammengesetzt sind, besteht nun einmal die Gefahr – das ist kein Vorwurf an unsere Richter –, dass bei einer Prüfung einer Gesetzesnorm im konkreten Fall politische Erwägungen zu grossem Gewicht erhalten. Ausländische Beispiele zeigen, dass an Verfassungsgerichtshöfen sehr wohl politische Entscheide gefällt werden.

Wenn wir zurückschauen, stellen wir fest, dass es sehr wenig Fälle gegeben hat, in denen der Gesetzgeber verfassungswidrige bzw. verfassungsproblematische Normen ins Gesetz aufgenommen hat. Natürlich mag es etwas störend wirken, dass wir für kantonale Gesetze die konkrete Normenkontrolle kennen und dass auch in bezug auf die EMRK Strassburger Behörden Bundesgesetze überprüfen können. Aber letztlich sind dies Tatsachen von eher untergeordneter Bedeutung. Im Zentrum unserer Überlegung muss die Frage stehen: Wie verhält sich die Verfassungsgerichtsbarkeit zu unserem politischen System? Darum können wir auch nicht ausländische Beispiele heranziehen.

Das Bundesgericht ist zudem überlastet und wird dies auch in Zukunft bleiben, wenn wir bei den Zugangsbeschränkungen nicht einen ganzen Schritt tun.

Die konkrete Normenkontrolle wird eine Mehrarbeit für das Bundesgericht bedeuten. Ich kann mir vorstellen, dass eine weitere Flut von Fällen an das Bundesgericht gelangen wird, weil man sehr gerne das Argument der Verfassungswidrigkeit aufgreift, wenn man sonst in Beweisnotstand ist.

Ich bitte Sie, unser Bundesgericht vor einer Verpolitisierung zu schützen und hier dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Ich spreche im Namen der SP-Fraktion nur zu Artikel 178 Absatz 3bis. Die SP-Fraktion wird den

Antrag der Minderheit III (Thür) unterstützen, welcher die Streichung des Absatzes 3bis verlangt.

Gemäss Artikel 178 soll das Bundesgericht künftig auch Bundesgesetze überprüfen dürfen, allerdings nur im Zusammenhang mit einem konkreten Anwendungsfall. Stellt das Bundesgericht nun fest, dass eine Norm gegen die Verfassung oder gegen Völkerrecht verstösst, dann entscheidet es, inwieweit das Gesetz anzuwenden ist. Im Entwurf des Bundesrates wird dabei bewusst offengehalten, welchen Weg das Bundesgericht wählen soll. Damit hat dieses die Möglichkeit, die Lösung zu wählen, welche im Einzelfall angemessen ist. Der Absatz 3bis beruht auf einem Antrag Vallender, der erst in der Plenarkommission gestellt und relativ knapp, mit 16 zu 14 Stimmen, angenommen wurde.

Die SP-Fraktion lehnt diesen Zusatz ab. Dieser Absatz ist unnötig; er schränkt den Spielraum des Bundesgerichtes unnötigerweise ein. Als nicht glücklich erachten wir auch die detaillierte Regelung, welche unserer Meinung nach nicht in eine Verfassung gehört, sondern allenfalls in ein Gesetz. Die Buchstaben b und c sind – wie das auch Herr Thür ausgeführt hat – bereits bundesgerichtliche Praxis.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Absatz 3bis unnötig ist, dass er zu detaillierte Bestimmungen enthält und die Freiheit des Bundesgerichtes zu sehr einengt.

Wir bitten Sie daher, den Antrag der Minderheit III zu unterstützen und Absatz 3bis zu streichen.

**Thür Hanspeter (G, AG):** Ich bitte Sie im Namen der grünen Fraktion, die Minderheit I (Jutzet) zu unterstützen.

Es stellt sich die Frage, ob das Bundesgericht neu überprüfen soll, ob Bundesgesetze gegen die Verfassung oder Völkerrecht verstossen. Es handelt sich um die Grundsatzfrage, ob das Parlament und über das Referendum in letzter Instanz auch das Volk darüber entscheiden sollen, ob ein Gesetz mit der Verfassung übereinstimmt, oder ob das Sache eines Richterorgans werden soll.

Aus unserer Sicht kann das Problem sehr pragmatisch angegangen werden: Man kann einfach feststellen, dass es bis heute zu keinen offensichtlichen und gravierenden Verletzungen der Verfassung durch den Bundesgesetzgeber und das Volk gekommen ist. Sollte es in Zukunft – im Bereiche der sehr sensiblen Grundrechte – zu einem Übergreif durch das Parlament kommen, was ist nicht hoffe und was ich auch nicht glaube, haben wir immer noch den «Notnagel» der EMRK – mit der vielleicht nicht ganz eleganten Situation, dass man dann nach Strassburg gehen müsste, weil man den Fall nicht beim Bundesgericht vorbringen könnte. Aber ich gehe davon aus, dass dieser Fall nicht eintritt. Deshalb braucht es keine Normenkontrolle.

Handlungsbedarf besteht aus unserer Sicht nicht. Handlungsbedarf besteht auch aus grundsätzlicher Sicht nicht. Wenn man dem Primat der Politik, das für uns sehr wichtig ist, folgt, dann ist klar, dass eine Volksabstimmung und ein Parlamentsentscheid in der Schweiz – in unserem direktdemokratischen System – eine hohe Legitimation haben. Es wäre ausserordentlich stossend, wenn im Nachgang zu einer harten politischen Auseinandersetzung, in der das Volk alle Aspekte eines neuen Gesetzes diskutiert hat, ein Richterorgan von fünf, sieben oder neun Personen am Schluss dem Volk erklären würde: Du hast dich getäuscht, das Ganze verstösst gegen die Verfassung. Ich glaube, das würde unsere Institutionen massiv belasten. Es wäre etwas, was man schwerlich akzeptieren würde.

Unser direktdemokratisches System ist nicht mit dem System jener Länder vergleichbar, in denen das Volk auf die Gesetzgebung keinen Einfluss hat, in denen eine unpolitische und neutrale Überprüfung eines politischen Entscheides eben Sinn macht. Wir können uns mit solchen Ländern nicht vergleichen. Bei uns findet der Gesetzgebungsprozess anders statt, nämlich über den Volksentscheid.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen.

Noch eine letzte Bemerkung: Die ganze Justizreform ist ja auch der Versuch, das Bundesgericht zu entlasten. Um dieses Ziel zu erreichen, schlägt uns der Bundesrat vor, den Zu-

gang zum Bundesgericht massiv einzuschränken. Gleichzeitig offeriert er uns aber ein Institut, das in dieser Form gar nicht nötig ist und das das Bundesgericht zusätzlich belasten wird. Wenn Sie kohärent bleiben, können Sie sehr viel für die Entlastung des Bundesgerichtes tun, indem Sie dem Antrag der Minderheit I zustimmen. So können Sie dann bei der Zugangsbeschränkung etwas grosszügiger sein und damit für diese Justizreform einiges an Goodwill schaffen.

**Baumberger** Peter (C, ZH): Namens der CVP-Fraktion empfehle ich Ihnen Zustimmung zur Mehrheit.

Es trifft zu, dass die Normenkontrolle ein staatspolitisch sehr brisantes Thema darstellt, da es letztlich ein bisschen um die Frage geht: Was ist in der Tendenz prioritär, das demokratische oder das rechtsstaatliche Prinzip? Eine exakte Gleichstellung ist rein faktisch nicht möglich. Ich muss Ihnen sagen: Auch die CVP-Fraktion steht selbstverständlich hinter dem demokratischen Prinzip. Aber: Es geht doch nun einfach nicht an, nichts zu tun – was eigentlich die Minderheit I, die grüne Fraktion und auch die liberale Fraktion in diesem Falle wollen –, und zwar geht es deswegen nicht an, weil ja die Grundrechte gemäss unserer Verfassung eben auch durch die EMRK und weitere Protokolle, die Teil der EMRK sind, garantiert sind. Wir haben vielleicht noch nicht alle diese Protokolle ratifiziert; wir werden das vielleicht noch tun, aus meiner Sicht beispielsweise jenes über die Eigentumsgarantie. Diese Garantie der Grundrechte führt in der Praxis zwar nicht zu einer offenen, aber durchaus zu einer indirekten, zu einer mittelbaren Überprüfung der Bundesgesetze durch das Bundesgericht. Das ist letztlich auch gut so. Wäre es nicht so, so verkäme auch das Bundesgericht zu einem blossen «Durchlauferhitzer» in Richtung Strassburg. Wollen wir das? Ich glaube, es kann doch nicht die Lösung sein, die Augen vor rechtlichen Gegebenheiten, die wir geschaffen haben und die wir alle anerkennen, zu verschliessen.

Auch für die CVP-Fraktion ist klar: selbstverständlich keine abstrakte Normenkontrolle! Was die konkrete Normenkontrolle anbelangt, welche uns der Bundesrat vorschlägt und welche die Mehrheit noch etwas modifiziert hat: Wir sind der Meinung, dass wir hier relativ eng fahren sollten. Wir möchten die gerichtliche Kontrolle auf jene Gegebenheiten beschränken, bei denen die EMRK-Begründung spielt. Es sind letztlich die individuellen Grundrechte, die wir damit sicherstellen; es sind die Grundrechte gemäss den Artikeln 6 bis 32 der revidierten Verfassung. Es geht also um die Kernfragen der Verfassung. Wir wollen hier nicht weiter gehen.

Ich glaube aber, dass wir auch erkennen müssen, dass beim Bürger ein Schutz der Grundrechte durchaus «ankommt». Wir dürfen nicht vergessen, dass sich auch die Wertungen, die in unserer Verfassung stehen, mit der Zeit anpassen. Wir dürfen auch nicht vergessen – wir haben dies schon früher bei der Diskussion über die Reform der Bundesverfassung erlebt –, dass im Rahmen einer konsequenten Nachführung auch gewissen «Gesetzgebungsübungen» dieses Parlamentes, die möglicherweise in der Grauzone der Verfassungskonformität liegen, nicht Rechnung getragen worden ist. Wir wollen diese Gesetze nicht gefährden, wir wollen uns daher wirklich auf die Grundrechte beschränken. Hier scheint mir nun, dass der Antrag der Mehrheit der Kommission, auch wenn er relativ kompliziert ist, doch recht subtil eine einigermaßen tragbare Balance findet: zwischen dem – wie ich es gesagt habe – in der Praxis überholten Beharren der Minderheit I auf einem nicht mehr möglichen Zustand und beispielsweise dem weiter gehenden Antrag der Minderheit II.

Was nun Absatz 3bis angeht, den die Minderheit III und andere Antragsteller teils oder ganz streichen wollen, so muss ich Ihnen sagen, dass gerade er für diese Balance wichtig ist. Er ist ja nur exemplifikativ. Aber die Literae a, b und c lassen sich anhand konkreter Geschehnisse, die wir übrigens mehrheitlich auch in diesem Rat diskutiert haben, klar exemplifizieren. Sie entsprechen auch weitgehend der bundesgerichtlichen Praxis, jedenfalls was die Literae b und c anbelangt. Gerade Litera b zeigt sodann diese Priorisierung des demokratischen Elementes, welches auch die SVP-Fraktion vertreten hat. So gesehen handelt es sich also vielleicht um eine

komplizierte Fassung dieses Artikels, aber eben in einer schwierigen Situation um eine – wie mir scheint – doch einigermaßen gelungene Balance.

Deswegen empfehle ich Ihnen namens der CVP-Fraktion noch einmal: Stimmen Sie der Mehrheit zu!

**Gross** Jost (S, TG): Ich unterstütze hier im Namen einer Fraktionsminderheit – nicht im Namen der Fraktion – den Antrag der Mehrheit, die den bundesrätlichen Entwurf zur Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene auf den Grundrechtsschutz beschränken will.

Der Bundesrat hat demgegenüber den weiter gehenden Begriff der Verletzung der verfassungsmässigen Rechte vorge schlagen. Er knüpft damit an die Beschwerdegründe der staatsrechtlichen Beschwerde in Artikel 113 der geltenden Bundesverfassung an. Damit wird das Feld der Freiheitsrechte klar verlassen. Geschützt sind nach bundesrechtlicher Rechtsprechung als verfassungsmässige Rechte alle justitia blen Rechtsansprüche, die nicht nur ausschliesslich öffentliche Interessen, sondern auch Interessen und Schutzbedürfnisse des einzelnen betreffen und deren Gewicht des verfassungsrechtlichen Schutzes bedarf.

Beschwerdegründe wären also z. B. auch die Verletzung des Grundsatzes der Gewaltentrennung, der derogatorischen Kraft bzw. des Vorranges des Bundesrechtes und andere rechtsstaatliche und bundesstaatliche Garantien. Damit wird nach meiner Auffassung der Fächer weit in das tückereiche Feld politischer Ermessensfragen geöffnet. Damit sind wir von einer schwankenden Rechtsprechung des Bundesgerichtes abhängig. Denn gegenüber dem Begriff der Grundrechte aufgrund der Systematik der nachgeführten Bundesverfassung, der klar und eindeutig geregelt ist – nämlich, wie Herr Baumberger gesagt hat, im 1. Kapitel der nachgeführten Bundesverfassung, in den Artikeln 6 bis 32 –, ist der Begriff der verfassungsmässigen Rechte von einer doch etwas schwankenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung abhängig.

Demgegenüber – das muss ich sagen, wenn man hier schon gegenüber diesen Bedenken von links und rechts vorsichtig sein will und muss – scheint mir der Begriff der verfassungsmässigen Rechte tendenziell uferlos. Ich denke, die Verfassungsgerichtsbarkeit – das hat sich jetzt in der Diskussion gezeigt – ist ein Politikum und von links bis rechts keineswegs unbestritten. Gehen wir deshalb den vorsichtigen Weg der realpolitischen Vernunft, der Zurückhaltung gegenüber dem politischen Primat und der Respektierung der Gewaltenteilung.

Ich möchte ganz kurz sagen, weshalb ich hier im Namen einer Fraktionsminderheit für die Verfassungsgerichtsbarkeit in dieser eingeschränkten Bedeutung eintrete. Ich möchte nur zwei Gründe anführen:

1. Wir haben schon seit vielen Jahren und Jahrzehnten die Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber kantonalen Erlassen und Verfügungen. Niemand hier in diesem Saal kann sagen, aufgrund dieser Verfassungsgerichtsbarkeit habe auf kantonalen Ebene eine Verpolitisierung der Justiz gegenüber kantonalen Erlassen und Verfügungen stattgefunden. Im Gegenteil: Die Entwicklung der ungeschriebenen Grundrechte ist ein Ergebnis dieser Rechtsprechung. In diesem Zusammenhang sind so wichtige Grundrechte wie die persönliche Freiheit oder das Recht auf Existenzsicherung entwickelt worden.

2. Wir haben – darauf ist hingewiesen worden – eine Überprüfung von Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen auf Übereinstimmung mit der EMRK. Es ist paradox, wenn die EMRK hier einen höheren richterlichen Schutz geniesst als unsere Verfassung. Es kommt da etwas wie ein Vorrang der EMRK gegenüber der Bundesverfassung zum Ausdruck. Man muss diese beiden Ebenen gleich behandeln. Deshalb bin ich persönlich für diese eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit, beschränkt auf Grundrechte und natürlich auf den konkreten Anwendungsfall.

**Detting** Toni (R, SZ): Persönlich, aber auch im Namen einer Minderheit der FDP-Fraktion ersuche ich Sie für einmal, dem Antrag der Minderheit I (Jutzet) zuzustimmen.

Nach dem Zuschnitt der schweizerischen Demokratie geht bekanntlich alle Macht vom Volk aus. Es wählt nicht nur die Mitglieder der Bundesversammlung als gesetzgebende Behörde, vielmehr hat es sich auch mit dem obligatorischen und fakultativen Referendum wie mit dem Recht der Volksinitiative ein direktes Mitspracherecht bei der Gesetzgebung vorbehalten. Diese Volksrechte sind denn auch zumindest in ihrer Substanz weitgehend unbestritten, notabene ebenso unbestritten wie das Prinzip der Gewaltenteilung.

Die direktdemokratische Struktur unseres Bundesstaates gebietet es denn auch, im Rahmen der Gewaltenteilung dem gesetzgebenden Organ oder, wenn Sie so wollen, dem Volk bzw. der dieses vertretenden Bundesversammlung vor allem im politischen Bereich eine entsprechende Vorzugsstellung einzuräumen. Der Souverän segnet nicht nur die Verfassung mit dem obligatorischen Referendum ab, er kann bekanntlich via fakultativen Referendum ebensodirekt auf die Bundesgesetzgebung einwirken. Gerade diese Rechte der direkten Mitwirkung des Volkes unterscheiden unser Land denn auch ganz wesentlich von den Nachbarstaaten. Insoweit ist der hier zu diskutierende Vorschlag für die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit auch nicht mit anderen Staaten vergleichbar, wo jedenfalls die Mitwirkungsrechte des Souveräns bedeutend weniger weit gehen.

Wer diese besonderen Mitwirkungsrechte des Souveräns anerkennt – und das sind wohl die allermeisten in diesem Saal –, muss meines Erachtens auch die begrenzte Prüfungsbefugnis des höchsten Gerichtes im Falle der Rechtsanwendung gemäss geltendem Recht respektieren. Eine Verschiebung der Gewichte – um es einmal etwas provokativ auszudrücken – in Richtung Justizstaat ist unter diesen Umständen nicht angezeigt. Dies gilt gerade auch in unserem Fall, wo wir im Zuge der Nachführung dazu übergegangen sind, die Verfassung relativ offen zu formulieren. Die Bundesgesetzgebung ist unter Berücksichtigung des Rechtes des fakultativen Referendums ein hochpolitischer Akt des Souveräns bzw. der Bundesversammlung – und nicht einer überhöhten Justiz.

Die vorgeschlagene Normenprüfungsbefugnis im konkreten Anwendungsfall rückt nun aber von diesem Grundsatz ab und verschiebt die Gewichte in Richtung Justiz. Auch wenn der Antrag der Mehrheit keine abstrakte Normenkontrolle beinhaltet und sich nur auf den konkreten Fall bezieht, werden dadurch die Befugnisse des Bundesgerichtes gewissermassen über jene des Souveräns gestellt. Dies ist besonders dann ganz problematisch, wenn der Souverän ein Bundesgesetz im Rahmen eines fakultativen Referendums nach einem harten Abstimmungskampf abgesehnet hat. Da hilft dann die Argumentation, dass das Bundesgericht nur den konkreten Fall zu beurteilen habe und von der abstrakten Normenkontrolle ausgeschlossen sei, wenig. In der Tat hat nämlich diese auf den konkreten Fall bezogene Normenkontrolle entsprechende Auswirkungen auf die Gesetzgebung des Souveräns und der Bundesversammlung – eine indirekte Wirkung, die aus politischer Optik jedenfalls fragwürdig ist. Oder wollen Sie in der praktischen Wirkung eine Abwertung der Gesetzgebungsbefugnis der Bundesversammlung bzw. des Souveräns stipulieren?

Dazu kommt noch ein praktisches Moment: Das Bundesgericht beklagt sich zu Recht über seine wachsende Arbeitslast. Es ist daher wenig sinnvoll, dem ohnehin schon überlasteten Bundesgericht einen weiteren – notabene sehr komplexen – Aufgabenbereich zuzuweisen, für dessen Begründung kein zwingendes Bedürfnis besteht. Selbst in der Botschaft des Bundesrates (S. 493) ist nachzulesen, dass zwar die heutige Ordnung angeblich nicht mehr zu überzeugen vermöge, dass diese aber offenbar nicht zwingend geändert werden müsse. Aus all diesen Gründen unterstütze ich den Antrag der Minderheit I (Jutzet), der die Bundesgesetze für das Bundesgericht als verbindlich erklärt und nur im Bereiche des massgebenden Völkerrechtes – analog der geltenden Praxis – eine Ausnahme vorsieht.

**Stamm Luzi (R, AG):** Ich erlaube mir, als «Einzelmaske» Ihre Zeit in Anspruch zu nehmen, weil ich der Meinung bin, dass

es sich hier um einen ausserordentlich wichtigen Punkt handelt. Ich möchte pointiert sagen: Nach dem EWR-Entscheid ist das einer der wichtigsten Entscheide, den ich in den letzten sechseinhalb Jahren hier miterlebt habe. Weshalb?

Unterschätzen Sie die Tragweite dieses Entscheides nicht, falls wir dem Bundesgericht, wie beantragt, die Verfassungsgerichts Kompetenzen geben würden. Ich habe mich letzte Woche ein bisschen geachtet: Am Montag besprachen wir das Scheidungsrecht. Ich erinnere beispielsweise an das Hineinpfeinden ins Existenzminimum, wo von Frau Kollegin Aeppli geltend gemacht wurde, die gewählte Lösung widerspreche der Bundesverfassung. Wir behandelten danach das Energiegesetz. Da hatten wir das Votum von Kollege Fischer-Seengen, der vor allem bei zwei Punkten sagte, sie seien verfassungswidrig. Unterschätzen Sie das nicht! Praktisch bei jedem Geschäft, welches wir behandeln, kann man bei entscheidenden Punkten argumentieren, sie seien verfassungswidrig. Unterschätzen Sie nicht, dass man sich praktisch jederzeit auf Artikel 4 der Bundesverfassung berufen kann.

Es ist mir schon klar: Viele Leute denken jetzt: Super! Das Gericht wird dann sagen, das AHV-Alter 65/65 soll gelten. Aber dummerweise hoffen andere: Hoffentlich kommt via Richter das AHV-Alter 62/62. Sie mögen denken, es sei an der Zeit, dass der Richter uns sagt, dass man den Macho ins Existenzminimum reinpfänden kann. Oder Sie mögen denken, es sei an der Zeit, dass man den Bergbauern beim Energiegesetz endlich von einem Juristen vorschreiben lasse, was jetzt gilt. Aber unterschätzen Sie die Gefahr nicht. Die Kompetenzen werden dem Parlament zu einem erstaunlich grossen Teil aus den Händen genommen.

Die Unterscheidung zwischen abstrakter und konkreter Überprüfung bringt letztendlich nichts. Was soll der Unterschied sein? Einen konkreten Fall finden Sie immer. Im Moment, in dem wir diese Regelung einführen, kann jedermann, der Steuern zahlt, sagen: Die Besteuerung einer Familie ist anders als die Besteuerung eines ledigen Paares; ich will eine Änderung. Jedermann kann eine Änderung betreffend Besteuerung des Eigenmietwertes usw. beantragen. Sobald wir einen Leitentscheid haben, werden selbstverständlich sämtliche Anpassungen sofort vorgenommen. Faktisch setzen Sie mit einem Entscheid die betreffende Gesetzesbestimmung sofort ausser Kraft.

Zwei letzte Bemerkungen: Herr Dettling hat es gesagt: Wir beklagten uns chronisch über die Überlastung der Gerichte, speziell des Bundesgerichtes. Haben Sie nicht die Illusion, dass wir mit einer Änderung plötzlich ein Gericht haben, das nicht mehr überlastet ist! Wenn wir diese kapitalen, wichtigen Fragen der Verfassungsgerichtsbarkeit noch zusätzlich ständig beim Bundesgericht haben, bei der erfahrungsgemäss langen Verfahrensdauer, dann «Guet Nacht am sächsi»!

Es wurde zu Recht gesagt, dass wir hier ein kapitaless, wichtiges Anliegen haben, dass wir die Justiz endlich revidieren. Es sind Missstände da, die sind gross. Das Grundkonzept, das von der Verwaltung aufgegleist worden ist, ist ausgezeichnet. Sabotieren Sie das Gesamtprojekt nicht, indem Sie eine Verfassungsgerichtsbarkeit einführen, die mehr als heikel ist!

Ich bitte Sie dringend, diese abzulehnen.

**Engler Rolf (C, AI),** Berichterstatter: Herr Jutzet hat namens der Minderheit I erwähnt, dass sich das heutige System bewährt habe. Ich möchte dem doch etwas entgegensetzen.

Wir haben eine enorme Zunahme von Normen, gerade auf Bundesebene. Wir haben bei dieser Zunahme von Bundesrecht das Problem, dass diese Normen aufgrund der EMRK zusehends mehr ausserhalb unseres Landes überprüft werden können. Das wollen wir zweifellos nicht. Wir haben eine Inkohärenz, indem das Bundesgericht kantonales Recht überprüfen kann; die Erfahrungen damit sind nicht so schlecht, wie uns das jetzt Herr Stamm Luzi vormachen wollte. Da haben wir recht gute Erfahrungen mit dem Bundesgericht.

Dieser unterschiedliche Rechtsschutz – ob nun Bundesrecht oder kantonales Recht angewendet wird – führt in vielen Fäl-

len zu stossenden Ergebnissen, und das nicht nur dort, wo der Bundesgesetzgeber, wie bei der AHV, bewusst gegen die Verfassung verstösst, sondern auch in anderen Bereichen. Ich erinnere an einen konkreten Fall, wo es um eine Witwerrente ging und das Bundesgericht feststellte, dass das Gleichheitsprinzip bei den kantonalen Pensionskassen für das Staatspersonal gelte, nicht aber für das Bundespersonal. Solche Inkohärenzen sind stossend und belegen auch, dass es neben den demokratischen Prinzipien eben auch den Rechtsschutz des einzelnen, des Bürgers, gibt und neben dem Rechtsschutz des einzelnen, neben dem Rechtsschutz für den Bürger, auch Rechte der Kantone. Wir als Bundesgesetzgeber verstossen zusehends mehr gegen die Kompetenzen der Kantone.

Wer nun nur das Prinzip der Demokratie in den Mund nimmt und die föderalistischen Nachteile dieses Systems verschweigt, macht eine einseitige Beurteilung und streut hier im Saal Verschiedenen Sand in die Augen.

Die Kommissionsmehrheit hat versucht, durch Einschränkungen die Verfassungsgerichtsbarkeit, die Normenkontrolle sehr gezielt und massvoll auszubauen. Wir beschränken uns bei den verfassungsmässigen Rechten und lehnen deshalb den Antrag der Minderheit II (Vallender) ab. Wir wollen ganz gezielt, dass organisatorische Normen, die den bundesstaatlichen Bereich betreffen, Verfahrensnormen, hier nicht einbezogen werden und daraufhin keine Überprüfung stattfindet. Wir wollen uns – wie das erwähnt wurde – auf den Katalog der Grundrechte in der neuen, nachgeführten Verfassung beschränken – eine klare Einschränkung.

Deshalb empfehle ich Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen und den Antrag der Minderheit II abzulehnen.

Eine Einschränkung haben wir beim Völkerrecht gemacht, indem nur direkt anwendbares Völkerrecht überprüft werden soll; eine weitere haben wir bei Absatz 3bis, wo wir die Schubert-Praxis bewusst aufnehmen und an Beispielen exemplarisch aufführen, wann das Bundesgericht sich eben Zurückhaltung auferlegen muss.

Herr Thür sagt nun, wir könnten diesen Absatz 3bis problemlos streichen, die Schubert-Praxis bleibe auch danach möglich. Das trifft natürlich zu; aber dann haben wir keine Garantie mehr, dass sich das Bundesgericht die Schubert-Praxis auch weiterhin auferlegt, und gerade dies möchten wir ja weiterhin haben. Auch diese Einschränkung haben wir auf uns genommen.

Zwar – das will ich nicht bestreiten – kann der Ausbau der Normenkontrolle zu einer gewissen Politisierung führen. Aber neben den Schranken, die wir uns auferlegt haben – ich erinnere an die konkrete Normenkontrolle statt einer abstrakten, an die Beschränkung der Rügegründe auf Grundrechte und nicht einmal auf verfassungsmässige Rechte, an die Festschreibung und Beibehaltung der Schubert-Praxis; weiter erinnere ich daran, dass als Kläger nur Private mit Ansprüchen und die Kantone auftreten können –, haben wir noch etwas anderes, das ich vor allem Herrn Dettling in Erinnerung rufen möchte: Wir haben einen demokratischen Entscheid auf Verfassungsebene, welcher dazu führt, dass wir die Normenkontrolle ausdehnen. Hier liegt der demokratische Entscheid. Hier wird dieser nicht geritzt, das muss doch in aller Klarheit gesagt werden.

Wenn man deshalb eine Abwägung zwischen dem «Dagegen» – der «Ritzung» der demokratischen Prinzipien, dem «Ausdehnen des Politischen» beim Bundesgericht – und dem «Dafür» – einer Festigung des Föderalismus, dem Recht der Kantone, an ihren Zuständigkeiten festhalten zu können, sowie einem vermehrten Rechtsschutz des einzelnen – vornimmt, ist die Schlussfolgerung klar: Wir haben einen massvollen Weg beschritten!

Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen und die Anträge der Minderheiten abzulehnen.

**Pelli Fulvio** (R, TI), rapporteur: L'article 113 de l'actuelle Constitution fédérale prévoit que le Tribunal fédéral doit dans tous les cas appliquer «les lois votées par l'Assemblée fédérale et les arrêtés de cette assemblée qui ont une portée générale». Cela signifie que le Tribunal fédéral n'a pas le droit

de déclarer une norme prévue par une loi fédérale contraire à la constitution. Mais comme le Tribunal fédéral «se conformera également aux traités que l'Assemblée fédérale aura ratifiés», il a le droit de déclarer la même norme, si tel est le cas, contraire aux traités internationaux. Un paradoxe qui, selon le Conseil fédéral, le Conseil des Etats, la majorité et la minorité II de la commission, doit disparaître. La commission a décidé cela par 18 voix contre 7.

Mais ce n'est pas seulement à cause de l'existence de ce paradoxe que la majorité de la commission, la minorité II, le Conseil fédéral et le Conseil des Etats veulent introduire un contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales, c'est aussi pour mieux garantir les droits fondamentaux ou les droits constitutionnels – on verra la différence après – des citoyens et des citoyens de ce pays, qui pourraient être mis en question par des règles législatives voulues par notre assemblée, par le Conseil fédéral ou par leur application. Et encore pour des raisons de nature fédéraliste, il ne semble pas correct de permettre au Tribunal fédéral de déclarer contraires à la Constitution fédérale des normes prévues par des lois cantonales, mais non par des lois fédérales. Il est en effet bien vrai que quand notre Parlement examine une loi fédérale, il tend, tout comme le législateur cantonal, un tout petit peu à oublier de contrôler si elle est conforme à la constitution ou mieux, peut-être, il essaie de le contrôler mais il n'y arrive pas toujours. Les implications politiques peuvent parfois le déterminer à sous-évaluer la question.

Tout le monde est d'accord sur le fait que le contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales ne doit pouvoir être effectué que lors de l'application de la loi même. La possibilité de recourir directement contre une loi, l'«abstrakte Normenkontrolle», n'est donc pas prévue.

La minorité I, multicolore, de la commission, conduite paradoxalement par M. Jutzet qui nous a dit que cette réforme manque de courage, et qui manque, lui, de courage en ce moment, n'accepte pas l'introduction du contrôle des normes législatives fédérales. Elle prétend qu'il serait mieux d'en rester à la situation actuelle qui a fait ses preuves et qui empêche le Tribunal fédéral d'introduire des critères politiques dans son travail jurisprudentiel.

A côté de cette peur de politisation des décisions du Tribunal fédéral, les opposants expriment aussi une perplexité liée au fait que le Tribunal fédéral serait en mesure, grâce au droit de contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales, d'annuler également des normes voulues et votées par le peuple. Mais cet argument ne semble pas convaincre, car la constitution est, elle aussi, toujours votée par le peuple, ce qui confère au travail du Tribunal fédéral un caractère légitime de contrôle de cohérence.

Personnellement, je ressens cette opposition au contrôle des normes comme une défense corporatiste du Parlement. On parle de politisation du Tribunal fédéral, mais en réalité c'est nous qui ne voulons pas qu'on contrôle si nous respectons la constitution.

En commission, nous nous sommes battus autour de la différence qu'il y a entre l'expression «droits fondamentaux» et l'expression «droits constitutionnels». La différence est subtile, comme les différences que fait Mme Sandoz. Les droits constitutionnels sont les droits que l'on trouve dans tous les articles de la constitution. Les droits fondamentaux sont uniquement ceux prévus aux articles 6 à 32. La majorité de la commission préfère limiter aux articles 6 à 32 le droit du Tribunal fédéral d'examiner la compatibilité des lois avec lesdits articles. Ça peut poser quelques problèmes, car on peut se demander si, en admettant la limitation aux droits fondamentaux, on pourrait empêcher les cantons de faire valoir en justice la violation de leurs droits. En tout cas, c'est la décision prise, par 14 voix contre 13, par la commission.

Reste l'alinéa 3bis voulu par la commission, par 16 voix contre 14. Il prévoit une importante limitation du droit du Tribunal fédéral prévu à l'alinéa 3 qui permet d'annuler, s'il le juge opportun, l'acte de l'autorité contre lequel le recours a été introduit et qui évidemment a été admis. Dans le cas d'une violation du droit constitutionnel, l'acte ne pourrait pas être annulé si l'admission du recours impliquait une transformation im-

portante de la législation. On peut citer à titre d'exemple le cas de l'âge indiqué dans la loi sur l'AVS qu'on a changé il y a deux ans. Il est clair qu'il n'appartient pas au Tribunal fédéral de décider si la disparité de traitement dû au fait que les femmes peuvent recevoir l'AVS à 62 ans et les hommes seulement à 65 doit être éliminée par une égalité de l'âge de la retraite 62/62, 63/63, 64/64 ou encore 65/65. Cet exemple montre que le problème du contrôle des normes fédérales ne doit pas être sous-estimé.

Dans le cas où la loi fédérale devrait violer des traités internationaux, la limitation devrait intervenir si l'Etat étranger ne garantit pas la réciprocité ou si le législateur a sciemment admis qu'il y a violation du droit international.

Cette dernière norme représente une tentative de codifier une jurisprudence du Tribunal fédéral qui existe déjà, que l'on appelle «Schubert-Praxis», non en l'honneur du compositeur, mais du nom d'un malheureux citoyen autrichien qui a dû expérimenter à ses dépens l'application rigide, par les autorités administratives du canton du Tessin, de la loi alors dite «Furgler» je crois, que vous, nos patrons suisses allemands, nous imposez d'appliquer contre nos intérêts.

Comme je vous l'ai dit, la commission, par 16 voix contre 14, a approuvé cet alinéa 3bis. Mais le Conseil des Etats ne l'a pas introduit. S'il a probablement admis que la disposition prévue par la lettre b de cet alinéa 3bis est raisonnable – en ce sens, je ne comprends pas la proposition Grendelmeier –, tel a pu ne pas être le cas pour les deux lettres a et c. La lettre a, qui se réfère au problème de la réciprocité, ne tient pas compte du fait que les traités internationaux sont toujours plutôt des accords à caractère multilatéral, ce qui rend très problématique de définir quand la réciprocité n'est pas donnée. La lettre c, qui voudrait voir codifier la «Schubert-Praxis», transformerait une réserve appliquée par les tribunaux en une règle constitutionnelle.

Le Conseil des Etats s'est sûrement posé la question de la crédibilité dont pourrait encore jouir la Suisse après avoir déclaré dans sa constitution que l'application de chaque accord qu'elle doit signer est en tout cas subordonnée à la volonté de son propre Parlement. Personnellement, je ne voterai pas cette proposition de la majorité de la commission.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es stehen hier zwei Fragen an: erstens die Grundsatzfrage, ob wir jetzt auf der Stufe des Bundes die Verfassungsgerichtsbarkeit ermöglichen wollen, und zweitens, welches Modell das geeignete ist.

Ich beginne mit der Frage des Modells:

1. Ich glaube, wir sind uns einig, dass in unserem politischen System nur das Modell der konkreten Normenkontrolle in Frage kommt. Das heisst, das Bundesgericht soll Bundesgesetze nur im konkreten Anwendungsfall auf ihre Übereinstimmung mit den verfassungsmässigen Rechten und mit dem Völkerrecht überprüfen können. Eine abstrakte oder eine präventive Normenkontrolle – wie sie das Ausland kennt, vor allem Frankreich oder Deutschland – kommt für uns nicht in Frage, denn bei der abstrakten Normenkontrolle gilt natürlich auch der Einwand, dass das nur eine Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln sei. Wenn beispielsweise in Deutschland ein Abtreibungsgesetz ergeht und das Gesetz dann, bevor es irgendwie angewendet wird, ans Bundesverfassungsgericht weitergetragen wird, haben natürlich auch die Bürgerinnen und Bürger das Gefühl, hier werde die gleiche Frage von zwei unterschiedlichen Instanzen behandelt. Ganz anders dagegen ist das bei einer konkreten Normenkontrolle. Da wechselt der Blickwinkel natürlich total, denn es geht ja nicht um die Fortsetzung des politischen Prozesses. Der Blickwinkel wechselt, weg vom politischen Gesetzgebungsprozess hin zum Schutz des einzelnen Bürgers, der in einem konkreten Fall geltend machen kann, dass der Bundesgesetzgeber mit einem Gesetz in seine geschützten Rechtspositionen eingegriffen hat.

2. Zuständig für die Normenkontrolle soll allein das Bundesgericht sein. Wir wollen kein übergeordnetes Bundesverfassungsgericht, wie das beispielsweise in Deutschland der Fall ist. Schliesslich ist für die Ausgestaltung des Modells ganz entscheidend, dass der Verfassungstext in Absatz 3 genü-

gend Flexibilität zulässt; nur so kann dem Bundesgericht ermöglicht werden, die adäquate Rechtsfolge zu statuieren. Das Bundesgericht wird daher künftig in manchen Fällen nur sogenannte Appellurteile erlassen. Es wird beispielsweise feststellen, dass ein Steuergesetz nicht mit der Verfassung übereinstimmt, dass es aber Sache des Gesetzgebers ist, innert vernünftiger Frist ein neues, verfassungskonformes Steuergesetz zu präsentieren. All dies sind die Vorteile des vom Bundesrat vorgeschlagenen Modells.

Was die Formulierungen anbelangt, bin ich daher nach wie vor der Meinung, dass denjenigen des Bundesrates und des Ständerates grundsätzlich der Vorzug zukommt; aber das werden wir ja dann im Rahmen des Differenzbereinigerverfahrens im einzelnen erwägen. Ich möchte hier nur schon feststellen, dass beispielsweise der Antrag der Minderheit II (Vallender) eigentlich eine juristische Selbstverständlichkeit darstellt. Denn wenn nur eine konkrete Normenkontrolle möglich ist, ist auch klar, dass man sich nur dann aufs Völkerrecht berufen kann, wenn durch das Völkerrecht individuelle Rechtspositionen geschützt werden. Frau Vallender macht hier einfach etwas explizit, was sich schon aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen ergibt.

Zur wichtigen Grundsatzfrage der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit: Der Bundesrat schlägt Ihnen diese aus vier Gründen vor:

1. Wir müssen und dürfen doch heute feststellen, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen seit 1874 ein ganz grosser, entscheidender Gewinn für dieses Land war. Hätten wir gegenüber den kantonalen Erlassen die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht gekannt, dann wäre die Schweiz nicht dieses freiheitliche Land, das sie heute ist.

Ich erinnere Sie an die Handels- und Gewerbefreiheit; die Schweiz hätte die Grundidee, im ganzen Land einen einheitlichen Binnenmarkt zu realisieren, in welchem das Prinzip der Wirtschaftsfreiheit gilt, nie erreicht, wenn nicht einzelne betroffene Bürgerinnen und Bürger die Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit durch die Kantone vor dem Bundesgericht hätten anfechten können.

Es gibt da eine Vielzahl bundesgerichtlicher Entscheide. Es gab Kantone, welche die Ausübung des Coiffeurberufs verboten wollten, ausser jemand habe einen Fähigkeitsausweis. Auch Herr Duttweiler hätte ja nie eine Chance gehabt, in diesem Land mit seinen bekannten Lastwagen mehr Wettbewerb in die Detailbranche hineinzubringen, wenn nicht die Möglichkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen bestanden hätte.

Wo stünden wir denn heute in bezug auf die Versammlungsfreiheit, auf die persönliche Freiheit, auf die Religionsfreiheit, wenn wir diese Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen nicht gehabt hätten?

2. Daher ist es doch nichts anderes als eine Nutzenanwendung, dass wir sagen: Beim Bund, wo wir diesbezüglich eine schwerwiegende Lücke im Rechtsschutz haben, ist es das Gebot der Stunde, dass wir zum Schutz unserer Bürgerinnen und Bürger die Verfassungsgerichtsbarkeit nun ebenfalls einführen, denn – die Berichterstatter haben es gesagt – das Gefahrenpotential für die Freiheitsrechte der Bürger ist heute durch den Bundesgesetzgeber schon rein quantitativ bedeutend grösser als durch die Kantone. Im letzten Jahrhundert war das anders. Im letzten Jahrhundert hatten die Kantone das Sagen. In der Zwischenzeit haben wir die Verfassung 140mal geändert, und fast jedes Mal haben wir neue Bundeskompetenzen geschaffen. Wenn es uns mit dem Schutz der Freiheitsrechte unserer Bürgerinnen und Bürger aber ernst ist, müssen wir jetzt den Mut haben, hier diese gewichtige Rechtsschutzlücke zu schliessen.

3. Ein weiterer Grund ist die Entwicklung aufgrund der EMRK. Es kann doch nicht befriedigen, dass wir als Bürgerinnen und Bürger ein Bundesgesetz wegen Verletzung der EMRK in Strassburg anfechten können, dass wir aber dann, wenn dieses gleiche Bundesgesetz ein verfassungsmässiges Recht unserer eigenen Bundesverfassung verletzt – diese Rechte stimmen ja weitestgehend überein –, nichts tun können. Das ist doch auch eine klare Herabminderung unserer eigenen Verfassung. Wir reihen also die EMRK im Be-

reich, wo die Freiheitsrechte in der EMRK und in unserer Verfassung deckungsgleich sind, viel, viel höher ein. Da muss man sich dann nicht wundern, dass die eigene Verfassung im Bewusstsein unseres Volkes keinen hohen Stellenwert mehr hat und die EMRK im Bewusstsein unseres eigenen Volkes viel mehr gilt als die eigene Verfassung. Derartige Widersprüche können wir doch nicht ins nächste Jahrhundert hinübernehmen!

4. Es ist auch ein föderalistisches Anliegen, dass wir die Verfassungsgerichtsbarkeit einführen. Es geht doch nicht an, dass wir uns vom Bund her das Recht herausnehmen, Kompetenzüberschreitungen der Kantone anzufechten – das können wir –, die Kantone umgekehrt aber keinerlei Möglichkeiten haben, gegen den Bund vorzugehen, wenn der Bund in die Kompetenzen der Kantone eingreift. Das ist kein gutes Verständnis eines föderalen Staates.

Das sind die vier Gründe, weshalb der Bundesrat überzeugt ist, dass es ein Gebot der Stunde ist, diese konkrete Normenkontrolle jetzt einzuführen.

Die Einwände, die dagegen vorgebracht werden, schlagen nicht durch. Man bringt den Einwand der Verpolitisierung der Justiz. Ich sagte schon, ich hätte dafür volles Verständnis, wenn wir eine abstrakte Normenkontrolle einführen wollten. Aber wir führen nur eine konkrete Normenkontrolle ein. Wenn Bürgerinnen und Bürger in einer konkreten persönlichen Situation zur Überzeugung kommen, dass der Bundesgesetzgeber zu Unrecht in ihre Rechtspositionen eingreift, muss man doch nicht von einer Verpolitisierung der Justiz sprechen.

Ich muss Ihnen offen sagen: Wenn ich das Demokratieargument höre, habe ich den Eindruck, Sie verteidigen eigene Positionen, aber nicht die Rechtsstellung der Bürgerinnen und Bürger. Aus historischer Sicht ist folgendes interessant: Als man sich damals gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber dem Bund entschied, spielte nicht etwa das Demokratieargument eine Rolle, sondern man wollte schon damals die Bundesversammlung und den Bundesrat aus der Rechtskontrolle heraushalten. Das lässt sich heute angesichts der umfassenden Bundeskompetenzen einfach nicht mehr verteidigen.

Wenn Sie nicht nur Ihre eigene Position als Parlamentarier vertreten, sondern wirklich als Vertreter der Bürgerinnen und Bürger da sind, müssen Sie hier zustimmen. Sie sind das unseren Bürgerinnen und Bürgern schuldig. Diese haben sich nämlich im Rahmen der Vernehmlassung zu über 80 Prozent für die Verfassungsgerichtsbarkeit ausgesprochen.

#### Abstimmung – Vote

**Präsidentin:** Der Eventualantrag Grendelmeier entfällt aufgrund der Behandlung von Artikel 176.

#### Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	75 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	47 Stimmen

#### Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	105 Stimmen
Für den Antrag Grendelmeier	10 Stimmen

#### Dritte Eventualabstimmung – Troisième vote préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	73 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III	50 Stimmen

#### Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit I	87 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	39 Stimmen

#### Art. 178a

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

#### Antrag Gross Jost

##### Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Abs. 2

Es kann den Zugang für bestimmte Sachgebiete sowie für geldwerte Zivil- und Verwaltungsrechtsstreitigkeiten von geringer Tragweite einschränken, sofern sich keine Frage von grundsätzlicher Bedeutung stellt.

##### Abs. 3

Vorbehalten bleibt die Vorlage durch das letztinstanzliche zuständige Gericht bei Zweifeln über die Auslegung von Bundesrecht und Völkerrecht sowie bei Zweifeln über die Vereinbarkeit von Bundesgesetzen mit der Bundesverfassung oder dem Völkerrecht.

##### Abs. 4

Das Gesetz kann für offenkundig unbegründete oder aussichtslose Rechtsmittel ein einfaches und schnelles Verfahren der Abweisung vorsehen.

#### Antrag Schmid Samuel

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Proposition Gross Jost

##### Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### Al. 2

Elle peut en restreindre l'accès dans des domaines déterminés, ainsi que pour des litiges financiers relevant du droit civil ou administratif et dont la portée est restreinte, pour autant qu'aucune question d'importance fondamentale ne se pose.

##### Al. 3

L'avis préjudiciel demandé par le tribunal compétent de dernière instance en cas de doute sur l'interprétation du droit fédéral ou du droit international ainsi que sur la conformité de lois fédérales à la constitution ou au droit international est cependant réservé.

##### Al. 4

Pour les recours manifestement infondés, ou dont les chances d'aboutir sont inexistantes, la loi peut prévoir une procédure simple et rapide de rejet du recours.

#### Proposition Schmid Samuel

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Gross Jost (S, TG):** Dieser Artikel ist aus Sicht der SP-Fraktion der Schicksalsartikel der ganzen Justizreform. Unsere Fraktion stimmt keiner Lösung zu, welche die Rechtsschutzfunktion des Bundesgerichtes in Frage stellt. Sie befindet sich dabei in guter Gesellschaft von Staatsrechtlern wie Andreas Auer, Jean-François Aubert und Alfred Kölz.

Die Diskussion über den Verfassungsartikel wird durch den Expertenbericht zur Revision des OG belastet. Dort wird die massive Erhöhung der Streitwertgrenze auf bis zu 100 000 Franken diskutiert, dies ohne Ausnahmen für sozial heikle Sachbereiche wie das Miet- und Arbeitsrecht oder das Sozialversicherungsrecht vorzusehen.

Unter der Ausschlussklausel – «Fragen von grundsätzlicher Bedeutung» – werden im Expertenbericht z. B. Beschwerden ausgeschlossen, die mit der amtlich veröffentlichten Rechtsprechung des Bundesgerichtes nicht übereinstimmen. Das Bundesgericht entscheidet dann, ob es einen Anlass sieht, die eigene Praxis zu überprüfen. Die publizierte Rechtsprechung des Bundesgerichtes soll also im Normalfall als Sperre für den Zugang zum Bundesgericht dienen. Kölz hält dazu zusammenfassend fest: «Die Zugangsregel gemäss dieser Revision macht die Hauptzwecke der Bundesgerichtsbarkeit, nämlich den Rechtsschutz und die Rechtseinheit, teilweise obsolet.»

Nun wird man einwenden, dass der Ständerat in der Zwischenzeit seine harte Fassung gemildert hat. Das Gesetz soll nun im wesentlichen die Zugangsschranken definieren. Diese Kompromisslösung in Ehren, das Entgegenkommen gegenüber den Bedenken des Nationalrates soll hier nicht geringgeschätzt werden. Aber noch immer droht eine restriktive Gesetzgebung, sobald dieser verhältnismässig moderate und harmlose Verfassungsartikel die Hürde von Volks- und Ständemehr passiert hat. Trotzdem, ich habe mir die Mühe genommen, meinen ursprünglichen Minderheitsantrag

dem ständerätlichen Kompromiss anzunähern. Ich verweise auf Absatz 2, dem zufolge eine Einschränkung des Zuganges bei Geldwerten, Zivil- und Verwaltungsrechtsstreitigkeiten möglich sein soll, sofern sich keine Frage von grundsätzlicher Bedeutung stellt.

Der von meiner Fraktion unterstützte Einzelantrag, der an die Stelle des Minderheitsantrages tritt, ist somit ein Schritt in die Richtung, mit dem Ständerat eine Lösung zu finden.

Pièce de résistance ist aber Absatz 4: Die Mehrheit will inskünftig den Zugang für Streitigkeiten von untergeordneter Tragweite und offenkundig unbegründete oder aussichtslose Beschwerden ausschliessen – wörtlich: ausschliessen! Ausschliessen heisst im Klartext: Die Annahme oder Behandlung solcher Beschwerden liegt im Ermessen des Bundesgerichtes, eine Art Annahme- oder Vorprüfungsverfahren – oder man könnte pointiert sagen: eine Art Selbstbedienungsladen, in dem sich das Bundesgericht die Fälle von grundsätzlicher Bedeutung selber auswählt. Eine Begründung für das Nicht-an-die-Hand-Nehmen kann der Rechtsuchende nicht erwarten. Für die Behandlung offensichtlich unbegründeter Rechtsmittel ist im geltenden Recht – in Artikel 36a OG – ein vereinfachtes, ein summarisches Verfahren vorgesehen. Immer aber hat der Rechtsuchende Anspruch auf ein Urteil mit minimaler Begründung. Das entspricht auch der verfassungsrechtlichen Begründungspflicht nach Artikel 4 der Bundesverfassung. Jean-François Aubert, das ehemalige «juristische Gewissen» des Ständerates, hat ausdrücklich verlangt, dass auch in diesen Fällen ein «examen sommaire» stattzufinden habe. Das setzt aber eine minimale Begründung voraus; nur das ist rechtsstaatlich haltbar.

Die Kompromissformel des Ständerates, übereinstimmend mit dem Einzelantrag Schmid Samuel, vermeidet die extreme Konsequenz des Antrages der Mehrheit; sie genügt aber nicht.

Ich bitte Sie deshalb, meinen Antrag zu unterstützen.

**Schmid Samuel (V, BE):** Nachdem absehbar war, dass sich hier zwischen den Kammern in einer nicht unwesentlichen Frage offensichtlich Differenzen ergeben werden, hat sich ein Vermittlungsausschuss zusammengesetzt, in dem – mindestens nach meiner Information – auch Exponenten der Sozialdemokraten waren. Dieser soll sich dann – mindestens mehrheitlich – zum neuen Antrag der ständerätlichen Kommission durchgerungen haben. Weil dieser Antrag dann in der Verfassungskommission unseres Rates nicht speziell diskutiert wurde, habe ich mir erlaubt, diese Version als Einzelantrag zu stellen. Ich bitte Sie nun, diese Vermittlungsbe mühung zu studieren und ihr auch zuzustimmen.

Die Frage ist, wieweit die Zulassung zum Bundesgericht garantiert sein soll bzw. nicht. Es ist eine der Zielsetzungen der Revision überhaupt – das haben unbestrittenermassen in der Eintretensdebatte alle Referentinnen und Referenten gesagt –, dass das Bundesgericht entlastet werden soll. Schliesslich ist festzustellen, dass beim Bundesgericht Fälle vorgetragen werden, die von unterschiedlicher rechtlicher Bedeutung sind.

Die ständerätliche Fassung garantiert nun in Absatz 1bis den Zugang zum Bundesgericht; das ist einmal garantiert und grundsätzlich gewährleistet.

In Absatz 2bis wird dann gesagt, dass das Gesetz für Streitigkeiten, die keine «Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung» aufwerfen, besondere Zulassungsvoraussetzungen vorsehen könne. Der Antrag der ständerätlichen Kommission geht also vom Konzept der «Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung» aus und formuliert diesen Grundsatz aber negativ, d. h., dass nur dort, wo keine Fälle von grundsätzlicher Bedeutung vorliegen, der Gesetzgeber Einschränkungen vorsehen kann. Im Zweifelsfall spricht sich also die Vorlage für die Zulassung aus. Auch in diesem Punkt kommt man dem Grundsatz der Zulassungsgarantie entgegen. Damit sind nach meinem Dafürhalten alle Optionen auf der Ebene des Bundesgesetzes offen, und man könnte dort einen mehrheitsfähigen Kompromiss ausdiskutieren und verabschieden. Der Gesetzgeber wird drei Möglichkeiten haben, um solche Fälle zu bearbeiten. Er kann ein besonderes Verfahren vor-

sehen, wie das bereits heute in Artikel 36a des Bundesrechtspflegegesetzes vorgesehen ist, oder er kann diese Fälle auf Gesetzesebene wie Nichteintretensfälle regeln, entweder mit einer Kann-Formulierung oder eben strikter. Die dritte Variante ist die Abweisung solcher Fälle mit entsprechender Begründung.

Die hier zur Streichung beantragten Absätze sind in anderen Artikeln bereits untergebracht. Aus diesen Gründen könnte man darauf verzichten.

Ich bitte Sie, sich in dieser heiklen Frage auf den Kompromiss einzulassen und meinem Antrag zuzustimmen. Es wird im Zusammenhang mit den anderen Artikeln ohnehin nochmals zu Differenzbereinigungen kommen; aber in der Frage der Zulassung scheint mir eigentlich eine für alle Teile valable Lösung vorzuliegen. Ich bitte um Zustimmung.

**Präsident:** Ich teile Ihnen mit, dass die FDP-Fraktion bei Artikel 178a die Mehrheit unterstützt. Die SVP-Fraktion unterstützt den Einzelantrag Schmid Samuel.

**Jutzet Erwin (S, FR):** Wenn es bei Artikel 178 um das Kernstück dieser Reform ging, so geht es bei Artikel 178a um den Stein des Anstosses. Es geht um die Frage, ob wir den Zugang zum Bundesgericht verengen oder ob wir die Türe weiterhin offen lassen wollen – nicht sperrangelweit offen, aber immerhin offen.

Es wurde heute viel von der Belastung des Bundesgerichtes gesprochen. Ich bin einverstanden, das Bundesgericht ist überlastet, vor allem wenn ich an Luzern denke. Aber lesen Sie einmal die Geschäftsberichte der letzten zwanzig Jahre des Bundesgerichtes; da kommt immer das gleiche Lied – ich möchte fast sagen refrainartig – von der Überlastung. Unterdessen haben wir beim Bundesgericht das Personal aufgestockt; wir haben jedem Richter persönliche Mitarbeiter gegeben; wir haben ein phantastisches Informationssystem eingeführt, das Bradec-System; wir haben das OG revidiert und dort summarische Abweisungsbegründungen vorgesehen.

Das Bundesgericht leistet gute, seriöse Arbeit. Ich war selber dort vier Jahre als Schreiber und später als Ersatzrichter tätig. Manchmal hat man das Gefühl, es werde schon ein bisschen viel Aufwand getrieben. Es werden sehr lange Urteilsbegründungen gemacht, wo man vielleicht einen Dass-Entscheid erlassen könnte. Es gibt auch ein paar wenige vielleicht zuwenig effiziente und arbeitsame Richter. Da müsste eventuell eine Effizienzkontrolle einsetzen.

Das Vorgehen des Bundesrates ist verständlich; es ist verständlich aus der Sicht des Bundesgerichtes. Dieses möchte sich insbesondere von den weniger interessanten Alltagsfällen, von den langweiligen Fällen, lösen – z. B. Scheidungen, Führerausweiszug usw. – und sich vermehrt anderen Aufgaben, der Rechtsvereinheitlichung, der Rechtsfortbildung, widmen können. Das ist verständlich.

Aber wie sieht das aus der Sicht des Rechtsuchenden aus? Dieser hat nicht die gleiche Optik. Er sieht seinen Einzelfall und will in seinem Fall Gerechtigkeit haben. Er hält ein kantonales Urteil beispielsweise für einschneidend, für ein Unrecht, und möchte ausserhalb des Kantons einen eidgenössischen Richter anrufen können. Dort sagt man ihm: Ihr Fall ist zuwenig interessant, er ist nicht von grundlegender Bedeutung, er ist von untergeordneter Tragweite und sowieso völlig unbegründet und aussichtslos; wir treten deshalb gar nicht auf Ihren Fall ein, wir befassen uns gar nicht mit Ihrem Fall. Das geht nicht, das geht wirklich nicht! Wenn ein Fall schon offensichtlich aussichtslos und unbegründet ist, dann kann man ja in ein paar Sätzen sagen, warum denn dieser Fall so unbegründet ist, man kann auf die Rechtsprechung verweisen, auf die zutreffende Begründung im angefochtenen Entscheid, oder sagen, dass im Rechtsmittel nichts Neues gesagt wird. Es ist grundlegend verschieden, wenn gesagt wird: Wir haben geprüft, und aus diesen Gründen weisen wir ab, als wenn gesagt wird: Ihr Fall ist nicht einmal prüfenswert, wir treten nicht darauf ein.

Zu den Begriffen: Man spricht von «untergeordneter Tragweite». Was heisst das? Der Bundesrat sah in seiner Fassung noch vor, von «grundlegender Bedeutung» und von



«schwerwiegenden Folgen» zu sprechen. Der Ständerat formuliert es nun negativ, und meines Erachtens kommt das auf das gleiche heraus. Man kann es drehen und wenden, wie man will, es geht hier um unbestimmte Begriffe, die unbefriedigend sind, die dem Bundesgericht einen sehr grossen Ermessensspielraum geben werden zu sagen, ob es einen Fall überhaupt annehmen will oder nicht. Die bundesrätliche Fassung sah wenigstens noch den Ausdruck «schwerwiegende Folgen» vor. Da denke ich beispielsweise an das Versicherungsgericht in Luzern; im Falle einer Invalidenrente, einer Eingliederungsmassnahme müsste man dann sagen, dass dies sicher schwerwiegende Folgen für den Versicherten habe, und eintreten. Die Mehrheitsfassung hat nun diesen Ausdruck gestrichen.

Ich hätte gerne noch zum Antrag Gross Jost gesprochen, um Ihnen beliebt zu machen, ihn anzunehmen. Aber leider hat die rote Lampe aufgeleuchtet, so dass ich Sie bitten muss – im Namen der SP-Fraktion, die in diesem Artikel den Schicksalsartikel sieht –, dem Antrag Gross Jost zuzustimmen.

**Keller Rudolf (D, BL):** Für die demokratische Fraktion zählt der Zugang zum Bundesgericht zu den wichtigsten demokratischen Grundrechten, welche Rechtsuchende haben. Darum ist der Zugang auch so weitgehend wie möglich zu gewährleisten. Wir stimmen deshalb dem Antrag Gross Jost zu, welcher bei Streitigkeiten von eher untergeordneter Bedeutung oder offenkundig unbegründeten Beschwerden den Zugang zum Bundesgericht nicht so drastisch einschränken will wie die Kommissionsmehrheit. Damit würdigen wir auch das klare Resultat einer eidgenössischen Volksabstimmung, anlässlich derer sich eine Mehrheit des Volkes gegen zu rigorose Zulassungsbeschränkungen zum Bundesgericht gewehrt hat. Bereits die beachtliche grosse Minderheit II wollte dem Bundesgericht auf gesetzlicher Ebene nur die Einschränkung von Zulassungen ermöglichen und – wie sich das gehört – ein zwar kurzes, aber ordentliches Verfahren dazu vorsehen.

Die Kommissionsmehrheit will demgegenüber kurz und bündig die Abweisung von sogenannten unbegründeten und untergeordneten Streitigkeiten vorsehen. Sie will also im Schnellzugstempo, womöglich nur durch eine Person, entscheiden lassen, ob eine solche Beschwerde zugelassen wird oder nicht. Dies verletzt unseres Erachtens die minimalsten Anstandsregeln und fördert zudem auch nicht eben das Vertrauen in unsere Gerichtsbarkeit. Selbstverständlich sind darum bei verfassungsrechtlich vorgesehenen Zulassungsbeschränkungen auf gesetzlicher Ebene Annahmeverfahren mit bestimmten Kriterien zu formulieren. Wenn diese Erheblichkeitserklärung von Streifällen durch zu enge Grenzen beschränkt wird, wird man aber ein solches Gesetz vor dem Volk mit Recht nie durchbringen. Dann werden Sie ein zweites Mal Schiffbruch erleiden.

Deshalb sollten wir hier jetzt tolerant sein und keine zu enge Verfassungsformulierung wählen. Die Schweizer Demokraten und die Lega dei Ticinesi wollen explizit nicht, dass der Eindruck entsteht oder es Tatsache wird, dass der Zugang zum obersten Gericht unseres Landes nicht mehr möglich ist. Wir bestreiten aber nicht, dass die Streitwertgrenze von momentan 8000 Franken etwas angehoben werden sollte, allerdings sehr moderat und nicht etwa auf 50 000 Franken, wie es auch schon gefordert worden ist. Darüber wird dann eben auch auf Gesetzesebene zu befinden sein. Wenn wir hier bei unserem Entscheid eine enge Route fahren, dann wird das auch auf die Streitwertgrenze einen entsprechenden Einfluss haben.

Ich bitte Sie, hier etwas grosszügiger gemäss Volksentscheid zu entscheiden und den Antrag der Gross Jost zu unterstützen. Den Antrag Schmid Samuel lehnen wir ab. Wir nehmen an, dass das Resultat schlussendlich ohnehin irgendwo zwischen dem Antrag Gross Jost und dem Antrag Schmid Samuel liegen wird; wenn man die Verhandlungen des Ständerates aufmerksam verfolgt hat, hat man diesen Eindruck.

**Thür Hanspeter (G, AG):** Ich habe ja bereits in der Eintretensdebatte darauf hingewiesen, dass auch für uns diese Zu-

gangsbeschränkung eine Pièce de résistance sein wird. Wir gehen davon aus, dass es zu einer bedeutenden Änderung unseres schweizerischen Justizsystems führen würde, wenn die Fassung der Mehrheit, aber auch jene des Ständerates beschlossen würde. In den Eintretensvoten wurde ja bereits darauf hingewiesen. Es geht darum, vom Bundesgericht als ordentlicher Rechtsmittelinstanz Abschied zu nehmen. Das ist ein sehr zentraler Eingriff ins Justizsystem.

Ich möchte mich nicht mehr zum Grundsätzlichen äussern, sondern mich dem Antrag Schmid Samuel zuwenden. Herr Schmid Samuel hat ja darauf hingewiesen, dass er Ihnen mit seinem Antrag Zustimmung zum Beschluss des Ständerates beliebt machen wolle. Er hat ausgeführt, dass es sich dabei um einen Vermittlungsantrag handle, der zwischen National- und Ständeräten ausgehandelt worden sei. Ich muss einfach darauf hinweisen – Herr Schmid hat dies zu Recht gesagt –, dass dieser Antrag in unserer Kommission nicht diskutiert worden ist.

Ich möchte Sie auf ein formelles Problem hinweisen: Wir behandeln diese Vorlage in einem Schnellzugsverfahren, indem sich beide Räte parallel mit der Vorlage befassen. Wenn Sie dem Antrag Schmid Samuel zustimmen, heisst das, dass wir in diesem Punkt keine Differenz mehr haben. Das heisst weiter, dass sich Ihre Kommission nie mit dieser Frage im Detail hat auseinandersetzen können. Das ist vom Verfahren her völlig unmöglich. Ich bitte Sie dringend, dies zu berücksichtigen.

Ich habe nicht nur diese formellen Einwände; ich erhebe sie deshalb, weil ich auch materielle Bedenken habe: Es geht bei diesem Antrag überhaupt nicht um einen Kompromiss. Nach meiner heutigen Einschätzung ist es so, dass der Beschluss des Ständerates schlechter ist als das, was Ihnen die Mehrheit der Kommission beantragt. Wenn der Beschluss des Ständerates durchkommt – mindestens so, wie ich ihn heute verstehe; möglicherweise gibt es nach einer ausführlichen Diskussion in den Kommissionen eine andere Sichtweise –, wenn Sie in der Verfassung dem Gesetzgeber die Kompetenz geben, für Streitigkeiten, die keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung aufwerfen, Zugangsbeschränkungen zu erlassen, dann bedeutet dies, dass Sie unter Umständen den Gesetzgeber ermächtigen, immer dann, wenn es nicht um eine grundsätzliche Frage geht, den Zugang zum Bundesgericht auszuschliessen. Diese Möglichkeit schaffen Sie qua Verfassung. Sie müssen sich einfach bewusst sein, dass eine solche gesetzliche Umsetzung der verfassungsrechtlichen Kompetenz völlig unhaltbar wäre. Es hiesse, dass der Zugang immer dann völlig ausgeschlossen werden könnte, wenn es nicht um eine grundsätzliche Rechtsfrage ginge.

Wenn Sie dem Ständerat zustimmen, schaffen Sie die Möglichkeit, dass der Gesetzgeber die Verfassungskompetenz in diesem weitgehenden Sinn auslegen kann. Ob das der Ständerat so gewollt hat, weiss ich nicht, aber es ist von der Formulierung in der Verfassung her nicht ausgeschlossen.

Jetzt scheint sich folgendes abzuzeichnen: Die CVP-Fraktion und die ganze SVP-Fraktion scheinen auf den Antrag Schmid Samuel einzuschwenken; wir werden dann keine Differenz mehr haben. Das heisst, wir werden ein zentrales Problem der Justizreform nicht gründlich ausdiskutiert haben.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, auf jeden Fall nicht dem Antrag Schmid Samuel zuzustimmen. Der Antrag Gross Jost ist wirklich eine gute Lösung. Er bringt eine Zugangsbeschränkung, die aus unserer Sicht akzeptabel ist, weil in jenen Fällen, die für den einzelnen von einer gewissen Bedeutung sind, der Zugang nicht beschränkt werden kann.

Ich bitte Sie also, auf jeden Fall dem Antrag Gross Jost und keinesfalls dem Antrag Schmid Samuel zuzustimmen.

**Schmid Samuel (V, BE):** Herr Thür, können Sie sich vorstellen, dass jemand mit einer Streitigkeit «von untergeordneter Tragweite» nach Lausanne geht, was das Gesetz gemäss Mehrheit ausschliessen kann?

**Thür Hanspeter (G, AG):** Ich stelle Ihnen eine Gegenfrage: Haben Sie nicht den Eindruck, dass das Bundesgericht im-

mer dann, wenn es genug Arbeit hat oder der Auffassung ist, es sei ausgelastet, gestützt auf die Verfassungskompetenz, die Sie mit Ihrem Antrag erteilen, eine Frage von nicht grundsätzlicher Bedeutung sehen wird? Das finde ich bedenklich.

**Alder Fredi (S, SG):** Erlauben Sie mir als einfachem Bezirksrichter einige Gedanken zu dieser zentralen Bestimmung der Justizreform, wobei mir vor allem die Sicht des Rechtsuchenden am Herzen liegt.

Ich habe zwar grosses Verständnis für das Problem der Überlastung unseres höchsten Gerichtes, die auch im Interesse des betroffenen Bürgers auf Dauer nicht hingenommen werden darf. Die Lösung kann aber nicht einfach darin bestehen, dass der Zugang zum Bundesgericht massiv eingeschränkt wird. Die Entlastung des Bundesgerichtes darf nicht mit einem Abbau des Rechtsschutzes erkaufte werden. Das hat das Volk vor rund zehn Jahren unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, als es die damalige OG-Revision, welche in die gleiche Richtung zielte, in einer Referendumsabstimmung wuchtig verwarf. Es ist nicht anzunehmen, dass sich die Stimmung im Volk in der Zwischenzeit grundlegend geändert hat. Man darf daher ruhig sagen, dass der Entwurf des Bundesrates, aber auch der Antrag der Kommissionmehrheit dem Volkswillen widerspricht.

Der einfache Bürger hat nach wie vor grosses Vertrauen in unser höchstes Gericht. Er vertraut darauf, notfalls in Lausanne Gehör zu finden. Wir dürfen dieses Vertrauen, welches von hoher staatspolitischer Bedeutung ist, keinesfalls aufs Spiel setzen. Dies bedeutet, dass das Bundesgericht den individuellen Rechtsschutz gewährleisten muss – dies um so mehr, als eine umfassende Justizreform nun abgelehnt wurde – und sich nicht auf die vornehme Aufgabe der Rechtsfortbildung zurückziehen darf. Genau dies ist aber der Fall, wenn man den Zugang zum Bundesgericht auf «eine Rechtsfrage von grundlegender Bedeutung» beschränkt oder für «Streitigkeiten von untergeordneter Tragweite» ausschliesst.

Was heisst schon «Streitigkeiten von untergeordneter Tragweite»? Ist der juristische Gehalt oder die persönliche Konsequenz für den Rechtsuchenden gemeint? Kommt es auf die finanziellen Interessen, also den Streitwert an, oder zählen auch ideelle Interessen, etwa die Auseinandersetzung um ein Besuchsrecht? Ist ein Streit um 10 000 Franken oder eine Busse von 1000 Franken für einen wohlhabenden Bürger das gleiche wie für einen bedürftigen? All diese Fragen bleiben offen.

Wie sich der Bundesrat die Umsetzung der von ihm vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung vorstellt, hat er mit dem Entwurf für ein neues Bundesgerichtsgesetz deutlich gemacht. Nach diesem Entwurf könnte das Bundesgericht in einem generellen Vorprüfungsverfahren praktisch nach freiem Ermessen und ohne Begründungspflicht entscheiden, ob es auf eine Beschwerde eintreten will oder nicht. Es ist vorauszusetzen, dass das Bundesgericht – aus durchaus begreiflichen Gründen, nämlich um sich wirksam zu entlasten – diese Bestimmungen restriktiv anwenden wird. Dies widerspricht diametral dem seit der Gründung des Bundesstaates bestehenden und im Volk fest verankerten Anspruch des Bürgers, dass sich das oberste Gericht wenigstens mit seinen Argumenten auseinandersetzt.

Wenn wir also eine weitere Niederlage vor dem Volk vermeiden wollen, müssen wir den Zugang zum Bundesgericht grundsätzlich gewährleisten, wie es die Mehrheit bzw. die Minderheit I in Absatz 2 vorsehen. Persönlich habe ich auch nichts dagegen, dass offensichtlich unbegründete oder aussichtslose Beschwerden in einem vereinfachten Verfahren abgewiesen werden.

Zur kurzfristigen Entlastung des Bundesgerichtes, bis zum Inkrafttreten einer wirklich grundlegenden Justizreform im Zusammenhang mit der Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozesses, muss allenfalls eine vorübergehende Erhöhung der Zahl der Richter ins Auge gefasst werden, und zwar ungeachtet allfälliger Prestigeüberlegungen der Amtsinhaber. Ob dies wirklich nötig ist, müsste allerdings genau geprüft werden, nachdem sich offenbar nicht alle Bundesrichter

überlastet fühlen, die Geschäftslast im letzten Jahr gesunken ist und die Verfahrensdauer beim Bundesgericht nach meiner Erfahrung im allgemeinen keineswegs sehr lang ist. Ich bitte Sie, dem Antrag Gross Jost zuzustimmen.

**Engler Rolf (C, AI),** Berichterstatter: Erste Bemerkung: Der Antrag Gross Jost, aber auch der Antrag Schmid Samuel, welcher dem Beschluss des Ständerates entspricht, haben der Kommission nicht vorgelegen. Wenn wir diese Anträge genauer prüfen wollen, müssen wir eine Differenz schaffen. Am besten stimmen Sie daher dem Antrag der Mehrheit der Kommission zu.

Zweite Bemerkung: Wir bewegen uns auf der Ebene der Verfassungs- und nicht auf der Ebene der Gesetzgebung. Dass die Rechtsbegriffe, die wir hier verwenden, noch nicht definiert sind, ist normal. Es ist ja nicht so, dass sich die Kompetenzen des Bundesgerichtes nur aus der Verfassung ableiten. Wir werden hier die Arbeit im Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege noch tun müssen. Welche Variante wir auch immer gutheissen – alle verschieben den Hauptteil der Arbeit auf die Gesetzesstufe.

Erlauben Sie mir eine dritte Bemerkung: Die Mehrheit der Kommission garantiert in Absatz 2 grundsätzlich – als Prinzip – den Zugang zum Bundesgericht. Das macht auch der Ständerat. Der Entwurf des Bundesrates und der Antrag Gross Jost nehmen dieses Prinzip nicht auf, sondern gehen eigentlich von der Einschränkung aus. Das ist ein wesentlicher Unterschied. Dieses Prinzip auf Verfassungsstufe gibt aber eine gewisse Garantie gegenüber dem Gesetzgeber. Das ist doch sehr wichtig. Da sollten auch diejenigen, die eine Differenz schaffen wollen, wie das Herr Thür will, zustimmen können. Richtig ist, dass das Problem bei Artikel 178a Absatz 2bis liegt, wo vor allem das Verfahren – Herr Gross Jost hat es erwähnt – gewisse Diskussionen darüber ausgelöst hat, ob hier genügend an Substanziierungspflicht, genügend an Begründung geleistet würde. Auch das hängt wiederum von der gesetzgeberischen Ausgestaltung ab. Ich bin der Meinung, dass der Antrag der Mehrheit der Kommission unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Güterabwägung durch den Gesetzgeber zu machen ist, eine gute Grundlage darstellt und wahrscheinlich auch im Differenzvereinigerungsverfahren noch etwas verbessert werden kann.

In diesem Sinne bitte ich Sie, hier dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen. Diese Zustimmung erlaubt eine Differenzvereinigung und eine Verbesserung im Rahmen des Differenzvereinigerungsverfahrens.

**Pelli Fulvio (R, TI),** rapporteur: Les raisons qui rendent urgente, mais aussi très difficile, la réforme de la justice, que le Conseil fédéral nous a soumise, sont au nombre de trois. Toutes les trois sont en relation avec le problème de l'accès au Tribunal fédéral.

1. L'accès au Tribunal fédéral est aujourd'hui assez facile, ce qui, à Lausanne tout comme à Lucerne, en fait un tribunal surchargé. Les Suisses ne voient pas dans le Tribunal fédéral un tribunal qui doit principalement s'occuper de garantir une application correcte et unitaire du droit dans tout le pays, mais tout simplement la dernière des instances judiciaires auxquelles ils ont le droit de recourir. Pour cette raison, l'utilisation du droit de recours au Tribunal fédéral est devenue règle plutôt qu'exception.

2. L'administration de la justice dans certains cantons semble être trop près du justiciable. Le recours au Tribunal fédéral permet donc aujourd'hui d'obtenir cet éloignement entre juge et justiciable, qui permet de garantir l'absence d'influence politique dans le jugement. On a constaté lors des travaux de la commission que beaucoup de nos collègues défendent avec acharnement le plus large droit d'accès au Tribunal fédéral surtout parce qu'ils se méfient d'un certain nombre de tribunaux cantonaux de dernière instance – malheureusement!

3. Dans trop de cas, le Tribunal fédéral reste la seule instance de recours, vu que dans beaucoup de cantons il manque encore des tribunaux de deuxième instance, en particulier dans le domaine du droit public.

Vu la situation que je viens de décrire, il apparaît comme tout à fait normal que nos Tribunaux fédéraux soient surchargés. Mais d'autres raisons contribuent à les surcharger. Dans le domaine du droit public par exemple, particulièrement dans celui des assurances sociales, notre activité législative est massive et parfois aussi objet de corrections continues, comme en matière d'assurance-chômage et d'AVS. Il devient dès lors, à chaque révision, inévitable que l'on soumette fréquemment aux Tribunaux fédéraux, mais surtout au Tribunal fédéral des assurances de Lucerne, des questions de principe.

Une réforme est donc indispensable pour pouvoir décharger au moins un petit peu les Tribunaux fédéraux et leur permettre ainsi d'avoir suffisamment de temps pour se consacrer à leur tâche principale, qui est de garantir une application conforme du droit dans tout le pays.

Deux des mesures prévues ont fait l'unanimité dans la commission:

1. celle qui oblige les cantons à prévoir des instances de recours pour éviter que le Tribunal fédéral soit la seule; même si vous trouvez dans le dépliant beaucoup de versions de l'article 178a, ce principe est toujours présent, c'est peut-être l'aspect le plus important de la réforme;

2. celle, analogue à l'article 179, qui prévoit des tribunaux de première instance dans des domaines ressortissant à la compétence fédérale.

L'unanimité malheureusement s'arrête là. Les alinéas 2 et 2bis de l'article 178a, qui doivent régler la limitation d'accès aux Tribunaux fédéraux, vous sont présentés dans différentes versions: celle du Conseil fédéral; celle du Conseil des Etats et proposition Schmid Samuel; proposition de la majorité; proposition des minorités I et II.

A ces propositions s'est ajoutée la proposition Gross Jost, qui reprend partiellement la version du Conseil fédéral et le sens de la version du Conseil des Etats et de la majorité, mais avec les particularités suivantes:

– Les litiges «d'importance secondaire» à l'alinéa 2bis de la proposition de majorité deviennent, dans la proposition Gross Jost, des litiges «dont la portée est restreinte»; mais ce sont «des litiges financiers relevant du droit civil ou administratif», ce qui fait que le législateur sera beaucoup moins libre dans son droit de limiter l'accès au Tribunal fédéral.

– Les «questions juridiques de principe» de la version du Conseil fédéral (expression au singulier dans la version du Conseil des Etats) deviennent des questions «d'importance fondamentale», un concept qui devra encore être interprété.

– Pour le rejet des recours «manifestement infondés» (al. 4) reste la nécessité de la procédure simple et rapide prévue par la minorité II, mais le recours dépourvu de chances de succès pourra être soumis à cette procédure seulement si les chances de succès sont «inexistantes». Qui a raison? Si l'objectif principal doit être de lutter contre la surcharge du Tribunal fédéral, alors la version du Conseil fédéral est sans aucun doute la plus efficace, bien qu'elle tende à déplacer le problème et les discussions au niveau de la loi fédérale d'organisation judiciaire. Si l'objectif est d'éviter les frustrations aux citoyennes et aux citoyens qui introduisent des recours au Tribunal fédéral, alors c'est surtout la proposition Gross Jost qui peut être efficace.

Il me semble que le Parlement – Conseil des Etats et commission du Conseil national – ne soit pas prêt à suivre le projet du Conseil fédéral et juge nécessaire de fixer dans la constitution, sans renvoi au législateur, les principes qui doivent régler l'accès au Tribunal fédéral. Quant à savoir si cette attitude sera suffisante pour décharger le Tribunal fédéral, cela reste douteux, mais d'autres préoccupations inspirent évidemment le Parlement plutôt que celles du Conseil fédéral.

Deux règles sont retenues dans toutes les versions:

1. le principe doit être le droit d'accès;

2. on doit pouvoir introduire un recours lorsqu'une question juridique de principe ou fondamentale est en cause.

Moi, je crois que c'est important et devrait satisfaire même les juristes de la gauche et des Verts. Mais le débat s'est déplacé sur les recours d'importance secondaire, dépourvus de chan-

ces de succès et manifestement infondés. C'est sur ces recours-ci, qui n'ont pas de possibilité d'être acceptés qu'on est en train de débattre. Là, les sensibilités varient, mais il s'agit selon moi surtout d'une question de forme et de procédure, et non de fond. La formulation choisie par la majorité de la commission évite d'imposer des procédures ultérieures qui n'auraient qu'une valeur psychologique. Elle me paraît suffisamment claire, pour nous éviter de longues discussions, lors de l'examen de la loi fédérale d'organisation judiciaire – pourvu naturellement que le peuple accepte cette révision. Quant aux différentes formulations, je suis presque sûr que le Tribunal fédéral les interprétera toutes de la même manière.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Zugangsbeschränkungen sind in jeder hierarchischen Gerichtsorganisation und bei jedem ausgebauten Rechtsmittelsystem etwas durch und durch Normales und nichts Ausserordentliches, das man aus Prinzip bekämpfen müsste. Wir wissen alle: Wo man einen Instanzenzug vorsieht, wird eine gewisse Selektion getroffen; die Voraussetzungen für eine Klage vor dem kantonalen Obergericht sind bereits eine Selektion gegenüber der Klage vor den Bezirksgerichten. Wer daher behauptet, zur Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes müsse der Zugang zum Bundesgericht im Prinzip schrankenlos sein, misstraut offenbar den unteren Gerichten total.

Ich glaube auch nicht, dass man aus der Abstimmungsgrundlage aus dem Jahre 1990 für diese Frage etwas schliessen kann, denn die damalige OG-Revision – das hat die Vox-Analyse ganz klar gezeigt – ist gescheitert, weil man eben bei Mietstreitigkeiten und Arbeitsstreitigkeiten eine zu hohe Streitwertgrenze vorgesehen hatte und damit natürlich Verträge, die für alle Bürgerinnen und Bürger unseres Landes von grösster Wichtigkeit sind, gleichsam vorweg aus dem Kompetenzbereich des Bundesgerichtes herausgenommen hatte. Das war natürlich ein kapitaler Fehler; aber um solche Dinge geht es ja hier nicht. Wir möchten ausdrücklich nicht irgendwelche Ausnahmen für den Gang an das Bundesgericht vorsehen, sondern wir möchten im Gegenteil sicherstellen, dass man mit allen Grundsatzfragen – sei es im Arbeitsrecht, sei es im Mietrecht – den Zugang zum Bundesgericht hat.

Ich fasse zusammen: Zugangsbeschränkungen sind nötig, aber auch vertretbar. Sie sind nötig, weil sich anders die ständige Überlastung des Bundesgerichtes nicht vermeiden lässt, und sie sind vertretbar, weil wir ja gleichzeitig den Rechtsschutz insgesamt ausbauen, vor allem eine durchgehende Garantie des Rechtsweges vorsehen und Ihnen den Ausbau der richterlichen Vorinstanzen vorschlagen. Soviel zur Notwendigkeit von Zugangsbeschränkungen.

Nun zur konkreten Formulierung. Der Bundesrat ist der Meinung, dass die Kompromisslösung, wie sie vom Ständerat beschlossen worden ist, die beste Lösung ist. Sie verankert die wichtigen Grundpfeiler; so bringt sie klar zum Ausdruck, dass der Zugang zum Bundesgericht im Prinzip gewährleistet ist. Auch enthält sie für Streitigkeiten über Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung eine eigentliche verfassungsrechtliche Zugangsgarantie, und im Rechtsbereich kann das Gesetz besondere Zugangsvoraussetzungen aufstellen. Damit berücksichtigt diese Fassung auf der einen Seite berechnete Rechtsschutzbedürfnisse und ermöglicht auf der anderen Seite eine sinnvolle Zugangsregelung, so dass es tatsächlich zur notwendigen Entlastung des Bundesgerichtes kommen kann.

Wir verzichten auch selber gerne auf den Begriff «schwerwiegende Folgen», denn er ist sehr subjektiv, und hier müssen wir die Anforderungen möglichst objektiv formulieren. Demgegenüber ist der Bundesrat überzeugt, dass weder die Fassung der Mehrheit Ihrer Kommission noch jene des Antrages Gross Jost tatsächlich die notwendige Entlastung des Bundesgerichtes bringen wird.

Erlauben Sie mir noch eine Schlussbemerkung: Ich möchte aus meinem Herzen keine Mördergrube machen, aber ich sehe das Verhältnismässigkeitsprinzip total verletzt; nicht durch Sie, Herr Gross, Sie haben sich ja für die Verfassungs-

gerichtsbarkeit eingesetzt. Dass man aber so tun kann, als ob es für den einzelnen Bürger und für die einzelne Bürgerin entscheidend wäre, mit jeder Bagatellsache ans Bundesgericht gehen zu können, und im gleichen Aufwisch die Verfassungsgerichtsbarkeit, wo es um einen viel wichtigeren Grundrechtsschutz der Bürger geht, einfach ins Abseits weisen kann – dafür fehlt mir, ich muss es ehrlich sagen, total das Verständnis. Da sind alle Proportionen verrückt!

**Präsident:** Die Minderheit I (Thür) entfällt aufgrund der Behandlung von Artikel 176. Der Antrag der Minderheit II (Gross Jost) wurde zugunsten des Einzelantrages Gross Jost zurückgezogen.

Ich schlage Ihnen folgendes Vorgehen vor: Zuerst eine Eventualabstimmung Antrag Gross Jost gegen Antrag Schmid Samuel; anschliessend definitive Abstimmung Resultat gegen Antrag der Mehrheit.

**Stamm Luzi (R, AG):** Darf ich Ihnen, Herr Präsident, ein anderes Abstimmungsverfahren vorschlagen? Ich persönlich bringe dem Antrag Gross Jost einiges Wohlwollen entgegen. Wenn hingegen der Antrag Gross Jost scheitert, dann scheint mir der Antrag Schmid Samuel – respektive die Variante Ständerat – der bessere zu sein. Mit dem von Ihnen vorgeschlagenen Abstimmungsverfahren ist für mich mit meiner Haltung ein sinnvolles Abstimmen nicht möglich. Ich glaube nicht, dass die Anträge Schmid Samuel und Gross Jost gegenpolig sind, sondern die entscheidende Frage ist, ob man mit Herrn Gross eine Erweiterung der Bundesgerichts-kompetenzen will oder nicht.

**Präsident:** Ich bin überzeugt, dass man bei dieser Konzeptvorlage nur so abstimmen kann, wie ich es vorgeschlagen habe. Herr Stamm, stellen Sie Antrag? – Sie stellen einen entsprechenden Ordnungsantrag.

#### Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Stamm Luzi	36 Stimmen
Dagegen	67 Stimmen

#### Namentliche Eventualabstimmung

*Vote préliminaire, nominatif*  
(Ref.: 2253)

#### Für den Antrag Schmid Samuel stimmen:

*Votent pour la proposition Schmid Samuel:*

Antille, Baader, Bangerter, Baumberger, Blaser, Blocher, Bonny, Bosshard, Brunner Toni, Caccia, Cavadini Adriano, Columberg, Deiss, Dettling, Eggly, Engelberger, Engler, Eymann, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingsen, Föhn, Freund, Frey Walter, Friderici, Fritschi, Gadiant, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Kofmel, Kühne, Kunz, Langenberger, Leu, Loeb, Maitre, Maurer, Müller Erich, Oehrl, Philipona, Raggenbass, Ruckstuhl, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Speck, Stamm Judith, Stucky, Theiler, Tschuppert, Vetterli, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wyss (62)

#### Für den Antrag Gross Jost stimmen:

*Votent pour la proposition Gross Jost:*

Aeppli, Alder, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäuml, Borel, Bühlmann, Burgener, Comby, David, de Dardel, Dormann, Dünki, Fankhauser, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Gonseth, Gross Jost, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jutzet, Keller Christine, Keller Rudolf, Leemann, Lötscher, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Ostermann, Pelli, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruf, Semadeni, Steffen, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Vallender, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden, Zwygart (54)

#### Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Stamm Luzi (1)

#### Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aguet, Aregger, Banga, Béguelin, Berberat, Bezzola, Binder, Bircher, Borer, Bortoluzzi, Bühler, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, Christen, Dreher, Ducrot, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Ehrler, Epiney, Fasel, Fässler, Fehr Hans, Filliez, Fischer-Seengen, Frey Claude, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Guisan, Günter, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Haering Binder, Heim, Hochreutener, Imhof, Jaquet, Jeanprêtre, Lachat, Lauper, Leuba, Loretan Otto, Maspoli, Meier Samuel, Meyer Theo, Moser, Mühlemann, Müller-Hemmi, Nabholz, Pidoux, Pini, Randegger, Ratti, Rechsteiner Paul, Ruffy, Rychen, Sandoz Marcel, Scherrer Jürg, Schmid Odilo, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Spielmann, Steinegger, Steinemann, Steiner, Suter, Tschäppät, Tschopp, Vermot, Vogel, von Allmen, Waber, Wiederkehr, Wittenwiler, Zapfl, Ziegler (82)

#### Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Leuenberger (1)

#### Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	75 Stimmen
Für den Antrag Schmid Samuel	41 Stimmen

#### Art. 179; 179a; 180; Ziff. II–V

#### Art. 179; 179a; 180; ch. II–V

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

#### Angenommen – Adopté

#### Namentliche Gesamtabstimmung

*Vote sur l'ensemble, nominatif*  
(Ref.: 2255)

#### Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Antille, Baader, Bangerter, Baumberger, Blocher, Bosshard, Brunner Toni, Caccia, Cavadini Adriano, Columberg, Comby, David, Deiss, Dettling, Dormann, Eggly, Engelberger, Engler, Eymann, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingsen, Föhn, Freund, Frey Walter, Fritschi, Gadiant, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Kofmel, Kühne, Kunz, Langenberger, Leu, Maitre, Maurer, Müller Erich, Oehrl, Pelli, Philipona, Raggenbass, Ruckstuhl, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Speck, Stamm Judith, Stucky, Theiler, Vetterli, Weyeneth, Widrig, Wyss (59)

#### Dagegen stimmen – Rejetent le projet:

Aeppli, Alder, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäuml, Blaser, Borel, Bühlmann, Burgener, de Dardel, Dünki, Fankhauser, Fehr Jacqueline, Friderici, Genner, Goll, Gonseth, Gross Jost, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jutzet, Keller Christine, Keller Rudolf, Leemann, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruf, Sandoz Suzette, Semadeni, Steffen, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Vollmer, von Felten, Widmer, Zbinden, Zwygart (48)

#### Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Loeb, Ostermann, Stamm Luzi, Strahm, Tschuppert, Vallender, Weber Agnes, Weigelt (8)

#### Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aguet, Aregger, Banga, Béguelin, Berberat, Bezzola, Binder, Bircher, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bühler, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, Christen, Dreher, Ducrot, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Ehrler, Epiney, Fasel, Fässler, Fehr Hans, Filliez, Fischer-Seengen, Frey Claude, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Guisan, Günter, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Haering Binder, Heim, Hochreutener, Imhof, Jaquet, Jeanprêtre, Lachat, Lauper, Leuba, Loretan Otto, Lötscher, Maspoli, Meier Samuel, Meyer Theo, Moser, Mühlemann, Müller-Hemmi, Nabholz, Pidoux, Pini, Randeg-

ger, Ratti, Rechsteiner Paul, Ruffy, Rychen, Sandoz Marcel, Scherrer Jürg, Schmid Odilo, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Spielmann, Steinegger, Steinemann, Steiner, Suter, Tschäppät, Tschopp, Vermot, Vogel, von Allmen, Waber, Wiederkehr, Wittenwiler, Zapfl, Ziegler (84)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*  
Leuenberger (1)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

## Dritte Sitzung – Troisième séance

Mittwoch, 23. September 1998

Mercredi 23 septembre 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Leuenberger Ernst (S, SO)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

*Differenzen – Divergences*

Beschluss des Ständerates vom 22. September 1998  
Décision du Conseil des États du 22 septembre 1998

#### A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)

#### A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: La commission s'est inquiétée de la planification, et, selon des prévisions raisonnables, nous pensons qu'il doit être possible de terminer le travail concernant cet objet d'ici la session d'hiver. De cette manière, une votation populaire sera possible dans la première moitié de l'année 1999. Le Bureau a prévu, à toutes fins utiles, une session spéciale au mois de janvier 1999, qui nous permettrait, le cas échéant, de maintenir néanmoins une votation populaire dans la première moitié, mais probablement plutôt au mois de juin de l'année prochaine. Avec la commission, je vous invite donc à faire preuve de patience encore, et de diligence, pour que nous puissions mener à bien cette tâche concernant la mise à jour de la constitution. C'est uniquement du projet A dont il est question ici.

#### Titel

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag Grendelmeier*

Bundesbeschluss über eine neuformulierte Bundesverfassung

#### Titre

*Proposition de la commission*

(la modification ne concerne que le texte allemand)

*Proposition Grendelmeier*

Arrêté fédéral relatif à une Constitution fédérale nouvellement formulée

**Grendelmeier** Verena (U, ZH): Was ich will, ist keine umwälzende Geschichte; aber Sie lesen im Titel «neue Bundesverfassung». Mit Verlaub: Das scheint mir eine gelinde Übertreibung zu sein. Wenn wir überhaupt etwas als «neu» bezeichnen können, dann in dieser sogenannten Nachführung die Neuformulierung, die Straffung der Sprache, die Anpassung an die heutigen Sprachgebräuche. Aber deshalb von einer «neuen» Verfassung zu reden, ist doch wohl reichlich übertrieben. Deshalb wäre es eine Frage der intellektuellen Red-

lichkeit, die Nachführung nicht als «neue» Verfassung zu bezeichnen, sondern im besten Fall als «neuformulierte» Verfassung. Es geht nicht an, dass wir bereits im Titel schummeln und eine Mogelpackung verkaufen.

Es werden Reformpakete folgen, die den Namen Reform verdienen. Sie werden tatsächlich Neuerungen enthalten. Aber wenn wir in den ersten Schritten bereits etwas als «neu» bezeichnen, das es leider nicht ist, dann kommen wir auf eine schiefe Ebene. Eine sogenannte «Nachführung» – auch das eine etwas merkwürdige Bezeichnung – gibt es nämlich nicht; das ist ein Neologismus, den wir aus Verlegenheit gewählt haben.

Seien wir etwas bescheidener, ehrlicher und redlicher, und bezeichnen wir diese «Nachführung» als «Neuformulierung». Dann sind wir den Tatsachen etwas näher.

**Schmid** Samuel (V, BE), Berichterstatter: Frau Grendelmeier wirft dem Text des Ständerates, dem sich auch die Kommission anschliesst, nämlich der Bezeichnung «Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung», vor, sie sei reichlich übertrieben. Darin ist eine Spur Wahrheit enthalten. Allerdings muss sie sich den Vorwurf gefallen lassen, dass der Begriff «nachgeführt» oder – wie sie vorschlägt – «neuformuliert» auch reichlich inexakt ist. Es ist nicht so, dass materiell und inhaltlich das Ganze nur neuformuliert ist – für einige zuwenig, für andere zuviel –, weil doch Spuren von Neuheiten enthalten sind.

Jetzt können Sie damit machen, was Sie wollen. Der Bundesrat und der Nationalrat haben ursprünglich den Begriff «Nachführung», der bereits in die Botschaft aufgenommen worden war, übernommen.

Der Ständerat fand, dass «Nachführung» wenig geeignet, an sich auch inexakt und irreführend sei; der Begriff «neue Bundesverfassung» enthalte mindestens diesen Mogelanteil nicht mehr, er sei besser und drücke eher aus, worum es gehe. Die Kommission hat schliesslich zugestimmt – nicht zuletzt auch deswegen, weil wir es hier nicht für den richtigen Anlass gehalten haben, eine weitere Differenz aufrechtzuerhalten.

Der Ausdruck «neuformuliert» im Antrag Grendelmeier – in der Kommission stand der Antrag nicht zur Diskussion – ist nach meinem Dafürhalten mit dem Begriff «nachgeführt» identisch. Die gleichen Vorbehalte, die der Ständerat gegen diesen Begriff hatte, müsste er eigentlich auch gegen den Ausdruck «neuformuliert» anbringen. Die Fassung der Kommission ist ehrlicher. Man kann ihr nicht vorwerfen, dass es sich um einen Etikettenschwindel handle, obwohl man nicht so viel Neues feststellen kann. Mir persönlich scheint allerdings, dass es sich nicht lohnt, hier eine Differenz zu schaffen.

Ich beantrage Ihnen im Namen der Kommission, ihre Argumente zu würdigen. Sie müssen letztlich entscheiden.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Je ne pensais pas intervenir pour la langue française puisque le terme de «neue Bundesverfassung», à l'origine, ne concernait que la version de langue allemande. Par la proposition Grendelmeier, cela devient un problème national, puisque dans la langue française aussi, on voudrait parler maintenant de «Constitution fédérale nouvellement formulée». Je ne pense pas que ce soit vous qui ayez fait cette traduction, mais je dois vous dire que, après avoir consulté quelques experts de la langue française, ça ne va pas tout d'abord du point de vue linguistique. Mais plus grave, je crois, ça ne va pas non plus du point de vue de l'exercice et de son but. Le but n'est pas seulement de réécrire ou de recopier la constitution en faisant une toilette rédactionnelle; ça va quand même un peu plus loin que cela puisque, selon le mandat confié par l'Assemblée fédérale en 1987, il est question de «présenter le droit constitutionnel actuel de manière aussi complète que possible, en une structure claire et dans une forme compréhensible» (cf. message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996, p. 9). Nos débats nous ont amenés enfin à faire des modifications qui, selon M. Koller, conseiller fédéral, sont acceptables dans la mesure où elles permettent d'anticiper un large consensus.

Je pense donc que la proposition Grendelmeier est trop réductrice par rapport à ce que nous voulons faire, et inappropriée du point de vue linguistique.

**Grendelmeier** Verena (U, ZH): Herr Deiss, ich gebe zu, «neouvellement formulée» ist keine Verbesserung, sondern eine Verballhornung der französischen Sprache. Aber ich muss in aller Form festhalten, dass ich keineswegs für die Übersetzung verantwortlich bin und dass das vielleicht für die welschen Kolleginnen und Kollegen eine Anregung wäre, eine noch bessere zu finden als «neouvellement formulée». Ich würde mich dem ohne weiteres unterziehen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Frau Grendelmeier, die nachgeführte Verfassung ist weit mehr als eine neuformulierte Verfassung. Wir sollten trotz der Bescheidenheit des Konzeptes der Nachführung auch nicht tiefstapeln. Es ist nämlich eine materiell bereinigte Verfassung.

Ich will Ihnen einige Beispiele geben: Das gesamte «ungeschriebene Verfassungsrecht», das wir heute in Bundesgerichtsentscheiden und internationalen Verträgen festgehalten haben, wird jetzt kodifiziert. Zwei Drittel der Bestimmungen über die Freiheitsrechte in der nachgeführten Verfassung finden Sie heute in der geschriebenen Verfassung nirgends. Dass das zwingende Völkerrecht eine materielle Schranke der Revision der Verfassung ist, finden Sie heute in unserer geschriebenen Verfassung nirgends. Die moderne Form des kooperativen Föderalismus, wie wir ihn heute mit den Kantonen praktizieren, finden Sie nirgends. Gerade im Parlamentsrecht haben Sie zudem mehrere konsensfähige Neuerungen in die nachgeführte Verfassung aufgenommen. Deshalb würde der Titel «Bundesbeschluss über eine neuformulierte Bundesverfassung» ganz eindeutig zu kurz greifen. Wir sollten nicht hoch-, aber auch nicht tiefstapeln.

**Grendelmeier** Verena (U, ZH): Ich möchte erklären, dass ich meinen Antrag zurückziehe. Herr Bundesrat Koller hat mich überzeugt.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

### Präambel

*Antrag der Kommission*

*Abs. 2*

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

*Abs. 2a, 3*

Festhalten

*Abs. 5*

im Bewusstsein der gemeinsamen Errungenschaften und der Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen,

*Abs. 5a*

*Mehrheit*

Festhalten

*Minderheit*

(Fritschi, Borer, Dettling, Fehr Hans, Fischer-Hägglingsen, Föhn, Schlüer, Seiler Hanspeter, Wittenwiler)  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 5b, 6*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

### Préambule

*Proposition de la commission*

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 2a, 3*

Maintenir

*Al. 5*

(Ne concerne que le texte allemand)

*Al. 5a*

*Majorité*

Maintenir

### Minorité

(Fritschi, Borer, Dettling, Fehr Hans, Fischer-Hägglingsen, Föhn, Schlüer, Seiler Hanspeter, Wittenwiler)  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 5b, 6*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Fritschi** Oscar (R, ZH): Die Präambel will in konzentrierter Form den Geist zum Ausdruck bringen, welcher den einzelnen normativen Bestimmungen der Verfassung zugrunde liegt. Da mag es sich lohnen, sprachlich etwas mehr Feinzielerung als sonst üblich zu betreiben. Denn in der Sache sind wir nicht mehr weit auseinander. Materiell lässt sich jetzt schon sagen, dass sich der bundesrätliche Formulierungsvorschlag weitgehend durchgesetzt hat. Der Ständerat war ihm von Anfang an zugeneigt, während er die Formulierung unseres Rates als mit sprachlichen Bildern allzu belastet und insgesamt als überladen beurteilte.

Wie lässt sich nun die Präambel von Bundesrat und Ständerat sprachlich charakterisieren, der wir uns von Absatz 1 bis Absatz 5, alles in allem genommen, angeschlossen haben? Denn an diesem Befund ändert auch unser Festhalten an Absatz 2a im Grunde genommen nichts. Die Präambel ist in dichter, aber deutlich prosaischer Sprache gehalten. Sie versteht sich als Absichtserklärung, die systematisch, von Punkt zu Punkt, fortschreitet, in der Vergangenheit anknüpft, wenn sie von der Erneuerung des Bundes spricht, danach die in der Gegenwart hochzuhaltenden Werte anspricht und schliesslich mit der Erwähnung der Verantwortung gegenüber der Zukunft abschliesst.

Diesen fünf Absätzen will die Mehrheit nun einen Absatz 5a anhängen, der als einziger Absatz des Vorschlages von Adolf Muschg aus dem Entwurf Furgler die bisherigen Diskussionen überstanden hat. Ich möchte recht verstanden werden: Es geht mir keineswegs darum, diesen Absatz zu bekämpfen, weil Adolf Muschg – dessen Name hüben wie drüben, da und dort als Reizwort wirkt – der Autor ist. Ich attestiere der Formulierung vielmehr, dass sie sprachlich einen Höhenflug darstellt und in dichterische Gefilde entführt.

Aber gerade in ihrem deklamatorischen Duktus wirkt sie als Anhängsel einer systematisch in sich geschlossenen Formulierung. Sie wirkt wie ein erratic Block, sie ist ein Fremdkörper. Das trifft um so mehr zu, als die zweite Einfügung aus Muschgs Fassung, der Absatz 5b, von niemandem in unserem Rat mehr aufgenommen wird.

Wenn Sie unserem Minderheitsantrag, Absatz 5a zu streichen, zustimmen und damit dem Ständerat folgen, werden sich die beiden Räte im nächsten Durchgang vermutlich finden können. Der Ständerat wird die stehengebliebenen kleinen Differenzen wahrscheinlich «schlucken». Er hat aber immer konsequent davon abgesehen, deklamatorische Elemente aus der Fassung Muschgs zu übernehmen.

Als Auftakt zu einer rationalen Differenzbereinigung bitte ich Sie deshalb, Absatz 5a zu streichen und damit Bundesrat und Ständerat zu folgen.

**Stump** Doris (S, AG): Der Absatz 5a der Präambel füllt Begriffe. Er ist nicht einfach deklamatorisch, wie Herr Fritschi vorher erklärt hat. Er füllt Begriffe, die in den vorangehenden Absätzen eigentlich als Leerformeln dastehen.

Der Absatz 5a drückt im ersten Teil das schweizerische Demokratieverständnis aus, nämlich dass Freiheit eine Aktivität ist, aktiv zu verstehen ist. Freiheit existiert nur, wenn sie gebraucht wird. Freiheit ist kein Konsumartikel, ist auch nicht einfach ein offenstehender Wert, sondern eine Aufforderung, sich aktiv in Entscheidungsfindungen einzumischen. Wir meinen, dass dieses Demokratieverständnis in der Präambel durchaus ausgeführt werden soll. Auch der zweite Teil des Absatzes 5a sollte beibehalten werden, weil er das Verständnis der Solidarität konkretisiert, und zwar als Solidarität mit den Schwachen.

Die Begriffe «Freiheit», «Demokratie» und «Solidarität» blieben in den vorangehenden Absätzen allzu vage, sie können beliebig gefüllt werden. Der Mehrheit der Kommission und auch

der SP-Fraktion ist es wichtig, dass diese Begriffe nicht so stehenbleiben, sondern dass mit dem Absatz 5a eine Öffnung auf die weiteren Artikel der Bundesverfassung hin entsteht. Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Mehrheit der Kommission zu folgen.

**Ostermann Roland (G, VD):** Le groupe écologiste propose de maintenir l'alinéa 5a.

Le préambule de la constitution a pour fonction de dire sous quel éclairage elle a été faite, dans quel état d'esprit elle a été rédigée. En langage publicitaire, c'est la bande-annonce.

A cet égard, j'avoue avoir de la peine à défendre la première phrase de l'alinéa 5a, quelque peu moralisatrice, paternaliste ou maternaliste, comme l'on voudra. La relation de cause à effet de cette affirmation ne m'apparaît pas. La constitution qui suit reconnaît des libertés; à chacun de savoir s'il veut en profiter, sans prêcher.

Par contre, la seconde partie est vitale. Dire que «la force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres» révèle l'une des préoccupations majeures sous l'égide desquelles a été conçue la constitution. On annonce et justifie ainsi les mesures sociales qu'elle contient. A ce titre, cette déclaration a donc pleinement sa place dans le préambule. Oserais-je ajouter qu'elle en appelle à la charité au sens théologique? Je m'étonne qu'elle puisse paraître incongrue à ceux qui ont placé la constitution sous une invocation divine.

**Schmid Samuel (V, BE),** Berichterstatter: Ich bemühe mich, die Haltung der Kommissionsmehrheit zum Antrag der Minderheit Fritschi zu vertreten, nicht wegen oder trotz Herrn Muschg, sondern wegen den Inhalten, die die Kommission mit diesem Text vermitteln wollte. Herr Fritschi hat zu Recht darauf hingewiesen, dass diese rechtlich ja nicht wirksame Erklärung – die Präambel, vor dem Verfassungstext stehend – eine Absichtserklärung sei, die systematisch, von Punkt zu Punkt, fortschreite. Deshalb bin ich gezwungen, zu dieser Systematik etwas zu sagen, denn dem Rat wird es am Schluss obliegen zu beurteilen, inwieweit ein Stück herausgebrochen werden soll oder nicht und inwieweit die Präambel dies erträgt oder nicht.

Am Anfang steht die *Invocatio Dei*, die praktisch über allem steht, das Bekenntnis unserer Gesellschaft zu den Werten eines christlichen Staates. Das kommt über die Grundrechte, die Individualrechte, den Minderheitenschutz, über demokratische Prinzipien usw. zum Ausdruck. Dann wird gesagt, wer da in der Verantwortung steht, nämlich Volk und Kantone mit ihren Menschen. Dann wird das Individuum eigentlich in die Pflicht genommen, indem gesagt wird, dass wir gegenüber der Schöpfung in der Verantwortung stünden.

Das ist umfassender als die Anrufung Gottes, die am Anfang steht. Dann wird in Absatz 3 über die Ziele gesprochen, in Absatz 4 über Minderheiten, in Absatz 5 über die Dauerhaftigkeit unserer Verantwortung, über die Nachhaltigkeit unseres Tuns.

In Absatz 5a geht es um die Freiheit der Menschen. Hier wird, nach Auffassung der Mehrheit der Kommission, ein uredemokratisches Prinzip aufgegriffen, nämlich das Bekenntnis dazu, dass der beste Schutz der Freiheit der Gebrauch der Freiheit ist. Hier ist eine Formulierung gewählt worden, die das deutlich zum Ausdruck bringt. Wenn Absatz 5a gestrichen wird, dann wird nach Auffassung der Kommissionsmehrheit dieses für unseren Staat doch wesentliche Prinzip und Bekenntnis weggelassen, was nach Ansicht der Mehrheit nicht zum Vorteil der Präambel wäre.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission Absatz 5b gestrichen hat, also dem Ständerat gefolgt ist. Damit wurde der Kritik Beachtung geschenkt, dass die Präambel überladen sei. Bei Absatz 6 wurde ebenfalls die – kürzere – Fassung des Ständerates gewählt.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**Föhn Peter (V, SZ):** Sie wissen vielleicht noch, dass ich in der ersten Beratung der Reform der Bundesverfassung eine wesentlich schlankere Präambel beantragt habe. Sie wissen

auch, dass sich die SVP-Fraktion stets um klare und verständliche Formulierungen bemüht. Das ist mit ein Grund, weshalb unsere Fraktion die Minderheit Fritschi unterstützt und Absatz 5a gemäss Beschluss des Ständerates zu streichen gewillt ist.

Auch im Ständerat wurde unmissverständlich gesagt, die Präambel sei überladen. So wurden die Muschgschen Elemente, die Absätze 5a und 5b, gestrichen. Unverständlicherweise hält die Mehrheit der Kommission an Absatz 5a fest. Wenn schon, hätte sie an beiden Absätzen festhalten sollen. Wie der Antragsteller, Herr Fritschi, sagte, ist Absatz 5a ein Fremdkörper, und genau betrachtet bringt diese gescheite Formulierung nichts. Denn die Freiheit des einzelnen findet ihre Grenzen an der Freiheit des anderen. Die persönliche Freiheit ist immer relativ; wir schränken uns aus freiem Willen, manchmal auch aus Sachzwängen ein. Die Verfassung soll den Umfang, aber auch die Grenzen der Freiheit des einzelnen und des Gemeinwesens bestimmen.

Auch der zweite Teil des Satzes, der besagt, dass die Stärke des Volkes sich am Wohl des Schwachen misst, ist eine gut tönende Behauptung. Mit der Demokratie unserer Prägung, echt gelebt und gegen Missstände abgesichert, lässt sich auch diese Wendung abdecken.

Betreffend Solidarität, Frau Stump, haben wir in der neuen Bundesverfassung genügend Formulierungen aufgenommen. Zu guter Letzt können wir mit der Streichung eine unnötige Differenz mit dem Ständerat aus der Welt schaffen.

In diesem Sinne bitte ich Sie im Namen der SVP-Fraktion, der Minderheit und somit auch Ständerat und Bundesrat zuzustimmen.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Erlauben Sie mir eine allgemeine Bemerkung zu diesem Differenzbereinigungsverfahren: Um dieses ambitionöse Programm der Verfassungsreform, wie in der Motion Meier Josi vorgesehen, Ende des Jubiläumjahres abzuschliessen, war es unbedingt nötig, die Beratung in beiden Räten parallel vorzunehmen. Sonst wären wir nie ans Ziel gekommen.

Dieses atypische Beratungsverfahren hat allerdings seinen Preis: Die beiden Räte und die Kommissionen haben im ersten Durchgang zum Teil etwas aneinander vorbeiberaten. Im Rahmen der Differenzbereinigung sollten wir nun wirklich alles daransetzen, jede unnötige, nicht entscheidende Differenz möglichst auszumerzen. Ich möchte das hier auch angewendet haben.

Über die Präambel lässt sich trefflich streiten. Jeder legt seine Vision in diese Präambel. Ich bin aber nicht sicher, ob es eine gute Methode war, die eher nüchterne Präambel, die der Bundesrat vorgeschlagen hat, mit den brillanten Formulierungen von Herrn Muschg aus dem Verfassungsentwurf von 1977 zu kombinieren. Damit tun wir Herrn Muschg keine besonders grosse Ehre an.

Nachdem sich auch der Ständerat darum bemüht hat, zu einem Konsens zu kommen, und er sich Ihnen in mehreren Punkten angenähert hat, möchte ich Ihnen empfehlen, die Kompromissformel des Ständerates anzunehmen.

**Scheurer Rémy (L, NE):** Après avoir entendu M. Ostermann – c'est pourquoi la proposition n'est pas venue plus tôt –, je suggère deux votes sur l'alinéa 5a: un premier vote qui porterait sur la première phrase «Conscients que seul est libre qui use de sa liberté»; et un deuxième vote sur la deuxième phrase «sachant que la force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres».

Cet alinéa 5a me paraît pouvoir faire l'objet de deux votes, car nous avons une notion dans chacune de ces deux phrases et l'on peut être tout à fait d'accord avec l'une ou trouver que l'une est redondante et avoir des opinions différentes. De cette manière, nous pourrions peut-être arriver à une solution qui nous rapprocherait de la décision du Conseil des Etats, et qui ne laisserait plus subsister qu'une divergence de moindre importance.

*Abs. 2, 2a, 3, 5, 5b, 6 – Al. 2, 2a, 3, 5, 5b, 6  
Angenommen – Adopté*



*Abs. 5a – Al. 5a*

**Präsident:** Herr Scheurer verlangt, es sei bei Absatz 5a über die Streichung gemäss dem Antrag der Minderheit Fritschi in zwei Teilen abzustimmen: in einer ersten Abstimmung über die Formulierung «gewiss, dass frei nur ist, wer seine Freiheit gebraucht», in einer zweiten Abstimmung über «und dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen». – Sie sind damit einverstanden.

*Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Mehrheit	78 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	57 Stimmen

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Mehrheit	88 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	48 Stimmen

**1. Titel, Art. 1***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Titre 1er, art. 1***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 2***Antrag der Kommission**Abs. 2*

Festhalten

*Abs. 2bis**Mehrheit*

Festhalten

*Minderheit*

(Föhn, Borer, Dettling, Fehr Hans, Fischer-Häggingen, Fritschi, Heim, Schlüer, Schmid Samuel, Seiler Hanspeter)  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 3, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 2***Proposition de la commission**Al. 2*

Maintenir

*Al. 2bis**Majorité*

Maintenir

*Minorité*

(Föhn, Borer, Dettling, Fehr Hans, Fischer-Häggingen, Fritschi, Heim, Schlüer, Schmid Samuel, Seiler Hanspeter)  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 3, 4*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Föhn Peter (V, SZ):** Wie vorhin für die Präambel beantrage ich auch hier den Gleichschritt mit dem Ständerat und mit dem Bundesrat. Im Namen der Minderheit beantrage ich bei Artikel 2 die Streichung von Absatz 2bis.

Das heisst absolut nicht, dass ich – oder mit mir die SVP-Fraktion – gegen die Chancengleichheit der Bürgerinnen und Bürger wäre. Vielmehr bin ich der Meinung, dass die Chancengleichheit in den Grundrechten, aber auch in Absatz 1 in diesem Artikel 2 zufriedenstellend verankert ist. Hier wird nämlich bereits klar und unmissverständlich vom Schutz der Freiheit und der Rechte des Volkes gesprochen. Mit der Begründung, dieser Absatz 2bis könnte unerfüllbare Erwartungen wecken, hat ihn der Ständerat mit einem grossen Mehr von 28 zu 4 Stimmen vernünftigerweise gestrichen. Schon diese klare Haltung des Ständerates liesse uns unnötig anrennen.

Ich bitte Sie, der Minderheit zu folgen und Absatz 2bis von Artikel 2 zu streichen.

**Ostermann Roland (G, VD):** En cette période où l'on prône, hélas, la compétition à outrance dans tous les domaines de notre vie, qu'elle soit sociale, économique, professionnelle, culturelle et évidemment sportive, et avec quels excès, il est indispensable de dire que l'on veut dans notre démocratie que l'on puisse se présenter sur la ligne de départ avec la possibilité de lutter à armes égales – c'est hélas le terme qui convient de plus en plus.

Il est vrai que dans les applications, cette égalité des chances peut être une tarte à la crème, par exemple lorsqu'elle invoque aveuglément des statistiques ou qu'elle conduit à déplacer constamment la ligne de départ. Mais ce sont des faiblesses qui ne sont pas imputables aux constituants, qui doivent voir, dans cette égalité des chances, un principe fort et fondamental de notre démocratie.

Nous vous invitons donc à suivre la proposition de la majorité de la commission.

**Jutzet Erwin (S, FR):** Chancengleichheit – da sind wir sicher alle dafür; sie wird von niemandem bekämpft; alle sagen, es handle sich um ein hehres Anliegen. Dann kommt das Aber: «Aber die Chancengleichheit gehört nicht in die Verfassung; sie gehört nicht hierher.»

Der Berichterstatter sagte es im Ständerat: «Mit dem Bundesrat hat auch die Kommission Verständnis für das Anliegen. Wir haben uns aber von der konzisen Begründung des Bundesamtes für Justiz überzeugen lassen, dass die Chancengleichheit nicht in den Artikel betreffend den Staatszweck gehört.»

Ich habe dieses Postulat der Chancengleichheit in der Subkommission eingebracht. Beim Grundrecht wurde mir zunächst gesagt: «Nicht hierher»; ebenso bei den Grundsätzen staatlichen Handelns, auch hier hiess es: «Nein.» Nun beim Staatszweck, auch hier heisst es wieder: «Nein.»

Ich frage Sie: Wo gehört dieses Postulat der Chancengleichheit hin? Ich erinnere daran, dass in der Kommission ein Kompromiss gefunden worden ist. Ursprünglich sollte der Staat mit ausgleichenden Massnahmen aktiv werden. Wir haben aber auf dieses Postulat – auf das Tätigwerden des Staates – verzichtet und damit zunächst einen Konsens und später eine Mehrheit gefunden.

Bundesrat Koller hat im Ständerat gesagt: «Wir wollen alle, dass die Bürgerinnen und Bürger in diesem Land Aufstiegschancen haben.» Dies frei nach dem Motto «freie Bahn dem Tüchtigen». Aufstiegschancen sind ein Aspekt – aber nicht der einzige – der Chancengleichheit. Es ist klar, dass jede und jeder andere, verschiedene Fähigkeiten in die Wiege gelegt bekommt. Es geht um die Möglichkeit, diese Fähigkeiten und Chancen zu entwickeln und zu nutzen. Wie gesagt sind Aufstiegschancen ein Aspekt der Chancengleichheit, aber nicht der einzige. Es gibt andere Aspekte – ich denke da an die Nachteile der Randregionen und der Minderheiten.

Chancengleichheit ist klarerweise kein Grundrecht; dieses Postulat ist nicht justitiabel, man kann nicht an den Richter gelangen. Chancengleichheit ist ein Staatszweck – ein Ziel. Die staatlichen Behörden haben bei der Gesetzgebung, bei der Verordnungsgebung und beim Budget darauf zu achten, dass die Chancengleichheit nicht zu kurz kommt; sie haben sie zu berücksichtigen. Chancengleichheit ist ein Ziel, eine Utopie, ein Paradies.

Das Paradies werden wir nie erreichen, aber ich bitte Sie, es zumindest anzustreben und die Chancengleichheit darum in der Verfassung zu verankern.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Le groupe libéral est divisé en ce qui concerne l'alinéa 2bis. Je vais essayer de vous expliquer pourquoi.

Toute la pensée libérale, dès le XVIII<sup>e</sup> siècle, repose sur l'idée que les hommes sont égaux en droits. C'est un des thèmes fondamentaux de la Révolution française qui, finalement, a été faite par des libéraux. Les hommes sont jugés pour ce qu'ils font et non pas pour ce qu'ils sont. Par con-

séquent, le principe même de l'égalité des chances est un postulat fondamentalement libéral. Nous devrions donc, en principe, soutenir sans hésitation cette disposition.

Il vient le «mais», dont parlait M. Jutzet, et ce «mais» provient du fait que certains d'entre nous craignent qu'on en arrive, par le principe de l'égalité des chances, à un égalitarisme, à une sorte d'égalité générale un peu bête, qui fait qu'on devrait, en tout temps et de toute manière, corriger les inégalités dont les unes tiennent de la nature, dont les autres tiennent des efforts différents faits par les hommes dans la vie et qui les amènent nécessairement dans des situations différentes, et que, par là, on utilise cette disposition pour peser naturellement sur la tête de ceux qui précisément font des efforts, de ceux qui précisément cherchent positivement à développer leurs capacités. Il est clair que l'égalitarisme, dans son sens le plus négatif, consiste toujours à couper la tête de ceux qui sont en haut et à les ramener en bas.

C'est la raison pour laquelle le groupe libéral fait confiance à une interprétation stricte et nous aimerions bien entendre sur ce point l'avis du Conseil fédéral. L'égalité des chances, c'est véritablement l'égalité des chances au départ, et ce n'est pas l'égalitarisme bête auquel nous sommes trop souvent confrontés.

**Schmid Samuel (V, BE),** Berichterstatter: Die Mehrheit der Kommission beantragt, an Absatz 2bis festzuhalten und die Chancengleichheit in unseren Staatszwecken festzuschreiben. In der Kommission wurde – wie soeben auch von Herrn Leuba – dargestellt, dass die Chancengleichheit ein unliberales Anliegen sei. Es wurde auch zugestanden, dass sie keinen Grundrechtscharakter habe und dass ihre Aufnahme kein justitiales Recht bringe, sondern Leitbildfunktion habe und dass es die Chancengleichheit insofern verdiene, in diesen Staatszwecken genannt zu werden.

Für die Minderheit, die sich hier ebenfalls geäußert hat, besteht die Gefahr der unerfüllbaren Erwartungen und auch die Schwierigkeit der Interpretation der Chancengleichheit. Was versteht man alles darunter? Geht es beispielsweise auch um den Schutz von Minderheiten, um den Schutz oder die Unterstützung von Randregionen usw.?

Trotzdem hielt die Mehrheit dafür, dass der Grundsatz der Chancengleichheit nicht nur für Liberale, sondern generell für den Mittelstand ein echtes Anliegen sei und dass es durchaus gerechtfertigt sei, ihn hier unter anderen – auch ideal formulierten – Staatszwecken zu nennen.

Persönlich figuriere ich unter der Minderheit.

**Deiss Joseph (C, FR),** rapporteur: L'égalité des chances mérite certainement d'être inscrite dans notre constitution. C'est du moins l'avis de la majorité de la commission qui ne voit pas d'aspect superfétatoire dans cette disposition de l'alinéa 2bis, même si, à l'alinéa 1er, il est question de la liberté et des droits du peuple ou encore, à l'article 3b, de la mise en oeuvre des capacités individuelles.

La commission ne craint pas non plus que l'on tombe dans l'égalitarisme («Gleichmacherei»), comme le craignent M. Leuba et une partie de son groupe. Tout d'abord, parce qu'on est ici à l'article 2 qui fixe les buts et qui n'a pas de conséquence opérationnelle ou directement justiciable; c'est une déclaration d'intention. D'autre part, parce que l'on parle bien d'égalité des chances et non pas d'égalité des citoyens tout court par exemple, ce qui pourrait prêter à confusion. En tout cas, à mon sens et comme j'ai compris les débats en commission, il s'agit bien plus de mettre en place l'égalité des chances au départ, comme le souhaite M. Leuba, et non pas tellement à l'arrivée, c'est-à-dire comme résultat final d'une uniformisation générale et totale.

La majorité de la commission vous invite donc à maintenir l'alinéa 2bis.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Warum empfehlen Ihnen Ständerat und Bundesrat, die Chancengleichheit nicht in den Staatszweckartikel aufzunehmen?

Der erste Grund besteht darin, dass viele Facetten dieses Prinzips der Chancengleichheit sich schon in anderen Arti-

keln finden. Ich verweise etwa auf Artikel 2 Absatz 1, wo der Schutz der Freiheit und der Rechte der Bürgerinnen und Bürger garantiert wird; ich verweise auf Artikel 7, der den Grundsatz der Rechtsgleichheit und das Diskriminierungsverbot enthält, und ich verweise auf Artikel 31, wo festgehalten ist, dass die Grundrechte im ganzen Gebiet der staatlichen Tätigkeit und womöglich auch unter Privaten zum Zug kommen müssen. Alle diese Komponenten des Chancengleichheitsprinzips sind bereits in anderen Artikeln niedergeschrieben.

Wir sind aber der Meinung, dass Chancengleichheit ein sehr schillernder Begriff ist. Denn Chancengleichheit ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Menschen mit unterschiedlichen Startchancen ins Leben treten. Wenn man nun in den Begriff der Chancengleichheit hineininterpretiert, dass es Aufgabe des Staates – ein Staatszweck – sei, diese unterschiedlichen Startchancen, die wir als Menschen in diesem Leben haben, zu kompensieren, dann übernimmt sich der Staat; das wissen wir alle. Das kann der Staat nicht leisten. Wir sollten daher mit dem Staatszweckartikel nicht Erwartungen wecken, die wir nicht erfüllen können.

Das ist der Grund, weshalb Ihnen der Bundesrat und der Ständerat die Streichung von Absatz 2bis empfehlen.

*Abs. 2–4 – Al. 2–4  
Angenommen – Adopté*

*Abs. 2bis – Al. 2bis*

*Namentliche Abstimmung  
Vote nominatif  
(Ref.: 2316)*

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Antille, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Bircher, Borel, Bühlmann, Burgener, Caccia, Carobbio, Christen, Comby, David, Debons, Deiss, Dormann, Ducrot, Dünki, Eggly, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Friderici, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Langenberger, Lauper, Leemann, Leuba, Loretan Otto, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Ratti, Rechsteiner Paul, Rennwald, Roth, Scheurer, Schmid Odilo, Semadeni, Simon, Spielmann, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zapfl, Zbinden, Zwyrigat (90)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité:*

Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Binder, Blaser, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Bühler, Dettling, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Ehrler, Engelberger, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Walter, Fritschi, Gadiet, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Keller Rudolf, Köfmele, Kühne, Leu, Maurer, Moser, Müller Erich, Oehrli, Pelli, Philipona, Randegger, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Schliuer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Stucky, Theiler, Tschopp, Tschuppert, Vallen-der, Vetterli, Vogel, Waber, Weigelt, Widrig, Wittenwiler (64)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*  
Haering Binder (1)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Baumberger, Bezzola, Blocher, Bonny, Brunner Toni, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Columberg, de Dardel, Dreher, Fasel, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Frey Claude,

Giezendanner, Grobet, Hegetschweiler, Imhof, Jeanprêtre, Kunz, Lachat, Loeb, Maspoli, Mühlemann, Pidoux, Pini, Raggenbass, Rechsteiner Rudolf, Ruckstuhl, Ruf, Ruffy, Rychen, Speck, Stamm Judith, Steinegger, Steiner, Strahm, Vermot, von Allmen, Weyeneth, Wiederkehr, Wyss, Ziegler (44)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*  
Leuenberger (1)

### Art. 3, 3b

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

### Art. 4 Abs. 3

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

### Art. 4 al. 3

*Proposition de la commission*  
Maintenir

*Angenommen – Adopté*

### Art. 5a

*Antrag der Kommission*  
*Titel*  
Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung  
*Abs. 1*  
Jede Person soll ihre Fähigkeiten nach ihren Neigungen entfalten und entwickeln können.  
*Abs. 2*  
Neben der Verantwortung für sich selbst trägt jede Person im Rahmen ihrer Fähigkeiten Verantwortung gegenüber Mitmenschen und der Gesellschaft sowie Mitverantwortung dafür, dass die Wohlfahrt gefördert werden kann.

### Art. 5a

*Proposition de la commission*  
*Titre*  
Responsabilité individuelle et sociale  
*Al. 1*  
Toute personne doit pouvoir mettre en oeuvre ses capacités selon ses aspirations.  
*Al. 2*  
Responsable d'elle-même, toute personne a en outre, dans les limites de ses capacités, une responsabilité envers autrui et la société ainsi qu'une coresponsabilité à l'égard des possibilités de promouvoir la prospérité.

*Angenommen – Adopté*

## 2. Titel

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

### Titre 2

*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

### Art. 7

*Antrag der Kommission*  
*Abs. 2*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 3*  
*Mehrheit*  
Festhalten

*Minderheit*  
(Dettling, Engelberger, Fehr Hans, Fischer-Hägglingsen, Fritschi, Heim, Keller Rudolf, Leuba, Loretan Otto, Schliuer, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Wittenwiler, Zwygart)  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 4*  
*Mehrheit*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*  
(Gross Jost, Borel, Carobbio, Gross Andreas, Gysin Remo, Hubmann, Jutzet, Maury Pasquier, Ostermann, Stump, Vollmer, Zbinden, Zwygart)  
Festhalten

*Antrag Grendelmeier*

*Abs. 2*  
.... der sozialen Stellung, der Lebensform, der geschlechtlichen Orientierung, der religiösen ....

*Eventualantrag Grendelmeier*  
(falls der Hauptantrag abgelehnt wird)

*Abs. 2*  
Niemand darf diskriminiert werden.  
(Rest des Absatzes streichen)

### Art. 7

*Proposition de la commission*  
*Al. 2*  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

### Al. 3

*Majorité*  
Maintenir  
*Minorité*  
(Dettling, Engelberger, Fehr Hans, Fischer-Hägglingsen, Fritschi, Heim, Keller Rudolf, Leuba, Loretan Otto, Schliuer, Schmid Samuel, Stamm Luzi, Wittenwiler, Zwygart)  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

### Al. 4

*Majorité*  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats  
*Minorité*  
(Gross Jost, Borel, Carobbio, Gross Andreas, Gysin Remo, Hubmann, Jutzet, Maury Pasquier, Ostermann, Stump, Vollmer, Zbinden, Zwygart)  
Maintenir

*Proposition Grendelmeier*

*Al. 2*  
.... de sa situation sociale, de son mode de vie, de son orientation sexuelle ....

*Proposition subsidiaire Grendelmeier*  
(au cas où la proposition principale serait rejetée)

*Al. 2*  
Nul ne doit subir de discrimination.  
(Biffer le reste de l'alinéa)

**Dettling Toni (R, SZ):** Ich darf einleitend zunächst daran erinnern, dass wir uns in der Vorlage A, also in der Nachführung, befinden.

Die geltende Verfassung sieht in Artikel 4 Absatz 2 zweiter Satz vor, dass das Gesetz für die Gleichstellung sorgt. Es ist eine nicht näher umschriebene Gleichstellung als Auftrag an den Gesetzgeber. Auch der Bundesrat hat in seinem Entwurf (Art. 7 Abs. 3) lediglich von Gleichstellung, ohne jeden Zusatz, gesprochen. Der Ständerat ist ihm dabei mit überwältigender Mehrheit gefolgt. Hingegen hat der Nationalrat diese Gleichstellung insoweit näher umschrieben, als er von «rechtlicher und tatsächlicher Gleichstellung» spricht. Nach Meinung einer sehr starken Kommissionminderheit sollte man diese Differenz zum Ständerat dringend beseitigen und im Sinne der Nachführung an der ursprünglichen

Fassung des Bundesrates festhalten. Dies namentlich aus zwei Gründen:

1. Die Befürworterinnen und Befürworter der nationalrätlichen Fassung konnten in der Kommission nie genau darlegen, was sie unter «rechtlicher und tatsächlicher Gleichstellung» verstehen. Wenn man ihren nebulösen Angaben folgt, wollen sie damit gegenüber dem Gesetzgeber Druck machen, die ihrer Ansicht nach noch lange nicht erreichte Gleichstellung zu forcieren.

2. Soweit mit diesem Zusatz neue Forderungen in einer bestimmten Richtung initiiert werden sollen, geht er über den aktuellen Verfassungsstand und die Verfassungswirklichkeit hinaus und ist daher vom Standpunkt der Nachführung aus abzulehnen. Soweit mit diesem Zusatz lediglich zum Ausdruck gebracht werden soll, dass das Recht und insbesondere der Gesetzgeber auf die tatsächlichen Verhältnisse punkto Gleichstellung Rücksicht zu nehmen haben, ist er überflüssig, weil das Recht immer aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse geschaffen wird. Insoweit hätte der Zusatz dann lediglich deklamatorischen Charakter und wäre unnötig.

Um klare und eindeutige Verhältnisse zu schaffen, ersuche ich Sie daher im Auftrag einer starken Kommissionsminderheit, auf den vom Nationalrat in der ersten Runde noch beschlossenen Zusatz betreffend «rechtliche und tatsächliche Gleichstellung» zu verzichten und wie nach geltendem Recht lediglich von Gleichstellung, ohne jeden Zusatz, zu sprechen. Sie beseitigen damit eine Differenz zum Ständerat und befinden sich erst noch in Übereinstimmung mit dem Bundesrat und dem geltenden Recht.

Ich beantrage Ihnen daher Zustimmung zum Antrag der Minderheit.

**Grendelmeier Verena (U, ZH):** Sie haben vielleicht bemerkt, dass ich sowohl eine erste Fassung als auch eine zweite Fassung meines Antrages zu Artikel 7 Absatz 2 eingereicht habe. Es gilt die korrigierte Fassung, und zwar nicht zuletzt dank eines Gespräches, das ich aus Zufall gestern mit Kollege Heim führte, der sich daran gestört hat, dass ich das Wort «Lebensform» durch «geschlechtliche Orientierung» ersetzt habe. Er war der Meinung, ich sollte «Lebensform» wieder aufnehmen, weil beides dazugehört, obwohl es systematisch gesehen am falschen Ort steht.

Was bedeutet das? Wie Sie aus Artikel 7 Absatz 2 ersehen, geht es da um Nichtdiskriminierung aufgrund von Herkunft, Rasse, Geschlecht, Sprache, sozialer Stellung usw. All diese Eigenschaften können Sie nicht ändern. Sie können nicht wählen, ob Sie als Mann oder als Frau, als weisser Schweizer oder als schwarzer Afrikaner, als Reicher oder als Armer auf die Welt kommen, im Süden oder im Norden, im Westen oder im Osten.

Sie sind, wie Heidegger sagte, in die Welt hineingeworfen und können daran nichts ändern. Demgegenüber impliziert das Wort «Lebensform» eine Wahl. Artikel 7 ist meines Erachtens so oder so ein sehr stark emotiv besetzter Artikel. Es geht in diesem Artikel um ganz tiefe Gefühle; deshalb ist er auch so brisant. Nun geht es mir darum, dass wir die geschlechtliche Orientierung wieder hineinschreiben. Wir haben schon in der ersten Diskussion darüber geredet: Offenbar handelt es sich noch immer um ein Tabu; man darf noch nicht einmal darüber reden, geschweige denn sie akzeptieren.

Sexualität ist eine vom lieben Gott oder vom Teufel gegebene Tatsache; Sexualität ist weder gut noch schlecht, sie ist ganz einfach, und wir müssen damit leben. Die Frage, wie wir sie ausleben, muss jedem einzelnen selber überlassen bleiben. Jeder Mensch hat beide Möglichkeiten, Sexualität zu leben, nämlich die gleichgeschlechtliche und die – von der überwiegenden Mehrheit gelebte – gegengeschlechtliche.

Erlauben Sie mir, dass ich jetzt persönlich werde: Wir alle – ich auch – haben vermutlich eine Phase in unserem Leben durchgemacht, wo wir auf der Suche nach dem Lebenssinn auch einmal eine homophile Phase durchgemacht haben. In den meisten Fällen blieb es bei dieser einen Phase; wir sind heute mehrheitlich heterosexuell.

Das bedeutet aber nicht, dass wir homosexuelle Menschen diskriminieren dürfen. Und sie sind diskriminiert! Sie sind vor

allem zivilrechtlich diskriminiert, sie sind gesellschaftlich, sozial, beruflich diskriminiert. Wenn wir in der Verfassung festhalten, dass diese Menschen nicht diskriminiert werden dürfen, dann können wir später auf Gesetzebene ihre Situation verbessern und so zum Ausdruck bringen, dass Sexualität – auch Homosexualität – keine Teufelssache ist.

Deshalb bitte ich Sie, diese Möglichkeit endlich zu schaffen und über Ihren eigenen Schatten zu springen. Homosexualität ist keine Krankheit, sie ist auch nicht von Gott verflucht oder vom Teufel bevorzugt. Sie ist, wie gesagt, eine Tatsache, und es geht nicht an, dass wir – mehrheitlich – heterosexuellen Menschen den anderen aufzwingen, wie sie leben sollen oder wie sie vor allen Dingen nicht leben dürfen!

Ich bitte Sie, diese Chance endlich wahrzunehmen und den Tatsachen ins Auge zu sehen, anstatt sie zu verdrängen. Was mit verdrängten sexuellen Möglichkeiten oder eben Unmöglichkeiten passiert, sehen Sie jetzt am Beispiel Amerika: Verklemmter geht's wohl nicht! Das kann zu sehr schlimmen zwangsneurotischen Geschichten führen, die auch politische Auswirkungen haben. Es führt zu Ausgrenzungen, die keineswegs mehr etwas mit dem zu tun haben, was unter der Bettdecke passiert, sondern das wird benutzt, um eine ganz grosse Minderheit auszugrenzen. Wir müssen die Möglichkeit nutzen, das hier endlich zu korrigieren.

Ich bitte Sie, meinen Antrag zu unterstützen.

**Gross Jost (S, TG):** Ich bedaure es etwas, dass wir jetzt über zwei verschiedene Dinge sprechen und damit vielleicht die Verwirrung hier noch grösser machen. Der Minderheitsantrag zu Absatz 4 bezieht sich auf die Gleichstellung der Behinderten. Da ist die Sache noch einmal kompliziert, weil wir heute ja auch über die parlamentarische Initiative Suter zu befinden haben.

Ich versuche jetzt ganz kurz die Auslegeordnung zu machen: Das Diskriminierungsverbot mit der ausdrücklichen Nennung von körperlicher, geistiger und psychischer Behinderung ist zwischen National- und Ständerat unbestritten, also nicht mehr Gegenstand der Differenzvereinbarung. Der Leistungsanspruch und das direkte Klagerecht sind nicht Gegenstand der Differenzvereinbarung, werden aber heute nachmittag Gegenstand der Diskussion der parlamentarischen Initiative Suter sein; ich hoffe, dass dann die Präsenz genau so gut sein wird, wie sie es heute morgen noch sein wird.

Wir sprechen jetzt nur vom Gleichstellungsgebot und nur von der Differenz im Gleichstellungsgebot zwischen der nationalrätlichen und der ständerätlichen Fassung.

Die in der ersten Lesung verabschiedete Fassung des Nationalrates lautet sehr verpflichtend: «Das Gesetz sorgt für die Gleichstellung der Behinderten», während der Ständerat das abschwächt und sagt: «Das Gesetz sieht Massnahmen zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen der Behinderten vor.»

Das Gemeinsame der nationalrätlichen und der ständerätlichen Fassung ist sicher, dass beide einen Gesetzgebungsauftrag des Bundes beinhalten. Das ist äusserst wichtig, denn Gesetzgebungsaufträge sind immer verpflichtend. Solche Gesetzgebungsaufträge haben sich gerade in den USA mit der berühmten «The Americans with Disabilities Act», mit dem ADA, als Motor der Behindertenpolitik für Gleichstellung erwiesen. Es ist sicher auch zuhänden des Protokolls und der Materialien enorm wichtig, festzustellen, dass der Gesetzgebungsauftrag in der nationalrätlichen und der ständerätlichen Fassung so oder so verpflichtend ist.

Aber – das ist die Frage an den Ständerat –: Warum nicht die verpflichtendere Formulierung, wie sie der Verfassungsgeber auch in Absatz 3 von Artikel 7 bei der Geschlechtergleichheit gewählt hat? Dort besagt die Verfassung auch, das Gesetz Sorge für die Gleichstellung von Mann und Frau. Soll damit der Eindruck erweckt werden, das sei ein Gesetzgebungsauftrag minderer Qualität? Soll der Eindruck erweckt werden, der Gesetzgeber könne hier Recht setzen, er müsse aber nicht? Wenn dieser Eindruck entstehen würde, wäre das fatal für die Umsetzung des Gleichstellungsgebotes.

Wenn ich die Materialien des Ständerates konsultiere, dann bleibt der Ständerat die Antwort schuldig, weshalb er völlig

unnötigerweise von der Fassung abweicht, wie wir sie in Absatz 3 bei der Geschlechtergleichheit mit der verpflichtenden Formulierung «sorgt für» haben, warum er nicht diese Formulierung wählt.

Ich bitte Sie deshalb, hier ein mutiges Zeichen zu setzen. Seien wir klar, verpflichten wir den Staat zum Tätigwerden im Interesse des Behinderten, im Sinne eines verpflichtenden Gesetzgebungsauftrages! Ich bitte Sie deshalb, der Minderheit zu folgen, die ja der ursprünglichen Mehrheit in der ersten Lesung entspricht.

**Maury Pasquier** (Liliane (S, GE): A l'article 7 alinéa 2, le groupe socialiste vous invite à suivre la proposition de la commission, éventuellement amendée selon la proposition principale Grendelmeier, mais en tout cas pas, à ne pas accepter la proposition subsidiaire qui consisterait à biffer la liste exemplative de discriminations potentielles. En effet, si nous avons toujours soutenu la proposition d'inclure à cette liste l'orientation sexuelle qui ne doit en tout cas pas, à nos yeux, justifier de discrimination, je vous rappellerai que les nombreuses discussions que nous avons eues à ce propos permettaient de penser que le mode de vie incluait l'orientation sexuelle et que celle-ci était, dès lors, si ce n'est explicitement nommée, du moins clairement sous-entendue, ce qui pourrait éventuellement nous satisfaire. En revanche, la proposition de biffer nous paraît représenter un très net retour en arrière, puisqu'en renonçant à nommer, même de manière exemplative, des motifs de non-discrimination, on se priverait d'une lisibilité et d'une manifestation de volonté politique tout à fait importantes.

On reproche souvent au monde politique de ne jamais s'occuper des choses concrètes. Ce reproche peut paraître fondé quand on voit quel genre de textes indigestes nous triturons à longueur de journée. Nous avons là l'occasion de montrer que c'est bien du concret dont nous nous occupons, que cela concerne la vie de tous les jours et de tous les gens. Ne nous en privons pas sous le prétexte qu'il manquerait quelque chose, puisque cette liste est manifestement exemplative. Inscrivons donc cette liste, enrichie de la notion d'âge par le Conseil des Etats, dans la constitution.

En ce qui concerne l'alinéa 3, nous vous invitons, là encore, à suivre la proposition de la majorité de la commission qui veut préciser que la loi pourvoit à l'égalité en droit et en fait. Pourquoi faut-il enfoncer le clou? Nous savons toutes et tous que l'égalité en droit seule ne suffit pas pour qu'hommes et femmes soient égaux. Depuis que nous avons une loi sur l'égalité, nous pouvons dire que l'égalité en fait et en droit fait partie de notre droit constitutionnel, même si cela ne suffit pas à garantir l'égalité, à l'obtenir d'un coup de baguette magique. Néanmoins, cela manifesterait encore une volonté politique claire.

Il est des choses qui vont sans dire, mais qui sont encore plus claires en les disant. Ainsi en est-il des alinéas 2 et 3 que nous vous demandons de maintenir dans leur intégralité, l'alinéa 2 éventuellement amendé selon la proposition principale Grendelmeier.

**Vallender** (Dorle (R, AR): Ich werde mich im wesentlichen zu Artikel 7 Absatz 3 äussern.

Die geltende Bundesverfassung verlangt in Artikel 4 Absatz 2 die Gleichstellung der Geschlechter. Es ist selbstverständlich, dass damit nicht die rein formale Gleichstellung gemeint ist. Neben das Verbot der direkten Diskriminierung muss daher das Verbot der indirekten Diskriminierung der Geschlechter treten. Mit der «tatsächlichen» Gleichstellung soll klargestellt werden, dass gesetzliche Regelungen, die zwar formal Mann und Frau gleichstellen und gleichsetzen, indirekt aber eines der Geschlechter benachteiligen, verboten sind. Lassen Sie mich die tatsächliche Gleichstellung an einem Beispiel aufzeigen: Wenn eine Stipendienregelung im Kanton X die Ausrichtung von Studienhilfen nur bis zum Alter von 27 Jahren zulässt, trifft diese Regelung vordergründig beide Geschlechter gleich. In Tat und Wahrheit trifft diese «Alters Guillotine» indessen die Frauen stärker, da diese vielfach ihre berufliche Weiterbildung erst nach einer Familienpause an

die Hand nehmen können und typischerweise einen grösseren Nachholbedarf in Sachen Ausbildung haben. Frauen haben eben heute einen anderen Lebensweg als noch vor zwanzig oder dreissig Jahren.

Die Schwierigkeit bei der indirekten Diskriminierung ist nun, dass sie weniger leicht als die direkte Diskriminierung zu erkennen ist. Wie das Beispiel der «Alters Guillotine» zeigt, handelt es sich zunächst um eine Vorschrift, die sowohl Frauen als auch Männer gleich erfasst, in ihren tatsächlichen Auswirkungen allerdings eine der Geschlechtergruppen – in diesem Fall die Frauen – sehr stark benachteiligt. Genau dies wird nun mit der von der Mehrheit vorgeschlagenen Formulierung von Artikel 7 Absatz 3 richtiggestellt. Diese Formulierung bringt zum Ausdruck, dass der Gesetzgeber beauftragt ist, für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau zu sorgen.

Wer nun meint, hier würde etwas Neues in die Verfassung hineingeschmuggelt, den muss ich enttäuschen. Die tatsächliche Gleichstellung ist bereits geltendes Recht. Das schreibt auch der Bundesrat in seiner Botschaft auf Seite 143. Dies ist dort nachzulesen, Herr Dettling. Auch das Bundesgericht hat bereits in verschiedenen Entscheiden festgehalten, dass der jetzige, seit 1981 gültige Artikel 4 Absatz 2 sowohl die rechtliche wie auch die tatsächliche Gleichstellung garantiert. Meinem Fraktionsbruder und -kollegen Dettling muss ich daher empfehlen, nicht nur Bundesgerichtsentscheide über die Mehrwertsteuer, sondern vielleicht auch einmal solche über die Grundrechte nachzulesen. Ich habe für ihn eine Kopie erstellt, die er gerne mit nach Hause nehmen darf.

Der Antrag der Mehrheit gilt darum einzig der Klarstellung – so, wie wir auch andere Artikel dieser Verfassung neu schreiben, d. h. verdeutlichen. Die «rechtliche und tatsächliche Gleichstellung» ist ein Beitrag zur Verwirklichung der Chancengleichheit von Männern und Frauen – z. B. bei der Ausbildung, wie ich das am Beispiel Stipendienregelung gezeigt habe. Dass diese Klarstellung mehr als dringend nötig ist, zeigt der Antrag der Minderheit Dettling. Es zeigt dies auch die Diskussion im Ständerat, wo der zuständige Berichterstatter zu Absatz 3 ausführte: «Wenn wir aber die 'tatsächliche Gleichstellung' in die Verfassung aufnehmen, würde der Verfassungsgeber unseres Erachtens in unzulässiger Weise in die gesellschaftlichen Verhältnisse eingreifen.»

Ich frage Sie: Sollen Verhältnisse der Chancengleichheit aus dem letzten Jahrhundert verfestigt werden? Haben wir nicht den gesellschaftlichen Auftrag – der übrigens schon besteht –, die Chancengleichheit von Frauen und Männern weiterzuentwickeln und zu überprüfen und Gesetze zu unterlassen, die diese in Frage stellen? 1981 hat der Souverän bestimmt, dass gerade die Chancengleichheit von Frauen und Männern verwirklicht werden soll.

Dies bringt die neue Formulierung deutlicher zum Ausdruck. Insofern handelt es sich – wie Sie heute morgen eingangs gesagt haben, Herr Bundesrat Koller – um eine formelle Bereinigung. Es ist eben eine reine Nachführung gemäss der alten Bedeutung. Die neue Formulierung bringt dies nur deutlicher zum Ausdruck, nicht mehr und nicht weniger.

Ich bitte Sie im Namen der Minderheit der FDP-Fraktion, den Antrag der Kommissionsminderheit Dettling abzulehnen.

**Suter** (Marc (R, BE): Ich möchte zur Differenz bezüglich Artikel 7 Absatz 4 sprechen. Der Ständerat hat die Wörter «sorgt für die Gleichstellung der Behinderten» und «zum Ausgleich oder» gestrichen. Im Anschluss an die Ausführungen von Herrn Gross Jost muss ich bekräftigen, dass die Formulierung des Ständerates das Gleichstellungsgesetz abschwächt, weil sie nicht sagt «Das Gesetz sorgt für die Gleichstellung der Behinderten», sondern nur «Das Gesetz sieht Massnahmen .... vor». Aus der Sicht der Direktbetroffenen ist dieser Wortlaut nicht akzeptabel. Es geht nicht an, den Auftrag, einen Ausgleich im Hinblick auf das Gleichstellungsziel zu schaffen, einfach aus dieser Verfassung zu streichen. Ich bitte Sie, der früheren Mehrheit zu folgen, die jetzt eine Minderheit geworden ist.

Es ist wichtig, dass im Bereich der Behinderung – vielleicht noch mehr als im Bereich der Geschlechtergleichstellung –

eine klare Verpflichtung des Bundes und der Kantone dazu besteht, Verbesserungen herbeizuführen, immer im Rahmen der Gesetzgebung. Es ist klar, dass dann im Gesetz eine Abwägung vorgenommen und in Ausschöpfung des Gestaltungsspielraums differenziert werden kann, welche Interessen im einzelnen berücksichtigt werden sollen. Wesentlich ist aber, dass in der Verfassung eine klare Verpflichtung an die Gesetzgeber von Bund und Kantonen besteht, für die Beseitigung und den Ausgleich der bestehenden Benachteiligungen etwas zu tun.

Zum Begriff der Gleichstellung: Der Begriff der Gleichstellung ist in unserer Verfassung seit der Geschlechtergleichstellung verankert. Er hat eine ganz klare Bedeutung, nämlich im Sinne des Aufrufes, etwas zu ändern und Benachteiligungen mit Massnahmen auszugleichen.

Es ist klar, dass die Gleichstellung für Behinderte nicht in allen Fällen absolut herbeigeführt werden kann. Das bleibt in vielen Fällen illusorisch. Wichtig ist aber, dass man kompensatorische Massnahmen ergreift, um die Benachteiligungen, die in der Behinderung selber liegen, auszugleichen. Daher ist der Begriff der Gleichstellung richtig, weil er ein Menschenrecht signalisiert und zum Ausdruck bringt, dass hier im Sinne der Chancengleichheit etwas unternommen wird und man nicht unverbindlich bleibt.

Ich bitte Sie, in der Verfassung den klaren Auftrag zu verankern, dass das Gesetz für geeignete Massnahmen sorgen soll, nicht nur zur Beseitigung von Barrieren, sondern auch zum Ausgleich von Benachteiligungen, wie der Nationalrat es eigentlich beschlossen hatte, und die Version des Ständerates abzulehnen.

**Heim Alex (C, SO):** Ich spreche zuerst zum Antrag Grendelmeier zu Artikel 7 Absatz 2. Es zeigt sich schon jetzt, wie uns die Aufzählung der Diskriminierungstatbestände grosse Probleme macht. Das unterstreicht Frau Grendelmeier eigentlich auch, wenn sie den Eventualantrag «Niemand darf diskriminiert werden» stellt. Der Nationalrat hat diesen Antrag aber bereits einmal – mit 101 zu 55 Stimmen – abgelehnt.

Es ist gut, dass Frau Grendelmeier ihren Antrag korrigiert hat. Eine Ersetzung des Begriffs «Lebensform» durch «geschlechtliche Orientierung», wie dies in der ersten Version des Antrages verlangt wurde, hätte uns noch mehr Mühe gemacht. Für mich würde allerdings «Lebensform» auch reichen, denn wir meinen ja alle dasselbe: Wegen gleichgeschlechtlicher Partnerschaft und Lebensform darf niemand diskriminiert werden.

Mit dem Begriff «Lebensform» könnte dem Anliegen von Frau Grendelmeier durchaus auch schon Rechnung getragen werden. Es gibt nämlich noch andere Lebensformen, die nichts mit der geschlechtlichen Orientierung zu tun haben, z. B. das Konkubinats- oder alle anderen als die üblichen Familienformen, die Patchwork-, Pflege-, Kompass-Familie usw. Wenn nur die Formulierung «geschlechtliche Orientierung» verwendet worden wäre, hätte diese Bestimmung eben nur für die geschlechtliche Orientierung und damit vor allem für die gleichgeschlechtliche Partnerschaft Sinn gemacht, für alle anderen möglichen Variationen aber nicht. Das kann ja wohl nicht der Sinn sein. Die langen Diskussionen um die Diskriminierungstatbestände zeigen, dass der Eventualantrag Grendelmeier nicht die schlechteste Lösung wäre.

Die CVP-Fraktion wird mehrheitlich dem Ständerat zustimmen. Wir wollen ja in der jetzigen Phase der Differenzbereinigung Differenzen bereinigen und nicht wieder neue schaffen. Eben dies würden wir aber mit dem Antrag Grendelmeier tun.

Zu Artikel 7 Absatz 3: Dort hält die Mehrheit der Kommission an der Formulierung «sorgt für ihre rechtliche und tatsächliche Gleichstellung» fest. Ich bitte Sie, der grossen Minderheit – in der Kommission war die Mehrheit lediglich mit 15 zu 14 Stimmen zustande gekommen – zuzustimmen und damit eine weitere Differenz zum Ständerat aufzuheben. «Rechtliche und tatsächliche Gleichstellung» ist eine Formulierung, die uns eigentlich sagt, dass wir ja gar nicht so recht an die Gleichstellung glauben. «Rechtlich» sollte eigentlich genügen, um die «tatsächliche» Gleichstellung zu erreichen.

Wir müssten, wenn wir konsequent sein wollten, diese Formulierung auch in anderen Bestimmungen wählen. Zum Beispiel müsste es heissen: «Wir sorgen für die rechtliche und tatsächliche Beseitigung von Benachteiligungen bei Behinderten.» Oder: «Wir sorgen für die rechtliche und tatsächliche Chancengleichheit.»

Sie sehen, dass das etwelche Probleme schaffen könnte. Tatsächliche Gleichstellung ist nicht von heute auf morgen zu erreichen, sondern das braucht Zeit. Mit der Formulierung «tatsächliche Gleichstellung» wird übrigens gar nicht beschrieben, wie das konkret erreicht werden soll und erreicht werden kann. Sinn macht eigentlich nur die Formulierung, wie sie der Bundesrat und der Ständerat vorschlagen: «Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre Gleichstellung ....» Die CVP-Fraktion wird dieser Formulierung – also der Minderheit – zustimmen.

In Absatz 4 wird unsere Fraktion der klaren Formulierung des Ständerates zustimmen und damit wieder eine weitere Differenz beseitigen.

**Thür Hanspeter (G, AG):** Ich äussere mich zunächst zu Absatz 2: Frau Grendelmeier schlägt vor, die geschlechtliche Orientierung als ausdrücklichen Diskriminierungstatbestand in Artikel 7 aufzunehmen. Sie greift damit einen Antrag auf, den ich bereits in der Kommission gestellt habe, der in der ersten Lesung sehr ausführlich diskutiert worden ist und in diesem Kompromiss – von Frau Vallender vorgeschlagen – gipfelte, die geschlechtliche Orientierung mit der Umschreibung «Lebensform» abzudecken.

Ich glaube, wir sollten in der Phase der Differenzbereinigung diese Diskussion nicht mehr neu aufrollen. Natürlich ist der Vorschlag von Frau Grendelmeier richtiger, wenn er neben dem Oberbegriff «Lebensform» die geschlechtliche Orientierung ausdrücklich erwähnt. Ich habe in der ersten Lesung ausführlich dargelegt, dass dieser Diskriminierungstatbestand noch sehr aktuell ist und es daher verdiente, in der Verfassung ausdrücklich erwähnt zu werden.

Wir von der grünen Fraktion gehen davon aus, dass – und das wurde wiederholt betont – unter der Umschreibung «Lebensform» die geschlechtliche Orientierung ausdrücklich verstanden wird.

Aus Gründen der Konsequenz werden wir deshalb den Antrag Grendelmeier unterstützen, weil wir diesen Antrag in der ersten Runde ebenfalls gestellt haben. Wir möchten aber mit Nachdruck betonen, dass eine Ablehnung dieses Antrages nicht bedeuten würde, dass damit die geschlechtliche Orientierung als Diskriminierungstatbestand nicht erfasst wäre. Das wäre, wie ich bereits ausgeführt habe, durch die Umschreibung «Lebensform» ebenfalls garantiert.

Auf jeden Fall nicht unterstützen können wir den Eventualantrag Grendelmeier, alle Diskriminierungstatbestände zu streichen und Artikel 7 Absatz 2 in den schlichten Satz zu fassen: «Niemand darf diskriminiert werden.» Nach unserer Auffassung wäre das eine massive Verarmung dieser Bestimmung, die doch genau davon lebt, dass jene Diskriminierungstatbestände, die heute aktuell sind, beispielhaft aufgezählt werden. Ich glaube, auch der Bürger und die Bürgerin, die diese Verfassung lesen, haben ein Recht darauf, zu wissen, was der Verfassungsgeber im Detail darunter verstanden hat, als er von Diskriminierung gesprochen hat. Insofern können wir den Eventualantrag Grendelmeier nicht unterstützen.

Kurz zu Absatz 3: Ich kann mich hier kurz fassen. Frau Vallender hat das Nötige dazu gesagt, die grüne Fraktion wird die Mehrheit unterstützen mit den Argumenten, die Frau Vallender vorgetragen hat.

Bei Absatz 4 unterstützen wir die Minderheit, auch hier haben der Antragsteller, Herr Gross Jost, und Herr Suter das Erforderliche gesagt.

Ich bitte Sie, so zu beschliessen.

**Gysin Remo (S, BS):** Frau Grendelmeier spricht jetzt, nachdem wir alle Diskriminierungstatbestände aufgezählt haben, tatsächlich eine Lücke an. Ich möchte Frau Grendelmeier unterstützen und Sie, liebe Kolleginnen und Kollegen, bitten, dem Rückkommensantrag Grendelmeier stattzugeben.

Ich folge Ihren Argumenten jedoch nicht in jedem Punkt, Frau Grendelmeier. Wenn Sie sagen, Sexualität sei weder gut noch schlecht und schon mit diesem Begriffspaar arbeiten, dann möchte ich doch in Erinnerung rufen, was Sie nicht bestreiten: dass Sexualität ein Lebenselement, ein zentrales Lebensbedürfnis ist, und hiermit gehört sie doch auf die gute Seite. Diskriminierung wegen geschlechtlicher Orientierung ist eine Verletzung eines Grundrechtes, eines Menschenrechtes. Wir sollten darauf zurückkommen; das ursprüngliche Resultat von 85 zu 70 Stimmen erlaubt hier ausnahmsweise ein Rückkommen.

Ihren Eventualantrag verstehe ich überhaupt nicht. Ich bitte Sie, ihn zurückzuziehen.

Zu Absatz 3: Wunsch und Wirklichkeit klaffen auseinander, und dass rechtliche und tatsächliche Gleichstellung nicht übereinstimmen, ist doch offensichtlich. Herr Dettling, Sie argumentieren doch recht formal, und Sie bitten um Konkretisierungen. Ich gebe Ihnen drei Beispielfelder:

1. Nehmen Sie als erstes den Arbeitsmarkt: Hier haben wir unterschiedliche Arbeitschancen, auch eine unterschiedliche Arbeitsverteilung zwischen Erwerbsarbeit und Nichterwerbsarbeit, zwischen Mann und Frau. Die Lohngleichheit: Was haben wir schon alles dafür getan und geredet. Da stimmt das Recht immer noch nicht mit den tatsächlichen Verhältnissen überein.

2. Nehmen Sie die Bundesverwaltung: Sie können es jedes Jahr im Jahresbericht der Bundesverwaltung nachlesen – die Diskrepanz zwischen Mann und Frau, z. B. in den Kaderstellen, bei der Besetzung der höchsten Stellen, springt ins Auge.

3. Auch im Parlament gibt es keine Übereinstimmung zwischen Recht und tatsächlicher Besetzung dieser Parlamentssitze durch Männer und Frauen.

Es braucht offenbar Zusätzliches, das rechtlich nicht aufgefangen werden kann. Was ist das? Es ist z. B. Haltung und Wille, auch freiwilliges Handeln. Das geschieht überall, aber es gehört unterstützt und verstärkt.

Deswegen bitte ich Sie, dem Antrag der Mehrheit, dem «Antrag Vallender», zu folgen und sowohl rechtliche wie auch tatsächliche Gleichstellung als Begriffe festzuschreiben.

**Stump Doris (S, AG):** Ich möchte mich noch einmal zu Artikel 7 Absatz 3 äussern, und zwar muss ich auf Herrn Dettling reagieren: Wenn er die Begründungen in der Kommission, weshalb die tatsächliche Gleichstellung mit der rechtlichen Gleichstellung nicht erreicht ist, nicht verstanden hat, dann liegt das wohl weniger an den Begründungen als vielmehr an Herrn Dettling. Herr Dettling, Sie gehören als Mann zu dem Geschlecht, das in unserer Gesellschaft als Norm gesetzt ist. Frauen erleben immer wieder, dass die männliche Norm ihren Lebensentwürfen nicht entspricht, d. h., dass sie tatsächlich nicht gleichgestellt sind, obwohl die rechtliche Gleichstellung gewährleistet ist.

Ich kann zwei weitere Beispiele anfügen. Das erste Beispiel betrifft den Bildungsbereich: Der Zugang der Frauen zu den Universitäten und technischen Hochschulen ist seit über hundert Jahren gewährleistet. Sie sind nicht mehr ausgeschlossen. Trotzdem finden Sie heute die Frauen sehr einseitig auf die verschiedensten Fachbereiche verteilt. Als Professorinnen kommen Frauen noch kaum vor. Es sind immer noch weniger als 10 Prozent Frauen, die als Professorinnen eingestellt werden. Offensichtlich existieren immer noch Ausschlussmechanismen. Diese sind nicht rechtlicher, sondern z. B. struktureller Natur. Auf solche Erkenntnisse wird mit Gleichstellungsbeauftragten reagiert. So wird eine tatsächliche Gleichstellung angestrebt.

Ein zweites Beispiel betrifft die AHV: Mit der 10. AHV-Revision haben wir für Frauen und für Männer, die für zu geringe AHV-Leistungen versichert worden sind, weil sie nicht erwerbstätig oder in Niedriglohnklassen erwerbstätig sind, die Betreuungsgutschrift eingeführt. Da wurde auf gesetzlicher Ebene etwas verändert, was auch der tatsächlichen Gleichstellung dient, auch wenn die Frauen vorher rechtlich die genau gleichen Möglichkeiten hatten, sich in der AHV zu versichern.

Ich bitte Sie deshalb, der Mehrheit der Kommission zu folgen.

**Schlüer Ulrich (V, ZH):** Lassen Sie zum Antrag der Minderheit Dettling auch noch einen «biederen Nichtjuristen» kurz zu Wort kommen! Ich bin bis heute davon ausgegangen, dass wir mit einer Verfassung und mit auf der Verfassung aufgebauten Gesetzen Recht schaffen – Recht schaffen, das anschliessend einklagbar ist, wenn die Tatsachen dem Recht widersprechen. Wenn wir die Verfassungsarbeit ernst nehmen, dann schaffen wir mit der Verfassung Recht, und wenn die Tatsachen im Widerspruch zum Recht stehen, dann schaffen wir, wenn wir gutes Recht schaffen, die Möglichkeit zu klagen, wenn Recht verletzt wird.

Ich bitte Sie, bei dieser sauberen Regelung, bei dieser sauberen Verfassungsarbeit, zu verbleiben und Recht zu schaffen, das demjenigen, der Unrecht zu erleiden glaubt, die Möglichkeit schafft, gegen das ihm zugefügte Unrecht zu klagen.

Betrachten wir doch einmal die Dinge in der Realität: Ihre Fraktion, Herr Gysin Remo, ist davon betroffen, dass sich ein Mitglied entschieden hat, der Familie den Vorzug gegenüber einem politischen Amt zu geben. Man kann natürlich sagen: Das ist in der Tatsache eine Einschränkung, die sich diese Person selbst auferlegt. Persönlich ziehe ich den Hut vor diesem Entscheid. Es ist ein in Freiheit getroffener Entscheid, für sich selbst eine andere Prioritätenliste anzuwenden, als das vielleicht gewisse ideologisch Orientierte in diesem Bereich tun würden. Da eröffnet sich ein Unterschied zwischen Tatsache und Recht: Das Recht ist nicht verletzt worden, die angesprochene Persönlichkeit hat im Rahmen des bestehenden Rechtes eine individuelle Entscheidung für sich getroffen; diese ist zu respektieren. Da haben wir nichts zu reglementieren; es gibt auch nichts zu reglementieren.

Der Minderheitsantrag bezieht sich aber auch auf den Arbeitsbereich. Wir haben in der Kommission schon gehört, es sei ungerecht, wenn ein Unternehmer bei einer Stellenbesetzung beispielsweise einen Bewerber mit mehr Erfahrung einem Lehrling vorziehe. Wollen wir denn tatsächlich so weit gehen, dass wir vorschreiben, ein Unternehmer, ein Verantwortlicher für seinen Betrieb, dürfe Berufserfahrung, die jemand hat, der sich als Mitarbeiter meldet, nicht mehr berücksichtigen, wenn er eine Stelle vergibt? Ist er denn nicht seinem Unternehmen verpflichtet? Und entspricht es nicht durchaus der geltenden Rechtsordnung, wenn man dem Jüngeren in Gottes Namen sagt, er müsse eben noch etwelche Berufserfahrung in verschiedenen Laufbahnteilen, die er noch zu bestehen habe, sammeln? Eine Aufforderung, die doch ganz gewiss nicht gegen die Rechtsordnung verstösst!

Wenn hier festgestellt wird, mentale Barrieren würden die Wahrnehmung vorhandenen Rechtes beeinträchtigen: Wollen wir denn das mentale Verhalten der Menschen zu regeln beginnen? Möglicherweise gibt es mentale Barrieren, vielleicht sind sie im einen Fall erklärbar, im anderen nicht. Das geht doch den Staat nichts an; das ist doch kein Feld, das reglementiert werden soll. Bleiben wir auf dem Boden, sorgen wir dafür, dass wir einen Rechtsstaat schaffen und dass wir den Rechtsstaat in guter Qualität bewahren – und hören wir auf, über Reglementierung von mentalen Barrieren oder von mentalem Verhalten zu sprechen. Da leisten wir nur Vorschub auf dem Weg zu einem Staat, der dann mit der Zeit in einem Willkürstaat abzugleiten droht.

Noch ein Wort zum Antrag Grendelmeier: Ihr Hauptantrag wird von der SVP-Fraktion – das muss ich nicht lange begründen – selbstverständlich nicht unterstützt. Aber ich stelle fest, dass Sie mit Ihrem Eventualantrag zu einer Variante zurückkehren, die mit einem Antrag aus unserer Fraktion, eingebracht von Theo Fischer, längst in die Diskussion gebracht worden ist. Er beinhaltet die vernünftige Formulierung des generellen Diskriminierungsverbotes: «Niemand darf diskriminiert werden.»

Nicht nur der Massstab, der uns aus heutigem Zeitgeist als der für alle Zeit wichtigste erscheint, kann allgemeingültig sein. Möglicherweise hat man in zehn Jahren andere Massstäbe, mit denen man zu anderen Schlussfolgerungen kommt. Wenn wir generell festhalten, dass niemand diskriminiert werden darf, dann wird niemand diskriminiert, und wir

können uns die unendlichen Diskussionen über die Liste, wer besonders nicht zu diskriminieren ist, sparen.

**Jutzet** Erwin (S, FR): Ich spreche nur zu Artikel 7 Absatz 4, zur Gleichstellung der Behinderten, und lege meine Interessen offen. Ich bin Präsident der Schweizerischen Gesundheitsligen-Konferenz (Geliko) und der Stiftung Les Buissonnets, einer Stiftung für behinderte Kinder in Freiburg.

Mein wichtigster politischer Grundsatz ist das Vertrauen, das Vertrauen auch in den politischen Gegner, dass er für diese Gesellschaft das Beste will. Umgemünzt auf die Behinderten heisst das, dass wir alle den Behinderten gut gesinnt sind. Ich kann tatsächlich auch feststellen, dass es gegenüber den Behinderten sehr viel Goodwill gibt. Das Problem ist: Wie geschieht dies? Und vor allem: Können wir uns dies leisten?

Die Angst vor der nationalrätlichen Fassung der ersten Lesung liegt offenbar im Wort Gleichstellung. Das ist ein Reizwort. Es macht Angst, es könnten hier Begehrlichkeiten aufkommen; es leuchtet die rote Lampe auf: Achtung, wenn wir diese Gleichstellung in die Verfassung aufnehmen, dann müssen wir jedes Gebäude – koste es, was es wolle – behindertengerecht einrichten, einen Treppenlift einbauen usw.! Es geht die Angst um, dass man dann auch Schwerstbehinderte in der Dorfschule einschulen müsste; weitere absurde Beispiele könnten beliebig angefügt werden, z. B., dass Blinde zur Autoprüfung zugelassen werden müssten, und weiss Gott nicht was sonst noch.

Das alles ist absurd. Gleichheit heisst Gleiches mit Gleichem vergleichen und nicht Ungleiches mit Ungleichem. Das Bundesgericht – haben wir da Vertrauen – wird in seiner Praxis schon dafür besorgt sein, dass keine unvernünftige Gleichmacherei zustande kommt.

Worum geht es bei der Gleichstellung? Wir kennen diesen Begriff im Gleichstellungsgesetz für die Geschlechter. Es geht darum, die faktischen Ungleichheiten zu beseitigen, soweit dies ohne unvernünftigen Aufwand möglich ist. Ich erinnere Sie daran, dass unsere Verfassung vom Grundsatz der Verhältnismässigkeit geprägt ist. Es geht darum, eine Verfassungsgrundlage zur Schaffung eines Gleichstellungsgesetzes zu haben. Der Gesetzgeber wird die Einzelheiten unter Abwägung aller Faktoren, namentlich auch der Kosten, im Gesetz regeln. Wir geben also in bezug auf das Gesetz des Handelns das Heft nicht aus der Hand. Aber wir machen einen wichtigen Schritt gegenüber den Anliegen der Behinderten.

Ich bitte Sie deshalb, die Minderheit Gross Jost zu unterstützen.

**Leuba** Jean-François (L, VD): En ce qui concerne l'article 7 alinéa 3 – la fameuse proposition Vallender «en fait et en droit» –, je comprends bien et je crois que tout le monde a compris ce que veut Mme Vallender. Mais la manière de l'exprimer est vraiment une fausse bonne idée. Elle introduit beaucoup plus de doute que de certitude. Lorsqu'on ne dit rien, ni «en droit» ni «en fait», on dit en réalité que la loi compense les inégalités. C'est ce que l'on veut dans le texte original. C'est la raison pour laquelle le groupe libéral soutiendra la proposition de minorité Dettling à l'alinéa 3.

En ce qui concerne l'alinéa 4, le groupe libéral soutiendra la proposition de la majorité de la commission, ce qui aura au surplus pour effet d'éliminer une divergence supplémentaire avec le Conseil des Etats. Nous sommes quand même là pour cela.

Enfin, en ce qui concerne – et c'est surtout le but de mon intervention – la proposition Grendelmeier, nous sommes d'accord sur le principe. Il ne doit pas y avoir de discriminations que j'appelle passives. Là, nous le disons – et nous avons voulu le dire – dans l'expression «son mode de vie». Personne ne doit être discriminé parce qu'il mènerait un mode de vie qui n'est pas usuel; par exemple, deux hommes ou deux femmes qui vivent ensemble et dont on sait bien qu'ils – ou elles – sont homosexuels. On ne doit pas faire de discriminations qui n'ont aucun rapport avec l'objet que l'on traite, par exemple les conditions de travail. Là, nous sommes tout à fait d'accord.

Mais la proposition Grendelmeier est beaucoup plus dangereuse, parce qu'elle introduit ce que j'appelle la non-discrimination positive, ce qui ouvre toutes sortes de questions qui sont très délicates et que nous ne pouvons pas régler ici; par exemple, la question du droit au mariage. Dès le moment où on admet qu'il ne doit pas y avoir de discrimination en raison de l'orientation sexuelle, doit-on alors instituer un droit au mariage pour les homosexuels? Faut-il admettre le droit à l'adoption pour les couples homosexuels ou pas? Nous ne pouvons pas trancher ces questions ici – comme on le ferait en adoptant la proposition Grendelmeier – en mettant à jour la constitution. Ça peut être un vaste débat, ça peut être une grande discussion; nous ne pouvons le faire ici en votant pour la proposition principale Grendelmeier.

Nous avons longuement discuté en commission. La proposition émanait de M. Thür et nous l'avons longuement discutée. Si finalement nous l'avons rejetée, c'est précisément pour le motif que nous ne voulons pas que l'on puisse invoquer cet alinéa pour obtenir des droits positifs qui dépendent de l'organisation de la société, notamment le droit au mariage, le droit à l'adoption – il y en a d'autres sans aucun doute.

Quant à la proposition subsidiaire Grendelmeier, nous allons bien sûr la soutenir. Nous avons dit dès le premier débat que c'était la seule solution. Et Mme Grendelmeier nous a apporté une démonstration éblouissante du fait que, si on commence l'énumération, on ne s'arrêtera pas là. Je suis même étonné qu'on ait pas encore deux ou trois propositions demandant d'ajouter des domaines dans lesquels il ne devrait pas y avoir de discrimination, car on en trouverait sans aucun doute sans peine. Alors, si on veut véritablement éviter cette très longue énumération – finalement sans fin – à l'article 7 alinéa 2, il faut soutenir la proposition subsidiaire Grendelmeier.

J'ajouterai pour terminer que, si on acceptait cette proposition, nous serions dans la situation assez amusante de voir le Conseil national revenir à la première décision du Conseil des Etats, alors que celui-ci avait cherché une solution de compromis en venant un peu en direction du Conseil national. Pour une fois, le Conseil des Etats était sage la première fois!

**Grendelmeier** Verena (U, ZH): Herr Leuba hat es sehr deutlich gesagt: «Niemand darf diskriminiert werden.» Schön wäre es!

Es ist kein Zufall, dass sich der Nationalrat zu einem enumerativen System entschlossen hat. Dies im vollen Wissen darum, dass es nie vollständig sein kann und deshalb auch etwas gefährlich ist – weil wir immer jemanden vergessen; vielleicht jemanden, den es noch gar nicht gibt.

Möglicherweise gibt es in zehn oder zwanzig Jahren eine Gruppierung, die in einem Ausmass diskriminiert wird, dass sie ganz besonders unseres Schutzes bedürfte.

Ich schlage nun betreffend Artikel 7 Absatz 2 eventualiter folgendes vor: Es ist mir lieber, dass wir auf alle anderen Aufzählungen auch verzichten, als dass eine Gruppierung – und das ist keine verschwindend kleine Minderheit – bewusst ausgelassen und damit bewusst diskriminiert wird. Dann müssen wir das Wort «niemand» aber absolut restriktiv und wörtlich nehmen.

Wir Frauen sind gebrannte Kinder. In Artikel 4 der alten Bundesverfassung hiess es: «Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich.» Die Frauen waren «mitgemeint». Ja, es ist richtig: Wir waren gleich, was das Strafrecht und das Bezahlen von Steuern anbelangte. Aber wir waren etwas weniger gleich, was das Wahl- und Stimmrecht anbelangte. Also war es nach 1971 absolut notwendig, dass man «Frauen und Männer» ausdrücklich erwähnte und die Frauen nicht nur «mitgemeint» waren, wo es den Männern passte, und nicht «mitgemeint», wo es ihnen weniger passte.

Wenn wir also dem ursprünglichen Beschluss des Ständerates folgen – «Niemand darf diskriminiert werden» –, erwarte ich dafür, dass mit diesem «Niemand» alle gemeint sind, wirklich alle! Dann aber, Herr Leuba, sind wir genau bei dem, was Sie mir vorgeworfen haben, nämlich dass wir damit eine Art positive Diskriminierung, d. h. eine Privilegierung, unterschreiben würden.



Selbstverständlich führt eine Verfassungsgrundlage dazu, dass man sie benutzt, um Gesetze zu ändern, die sehr wohl in das Leben des einzelnen eingreifen können, es erleichtern können oder sollen. Der Sinn einer Verfassungsgrundlage ist, dass man sich auf etwas stützen kann, wenn man ein Gesetz ändern will; beispielsweise für die Homophilen im zivilrechtlichen Bereich (Erbrecht, Adoptionsrecht). Aber das heisst keineswegs, dass deshalb die Ehe verboten sein soll oder dass die Ehe diskriminiert wird. Aber es ist eine Tatsache, dass die Ehe heute – und nicht erst seit heute – kein absolutes Dogma mehr ist, mindestens nicht als ein solches geliebt wird. Denn sonst müssten mir die «Eheverfechter» einmal erklären, woher denn die vielen Scheidungen kommen, wenn die Ehe das ideale, einzig gültige und gottgewollte Instrument des Zusammenlebens sein soll. Somit müssten wir den ursprünglichen Beschluss des Ständerates unterstützen: «Niemand» wird diskriminiert. Damit hätten wir eine Basis, um eheähnliche oder wie auch immer geregelte Formen des Zusammenlebens im gesetzlichen Bereich tatsächlich umzusetzen.

Ich habe diesen Eventualantrag gestellt, weil es mir lieber ist, dass eine Gruppierung positiv diskriminiert wird, nämlich die Homophilen.

Ich bitte Sie also, auf jeden Fall meinem ersten Antrag zuzustimmen. Sollten Sie sich nicht dazu überwinden können – weil ganz offensichtlich die Zumutung, ein Wort wie «Geschlecht» oder «Sexualität» in der Verfassung zu verankern noch heute das blanke Entsetzen hervorruft –, ist es mir lieber, wenn Sie dem ursprünglichen Beschluss des Ständerates zustimmen. Wir werden aber darüber wachen, dass «niemand» nicht zu einer Auswahlsendung wird, die man mal so, mal anders interpretieren kann.

**Hubmann Vreni (S, ZH),** Berichterstatterin: Der Artikel betreffend die Rechtsgleichheit hat uns hier im Rat schon das letzte Mal lange beschäftigt. Sicher erinnern Sie sich an die ausführliche Debatte über die Frage, ob wir die wichtigsten Diskriminierungstatbestände einzeln aufzählen oder ob wir, wie das von Herrn Fischer-Häggingen beantragt und vom Ständerat beschlossen wurde, ein grundsätzliches Verbot aller Diskriminierungen festhalten sollten.

Wir entschieden uns damals mit 101 zu 55 Stimmen für eine beispielhafte Aufzählung. In der Folge schloss sich der Ständerat unserem Beschluss an. Er erweiterte die Aufzählung sogar noch: Künftig soll auch niemand wegen seines Alters diskriminiert werden dürfen. Herr Gysin Remo hatte diesen Antrag auch im Nationalrat bereits einmal gestellt. Unsere Kommission stimmte dieser Erweiterung zu.

Damit komme ich zu Absatz 3: Dieser Absatz wurde gegenüber dem Entwurf des Bundesrates bereits in der Subkommission auf Antrag von Frau Vallender präzisiert. Das Gesetz hat nicht nur für die rechtliche, sondern auch für die tatsächliche Gleichstellung zu sorgen. Damit richtet sich diese Bestimmung vor allem auch an den Gesetzgeber – an uns alle –, der sich immer wieder fragen soll, wie bestehende Benachteiligungen der Frauen beseitigt werden können. Diese Fassung war in der letzten Ratsdebatte völlig unbestritten. Der Ständerat hingegen hielt am Entwurf des Bundesrates fest. Frau Vallender hat sich dazu bereits geäußert.

In der Kommission benutzten daraufhin zwei männliche Mitglieder die Abwesenheit ihrer Parteikollegin Vallender, um die vom Rat beschlossene Fassung in Frage zu stellen. Es wurde argumentiert, dass die Erweiterung nur eine verbale Luftblase sei, dass sie gar nichts bringe. Die Befürworterinnen und Befürworter des nationalrätlichen Beschlusses wiesen jedoch darauf hin, dass der geltende Text der Bundesverfassung, der in den Entwurf des Bundesrates aufgenommen wurde, seit 1981 noch keine Gleichstellung gebracht habe. Noch immer – das zeigen zahlreiche Beispiele – haben Frauen und Männer sehr unterschiedliche Startchancen. Es bedarf zusätzlicher Massnahmen, um den Verfassungsauftrag zu erfüllen. Daran ist der Gesetzgeber stets zu erinnern. Es wurde auch klargemacht, dass ein Einschwenken auf den ständerätlichen Beschluss und damit auf den Antrag Detling als Rückschritt aufgefasst und dazu führen würde, dass viele

Frauen und auch Männer die Verfassungsrevision nicht mehr mittragen könnten.

Ganz knapp – mit 15 zu 14 Stimmen bei 1 Enthaltung – beschloss die Kommission, an der nationalrätlichen Formulierung festzuhalten.

In Absatz 4 von Artikel 7 schloss sich die Kommission mit 16 zu 13 Stimmen bei 1 Enthaltung dem Beschluss des Ständerates an, welcher – wie wir gehört haben – eine viel weniger verpflichtende Formulierung enthält. Herr Suter und Herr Jutzet haben das dargelegt. Erlauben Sie mir dazu eine persönliche Bemerkung: Wenn wir an die starke und eindrückliche Demonstration der Behinderten auf dem Bundesplatz zurückdenken, ist dieses Ergebnis beschämend. Sie haben es heute in der Hand, das Ergebnis zu korrigieren.

Zum Schluss noch zum Antrag Grendelmeier – Frau Grendelmeier hat offenbar den Saal verlassen –: Sie möchte die sexuelle Orientierung ausdrücklich als Diskriminierungstatbestand aufnehmen. Ein entsprechender Antrag, das hat Herr Thür schon erwähnt, ist in der letzten Debatte abgelehnt worden. Aber es ist sicher richtig, sich diese Frage nochmals zu stellen.

Hingegen möchte ich Frau Grendelmeier dringend bitten, ihren Eventualantrag zurückzuziehen. Wie ich bereits ausgeführt habe, hat sich unser Rat mit 101 zu 55 Stimmen für eine beispielhafte Aufzählung der Diskriminierungstatbestände entschieden, und der Ständerat hat sich uns angeschlossen. Es wäre wenig sinnvoll, heute erneut eine grundsätzliche Differenz zu schaffen.

**Gros Jean-Michel (L, GE):** Madame le rapporteur, je voudrais que vous nous expliquiez les motifs qui ont poussé la majorité de la commission à proposer d'adhérer à la décision du Conseil des Etats, à l'alinéa 4. Il me semble que vous vous êtes bornée à nous expliquer les raisons qu'a eues la minorité de rejeter cette proposition. J'aimerais connaître enfin pourquoi la majorité de la commission a voté le contraire.

**Hubmann Vreni (S, ZH),** rapporteur: Je peux tout à fait vous répondre. Comme MM. Jutzet et Gross Jost l'ont d'ailleurs bien expliqué, c'était surtout pour des raisons financières que la majorité de la commission a préféré la solution du Conseil des Etats.

**Pelli Fulvio (R, TI),** rapporteur: Nous avons refait une discussion complète sur cet article 7, au lieu de nous occuper de l'élimination des divergences.

Au début de la discussion, nous avons trois divergences avec le Conseil des Etats. La majorité de la commission vous propose d'en éliminer deux et d'en maintenir une à l'alinéa 3. Tout d'abord à l'alinéa 2, première divergence, tout le monde était d'accord, mais la proposition Grendelmeier a tout remis en discussion. Je crois qu'elle ne tient pas compte de toute la discussion que nous avons déjà eue et des compromis que nous avons adoptés lors du premier examen de cet article. Nous avons clairement décidé de renoncer à inscrire le principe de non-discrimination basée sur l'orientation sexuelle. Nous avons utilisé une expression qui comprenait cette décision, mais qui allait plus loin en formulant le principe selon lequel on ne peut pas prévoir des discriminations basées sur le «mode de vie». La décision que nous avons prise doit être maintenue. M. Leuba vous a aussi dit qu'en adoptant le principe que voudrait introduire la proposition Grendelmeier nous ouvririons la porte à toute une série de non-discriminations positives qui ne sont pas le but de l'article 7 alinéa 2. Il ne s'agit que d'exemples et l'exemple de la discrimination basée sur le mode de vie est tout à fait suffisant pour couvrir les préoccupations de Mme Grendelmeier.

La proposition subsidiaire Grendelmeier a déjà été rejetée par notre Conseil. Ce dernier veut une liste exemplative illustrant le principe de non-discrimination. Il est juste d'en rester à notre première décision.

Avant de parler de l'alinéa 3, je vous rappelle la structure de cet article 7. Cet article prévoit à l'alinéa 1er le droit fondamental, le principe de l'égalité. L'alinéa 2 prévoit une liste qui illustre l'autre principe fondamental selon lequel il ne faut pas

qu'il y ait de discriminations. Dans les alinéas 3 et 4 sont traités deux cas spéciaux: le cas homme/femme à l'alinéa 3 et le cas des handicapés à l'alinéa 4. L'alinéa 3 prévoit aussi une subtile distinction. La première phrase prévoit que les hommes et les femmes sont égaux devant la loi. Ça, c'est une règle directement applicable par les tribunaux. La deuxième phrase, celle dont nous discutons, est par contre une indication, une suggestion, un mandat au législateur. Et c'est là que s'ouvre le débat pour savoir si ce mandat au législateur demande de légiférer de façon que le droit à l'égalité soit respecté en droit et en fait ou bien seulement en droit.

La majorité de la commission croit qu'il est important que le législateur travaille de façon à garantir à la femme et à l'homme une égalité de fait et non seulement une égalité de droit. C'est pour des raisons qui ne doivent pas être prises en considération ici qu'une partie du Parlement et le Conseil des Etats recommandent une autre solution. En effet, c'est la solution de la peur, pourrait-on dire. Le Conseil des Etats a peur qu'en disant explicitement que le résultat final de notre législation doit correspondre à une égalité de fait, des conséquences négatives se produiront. Je crois que tel ne sera pas le cas. Il est en tout cas absolument juste, en légiférant, de traiter l'homme et la femme de la même manière.

Quant à l'alinéa 4, le Conseil des Etats a essayé de simplifier la formulation que nous avons choisie. On peut évidemment trouver de grandes différences entre la version du Conseil des Etats et la nôtre. Si nous les lisons attentivement et sans préjugés, nous nous rendons compte que les deux libellés ont pratiquement le même sens. La majorité de la commission vous recommande à juste titre d'adhérer à la décision du Conseil des Etats, et d'éliminer une divergence, ce qui permet de poursuivre la recherche de solutions aux problèmes que pose cette mise à jour.

Dire que «la loi prévoit des mesures en vue de l'élimination des inégalités existantes touchant les personnes handicapées», n'est pas très différent de dire que la loi «prévoit des mesures en vue de la compensation ou de l'élimination des inégalités existantes». Nous sommes vraiment en train de livrer une petite bataille psychologique; mais c'est le sens de la norme qui doit être adopté: et c'est toujours le même. C'est la raison pour laquelle je vous demande de soutenir la proposition de la majorité de la commission.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich möchte zunächst zum Eventualantrag Grendelmeier Stellung nehmen. Ich fände es sehr schade, wenn wir wieder zum reinen Diskriminierungsverbot zurückkämen. Denn damit würde die neue Verfassung an Plastizität, an Aussagekraft, an Bürgernähe ganz entscheidend verlieren. Schon die heutige Verfassung bringt ja diese Beispiele: Es darf keine Vorrechte der Geburt, der Familie, des Ortes und keine Untertanenverhältnisse mehr geben. Das waren im letzten Jahrhundert die typischen Diskriminierungstatbestände. Jetzt müssen wir den Mut haben, die heute typischen Diskriminierungstatbestände zu bringen. Dabei gebe ich zu: Die Aufzählung kann nie eine vollständige sein, sondern wir müssen uns auf die heute typischen, häufigen Diskriminierungstatbestände konzentrieren.

Frau Grendelmeier, wir sind im Differenzbereinungsverfahren. Wir haben um diese Aufzählungen in der Kommission sehr, sehr lange gerungen, wie Herr Thür es dargestellt hat. Der Kompromiss in dieser Frage war dann die «Lebensform», wobei auch ich ausdrücklich zuhänden des Amtlichen Bulletins festhalten möchte, dass die «geschlechtliche Orientierung» da mit inbegriffen ist. Jetzt können wir auf dem Gebiet der politischen Opportunität nicht noch einmal von vorne anfangen. Deshalb möchte ich Sie bitten, mit dieser Klarstellung, die ich auch zuhänden des Amtlichen Bulletins mache, diesen Antrag abzulehnen.

Damit komme ich zu den Absätzen 3 und 4. Auch hier muss ich Sie einleitend daran erinnern, dass wir uns im Differenzbereinungsverfahren befinden. Im Differenzbereinungsverfahren haben wir nur eine Chance weiterzukommen, wenn wir uns im Zweifel an das ursprüngliche Konzept der Nachführung halten. Unter dem Gesichtspunkt der Nachführung ist natürlich die Minderheit Dettling – und damit Bundes-

rat und Ständerat – näher beim heute geltenden Text. Der heute geltende Text – es handelt sich nicht um einen sehr alten Artikel, er stammt aus dem Jahre 1981 – wird fast wörtlich im Vorschlag übernommen, wie er vom Bundesrat und vom Ständerat präsentiert wird.

Aber noch ein materielles Argument, Frau Vallender: Ich bin gerade aufgrund Ihres Votums zum Schluss gekommen, dass es wohl auch sachgerechter ist, wenn wir die Frage der tatsächlichen Gleichstellung bereichsweise in den Ausführungsgesetzen regeln. Das haben wir bereits im Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann gemacht, wo wir gesagt haben, im Bereich des Erwerbslebens, der Lohngleichheit, wollen wir nicht nur eine rechtliche, sondern auch eine tatsächliche Gleichstellung.

Ich fände es aufgrund Ihres Votums richtig, wenn wir das künftig auch im Stipendienrecht so halten würden. Aber nachdem wir im Differenzbereinungsverfahren sind, sollten wir hier nicht einen neuen Begriff in die Verfassung einführen, den das geltende Verfassungsrecht noch nicht kennt.

Nun komme ich zu Absatz 4. Hier sollten wir zunächst einmal das Positive festhalten: Was immer Sie annehmen – hier haben wir einen ganz klaren rechtspolitischen Fortschritt zugunsten der Behinderten. Denn das geltende Verfassungsrecht kennt keinerlei Gesetzgebungsaufträge zugunsten der Behinderten, und dieser neue Gesetzgebungsauftrag richtet sich bekanntlich sowohl an den Bund wie an die Kantone. Das ist eine rechtspolitische, hoffentlich konsensfähige Neuerung, die wir zugunsten der Behinderten einführen. Das ist im Rahmen der nachgeführten Verfassung doch immerhin erwähnenswert.

Ob Sie die eine oder die andere Formulierung wählen, scheint mir angesichts dieses klaren rechtspolitischen Fortschrittes, den wir hier realisieren, nicht entscheidend. Den Ausschlag wird letztlich die Konsensfähigkeit geben.

**Grendelmeier Verena** (U, ZH): Herr Bundesrat Koller, Sie haben vorher – und dafür möchte ich Ihnen danken – zu Protokoll gegeben, dass unter «Lebensform», diesem «Wischwaschi-Ausdruck», auch die sexuelle Orientierung tatsächlich mitgemeint ist, dass er als Grundlage für rechtliche Verbesserungen im zivilrechtlichen Bereich der homosexuellen Mitbürgerinnen und Mitbürger dienen kann. Ist dem so? – Dann kann ich meinen Eventualantrag zurückziehen, denn er war sowieso «faute de mieux».

Ich bitte Sie aber vor allen Dingen, meinem Hauptantrag zuzustimmen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es ist ganz klar, wie es auch von den Berichterstattern ausgeführt worden ist. Der Kompromiss in der Kommission war der, dass wir uns auf «Lebensform» als Diskriminierungstatbestand geeinigt haben. Darin ist die geschlechtliche Orientierung inbegriffen.

Zu Ihrer zweiten Frage betreffend die zivilrechtlichen Verbesserungen: Das positive Handeln bedarf natürlich der Ausführung durch den Gesetzgeber. Wir werden Ihnen ja demnächst einen entsprechenden Bericht unterbreiten.

*Abs. 2 – Al. 2*

**Präsident:** Es gilt die korrigierte Fassung des Antrages Grendelmeier.

*Namentliche Abstimmung*

*Vote nominatif*

(Ref.: 2317)

*Für den Antrag der Kommission stimmen:*

*Votent pour la proposition de la commission:*

Antille, Aregger, Baader, Baumann Alexander, Bezzola, Binder, Bircher, Blaser, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Christen, Comby, Debons, Deiss, Dettling, Dormann, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Fehr Hans, Fischer-Häggingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Friderici, Fritschi, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Gros-

senbacher, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hochreutener, Imhof, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Loretan Otto, Lötscher, Maitre, Maspoli, Maurer, Moser, Müller Erich, Oehrl, Pelli, Philipona, Randegger, Ruckstuhl, Ruf, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schläuer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Stamm Luzi, Steinemann, Steiner, Stucky, Theiler, Tschopp, Vallender, Vetterli, Vogel, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Zapfl, Zwygart (99)

*Für den Antrag Grendelmeier stimmen:*

*Votent pour la proposition Grendelmeier:*

Aeppli, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäuml, Béguelin, Berberat, Borel, Burgener, Cavalli, de Dardel, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Heim, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Leemann, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Ratti, Rechsteiner Paul, Rennwald, Roth, Semadeni, Spielmann, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden (62)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Gadient, Nabholz, Ostermann, Suter (4)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aguet, Bangerter, Blocher, Bühlmann, Caccia, Carobbio, Cavadini Adriano, Chiffelle, Columberg, David, Dreher, Fehr Lisbeth, Frey Claude, Frey Walter, Hess Peter, Jeanprêtre, Loeb, Meier Samuel, Mühlemann, Pidoux, Pini, Raggenbass, Rechsteiner Rudolf, Ruffy, Rychen, Stamm Judith, Steffen, Steinegger, Tschuppert, Vermot, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Ziegler (34)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenberger (1)

*Abs. 3 – Al. 3*

*Namentliche Abstimmung*

*Vote nominatif*

(Ref.: 2318)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Aeppli, Alder, Antille, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäuml, Béguelin, Berberat, Bircher, Borel, Burgener, Cavalli, Christen, Comby, de Dardel, Debons, Deiss, Dormann, Ducrot, Dupraz, Durrer, Ehrler, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Kühne, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Pelli, Philipona, Ratti, Rechsteiner Paul, Rennwald, Roth, Sandoz Marcel, Schmid Odilo, Semadeni, Simon, Spielmann, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Tschopp, Vallender, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Widrig, Zapfl, Zbinden (96)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité:*

Aregger, Baader, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Binder, Blaser, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Dettling, Dünki, Eberhard, Egerszegi,

Eggly, Engelberger, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Friderici, Fritschi, Gadiant, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Keller Rudolf, Kofmel, Kunz, Leu, Leuba, Loretan Otto, Maurer, Moser, Müller Erich, Oehrl, Raggenbass, Randegger, Ruckstuhl, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schläuer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Stamm Luzi, Steinemann, Steiner, Stucky, Theiler, Vetterli, Waber, Weigelt, Weyeneth, Zwygart (68)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aguet, Bangerter, Blocher, Bühlmann, Caccia, Carobbio, Cavadini Adriano, Chiffelle, Columberg, David, Dreher, Fehr Lisbeth, Frey Claude, Frey Walter, Hess Peter, Jeanprêtre, Loeb, Maspoli, Meier Samuel, Mühlemann, Pidoux, Pini, Rechsteiner Rudolf, Ruf, Ruffy, Rychen, Stamm Judith, Steffen, Steinegger, Tschuppert, Vermot, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Ziegler (35)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenberger (1)

*Abs. 4 – Al. 4*

*Namentliche Abstimmung*

*Vote nominatif*

(Ref.: 2319)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Antille, Aregger, Baader, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Binder, Blaser, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Comby, Dettling, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Friderici, Fritschi, Gadiant, Giezendanner, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Imhof, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Kunz, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Maspoli, Maurer, Moser, Müller Erich, Oehrl, Pelli, Raggenbass, Randegger, Ruckstuhl, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schläuer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Stamm Luzi, Steinemann, Steiner, Stucky, Theiler, Tschopp, Vallender, Vetterli, Vogel, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Zapfl (85)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité:*

Aeppli, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäuml, Béguelin, Berberat, Borel, Burgener, Cavalli, Christen, de Dardel, Debons, Deiss, Dormann, Ducrot, Dünki, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Gonseth, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Lachat, Leemann, Loretan Otto, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Ratti, Rechsteiner Paul, Rennwald, Roth, Ruf, Schmid Odilo, Semadeni, Simon, Spielmann, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden, Zwygart (79)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Philipona (1)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aguet, Bangerter, Bircher, Blocher, Bühlmann, Caccia, Carobbio, Cavadini Adriano, Chiffelle, Columberg, David, Dreher, Fehr Lisbeth, Frey Claude, Frey Walter, Hess Peter,

Jeanprêtre, Loeb, Meier Samuel, Mühlemann, Pidoux, Pini, Rechsteiner Rudolf, Ruffy, Rychen, Stamm Judith, Steffen, Steinegger, Tschuppert, Vermot, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Ziegler (34)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*  
Leuenerberger (1)

### Art. 9 Abs. 3

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Streichen

*Minderheit*

(Engelberger, Dettling, Fischer-Hägglings, Fritschi, Heim, Leuba, Schmid Samuel, Wittenwiler)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

### Art. 9 al. 3

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Biffer

*Minorité*

(Engelberger, Dettling, Fischer-Hägglings, Fritschi, Heim, Leuba, Schmid Samuel, Wittenwiler)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

### Art. 11a

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Abs. 1*

Festhalten

*Abs. 2*

... ihrer Urteilsfähigkeit aus.

*Minderheit*

(Engelberger, Dettling, Fischer-Hägglings, Fritschi, Heim, Leuba, Schmid Samuel, Wittenwiler)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

### Art. 11a

*Proposition de la commission*

*Majorité*

*Al. 1*

Maintenir

*Al. 2*

Ils exercent leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement.

*Minorité*

(Engelberger, Dettling, Fischer-Hägglings, Fritschi, Heim, Leuba, Schmid Samuel, Wittenwiler)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Engelberger** Edi (R, NW): Die Einfügung von Artikel 11a unter dem Titel «Rechte der Kinder und Jugendlichen» hat schon sehr viel zu reden gegeben, in der nationalrätlichen Kommission, schliesslich hier im Nationalrat, dann wieder im Ständerat mit diesem Absatz 3 in Artikel 9 und letztmals in der nationalrätlichen Kommission im Rahmen der Differenzvereinbarung. Die Kommission hat dann der nationalrätlichen Fassung mit 14 zu 8 Stimmen den Vorzug gegeben.

So vertritt ich hier den Antrag der Minderheit, die überzeugt ist, dass die Neufassung des Ständerates geglückt ist und dass der Ständerat mit Artikel 9 Absatz 3 auch den richtigen Ort gefunden hat. Ich will aber vorausschicken, dass wir gegenüber den Jugendverbänden grosses Verständnis an den Tag legen und ihre Bedürfnisse sehr ernst nehmen und einen würdigen Beitrag zu deren Befriedigung leisten wollen. Mit der Fassung des Ständerates «Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Entwicklung» hätten wir diesem Anliegen nach unserem Empfinden nachhaltig Rechnung getragen. Vor allem, wenn man bedenkt, dass bereits in Absatz 2 von Artikel 9, der für jeden Menschen gilt, auch für Kinder und Jugendliche, das Recht auf persönliche Freiheit, zu der insbesondere die kör-

perliche und die geistige Unversehrtheit gehören, verbrieft ist. Diese sind auch in anderen Bestimmungen zusätzlich erwähnt: indirekt in der Präambel, in den Sozialzielen und insbesondere in Artikel 81.

Ich bin mir bewusst, dass wir auf den Begriff der «harmonischen Entwicklung» verzichten, doch wäre diese Formulierung laut Verwaltung kaum justitiabel. Der Richter könnte kaum sagen, was dies wäre und wie weit es ginge. Der Ermessensspielraum wäre zu gross.

Ich persönlich glaube, die Aufnahme der «harmonischen Entwicklung» in die Bundesverfassung wäre heute nicht ehrlich. Es wäre zu schön, um wahr zu sein – aber auch nicht opportun, vor allem wenn ich an die Überlegungen denke, die Herr Zbinden in der Kommission gemacht hat: «Wegen der vielen Trennungen und Scheidungen wird unsere Gesellschaft immer stärker kinderentwöhnt.» Hier habe ich Zweifel, ob da eine «harmonische Entwicklung» verfassungsmässig gefordert werden soll, kann oder auch darf.

Herr Zbinden, ich habe Ihre Aussagen im Protokoll mehrmals gelesen, und sie haben mich beeindruckt. Trotzdem bin ich zum Schluss gekommen, der Antrag der Minderheit bzw. der Beschluss des Ständerates sei die richtige Antwort auf diese Frage. Ich bin vor allem auch deshalb zu diesem Schluss gekommen, weil ich weiss, dass die Jugendorganisationen damit leben können, so Heinrich Koller.

Herr Bundesrat Koller hat auch im Ständerat im Zusammenhang mit den Grundrechten und der Systematik der Grundrechte zu Artikel 11a seine Bedenken geäussert, und wir sind überzeugt, dass auch in dieser Hinsicht die Fassung des Ständerates mit Absatz 3 in Artikel 9 die richtige Lösung ist. Ich bitte Sie, bei Artikel 9 Absatz 3 und Artikel 11a dem Antrag der Minderheit zuzustimmen. Damit bestünde eine Differenz weniger zum Ständerat.

**Heim** Alex (C, SO): Ich spreche zu Artikel 9 Absatz 3 und Artikel 11a. Die CVP-Fraktion wird dem Ständerat zustimmen – ich hoffe es wenigstens –, also der Formulierung von Artikel 9 Absatz 3 und der Streichung von Artikel 11a. Auch die nochmalige Präzisierung «im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit» konnte unsere Fraktion nicht überzeugen.

Welches sind die Gründe für unsere Haltung?

1. Mit Artikel 11a wird «eine harmonische Entwicklung» der Kinder als Grundrecht festgeschrieben. Grundrechte stehen aber allen zu, nicht nur den Kindern.

2. Wie üben die Kinder diese Rechte aus? Gibt es ein Klagerecht für Kinder, wenn z. B. eine Schulklasse zu gross ist und damit die «harmonische Entwicklung» eines Kindes gefährdet ist?

3. Den Schutz der Kinder und Jugendlichen, wie ihn Artikel 9 Absatz 3 vorsieht, müssen wir in der Verfassung festschreiben; dem stimmt unsere Fraktion einstimmig zu.

4. In Artikel 81 wird dem Anliegen von Artikel 11a genügend Rechnung getragen.

5. Die Jugendverbände haben sich mit der Formulierung des Ständerates einverstanden erklärt. Die spezielle Erwähnung der Kinder und Jugendlichen war ihnen ein wichtiges Anliegen, und diesem konnte mit der Formulierung von Artikel 9 Absatz 3 Rechnung getragen werden.

6. Wir sind jetzt, wie schon öfter erwähnt, in der Differenzvereinbarung, und ich bitte Sie – unser Rat hat Artikel 11a lediglich mit 73 zu 67 Stimmen zugestimmt –, diese Differenz zu bereinigen und dem Ständerat zuzustimmen.

**Leuba** Jean-François (L, VD): Il faut revenir à l'histoire de cet article. Vous savez qu'un article sur les jeunes était une demande pressante des organisations de jeunesse. Le Conseil fédéral et le Conseil des Etats, dans sa première version, n'avaient pas repris cette demande. Le Conseil national a alors introduit l'article 11a. Lorsque le Conseil des Etats a passé à la procédure d'élimination des divergences, il a accepté d'introduire une disposition sur la protection des enfants et des jeunes – c'est l'article 9 alinéa 3: «Les enfants et les adolescents ont droit à une protection particulière quant à leur intégrité et leur développement.» Comme l'ont déjà dit ceux qui se sont exprimés avant moi, cet article a reçu, selon

l'Office fédéral de la justice, l'accord des organisations de jeunesse. Le Conseil des Etats a donc fait un pas important dans notre direction pour trouver une solution de compromis à ce problème. Les éléments fondamentaux sont repris dans l'article 9 alinéa 3: c'est-à-dire la protection particulière à laquelle ont droit les enfants et les adolescents quant à leur intégrité – ce qui est évident – et quant à leur développement. C'est déjà une définition relativement large des droits des enfants et des adolescents.

Mais alors, la solution proposée à l'article 11a par la majorité de notre commission nous amène à une absurdité: non seulement le «développement harmonieux» (al. 1er) est une notion vague, mais surtout l'alinéa 2 nous mène à une situation impossible. Lorsqu'on dit: «Ils exercent leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement», ça voudrait donc dire que dès qu'un jeune est capable de discernement, il a le droit de s'engager par contrat, de contracter des dettes, d'acheter les choses les plus invraisemblables, et il répond ainsi sur ses biens de ce qu'il achète ou là où il s'engage. La notion de «discernement» est une notion qui n'est exercée en droit civil que pour les droits strictement personnels, et non pas pour les autres droits. Les enfants et les adolescents, qui ont besoin d'une protection précisément en vertu de l'article 9 alinéa 3, ont cette protection car ils ne sont pas reconnus comme capables de conclure des contrats avant l'âge de 18 ans. C'est donc à une solution absurde que mène la proposition de la majorité de la commission.

C'est la raison pour laquelle le groupe libéral vous invite à suivre la proposition de la minorité de la commission.

**Zbinden Hans (S, AG):** Artikel 9 Absatz 3 und Artikel 11a hängen materiell zusammen. Erlauben Sie mir, dass ich nochmals eine kurze Einleitung mache: Wir setzten mit der Einführung dieses Artikels zu Kinder- und Jugendrechten in der ersten Lesung einen kleinen Farbtupfer in dieser mehr oder weniger grauen Verfassung. Das war sehr erfreulich. Es geht hier schliesslich um die grösste Minderheit, um eine grosse Zahl von Menschen, um 1,2 Millionen Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren in diesem Land. Sie bilden unsere Zukunft, und wir haben gerade vorhin in der Präambel das Prinzip der Nachhaltigkeit, die Verantwortung gegenüber künftigen Generationen, stipuliert. Genau diese Kinder und Jugendlichen verkörpern diese Zukunft. Sie sind praktisch eine Inkarnation der Nachhaltigkeit.

Hier müssen wir für sie den Beweis antreten. Nun, wir haben unsererseits aus der ersten Debatte und aus der Debatte des Ständerates auch gelernt. Wir haben Ihnen, der skeptischen Minderheit hier in diesem Saal, eine Art Brücke gebaut, indem wir den Bereich der Rechtsausübung präzisiert haben. Der Staatsrechtler Herr Professor Jörg Paul Müller hat den Vorschlag gemacht, statt des Begriffs der Fähigkeit den Begriff der Urteilsfähigkeit mit in den Artikel hineinzunehmen.

Der Begriff der Urteilsfähigkeit – ich bin nicht Jurist, aber ich weiss, dass dieser Begriff ein anerkannter juristischer Begriff ist – zeigt etwas ganz Wichtiges auf: Urteilsfähigkeit kann nicht von einem Tag auf den anderen erlangt werden. Sondern man erwirbt sie in einem Prozess. Die Kinder werden, wenn sie in die Schule gehen, zum ersten Mal im Rahmen der Schulreifeprüfung auf ihre Urteilsfähigkeit hin geprüft: ob sie nämlich nicht nur Sachverstand aufweisen, also nicht nur über Wissen, Kenntnisse und Informationen verfügen, sondern ob sie auch Situationen beurteilen können, ob sie werten können. Werten heisst aber auch, dass man bereits moralische Fähigkeiten aufweist, dass man bis zu einem bestimmten Grad Moralität hat. Später, wenn die Jugendlichen aus der Schule kommen, werden sie nochmals geprüft. Daher zeigt der Begriff der Urteilsfähigkeit, dass man nicht nur über Verstand verfügt, sondern auch über Vernunft.

Urteilsfähigkeit heisst demnach, dass man sich vernunftgemäss verhalten kann, dass man vernunftgemäss handeln kann.

Ich bitte Sie alle – deshalb steige ich noch einmal hier auf die Barrikaden, obschon wir auch in der Kommission zum zweiten Mal die Mehrheit hatten –, diesen Artikel, bei welchem es um die Elemente der Entwicklungsfähigkeit, den Schutz und

vor allem den Bereich der Rechtsausübung geht, zu unterstützen. Er war im Ständerat bezüglich der beiden ersten Teile auch nicht bestritten.

Herr Bundesrat Koller, ich persönlich – und ich bin wahrscheinlich nicht der einzige – habe in der Schweiz noch kein allzu grosses Echo auf diesen Verfassungsentwurf gehört. Es hat nicht wahnsinnig laut von den Bergen, von den Höhen und von den Hügeln getönt. Sie müssen deshalb doch daran interessiert sein, in der Bevölkerung Gruppen zu finden, die sich für diese Verfassungsreform einsetzen. Die schweizerischen Jugendverbände stehen im Dialog mit Ihnen und engagieren sich für diese Verfassung. Das sind notabene alles Jugendliche, die auch gegenüber der Allgemeinheit, gegenüber dem Staat Verantwortung tragen. Ausgerechnet diese Gruppe, die sich für diese Verfassung einsetzt, wollen Sie vor den Kopf stossen und ihre Anliegen nicht in die Verfassung aufnehmen.

Wer soll denn hinter der Verfassung stehen, wenn Sie die Gruppen, die sich dafür interessieren, letztlich noch davon abhalten, sich damit zu identifizieren?

Ihr grosser Traum, Herr Bundesrat Koller – ich meine das ernst und sage das nicht mit Humor –, ist es, diese Reform durchzubringen. Dann müssen Sie aber dieses Parlament auch kleine Träume träumen lassen. Nur wenn Sie kleine Träume zulassen, werden Sie sich Ihren grossen Traum erfüllen können.

Ich bitte Sie, diesen Rat nicht daran zu hindern, diese Bestimmung über die Rechte der wichtigen Gruppe der Kinder und Jugendlichen in die Verfassung aufzunehmen.

**Präsident:** Die SVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Minderheit Engelberger unterstützt.

**Vollmer Peter (S, BE):** Herr Zbinden hat eigentlich die ganze Frage auf den Punkt gebracht. Der Entscheid, den wir hier fällen, ist ein sehr symbolischer Entscheid. Ich muss Ihnen gestehen: Mich beelendet diese Debatte aus folgendem Grund: Nachdem wir den vorangegangenen Artikel abgeschlossen hatten und zum Artikel über die Jugend kamen, hat sich der Saal schlagartig geleert. Offenbar ist das Thema Jugend und Kinder für diesen Rat kein Thema!

Vor zwei Wochen haben wir 150 Jahre Bundesstaat gefeiert, und der Bundesrat hat dieses Jubiläum unter das Motto gestellt: «Ein Fest für die Jugend.» Wenn wir heute einen konkreten Artikel beraten, mit dem wir ein konkretes Zeichen in diese Richtung setzen könnten, interessiert das hier offenbar nur noch sehr wenige. Ich will nicht Sie beschimpfen – Sie sind ja da; aber es betrifft alle anderen Kollegen. Es ist irgendwo doch fast symbolisch, dass ausgerechnet Sie, Herr Engelberger – ich verstehe das nicht –, diese Minderheit anführen, Sie, der Sie gleichzeitig Präsident eines der grössten schweizerischen Sportverbände sind! Sie sind Präsident eines jener Sportverbände, die sich für die Kinder- und Jugendförderung einsetzen. Der Sport ist doch auch eine der Ebenen, auf denen Kinder- und Jugendpolitik entwickelt wird. Ausgerechnet der Sportpräsident kommt hierher und führt eine Minderheit an, die das alles kleinkariert zusammenstreichen will. Ich kann es nicht anders sagen: Ich bin sehr enttäuscht.

Nun muss ich noch Herrn Heim etwas sagen: Herr Heim, Sie haben hier eine falsche Aussage gemacht. Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände steht hinter der Fassung der Kommissionsmehrheit und nicht hinter jener der Minderheit, die dem Ständerat zustimmen will. Heute morgen um 7 Uhr hat eine Sitzung der Parlamentarischen Gruppe für Jugendfragen stattgefunden – einer Gruppe, in welcher, wenn ich das richtig übersehe, etwa 120 Parlamentarier aus dem National- und dem Ständerat eingeschrieben sind. Ganze vier Parlamentarier waren heute um 7 Uhr anwesend! Aus Ihrer Fraktion, Herr Heim, die sich immer so familien- und kinderfreundlich gibt, war gar niemand dabei. Und heute morgen wurde uns nochmals ganz klar gesagt, wo die Jugendverbände stehen: Sie stehen nämlich hinter der Formulierung der Kommissionsmehrheit, wie sie der Nationalrat in der Sondersession beschlossen hat.

Es geht nun wirklich darum, dass wir die Bedeutung unseres Entscheides sehen. Es geht vielleicht weniger um die Formulierung, sondern mehr darum, ob wir in diesem Bereich nochmals Abstriche machen und damit den Jugendlichen zeigen, dass wir ihre Stellung in diesem Staat, ihre Bedeutung für die Zukunft nicht derart hoch einschätzen wie andere Themen, die hier bei vollbesetzten Rängen intensive und harte Debatten ausgelöst haben.

In diesem Sinne möchte ich Sie dringend bitten: Setzen Sie ein Zeichen, stimmen Sie für den Antrag der Kommissionmehrheit! Ich bitte auch Herrn Bundesrat Koller, sich für die Mehrheit einzusetzen. Wer soll denn sonst diese Verfassung im Volk noch tragen, wenn es nicht die Jugendlichen sind, die mit dieser Verfassung dann in ihrem späteren Leben konfrontiert sind?

**Sandoz Suzette (L, VD):** En tant que professeur de droit privé qui enseigne à ses étudiants quel est le rôle du discernement dans l'exercice des droits civils, je n'arrive absolument pas à comprendre ce que signifie la proposition de la majorité de la commission. Alors, j'aimerais que vous ayez la gentillesse de me donner un exemple, mais concret, de la modification profonde que l'article 11a alinéa 2 proposé par la majorité de la commission devrait apporter par rapport aux possibilités actuelles des enfants mineurs, puisque nous parlons d'eux. Merci d'essayer de m'expliquer, en me donnant un exemple concret avec une différence fondamentale apportée par cet article.

**Vollmer Peter (S, BE):** Frau Sandoz, ich kann Ihnen sehr gerne ein Beispiel geben: Es geht beispielsweise auch um die Wahrnehmung der verschiedenen Grundrechte, die hier vorgesehen sind. Sie wissen als Privatrechtlerin ganz genau – als von mir sehr geschätzte Privatrechtlerin, wenn ich mir Ihre Voten vergegenwärtige –, dass die Frage der Urteilsfähigkeit gerade im Zivilgesetzbuch genau so ausgelegt wird, dass Kinder und Jugendliche im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit bereits selbstverantwortlich sind. Wir möchten dieses Prinzip nicht nur in diesem zivilrechtlichen Bereich im Gesetz statuiert, sondern als Verfassungsgrundsatz für den ganzen Bereich des politischen und rechtlichen Lebens anerkannt haben. Das ist die tiefere Bedeutung von Artikel 11a Absatz 2.

**Engelberger Edi (R, NW):** Herr Vollmer hat gesagt, es seien nicht sehr viele Ratsmitglieder anwesend. Bei meinem Votum – so habe ich gesehen – war Herr Vollmer anwesend. Ich muss aber einfach feststellen, dass er nicht richtig zugehört hat oder zuhören wollte. Ich habe ein ganz klares Bekenntnis zur Jugend, zu den Jugendorganisationen und auch zu den Äusserungen von Herrn Zbinden abgegeben. Ich habe sogar gesagt: «Sie haben mich beeindruckt.»

Es ist richtig, dass ich Präsident eines Wintersportverbandes bin und dabei von morgens bis abends die Jugendorganisationen unterstütze. Aber ich glaube, dass es in diesem Zusammenhang absolut ungerechtfertigt ist, wenn mich Herr Vollmer hier öffentlich kritisiert. Es ist, als ob alles, was man leistet, nicht vorhanden wäre, nur weil man eine andere Meinung als Herr Vollmer hat.

Die Minderheit ist der Überzeugung, dass Artikel 9 Absatz 3 geglückt und der richtige Ort ist und den Bedürfnissen der Jugend wirklich entspricht. Ich möchte Herrn Vollmer bitten, noch einmal mit mir über diese unwürdige Angelegenheit zu sprechen. Aber dazu sollten wir ein Bier miteinander trinken.

**Maury Pasquier Liliane (S, GE):** J'aimerais tout d'abord m'inscrire en faux contre une allégation qui nous a dit que les associations de jeunes étaient satisfaites du compromis adopté par le Conseil des Etats. J'ai sous les yeux une lettre du Conseil suisse des activités de jeunesse qui dit très exactement le contraire, puisqu'il y est écrit: «Le compromis adopté par le Conseil des Etats est trop faible. Nous souhaitons que le Conseil national maintienne son exigence de consacrer un article indépendant au droit fondamental des enfants et des jeunes à la protection et au développement har-

monieux. En outre, l'alinéa 2 nous importe grandement, car il met véritablement en oeuvre le droit des mineurs à être entendus et à défendre eux-mêmes leurs droits dans toutes les procédures qui les concernent.»

J'ajouterai que la décision du Conseil des Etats n'est pas bonne pour deux raisons:

1. Elle inclut le principe du droit à la protection dans l'article consacré au droit à la vie et à la protection de la liberté personnelle. Certes, il s'agit là des biens les plus précieux dont doit jouir toute personne humaine, quels que soient son âge, son état de santé, sa nationalité, etc. Mais le principe de protection touche d'autres domaines de l'existence: l'éducation par les parents, l'école, la consommation, par exemple. La protection des enfants est un principe qui n'intervient pas seulement lorsque la vie ou l'intégrité physique ou psychique des enfants sont déjà menacées. A ce moment, il est souvent trop tard. Du fait de son intégration dans une autre disposition, le droit des enfants à la protection est inscrit dans une optique spécifique et limitative. En ce sens, la décision du Conseil des Etats est insuffisante. Nous demandons que le droit des enfants et des jeunes au développement et à la protection soit reconnu comme norme indépendante.

2. Le Conseil des Etats a, de plus, choisi les mots «une protection particulière». L'adjectif «particulière» n'apporte rien de nouveau. En effet, la protection que l'on octroie aux enfants est en soi spéciale, différenciée, car elle se justifie par le statut de minorité. Dire que la protection est particulière peut être vu, dans le meilleur des cas, comme un pléonasme. Dans une vision plus pessimiste, le risque est réel que, lorsque la question du respect de ce droit se posera concrètement, l'on se restreigne à vérifier qu'un effort particulier aura été fait, plutôt que de soulever la question fondamentale du besoin du droit et du devoir de protection. La formulation «une protection particulière» se distingue, de plus, du libellé des autres droits de la personne, puisque la constitution parle du droit à la vie, du droit au respect de sa vie privée et familiale, du droit au mariage, et non à un respect particulier par exemple.

Enfin, on doit relever qu'avec l'avènement des droits de l'enfant, concrétisés dans la convention du même nom, la société internationale et les sociétés nationales se sont affranchies de la notion ancienne de «protection particulière», qui appelle à l'engagement social et charitable envers les enfants. Nous sommes entrés dans une phase où la protection est définie au travers d'un ensemble de droits déterminés. C'est pourquoi nous demandons que le droit à la protection soit inscrit en tant qu'article spécial dans le catalogue des droits fondamentaux de la Constitution fédérale.

**Sandoz Suzette (L, VD):** Vous avez dit à l'instant que les mineurs devaient avoir le droit d'exercer eux-mêmes le droit au mariage. C'est ce que vous venez de dire, alors j'avoue que ça ajoutait une certaine obscurité au brouillard ambiant!

**Maury Pasquier Liliane (S, GE):** Excusez-moi si j'ai été mal comprise. J'ai juste cité comme exemples d'autres droits fondamentaux. On parlait toujours d'un droit spécifique: le droit à la vie, le droit au respect de la personnalité, le droit au mariage, mais pas dans l'article consacré au droit des enfants et des jeunes. C'est pour cela que nous demandons qu'on parle du droit «à la protection» et non pas du droit «à une protection particulière» comme le suggère le Conseil des Etats. Mais nous ne revendiquons pas le droit au mariage pour les enfants et les jeunes mineurs, Madame Sandoz, rassurez-vous.

**Deiss Joseph (C, FR):** J'ai suffisamment l'occasion de m'exprimer sur cet objet sans prendre ici la parole à titre personnel. Mais je voudrais néanmoins vous dire que, personnellement, je soutiens la version d'un article 11a qui, d'une manière très claire, démontre que la constitution ou ce Parlement fait confiance aux jeunes et voit en eux la force de l'avenir, voit qu'ils sont capables, même à un degré progressif, de discernement et que, dans cette mesure, ils peuvent progressivement s'intégrer dans la société.

Je crois que les jeunes sont une des forces qui, actuellement, portent cette révision et qui s'engagent considérablement. Nous ne devons pas les décevoir à ce sujet. Je ne crois pas que les jeunes attendent de notre part une réponse de juriste. Madame Sandoz, vous nous avez dit que l'alinéa incriminé ne vous permettait pas de voir de différence par rapport à la situation actuelle, si j'ai bien compris. Je vous demande alors ce qui vous empêche dans ces conditions d'y adhérer, puisqu'il n'y a pas de différence à vos yeux par rapport à la situation actuelle. Mais le problème, comme je l'ai dit, n'est pas là. Ce que les jeunes attendent de notre part n'est pas une réponse de juriste, mais une réponse de citoyen, de citoyen adulte, et qui leur montre que la confiance vis-à-vis de la jeunesse, surtout par rapport à ce qu'elle représente pour le pays et son avenir, est bien présente chez nous.

Je crois que le fait de faire un article 11a séparé, et non pas d'adjoindre un alinéa 3 à un article qui n'a pas le même but au départ, c'est peut-être une question de forme, mais qui a toute son importance pour les jeunes qui suivent de près cette révision de la constitution.

**Präsident:** Die grüne Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei Artikel 11a die Mehrheit unterstützt.

**Hubmann Vreni (S, ZH),** Berichterstatterin: Anlässlich unserer letzten Debatte haben wir mit 73 zu 67 Stimmen beschlossen, einen Artikel betreffend die Rechte der Kinder und Jugendlichen in die Verfassung aufzunehmen. Wir haben damit ein Anliegen der Jugendverbände aufgenommen, welche sich mit originellen Aktionen und Kreativität – so auch heute wieder – dafür einsetzen, dass die Anliegen der Kinder und Jugendlichen einen prominenten Platz in der Verfassung erhalten.

Wichtig ist dabei, dass diese Rechte in einem eigenen Artikel festgehalten werden. Wir haben deshalb den Artikel 11a speziell für die Kinder und Jugendlichen geschaffen, als Ausdruck dafür, dass wir ihre Anliegen ernst nehmen. Der Ständerat hingegen möchte den Grundgedanken in Artikel 9 als Absatz 3 aufnehmen.

Es gibt aber auch einen inhaltlichen Unterschied. Der Ständerat spricht von «Schutz ihrer Unversehrtheit und Entwicklung», während unsere Fassung einen «Anspruch auf eine harmonische Entwicklung» festhält. Im zweiten Absatz haben wir eine redaktionelle Präzisierung angebracht, wie Sie das aus der Fahne ersehen. Wir haben anstatt die «Fähigkeiten» die «Urteilsfähigkeit» genannt. Jetzt heisst dieser Absatz 2: «Sie üben ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit aus.»

Mit 14 zu 8 Stimmen entschied die Kommission, an der nationalrätlichen Fassung festzuhalten. Ich bitte Sie, gleichermassen zu entscheiden.

**Pelli Fulvio (R, TI),** rapporteur: Tout d'abord, je me permets de vous rendre attentifs au fait que le dépliant déjà corrigé contient encore une faute dans la version française: dans la colonne où figurent les propositions de la commission du Conseil national, il faut ajouter à l'article 11a alinéa 1er un «Maintenir», car l'article prévoit deux alinéas: l'alinéa 1er est celui qui a déjà été adopté par notre Conseil; l'alinéa 2 fait l'objet de propositions de modification dont on parlera après. Quant au contenu: lors de la première discussion sur l'article 11a, la majorité de la commission vous avait demandé de rejeter la proposition de minorité Zbinden d'introduire un droit fondamental des enfants et des jeunes. On vous avait dit que la juste place pour introduire le principe voulu par M. Zbinden et les organisations des jeunes était l'article 81, où l'on a effectivement introduit ce principe. On vous avait dit aussi que l'introduction d'un droit fondamental de nature générique, et pour cela difficilement directement justiciable, et en plus réservé à une seule catégorie de citoyens et non à tout le monde était une opération juridiquement un peu étrange. Mais après que le Conseil national a décidé d'introduire cet étrange droit fondamental, lors de son premier examen de ce projet de révision, notre commission a décidé, par 14 voix contre 8, de suivre ce désir, «der kleine Traum von Herrn

Zbinden», et elle s'est limitée à en modifier le texte et à biffer conséquemment l'article 9 alinéa 3 introduit par le Conseil des Etats tout en biffant l'article 11a introduit par notre Conseil.

Je vous invite à suivre la proposition de la majorité de la commission.

M. Leuba le premier, tout comme Mme Sandoz aussi, a souligné un important problème d'interprétation de l'alinéa 2. Il craint que cet alinéa ait une signification qui aille au-delà du sens même de l'article 11a. Ce n'est pas l'opinion de la majorité de la commission. Les droits dont on parle à l'article 11a alinéa 2 ne sont que les droits prévus par l'alinéa 1er, soit le droit à un développement harmonieux et celui à la protection exigée par la condition de mineurs. Par conséquent, l'article 11a alinéa 2 ne garantit aux enfants et aux jeunes, s'ils sont capables de discernement, que la possibilité de faire valoir seulement ces deux droits fondamentaux.

**Leuba Jean-François (L, VD):** J'apprends quelque chose de tout à fait nouveau, mais qui n'est pas conforme au texte. Si c'est ça l'interprétation, alors je n'ai plus d'objection, mais il faut formuler autrement: «Ils exercent ce droit dans la mesure où ils sont capables de discernement.» Et non «leurs droits», ce qui est une notion tout à fait générale. C'est ce droit au développement qui est visé. Si c'est cette interprétation qui est la bonne, il faut alors corriger le texte. Moi, alors, je n'ai plus aucune objection, mais j'aimerais que vous me disiez quelle est la véritable interprétation.

**Pelli Fulvio (R, TI),** rapporteur: La véritable interprétation est celle que je vous ai donnée. Si M. Zbinden n'y voit pas d'objection, on peut même changer ce petit mot; je serais d'accord. C'est la raison pour laquelle la commission a accepté de modifier l'alinéa 2.

**Präsident:** Achtung! Wir machen hier Gesetzgebung. Jetzt müssen wir aufpassen, ob wir das ändern oder nicht. Ich frage die Kommissionssprecher, was jetzt gilt und worüber abgestimmt wird. Ich bitte um eine Erklärung auf französisch und deutsch.

**Pelli Fulvio (R, TI),** rapporteur: J'ai tout simplement donné au texte l'interprétation de la commission. Je n'ai pas l'autorisation de le changer. Si la Commission de rédaction, ainsi que M. Zbinden qui est à l'origine de ce changement, ne font pas de difficulté, on pourrait éventuellement changer. Mais je vous donne ici seulement l'interprétation.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Ich bezweifle natürlich in keiner Weise die guten Intentionen von Herrn Zbinden – auch nicht jene von Herrn Vollmer – im Bereich des Jugendartikels. Aber ich kann für den Bundesrat in Anspruch nehmen, dass wir in unserem Entwurf die Kinder und Jugendlichen auch nicht vergessen haben. Wenn Sie Artikel 33 über die Sozialziele anschauen, dann geben wir dort ganz klare Gesetzaufträge. Absatz 1 Litera e lautet: «e. Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden und weiterbilden können», Litera f: «f. Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden.» Wir haben also die Kinder und Jugendlichen auch nicht vergessen.

Aber, Herr Zbinden, wenn wir wirklich – und das dürfen wahrscheinlich doch alle in diesem Saal für sich in Anspruch nehmen – gegenüber unserer Jugend im Rahmen dieser Verfassungsreform grosses Wohlwollen haben, so erspart uns das nicht die Mühe, die adäquate juristische Form für die Jugendförderung zu finden. Darum geht es bei dieser Diskussion und auch im Rahmen der Differenzbereinigung mit dem Ständerat.

Wir erweisen der Jugend letztlich einen schlechten Dienst, wenn wir im Bereich der Grundrechte, wo es um klagbare Rechte geht, die im Verletzungsfall vor dem Richter durchgesetzt werden können, Formulierungen aufnehmen, die nicht

justitiabel sind. Sie erinnern sich: Das war mein Hauptvorwurf gegenüber der seinerzeitigen Fassung und gilt leider auch heute noch gegenüber der Mehrheitsfassung.

Es ist in der ganzen Diskussion kein Beispiel genannt worden, welcher klagbare Anspruch aus der Formulierung «Die Kinder und Jugendlichen haben Anspruch auf eine harmonische Entwicklung» abgeleitet werden könnte. Da fürchte ich, dass wir schlussendlich unsere Jugend erst recht enttäuschen, wenn wir eine derartig vage Bestimmung aufnehmen, aus der keine klagbaren Ansprüche ableitbar sind. Dann werden sie uns zu Recht den Vorwurf machen: Ihr habt im Rahmen der Grundrechte allen Schweizerinnen und Schweizern und zum Teil auch den Ausländern klagbare Rechte eingeräumt – und genau beim Jugendartikel habt ihr Nebel gemacht, weil überhaupt nicht sichtbar ist, welche klagbaren Ansprüche aus dieser Formulierung «harmonische Entwicklung» ableitbar wären!

Herr Zbinden, Ihre Formulierung «Schutz ihrer körperlichen und geistigen Integrität» – sie lag der Kommission vor – ist justitiabel. Diese Formulierung ist für einen Richter tatsächlich verwertbar. Der Ständerat hat diesen Gedanken mit dem Begriff der Unversehrtheit aufgenommen.

Ich gebe zu: Wenn ich wählen müsste, fände ich den Ausdruck «Schutz ihrer körperlichen und geistigen Integrität» besser als jenen der Unversehrtheit gemäss der ständerätlichen Fassung. Weil es hier wirklich um unsere Jugend geht, lohnt es sich, um die bestmögliche juristische Formulierung zu ringen.

Zurzeit bin ich davon überzeugt, dass die Formulierung des Ständerates, der Ihnen immerhin ganz entscheidend entgegengekommen ist, der Jugend juristisch mehr bringt als die total offene Formulierung der harmonischen Entwicklung, die nicht Basis für direkt klagbare Ansprüche sein kann.

Auch nach den Unklarheiten ist es vielleicht nicht schlecht, wenn wir hier noch einmal eine Differenz belassen und am Schluss eine Formulierung suchen, die wirklich justitiabel ist. Das lohnt sich für die Jugend. Aber mit der Formulierung der Mehrheit Ihres Rates könnte ich am Schluss nicht leben, denn damit würden wir der Jugend Sand in die Augen streuen.

#### Namentliche Abstimmung

*Vote nominatif*  
(Ref.: 2320)

#### Für den Antrag der Mehrheit stimmen:

##### *Votent pour la proposition de la majorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Antille, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Bonny, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Christen, Comby, David, de Dardel, Deiss, Ducrot, Dünki, Dupraz, Ehrler, Epiney, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hämmerle, Herczog, Hess Peter, Hochreutener, Holenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Kühne, Lachat, Lauper, Leemann, Loretan Otto, Lötcher, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Pelli, Philipona, Randegger, Ratti, Rechsteiner Paul, Rennwald, Roth, Schmid Odilo, Semadeni, Simon, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thanéi, Theiler, Thür, Tschopp, Vallender, Vogel, Vollmer, von Allmen, Weber Agnes, Widmer, Zbinden, Zwygart (93)

#### Für den Antrag der Minderheit stimmen:

##### *Votent pour la proposition de la minorité:*

Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Binder, Bircher, Blaser, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Dettling, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Eymann, Fehr Hans, Fischer-Häggingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Fritschi, Gadiant, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Heim, Hess Otto, Keller Rudolf, Kofmel, Kunz, Leu, Leuba, Maspoli, Maurer, Moser,

Oehrli, Ruckstuhl, Ruf, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner, Stucky, Tschuppert, Vetterli, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler (67)

#### *Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Bezzola, Blocher, Caccia, Cavadini Adriano, Chiffelle, Columberg, Debons, Dormann, Dreher, Fehr Lisbeth, Frey Claude, Frey Walter, Friderici, Hafner Ursula, Hegetschweiler, Jeanprêtre, Langenberger, Loeb, Meier Samuel, Mühlemann, Müller Erich, Pidoux, Pini, Raggenbass, Rechsteiner Rudolf, Ruffy, Rychen, Sandoz Marcel, Scherrer Jürg, Spielmann, Stamm Judith, Steinegger, Tschäppät, Vermot, von Felten, Wiederkehr, Wyss, Zapfl, Ziegler (39)

#### *Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenberger (1)

#### **Art. 12**

##### *Antrag der Kommission*

Festhalten

##### *Proposition de la commission*

Maintenir

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 16a**

##### *Antrag der Kommission*

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 18 Abs. 3**

##### *Antrag der Kommission*

Festhalten

#### **Art. 18 al. 3**

##### *Proposition de la commission*

Maintenir

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 22 Abs. 2**

##### *Antrag der Kommission*

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Schlüer, Borer, Dettling, Engelberger, Fehr Hans, Fischer-Häggingen, Föhn, Seiler Hanspeter, Wittenwiler)

Festhalten

#### *Antrag Dettling*

.... voll entschädigt. Für andere Eigentumsbeschränkungen, die einen Wertverlust von mehr als einem Viertel zur Folge haben, ist ein angemessener Ausgleich vorzunehmen.

#### **Art. 22 al. 2**

##### *Proposition de la commission*

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Schlüer, Borer, Dettling, Engelberger, Fehr Hans, Fischer-Häggingen, Föhn, Seiler Hanspeter, Wittenwiler)

Maintenir

#### *Proposition Dettling*

.... à une expropriation. Les autres restrictions à la propriété, qui ont pour conséquence une perte de valeur de plus d'un quart, donnent lieu à une compensation appropriée.

**Schlüer** Ulrich (V, ZH): Ich übernehme mit meinem Minderheitsantrag einen in der ersten Lesung eingebrachten Antrag



von Kollege Baumberger, der seinerzeit mit dem bemerkenswerten Resultat von 94 zu 57 Stimmen vom Rat angenommen wurde, anschliessend allerdings etwelche Unruhe ausgelöst hat.

Im Namen der SVP-Fraktion beantrage ich Ihnen, gemäss diesem ursprünglichen Antrag Baumberger in der Bundesverfassung tatsächlich festzuhalten, dass «andere Eigentumsbeschränkungen» angemessen zu entschädigen sind. Wie gesagt, ist damit in ein Wespennest gestochen worden. Die Linke hat nicht weniger angedroht als die Verwerfung der ganzen Verfassungsrevision, wenn dieser Zusatz drinbleibe. Dabei hat sie bemerkenswerte Unterstützung in der Bundesverwaltung gefunden, die so weit ging, dass selbst der federführende Bundesrat seine eigene Fraktion vehement zur Disziplin rief, so dass der Antrag jetzt natürlich weniger Unterstützung geniesst als in der ersten Lesung – als man noch unbefangen und allein problembezogen darauf eintrat.

Worum geht es? Darum, ob wir das Eigentum tatsächlich gewährleisten oder nur «im Prinzip». Wenn wir der bisherigen Verfassung und unserer bisher geltenden Eigentumsordnung treu bleiben, dann müssen wir diesen Zusatz aufnehmen und Eigentumsbeschränkungen durch den Staat entschädigen lassen. Nur auf diese Weise wird Eigentum tatsächlich respektiert.

Ich möchte Ihnen an einem selbst erlebten Beispiel kurz erläutern, worum es hier geht; ich habe folgendes seinerzeit als Gemeindepräsident erlebt: Wir besitzen in unserer Gemeinde ein grosses Naturschutzgebiet, das zu keinen grossen Diskussionen Anlass gibt. Aber plötzlich kamen die Naturschutzbehörden und äusserten mit bedauerndem Achselzucken, sie hätten damals, als das betreffende Gebiet unter Naturschutz gestellt wurde, leider vergessen, angemessene Pufferzonen auszuscheiden, in denen Landwirtschaft nur noch beschränkt zulässig sei.

Das damit anvisierte Land war hervorragendes Ackerland – insgesamt 18 Hektaren –, das kurzerhand zur Pufferzone erklärt werden sollte. Ein guter, gesunder, auf Ackerbau ausgegerichteter Bauernbetrieb war plötzlich mit der Tatsache konfrontiert, dass ab sofort in dieser Pufferzone nur noch Magerwiese zulässig sei. Wir von der Gemeinde und vom Kanton – auch der betreffende Bauer – erhielten die Auskunft, dafür würden dann ja Direktzahlungen geleistet, es sei doch nicht so schlimm, wenn ein Bauernhof eine solche Umwandlung erfahre.

So wird an Schreibtischen entschieden, nachdem landwirtschaftliche Unternehmer für teures Geld umfassend investiert haben, um auf dem Boden, der ihnen zu Eigentum gehört, eine Leistung zu erbringen, die ihnen Überleben und Gedeihen sichert. Im konkreten Fall waren insgesamt weit über 100 000 Franken in landwirtschaftliche Maschinen investiert worden. Die Meinung war: Wir zahlen ein bisschen Direktzahlungen, dann kann der Landwirt es schon verschmerzen, dass wir jetzt seinen Bauernhof zur Pufferzone erklären. Ich darf Ihnen sagen, dass wir aufgrund der geltenden Rechtsordnung eine akzeptable Lösung gefunden haben. Aber wenn wir jetzt in der Verfassung verunmöglichen, dass auch in Zukunft akzeptable Lösungen gefunden werden können, dann können wir auch nicht mehr vor das Volk treten und behaupten, dass mit dieser neuen Verfassung das Eigentum noch respektiert werde.

Wir bekommen seltsame Begründungen, weshalb dieser Zusatz zu streichen sei – von der Linken, besonders aber auch von der Verwaltung. Man hat uns gesagt, wenn dieser Zusatz drinbleibe, so koste dies den Staat Milliarden von Franken. Da muss ich Ihnen, Herr Bundesrat Koller, schon einmal die Frage stellen: Was hat denn dieser Staat in bezug auf Beschränkungen, die da ausgesprochen werden sollen, überhaupt im Sinn?

Ich meine: Milliarden kostet es, wenn wir der staatlichen Beschränkungseuphorie Tür und Tor öffnen und Eigentumsbeschränkungen zuhauf zulassen; dann ist tatsächlich mit Milliardenaufwendungen zu rechnen! Hat etwa die Verwaltung solches im Sinn, wenn sie behauptet, es sei da mit Milliardenaufwendungen des Staates zu rechnen? Wenn das so ist, dann bedeutet dies, dass der Bürger höchstens noch als Ob-

jekt staatlicher Begierde betrachtet wird, dass er künftig nicht mehr auf sein Eigentumsrecht pochen kann.

Ich bitte Sie, diesen Einschüchterungsversuchen mit der «Milliardenkeule» nicht zu erliegen. Halten Sie Ihren Entschluss, den Sie gefällt haben, aufrecht, im Wissen, worum es geht, nämlich um die Aufrechterhaltung der Eigentumsfreiheit.

Stehen Sie zu unserem ersten Beschluss und unterstützen Sie den Minderheitsantrag.

**Detting** Toni (R, SZ): Ich muss zunächst zwei Bemerkungen vorausschicken: Zum einen habe ich mich in der Kommission für den Antrag der Minderheit Schlüer ausgesprochen. Ich unterstütze diesen Minderheitsantrag weiterhin, bin aber der Meinung, dass ein weniger weitgehender Antrag als Vermittlungsantrag zwischen dem Antrag der Mehrheit der Kommission und dem Antrag der Minderheit Schlüer eher mehrheitsfähig sein wird. Zum anderen habe ich meinen Antrag aufgrund der Gegenargumente nach der Kommissionsitzung erarbeitet. Es ist in diesem Gremium also nicht über meinen Antrag diskutiert worden.

Ich darf noch einmal kurz darauf hinweisen, dass im Fall von formellen und materiellen Enteignungen eine volle Entschädigung zu bezahlen ist; das ist unbestritten. Für den Fall aber, in dem zwar eine wesentliche Eigentumseinschränkung vorliegt, diese aber nicht einer materiellen Enteignung gleichkommt, entfällt die Entschädigung.

Dieses Alles-oder-nichts-Prinzip ist in der Praxis, namentlich im Bereiche des Planungsrechtes, sehr unbefriedigend und ist von der Lehre auch immer wieder zu Recht kritisiert worden. Hinzu kommt, dass das Bundesgericht nicht zuletzt unter dem Druck der leeren öffentlichen Kassen den Begriff der materiellen Enteignung immer enger ausgelegt und damit im Ergebnis immer mehr Eigentumseinschränkungen als für den Grundeigentümer entschädigungslos erkannt hat. Das Zürcher Verwaltungsgericht hat in einem Entscheid, welcher letztmals noch vom damaligen Antragsteller, Kollege Baumberger, zitiert worden ist, festgehalten, dass dem Eigentümer aufgrund der strengen Bundesgerichtspraxis Wertverluste im Ausmasse von 40 bis 45 Prozent zugemutet werden können! Diese Konsequenz aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist nicht nur für den betroffenen Eigentümer höchst unbefriedigend. Sie vermag auch dem Eigentumsbegriff als möglichst freies Nutzungs- und Verfügungsrecht nicht zu genügen, denn ein im Wert auf beinahe die Hälfte reduziertes Eigentum ist eben auch nur noch ein halbes Eigentum.

Deshalb sind wir der Meinung, dass die öffentliche Hand in diesen Fällen einen angemessenen Ausgleich für die im Dienste der Öffentlichkeit verfügte Eigentumseinschränkung vorzunehmen hat. Andernfalls bereichert sich, wie Herr Schlüer das hier bereits indirekt dargelegt hat, die Öffentlichkeit auf Kosten der betroffenen Eigentümer und schmälert diese wesentlich in der Ausübung ihres Grundrechtes. Es muss deshalb in diesem Bereich endlich etwas geschehen, um der höchst fragwürdigen Entwicklung Einhalt zu gebieten! Damit nun aber nicht jede Eigentumseinschränkung – wenn auch bloss angemessen! – zu entschädigen ist, habe ich einen Vermittlungsantrag gestellt. Danach soll nur jene Eigentumseinschränkung angemessen – ich betone angemessen – entschädigt werden, die dem betroffenen Eigentümer einen Wertverlust von mehr als einem Viertel bringt. Mit diesem Vermittlungsantrag kann einerseits eine erhebliche Beschränkung der öffentlichen Eigentumsentgelte erreicht, gleichzeitig aber auch eine vernünftige Opfersymmetrie – ich erinnere daran, dass der betroffene Eigentümer den Wertverlust bis zu einem Viertel selber zu tragen hat – bewirkt werden.

Ich bitte Sie, falls Sie die Minderheit Schlüer nicht unterstützen, meinem Vermittlungsantrag zuzustimmen. Sie helfen damit mit, die in dieser Sache wenig eigentumsfreundliche Entwicklung der jüngsten Bundesgerichtspraxis zu korrigieren, ohne das Kind mit dem Bade auszuschütten.

**Jutzet** Erwin (S, FR): Ich verstehe die Verunsicherung der Haus- und Landeigentümer, namentlich wegen der bundes-

gerichtlichen Praxis, der schwierigen Gratwanderung zwischen der Nichteinzonung und der Auszonung. Artikel 22 Absatz 2 sieht eine volle Entschädigung bei Enteignungen vor. Sie führen nun einen neuen Begriff ein: «andere Eigentumsbeschränkungen». Wie definieren Sie diesen Begriff, und wer definiert ihn? Ist beispielsweise das Element des Sonderopfers, wie es bei der materiellen Enteignung vorkommt, auch vorgesehen? Wäre die Festsetzung einer Ausnützungsziffer bereits eine Eigentumseinschränkung, die Anrecht auf eine Entschädigung gäbe? Wie verhält es sich diesbezüglich mit Strassenlinien oder anderen Einschränkungen?

**Dettling Toni (R, SZ):** Einschränkungen, die das freie Nutzungs- und Verfügungsrecht über das Eigentum zur Folge haben, sind Eigentumseinschränkungen. Das können materielle Enteignungen sein, d. h. volle Eigentumseinschränkungen, die dann auch voll zu entschädigen sind, oder es können weniger weitgehende Eigentumseinschränkungen sein, die dann – nach meinem Antrag, wenn sie einen Wertverlust von 25 Prozent mit sich bringen – angemessen zu entschädigen sind.

**Ostermann Roland (G, VD):** Au vote sur l'ensemble, le projet de mise à jour de la constitution a obtenu un score misérable. L'une des raisons de ce désaveu réside, en cet article, dans l'ajout apporté par notre Conseil au projet du Conseil fédéral. Cet ajout est une catastrophe pour les collectivités publiques. L'acharnement de M. Baumberger à défendre certains intérêts avait eu raison de la patience d'une bonne partie des membres de notre Conseil.

Les écologistes invitent donc notre Chambre à ne pas répéter l'erreur commise en première délibération. Je ne suis pas de ceux qui pensent qu'on doit rejeter une constitution à cause d'un seul article qui nous déplaît mais, pour le groupe écologiste, celui-ci dépasse les bornes et il vous recommande de soutenir la proposition de la majorité de la commission, et d'en revenir à la raison, comme nous y invite aussi le Conseil des Etats.

**Baumberger Peter (C, ZH):** Sie haben im vergangenen April mit deutlicher Mehrheit der zur Diskussion stehenden Ergänzung von Artikel 22 der Bundesverfassung über die Eigentumsgarantien zugestimmt. Dabei ging es mir mit jenem Antrag nicht etwa darum, die Eigentumsgarantie als Grundrecht zu verändern, sondern darum, der letztlich immer mit fiskalischer Begründung unterlegten Aushöhlung der Eigentumsgarantie als Wertgarantie Schranken zu setzen und vom verhängnisvollen Prinzip des «Alles oder nichts», das sich da herausgebildet hat, abzurücken.

Es trifft zu, was Herr Schlüer offenbar voraussieht: Eine Mehrheit der CVP-Fraktion will von dieser Präzisierung von Artikel 22 im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung nunmehr absehen. Das heisst – ich betone das ausdrücklich – nicht, dass sich die CVP-Fraktion von den seinerzeitigen Überlegungen zur Eigentumswertgarantie absetzt. Wir tragen diese weiterhin mit. Es geht nach Auffassung der CVP-Fraktion nicht an, dass die Eigentumsgarantie im Sinne der bisherigen Bundesgerichtspraxis weiter ausgehöhlt wird, d. h., die bisherige Praxis weitergeführt wird.

Indessen – das muss man wohl sehen; das habe auch ich eingesehen – ist dafür gar keine Änderung des Verfassungstextes notwendig. Es liegt auf der Hand, dass Eigentumsbeschränkungen, die wertmässig eine gewisse Intensität erreichen, im Sinne der Bundesverfassung, wenn man sie entstehungsgeschichtlich auslegt, einer materiellen Enteignung gleichkommen und daher zu entschädigen sind. Ich habe es schon im April gesagt: Für eine andere Auslegung gibt es keine Legitimation, weder eine rechtliche noch eine tatsächliche.

In diesem Sinne sind auch der Entscheid des Zürcher Verwaltungsgerichtes, den Kollege Dettling zitiert hat – der im Rechenschaftsbericht 1997 des Verwaltungsgerichtes, Nr. 118, publiziert ist –, und die darin analysierte Bundesgerichtspraxis zu missbilligen. Es geht in der Tat nicht an, dass es für 40 bis 45 Prozent Wertverlust keine Entschädigung gibt. Das

ist eine klare Aushöhlung, der Grenzen gesetzt werden müssen.

Kollege Dettling versucht, mit einer Viertelsregelung eine neue Grenze zu ziehen. Das ist gegenüber der Bundesgerichtspraxis eine klare Verbesserung und für den Grundeigentümer einigermaßen vorhersehbar, was auch ein wesentlicher Vorteil ist.

Ich habe seinerzeit bewusst eine offene Formulierung gewählt, um eben angemessene Abstufungen zu ermöglichen. Man kann der Fassung Dettling, die ich persönlich unterstütze, natürlich vorwerfen, sie sei allzustarr. Ich persönlich verfolge heute eigentlich ein anderes Konzept: Solange das Bundesgericht nicht aufgrund der klaren Meinungsäusserungen des Parlamentes im ersten Durchgang im April und aufgrund der heutigen Erklärungen, die ich auch über die Auffassung der CVP-Fraktion zu diesem Thema abgebe, seine Praxis in vernünftigen Sinne korrigiert, bin ich überzeugt, dass wir gewisse Leitplanken auf gesetzlicher Ebene setzen müssen. Ich kann Ihnen bekanntgeben, dass sich ein entsprechender Vorstoss bei mir in Arbeit befindet.

Nun gibt es noch einen zweiten Weg, der kurzfristig begangen werden kann. Ihn sehe ich darin, dass das Grundrecht der Eigentumsgarantie – wie im übrigen alle anderen Grundrechte – endlich im Rahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention zusätzlich gegen Aushöhlung geschützt wird. Es geht darum, dass das Erste Zusatzprotokoll zur EMRK aus dem Jahre 1952 endlich auch von der Schweiz ratifiziert wird. Mir ist es nicht wohl – Ihnen vielleicht auch nicht –, dass die Schweiz neben Russland und Andorra das einzige Land ist, das die Eigentumsgarantie nicht auch unter den Schutz der EMRK stellt. Sie können sich dann gegen jede Grundrechtsverletzung gegebenenfalls wehren, auch gegen eine solche aushöhlende Bundesgerichtspraxis. Beim Eigentum geht das heute noch nicht, es sei denn verfahrensrechtlich. Sie können geltend machen, Sie hätten keinen verfassungskonformen Richter. Aber eine inhaltliche Kontrolle gibt es nicht. Ich bin der Meinung, dass auch hier gewisse Grenzen prophylaktisch gezogen werden können.

Eine allerletzte Bemerkung: Ich teile die Auffassung von Herrn Schlüer, dass die behaupteten Milliarden Franken Folgekosten völlig daneben sind, dass dies eine unhaltbare Argumentation ist. Es ging mir nie darum, solche Milliardenkosten mit meinem Zusatzantrag hervorzuheben, sondern es geht darum, dass nicht nur die Gerichte die Wertgarantie beachten, sondern auch die Behörden umdenken. Es geht um eine Änderung der Verhaltensmuster auch bei den Behörden. Wir müssen endlich dazukommen, nachdem wir unsere Planung beendet haben – eine gute Planung, gestützt auf das RPG –, von überschlagenden Nutzungsplanungsänderungen, Nutzungseinschränkungen, Abschied zu nehmen. Wir müssen auch von den flächendeckenden Unterschutzstellungen, wie wir sie laufend erleben, Abschied nehmen. Wenn wir das tun, wenn wir das Verhalten ändern, vernünftiger werden, dann sind auch solche Entschädigungsforderungen nicht zu erwarten.

Aber noch einmal: Die CVP-Fraktion hat sich jetzt zu einem neuen Konzept durchgerungen; wir werden im Rahmen der Nachführung an dieser Ergänzung nicht festhalten.

**Marti Werner (S, GL):** Ich halte mich bei der Diskussion über die Verfassungsrevision bewusst etwas zurück, weil das auch als Projekt charakterisiert wird, das nicht sehr viel ändern wird. Ich habe mich aber aus zwei Gründen ans Rednerpult begeben, einmal als Jurist und zweitens als Finanzpolitiker.

Was die juristische Seite anbetrifft, muss ich festhalten, dass die Problematik, die von Herrn Baumberger bei der ersten Beratung lanciert worden ist, die Verfassung nicht berührt. Es geht nicht um die Eigentumsgarantie. Das ist kein verfassungsrechtliches Problem. Da ist der Antrag der Mehrheit klar: Eine Enteignung ist entschädigungspflichtig, eine materielle Enteignung ebenfalls!

Aber den Rechtsanwälten Dettling und Baumberger geht es um etwas anderes. Es geht ihnen darum, dass sie mit der Rechtsprechung des Bundesgerichtes zum Bundesgesetz

über die Raumplanung und zu den entsprechenden Normen nicht einverstanden sind. Sie wollen nun über die Revision der Verfassung auf die Rechtsprechung Einfluss nehmen. Das ist der Grund.

Wenn Sie das machen wollen, braucht es entsprechende Gesetzesrevisionen, aber es braucht keine weitere Ausweitung des Eigentumsbegriffes über seinen eigentlichen Gehalt hinaus. Wenn Sie die entsprechenden Änderungen im Raumplanungsgesetz machen wollen, Herr Dettling, müssen Sie auch konsequent sein, dann müssen Sie nicht nur den Nachteil entschädigen lassen, sondern Sie müssten zwingend von Bundesrechts wegen vorschreiben, dass der Mehrwert abgeschöpft wird. Das wäre das Korrelat dazu, und ich möchte Sie, Herr Dettling und Herr Baumberger, dann hören, wie Sie dann argumentieren! Sie werden dort natürlich eine andere Haltung einnehmen. Das ist die eine Seite, dann kommt aber die finanzpolitische Seite dazu.

Herr Baumberger, Sie sagen, es gehe Ihnen nicht darum, milliardenschwere Kosten zu verursachen. Aber es geht Ihnen und Herrn Dettling darum, milliardenschwere Entschädigungen möglich zu machen, und diese müssen wieder bezahlt werden.

Wir können Sie, Herr Dettling, mit den Steuerausfällen bezahlen, die die Volksinitiative «Wohneigentum für alle» verursacht! Sie sind ja gut in solchen Sachen, und Sie wissen, wie man das macht. – Es geht schlichtweg nicht, dass man auf diese Art und Weise dem Staat zusätzliche Lasten aufbürdet und ihn gleichzeitig noch ausnimmt.

Ich bin froh, Herr Baumberger, dass bei Ihnen das C wieder durchgeschlagen hat und Sie hier von Ihrem ursprünglichen Antrag abkommen, so dass davon auszugehen ist, dass bei den Mehrheitsverhältnissen in diesem Rat eben auch die Fassung der Kommissionsmehrheit durchkommen wird. Ich ersuche Sie, dieser Fassung zuzustimmen.

**Gross Jost (S, TG),** Berichterstatter: Im Plenum des Nationalrates ist – wie wir soeben gehört haben – auf Antrag Baumberger als zweiter Satz von Absatz 2 eine Ausdehnung der Entschädigungspflicht beschlossen worden. Demnach sind nicht nur Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen – eben Tatbestände der sogenannten materiellen Enteignung –, voll zu entschädigen. Vielmehr wäre nach diesem Zusatz auch für sogenannte andere Eigentumsbeschränkungen ein angemessener Ausgleich vorzunehmen.

Der Ständerat hat diese Ergänzung diskussionslos und einstimmig abgelehnt. Der «Antrag Baumberger» wurde von keinem Ratsmitglied im Ständerat auch nur als Antrag aufgenommen. Die nationalrätliche Verfassungskommission beschloss mit 21 zu 9 Stimmen, den neu eingefügten zweiten Satz von Absatz 2 wieder zu streichen und sich der ständerätlichen Fassung anzuschliessen.

Dies im wesentlichen aus folgenden Gründen: Die volle Entschädigungspflicht für formelle und materielle Enteignung ist bisheriger Verfassungszustand. Auch wenn Herr Schlüer hier den Eindruck erweckt, es gäbe diese Entschädigungspflicht gar nicht, muss ganz klar gesagt werden, was Ihnen durchaus bekannt ist: Es gibt sie, und sie ist gemäss Verfassung auch voll gewährleistet, aber es müssen die Voraussetzungen der materiellen Enteignung erfüllt sein. Die Ausdehnung der Entschädigungspflicht auf andere Eigentumsbeschränkungen, d. h. andere als jene, die den Tatbestand der formellen oder materiellen Enteignung erfüllen, ist demgegenüber eine klare Ausdehnung der bisherigen Entschädigungspflicht und sprengt das Nachführungskonzept.

Auch von einer konsensfähigen Neuerung im Sinne eines etwas offeneren Verständnisses der Nachführung kann keine Rede sein. Vielmehr ist dieser Zusatz ja höchst fragwürdig und politisch umstritten, wie wir es hier erleben. Es ist einzuräumen, dass die bundesgerichtliche Praxis im Bereich der Entschädigungspflicht bei materieller Enteignung verhältnismässig restriktiv war und ist. Das hat aber durchaus seine Gründe. Nach der ursprünglichen Planungseuphorie musste in vielen Gemeinden baulich nicht genutztes, aber eingezontes Land im Sinne einer vernünftigen Redimensionierung der

Baugebiete wieder zurück- oder ausgezont werden. Eine Entschädigungspflicht ist nur in solchen Fällen geboten, wo der Mehrwert des Landes nicht ausschliesslich auf den staatlichen Planungsakt zurückzuführen ist, das Land überdies baureif ist und mit grosser Wahrscheinlichkeit auch einer Überbauung zugeführt worden wäre.

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung ist gefestigt, auch wenn einzuräumen ist, dass sie zuweilen kritisiert wird. Es steht aber dem Parlament nicht an, im Rahmen der Nachführung, auf Verfassungsebene, korrigierend in diese Rechtsprechung einzugreifen. Dies gilt um so mehr, als Artikel 5 Absatz 1 des Raumplanungsgesetzes den kantonalen Gesetzgeber ermächtigt, über das Bundesrecht hinaus den angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile – Herr Marti hat darauf hingewiesen –, die durch die Raumplanung entstehen, angemessen vorzunehmen.

Das schliesst neben der staatlichen Entschädigungspflicht auch die Ausschöpfung von Planungsmehrwerten ein. Es ist nicht Sache des Verfassungsgebers, anstelle des Gesetzgebers – auch Herr Baumberger hat ja in der Zwischenzeit den gesetzlichen Weg als den richtigen anerkannt – diese Ermächtigung an den kantonalen Gesetzgeber zurückzunehmen.

Die rechtlichen Konsequenzen des ursprünglichen Antrages Baumberger – jetzt der Antrag der Minderheit Schlüer – sind ungewiss und kontrovers. Was heisst «andere Eigentumsbeschränkungen»? Sind damit beispielsweise auch polizeilich motivierte Eigentumsbeschränkungen gemeint, die nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung bisher entschädigungslos waren? Oder geht es um den Ersatz unnützer Planungsaufwendungen? Hier ist ja nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung aufgrund des Vertrauensgrundsatzes in Ausnahmefällen eine Entschädigung bereits nach bestehender Praxis durchaus möglich. Was heisst schliesslich «angemessener Ausgleich»?

Ein solcher Artikel öffnet dem willkürlichen Ermessen Tür und Tor und ist der Rechtssicherheit abträglich. Die Kostenfolgen einer solchen Verfassungsänderung wären nach dem Urteil der Experten für den Staat gravierend, vor allem für die Kantone und Gemeinden. Eine seriöse Kalkulation dieser staatlichen Folgekosten liegt nicht vor. Im Zeitalter der verbindlichen Haushaltziele ist es finanzpolitisch verantwortungslos, zu Lasten von Gemeinden und Kantonen Verfassungsnormen zu setzen, deren Kostenfolgen in einer Grössenordnung von mehreren hundert Millionen Franken pro Jahr liegen dürften. Die Konsequenzen sind um so gravierender, als die Grundsätze der materiellen Enteignung nicht in einem Bundesgesetz weiter ausgeführt oder limitiert werden können, sondern es sich hier, bei der Entschädigungspflicht, um unmittelbar anwendbares Verfassungsrecht im Kompetenzbereich des Bundesgerichtes handelt.

Der sogenannte Vermittlungsvorschlag von Herrn Dettling lag der Kommission nicht vor. Aber ich denke, es gelten sinngemäss die gleichen Gründe. Ich möchte Ihnen dazu folgendes zu bedenken geben: Es ist hier sicher von einer Verschlimmbesserung des ursprünglichen Antrages Baumberger auszugehen. Würden Sie, Herr Dettling, nicht auch die negativen Konsequenzen sehen, vor allem der unbestimmt gehaltenen Formulierung des Antrages Baumberger, hätten Sie hier kaum auf diesen Vermittlungsvorschlag umgestellt. Schliesslich ist er auch, Herr Dettling, gesetzgebungspolitisch ein Unding. Ob eine entschädigungspflichtige Eigentumsbeschränkung vorliegt, muss anhand von objektiven Kriterien festgestellt werden. Das sind die Voraussetzungen der materiellen Enteignung.

Auch verfahrensökonomisch ist das nicht machbar. Sie müssen den Schaden berechnen, bevor Sie überhaupt wissen, ob er entschädigungspflichtig ist. Sodann: Wie rechtfertigen Sie die Ungleichbehandlung: Entschädigungspflicht bei 26 Prozent Wertverlust, keine Entschädigungspflicht bei 24 Prozent Wertverlust? Wollen Sie mit Ihrem Antrag die Rechtsgleichheit bei der Eigentumsgarantie wieder in den Verfassungsartikel einführen? Das hat keine Logik.

Deshalb glaube ich, dass der Antrag Dettling von der Kommission genauso mit deutlicher Mehrheit abgelehnt worden

wäre und im Ständerat ebenso chancenlos wäre wie der ursprüngliche Antrag Baumberger.

**Schlüer Ulrich (V, ZH):** Herr Gross, Sie haben erneut gesagt, dieser Zusatz würde dem Staat jährlich Mehrbelastungen in der Grössenordnung von mehreren hundert Millionen Franken beschern. In diesem Umfang sollen also durch staatliche Massnahmen Vermögenswerte zerstört werden. Wer soll denn Ihrer Meinung nach die Folgen dieser zerstörten Vermögenswerte tragen?

**Gross Jost (S, TG),** Berichterstatter: Herr Schlüer, zuerst muss ich Ihnen sagen, dass natürlich für das Ausmass der finanzpolitischen Konsequenzen derjenige beweispflichtig ist, der diesen Antrag stellt. Gerade Sie, Herr Schlüer, haben immer gesagt, es sei Sache des Antragstellers, solche finanzpolitischen Konsequenzen zu bedenken und zu quantifizieren. Daran halten Sie sich nicht, denn Sie haben nicht einmal den Versuch gemacht, das zu kalkulieren.

Ich möchte Ihnen ein zweites sagen: Die Mehrwerte, die durch einen staatlichen Planungsakt entstehen, sind vorwiegend oder mehrheitlich durch diese staatliche Planung geschaffene Mehrwerte. Der Staat gibt Ihrem Land oder dem Grundeigentümer einen Mehrwert, den er vor allem bei Redimensionierung der Bauzonen wieder zurücknimmt. Sie können nicht so tun, wie wenn der Mehrwert einer Bauzone bereits wesensmässig in diesem Baugebiet beinhaltet wäre. Vielmehr ist das etwas, das der Staat dem Grundeigentümer durch Planung vermittelt. Deshalb können Sie jetzt auch nicht von einem Raubzug des Staates auf das Eigentum des einzelnen sprechen, sondern bei einer Aus- bzw. Rückzonung wird der planerische Mehrwert wieder zurückgenommen. Ich glaube, so müssen Sie es sehen, Herr Schlüer.

**Baumberger Peter (C, ZH):** Herr Gross, ist Ihnen bewusst, dass Sie mit dem, was Sie uns soeben dargelegt haben – dem Konzessionskonzept nämlich, wonach das Land nur einen Wert hat, wenn ihm der Staat diesen Wert zubilligt –, ein Konzept vertreten, das weder mit unserem Zivil- noch mit unserem öffentlichen Recht vereinbar ist?

**Gross Jost (S, TG),** Berichterstatter: Es ist faktische Realität: Wenn Sie Land vom Nichtbaugebiet ins Baugebiet umzonen, gewinnt dieses Land seinen zusätzlichen Mehrwert vor allem durch den staatlichen Planungsakt. Das ist klar. Gerade deshalb gibt Artikel 5 Absatz 1 RPG den Kantonen die Kompetenz, sowohl eine zusätzliche Entschädigungspflicht vorzusehen als auch diesen Planungsmehrwert seitens des Staates abzuschöpfen. Das ist die Realität, von der Sie auszugehen haben.

**Pelli Fulvio (R, TI),** rapporteur: Lorsque nous avons débattu en première délibération de ce projet, la commission avait recommandé de ne pas suivre la proposition Baumberger. On avait dit, lors de cette discussion: «Si l'on devait introduire un tel droit, on changerait de façon très importante les règles qui sont actuellement en vigueur en donnant au juge un important pouvoir d'appréciation. La protection de la propriété pourrait devenir presque absolue en raison du fait que même une restriction modeste du droit de propriété, imposée par les dispositions de droit public telles que des plans d'aménagement, pourrait avoir comme conséquence l'obligation de payer un dédommagement.» (BO 1998 N 868)

M. Dettling essaye de résoudre le problème en proposant une limitation à la règle adoptée par le Conseil autrefois: on n'aurait droit à une compensation appropriée que si la perte de valeur de la propriété est supérieure à un quart. Ce n'est pas la proposition Baumberger, mais elle lui ressemble beaucoup. MM. Baumberger et Dettling touchent à un thème très délicat et mettent en évidence que la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'expropriation matérielle est particulièrement controversée, tout comme sont controversées les solutions possibles à cette situation: les discussions entre MM. Gross Jost, Schlüer et Baumberger, il y a quelques instants, le démontrent très clairement.

Mais, le problème que nous avons, qui se pose dans la discussion sur cette mise à jour de la constitution, est: est-il logique d'aborder un thème important comme celui-là? et est-il logique de le faire lors de ce débat? Il ne peut pas être justifié de modifier l'actuelle situation juridique sans, par exemple, mener une procédure de consultation qui puisse nous faire connaître l'opinion de tous ceux qui sont touchés par une réforme comme celle qu'engendrent respectivement la proposition Baumberger acceptée à la session d'avril et la proposition Dettling, c'est-à-dire l'opinion des cantons et des communes. Il est donc nécessaire, si nous voulons changer quelque chose dans l'actuelle situation, de procéder à une autre révision, à une révision législative comme celle que le groupe démocrate-chrétien veut, semble-t-il, proposer. Je vous demande donc d'en rester au texte original et à la décision du Conseil des Etats en suivant la proposition de la majorité de la commission.

**Präsident:** Ich bitte Sie, zur Kenntnis zu nehmen, dass Herr Bundesrat Koller seine Äusserungen mit Bemerkungen zu Artikel 12 einleitet, die er wegen meines Tempos dort nicht anbringen konnte. Ich entschuldige mich.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Artikel 12 («Recht auf Ehe und Familie») hat tatsächlich ohne jegliche Diskussion passiert, obwohl hier auch eine Differenz zum Bundesrat und zum Ständerat vorliegt. Ich möchte daher folgende Erklärung zu Protokoll geben: Der Bundesrat kann mit Ihrer Fassung leben. Wir können uns mit diesem Recht auf Ehe und Familie einverstanden erklären, wenn es im Sinne von Artikel 12 der Europäischen Menschenrechtskonvention ausgelegt wird.

Sie erinnern sich: Der Bundesrat hatte opponiert mit der Begründung, es bestehe die Gefahr, dass jede Form von Familie einen verfassungsrechtlichen Schutz erhalte. Das könne vernünftigerweise nicht der Sinn dieses neuen Grundrechtes sein. Wenn man nun, wie man das nach allen Regeln der Kunst tun muss, Artikel 12 EMRK zur Auslegung heranzieht, kann der Bundesrat zustimmen, denn Artikel 12 EMRK sagt, es bestehe ein Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen nach den nationalen Gesetzen, die die Ausübung dieses Rechtes regeln. Damit haben wir die Garantie, dass das verfassungsmässige Recht auf Familie nur im Rahmen des geltenden Ehe- und Familienrechtes gilt. Es ist insofern offen, als man es ändern kann, aber es sagt andererseits ganz klar, in welchem Rahmen dieses Recht auf Familie gilt.

Das wollte ich noch zuhanden der Materialien festgehalten haben.

Zu Artikel 22 («Eigentumsgarantie») kann ich mich nach dieser ausführlichen Debatte kurz fassen. Die ausführliche Diskussion hat klar gezeigt, dass wir uns total übernehmen würden, wenn wir dieses heikle, politisch sehr sensible Gebiet der Eigentumsgarantie im Rahmen der Nachführung der Verfassung gleichsam im Vorbeigehen materiell irgendwie ändern würden. Es bleibt uns vernünftigerweise gar nichts anderes, als eine Nachführung im strengen Sinn zu machen. Das hat auch der Ständerat einstimmig beschlossen. Alle anderen Fragen müssen auf den normalen politischen Prozess, d. h. auf die Gesetzgebung, verwiesen werden.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, dem Entwurf des Bundesrates, der die einstimmige Unterstützung des Ständerates gefunden hat, zuzustimmen und den Antrag Dettling abzulehnen.

*Namentliche Eventualabstimmung  
Vote préliminaire, nominatif  
(Ref.: 2323)*

*Für den Antrag Dettling stimmen:  
Votent pour la proposition Dettling:*

Antille, Aregger, Baader, Baumberger, Bezzola, Bonny, Bosshard, Christen, Comby, David, Dormann, Dupraz, Durrer, Eberhard, Engelberger, Engler, Fischer-Seengen, Fritschi, Gonseth, Guisan, Gysin Hans Rudolf, Heberlein, Hegetschweiler, Heim, Hess Peter, Hochreutener, Imhof,

Keller Rudolf, Kühne, Langenberger, Loretan Otto, Lötscher, Maitre, Nabholz, Pelli, Philipona, Raggenbass, Randegger, Ruckstuhl, Stamm Luzi, Suter, Tschuppert, Vallender, Vogel, Widmer, Widrig, Wittenwiler (47)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité:*

Banga, Baumann Alexander, Binder, Blaser, Brunner Toni, Dettling, Eggly, Eymann, Fehr Hans, Fischer-Hägglingsen, Föhn, Freund, Friderici, Gadiant, Genner, Gros Jean-Michel, Gusset, Hasler Ernst, Hess Otto, Jutzet, Leuba, Marti Werner, Moser, Oehrl, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Steinemann, Steiner, Stucky, Vetterli, Waber, Weyeneth (39)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Aeppli, Aguet, Alder, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäuml, Béguelin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, de Dardel, Deiss, Ducrot, Epiney, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Goll, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Keller Christine, Lachat, Lauper, Leemann, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Schmid Odilo, Semadeni, Simon, Spielmann, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Tschäppät, Vollmer, von Allmen, von Felten, Zbinden, Zwygart (63)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Bangerter, Bircher, Blocher, Borer, Bortoluzzi, Bühler, Caccia, Cavadini Adriano, Chiffelle, Columberg, Debons, Dreher, Dünki, Egerszegi, Ehrler, Fehr Lisbeth, Frey Claude, Frey Walter, Giezendanner, Grossenbacher, Jeanprêtre, Kofmel, Kunz, Leu, Loeb, Maspoli, Maurer, Mühlemann, Müller Erich, Pidoux, Pini, Ratti, Rechsteiner Paul, Ruf, Ruffy, Rychen, Sandoz Marcel, Stamm Judith, Steffen, Steinegger, Theiler, Thür, Tschopp, Vermot, Weber Agnes, Weigelt, Wiederkehr, Wyss, Zapfl, Ziegler (50)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenberger (1)

*Definitive, namentliche Abstimmung*

*Vote définitif, nominatif*

(Ref.: 2324)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Antille, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäuml, Béguelin, Berberat, Blaser, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Comby, David, de Dardel, Debons, Deiss, Dormann, Ducrot, Dupraz, Durrer, Eggly, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Friderici, Gadiant, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Heim, Herczog, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Keller Rudolf, Kühne, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Leuba, Loretan Otto, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Pelli, Philipona, Raggenbass, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Sandoz Suzette, Scheurer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Semadeni, Simon, Spielmann, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Tschopp, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden, Zwygart (107)

*Für den Antrag Dettling stimmen:*

*Votent pour la proposition Dettling:*

Aregger, Baader, Baumann Alexander, Baumberger, Bezola, Binder, Bonny, Bosshard, Brunner Toni, Christen, Dett-

ling, Eberhard, Egerszegi, Engelberger, Fehr Hans, Fischer-Hägglingsen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Fritschi, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Kofmel, Moser, Oehrl, Randegger, Schenk, Scherrer Jürg, Schlüer, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner, Stucky, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Waber, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler (50)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Bangerter, Bircher, Blocher, Borer, Bortoluzzi, Bühler, Caccia, Cavadini Adriano, Chiffelle, Columberg, Dreher, Dünki, Ehrler, Fehr Lisbeth, Frey Claude, Frey Walter, Giezendanner, Jeanprêtre, Kunz, Leu, Loeb, Maspoli, Maurer, Mühlemann, Müller Erich, Pidoux, Pini, Ratti, Rechsteiner Paul, Ruf, Ruffy, Rychen, Sandoz Marcel, Stamm Judith, Steinegger, Theiler, Vermot, Weigelt, Wiederkehr, Wyss, Zapfl, Ziegler (42)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenberger (1)

#### **Art. 24 Abs. 3, 4**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit I*

(Jutzet, Borel, Carobbio, Gross Andreas, Gross Jost, Gysin Remo, Hubmann, Maury Pasquier, Lachat, Ostermann, Stump, Vollmer, Zbinden)

*Abs. 3*

Festhalten

*Minderheit II*

(Fischer-Hägglingsen, Borer, Dettling, Fehr Hans, Föhn, Schlüer, Seiler Hanspeter, Stamm Luzi)

Streichen

*Antrag Fritschi*

*Abs. 3*

.... wenn sie Arbeitsbeziehungen betreffen, verhältnismässig und von Arbeitgebern oder Arbeitnehmerorganisationen getragen sind und keine Verpflichtungen entgegenstehen ....

*Antrag Loretan Otto*

*Abs. 3*

.... Arbeitsbeziehungen betreffen und keine Verpflichtungen ....

*Antrag Rennwald*

*Abs. 3*

Das Recht auf Streik ist gewährleistet; das Gesetz bestimmt diejenigen öffentlichen Dienste, in denen das Streikrecht geregelt werden kann.

*Abs. 4*

Streichen

#### **Art. 24 al. 3, 4**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité I*

(Jutzet, Borel, Carobbio, Gross Andreas, Gross Jost, Gysin Remo, Hubmann, Maury Pasquier, Lachat, Ostermann, Stump, Vollmer, Zbinden)

*Al. 3*

Maintenir

*Minorité II*

(Fischer-Hägglingsen, Borer, Dettling, Fehr Hans, Föhn, Schlüer, Seiler Hanspeter, Stamm Luzi)

Biffer

*Proposition Fritschi**Al. 3*

.... sont adaptés aux circonstances, sont portés par les employeurs ou par les organisations de travailleurs et sont conformes ....

*Proposition Loretan Otto**Al. 3*

.... aux relations de travail et sont conformes aux obligations ....

*Proposition Rennwald**Al. 3*

Le droit de grève est garanti; la loi détermine les services publics où il peut être réglementé.

*Al. 4*

Biffer

**Jutzet** Erwin (S, FR): Herr Bundesrat Koller hat im Ständerat gesagt, die Bestimmung über das Streikrecht werde zum Schicksalsartikel dieser Verfassungsrevision hochstilisiert. Für uns Sozialdemokraten und Gewerkschafter ist das Streikrecht effektiv ein Herzstück dieser Verfassungsrevision und hat grossen Symbolcharakter.

Ich erinnere daran, dass die bundesrätliche Fassung bereits ein Kompromiss gegenüber der ursprünglich in die Vernehmlassung geschickten Fassung ist. Es wurden entgegen anderen Grundrechten verschiedene Leitplanken und Bedingungen aufgenommen. In der ersten Lesung haben Kollege Paul Rechsteiner und ich Anträge eingereicht, die den Grundrechtscharakter ohne diese Schranken oder Einschränkungen hervorheben wollten. Diese Anträge wurden abgelehnt. Die SP-Fraktion hat einen Schritt gemacht und ist bereit, mit der bundesrätlichen Version zu leben.

Im Ständerat ist diese Bestimmung nun aber in Schiefelage geraten. Statt ein Recht auf Streik – «das Recht auf Streik ist gewährleistet» – soll es nun bloss noch «Streik ist zulässig» heissen. Damit soll wohl dem Streik der Grundrechtscharakter entzogen werden.

Das stimmt allerdings nur beim Hinsehen auf den ersten Blick. Natürlich ist die Formulierung des Ständerates unschön. Es ist nicht die gleich klare Formulierung wie bei den anderen Grundrechten, wo es heisst, dieses oder jenes Recht sei gewährleistet. Unschön ist die Formulierung auch von der Symbolik her: Man sagt «O.K., Streikrecht ja, aber nicht zu gross schreiben, nicht zu laut sagen, es ein bisschen verklausuliert sagen.» Es ist wie gesagt unschön, aber rechtlich gesehen nicht relevant, weil das Streikrecht tatsächlich in das Grundrecht der Koalitionsfreiheit eingebettet ist. Damit bekommt die Ausübung des Streikrechtes Grundrechtscharakter.

Wir könnten à la bonheur mit der ständerätlichen Fassung leben, aber wir halten am Minderheitsantrag fest, namentlich wegen der Symbolik, weil in Absatz 3 gemäss der bundesrätlichen Fassung und nach unserer ersten Lesung das Streikrecht klar als Grundrecht deklamiert ist und nicht erst aufgrund eines juristischen Dreisatzes abgeleitet werden muss.

Ich habe gesagt, im Ständerat sei der Artikel in Schiefelage geraten, und dies wegen eines kleinen, aber wichtigen Wortes, des Wortes «verhältnismässig». Damit wird die ständerätliche Fassung für uns inakzeptabel. Das Wort «verhältnismässig» bzw. der Begriff der Verhältnismässigkeit ergibt sich bereits aus der allgemeinen Einschränkung der Ausübung von Grundrechten gemäss Artikel 32. Zudem sieht Artikel 24 Absatz 2 bereits vor, dass der Streik nur als letztes Mittel, als *ultima ratio*, eingesetzt werden darf.

Mit der Einfügung des Wortes «verhältnismässig» sollen die Hürden für das Streikrecht höher gesetzt werden, und zwar so hoch, dass wir sie nicht mehr akzeptieren können. Der Begriff «verhältnismässig» ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Er gibt dem Richter einen grossen Ermessensspielraum. Damit setzen wir dieses Grundrecht dem Richterrecht aus. Die Richter werden bestimmen, ob ein Streik wirklich notwendig war, ob es sich lohnte, wegen zwei bis drei Entlassungen

oder einer kleinen Lohnkürzung zu streiken. Eine solche Einschränkung eines Grundrechtes ist nicht akzeptabel.

Ich bitte Sie deshalb, die Minderheit I zu unterstützen. Ich signalisiere aber, dass ich allenfalls auch mit dem Vorschlag von Kollege Loretan Otto leben kann, der das Wort «verhältnismässig» streichen will.

**Fischer-Hägglings** Theo (V, AG): Wir haben in der ersten Beratung das Streikrecht als Grundrecht in der Verfassung verankert, und dies, obwohl sämtliche bürgerliche Parteien in der Vernehmlassung die Aufnahme des Streikrechtes in die Verfassung abgelehnt hatten.

Es ist erstaunlich, dass sich sehr viele bürgerliche Parlamentarier bei diesen sehr wichtigen wirtschafts- und ordnungspolitischen Fragen nicht an die Aussage ihrer eigenen Partei gehalten haben. Erstaunlich ist die Verankerung auch deshalb, weil die Aufnahme dieses neuen Grundrechtes den Rahmen der Nachführung der Verfassung sprengt. Zwar wird jetzt der Titel der Vorlage geändert, indem man nicht mehr von Nachführung spricht, aber gleichwohl ist es das Ziel der Kommission und des Bundesrates, keine umstrittenen Neuerungen aufzunehmen. Zulässig seien höchstens konsensfähige Neuerungen, wurde in der Kommission gesagt.

Das Streikrecht darf wohl kaum als konsensfähige Neuerung angesehen werden – ganz im Gegenteil. Die bisherigen Debatten im Stände- und im Nationalrat haben ergeben, dass es sich beim Streikrecht weder um ein geschriebenes noch um ein «ungeschriebenes» Verfassungsrecht handelt; es kann höchstens als Bestandteil der Rechtsordnung angesprochen werden. Das Bundesgericht hat bis heute die Frage offengelassen, ob in der Schweiz das Streikrecht als Grundrecht zu betrachten sei. Auch aus den von der Schweiz abgeschlossenen Konventionen kann kein Grundrecht abgeleitet werden.

Das Streikrecht ist in weiten Kreisen der Bevölkerung umstritten. Auch daran sollten wir bei unseren Beschlüssen denken. Der Streik passt nicht zu der in unserem Land entwickelten Kultur der Konfliktlösung.

Auch ohne Verankerung des Streikrechtes in der Verfassung ist der Streik zulässig. Er soll quasi das letzte Mittel während eines Ausnahmezustandes sein. Darum darf er nicht auf die Verfassungsstufe gehoben werden.

Dass in der Schweiz so wenig gestreikt wird, ist nicht nur auf die gute Sozialpartnerschaft zurückzuführen, sondern hat auch damit zu tun, dass der Streik weder auf Verfassungsnor noch auf Gesetzesstufe geregelt ist. Weil er nicht geregelt ist, wird er auch nicht in gleichem Ausmass wie im Ausland als Kampfmittel betrachtet.

Eine Verankerung würde unzweideutig dazu führen, dass man in Zukunft bei Arbeitskonflikten vermehrt mit Streikaktionen drohen oder auch einen Streik ausrufen würde. Ein klarer Entscheid des Verfassungsgebers gegen ein verfassungsrechtlich geschütztes Grundrecht hätte rechtliche Signalwirkung. Eine kontroverse Rechtsfrage würde geklärt. Der Verfassungsgeber billigt mit der bewussten Nichtaufnahme in die Verfassung dem Streikrecht keinen Grundrechtscharakter zu. Auch die Gerichte müssten sich dann in der Rechtsprechung danach richten.

Von der Mehrheit der Kommission wird die Fassung des Ständerates übernommen. Dieser Vorschlag ist besser als die von unserem Rat beschlossene Bestimmung; sie gibt die bundesgerichtliche Rechtsprechung wieder. Der Mangel dieses Vorschlages ist aber, dass er die entscheidende Frage – ob das Streikrecht ein Grundrecht sei – letztlich offenlässt. Dies würde dazu führen, dass das Bundesgericht in der Weiterentwicklung seiner Praxis das Streikrecht früher oder später zum Grundrecht erklären würde. Auch die Ausführungen von Herrn Jutzet zeigen in diese Richtung, wenn er sagt, es sei letztlich irrelevant, ob die Umschreibung Recht auf Streik in der Bestimmung enthalten sei oder nicht, es könne auch so als Grundrecht ausgelegt werden.

Die SVP-Fraktion misst diesem Artikel grosse Bedeutung zu. Sollte die von unserem Rat beschlossene Fassung stehenbleiben, könnte dies für die Partei ein Grund sein, die ganze Verfassung abzulehnen. Eine Vorlage mit Streikrecht wird es

in der Volksabstimmung ausserordentlich schwer haben. Das sollten wir uns vielleicht auch einmal überlegen. Darum bitte ich Sie, der Minderheit II zuzustimmen.

**Fritschi Oscar (R, ZH):** Die Festschreibung des Streikrechtes ist zweifellos ein neuralgischer Punkt im Rahmen der Nachführung der Verfassung, der geeignet sein könnte, das Schicksal der Gesamtvorlage mitzubeeinflussen. Um das gleich offen auf den Tisch zu legen: Mein Antrag formuliert die Position, bis zu welcher die Arbeitgeber, die sich zu Beginn gegen jede Einfügung eines Streikrechtes ausgesprochen haben, maximal zu gehen bereit sind.

Weil er «arbeitgeberkompatibel» wäre, unterbreite ich Ihnen allerdings noch keineswegs einen extremen, sondern einen ausgesprochen vermittelnden Antrag. Wie Sie sehen, habe ich beispielsweise den Streichungsantrag der Minderheit II nicht mitunterschieden, weil mir durchaus klar ist, dass es auch für die Arbeitnehmerorganisationen in dieser Frage einen Punkt gibt, den sie nicht werden überschreiten wollen. Umgekehrt habe ich im Rahmen dieser Streikrechtsdiskussion viel Verständnis für die Zielsetzung, es gelte bei dieser Gratwanderung im Formulieren zu verhindern, dass der Standortvorteil der Schweiz als Land des Arbeitsfriedens leide. Bei Annahme der nationalrätlichen Fassung wäre das ohne Zweifel der Fall. Ausländische Konkurrenten könnten mit dem Argument abwerben, die Schweiz sehe neuerdings die Einführung eines Streikgesetzes vor, was Deutschland beispielsweise nicht kennt. Summa summarum bedeutet das für mich, dass bei der erstmaligen Formulierung des Streikrechtes die Tugenden der Nachführung besonders zum Spielen kommen müssen, d. h., der Verfassungstext muss die geltende Rechtslage möglichst präzise umschreiben und darf nicht über diese Rechtslage hinausgehen.

Die Fassung des Ständerates bedeutet in dieser Perspektive einen deutlichen Fortschritt. Die Rechtslehre in der Schweiz formuliert nämlich sehr einhellig vier Voraussetzungen für die Gültigkeit eines Streiks, und die ständerätliche Fassung nennt drei davon:

1. der Streik muss Arbeitsbeziehungen betreffen, also nicht irgendeinen politischen Zwist;
2. der Streik muss verhältnismässig sein;
3. dem Streik darf kein Gesamtarbeitsvertrag entgegenstehen, der beispielsweise vorgängig Schlichtungsverhandlungen vorschreibt.

Die vierte Voraussetzung, die in der ständerätlichen Fassung nicht vorhanden ist, wird nun in meinem Antrag nachgeliefert. Sie scheint mir ebenfalls wichtig zu sein: Arbeitskämpfe müssen von Organisationen getragen werden, welche die Macht und Kompetenz haben, Streiks durch den Abschluss entsprechender Verträge auch wieder zu beenden, also von Arbeitgebern – weil ja jeder Betrieb selber einen Gesamtarbeitsvertrag abschliessen kann – bzw. von Arbeitnehmerorganisationen. Zweck dieser vierten Voraussetzung ist es, wilde Streiks zu verhindern. Es sollen beispielsweise nicht drei mit ihrem Lohn unzufriedene Informatiker ein Unternehmen lahmlegen können, obwohl sich die Sozialpartner über einen neuen Gesamtarbeitsvertrag geeinigt haben.

Ich habe einleitend davon gesprochen: Der Streikartikel könnte zum Schicksalsartikel werden. Entsprechend schwirren unterschwellig Drohungen durch die Luft. Ich operiere nicht mit solchen Drohungen und kolportiere sie auch nicht, aber ich erinnere Sie daran, dass die SP bereits nach der ersten Lesung per Fraktionserklärung der Vorlage ihre Unterstützung verweigert hat, also noch mit der ihr genehmeren Fassung des Streikrechtes. Darum, glaube ich, muss man schon bedenken, wer am Schluss eigentlich diese Gesamtvorlage, die Vorlage A, noch tragen soll.

Wenn es darum geht, dass noch weitere Kompromissmöglichkeiten evaluiert werden sollen – darum geht es mir selber wirklich –, dann läuft das allenfalls über den Antrag, den Herr Jutzet gewissermassen als seine zweite Priorität dargestellt hat, nämlich eine Kombination des Antrages Loretan Otto und meines Antrages, d. h., wenn die Verhinderung wilder Streiks zusätzlich ihre Festschreibung findet, dafür aber das Wort «verhältnismässig» gestrichen wird. Das könnte aller-

dings nur unter der Bedingung erfolgen – und sie müsste deutlicher ausgesprochen werden, als das von Herrn Jutzet getan worden ist –, dass dabei zuhanden der Materialien festgestellt wird, das Wort «verhältnismässig» werde nur deshalb gestrichen, weil es ohnehin ein allgemeines Rechtsprinzip sei.

Wenn aber eine solche Kompromissmöglichkeit weiter evaluiert werden sollte, dann wäre es nicht ungeschickt, eine Differenz zur Fassung des Ständerates zu beschliessen. Auch deshalb bitte ich die bürgerliche Seite, dass sie meinem Antrag möglichst vollzählig zustimmt.

**Loretan Otto (C, VS):** Ich spreche zu Artikel 24 Absatz 3, zum Streikrecht, und beantrage Ihnen, das Wort «verhältnismässig» aus der Fassung des Ständerates zu streichen. Dies mit folgender Begründung:

1. Das Streikrecht ist nach der Rechtsprechung und Rechtslehre unbestrittenermassen ein Teil der schweizerischen Rechtsordnung. Als Ausfluss des Koalitionsrechtes ist es wohl auch ein Grundrecht, welches allerdings vom Bundesgericht bis heute nicht derart explizit bestätigt wurde. Der Verfassungsentwurf sieht dieses Streikrecht im Grundrechtskatalog vor; sowohl der Nationalrat als auch der Ständerat haben unterschiedliche Fassungen des Streikrechtes beschlossen.

2. Der Streik hat immer Ausnahmecharakter. Der Streik ist die Ultima ratio und darf als Mittel nur angewendet werden, wenn die vom Bundesgericht in mehreren Entscheiden genannten und hier bereits dargelegten Kriterien erfüllt sind:

- der Streik muss Arbeitsbeziehungen betreffen;
- wilde Streiks sind verboten;
- die Streiks müssen von den Arbeitsorganisationen vorgängig oder allenfalls spätestens nachträglich genehmigt werden;
- der Streik darf keine Pflicht, welche den Arbeitsfrieden verletzt oder Schlichtungsverhandlungen verhindert, zum Gegenstand haben;
- der Streik muss verhältnismässig sein.

3. Die Verhältnismässigkeit ist in Artikel 24 Absatz 2 geregelt. Wir können deshalb das Wort «verhältnismässig» streichen, wenn wir davon ausgehen, dass Artikel 24 Absatz 2 festlegt, dass Streitigkeiten nach Möglichkeit durch Verhandlung oder Vermittlung beizulegen sind. Es braucht demzufolge auch im Zusammenhang mit den Seiten 177ff. der Botschaft keine ausdrückliche Erwähnung dieses Verhältnismässigkeitsprinzips in Artikel 24 Absatz 3.

4. Es ist eigentlich kein Artikel im Grundrechtskatalog, der auf diese Verhältnismässigkeit hinweist oder daran gebunden ist. Die Verhältnismässigkeit ist eine Maxime staatlichen Handelns und ist in Artikel 4 Absatz 2 und in Artikel 32 des Entwurfes der Bundesverfassung festgelegt.

5. Die ausdrückliche Erwähnung des Verhältnismässigkeitsprinzips könnte in der praktischen Rechtsanwendung zu erheblichen Schwierigkeiten führen, wie ein Fall des Obergerichtes Zürich gezeigt hat, wo nachträglich ein Streik als illegal bezeichnet worden ist.

6. Man sollte das Wort «Schicksalsartikel» nicht überstrapazieren.

Ich denke aber, dass der Artikel in der Fassung des Ständerates in Berücksichtigung meines Antrages mehrheitsfähig sein kann, weil er einerseits die Fassung des Bundesrates relativiert, der im Gegensatz zur Fassung des Ständerates, welcher nur von Zulässigkeit des Streiks und der Aussperrung spricht, von Recht auf Streik und Recht auf Aussperrung spricht, und weil er andererseits die Verhältnismässigkeit zumindest inhaltlich beibehält, nachdem sie in Artikel 24 Absatz 2 enthalten ist.

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen. Ich denke, dass die Version des Streikrechtes mit dieser Fassung sowohl von der sozialdemokratischen Fraktion als auch von vielen Bürgerlichen getragen werden kann.

**Rennwald Jean-Claude (S, JU):** Les divergences que nous examinons à l'article 24 sont un excellent révélateur de l'exercice que nous menons depuis des mois. Comme

d'autres divergences, celles-ci posent une question fondamentale: voulons-nous mettre sur pied une vraie réforme de la constitution, susceptible de répondre aux aspirations des citoyens de ce pays, ou voulons-nous nous contenter d'une réforme d'opérette qui n'intéresse pratiquement personne, sauf quelques juristes désœuvrés? A l'article 24, pratiquement toutes les propositions qui se distinguent de la mienne relèvent précisément de la réforme d'opérette, même si c'est à des degrés divers.

Sur le fond, j'aimerais rappeler un certain nombre de vérités et de principes. Le droit de grève, bien sûr, doit être inscrit dans la Constitution fédérale, notamment parce que le récent jugement du Tribunal cantonal de Zurich, qui conteste l'existence du droit de grève en Suisse, montre que ce droit paraît toujours être une question d'interprétation. Or, cette insécurité doit disparaître, car le droit de grève constitue un droit fondamental, l'ultime instrument au service des travailleurs lorsque tous les autres moyens de résoudre un conflit ont été épuisés.

Toutes les autres propositions subordonnent l'exercice du droit de grève au respect d'un certain nombre de conditions, dont la plupart sont, pour moi, inacceptables. Je passe rapidement sur la question du lock-out, où l'on voudrait nous faire croire que les employeurs et les travailleurs seraient ainsi placés sur un pied d'égalité. Or, rien n'est plus faux! Car, dans ce pays, le patronat occupe déjà une position de surdomination, ce qui provient en particulier du fait que plus de la moitié des salariés du secteur privé ne sont pas au bénéfice d'une convention collective de travail. J'observe d'ailleurs que la grande majorité des autres pays européens connaissent un taux de conventionnalisation bien plus important que le nôtre. Très discutables me paraissent aussi être le fait que l'exercice du droit de grève serait limité aux relations de travail ou l'idée qu'il devrait être adapté aux circonstances. Car qui définira où commencent et où finissent les relations de travail? Qui dira que telle grève est adaptée aux circonstances et que telle autre ne le serait pas? En fait, ces exigences et ces restrictions relèvent du flou artistique le plus total, et ce flou ne peut être que préjudiciable aux salariés.

J'en viens maintenant à la paix du travail, pour rappeler que cette paix du travail n'est pas tombée du ciel, mais qu'elle découle historiquement d'une lutte menée par les travailleurs. En effet, en mars 1937, une grève éclata à Bienne dans l'horlogerie, à la suite d'un litige concernant les salaires et les vacances. Les employeurs y ripostèrent par un lock-out qui s'étendit jusqu'à La Chaux-de-Fonds. L'autorité fédérale suggéra alors aux parties de constituer elles-mêmes un tribunal arbitral. Un accord fut finalement conclu en mai 1937, accord dans lequel les employeurs se déclaraient prêts à compenser le renchérissement et à réintroduire le régime des vacances consenti en 1929.

C'est de cet accord horloger, suivi quelques mois plus tard d'un accord dans les machines, que date la paix du travail. Je n'ai pas fait ce rappel pour jouer les professeurs d'histoire, mais simplement pour expliquer que la paix du travail est fondamentalement un échange. Les travailleurs et leurs organisations prennent l'engagement de ne pas recourir à des mesures de lutte. En échange, les employeurs accordent un certain nombre d'améliorations aux salariés. Le professeur Gabriel Aubert va jusqu'à dire qu'en Suisse, l'obligation de paix du travail constitue une contrepartie d'un marché. Dès lors, si certains d'entre vous ne veulent pas introduire le droit de grève dans la constitution, ou le limiter de façon draconienne, je dois en déduire que vous ne voulez plus jouer le jeu de ce marché, ou plus simplement que vous ne voulez plus améliorer la condition des travailleurs.

En comparaison internationale, la Suisse est le pays où l'arme de la grève est la moins utilisée. Cela ne changera pas fondamentalement si vous acceptez ma proposition. J'en veux pour preuve que mon texte reprend la disposition sur le droit de grève qui figure dans la Constitution jurassienne. Comme nous sommes là dans le droit cantonal, cet article ne s'applique qu'aux fonctionnaires. Le 1er janvier prochain, il y aura vingt ans que la Constitution jurassienne est entrée en vigueur. Eh bien, en l'espace de vingt ans, il n'y a eu qu'un

seul arrêt de travail dans la fonction publique jurassienne, arrêt de travail qui n'a même pas duré une demi-journée. J'ose espérer que ce ne sont pas de telles perspectives qui vous font peur. Dans l'hypothèse inverse, il faudrait en déduire que ce Parlement n'est vraiment pas très courageux.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*



## Vierte Sitzung – Quatrième séance

Mittwoch, 23. September 1998

Mercredi 23 septembre 1998

15.00 h

Vorsitz – Présidence:

Leuenberger Ernst (S, SO)/Heberlein Trix (R, ZH)

96.091

### Bundesverfassung.

### Reform

### Constitution fédérale.

### Réforme

Fortsetzung – Suite

A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)

A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)

Art. 24 Abs. 3, 4 (Fortsetzung) – Art. 24 al. 3, 4 (suite)

**Thanei Anita** (S, ZH): Eigentlich ist es ein Trauerspiel, dass wir über Selbstverständliches, über ein Mindestmass an sozialer Gerechtigkeit, so lange diskutieren müssen. Das Streikrecht gehört in die Verfassung, und zwar als Grundrecht ausgestaltet und ohne Einschränkungen, wie die übrigen Grundrechte.

Ich erinnere an die Artikel 22 und 23, wo festgehalten wird: «Das Eigentum ist gewährleistet» und «Die Wirtschaftsfreiheit ist gewährleistet». Konsequenter wäre somit folgendes: «Das Streikrecht ist gewährleistet». Das ist nach wie vor das, was die SP-Fraktion will. Aus Artikel 24 Absatz 2 geht bereits hervor, dass der Streik das letzte Mittel in einem Arbeitskampf sein soll.

Herrn Fischer – er ist zwar nicht hier –, möchte ich noch einmal daran erinnern, dass es in der heutigen Lehre praktisch unbestritten ist, dass es sich beim Streikrecht um ein ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht handelt.

Halten wir uns doch nochmals die heutige Situation vor Augen: Es besteht klarerweise ein Ungleichgewicht der Kräfte zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft. Auf der einen Seite haben wir die wirtschaftliche Macht sowie die Möglichkeit, Arbeitnehmende mit Kündigungen, Nichtbeförderungen und Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen zu sanktionieren.

Auf der anderen Seite herrscht in weiten Kreisen Angst vor dem Verlust der Arbeitsplätze, vor der Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und letztlich ein Ohnmachtsgefühl. Das Streikrecht ist in dieser Situation ein notwendiges Gegenstück zu dieser wirtschaftlichen, zu dieser rechtlichen und faktischen Macht. Ich habe Mühe mit allen vorgeschlagenen, mutlosen Minivarianten.

1. Die Aussperrung gehört nicht auf die gleiche Stufe wie der Streik, da der Streik das vorher erwähnte Ungleichgewicht beseitigen soll.

2. Die Beschränkung auf Arbeitsbeziehungen schliesst die politischen Streiks aus, was auch – besonders in der heutigen Zeit – nicht wünschenswert ist.

3. Der Ständerat möchte in die Verfassung aufnehmen, dass Streiks nur zulässig sind, wenn sie verhältnismässig sind.

Diesbezüglich kann ich auf die überzeugende Begründung von Herrn Loretan Otto verweisen, dass dieses Wörtchen «verhältnismässig» nicht so in die Verfassung gehört.

Ich beantrage Ihnen deshalb im Namen der SP-Fraktion, den Antrag Rennwald zu unterstützen; als Kompromiss käme – wie das Herr Jutzet bereits gesagt hat – der Minderheitsantrag Jutzet, d. h. der Entwurf des Bundesrates, in Frage, und als Quadratkompromiss die letzte Variante, der Antrag Loretan Otto.

In Zeiten wachsender Armut und einer Verschärfung der ungerechten Einkommens- und Vermögensverteilung ist die Aufnahme des Streikrechts ein wichtiges politisches Zeichen. Es sollen nicht nur das Eigentum und die Wirtschaftsfreiheit in unserer Verfassung garantiert sein, sondern auch ein Gegenstück dazu. Naiv ist meiner Ansicht nach die Meinung, mit der Aufnahme des Streikrechts in die Verfassung werde in der Schweiz geradezu eine Streikwelle ausgelöst. Wir werden in diesem Saal am praktisch nicht vorhandenen Streikwillen in der Schweiz nichts ändern. Es ist lediglich ein politisches Zeichen.

Streiks können nicht verhindert werden, indem man in Artikel 24 die Absätze 3 und 4 streicht, sondern Streiks kann man mit fairen Arbeitsbedingungen und verantwortungsbewusst geführten Gesamtarbeitsvertrags-Verhandlungen verhindern. Dabei sollen die Arbeitnehmenden nicht nur das Unternehmerrisiko mittragen, sondern auch am Produktivitätsfortschritt beteiligt sein.

**Müller Erich** (R, ZH): Der Umstand, dass in der jetzigen Bundesverfassung kein Streikrecht besteht, ist für die Exportindustrie bei den schwierigen Offertverhandlungen für Aufträge mit langen, oft Jahre dauernden Lieferzeiten zweifellos ein Vorteil. Dies unterstreicht die Liefertreue, die Zuverlässigkeit und stärkt das Vertrauen in die Schweizer Exportindustrie. Wenn das Streikrecht in der Bundesverfassung ausdrücklich gewährleistet wird, geben wir diesen Vorteil preis. Das ist schade, aber nicht echt gefährdend.

Ich habe darum dafür Verständnis, dass der Streik als letzter Ausweg bei fehlender Einigung der Sozialpartner ermöglicht wird. Das heisst, der Streik soll der Ausnahmefall sein und erst nach dem Scheitern von ernsthaften Einigungsbemühungen ermöglicht werden.

Ich kann darum dem Streikrecht zustimmen, aber nur dann, wenn sichergestellt ist, dass der unverhältnismässige Streik nicht zulässig ist; wenn sichergestellt ist, dass der Streik nicht gegen eine gesamtarbeitsvertragliche Friedenspflicht verstösst; wenn sichergestellt ist, dass es nicht um politische Streiks und wilde Streiks geht, sondern dass diese ausgeschlossen sind. Diese Postulate sind durch die Fassung des Ständerates in Artikel 24 Absatz 3 gewährleistet, leider mit Ausnahme der Verhinderung von wilden Streiks.

Der Antrag Fritschi, der verlangt, dass ein Streik von Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen getragen sein muss, schliesst diese Lücke. Damit ist sichergestellt, dass nicht kleine Gruppen Streiks führen, die durch emotionale, momentane Empfindungen verursacht sind und nicht auf die Erreichung des gemeinsamen Zieles, nämlich des Arbeitsfriedens, ausgerichtet sind.

Diese wilden Streiks stiften Unfrieden, nicht nur zwischen den Sozialpartnern, sondern oft auch unter der Belegschaft, also auch unter den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Diese wilden Streiks können einen Betrieb lahmlegen, nur weil 2 oder 3 Prozent der Belegschaft ihre Unzufriedenheit demonstrieren wollen. Diese wilden Streiks tragen zur Erreichung von sozialpartnerschaftlichen Lösungen nicht nur nichts bei, sondern sie verhindern solche Lösungen. Nur wenn Arbeitnehmerorganisationen hinter einem Streik stehen und die Verantwortung dafür übernehmen, können diese Streiks als Ultima ratio zum gemeinsamen Ziel der Erhaltung des Arbeitsfriedens beitragen.

Ich bitte Sie darum, dem Antrag Fritschi, der auch von der Mehrheit der FDP-Fraktion unterstützt wird, zuzustimmen. Er stärkt unser sozialpartnerschaftliches Denken und Handeln.

**Schlüer Ulrich (V, ZH):** Ich beantrage Ihnen im Namen der SVP-Fraktion, den Antrag der Minderheit II (Fischer-Hägglin-gen) – und nur diesen Antrag! – zu unterstützen. Es geht beim Streikrecht um eine prinzipielle Frage: Es gibt nicht ein bisschen Streik, ein bisschen weniger Streik, ein bisschen lauwarmen Streik oder ein bisschen halbbatzen Streik. Es gibt ein Streikrecht als Verfassungsziel, oder es gibt die Überzeugung, dass das Streikrecht nicht als Ziel in die Verfassung aufgenommen werden darf.

Herr Müller, Sie haben jetzt gerade eine ausserordentlich überzeugende Lagebeurteilung abgegeben: Es ist für die Exportwirtschaft von entscheidender Bedeutung, es ist für den Standortvorteil Schweiz von entscheidender Bedeutung, dass darauf hingewiesen werden kann, dass wir kein Streikrecht haben, dass in diesem Land die Kräfte dafür eingesetzt werden, konstruktive Lösungen zu finden, gemeinsam zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern gute Verhältnisse zu schaffen.

Wir können darauf verweisen: Diesem Bemühen verdankt dieses Land die Tatsache, dass es das weltweit höchste Lohnniveau hat; diesem Bemühen verdankt es diesen entscheidenden Vorteil auch für die Arbeitnehmer. Und jetzt sollen wir schwenken und sagen: Wir sind trotzdem dafür, wir sind ein bisschen dafür, aber veranstaltet dann bitte keine wilden Streiks!

Stehen wir doch einmal zu unseren Überzeugungen! Es ist eine Kampfansage, die hier von der linken Seite vorgetragen wird. Nehmen wir sie an – nehmen wir sie an, und sagen wir, das Volk solle darüber entscheiden. Wenn die Linke diese Streikrechtsfrage zur Schicksalsfrage für die ganze Verfassung erklärt, dann sagen wir: Wir nehmen die Herausforderung an; das Volk soll darüber entscheiden. Wir werden zu diesem Streikrecht ganz klar nein sagen und dem Volk die Empfehlung abgeben, die Verfassung abzulehnen. Nehmen wir diese Kampfansage an, führen wir diesen Kampf durch! Wir werden auf der Siegerseite sein; davon bin ich völlig überzeugt.

Es weiss jedermann in diesem Saal, auch wenn das Streikrecht nicht in der Verfassung verankert ist: Es ist nicht strafbar, zu streiken. Wir haben auch andere Massnahmen, die an sich gestattet sind, z. B. den Boykott irgendeiner Kette von Verkaufsgeschäften. Eine derartige Kampfmassnahme von Konsumenten ist nicht verboten. Aber sollen wir sie deswegen in die Verfassung aufnehmen und sagen, es sei unsere Überzeugung, dass solches Recht auf Boykott ein tragender Grundpfeiler unseres Staates sei? Stehen wir doch einmal zu dem, was diesen Staat geschaffen hat und was das Fundament dieses Staates ist! Das ist ein Appell insbesondere an jene Parteien, die sich in Wahlen jeweils das Etikett «bürgerlich» umhängen.

Ich möchte etwas weiteres festhalten: Das Streikrecht ist eine Neuerung und kann beim besten Willen nicht als Nachführung der geltenden Verfassung bezeichnet werden. Nun haben wir die Interpretation gehört, dass konsensfähige Neuerungen auch als Nachführung gelten. Ich möchte hier im Namen der SVP-Fraktion in aller Klarheit festhalten: Wir tragen diesen Konsens nicht mit. Die Fiktion, es handle sich hier um eine konsensfähige Neuerung, kann in bezug auf das Streikrecht nicht aufrechterhalten werden; wir bekämpfen das Streikrecht!

Wenn wir das Streikrecht in die Verfassung aufnehmen, dann ist das eine Absage an die Sozialpartnerschaft – der Sozialpartnerschaft, die ohne Zweifel Teil des «Sonderfalls Schweiz ist». Dieser Sozialpartnerschaft haben wir vieles zu verdanken, und wenn sie jetzt aus rein ideologischen Gründen angezweifelt werden soll – es geht hier allein um eine ideologische Auseinandersetzung –, dann kann ich nur wiederholen: Stehen wir zu diesem Staat und zu dem, was ihn zu dem gemacht hat, was er heute ist!

**Müller Erich (R, ZH):** Herr Schlüer, nimmt die SVP nicht auch ein Streikrecht wahr, indem sie auf politischer Ebene gegen vieles auftritt, was sich verändert?

**Schlüer Ulrich (V, ZH):** Wenn eine Partei in wesentlichen Fragen ihre Meinung erarbeitet und auch äussert, dann

bekundet sie doch etwas Mühe, wenn jemand mit Streik in Verbindung bringt, was normales demokratisches Verhalten ist.

**Zwygart Otto (U, BE):** Die LdU/EVP-Fraktion begrüsst den Kompromiss des Ständerates. Es ist ein Schritt weg von der Alles-oder-nichts-Lösung, von einer Lösung, die letztlich niemandem nützt, auch im Konfliktfall, im Fall des Arbeitskonfliktes, nicht. Die mit viel persönlichem Einsatz erreichten Errungenschaften in der heutigen Arbeitswelt müssen in der Verfassung einen Niederschlag finden; da sind eben viele Bereiche ungeschriebenes Verfassungsrecht. Ohne eine gewisse Verankerung des Streikrechtes lassen wir die Tür für das altbekannte Faustrecht offen, und das könnte verhängnisvoll sein, denn wir sind nicht sicher, ob in der Arbeitswelt nicht härtere Zeiten anbrechen werden.

Wir haben zwar in Artikel 24 die Absätze 1 und 2, da ist einiges festgehalten, aber: Was ist, wenn die Sozialpartnerschaft nicht mehr funktioniert? Was passiert dann? Diese Frage, so meine ich, muss die Verfassung beantworten, wie sie heute auch in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Niederschlag gefunden hat.

Schon die bundesrätliche Fassung war restriktiv, zurückhaltend; der Ständerat geht nun noch einen Schritt weiter zurück. Was das bedeutet, ist zum Teil offen. Das ist wahrscheinlich auf dem Weg der Kompromissuche nötig und sinnvoll. Andererseits ist klar: Wenn vieles offenbleibt, wird den Gerichten um so mehr inhaltliche Entscheidungsbefugnis zugemutet. Diese müssen dann entscheiden und den Weg finden. Die Konfliktlösung im Arbeitsbereich soll auch in der Schweiz geordnet werden. Es ist aus unserer Sicht keine Änderung mit Signalwirkung, sondern ein Schritt hin zum Festhalten an einer Praxis, die sich auch bei uns eingebürgert hat, nämlich: Wenn möglich kein Streik!

Aber eben, es gibt nun einmal solche Fälle. Es war ein langer Weg hin zum Arbeitsfrieden. Sollen wir den nun gefährden, indem wir es an diesem Punkt auf alles oder nichts ankommen lassen? Mit der ständerätlichen Fassung und der Mehrheit der Kommission mit ihren drei Bedingungen kann ich mich allenfalls einverstanden erklären. Wir übernehmen den Antrag Fritschi und schaffen eine Differenz zum Ständerat, die im Ständerat neue Überlegungen möglich macht.

Andererseits brauchen wir einen Weg, damit bei Auseinandersetzungen in Arbeitskonflikten eine letzte Hintertür bleibt. Wenn wir die verschiedensten Drohgebärden von links und rechts in unserem Saal sehen, können wir das amüsant finden. Aber wie wird es in der konkreten Lage sein, wenn es darauf ankommt?

Lassen wir uns doch nicht von Überreaktionen abschrecken, und suchen wir den Kompromiss oder einen Weg zum Kompromiss. Ich glaube, das ist die Aufgabe, auch im Hinblick auf die ganzen Änderungen in unserer Verfassung.

Meine Fraktion und ich erwarten, dass wir in bezug auf das Streikrecht eine Lösung suchen. Eine Nulllösung darf nicht das Resultat sein.

**Fasel Hugo (G, FR):** Ich werde einerseits für die grüne Fraktion sprechen, aber es wird hin und wieder durchschimmern, dass ich hier auch als Sozialpartner am Rednerpult stehe.

Wenn wir die Beratungen zum Streikartikel verfolgen, sehen wir, dass in der bisherigen Auseinandersetzung nicht selten die ideologische Argumentation im Vordergrund gestanden ist. Ich stelle fest, dass man Angst vor dem Streikrecht hat, Angst vor einem Grundrecht. Herr Schlüer ging gar so weit, dass er die Interventionen für ein Grundrecht als «Kampfansage» bezeichnete. Das ist etwas verwirlich. Dies geschieht, obwohl das Streikrecht bereits heute eindeutig Teil der schweizerischen Rechtsordnung ist.

Die Vorschläge des Bundesrates und jene des Ständerates machen sehr viele Abstriche am Streikrecht. Was den ständerätlichen Beschluss betrifft, wird das Recht auf Streik überhaupt gestrichen. Da kann ich nur sagen: Das ist eine Verkrüppelung eines Grundrechtes. Nachdem die Schweiz den absoluten Weltrekord betreffend Arbeitsfrieden hält, frage ich mich: Warum diese Angst vor den Arbeitnehmern? Der Ar-

beitsfriede ist nicht Theorie, er ist seit Jahrzehnten gelebte Praxis. Warum diese Angst vor dem Protest von Menschen, die mit ihren Arbeitsbedingungen und Lebensverhältnissen unzufrieden sind und sich nicht mehr anders zur Wehr setzen können als durch Streik? Warum diese Angst?

Heute morgen hat der Sprecher der SVP-Fraktion darauf hingewiesen, dass mit der Verankerung des Rechtes auf Streik in der Bundesverfassung die Streikhäufigkeit plötzlich zunehmen würde.

Ich unterzeichne fast täglich oder zumindest wöchentlich Gesamtarbeitsverträge. Wer glaubt, dass mit dem Hineinschreiben des Rechtes auf Streik in die Bundesverfassung auch die Streiks zunehmen werden, der ist weit weg von der gelebten Realität der Sozialpartnerschaft heute. Streik wird nicht auf Knopfdruck in einer Gewerkschaftszentrale ausgelöst; Streiks werden von Betroffenen beschlossen. Diese Betroffenen wissen immer sehr genau, wie teuer für sie ein Streik zu stehen kommt. Auch für die Arbeitnehmenden bedeutet Streik immer einen grossen Verlust. Sie wissen sehr wohl abzuwägen, wieviel an Verlust sie hinnehmen wollen und wieviel sie an Engagement in einen Streik hineingeben möchten. Vorher war hier auch von den Boykotten die Rede. Nur ziehe ich andere Schlüsse, Herr Schlüer. Heute sind, um arbeitsrechtliche Verbesserungen herbeizuführen, um Arbeitsbedingungen zu verbessern, Boykotte weit attraktiver. Es käme doch niemandem in den Sinn, deswegen in der Bundesverfassung Boykotte zu verbieten oder sie noch an Bedingungen zu knüpfen. Gerade die andere Schlussfolgerung wäre deshalb notwendig: das Recht auf Streik in die Bundesverfassung hineinzuschreiben.

Das einzige wirksame Mittel gegen Streik ist und bleibt deshalb die Sozialpartnerschaft. Wer also vor Streiks Angst hat, der bemühe sich um echte, ehrliche Sozialpartnerschaft, dann braucht er keine Streiks zu befürchten. Jene, die das Recht auf Streik mit allen Mitteln verhindern wollen, sollten eigentlich ehrlich zugeben, dass ihnen sehr viel daran liegt, auch aus der Sozialpartnerschaft auszusteigen. Denn wer darin bleibt, hat keine Angst vor Streiks.

Vor diesem Hintergrund lade ich Sie ein, dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen. Dieser Haltung schliesst sich auch die ganze grüne Fraktion an.

Den Antrag Fritschi möchte ich persönlich zur Ablehnung empfehlen, weil ich als Gewerkschaftspräsident des CNG nicht darüber entscheiden möchte, ob ein Streik gerechtfertigt ist oder nicht, sondern das sollen die Betroffenen selber tun.

**Fehr Hans (V, ZH):** Herr Fasel, ich mache Ihnen ein Kompliment: Sie haben soeben die Voraussetzungen geschaffen, um den Weltrekord der Schweiz punkto Arbeitsfrieden in Frage zu stellen.

Herr Zwygart, Sie haben den Kompromiss beschworen. Ich bin der Meinung, dass es nicht in allen Dingen einen Kompromiss gibt. Wenn man sich in bestimmten Grundsatzfragen nicht einigen kann, muss irgendwann das Volk sagen, was es will. Das wird wahrscheinlich auch bei dieser Frage der Fall sein.

Es ist übrigens typisch, dass sich Frau Thanei von der Linken bei der Argumentation, weshalb eben doch so etwas wie ein Streikrecht verfassungsmässig verankert werden sollte, quasi auf den Kronzeugen Loretan Otto von der CVP-Fraktion beruft. Das bringt wenig Klarheit darüber, was man tun soll, sagt aber viel aus über den Zustand der CVP und anderer bürgerlicher Parteien.

Überall spricht man davon, dass man einen Kompromiss wolle. Man weiss zwar ganz genau, dass wir mit der Verankerung des Streikrechtes in der Verfassung eine Tür gefährlich halb aufmachen. Das ist doch keine Politik! Sagen Sie klar, was Sie wollen und was nicht. Wenn man sich auf Feinheiten einlässt und in der Verfassung sagt, das Recht auf Streik sei gewährleistet und allenfalls nur zulässig, kann ich nur sagen: Hören Sie doch auf mit dieser Wortklauberei! Entweder ja oder nein! Wenn Sie das Streikrecht in der Verfassung verankern, werden Sie, auch bei allen schönen Reden, die Schwächung der Stabilität des Werkplatzes Schweiz er-

reichen. Sie schwächen die Konkurrenzfähigkeit und Stabilität der Schweiz als Arbeits- und Wirtschaftsstandort.

Sie sagen, die Rechtsprechung des Bundesgerichtes laufe bereits voraus. Wenn das so ist, dann sind Sie dazu da, diesen Unsinn zu stoppen – nicht in der Verfassung festzulegen – und das Bundesgericht auf den rechten Weg zurückzurufen.

Ich bitte Sie: Machen Sie klare Dinge; folgen Sie dem Antrag der Minderheit II (Fischer-Häggingen) und streichen Sie die Absätze 3 und 4. Sonst – das garantiere ich Ihnen – wird es wahrscheinlich das Volk per Volksentscheid tun müssen.

**Engler Rolf (C, AI):** Das Votum von Herrn Schlüer hat mich doch etwas überrascht, und zwar deshalb, weil ich der Meinung bin, dass gerade Partnerschaft Konflikte braucht und auch Konflikte ertragen muss. Wer eine Sozialpartnerschaft ohne Konflikte haben möchte, setzt Erwartungen in eine Partnerschaft, die sie nie erfüllen kann.

Auch die Äusserungen von Herrn Fehr in diesem Zusammenhang, wo es um den Arbeitsfrieden geht, erstaunen mich aussergewöhnlich. Wir wissen, dass da unterschiedliche Interessen aufeinandertreffen. Indem man auf einem der beiden Interessen beharrt, wird man nie sozialen Frieden erreichen. Wer hier derartige Voten abgibt, schürt Konflikte und letztlich Notsituationen, die zu Streiks führen.

Soziale Partnerschaft und sozialer Friede setzen eben Demokratie, wie wir sie haben, voraus; setzen auch voraus, dass man bei Konflikten miteinander redet. Wer dies nicht mehr tun will, der will kein Recht, der will Tatsachen akzeptieren, die dann eintreten; und das sind eben Streiks. Wir können machen, was wir wollen, aber Artikel 24 ist einer der Schicksalsartikel dieser Minireform. Wenn wir diese Minireform wollen, haben wir uns an dem zu orientieren, was es bis heute schon gab und was es auch weiter geben wird.

Wir haben einen langen Weg hinter uns; der Ständerat war gegen alles, wir waren für ein Grundrecht. Jetzt haben wir uns für die Anerkennung des Faktums, dass es Streiks gibt, auf diesen Kompromissweg begeben. Diese Formulierung, daran möchte ich Sie auch erinnern, kam von einem der gescheiterten Köpfe der SVP-Fraktion, nämlich von Kollege Schmid Samuel. Er ist einer der wenigen, die sich an der bundesgerichtlichen Rechtsprechung orientierten und die Bedingungen, die das Bundesgericht heute anerkannt hat, zusammenfasste.

Ich möchte auch daran erinnern, dass wir Rahmenbedingungen haben. Es ist nicht so, dass wir Streiks bedingungslos als zulässig erklären. Es wird, auch wenn wir dem Antrag Loretan Otto folgen, neben dem grundsätzlichen Prinzip der Verhältnismässigkeit in der Verfassung die Regel der Ultima ratio in Absatz 2 geben.

Ein Streik muss auf die Arbeitsbeziehung bezogen sein, und er darf keinen Verpflichtungen hinsichtlich Arbeitsfrieden oder Schiedsgerichtsverfahren widersprechen.

Ich möchte Sie bitten, gerade wenn Sie den Arbeitsfrieden haben wollen, dem Ständerat die Möglichkeit zu geben, die Angelegenheit noch einmal aufzunehmen. Das tun Sie, wenn Sie dem Antrag Loretan Otto zustimmen.

Die CVP-Fraktion befürwortet die Version des Ständerates als Kompromiss. Diese Kompromisslösung anerkennt den Streik als Faktum, gibt aber kein Grundrecht auf Streik. Sie setzt klare Bedingungen. Die CVP hält vor allem fest, dass das Ultima-ratio-Prinzip absolut genügend ist.

Ich möchte Sie bitten, dem Beschluss des Ständerates, ergänzt durch den Antrag Loretan Otto, zuzustimmen.

**Leuba Jean-François (L, VD):** C'est à bon droit que M. Jutzet, comme M. Engler qui vient de le rappeler, ont désigné cet article comme un article décisif dans ce projet de mise à jour de notre constitution.

Rappelons rapidement que le Conseil des Etats ne voulait pas entendre parler du tout du droit de grève. Notre Conseil, au contraire, l'a érigé en droit fondamental. J'aimerais attirer votre attention sur le fait que si nous n'arrivons pas à parvenir à un accord sur l'article 24, nous avons malheureusement beaucoup de risques que l'ensemble du projet de la constitu-

tion soit rejeté uniquement à cause de cet article 24 qui est un article fondamental.

Dans la décision du Conseil des Etats, nous avons deux concessions importantes qui ont été faites par la droite et par la gauche. Par la droite, qui a admis – c'est apparemment ce qui donne de l'urticaire à M. Fehr Hans – que le mot «grève» entre dans la constitution et y figure maintenant expressément, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Par la gauche, la concession est faite en ce sens qu'on renonce à instituer la grève en droit fondamental; simplement, la grève est reconnue comme quelque chose de licite. Cela répond à tout le raisonnement de M. Schlüer qui le construit sur un droit fondamental: ce n'est pas, dans la version du Conseil des Etats, un droit fondamental.

Pour notre part, bien sûr, nous pourrions très volontiers souscrire à la proposition de la minorité II (Fischer-Häggingen) et biffer les alinéas 3 et 4 de cet article 24. Mais nous sommes convaincus que cette solution serait inacceptable pour la gauche. Par conséquent, nous sommes prêts à faire un pas en direction de la gauche, mais nous attendons aussi qu'elle en fasse un dans notre direction.

M. Fehr nous a dit: «Il y a des questions politiques dans lesquelles il ne faut pas faire de compromis, mais il faut simplement décider d'une politique.» Sur les questions de principe, je suis assez d'accord avec M. Fehr. Mais ici, c'est le sort de l'ensemble de la constitution qui se joue. Et si nous n'arrivons pas à un compromis sur ce point-là, c'est l'ensemble de la constitution qui pourrait être compromis.

C'est la raison pour laquelle il nous semble que la solution de conciliation qui a été adoptée par le Conseil des Etats est une bonne solution. Elle traduit la situation actuelle du droit constitutionnel, telle qu'elle résulte de la jurisprudence du Tribunal fédéral; et elle paraît – sans doute peut-être pas aujourd'hui: si je compare le discours de Mme Thanei au discours de M. Fehr, j'ai l'impression qu'il y a encore un peu de chemin à faire – être, à la réflexion, une solution acceptable pour l'ensemble de notre Conseil et par conséquent pour le peuple suisse, ce qui m'importe au premier chef.

Il y a des propositions de modification qui sont faites à cet égard. Je ne parle pas de la proposition Rennwald, c'est une proposition de combat – je comprends que M. Rennwald fasse une proposition de combat, mais ce n'est pas dans ce sens-là qu'on arrivera à une solution.

La proposition Loretan Otto voudrait supprimer les mots «adaptés aux circonstances». A la limite, le groupe libéral pourrait vivre avec cette solution, parce que ce n'est pas une condition absolument impérieuse. Nous pensons néanmoins que c'est une mauvaise proposition ou une moins bonne solution que la version du Conseil des Etats. Car ce que nous voulons éviter, avec cette condition «adaptés aux circonstances», c'est que des grèves soient déclenchées pour des cas bagatelles – je vous rappelle qu'à la belle époque des grèves en Angleterre, on avait déclenché une grève parce que la qualité du thé pendant la pause de l'après-midi n'était pas suffisante! Alors ça, ce n'est véritablement pas adapté aux circonstances. C'est ce genre de démarche que nous voulons absolument éviter. Il y en a une ou deux autres que je pourrais citer, mais je ne veux pas perdre votre temps.

L'objection qu'on nous a faite, c'est qu'on ne voulait pas transférer au juge le soin de juger si c'est adapté aux circonstances ou pas. Le juge n'intervient qu'en dernier ressort, mais il pourrait aussi intervenir pour savoir si la grève est conforme aux autres conditions, notamment au devoir de négociation, si elle est conforme au devoir de conciliation. C'est clair que, là aussi, le juge pourrait déclarer une grève licite ou illicite, si l'une des parties en appelle au juge à cet égard. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de ne pas modifier ce texte, d'autant plus que si vous acceptez la proposition Loretan Otto, vous créez une nouvelle divergence avec le Conseil des Etats et nous ne savons pas, dans un sujet aussi délicat, comment, finalement, le texte sortira de cette discussion.

Nous vous proposons aussi de repousser la proposition Fritschi. M. Fritschi, au fond, veut simplement empêcher les grèves sauvages. Nous disons d'abord que, à nos yeux, souvent, les grèves sauvages sont plus justifiées que les grèves

déclenchées par les syndicats souvent plus politiques. Donc, nous n'avons pas d'animosité particulière à l'égard des grèves sauvages, lorsqu'elles sont justifiées par les circonstances et qu'elles ne violent pas les autres conditions. Parce que c'est ça qu'il faut bien voir: même les grèves sauvages doivent remplir les autres conditions qui sont posées à l'article 24 alinéa 3, et par conséquent le risque reste limité. C'est la raison pour laquelle l'alourdissement des conditions par M. Fritschi ne nous paraît pas justifié.

Si nous voulons rassembler et rechercher le consensus sur un sujet infiniment délicat comme celui-ci, et nous comprenons très bien qu'il soit délicat pour les uns et pour les autres, – mais chacun doit se mettre à la place des autres pour comprendre la situation et chercher une solution –, nous croyons que la décision du Conseil des Etats, à laquelle s'est ralliée la majorité de notre commission, doit être maintenue.

**Carobbio** Werner (S, TI): La lunga e a volte capziosa discussione sull'inserimento del diritto di sciopero nella costituzione è per me la prova della difficoltà, per non dire dell'impossibilità, di questo Parlamento a procedere ad una revisione, anche solo di aggiornamento, che adegui la Carta costituzionale a quelle che sono ormai delle concezioni moderne in materia di diritti dei cittadini, nel caso concreto dei salariati e delle salariate.

Se i rappresentanti borghesi abbandonassero per un momento quella che mi sembra soprattutto una posizione ideologica – il collega Schlüer l'ha riconosciuto –, dovrebbero convenire che l'inserimento del diritto di sciopero nella Carta costituzionale non mette in pericolo la piazza economica svizzera, non va a scombussolare la realtà di questo paese. L'inserimento dovrebbe avvenire senza condizioni particolari, perché si tratta di un diritto fondamentale. In poche parole: dovrebbe avvenire sulla base della proposta fatta qui dal collega Rennwald che, collega Leuba, non è solo una proposta di battaglia.

Vorrei ricordare ai borghesi che i salariati e le salariate svizzeri si sono dimostrati più che responsabili in tutti questi anni rispetto all'economia – secondo i miei gusti fin troppo responsabili. Quindi, finiamola di fare questi discorsi, e discutiamo dell'importanza di inserire una disposizione che qualifica questa revisione come può essere il diritto di sciopero.

MM. Fritschi et Leuba ont parlé de trouver un compromis pour sauver la constitution. Je doute qu'il faille sauver une constitution qui, dans beaucoup d'aspects, est assez faible. Mais admettons d'aller dans cette direction: je suis prêt, personnellement, à examiner cette possibilité, mais il faut une fois pour toutes se mettre d'accord sur le sens à donner au mot «compromis». A mon avis, la solution du Conseil fédéral, qui a été approuvée dans un premier temps par notre Conseil dans sa majorité et qui est mise aujourd'hui en discussion simplement à cause de la résistance du Conseil des Etats, est déjà un compromis. On fixe à l'article 24, avec ses quatre alinéas, tellement de conditions qui limitent le recours au droit de grève à des cas exceptionnels très justifiés! Je voudrais vous rappeler que, pour finir, dans une situation sociale tendue, réelle, il n'est pas nécessaire d'avoir dans la constitution des dispositions pour que les travailleurs et travailleuses recourent demain à la grève.

Maintenant, qu'est-ce qu'on fait? Le Conseil des Etats vient avec un nouveau compromis dans le compromis: «Le droit de grève et le lock-out sont licites»; il reprend les conditions prévues dans le projet du Conseil fédéral et y ajoute une troisième condition, celle de l'adaptation aux circonstances. Contrairement à M. Leuba, je trouve cette disposition absurde et je suis donc d'accord avec M. Loretan Otto qu'il faut au moins la biffer. Puis, M. Fritschi vient encore avec une autre disposition limitative, c'est-à-dire: «... sont portés par les organisations de travailleurs ....». Je passe sur les organisations patronales, une espèce de miroir qui ne sert à rien dans cette discussion. Mais qu'est-ce que ça signifie dans les secteurs et les entreprises où il n'y a pas d'organisations de travailleurs en raison de l'opposition des milieux patronaux à laisser les syndicats s'organiser? A mon avis, c'est inacceptable.

Alors, si on veut vraiment être sérieux et responsable, il me semble que la solution qui est un compromis aujourd'hui est celle du Conseil fédéral, et cela même si, personnellement, je serais favorable à une formulation plus claire et plus nette. Je suis sûr, je le répète, que, même si on fixe simplement le droit de grève sans d'autres dispositions dans la constitution, on ne va pas bouleverser le paysage social et économique du pays, mais on va finalement reconnaître que les travailleurs ont une responsabilité envers l'économie du pays, mais aussi une dignité de faire valoir leurs droits vis-à-vis de certaines attitudes des milieux patronaux qui sont parfois fortement discutables.

**Vollmer Peter (S, BE):** Herr Leuba hat heute etwas Richtiges gesagt. Die Auseinandersetzung um diesen Artikel wird jetzt so hochgeschaukelt, als sei die Frage, ob in diesem Land gestreikt werde oder nicht, eine Frage der Bundesverfassung. Ob in diesem Land gestreikt wird oder nicht, hängt aber nicht von der Bundesverfassung ab, sondern von der Verfassung der Sozialpartnerschaft und der Verfassung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die zum Streik aufrufen sollten, wenn die Situation nicht anders geklärt werden kann. So gesehen, sollten wir eigentlich zum Ausgangspunkt kommen. Der Bundesrat hat mit seiner Formulierung das Streikrecht klar bei den Grundrechten eingeordnet; es ist fatal, wenn jetzt im Ständerat mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip eine Grundregel unseres Verfassungsrechtes umgekehrt wird. Bis jetzt sind wir immer davon ausgegangen, dass Eingriffe in die Grundrechte verhältnismässig sein müssen. Beim Streik soll das jetzt gerade umgekehrt sein. Hier soll die Wahrnehmung des Grundrechtes verhältnismässig sein. Welche Logik steckt hinter dieser Grundrechtsvorstellung des Ständerates?

Ich bitte Sie deshalb, dem guten Antrag von Herrn Loretan Otto zuzustimmen. Das Prinzip der Verhältnismässigkeit hat keinen Platz bei der Definition des Grundrechtes. Die Ausübung des Grundrechtes ist weiss Gott durch andere Bestimmungen bereits genügend kanalisiert und diszipliniert.

Ich möchte mich vor allem gegen den Antrag Fritschi wenden. Herr Fritschi verlangt, dass nicht die Betroffenen in einem Betrieb letztlich entscheiden können, ob sie zum Streik als letztem Mittel in einem Arbeitskonflikt greifen wollen oder nicht. Er delegiert dieses Recht an die Arbeitnehmerorganisationen. Man könnte sagen: Das kann denen ja recht sein; damit werden sie in ihrer Rolle gestärkt; sie erhalten eine wichtige Funktion verfassungsrechtlich festgeschrieben. Nein, dieses Recht der Betroffenen, in einem bestimmten Arbeitskonflikt zu diesem letzten Mittel zu greifen, kann nicht stellvertretend durch andere ausgeübt werden. Deshalb ist der Antrag Fritschi in jedem Fall abzulehnen.

Ich möchte noch ein Wort zu den Drohungen der Herren Schlüer und Fischer-Hägglingen sagen: Sie haben beide gesagt, dass es für die SVP-Fraktion eine klare Sache wäre, nein zu sagen, wenn ein Recht auf Streik oder eine etwas angepasste Formulierung in dieser Verfassung festgeschrieben würde. Herr Schlüer, Herr Fischer, Sie werden ohnehin nein sagen! Sie sagen zu allem nein! Das ist eine absolut hohle Drohung!

Dieser Rat muss heute – in einer vernünftigen Mehrheit – den Entscheid fällen, dass auch der Streik als Grundrecht anerkannt wird. Wir haben weiss Gott genügend Barrieren eingebaut. In Absatz 2 wird ganz klar festgehalten, dass vorher alle anderen Mittel ausgeschöpft werden müssen. Es gibt keinen Grund, dieses Grundrecht noch durch diese zusätzlichen Erschwernisse gemäss Ständerat einzuschränken und vor allem das Verhältnismässigkeitsprinzip in der Anwendung des Grundrechtes verfassungsrechtlich festzuschreiben. Das wäre ein Novum, das wir uns nicht leisten könnten.

Lehnen Sie den Antrag Fritschi ab, und unterstützen Sie den Antrag der Minderheit I (Jutzet) sowie den Antrag Loretan Otto!

**Gross Jost (S, TG),** Berichterstatter: Der Nationalrat hat sich in erster Lesung der Auffassung des Bundesrates angeschlossen, wonach Streik und Aussperrung als Elemente der Arbeitskampffreiheit und damit der Koalitionsfreiheit im Sinn

ausdrücklicher Grundrechte mit den nötigen Einschränkungen anzuerkennen sind. Es sei dies – so wurde gesagt – Ausdruck der gelebten Verfassungswirklichkeit und der überwiegenden Lehrmeinung.

Der Ständerat hat sich in erster Lesung mehrheitlich gegen eine Verankerung des Streikrechtes entschieden. In zweiter Lesung hat er eine Kompromissformel akzeptiert, welche Streik und Aussperrung nicht mehr explizit als Teilgehalte grundrechtlicher Freiheit umschreibt, aber in Absatz 3 deren Zulässigkeit feststellt – unter den in National- und Ständerat mehrheitlich unbestrittenen Voraussetzungen, dass sie die Arbeitsbeziehung betreffen und ihnen keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen. Als zusätzliche Voraussetzung wurde vom Ständerat eingefügt, Streik und Aussperrung seien nur zulässig, wenn sie verhältnismässig seien.

Die Mehrheit der Kommission verschloss sich der Einsicht nicht, dass die rechtliche Durchsetzung von Streik und Aussperrung nicht zwingend der Formulierung eines subjektiven Grundrechtes bedarf. Geht man von der Vorstellung aus, Streik und Aussperrung seien Teilgehalte der Koalitionsfreiheit im Sinne der Arbeitskampffreiheit, wird die individuelle Durchsetzbarkeit dieser Rechte auch bei objektiver Umschreibung im Sinne der Zulässigkeit gewahrt. Die Umschreibung als Grundrecht hat damit primär eine symbolische, eine politische Bedeutung. Deshalb möchte auch die starke Minderheit I (Jutzet) – das Abstimmungsergebnis in der Kommission lautete 17 zu 14 Stimmen – bei der expliziten grundrechtlichen Formulierung des Bundesrates bleiben.

Die von der Mehrheit der Verfassungskommission akzeptierte ständerätliche Fassung hat zusätzlich zu den bundesrätlichen Schranken die Anforderung eingefügt, Streik und Aussperrung müssten verhältnismässig sein. Damit unterscheidet sich die ständerätliche Fassung von einem in der ersten Lesung – Herr Engler hat schon daran erinnert – von Herrn Schmid Samuel eingebrachten Antrag, der offensichtlich davon ausging, der Grundsatz der Verhältnismässigkeit sei bereits in Absatz 2 von Artikel 24 gewahrt, wonach Streitigkeiten nach Möglichkeit durch Verhandlung oder Vermittlung beizulegen seien. Auch ich muss die Herren Fehr und Schlüer daran erinnern, dass ein wichtiger Vertreter Ihrer Fraktion – es ist sogar der Fraktionschef – keineswegs der Auffassung ist, eine solche Formulierung sei eine Absage an die Sozialpartnerschaft oder gar ein Landesunglück.

Der Bundesrat hat in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Streik und Aussperrung stets als Ultima ratio verstanden – Sie können die Botschaft konsultieren –, was sinngemäss den Grundsatz der Verhältnismässigkeit ausdrückt.

Eine Minderheit der Kommission hatte starke Bedenken, in Absatz 3 die Verhältnismässigkeit explizit zum Ausdruck zu bringen, weil es sich dabei um einen Grundsatz staatlichen Handelns handle und weil die Gefahr nicht auszuschliessen sei, dass – wie etwa im Zürcher Obergerichtsurteil –, gestützt auf die Verhältnismässigkeit, das Recht auf Streik relativiert und in die Grauzone unerlaubter Selbsthilfe bzw. der Illegalität verwiesen werde. Ein Rückkommen auf diese Frage hat die Kommission knapp abgelehnt.

Es dürfte sich, das zeichnet sich jetzt in der Debatte ab, bei diesem zusätzlichen Erfordernis der Verhältnismässigkeit um den Schicksalsbegriff der ständerätlichen Fassung bzw. einer allfälligen Kompromissformel handeln, die wirklich politisch konsensfähig wäre. Ein Einzelantrag Loretan Otto, der in der Kommission nicht bzw. nur im Rahmen des Rückkommensantrages Jutzet diskutiert wurde, möchte deshalb das Wort «verhältnismässig» in Absatz 3 streichen.

Der Antrag Fritschi möchte eine Einschränkung des Rechtes auf Streik und Aussperrung, indem diese Kampfmittel auf die Arbeitnehmerorganisationen beschränkt werden. Auch dieser Antrag wurde in der Kommission nicht diskutiert, aber die Befürchtung ist schon in der Kommission und jetzt in der Debatte zum Ausdruck gekommen, dass damit die Ausübung des Streikrechtes im öffentlichen Dienst gefährdet würde, weil in diesem Bereich keine tariffähigen Organisationen bestehen. Ferner wäre wahrscheinlich ein wilder Streik von

vornherein illegal, selbst wenn er nachträglich von Arbeitnehmerorganisationen gebilligt würde.

Schliesslich möchte ich Herrn Fritschi doch zu bedenken geben und ihn fragen: Ist die Bindung des Streikrechtes an Arbeitnehmerorganisationen überhaupt mit dem Grundgehalt der Koalitionsfreiheit vereinbar, die auch das Recht einschliesst, sich keiner Arbeitnehmerorganisation anzuschliessen?

Schliesslich nimmt auch der in der Kommission nicht diskutierte Antrag Rennwald die ursprüngliche Minderheitsfassung als Grundrechtsverankerung des Streikrechtes, als Grundrecht ohne spezifische Schranken wieder auf. Nachdem das in der ersten Lesung bereits abgelehnt worden ist, kann ich davon ausgehen, dass die Kommission diesen Antrag sinngemäss ablehnen würde.

Es scheint, dass die Bundesratsparteien, mit Ausnahme von Teilen der SVP, gewillt sind, beim Streikrecht eine konsensfähige Lösung herbeizuführen. Nicht nur die SP hat klargestellt, dass sie diese Bestimmung als einen der Schicksalsartikel für das Gelingen der Verfassungsrevision überhaupt betrachtet. Es ist zu wünschen – da schliesse ich mich insbesondere den Kollegen Leuba, Engler und Jutzet an –, dass im Interesse der ganzen Verfassungsrevision ein mehrheitsfähiger Konsens gelingt.

Als Sprecher der Kommissionsmehrheit beantrage ich Ihnen, der ständerätlichen Fassung zu folgen. Persönlich unterstütze ich aber den vermittelnden Antrag Loretan Otto.

**Pelli Fulvio** (R, TI), rapporteur: Lors de ce débat, on a écouté les conditions posées par beaucoup de collègues. M. Fischer-Hägglingen nous a rappelé les conditions de l'UDC, M. Schluer les a répétées, M. Fritschi nous a donné éclaircissements sur les conditions posées par les associations patronales, M. Rennwald sur celles qu'il pose lui-même et, peut-être, d'une partie des syndicats. Tous ces collègues nous ont posé leurs conditions, même s'ils savent très bien que le Conseil national ne pourra pas les accepter. Les solutions qu'ils proposent sont des solutions extrêmes; elles ne tiennent pas compte des équilibres politiques du pays; elles sont contraires à l'esprit qui devrait être à la base de notre travail de législateurs.

Le désir de trouver une solution qui puisse être objectivement – je souligne, objectivement – acceptée par une grande majorité des organisations politiques et sociales du pays et du peuple suisse est évident. C'est la constitution de tout le monde, ce n'est pas la constitution de seulement une partie de ce pays.

Quelles sont les propositions qu'une grande partie du peuple suisse pourrait accepter? M. Fehr croit le savoir et nous dit: «celle de l'UDC», mais moi, j'en doute personnellement. Plutôt, ce sont celles qui représentent un compromis, un compromis raisonnable. A ce stade de notre travail, deux solutions seulement représentent des compromis raisonnables: la décision du Conseil des Etats et la proposition Loretan Otto. Je suis sûr que si l'on pouvait éliminer du débat toute influence idéologique, électorale ou lobbyiste, ces deux solutions, ainsi que celle du Conseil fédéral, pourraient sans problème être acceptées par tout le monde. La gauche obtient une codification constitutionnelle du droit de grève, et c'est beaucoup, si l'on pense aux positions de départ des différents partis; la droite, une réglementation qui pose des conditions précises à son utilisation: d'abord, la négociation et la médiation, puis l'inexistence d'accords qui excluent le recours à la grève, puis encore l'interdiction des grèves politiques. C'est aussi beaucoup pour la droite.

Mais l'on voudrait plus que ce que le compromis permet. M. Fritschi, par exemple, a peur des grèves sauvages. Mais est-il nécessaire de confier la responsabilité des grèves aux syndicats (un droit donc exercé par un intermédiaire) pour éviter qu'elles soient illicites? La condition des négociations et de la médiation préalable ne suffit-elle pas?

Le problème principal de ce débat, je dirais même le principal faux problème de ce débat, se pose autour du thème, à savoir si pour être légitime une grève doit être adaptée aux circonstances, «verhältnismässig» en allemand. Tout le monde

le sait, que l'on laisse ou que l'on élimine le mot «verhältnismässig», rien ne change dans l'application de cet article constitutionnel. Alors, pourquoi cette longue discussion? Guerre de position, je dirais, une inutile guerre de position. Ce mot ne sert pas beaucoup mais ne dérange pas, c'est la réalité.

La majorité de la commission, convaincue de ce fait, fait une proposition qui permet d'éliminer une divergence avec le Conseil des Etats. Soyez raisonnables, vous aussi. Vous ne pourrez pas faire dépendre votre opposition ou votre appui à cette mise à jour de la constitution d'une formule qui, en tout cas, correspond à un principe qui s'applique toujours et sans exception.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Warum tun wir uns eigentlich mit der Regelung des Streiks und der Aussperrung so enorm schwer?

Das Bundesgericht hat in einem wichtigen Lead-Entscheid im Jahre 1985, also vor nicht allzulanger Zeit, hierfür eine treffende Erklärung gegeben. Es schrieb nämlich zu diesem Fall, in dem über die Rechtmässigkeit von fristlosen Entlassungen wegen eines Streiks zu entscheiden war, folgendes: «Der gesamtarbeitsvertraglich verankerte und durch die absolute Friedenspflicht gesicherte soziale Frieden bestimmt in weitestem Mass die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in unserem Land.» So soll es ja auch bleiben. Deshalb haben wir in Absatz 2 ausdrücklich festgehalten, dass Streitigkeiten nach Möglichkeit durch Verhandlung oder Vermittlung beizulegen sind.

Nun sagt dasselbe Bundesgericht im gleichen Entscheid – ich möchte vor allem die SVP-Fraktion bitten, das zur Kenntnis zu nehmen –, dass es aber nicht angehe zu sagen, dass der Streik und die Aussperrung noch keinen Eingang in das schweizerische Arbeitsrecht gefunden hätten. Das Bundesgericht anerkennt also ausdrücklich sowohl das Recht auf Streik als auch das Recht auf Aussperrung. Es lässt einzig die Frage offen, ob es sich um ein verfassungsmässiges Grundrecht handle.

Im gleichen Entscheid, auf Seite 253, legt das Bundesgericht aber auch die andere Seite der Wahrheit dar. Es sagt ganz klar, dass es als anerkannt gelte, dass das Streikrecht dem Ultima-ratio-Prinzip unterliege, jedenfalls in dem Sinne, dass der Arbeitskampf nur als äusserstes Mittel zur Herbeiführung des Arbeitsfriedens dienen dürfe.

Wenn wir in dieser heiklen Frage jetzt zu einem Konsens und zu einem vernünftigen Kompromiss kommen wollen, so bleibt uns im Rahmen der Nachführung nichts anderes übrig, als uns mit unserem Text möglichst nahe an der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu bewegen. Die Lehre verlangt für einen rechtmässigen Streik und eine rechtmässige Aussperrung die Erfüllung von vier Voraussetzungen:

Erstens müssen Streik und Aussperrungen Arbeitsbeziehungen betreffen. Oder noch genauer: In der Terminologie des Bundesgerichtes müssen sie durch Gesamtarbeitsverträge regelbare Ziele verfolgen.

Zweitens ist damit der wilde Streik grundsätzlich verboten. Der Streik muss daher nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung von einer Arbeitnehmerorganisation beschlossen oder wenigstens nachträglich genehmigt werden.

Dritter Punkt: Streik und Aussperrung dürfen keine Pflicht verletzen, die beinhaltet, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen.

Vierte Voraussetzung: Der Streik muss verhältnismässig sein.

Ich habe mir – weil es ja um einen derart heiklen Kompromiss geht – die Mühe genommen, alle Bundesgerichtsentscheide noch einmal zu analysieren. Es gibt leider noch nicht sehr viele.

Bisher sind fünf Entscheide ergangen. Das Bundesgericht hat sich bisher zu drei Kriterien ausgesprochen. In allen Entscheiden hatte es bisher ausschliesslich Streiks zu beurteilen, die Arbeitsbeziehungen betrafen. Das Bundesgericht hatte bisher nie politische oder wilde Streiks zu beurteilen. Aber in einem Obiter dictum wird ganz klar gesagt, politische oder wilde Streiks seien grundsätzlich widerrechtlich. Das

Bundesgericht hält sodann fest, dass Streik und Aussperrung keine Pflicht verletzen dürfen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen. Das ist, glaube ich, auch unbestritten.

In vier Entscheiden hat das Bundesgericht drei konkrete Streikfälle für unrechtmässig erklärt, weil sie dem Gebot der Verhältnismässigkeit im Sinne der Ultima ratio widersprochen hatten. Ich glaube, dass das im Rahmen dieser Kompromissfindung besonders wichtig ist. Das Bundesgericht hat nämlich ganz klar festgehalten, ein Streikbeschluss dürfe nicht übereilt, ohne Gespräche oder Verhandlungen, während laufender Verhandlungen oder vor Erschöpfung des Verhandlungsweges eingesetzt werden. Das heisst, ein Streik oder eine Aussperrung dürfe nur bei einer Pattsituation als letztes Mittel zur Überwindung der Pattsituation und zur Wiederherstellung des Arbeitsfriedens eingesetzt werden.

In einem Tessiner Entscheid wird von einem «punto morte» gesprochen, der allein erlaube, diese Mittel anzuwenden, um diesen «punto morte» in den Verhandlungen zu überwinden. Wenn man nun diese Prinzipien – wie ich Sie Ihnen hier entwickelt habe – auf die einzelnen Anträge anwendet, über die Sie abstimmen müssen, ist folgendes zu sagen: Der Antrag der Minderheit II (Fischer-Häggingen) ist ganz klar abzulehnen, denn er geht hinter die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zurück.

Ich habe Ihnen schon das letzte Mal gesagt: Es ist für Sie als Gesetz- und Verfassungsgeber keine gute Politik, wenn Sie eine derart sensible und schwierige Frage einfach den Richtern überlassen. Die schweizerischen Richter müssen zwar glücklicherweise nicht häufig, aber doch auch über die Rechtmässigkeit von Streiks und Aussperrungen entscheiden. Da ist es doch unsere Aufgabe, dem Richter für diese Entscheide die nötigen Leitplanken zu geben.

Herrn Schlüer darf ich sagen, dass das, was wir jetzt diskutieren, mit Neuerungen überhaupt nichts mehr zu tun hat. Es hat allein mit Nachführung in strengem Sinn zu tun, wie das in den Bundesgerichtsentscheiden festgelegt ist, die ich Ihnen ausführlich zitiert habe. Auf der anderen Seite bedeutet das allerdings, dass wir – wenn wir uns an die ganz strenge Nachführung halten – vom ursprünglichen bundesrätlichen Entwurf und damit auch vom Antrag Jutzet Abstand nehmen müssen.

Der Bundesrat hat Ihnen seinerzeit dieses Grundrecht vorgeschlagen, weil das die praktisch einhellige Lehre ist und weil auch in internationalen Verträgen von einem Grundrecht die Rede ist. Aber auch ich muss heute im Rahmen dieser Kompromissuche sagen – ich habe es immer offen eingestanden –, dass das Bundesgericht diese Frage bisher noch nicht entschieden hat. Deshalb müssen wir im Rahmen dieser strengen Nachführung den Antrag der Minderheit I (Jutzet) ablehnen.

Demgegenüber verdient die ständerätliche Fassung zweifellos die Bewertung, dass sie sich sehr um das Einfangen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bemüht hat. Das war offenbar auch der Grund, weshalb die Mehrheit der Kommission diesem ständerätlichen Beschluss zugestimmt hat.

Noch zu den einzelnen Anträgen: Herr Leuba hat es treffend gesagt: Herr Rennwald, Ihr Antrag ist ein Kampfantrag. Wir suchen einen tragfähigen Kompromiss, aber Ihr Antrag sieht von allen diesen Voraussetzungen ab, wie sie Bundesgericht und Lehre entwickelt haben, und kann daher im Rahmen einer Nachführung keine Chance haben.

Schwieriger zu beurteilen ist der Antrag Fritschi. Herr Fritschi hat versucht, das Merkmal der tariffähigen Organisation einzubringen, das gelegentlich auch in der Lehre und obiter dicta in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung angesprochen wird. Ich frage mich einzig, Herr Fritschi, ob wir damit nicht neue Probleme schaffen. Und zwar deswegen, weil wir den Streik künftig zwar nicht durchgehend, aber doch teilweise bei öffentlich-rechtlichen Angestellten zulassen. Im öffentlich-rechtlichen Bereich passt natürlich diese Voraussetzung der tariffähigen Organisation nicht. Es stellt sich dort noch ein anderes Problem. Ich frage mich angesichts der Problematik, die auch das Bundesgericht antönt, dass ein allfälliger wilder Streik nachher von einer tariffähigen Organisa-

tion noch getragen werden kann, ob dieses Problem nicht auch besser der Rechtsprechung überlassen wird. Aber ich gebe gerne zu: Herr Fritschi hat sich um das Einfangen der Voraussetzungen, wie sie in Lehre und Rechtsprechung entwickelt worden sind, bemüht.

Schliesslich noch der Antrag Loretan Otto: Während Herr Fritschi ein Kriterium neu dazu nimmt, lässt Herr Loretan auf den ersten Blick ein Kriterium – das der Verhältnismässigkeit – fallen. Ich habe mich damit besonders intensiv auseinandergesetzt. Ich habe im Ständerat zu Recht auf die Bedeutung dieses Verhältnismässigkeitskriteriums hingewiesen, weil es in drei von vier Entscheiden des Bundesgerichtes dafür ausschlaggebend war, dass Streiks als unzulässig erklärt wurden. Nun habe ich allerdings nach der Analyse all dieser Entscheide feststellen müssen, dass die Unverhältnismässigkeit immer in der Verletzung der Ultima-ratio-Regel bestand, d. h., dass die Parteien allzufrüh in den Streik getreten sind und die Verhandlungen nicht zu Ende geführt haben.

Ich kann Ihnen das aus einem Entscheid wörtlich zitieren. Das Bundesgericht sagt: «Dabei steht das letztgenannte Erfordernis der Verhältnismässigkeit insofern im Vordergrund, als die Lehre den Arbeitskampf als äusserstes Mittel zur Herbeiführung des Arbeitsfriedens betrachtet, falls eine Pattsituation in Verhandlungen über einen Gesamtarbeitsvertrag nicht anders überwunden werden kann.» In diesem Sinne wird von den meisten Autoren der Streik als letztes Mittel, als Ultima ratio, bezeichnet. Da nun diese Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips eine Verletzung von Absatz 2 unseres Artikels bedeutet, könnte der Bundesrat auch mit dem Antrag Loretan Otto leben, weil wir die Ultima-ratio-Regel, das wichtigste Prinzip der Verhältnismässigkeit, bereits ausdrücklich in Absatz 2 festgelegt haben.

Das sind die Überlegungen, die Sie hoffentlich auch bei den kommenden Abstimmungen beachten. Wir haben nur eine Chance, wenn wir eine Lösung finden, die möglichst nahe bei der Nachführung und damit bei der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bleibt.

**Rennwald** Jean-Claude (S, JU): Je dois dire qu'il y a des choses difficiles à entendre dans cette salle. M. Koller, conseiller fédéral, et M. Leuba disent que ma proposition est une proposition de combat. Alors, je vous demanderai de surveiller votre vocabulaire parce que je vous ai dit ce matin que j'avais repris exactement le libellé qui figure à ce propos dans la Constitution jurassienne. Je crois que vous suivez tous les deux – pour des raisons différentes – le dossier jurassien, et vous savez très bien que l'assemblée qui avait adopté cette constitution avait dans ses rangs deux tiers de PDC et de radicaux. Alors, jusqu'à nouvel avis, ce n'est pas la gauche qui dirige le canton du Jura. Je vous concède que cela pourrait changer, parce que dans trois semaines et demie nous avons les élections cantonales.

Mais le fond du problème n'est pas là. Quelle que soit la procédure qui nous sera présentée tout à l'heure par le président, il y aura évidemment un risque, si une partie de cette assemblée vote tactique, qu'on se retrouve au final à devoir trancher entre la proposition Rennwald, qui est bien sûr la meilleure, et la «Nulllösung». Et moi je ne veux pas apparaître demain, comme syndicaliste, comme le fossoyeur du droit de grève en Suisse. Donc, je retire ma proposition.

Alors, on dira: «Rennwald recule», c'est vrai, mais Rennwald recule pour mieux sauter. D'abord, pour vous dire que ce débat illustre le décalage total qu'il y a entre les institutions du pays et le pays réel. Quel que soit le texte qu'on adoptera, jamais personne n'empêchera des salariés de se mettre en grève.

Et je ressaute une deuxième fois sur l'occasion pour vous dire que je ne sais pas comment on va faire accepter au peuple un texte aussi insipide. En ce qui me concerne, j'entre ce soir en combat contre celui-ci.

**Präsident:** Herr Rennwald zieht seinen Antrag zurück. Ich schlage Ihnen folgendes Vorgehen vor: Zuerst bereinigen wir das Konzept der Mehrheit, indem wir über den Antrag Fritschi und den Antrag Loretan Otto entscheiden.

Dieses bereinigte Konzept der Mehrheit stellen wir der Minderheit I (Jutzet) gegenüber. Das Resultat stellen wir definitiv dem Streichungsantrag der Minderheit II (Fischer-Hägglingen) gegenüber. – Sie sind mit diesem Vorgehen einverstanden.

*Erste, namentliche Eventualabstimmung*  
*Premier vote préliminaire, nominatif*  
(Ref.: 2325)

*Für den Antrag Fritschi stimmen:*

*Votent pour la proposition Fritschi:*

Antille, Baader, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Binder, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Dettling, Egerszegi, Engelberger, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Fritschi, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Keller Rudolf, Kunz, Maspoli, Maurer, Moser, Müller Erich, Oehrli, Raggenbass, Randegger, Schenk, Scherrer Jürg, Schlüer, Schmied Walter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Theiler, Tschuppert, Vetterli, Waber, Weigelt, Weyeneth, Wittenwiler (50)

*Dagegen stimmen – Rejetent la proposition:*

Aeppli, Aguet, Alder, Aregger, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Bircher, Blaser, Bonny, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Comby, David, de Dardel, Debons, Deiss, Dormann, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Eggly, Engler, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Friderici, Gadiant, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Heim, Herczog, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jutzet, Keller Christine, Lachat, Lauper, Leemann, Leu, Leuba, Loretan Otto, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Pelli, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Rychen, Sandoz Suzette, Scheurer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Seiler Hanspeter, Strahm, Stucky, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Tschopp, Vallender, Vogel, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Zbinden, Zwygart (107)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Bangerter, Blocher, Bühler, Caccia, Cavadini Adriano, Chiffelle, Christen, Columberg, Dreher, Dupraz, Ehrler, Epiney, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Frey Claude, Frey Walter, Giezendanner, Grobet, Hess Peter, Jaquet, Jeanprêtre, Kofmel, Kühne, Langenberger, Loeb, Meier Samuel, Mühlemann, Philipona, Pidoux, Pini, Ruf, Ruffy, Sandoz Marcel, Semadeni, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Vermot, von Allmen, Wyss, Zapfl, Ziegler (42)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*  
Leuenberger (1)

*Zweite, namentliche Eventualabstimmung*  
*Deuxième vote préliminaire, nominatif*  
(Ref.: 2326)

*Für den Antrag Loretan Otto stimmen:*

*Votent pour la proposition Loretan Otto:*

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Bircher, Blaser, Borel, Bortoluzzi, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Comby, David, de Dardel, Debons, Deiss, Dormann, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Engler, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Gadiant, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Heberlein, Heim, Herczog, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jutzet, Keller Christine, Kühne, Lachat, Lauper, Leemann, Leu, Leuba, Loretan Otto, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Pelli, Raggenbass, Randegger, Ratti,

Leemann, Leu, Loretan Otto, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Ostermann, Pelli, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Rychen, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Seiler Hanspeter, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Tschopp, Vallender, Vogel, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr, Zbinden, Zwygart (96)

*Dagegen stimmen – Rejetent la proposition:*

Antille, Aregger, Baader, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Binder, Bonny, Borer, Bosshard, Brunner Toni, Dettling, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Eymann, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Friderici, Fritschi, Gros Jean-Michel, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Keller Rudolf, Kunz, Leuba, Maspoli, Maurer, Moser, Müller Erich, Oehrli, Raggenbass, Randegger, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schlüer, Schmied Walter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Stucky, Theiler, Tschuppert, Vetterli, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler (62)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Nabholz (1)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Bangerter, Blocher, Bühler, Caccia, Cavadini Adriano, Chiffelle, Christen, Columberg, Dreher, Dupraz, Ehrler, Epiney, Fehr Lisbeth, Frey Claude, Frey Walter, Giezendanner, Grobet, Hess Peter, Jaquet, Jeanprêtre, Kofmel, Langenberger, Loeb, Meier Samuel, Mühlemann, Philipona, Pidoux, Pini, Ruf, Ruffy, Sandoz Marcel, Semadeni, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Vermot, von Allmen, Wyss, Zapfl, Ziegler (40)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenberger (1)

**Jutzet** Erwin (S, FR): Kollege Leuba, der uns leider verlassen wird und den ich sehr schätze, hat heute morgen gesagt, die Rechte sei bereit, einen Schritt zu machen, um diesen Streikartikel zu retten. Wir sind bereit, diesen Schritt zu machen und auf die bereinigte ständerätliche Version einzuschwenken. Das ist allerdings wirklich unser letztes Wort und das Äusserste, was wir eingehen können.

Ich ziehe in diesem Sinne im Einverständnis mit allen Mitunterzeichnern den Antrag der Minderheit I zurück.

**Präsident:** Der Antrag der Minderheit I (Jutzet) ist zurückgezogen worden. Damit entfällt eine Abstimmung. Es stehen sich nun in der definitiven Abstimmung das bereinigte Konzept der Mehrheit und der Streichungsantrag der Minderheit II (Fischer-Hägglingen) gegenüber.

*Definitive, namentliche Abstimmung*

*Vote définitif, nominatif*

(Ref.: 2329)

*Für den Antrag der Mehrheit/Loretan Otto stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité/Loretan Otto:*

Aeppli, Aguet, Alder, Antille, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Bircher, Bonny, Borel, Bühlmann, Burgener, Cavalli, Comby, David, de Dardel, Debons, Deiss, Dormann, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Eggly, Engelberger, Engler, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Heberlein, Heim, Herczog, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jutzet, Keller Christine, Kühne, Lachat, Lauper, Leemann, Leu, Leuba, Loretan Otto, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Pelli, Raggenbass, Randegger, Ratti,



Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Roth, Ruckstuhl, Sandoz Suzette, Scheurer, Schmid Odilo, Steinegger, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Tschopp, Vallender, Vogel, Vollmer, von Felten, Waber, Weber Agnes, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Zbinden, Zwygart (107)

*Für den Antrag der Minderheit II stimmen:  
Votent pour la proposition de la minorité II:*

Aregger, Baader, Baumann Alexander, Bezzola, Binder, Blaser, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Dettling, Egerszegi, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Friderici, Fritschl, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Hess Otto, Keller Rudolf, Kunz, Maspoli, Maurer, Moser, Müller Erich, Oehrl, Rychen, Schenk, Scherrer Jürg, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner, Stucky, Theiler, Tschuppert, Vetterli, Weigelt, Weyeneth (49)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Carobbio, Rennwald (2)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Bangerter, Blocher, Bühler, Caccia, Cavadini Adriano, Chiffelle, Christen, Columberg, Dreher, Dupraz, Ehrler, Epiney, Fehr Lisbeth, Frey Claude, Frey Walter, Gadiant, Giezen-danner, Grobet, Hess Peter, Jaquet, Jeanprêtre, Kofmel, Langenberger, Loeb, Meier Samuel, Mühlemann, Philipona, Pidoux, Pini, Ruf, Ruffy, Sandoz Marcel, Semadeni, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Vermot, von Allmen, Wyss, Zapfl, Ziegler (41)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenberger (1)

*Begrüssung – Bienvenue*

**Präsidentin:** Ich begrüsse auf der Diplomatentribüne den Vorsitzenden des finnischen Grundgesetzausschusses, Herrn Ville Itälä, mit einer Delegation. Unsere Besucher haben Gespräche mit Mitgliedern der Staatspolitischen Kommissionen und der Verfassungskommissionen geführt. Ich bin sicher, dass dies ein fruchtbarer Meinungs-austausch war und dass die freundschaftlichen Beziehungen zwischen unseren beiden Parlamenten dadurch gestärkt wurden. Ich wünsche unseren Besuchern einen schönen und interessanten Aufenthalt. (*Beifall*)

### **Art. 30; Kapitel 1a Titel**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

### **Art. 30; chapitre 1a titre**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

### **Art. 32a**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Schweizerin und Schweizer ist, wer das Bürgerrecht eines Kantons besitzt. (vgl. Art. 45 Abs. 1 NR)

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

### **Art. 32a**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Sont citoyens suisses les ressortissants d'un canton. (cf. art. 45 al. 1er CN)

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

### **Art. 32b**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

### **Art. 32c**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 3, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

### **Art. 32c**

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 3, 4*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 2*

Les droits politiques s'exercent au lieu de domicile ....

*Angenommen – Adopté*

### **Art. 32d**

*Antrag der Kommission*

*Titel*

Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer

*Abs. 1*

Der Bund fördert die Beziehungen der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer untereinander und zur Schweiz. Er kann Organisationen unterstützen, die dieses Ziel verfolgen. (vgl. Art. 48 Abs. 1 BR)

*Abs. 2*

.... und die Unterstützung sowie im Bereiche der Sozialversicherungen.

*Abs. 2bis*

Streichen (vgl. Abs. 1)

### **Art. 32d**

*Proposition de la commission*

*Titre*

Suisses de l'étranger

*Al. 1*

La Confédération contribue à renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et à la Suisse. Elle peut soutenir les organisations qui poursuivent cet objectif. (cf. art. 48 al. 1er CF)

*Al. 2*

.... l'octroi de l'aide sociale ainsi que dans le domaine des assurances sociales.

*Al. 2bis*

Biffer (cf. al. 1er)

*Angenommen – Adopté*

### **Art. 33**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

*Proposition de la commission*

Maintenir

*Angenommen – Adopté*

**1. Abschnitt Titel; Art. 34; Abschnitt 1a Titel***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Section 1 titre; art. 34; section 1a titre***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 34a***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 2*

Der Bund beachtet den Grundsatz der Subsidiarität. (vgl. Art. 34 Abs. 3 BR)

**Art. 34a***Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 2*

La Confédération observe le principe de subsidiarité. (cf. art. 34 al. 3 CF)

*Angenommen – Adopté***2. Abschnitt Titel; Abschnitt 2a Titel; Art. 35a***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Section 2 titre; section 2a titre; art. 35a***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 37***Antrag der Kommission**Titel, Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 3*

Festhalten

**Art. 37***Proposition de la commission**Titre, al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 3*

Maintenir

*Angenommen – Adopté***3. Abschnitt Titel***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Section 3 titre***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 41***Antrag der Kommission**Abs. 1**Mehrheit*

Festhalten

*Minderheit*

(Schmid Samuel, Dettling, Engler, Heim)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 2**Mehrheit*

Festhalten

*Minderheit*

(Schmid Samuel, Dettling, Engler, Heim, Keller Rudolf)

Streichen

*Abs. 3**Mehrheit*

Der Bund nimmt Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen.

*Minderheit I*

(Engelberger, Engler, Föhn, Keller Rudolf, Pelli, Philipona, Seiler Hanspeter, Wittenwiler)

Der Bund nimmt Rücksicht auf die besondere Situation der Städte sowie der Agglomerationen und Berggebiete.

*Minderheit II*

(Schmid Samuel, Bircher, Borer, Dettling, Engler, Fischer-Hägglingen, Föhn, Heim, Keller Rudolf, Seiler Hanspeter, Wittenwiler)

Streichen

**Art. 41***Proposition de la commission**Al. 1**Majorité*

Maintenir

*Minorité*

(Schmid Samuel, Dettling, Engler, Heim)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 2**Majorité*

Maintenir

*Minorité*

(Schmid Samuel, Dettling, Engler, Heim, Keller Rudolf)

Biffer

*Al. 3**Majorité*

La Confédération prend en considération la situation particulière des villes et des agglomérations urbaines.

*Minorité I*

(Engelberger, Engler, Föhn, Keller Rudolf, Pelli, Philipona, Seiler Hanspeter, Wittenwiler)

La Confédération prend en considération la situation particulière des villes ainsi que des agglomérations urbaines et des régions de montagne.

*Minorité II*

(Schmid Samuel, Bircher, Borer, Dettling, Engler, Fischer-Hägglingen, Föhn, Heim, Keller Rudolf, Seiler Hanspeter, Wittenwiler)

Biffer

**Schmid Samuel (V, BE):** Ich begründe die Minderheitsanträge zu Artikel 41 Absätze 1, 2 und 3 gleichzeitig, weil ich meine, dass wir, die wir diese Minderheitsanträge hier einbringen, in allen Absätzen vom gleichen Konzept ausgehen. Zuerst bitte ich Sie darum, in die Systematik der Verfassung einzusteigen. Wir befinden uns im 3. Titel. Er beschreibt die Rechtsverhältnisse oder die Position von Bund, Kantonen und Gemeinden. Das 1. Kapitel behandelt das Verhältnis von Bund und Kantonen. Innerhalb dieses 1. Kapitels befinden wir uns nun im 3. Abschnitt, wo es um die Stellung, nicht um Aufgaben der Gemeinden geht.

Wir sind der Auffassung, dass wir hier keine föderalistischen Sündenfälle begehen sollten. Der Bund ist über die Kantone organisiert, und die souveränen Kantone organisieren sich selbst. Der Bund hat allenfalls für diese souveräne Organisation die entsprechenden Garantien – soweit nötig – abzugeben. An sich ist die Souveränität sogar voll bei den Kantonen und nur so weit beim Bund, als sie an den Bund übertragen wurde. Dieses System wird nach unserem Dafürhalten – zu meinem Erstaunen selbst vom Ständerat, der sich als Gralshüter dieses Föderalismus gibt – durchbrochen, indem plötz-

lich auf Bundesebene in Artikel 41 auch von Gemeinden und Regionen usw. gesprochen wird. Das ist ein systematischer Sündenfall.

Ich bitte Sie, in Absatz 1 bei der ursprünglichen Formulierung des Bundesrates zu bleiben, die besagt, dass die Kantone «die Organisation der Gemeinden und deren Autonomie» bestimmen.

Es ist selbstverständlich, dass die Kantone, wenn sie für ihr Wohl tätig sein oder werden wollen, die Interessen der Gemeinden zu berücksichtigen haben. Selbstverständlich ist es so, dass die Kantone die Interessen der Regionen und Agglomerationen zu berücksichtigen haben.

Aber wollen Sie, dass der Bund über diese Formulierung in den Absätzen 2 und 3 plötzlich nicht mehr nur die Kantonsregierungen als Partner hat, sondern auch die Städte, Regionen und Agglomerationen? Wollen Sie das wirklich? Wir sind der Auffassung, dass das falsch wäre und wir hier gut daran tun, die ursprüngliche Fassung und auch die ursprüngliche Systematik unseres föderalen Staatsaufbaus beizubehalten. Deshalb beantragen wir Ihnen, in Absatz 1 bei der Fassung des Ständerates zu bleiben und die Absätze 2 und 3 zu streichen.

Um mir nicht Falsches unterstellen lassen zu müssen, sage ich ein zweites Mal: Wir beantragen das nicht etwa, weil wir der Auffassung sind, dass Städte, Agglomerationen und Regionen keine Probleme hätten. Aber diese Probleme sind in einem föderalen Staat über die Kantone zu lösen und nicht plötzlich durch den direkten Durchgriff des Bundes.

Bleiben Sie also hier beim bisherigen Staatsaufbau; unterstützen Sie die Anträge der von mir vertretenen Minderheiten, die auf die ursprüngliche Fassung und die ursprüngliche Systematik des Bundesrates zurückgehen wollen.

**Wittenwiler Milli (R, SG):** Ich beantrage Ihnen namens der Minderheit I (Engelberger), in Artikel 41 Absatz 3 die Berggebiete wieder einzubeziehen. Ich weiss, dass wir diese Abstimmung im ersten Versuch mit 86 zu 63 Stimmen verloren haben. Trotzdem halte ich dieses Anliegen aus politischen Überlegungen für angebracht.

Es geht mir nicht um Subventionen und andere Vorteile, wie uns dies unterstellt wurde. Es geht mir nicht darum, dass mit der Erwähnung der Berggebiete alle zufrieden sind und niemand gegen die Neuschreibung der Bundesverfassung ist. Es geht mir in erster Linie um die Gleichstellung der Berggebiete mit den Städten und Agglomerationen in diesem Absatz.

Wenn nachfolgend argumentiert wird, dass mit der Erwähnung der Berggebiete die Stossrichtung in bezug auf die Städte und Agglomerationen verwässert wird und Absatz 3 zu einer «Wischiwaschi»-Bestimmung verkommt, dann fehlt mir hier irgendwie die Logik. Die Rücksichtnahme auf die besondere Situation der Berggebiete ist politisch und psychologisch von Bedeutung.

Ich bitte Sie deshalb, der Minderheit I zuzustimmen.

**Berberat Didier (S, NE):** Au nom du groupe socialiste, je vous demande d'accepter l'article 41 tel que nous l'avons adopté en première délibération et donc de rejeter la proposition de minorité II.

En effet, cet article reflète la situation du fédéralisme, tel qu'il existe actuellement, où la collaboration entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes se renforce. Pensons par exemple aux problèmes de la drogue, de l'asile ou encore des étrangers.

Entre les deux versions de l'alinéa 3, nous préférons celle de la majorité. En effet, les régions de montagne mentionnées dans la proposition de minorité I figurent déjà dans d'autres dispositions de la constitution, et il nous semble superflu de les mentionner à cet article. Cependant, nous pourrions vivre avec cette mention qui semble d'ailleurs tenir particulièrement à coeur au Conseil des Etats.

**Ostermann Roland (G, VD):** Le groupe écologiste soutient la proposition de la majorité de la commission à l'alinéa 1er. Bien sûr que les cantons déterminent certains éléments de

l'organisation des communes, par souci de cohérence, de coordination et de traitement équitable. Il n'empêche qu'ils doivent le faire dans le respect du principe général d'autonomie qu'ils peuvent moduler, mais qu'ils ont à préserver dans son essence.

Autant l'on admet que les citoyens ont des droits individuels, autant l'on doit admettre qu'ils peuvent collectivement avoir des droits lorsqu'il s'agit de leur vie communautaire. Dans ce système, une commune peut légitimement s'opposer à un projet de l'Etat cantonal prévu sur son sol.

Abolir la garantie de l'autonomie communale serait courir le risque de voir l'Etat cantonal augmenter abusivement son emprise et son pouvoir au détriment du pouvoir de proximité. Le groupe écologiste appuie également la proposition de la majorité de la commission aux alinéas 2 et 3. C'est de haute lutte que la situation particulière des villes et des agglomérations urbaines a été reconnue lors de la première délibération et qu'elle a trouvé sa place dans le projet de constitution. C'est la reconnaissance d'une réalité, et en ce sens elle mérite de figurer dans une mise à jour. Y ajouter ici la situation des régions de montagne affaiblit le propos principal et dénature la portée de l'article. Les régions de montagne doivent être prises en compte spécifiquement, mais ailleurs que dans un chapitre consacré aux communes.

Le groupe écologiste soutient donc dans cet article toutes les propositions de majorité.

**Loretan Otto (C, VS):** Ich beantrage Ihnen, der Mehrheit und dem Antrag der Minderheit I (Engelberger) zu Artikel 41 Absatz 3 zuzustimmen. Ich möchte drei Bemerkungen machen:

1. Es geht nicht um das Bekämpfen des föderalistischen Staatsaufbaus Bund, Kantone und Gemeinden. Es geht nur darum, dass der Bund auf mögliche Auswirkungen auf die Gemeinden Rücksicht nimmt.

Ich will Ihnen ein Beispiel nennen: Wir schaffen hier jede Menge Gesetze, ohne dass wir genügend daran denken, welche Einflüsse dies auf die Gemeinden hat. Nehmen Sie das Gewässerschutzgesetz. Vom Bund wurden Vorschriften gemacht, Subventionen in Aussicht gestellt, Subventionen dann gekürzt – und die Gemeinden haben die Suppe nun aufgrund bundesrechtlicher Vorschriften auszulöffeln.

2. Die Beschlüsse des «runden Tisches» wurden zwischen Bund, Kantonen, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen und Interessenvertretern ausgehandelt. Die Gemeinden, Gemeindeverband und Städteverband, waren nicht am Tisch. Auch hier stellen wir fest – ich kann Ihnen dies aufgrund einer Besprechung mit unserer Regierung von gestern Abend sagen –, dass wieder die Gemeinden nach dem Motto «Den letzten beißen die Hunde» die Zeche bezahlen sollen. Es geht darum, dass der Bund bei der Ausarbeitung von Gesetzen Rücksicht auf die möglichen Konsequenzen für die Gemeinden nimmt. Es geht nicht darum, dass der Bund direkt mit den einzelnen Gemeinden verhandelt.

3. Zum Antrag der Minderheit I (Engelberger): Es gibt einen inneren Zusammenhang zwischen Städten, Agglomerationen und Berggebieten. Es ergibt keinen Sinn, wenn Städte und Agglomerationen aufgenommen, die Berggebiete aber gestrichen werden. Die Berggebiete laufen mehr und mehr Gefahr, marginalisiert zu werden.

Ich bitte Sie, bei Absatz 3 dem Antrag der Minderheit I (Engelberger) zuzustimmen.

**Gysin Remo (S, BS):** Ich bitte Sie, auf der ganzen Linie der Mehrheit der Kommission zu folgen und insbesondere die Absätze 2 und 3 getrennt aufzuführen.

Frau Wittenwiler, Sie sind eigentlich der Grund, warum ich hier stehe. Ich möchte doch in Erinnerung rufen, dass Städte und Agglomerationen mit den Berggemeinden, z. B. mit den 25-Seelen-Gemeinden im Kanton Graubünden und im Wallis, relativ wenig gemeinsam haben. Zwei Drittel der Bevölkerung leben in Städten und Agglomerationen. Stellen Sie sich die besonderen Probleme vor, welche diese Bevölkerungskonzentrationen mit sich bringen; ich denke an den Verkehr, die Raumplanung, die Wirtschaft, die Finanzen, die Bildung und – ganz aktuell – an die Gesundheit. Die Zentrumsfunktio-

nen sind hier offensichtlich, und wir alle beissen uns die Zähne daran aus, z. B. am Krankenversicherungsgesetz. Die Berglandschaften sind in Artikel 126 erwähnt, der den Finanzausgleich regelt. Dort gehören sie auch hin. Dort sind die Städte und Agglomerationen nicht erwähnt. Dort haben wir den Ausgleich nicht. Wir haben aber den Ausgleich insgesamt in der Bundesverfassung, wenn wir bei Artikel 41 beim Antrag der Mehrheit der Kommission bleiben. Wir sprechen in der revidierten Verfassung trotzdem die Besonderheiten von beiden Gebieten, von Stadt und Land, an, allerdings an verschiedenen Orten, wo sie auch hingehören.

Ich bitte Sie, hier einen Ausgleich zu schaffen und mit der Diskussion nicht wieder von vorne zu beginnen.

Folgen Sie bitte der Mehrheit der Kommission bzw. dem ersten Beschluss des Nationalrates.

**Bircher Peter (C, AG):** Ich bin auch der Auffassung, dass man bei den Absätzen 1 und 2 der Mehrheit der Kommission folgen sollte. Es ist richtig, die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden klar zu verankern, wie dies Herr Loretan gesagt hat.

Nach wie vor als Unsinn betrachte ich Absatz 3. Das ist ein eigenartiges Sammelsurium ohne saubere Abgrenzung. Das Problem der besseren Definition der Gemeinden wird in den Absätzen 1 und 2 gelöst. Ich sehe nicht ein, warum noch zusätzliche Bestimmungen geschaffen werden müssen. Der Begriff «Agglomeration» ist überhaupt nicht definierbar und sicher nicht abgrenzbar. Es kann kein Mensch sagen, wo genau eine Agglomeration aufhört. Das ist ein eigenartiger Begriff in einer Verfassung. Wenn der Städteartikel hineinkommt, kommt als logische Folge auch das Berggebiet hinein. Das ist doch eine endlose Aufzählung; man könnte dann fast schreiben: «Die Schweiz nimmt Rücksicht auf die Schweiz.»

Wir führen hier eine etwas eigenartige Formulierung ein. Ich bin der Meinung, wir sollten im Sinne des Antrages der Minderheit II den Absatz 3 vollständig streichen.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Il me semble que l'on doit faire attention ici à ne pas confondre un certain nombre de choses. A l'alinéa 1er, que l'on choisisse la proposition de la majorité de la commission ou la proposition de minorité II (Schmid Samuel), je ne vois pas très bien la différence. Il m'apparaît tout de même que ce qui est important et que ce qu'a voulu la commission, c'est que, d'une part, l'autonomie communale soit garantie par le droit fédéral – principe numéro un –, et que, d'autre part, l'importance de cette autonomie communale soit définie par le droit cantonal – principe numéro deux. Ce sont les deux principes qui sont vraiment fixés. C'est ce que la majorité de la commission a tenté d'exprimer à l'alinéa 1er.

Je vous propose de soutenir la proposition de la majorité de la commission à l'alinéa 1er.

A l'alinéa 2, même si de toute évidence les relations doivent s'établir entre la Confédération et les cantons – les porte-parole des communes sont les cantons –, il est clair que lorsque la Confédération légifère, elle doit naturellement tenir compte des conséquences de sa législation pour les communes, notamment – c'est ce que dit l'alinéa 3 – pour les agglomérations. Alors, Monsieur Bircher, je suis d'accord que la définition de l'agglomération n'est pas donnée. La notion d'agglomération est une notion physique, et pas politique. Mais on sait bien qu'un certain nombre d'agglomérations ont des problèmes spécifiques. J'en cite deux qui me viennent immédiatement à l'esprit: le problème de la drogue qui est typique des agglomérations – il n'est pas limité à une commune; il concerne l'agglomération – et celui des transports urbains qu'on ne peut tout de même pas traiter de la même manière dans l'ensemble de la Suisse, c'est un problème typique des agglomérations.

C'est la raison pour laquelle la majorité de la commission a raison de s'en tenir à la notion de ville et d'agglomération qui ont des problèmes spécifiques. C'est simplement cela qu'on entend quand on dit: «La Confédération prend en considération la situation particulière ....»

Pourquoi ne faut-il pas mentionner les régions de montagne comme le propose la minorité I (Engelberger)? Parce que, dans cette configuration, les régions de montagne n'ont pas de problèmes particuliers. Les problèmes particuliers des régions de montagne sont des problèmes financiers; les régions de montagne ont une capacité financière réduite. Cela est reconnu à l'article 126. Donc, les régions de montagne ne sont pas oubliées. Elles sont simplement traitées là où elles doivent l'être dans les articles financiers, dans le domaine de la péréquation, c'est-à-dire à l'article 126 où les régions de montagne sont expressément mentionnées.

Alors, ne confondons pas tout! Ici, nous avons des relations avec les communes et les agglomérations au sens physique du terme. Pour ce qui est des questions financières, reportez-vous à l'article 126 où les régions de montagne sont expressément mentionnées.

**Engelberger Edi (R, NW),** Berichterstatter: Der Artikel 41 war eine der sehr umstrittenen Bestimmungen. Er ist das Ergebnis eines recht langwierigen Konsens- und Kompromissbildungsprozesses. Dieser Kompromiss umfasst zwei Elemente, die schrittweise realisiert wurden. Man nimmt einen Gemeindeartikel auf. Das war nicht selbstverständlich, denn die Kantone waren recht lange dagegen. In diesem Gemeindeartikel werden auch die Städte angesprochen, die Nennung der Städte und der städtischen Agglomerationen ist enthalten. Das ist ein Teil dieses Konsenses.

Man hat bei der Anhörung der Gemeinde- und Städtevertreter immer wieder mit Nachdruck erfahren, dass sie in der Bundesverfassung so aufgeführt werden möchten. Ich glaube, das ist auch jetzt noch so. Mit diesem Hintergrund hat die Mehrheit der Kommission in Absatz 1 der Fassung des Nationalrates zugestimmt und den Antrag Schmid Samuel abgelehnt; dies mit 24 zu 6 Stimmen, und zwar deshalb, weil man in der Kommission an der expliziten Umschreibung der Gemeindeautonomie, wie sie nun mehrmals angesprochen wurde, festhalten wollte.

Die Anträge der Minderheiten Schmid Samuel zu den Absätzen 2 und 3 wurden ebenfalls abgelehnt. Herr Schmid wollte diese beiden Absätze streichen. Diese Ablehnungen kamen mit 22 zu 10 bzw. 18 zu 12 Stimmen zustande. Wenn ich diese beiden Absätze mit der ständerätlichen Lösung vergleiche, stelle ich eigentlich Übereinstimmung fest – mit Ausnahme der Erwähnung der Berggebiete (Abs. 2) und der Kantone (Abs. 3) sowie der Tatsache, dass der Ständerat beide Absätze im Absatz 2 zusammengefasst hat.

Sie haben die Begründung von Herrn Schmid gehört. Sie hat nichts Neues gebracht. Er hat schon in der Kommission den föderalistischen Sonderfall, die Einflussnahme des Bundes auf die Kantone, angesprochen. Ich habe aber eingangs gesagt, dass dieser Prozess stattgefunden hat und die Kantone sich schlussendlich dieser Situation angepasst haben. Sie können somit die Absätze 1 bis 3 akzeptieren.

Wir haben in der Diskussion zu diesen Absätzen immer wieder feststellen können, dass man den Städten und Agglomerationen mit der Formulierung in Absatz 3 besser Nachachtung verschaffen kann und von dieser Grundidee nicht mehr abkehren wolle.

Die Minderheit II will die Erwähnung der Berggebiete, wie sie der Ständerat in Absatz 2 aufgenommen hat; die Begründung wurde hier von Frau Wittenwiler vorgetragen. Einerseits wurde geltend gemacht, es wäre aus politischen Überlegungen angebracht. Andererseits sei ja damit keine politische Relevanz verbunden, sondern es würde – auch gemäss Stimmen aus der Verwaltung – zur Erleichterung des politischen Konsenses beitragen. Wir haben auch über Artikel 126 gesprochen. Es geht aber hier nicht um die finanziellen Angelegenheiten, sondern um viele andere Probleme, wie sie in den Städten anzutreffen sind, wie sie aber auch die Berggebiete in ihren eigenen Funktionen haben. Der Antrag der Minderheit II wurde dann aber mit 19 zu 9 Stimmen abgelehnt. Man war der Ansicht, es wäre zu einfach, allen Forderungen und Wünschen nachzugeben.

Zusammengefasst stelle ich Ihnen den Antrag, überall der Mehrheit zuzustimmen.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Pour le rapport de langue française, je peux vous renvoyer aux déclarations de M. Leuba qui, une fois de plus, nous a fait sentir combien sa compétence et sa sagesse vont nous manquer très prochainement déjà.

J'aimerais juste ajouter à propos de l'alinéa 1er que, effectivement, la majorité de la commission reste fidèle à l'esprit de l'article tel qu'il était formulé par le Conseil fédéral, tout en mettant en exergue la notion de l'autonomie communale, mais en la mettant aussi immédiatement sous la responsabilité du droit cantonal.

A l'alinéa 2, il n'y a pas de grande différence, si ce n'est rédactionnelle, entre la version du Conseil des Etats et celle de la majorité de la commission, si ce n'est que nous maintenons l'idée qu'il faut faire deux alinéas avec la matière contenue dans ces deux phrases.

A l'alinéa 3, la majorité de la commission fait un pas vers le Conseil des Etats, puisqu'il n'est plus question que de la Confédération, qui «prend en considération la situation particulière des villes et des agglomérations urbaines». On ne mentionne donc plus, comme dans le texte précédent, les cantons qui, nous le pensons effectivement, n'ont pas besoin d'apparaître dans cet alinéa 3.

La majorité de la commission maintient la notion des villes et des agglomérations urbaines. Je crois que nous faisons une constitution pour notre temps. Nous n'avons pas le droit de fermer les yeux devant les situations actuelles de difficultés particulières, et il est vrai que celles des villes et des agglomérations urbaines sont venues s'ajouter.

On peut discuter de l'opportunité de faire figurer encore les régions de montagne. La majorité de la commission a estimé qu'il n'était pas judicieux de les ajouter ici, puisqu'elles étaient déjà prises en considération à l'article 126, en matière de péréquation financière.

Je vous invite donc à suivre, pour les trois alinéas, la proposition de la majorité de la commission.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens hatten verschiedene Kreise, vor allem der Schweizerische Städteverband, in der neuen Verfassung einen eigentlichen Städteartikel verlangt. Dagegen haben sich aber die Kantone – nicht nur die Kantone – entschieden gewehrt.

Wir möchten indes ausdrücklich am dreistufigen Aufbau unseres Staates – Bund, Kantone, Gemeinden – festhalten; dass man das in der neuen Verfassung in Artikel 41 Absatz 1 zum Ausdruck bringt – im Gegensatz zur geltenden Bundesverfassung –, scheint sicher zweckmässig und ist auch nicht bestritten.

Wie weit soll man bei diesem Berücksichtigungsartikel gehen? Die normative Substanz ist ja sowieso relativ beschränkt. Es ist nicht eine direkt umsetzbare Norm, sondern ein Appell an den Bundesgesetzgeber, bei der Gesetzgebung und beim übrigen staatlichen Handeln auf die Gemeinden Rücksicht zu nehmen.

Persönlich bin ich der Meinung, dass – auch wegen einer schlanken Verfassung – eigentlich der Ständerat die beste Formulierung gefunden hat. Denn es ist ein Faktum, dass der Bund heute auf zwei Einheiten besonders Rücksicht nimmt: – Historisch betrachtet erwähne ich zunächst die Berggebiete. Ich habe Zweifel, ob sich die Rücksichtnahme auf die Berggebiete im Finanzausgleich erschöpft. Das Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete ist beispielsweise der faktische Beweis, dass der Bund in seiner Gesetzgebung auf die Berggebiete besondere Rücksicht nimmt.

– In neuerer Zeit sind es vor allem die Städte und Agglomerationen, die vom Bund besondere Beachtung verlangen – es ist zu Recht gesagt worden –, beispielsweise im Bereich des Umweltschutzes, des Verkehrs oder der Drogenpolitik, um nur wenige Beispiele zu nennen. Wenn man das alles mit berücksichtigt, ist für den Bundesrat die ständerätliche Formulierung die beste. Diese steht hier aber nicht zur Diskussion; wir sehen uns aber im Differenzbereinigungsverfahren wieder.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Namentliche Abstimmung*

*Vote nominatif*

(Ref.: 2331)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Aeppli, Alder, Antille, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Bircher, Borel, Bosshard, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Comby, de Dardel, Debons, Deiss, Eberhard, Eggly, Engelberger, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Friderici, Genner, Goll, Gonseth, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jutzet, Keller Christine, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Leuba, Loretan Otto, Lötcher, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Müller-Hemmi, Pelli, Philipona, Randegger, Rechsteiner Rudolf, Roth, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Scheurer, Schmid Odilo, Simon, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Tschuppert, Vallender, Vogel, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr, Zbinden, Ziegler, Zwygart (86)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité:*

Baader, Baumann Alexander, Borer, Bettling, Durrer, Egerszegi, Ehrler, Engler, Fischer-Häggingen, Föhn, Freund, Fritschi, Gadiant, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hochreutener, Kühne, Leu, Maurer, Moser, Müller Erich, Oehrli, Raggenbass, Ruckstuhl, Schenk, Schlüer, Schmid Samuel, Seiler Hanspeter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Stucky, Vetterli, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler (41)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aguet, Aregger, Bangerter, Bezzola, Binder, Blaser, Blocher, Bonny, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bühner, Caccia, Cavadini Adriano, Chiffelle, Christen, Columberg, David, Dormann, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Epiney, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Seengen, Frey Claude, Frey Walter, Giezen-danner, Grendelmeier, Grobet, Grossenbacher, Hasler Ernst, Herczog, Hess Peter, Imhof, Jaquet, Jeanprêtre, Keller Rudolf, Köfme, Kunz, Leuenberger, Loeb, Maitre, Marti Werner, Maspoli, Meyer Theo, Mühlemann, Nabholz, Ostermann, Pidoux, Pini, Ratti, Rechsteiner Paul, Rennwald, Ruf, Ruffy, Rychen, Scherrer Jürg, Schmied Walter, Semadeni, Spielmann, Stamm Judith, Steiner, Theiler, Tschopp, Vermot, von Allmen, Waber, Weigelt, Wyss, Zapfl (72)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Heberlein

(1)

*Abs. 2 – Al. 2*

*Namentliche Abstimmung*

*Vote nominatif*

(Ref.: 2332)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Aeppli, Alder, Antille, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Bircher, Borel, Bosshard, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavadini Adriano, Cavalli, Comby, de Dardel, Debons, Deiss, Dormann, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Friderici, Genner, Goll, Gonseth, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jutzet, Keller Christine, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Leuba, Loretan Otto, Lötcher, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Müller-Hemmi, Pelli, Philipona,

Randegger, Rechsteiner Rudolf, Roth, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Scheurer, Schmid Odilo, Simon, Strahm, Stucky, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Theiler, Thür, Tschäppät, Tschopp, Vogel, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr, Zbinden, Ziegler, Zwygart (91)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen:  
Votent pour la proposition de la minorité:*

Baader, Baumann Alexander, Blaser, Borer, Dettling, Ehrler, Engler, Fischer-Hägglingsen, Föhn, Freund, Fritschi, Gadiant, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hochreutener, Keller Rudolf, Kühne, Leu, Maurer, Moser, Müller Erich, Oehrli, Raggenbass, Ruckstuhl, Schenk, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steine-  
mann, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler (43)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aguet, Aregger, Bangerter, Bezzola, Binder, Blocher, Bonny, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bühler, Caccia, Chiffelle, Christen, Columberg, David, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Epiney, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Seengen, Frey Claude, Frey Walter, Giezendanner, Grendelmeier, Grobet, Grossenbacher, Hasler Ernst, Herczog, Hess Peter, Imhof, Jaquet, Jeanprêtre, Kofmel, Kunz, Leuenberger, Loeb, Maitre, Marti Werner, Maspoli, Meyer Theo, Mühlemann, Nabholz, Ostermann, Pidoux, Pini, Ratti, Rechsteiner Paul, Rennwald, Ruf, Ruffy, Rychen, Scherrer Jürg, Semadeni, Spielmann, Stamm Judith, Steiner, Vermot, von Allmen, Waber, Weigelt, Wyss, Zapfl (65)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*  
Heberlein (1)

*Abs. 3 – Al. 3*

*Namentliche Eventualabstimmung  
Vote préliminaire, nominatif  
(Ref.: 2333)*

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:  
Votent pour la proposition de la majorité:*

Aeppli, Alder, Banga, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Comby, de Dardel, Egerszegi, Eggly, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Freund, Friderici, Fritschi, Genner, Goll, Gonseth, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jutzet, Keller Christine, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Leuba, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Müller-Hemmi, Ostermann, Randegger, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Sandoz Suzette, Scheurer, Schmid Samuel, Simon, Strahm, Stucky, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Tschopp, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Weyeneth, Widmer, Wiederkehr, Zbinden, Ziegler, Zwygart (76)

*Für den Antrag der Minderheit I stimmen:  
Votent pour la proposition de la minorité I:*

Antille, Baader, Baumberger, Bircher, Blaser, Borer, Bosshard, Cavadini Adriano, Debons, Deiss, Dettling, Ducrot, Durrer, Eberhard, Ehrler, Engelberger, Engler, Fischer-Hägglingsen, Föhn, Gadiant, Guisan, Günter, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hochreutener, Keller Rudolf, Kühne, Leu, Loretan Otto, Löttscher, Maurer, Moser, Oehrli, Pelli, Philipona, Raggenbass, Ruckstuhl, Sandoz Marcel, Schenk, Schlüer, Schmid Odilo, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Theiler, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Widrig, Wittenwiler (59)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*  
Suter (1)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aguet, Aregger, Bangerter, Bezzola, Binder, Blocher, Bonny, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bühler, Caccia, Chiffelle, Christen, Columberg, David, Dormann, Dreher, Dünki, Dupraz, Epiney, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Seengen, Frey Claude, Frey Walter, Giezendanner, Grendelmeier, Grobet, Grossenbacher, Herczog, Hess Peter, Imhof, Jaquet, Jeanprêtre, Kofmel, Kunz, Leuenberger, Loeb, Maitre, Marti Werner, Maspoli, Meyer Theo, Mühlemann, Müller Erich, Nabholz, Pidoux, Pini, Ratti, Rechsteiner Paul, Ruf, Ruffy, Rychen, Scherrer Jürg, Semadeni, Spielmann, Stamm Judith, Steiner, Vermot, von Allmen, Waber, Weigelt, Wyss, Zapfl (63)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*  
Heberlein (1)

*Definitive, namentliche Abstimmung*

*Vote définitif, nominatif  
(Ref.: 2334)*

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*  
Aeppli, Alder, Antille, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Borel, Bosshard, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavadini Adriano, Cavalli, Comby, de Dardel, Debons, Deiss, Ducrot, Dünki, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Fritschi, Genner, Goll, Gonseth, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jutzet, Keller Christine, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Leuba, Loretan Otto, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Müller-Hemmi, Ostermann, Pelli, Randegger, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Sandoz Suzette, Scheurer, Simon, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Theiler, Thür, Tschäppät, Tschopp, Vogel, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr, Zbinden, Ziegler, Zwygart (86)

*Für den Antrag der Minderheit II stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité II:*  
Baader, Baumann Alexander, Bircher, Blaser, Borer, Dettling, Durrer, Eberhard, Ehrler, Engler, Fischer-Hägglingsen, Föhn, Freund, Friderici, Gadiant, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hochreutener, Keller Rudolf, Kühne, Leu, Löttscher, Maurer, Moser, Oehrli, Philipona, Raggenbass, Ruckstuhl, Sandoz Marcel, Schenk, Schlüer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Stucky, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler (51)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aguet, Aregger, Bangerter, Bezzola, Binder, Blocher, Bonny, Bortoluzzi, Brunner Toni, Bühler, Caccia, Chiffelle, Christen, Columberg, David, Dormann, Dreher, Dupraz, Epiney, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Seengen, Frey Claude, Frey Walter, Giezendanner, Grendelmeier, Grobet, Grossenbacher, Herczog, Hess Peter, Imhof, Jaquet, Jeanprêtre, Kofmel, Kunz, Leuenberger, Loeb, Maitre, Marti Werner, Maspoli, Meyer Theo, Mühlemann, Müller Erich, Nabholz, Pidoux, Pini, Ratti, Rechsteiner Paul, Ruf, Ruffy, Rychen, Scherrer Jürg, Semadeni, Spielmann, Stamm Judith, Steiner, Vermot, von Allmen, Waber, Weigelt, Wyss, Zapfl (62)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*  
Heberlein (1)

## 5. Abschnitt Titel; Art. 45–48; 49 Abs. 2

*Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates*

**Section 5 titre; art. 45–48; 49 al. 2***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 50 Abs. 3***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Festhalten

*Minderheit*

(Heim, Bircher, Christen, Engelberger, Engler, Föhn, Pelli, Wittenwiler)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 50 al. 3***Proposition de la commission**Majorité*

Maintenir

*Minorité*

(Heim, Bircher, Christen, Engelberger, Engler, Föhn, Pelli, Wittenwiler)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Heim Alex (C, SO):** In Artikel 37 Absatz 1 des Verfassungsentwurfes steht: «Die Kantone setzen das Bundesrecht um und vollziehen es, soweit dieses nichts anderes bestimmt.» Der kantonale Vollzug internationaler Verpflichtungen ist also bereits durch Artikel 37 abgedeckt. Es ist darum nicht nötig, dies in Artikel 50 Absatz 3 zu wiederholen und damit an der Differenz zum Ständerat festzuhalten.

Absatz 3 wurde ursprünglich auch aus einem ganz anderen Grund aufgenommen: In den vorhergehenden Absätzen werden den Kantonen Mitwirkungsrechte eingeräumt. Als Gegenleistung wollte man die Kantone dazu anhalten, diese Verpflichtung ernst zu nehmen. Wenn die Kantone im Vorfeld in geeigneter Weise beim Zustandekommen internationaler Verpflichtungen mitwirken, sollen sie den Vollzug der Verpflichtungen in ihrer Zuständigkeit selber übernehmen; dagegen ist wirklich nichts einzuwenden. Aber wie gesagt, das wird in Artikel 37 bereits festgehalten. Es handelt sich hier um ein zu unwichtiges Problem, als dass es zweimal in der Verfassung erwähnt werden muss.

Ich bitte Sie daher, der Minderheit und damit dem Ständerat zuzustimmen und damit wieder eine Differenz zu bereinigen.

**Engelberger Edi (R, NW),** Berichterstatter: Die Minderheit ist mit dem Ständerat der Auffassung, dass man Absatz 3 streichen könnte, und zwar – das kam in der Diskussion zum Ausdruck – in Anlehnung an Artikel 37, der den generellen Grundsatz regelt, wonach die Kantone Bundesrecht vollziehen. Internationale Verpflichtungen, welche der Bund eingeht, gehören zum Bundesrecht.

Warum wurde Absatz 3 aufgenommen? Die Antwort geht klar aus dem Protokoll der Kommissionssitzung hervor: Wenn die Kantone in Absatz 1 und Absatz 2 schon Mitwirkungsrechte erhalten und bereits im Vorfeld des Eingehens internationaler Verpflichtungen des Bundes mitwirken können, sollen sie auch den Vollzug der internationalen Verpflichtungen im Zuständigkeitsbereich der Kantone übernehmen.

In der Diskussion wurde mehrmals gesagt, es sei nur konsequent, wenn die Kantone den Vollzug der Verpflichtungen selber übernehmen würden; die Kantone sind mit dieser Lösung auch einverstanden. Mit dem wohl knappen Ergebnis von 13 zu 11 Stimmen obsiegte die Mehrheit.

Ich beantrage Ihnen, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Es handelt sich hier wirklich nicht um eine wichtige Sache, denn auch wenn Sie den Absatz 3 streichen, geht nichts verloren. Der Bundesrat selber hatte diese Bestimmung ursprünglich aus jenen Gründen aufgenommen, die Herr Engelberger jetzt ausgeführt hat. Aber nachdem wir in der Differenzvereinbarung sind und der Ständerat die Sache gestrichen hat, würde ich Ihnen empfehlen,

diese Differenz auszumerzen, indem Sie der Minderheit zustimmen und Absatz 3 auch streichen.

**Sandoz Suzette (L, VD):** Bien que vous ayez dit, Monsieur le Conseiller fédéral, que cet alinéa 3 n'est pas très important, je souhaiterais vous poser une question dans l'hypothèse où il resterait.

Il précise que les cantons exécutent les tâches qui sont dans leur domaine de compétence, mais assumées par la Confédération sur le plan international. Est-ce qu'on peut imaginer appliquer par analogie, dans ce cas-là, l'article 37 alinéa 3 qui prévoit que, lorsque les cantons accomplissent des tâches fédérales un peu au nom du principe de subsidiarité, la Confédération leur laisse les moyens financiers nécessaires ou du moins en tient compte?

Y a-t-il une analogie possible entre l'article 37 alinéa 3 et l'article 50 alinéa 3 dont nous discutons maintenant?

**Koller Arnold,** Bundesrat: Grundsätzlich bin ich der Meinung, dass der Grundgedanke von Artikel 37 Absatz 3 hier tatsächlich auch zur Anwendung kommen muss. Wenn Sie bedenken, dass die international geregelten Materien immer bedeutender werden und wir ausdrücklich sagen, dass die Kantone in ihrem Kompetenzbereich hier die Pflicht der Umsetzung haben, dann muss Artikel 37 Absatz 3 nicht nur beim Vollzug von nationalem Recht, sondern auch beim Vollzug von internationalem Recht gelten.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit

52 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit

43 Stimmen

**Art. 52; 2. Abschnitt Titel; Art. 54 Abs. 1; Abschnitt 2a Titel***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 52; section 2 titre; art. 54 al. 1; section 2a titre***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 57a***Antrag der Kommission**Abs. 1**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

(Zbinden, Borel, Carobbio, Gross Andreas, Gross Jost, Gysin Remo, Hubmann, Jutzet, Maury Pasquier, Stump, Vollmer) Festhalten

*Abs. 2–5*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 57a***Proposition de la commission**Al. 1**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité*

(Zbinden, Borel, Carobbio, Gross Andreas, Gross Jost, Gysin Remo, Hubmann, Jutzet, Maury Pasquier, Stump, Vollmer) Maintenir

*Al. 2–5*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Abs. 1 – Al. 1*

**Zbinden Hans (S, AG):** In der Pharmazie, in der Medizin gibt es ein Produkt, das man Valium nennt – ich mache hier keine Werbung, aber man verwendet Valium, um Patientin-

nen und Patienten ruhigzustellen, sie in eine beruhigende Situation zu bringen. Es gibt in der Medizin aber auch den Begriff des Placebo-Effektes: Man gibt den Patientinnen und Patienten ein Medikament, das gar kein Medikament ist, sondern nur aus einer leeren Hülle besteht.

Ich habe diese Bilder gebracht, um Ihnen zu zeigen, was es hier mit dem Absatz 1 auf sich hat. Da heisst es nämlich: «Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig.» Das ist eine Leerformel. Es war das Ziel des Bundesrates, bei dieser Nachführung und bei den Reformteilen begrifflich präziser zu werden. Der Begriff des Schulwesens stammt aus dem 19. Jahrhundert und ist vage. Heute haben wir sehr präzise Begriffe: Man beginnt im Bildungswesen unten mit der Vorschule, dann folgt die Primarschule, Sekundarstufe I, Sekundarstufe II usw. Für alle diese Bereiche sind einzelne staatliche oder private Träger zuständig. Diese regeln und verantworten die Finanzierung oder Zielsetzung oder die Lehrpläne.

Wir brauchen in der Schweiz von heute ein sehr flexibles System. Es ist damit zu rechnen, dass in den nächsten Jahren bestimmte Aufgaben zwischen den staatlichen Ebenen verschoben werden müssen. Jetzt steht hier: «Für das Schulwesen ... zuständig.» Ich nehme an, dass der Bundesrat die Grundschule meint, dann soll er aber auch «die Grundschule» schreiben. Mit diesem Begriff des Schulwesens schafft er eine Unklarheit.

Ich möchte Sie bitten, diese Formel, die eigentlich hier nur noch zur Beruhigung der Kantone verwendet wird, aber eine Nullaussage ist, zu streichen und auf den Absatz 1 zu verzichten. In Absatz 2 steht ganz klar: «Sie sorgen für einen ausreichenden Grundschulunterricht ...», d. h. für den Primarschulunterricht und den Unterricht auf der Sekundarstufe I. Bitte verzichten Sie in der Bundesverfassung auf den Einsatz von Valium!

**Engelberger** Edi (R, NW), Berichterstatter: Die Mehrheit der Kommission will an Absatz 1 festhalten, der da heisst: «Für das Schulwesen» – wie Herr Zbinden das jetzt immer wiederholt hat – «sind die Kantone zuständig.» Am Grundsatz dieser Zuständigkeit wollte man nicht rütteln. Man hat auch nicht in extremis darüber diskutiert.

Hauptdiskussionsgegenstand war für Herrn Zbinden, das haben wir jetzt wieder erfahren, der Begriff des Schulwesens. Er sei äusserst unpräzise, und man wisse nicht, was dazugehöre. Er hat uns das jetzt erklärt. Man spreche von Volksschulen, darüber bestehe auch ein Konsens; in der Kommission forderte er schlussendlich den Begriff der Grundschule. Die Verwaltung wies darauf hin, dass die Terminologie schwierig sei, und man dürfe sicher nicht den Begriff der Volksschule in diesem Sinne in Absatz 1 verwenden. Ebenso klar sei, dass man das Ganze nicht auf die Grundschule reduzieren könne, weil auch der Mittelschulbereich in die Zuständigkeit der Kantone falle. Von den Kantonen seien keine Befürchtungen im Zusammenhang mit dieser Nennung des Schulwesens geäussert worden, im Gegenteil: Die Kantone seien mit der gewählten Formulierung zufrieden.

Die Kommission lehnte den Antrag der Minderheit Zbinden mit 19 zu 10 Stimmen ab. Ich bitte Sie, ebenfalls der Mehrheit zuzustimmen und diesen Absatz 1 beizubehalten.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: La version de langue française ne pose peut-être pas tout à fait les mêmes problèmes puisque le terme de «Schulwesen» est traduit par «instruction publique». Cette terminologie n'a pas été contestée. Il est vrai que cet alinéa 1er n'est en soi pas nécessaire, puisque la compétence des cantons en la matière figure d'une manière générale à l'article 3 alinéa 1er qui définit la souveraineté des cantons d'une manière générale, partout là où la Confédération n'est pas déclarée compétente. Par conséquent, cet alinéa a surtout une valeur de compréhension pour l'ensemble des articles ici mentionnés et qui concernent l'instruction publique. La majorité de la commission a estimé que l'on devait ou pouvait maintenir l'alinéa.

Je vous invite à soutenir la proposition de la majorité de la commission.

**Koller** Arnold, Bundesrat: In einem Punkt hat Herr Zbinden an sich recht: Es gilt das allgemeine Prinzip, dass wir in der Verfassung grundsätzlich nur die Bundeskompetenzen nennen; denn überall dort, wo wir keine Bundeskompetenz nennen, sind die Kantone zuständig. Aber weil das Recht nicht reine Logik ist, gibt es von dieser Regel auch einige Ausnahmen; eine Ausnahme ist jene – die Kantone hängen sehr an dieser Ausnahme –, dass man ausdrücklich festhält, das Schulwesen sei Sache der Kantone.

In einem anderen Punkt muss ich Sie korrigieren, Herr Zbinden: Mit dem Schulwesen ist natürlich nicht nur der Grundschulunterricht gemeint, sondern das gesamte Schulwesen, das nachher in den einzelnen Absätzen nicht dem Bund zugewiesen ist. Dazu gehört neben der Grundschule beispielsweise eindeutig auch die Mittelschule.

Aus diesen Gründen möchte ich Sie bitten, der Mehrheit der Kommission und dem Ständerat zuzustimmen.

**Widmer** Hans (S, LU): Herr Bundesrat, Sie haben zugegeben, dass das Recht nicht immer logisch ist; damit muss man doch wohl leben. Aber wenn man schon eine Revision vornimmt, die da und dort umstritten ist, weil sie zu wenig will, dann müsste man immerhin hier bereit sein, die Nachführung zu einer Korrektur zu benützen, um die Logik der Verfassung zu verbessern.

Warum tun Sie das nicht?

**Koller** Arnold, Bundesrat: Hier bricht die Politik durch. Ich kann Ihnen die anderen Beispiele jetzt nicht auswendig nennen, aber es gibt noch mehr Beispiele, wo es besonders wichtig ist, darauf hinzuweisen, dass ein Sachgebiet in der Kompetenz der Kantone bleibt. Weil wir nicht nur hier eine Ausnahme von diesen logischen Regeln machen, haben wir das ausnahmsweise hier und an einigen wenigen anderen Orten ausdrücklich so festgehalten. Die Politik ist natürlich mindestens so wichtig wie die Logik.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	64 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	45 Stimmen

*Abs. 2–5 – Al. 2–5*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57abis**

*Antrag der Kommission*

*Titel*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 1*

Der Bund erlässt Vorschriften über die Berufsbildung.

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 57abis**

*Proposition de la commission*

*Titre*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 1*

La Confédération édicte des dispositions sur la formation professionnelle.

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: La proposition qui vous est faite par la commission à l'article 57abis n'est pas contestée. Cela demande toutefois quelques explications puisque, dans un premier temps, les deux Chambres s'étaient mises d'accord pour une version différente, et il n'y avait donc plus de divergence.

La commission du Conseil des Etats, comme le prévoit le règlement, s'est adressée à la commission du Conseil national pour demander qu'on rouvre le dossier sur l'article 57abis alinéa 1er, et que l'on précise: «La Confédération édicte des dispositions sur la formation professionnelle» en général, et pas seulement sur la formation professionnelle des «profes-



sions Ofiamt», comme cela était le cas initialement. La commission a estimé que cela était justifié, et vous propose donc une formulation qui n'a pas été contestée.

Les arguments qui ont été avancés sont de diverses natures. Je vous en cite l'un ou l'autre. D'abord, on estime que les «métiers Ofiamt» ne concernent pas toute une série de professions qui ont pris de l'importance avec le temps. Je pense aux professions à caractère social, dans le secteur de la santé, à toutes les professions paramédicales, ou encore aux activités qui jusqu'ici faisaient l'objet de monopoles tels que les chemins de fer, la poste ou les télécommunications. Il y a aussi l'argument selon lequel les femmes surtout seraient préférentielles, voire discriminées, puisque les professions que je viens de vous citer sont davantage pratiquées par les femmes, alors que les «métiers Ofiamt» ont souvent un caractère ou une clientèle plus masculins.

La question est d'abord de savoir si cela correspond à la mise à jour. Il faut reconnaître qu'en prenant une formulation plus générale nous franchissons un pas de plus. Jusqu'ici, il a toujours été admis que de telles modifications pouvaient être acceptées pour autant qu'elles réunissent un large consensus. Alors, ce consensus existe-t-il? Je constate d'abord que la majorité de la Commission de la révision constitutionnelle de notre Conseil avait proposé une formulation qui, bien que postulative, prévoyait néanmoins: «La Confédération peut édicter des dispositions sur la formation professionnelle.» Le 29 avril 1998, vous l'aviez rejetée avec une majorité relativement serrée de 84 voix contre 73 (BO 1998 N 950).

Le Conseil fédéral s'est déjà exprimé à plusieurs reprises sur cette question, et le Parlement aussi puisque les interventions parlementaires ont déclenché une révision de la loi fédérale sur la formation professionnelle qui devrait bientôt arriver.

La grande question est évidemment de savoir si les cantons sont d'accord avec une telle évolution et quelle pourrait être leur position à cet égard. Il est vrai qu'ils n'ont pas été consultés à ce propos dans le cadre de la mise à jour de la Constitution fédérale. En revanche, les cantons se sont déjà déclarés favorables dans un autre contexte, à savoir celui de la réforme de la péréquation financière.

Pour cette raison, ils ont même fait une proposition. J'ai ici leur formulation en allemand: «Die Gesetzgebung über die Berufsbildung ist Bundessache.» Ceci nous vient de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique. On peut donc partir de l'idée que, sur le fond des choses, les cantons sont d'accord. Le tout est de savoir encore si le rythme est le bon, si avec la mise à jour de la constitution nous ne précédons pas quelque peu leur intention. Et là, il est vrai que nous n'avons pas de renseignements officiels. Mais des sondages officieux ont permis de voir que les deux idées pouvaient être défendues, soit d'accélérer la révision de la loi fédérale sur la formation professionnelle, soit d'attendre la péréquation financière.

Tout compte fait, la commission a estimé judicieux de suivre la décision du Conseil des Etats et d'inscrire cette nouvelle formulation concernant la compétence en matière de formation professionnelle.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich glaube, es ist klar: Die neue Formulierung der Kommission beinhaltet eine – wenn auch beschränkte – rechtspolitische Neuerung. Nach dem System, das Sie selber gewählt haben, kommt alles darauf an, ob das wirklich konsensfähig ist.

Ich erinnere mich, dass im ersten Umgang Herr Schmid Samuel noch die andere These vertreten hat. Aber wenn das heute in den Kantonen und in beiden Räten konsensfähig ist, dann hat auch der Bundesrat nichts dagegen einzuwenden.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 57b–57f; 57g Abs. 2; 5. Abschnitt Titel**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### **Art. 57b–57f; 57g al. 2; section 5 titre**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Präsidentin:** Die Artikel 78 und folgende haben wir dem neuen Konzept des Ständerates entsprechend bereits gutgeheissen.

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

96.091

**Bundesverfassung.  
Reform****Constitution fédérale.  
Réforme***Differenzen – Divergences*Beschluss des Ständerates vom 1. Oktober 1998  
Décision du Conseil des Etats du 1er octobre 1998**A1. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)****A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)**

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Permettez-moi de faire une remarque concernant les articles 75 et 93 qui ne seront pas traités aujourd'hui dans cette ronde d'élimination des divergences, ceci afin que vous soyez informés des travaux de la commission.

Votre commission a demandé à celle du Conseil des Etats de revenir sur l'article 75 pour reprendre la formulation du message du Conseil fédéral plutôt que celle qui a été votée par les deux Chambres. Il s'agit de la question relative aux services postaux notamment, où l'on voudrait clairement signaler qu'il n'est pas dans l'intention du Parlement de changer quoi que ce soit à la situation actuelle.

Je vous signale aussi que la commission du Conseil des Etats a demandé à celle de votre Conseil de revenir sur un autre article, l'article 93, où il n'y a plus de divergence et d'y ajouter la question de l'action à mener en faveur du développement du commerce international. Votre commission a décidé de ne pas entrer en matière sur cette question qui est ainsi liquidée pour l'instant.

**Art. 57h***Antrag der Kommission**Abs. 1, 3, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 1bis*

Streichen (vgl. Abs. 3bis)

*Abs. 2*

.... Amtssprachen. Zur Wahrung des Sprachfriedens achten sie auf die herkömmliche .... (vgl. Art. 83a Abs. 3)

*Abs. 3bis*

Der Bund unterstützt die mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben. (= Abs. 1bis des Ständerates)

**Art. 57h***Proposition de la commission**Al. 1, 3, 4*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 1bis*

Biffer (cf. al. 3bis)

*Al. 2*

.... langues officielles. Afin de préserver la paix des langues, ils veillent à la répartition territoriale .... (cf. art. 83a al. 3)

*Al. 3bis*

La Confédération soutient les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières. (= al. 1bis du Conseil des Etats)

*Angenommen – Adopté***Art. 57i***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 57k***Antrag der Kommission*

Festhalten (vgl. Art. 2 Abs. 2)

*Antrag Hollenstein*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 57k***Proposition de la commission*

Maintenir (cf. art. 2 al. 2)

*Proposition Hollenstein*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Hollenstein** Pia (G, SG): Ich bitte Sie, hier dem Ständerat zu folgen und die Nachhaltigkeit nicht aus dem Artikel zu kippen. Wieso?

Erstens stimmt die Formulierung hier in Artikel 57k mit dem Zweckartikel 2 überein. Es ist kein Widerspruch, bloss eine Konkretisierung. Auch im Rahmen der Nachführung hat die Formulierung, wie sie der Ständerat beschlossen hat, absolut Platz. Zweitens entspricht das Erwähnen der Nachhaltigkeit hier im Abschnitt «Raumplanung und Umwelt» auch der Systematik der Verfassung. Denn im Zweckartikel werden verschiedene Grundsätze erwähnt und dann im betreffenden Abschnitt spezifiziert. Zum Beispiel ist im Zweckartikel die Förderung der Wohlfahrt erwähnt; sie wird dann im entsprechenden Abschnitt zur sozialen Sicherheit wieder aufgenommen. Es ist also vergleichbar und systemkonform, wenn wir hier dem Ständerat folgen. Es scheint mir vor allem aber gerechtfertigt, die Nachhaltigkeit hier in Artikel 57k speziell zu erwähnen, so wie es der Ständerat will, weil uns eine nachhaltige Entwicklung viel wert sein muss und wir es im Zweckartikel ja auch so festlegen.

Ich bitte Sie, mit der Zustimmung zum Ständerat die bestehende Differenz auszuräumen und der Nachhaltigkeit jenen Stellenwert zu geben, der ihr gebührt.

**Gysin** Remo (S, BS): Der Antrag Hollenstein wurde schon in der Kommission gestellt, eingehend diskutiert und dann wieder zurückgezogen. Sie sollten wissen, warum.

Wir wollten in der Kommission grossmehrheitlich den Zweckartikel 2, wo die Nachhaltigkeit generell verankert ist, auf keinen Fall gefährden. Wir wussten nicht, wie der Ständerat reagieren, d. h., ob er unsere allfällige Zustimmung zu Artikel 57k so auslegen würde, dass er darauf zurückkäme und Artikel 2 in Frage stellen würde. Das ist seit dem 1. Oktober, seit der Sitzung der ständerätlichen Verfassungskommission, mehr oder weniger geklärt. Diese Gefahr besteht nicht mehr, und hiermit kann die SP-Fraktion den Antrag Hollenstein wärmstens unterstützen.

Ich bitte Sie hiermit, eine Sowohl-Als-auch-Lösung zu verankern: in Artikel 2 die Nachhaltigkeit generell, und in Artikel 57k die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: La commission a été saisie de la même proposition de se rallier à la décision du Conseil des Etats que celle qui vous est soumise par Mme Hollenstein. Mais, aux yeux de la commission, l'essentiel était que le développement durable soit déjà mentionné à l'article 2 alinéa 2. La divergence par rapport au Conseil des Etats était que celui-ci ne voulait faire intervenir cette notion qu'à l'article 57k dont nous traitons actuellement.

Si nous donnons aujourd'hui un aval à la proposition Hollenstein, le Conseil des Etats pourrait imaginer que nous sommes d'accord avec sa décision et nous risquerions d'avoir une opposition de sa part à l'article 2 alinéa 2 que notre Conseil a

maintenu. Il est vrai qu'entre-temps, la commission du Conseil des Etats a siégé et a accepté notre formulation de l'alinéa 2 à l'article 2. Il faut tout de même rappeler que, pour l'instant, ce n'est que la commission, et non pas le plénum qui en débattront demain, qui a pris cette décision.

Pour nous, et c'est la commission qui vous le propose, le fait de maintenir notre décision antérieure, à savoir de biffer ce passage à l'article 57k, reste un message très clair à l'endroit du Conseil des Etats quant à notre préférence. Si le Conseil des Etats accepte notre décision concernant l'article 2 alinéa 2 et maintient l'article 57k – puisque l'un n'exclut pas l'autre –, nous pourrions toujours, au tour suivant, nous rallier à la décision du Conseil des Etats pour ce qui est de l'article 57k.

Au nom de la commission, je vous invite donc, pour l'instant, à rejeter la proposition Hollenstein.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Artikel 57k ist in Zusammenhang mit Artikel 2 zu sehen. Wie Sie sich erinnern, haben wir im Zweckartikel unter anderem auch das Ziel der nachhaltigen Entwicklung aufgenommen. Damit wollen wir zum Ausdruck bringen, dass die gesamte staatliche Politik der Stetigkeit gewidmet sein soll. Diese Konstanz ist ebenso für die Finanzpolitik, Aussenpolitik, Sozialpolitik wie natürlich auch für die Umweltpolitik zu fordern. Dagegen beschlägt Artikel 57k einzig die ökologische Nachhaltigkeit.

Ihre Kommission ist nun der Ansicht, dass die Konstanz aller staatlichen Politik von so grosser Bedeutung ist, dass sie auf jeden Fall im Zweckartikel genannt werden muss. Insofern nimmt Artikel 57k dieses Prinzip der Nachhaltigkeit für den engeren Bereich der Umweltpolitik noch einmal auf. Diese Wiederholung ist möglich, und es entsteht auch kein Widerspruch zu Artikel 2. Wir können uns ihm anschliessen, aber Ihre Kommission möchte dringend, dass Sie jetzt diesen Antrag ablehnen und der Kommission zustimmen. Warum? Damit hier eine Differenz zum Ständerat geschaffen wird. In der Folge, wenn der Ständerat auch im Plenum Artikel 2 zugestimmt hat, sind wir gerne bereit, auch bei Artikel 57k die Nachhaltigkeit festzuschreiben.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich ersuche Sie, dem Antrag Hollenstein zuzustimmen. Es war sicher richtig, wie das Ihr Rat beschlossen hat, das Prinzip der Nachhaltigkeit im Zweckartikel aufzunehmen. Denn dieses Prinzip muss umfassend verstanden werden und betrifft nicht nur die Ökologie, sondern beispielsweise auch die Finanzpolitik. Es zeichnet sich ab, dass auch der Ständerat einverstanden ist, das Prinzip einerseits im Zweckartikel, andererseits auch hier, im Gebiete der Ökologie, noch einmal ausdrücklich zu nennen, so dass eine Differenzbereinigung möglich wird, wenn Sie dem Antrag Hollenstein zustimmen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	76 Stimmen
Für den Antrag Hollenstein	43 Stimmen

#### Art. 57I

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### Antrag Baumberger

###### Abs. 2

Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung schädlicher oder lästiger Einwirkungen tragen die Verursacher.

#### Art. 57I

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### Proposition Baumberger

###### Al. 2

Les frais de prévention et d'élimination des atteintes nuisibles et incommodes sont à la charge de ceux qui les ont causés.

**Baumberger** Peter (C, ZH): Artikel 57I ist ein Beispiel dafür, dass auch nach Auffassung von Bundesrat und Ständerat Nachführung nicht einfach Abschreiben des Bisherigen ist. Dementsprechend schlagen Bundesrat und Ständerat in zwei auch aus meiner Sicht unbestrittenen Punkten Ergänzungen dessen vor, was in den vergangenen dreissig Jahren zur Verfassungswirklichkeit geworden ist, insbesondere auch durch das Umweltschutzgesetz (USG) und seine Revision.

In Absatz 1 des neuformulierten Artikels wird auf die bisherige Schwerpunktbildung, nämlich Bekämpfung insbesondere von Luftverschmutzung und Lärm, verzichtet. Umweltschutz wird – meines Erachtens ebenfalls zu Recht – als ein umfassender Verfassungsauftrag angesehen. Sodann wird in Absatz 2 neu explizit das Verursacherprinzip verankert. So weit, so gut.

Nun wird uns aber – ebenfalls in Absatz 2 – eine dritte Ergänzung vorgelegt. Dort lesen Sie: «Er (der Bund) sorgt dafür, dass solche (schädlichen oder lästigen) Einwirkungen vermieden werden.»

Die Formulierung, die hier gewählt wurde, übersteigt in doppelter Hinsicht die Nachführung, sie übersteigt auch das Vorsorgeprinzip, wie es insbesondere in Artikel 11 USG festgelegt ist:

1. Zum Formellen: Es ist keineswegs einfach der Bund, welcher für die Vermeidung solcher Einwirkungen zu sorgen hat. Gemäss Absatz 3 sind für den Vollzug insbesondere auch die Kantone zuständig.

2. Gemäss Formulierung von Bundesrat und Ständerat findet – entgegen einer zumindest möglichen grammatikalischen Auslegung des neuen Wortlauts – auch nicht einfach à tout prix eine vollständige Vermeidung statt. Das ist auch und gerade im Rahmen der Vorsorge, aber auch bei Sanierungen, bei denen gegebenenfalls Erleichterungen erreicht werden – Autobahnen, Flugplätze und dergleichen –, eben schlechterdings nicht der Fall.

In Erkenntnis dieser Zusammenhänge – aus einer vielfältigen Anwaltstätigkeit heraus – habe ich seinerzeit entsprechende Klarstellungen verlangt. Diese sind vom Ständerat abgelehnt worden. Es wurde gesagt, sie überstiegen die Nachführung. Ich akzeptiere das. Aber wenn das so ist, dann müssen Sie heute auch wirklich bei der Nachführung und beim Vorsorgeprinzip bleiben, wie dieses eben im Gesetz formuliert ist.

Unter den gegebenen Umständen ist es notwendig, den Satz «Er sorgt dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden.» zu streichen, das heisst, ihn in Übereinstimmung mit der bisherigen Verfassung und dem USG nicht in den neuen Verfassungstext aufzunehmen.

Die Vorsorgemassnahmen – ich zitiere aus Artikel 11 Absatz 2 USG – sind wie folgt umschrieben: «Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge soweit zu begrenzen» – «zu begrenzen», nicht «zu vermeiden»! –, «als dies möglich ist.» Dort, wo wir von Gesetzes wegen richtigerweise sanieren, müssen wir häufig erkennen – und auch das Bundesgericht gesteht das zu –, dass die Einwirkungen durchaus rechtmässig sein können, nämlich im überwiegenden öffentlichen Interesse. Das gilt etwa für Flugplätze, Autobahnen und dergleichen mehr. Bundesrat Koller hat am 28. April zu Recht gesagt, zu Unmöglichem sei niemand verpflichtet – ultra posse nemo tenetur, ich glaube, er hat es mir lateinisch entgegengehalten –, und das stimmt selbstverständlich. Aber wenn Sie nun hier ausdrücklich die Vermeidung – statt im Sinne des Vorsorgeprinzips nur die Begrenzung – stipulieren, so kann dies für die Rechtsanwendung Folgen haben. Ich erinnere nur an die allerneueste Bundesgerichtspraxis, an den Fall Schlieren vom 24. März 1998: Da hat das Bundesgericht mit Zustimmung der Umweltschützer gesagt, auch in luftmässig bereits belasteten Gebieten, d. h. praktisch im gesamten Mittelland, könne weitergebaut werden, auch mit Emissionen, sofern diese Zusatzemissionen durchschnittlich seien.

Ich bin mir keineswegs sicher, ob das dann nicht Auswirkungen auf diese auch raumplanerisch vernünftige Rechtspraxis hätte. Bleiben Sie also bitte bei der Nachführung! Stipulieren Sie neu nur das Verursacherprinzip, aber streichen Sie

den Satz «Er sorgt dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden».

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

**Gross Jost (S, TG):** Herr Baumberger ist bereits in einer früheren Phase der Beratung gegen diesen Umweltartikel in der nachgeführten Form angetreten, und zwar hat er versucht, das Verursacherprinzip zu relativieren. Der Ständerat – hier hat er ab und zu eine wichtige korrigierende Funktion – hat das diskussionslos gestrichen. Herr Baumberger tritt nun ein zweites Mal an, und er versteigt sich zur Behauptung, es gehe ihm um die reine Nachführung. Wenn Sie die Botschaft des Bundesrates konsultieren, können Sie den neuen Antrag Baumberger richtig einordnen: Es geht ihm ganz klar darum, das Vorsorgeprinzip nicht zu erhalten, sondern es zu eliminieren, denn das, was er sagt, diese Abgrenzung von «vermeiden» und «begrenzen», ist reine Wortklauberei. Auch der Staatsrechtler Fleiner beispielsweise sagt in seinem Kommentar zur Bundesverfassung zum Auftrag von Artikel 24septies ganz klar, die Verfassung verpflichte den Bund, alle schädigenden und lästigen Einwirkungen zu bekämpfen – zu «bekämpfen»: Das ist viel näher beim Wort «vermeiden», in der Meinung eben, dass solche Einwirkungen dort vermieden werden müssen, wo es möglich und notwendig ist. Das, was Herr Baumberger will, ist eine auf blosser Schadenrestitution begrenzte Funktion des Umweltrechtes, und das ist eine unzulässige Verkürzung des Umweltartikels, wie er sich in der bestehenden Verfassung präsentiert.

Ich bitte Sie aber auch zu bedenken, das wir jetzt eine Fassung haben, die mit dem Ständerat abgestimmt ist. Wir sollten nicht mit einem zusätzlichen Antrag, der darauf ausgerichtet ist, den Umweltartikel zu relativieren, eine Differenz zum Ständerat schaffen.

Deshalb bitte ich Sie eindringlich – deshalb hat unsere Fraktion auch eine namentliche Abstimmung verlangt –, sich diesem weiteren Versuch der Aushöhlung des Umweltartikels entgegenzusetzen und den Antrag Baumberger klar abzulehnen.

**Baumberger Peter (C, ZH):** Herr Kollege Gross: Sie kennen gewiss Artikel 11 USG und bestreiten nicht, dass dort das Vorsorgeprinzip wie folgt formuliert ist: «Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge .... zu begrenzen ....» Sie haben vorhin mit Prof. Fleiner argumentiert, sie seien zu bekämpfen. Ich frage Sie: Sind «bekämpfen» und «begrenzen» gleichlautende Begriffe? «Vermeiden» heisst «ausschliessen»; sind Sie damit einverstanden?

**Gross Jost (S, TG):** Ich sagen Ihnen nochmals, das ist Wortklauberei. Wenn Sie beispielsweise das Instrument der Immissionsgrenzwerte nehmen, können Sie mit genau so guten Gründen sagen, alles, was über diesen Immissionsgrenzwerten liege, müsse vermieden werden.

Sie können aber auch das Wort «begrenzen» nehmen. Aber indem Sie hier jetzt Wortklaubereien betreiben, versuchen Sie das, was Sie effektiv wollen – nämlich die Relativierung der Verpflichtung des Bundes im Sinne des Vorsorgeprinzips –, aus dem Artikel zu kippen. Das schleckt keine Geiss weg.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** Je remercie tout d'abord M. Baumberger qui admet que sa proposition antérieure dépassait le cadre de la mise à jour, et qui renonce à poursuivre dans cette ligne. J'ai toutefois de la peine à suivre son argumentation lorsqu'il demande de biffer purement et simplement la première phrase de l'alinéa 2, arguant que cela correspond à la mise à jour.

Tout d'abord, la constitution actuelle parle notamment de combattre la pollution de l'air et le bruit. C'est donc un terme très fort, en tout cas dans la langue française, et la formule «elle veille à prévenir ces atteintes» n'est certainement pas plus forte que ce qui, actuellement, est dans la constitution, étant entendu que le champ d'application ne peut plus se restreindre à la seule pollution de l'air et au bruit, ce que M. Baumberger admettra certainement.

Mais je crois que l'intention que recherche M. Baumberger est déjà clairement contenue dans le message du Conseil fédéral et je lui en redonne lecture, de telle sorte qu'il a une deuxième réponse à la question qu'il a posée tout à l'heure à M. Gross Jost. Le message du Conseil fédéral précise, à la page 251, que «l'alinéa 2 reprend deux principes de la loi fédérale sur la protection de l'environnement: le principe de la prévention et celui du pollueur-payeur»; nous sommes donc dans le contexte du droit actuel. Si vous biffez la première phrase, vous éliminez purement et simplement le principe de la prévention. Et maintenant, Monsieur Baumberger, écoutez ce que dit – toujours à la page 251 du message – le Conseil fédéral à propos du principe de la prévention: «Le principe de la prévention commande de réduire si possible au minimum toute atteinte qui, seule ou combinée avec d'autres ....» Vous voyez donc que la disposition établie par le Conseil fédéral ne prévoit pas d'éliminer totalement, comme vous le prétendez, mais de réduire si possible au minimum toute atteinte qui pourrait devenir nuisible ou incommode. Je crois que c'est effectivement le sens du principe de la prévention. Je vous invite donc à rejeter la proposition Baumberger.

**Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin:** Der Antrag Baumberger hat unserer Kommission nicht vorgelegen. Trotzdem möchte ich folgende Bemerkungen dazu machen: Es kann sich nur um das Vorsorgeprinzip handeln. Wenn dieser Satz gestrichen würde, wäre dieses Vorsorgeprinzip nicht mehr in der Verfassung enthalten. Vorsorge hat – wie alles staatliche Handeln – dem Verhältnismässigkeitsprinzip zu gehorchen. Das heisst: Es ist immer der kleinstmögliche Eingriff zu wählen, der gerade noch zum Ziel führt und zielkonform ist. Wenn nicht das Vorsorgeprinzip gemeint wäre, dürften wir auch nach geltendem Recht weder mit dem Auto fahren noch zum Beispiel öffentliche Verkehrsmittel benutzen, denn auch diese belasten schlussendlich die Umwelt.

Werfen wir noch einen Blick auf das geltende Recht: In Artikel 24septies Absatz 1 der Bundesverfassung steht: «Er (d. h. der Bund) bekämpft insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm.» Hier hat der Bund sogar die Aufgabe zu kämpfen! In diesem Sinne würde ich meinen, dass die vom Bundesrat gewählte Formulierung sogar eher eine Abschwächung darstellt.

Ich bitte Sie im Namen der Kommission, den Antrag Baumberger abzulehnen.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Herr Baumberger will den ersten Satz in Absatz 2 der ständerätlichen bzw. der bundesrätlichen Fassung weglassen. Damit würden wir einen wichtigen Aspekt des Umweltschutzes verlieren, nämlich dass Vorsorge besser ist als Heilen. Es stünde dann im Belieben potentieller Verursacher, ob sie schädliche oder lästige Einwirkungen vermeiden oder allfällige Entschädigungszahlungen in Kauf nehmen würden. Das ist der Hauptmangel des Antrages Baumberger.

Im anderen Punkt, der die Terminologie betrifft, kann ich Herrn Baumberger beruhigen. Ob Sie hier den Ausdruck «bekämpfen», «vermeiden» oder «begrenzen» brauchen: Es ist zuhanden der Materialien klar festzuhalten, dass wir mit dieser Terminologie keinerlei rechtspolitische Neuerung wollen, sondern dass dieser Artikel im Sinne des bisherigen Verfassungsartikels und des Umweltschutzgesetzes auszulegen ist.

Aus diesem Grund möchte ich Sie bitten, den Antrag Baumberger abzulehnen und dem Ständerat bzw. dem Bundesrat zuzustimmen.

**Baumberger Peter (C, ZH):** Nachdem Sie zuhanden der Materialien bestätigt haben, dass keine rechtspolitische Änderung beabsichtigt ist und dass Begrenzen, Vermeiden und Bekämpfen aus Ihrer Sicht dasselbe sind, bin ich bereit, meinen Antrag zurückzuziehen.

*Abs. 1, 3 – Al. 1, 3  
Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

**Art. 59**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 60**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

*Mehrheit*

Festhalten

*Minderheit*

(Engelberger, Antille, Deiss, Fischer-Hägglingsen, Fritschi, Leuba, Schlüer)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 4*

*Mehrheit*

Festhalten

*Minderheit*

(Engelberger, Antille, Deiss, Fritschi, Schlüer, Vallender)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 60**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

*Majorité*

Maintenir

*Minorité*

(Engelberger, Antille, Deiss, Fischer-Hägglingsen, Fritschi, Leuba, Schlüer)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 4*

*Majorité*

Maintenir

*Minorité*

(Engelberger, Antille, Deiss, Fritschi, Schlüer, Vallender)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Engelberger** Edi (R, NW): Ich beantrage Ihnen im Namen einer starken Minderheit, bei den Absätzen 1 und 4 den Beschluss des Ständerates zu übernehmen und damit eine weitere Differenz auszuräumen.

Der Ständerat hat nach einer Rückweisung der bundesrätlichen Fassung von Absatz 1 an seine Kommission am 4. März 1998 umfassend über diesen Absatz 1 diskutiert und dann einer neuen Fassung seiner Kommission zugestimmt. Damit hat er besonders den Bedenken von Ständerat Rhyner und der Bergkantone Rechnung getragen, bei denen die Meinung vorherrschte, dass die bundesrätliche Fassung als kompetenzbegründende Norm verstanden werden könnte und damit dem Bund neue, zusätzliche Zuständigkeiten im Bereich der Kantone eingeräumt würden.

Mit der Ergänzung «im Rahmen seiner Zuständigkeiten» wird nach Aussage von Herrn Bundesrat Koller im Ständerat terminologisch klar gemacht, dass es nicht um die Begründung neuer Bundeskompetenzen geht und dass auch Artikel 61 keine weiteren Kompetenzbegründungen bringt. Obwohl die Verwaltung diese Einfügung rein rechtlich gesehen als nicht notwendig erachtet, will die Minderheit daran festhalten, denn damit wären verständliche Bedenken der Gebirgskantone weitgehend ausgeräumt und Absatz 1 auch juristisch adäquat bereinigt.

Bei Absatz 4 des bundesrätlichen Entwurfs, gemäss dem der Bund die Tarifgestaltung quasi selber vornimmt, sind die gleichen Bedenken der Gebirgskantone vorhanden, wie sie bei Absatz 1 eingebracht wurden, und zwar nach unserer Meinung auch zu Recht.

Der Ständerat hat dann in seiner neuen Fassung auf den Ausdruck «Tarifgestaltung» verzichtet und mit der Begründung, dass der Bundesgesetzgeber wohl Schranken errichten, aber nicht die eigentliche Tarifgestaltung festlegen kann, eine neue Formulierung gefunden. So bleibt die Tarifierung zu Recht Sache der Kantone, jedoch im Rahmen der «Schranken der Bundesgesetzgebung».

Wenn man beide Anpassungen in den Absätzen 1 und 4 genau hinterfragt, ändert sich gesetzgeberisch nichts, sondern es sind, wie die Verwaltung in unserer Kommission auch ausführte, eher redaktionelle Differenzen. Deshalb kann man auch ohne Bedenken dem ständerätlichen Beschluss zustimmen. Damit können die Gebirgskantone leben, und die Differenz zum Ständerat wäre ausgeräumt. Ich bin überzeugt, dass die Ständekammer auch in Zukunft an ihrem Beschluss bei den Absätzen 1 und 4 festhalten wird.

Ich bitte Sie, bei den Absätzen 1 und 4 der Minderheit zuzustimmen.

**Gross** Andreas (S, ZH): Mein Vorredner ist zwar ein guter Kollege, aber hier hat er eher als ehemaliger Regierungsrat gesprochen. Wenn «im Rahmen seiner Zuständigkeiten» hinzugefügt wird, macht das normalerweise nur dann einen Sinn, wenn wir es mit Fragen zu tun haben, die in den Kompetenzbereich von Bund und Kantone fallen. In solchen Fällen wollen die Kantone – und in dem Sinne auch der Ständerat –, dass man dem Bund anzeigt, er solle aufpassen, dass er den Bereich der Kantone nicht verletzt.

In diesem Bereich haben wir es aber mit einer genuinen Aufgabe des Bundes zu tun, im Unterschied z. B. zur Gesundheit, bei der man den Bund an «seine Zuständigkeiten» erinnert.

In den Bereichen, in denen der Bund hauptverantwortlich ist, sollte er jedoch nicht eingeschränkt werden, wie das Ihre Minderheit beantragt, Herr Engelberger. Das ist nicht nötig; es kommt darin zu viel Misstrauen zum Ausdruck.

Deshalb bitte ich Sie, der Mehrheit der Kommission zu folgen, auf diese Ergänzung zu verzichten und den Antrag der Minderheit Engelberger abzulehnen.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Vous avez ici un exemple de débat sur la délimitation des pouvoirs fédéral et cantonal, donc une controverse entre les fédéralistes et les centralisateurs. Je signale aussi d'emblée que je fais partie des deux minorités, mais que je rapporte ici au nom de la commission. A l'alinéa 1er, votre Conseil a estimé qu'il n'était pas judicieux d'introduire les termes «Dans les limites de ses compétences, la Confédération pourvoit ...», parce qu'il s'agit d'un domaine où la Confédération a clairement des compétences. Cette adjonction pourrait diminuer la portée de cette disposition.

Deuxième point, le texte français crée peut-être moins de confusion, puisqu'il dispose, à l'alinéa 4, que «la Confédération fixe les limites de la taxe», alors qu'en allemand on parle de «Tarifgestaltung», ce qui va évidemment plus loin que la seule limite de la taxe, et concerne toute la conception de la structure du tarif. La majorité de la commission estime toutefois que cela n'est pas le cas et qu'on peut maintenir ce libellé même si, pour la minorité, cela reviendrait à créer un danger d'immixtion trop forte de la Confédération.

Au nom de la majorité de la commission, je vous invite à maintenir la version de votre Conseil décidée en première délibération.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Der Ständerat hat in Absatz 1 eingefügt, dass der Bund «im Rahmen seiner Zuständigkeiten» unter anderem für die haushälterische Nutzung der Wasservorkommen sorgt. Dieser Zusatz ist immer dann sinnvoll, wenn in einem Sachgebiet von einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Kantonen auszugehen ist. Dies trifft hier weniger zu.

Die Kommissionsmehrheit betrachtet diesen Einschub als unnötig und beantragt, an der Fassung von Bundesrat und Nationalrat festzuhalten – das Abstimmungsresultat in der Kommission war 16 zu 9 Stimmen.

Bei Absatz 4 geht es um eine redaktionelle Differenz zum Ständerat. Dieser möchte den Begriff der Tarifgestaltung vermeiden und damit der besonderen Empfindlichkeit der Kantone entgegenkommen.

Die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen – der Entscheid fiel mit 13 zu 10 Stimmen bei 2 Enthaltungen –, dem Ständerat nicht zu folgen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Die Rechtslage ist klar. Wir haben immer festgehalten, dass die Formulierung «der Bund sorgt für» nicht kompetenzbegründend ist. Die Frage ist jetzt einzig, ob Sie dem Ständerat nicht entgegenkommen wollen, weil er dies auf diesem sensiblen Gebiet ausdrücklich festhalten möchte. Dies ist nicht die einzige systematische Anomalie. Beispielsweise wird in Artikel 109 beim Schutz der Gesundheit ebenso formuliert: «Der Bund trifft im Rahmen seiner Zuständigkeiten Massnahmen zum Schutz der Menschen und der Tiere ....» Das sind eben genau die sensiblen Gebiete im Föderalismus: Gesundheit, auch das Schulwesen. In Artikel 78 Absatz 1 hat der Bundesrat ausdrücklich festgehalten, dass das Schulwesen in die Zuständigkeit der Kantone fällt, obwohl es auch dort eine Selbstverständlichkeit ist.

Ich möchte Ihnen daher empfehlen, dem Ständerat zuzustimmen. Rechtlich ändert sich nichts. In Artikel 60 Absatz 4 ist die Formulierung des Ständerates eindeutig die bessere, denn sie vermeidet den schwerfälligen Ausdruck «legt die Schranken der Tarifgestaltung fest».

Ich möchte Sie daher ersuchen, eine weitere Differenz zu bereinigen und dem Ständerat zuzustimmen.

#### Abs. 1 – Al. 1

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	83 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	58 Stimmen

#### Abs. 4 – Al. 4

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	90 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	49 Stimmen

#### Art. 71

##### Antrag der Kommission

Festhalten

##### Proposition de la commission

Maintenir

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 72

##### Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Festhalten

##### Antrag Freund

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 72

##### Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

Maintenir

##### Proposition Freund

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Freund Jakob** (V, AR): Die Streichung von Absatz 3 ist mit keinem materiellen Abstrich verbunden. Mein Antrag ist ei-

gentlich ein redaktioneller Antrag. Oder braucht der Bundesrat einen doppelten Auftrag, um seine Aufgaben zu erfüllen? Zum Redaktionellen: Absatz 3 ist eine Wiederholung der Absätze 1 und 2. Wenn in der Bundesverfassung der Grundsatz für Fuss- und Wanderwege festgelegt ist, wie das in Absatz 1 gemacht wird, muss doch der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgabe auch Rücksicht auf Fuss- und Wanderwegnetze nehmen, wie es im ersten Satz von Absatz 3 wiederholt wird. Gleich verhält es sich mit der zweiten Hälfte von Absatz 3. Wenn laut Bundesverfassung die Kantone für die Erhaltung des Fuss- und Wanderwegnetzes zuständig sind, ist doch der Ersatz von Wegen garantiert und muss nicht noch einmal aufgeführt werden.

Zudem sind das eigentlich Elemente, die auf Gesetzesebene verankert werden sollten. Das Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege aus dem Jahre 1985 sieht solche Verpflichtungen vor. Mit der vorliegenden Formulierung scheint eine ganz besondere Mode einzureissen: Man weist dem Bund Aufgaben zu, von denen man eigentlich annehmen müsste, es seien tatsächlich Bundesaufgaben. Indem man bei einzelnen Bundesaufgaben – in diesem Falle bei den Fuss- und Wanderwegen – noch speziell betont, der Bund müsse die ihm zugeordneten Aufgaben auch erfüllen, bringt man mindestens indirekt zum Ausdruck, dass die Aufgabenerfüllung nicht vollumfänglich zu erfolgen hat, wenn nicht zuvor der doppelte Auftrag erteilt worden ist.

Ich bitte Sie, Absatz 3 zu streichen.

**Gysin Remo** (S, BS): Wir folgen dem Ständerat in den Absätzen 1 und 2, sollten aber unbedingt an Absatz 3 des Entwurfes festhalten und den Antrag Freund ablehnen.

Es gibt mindestens zwei schwergewichtige Gründe dafür:

1. Die Bevölkerung hat dieser Bestimmung, wie sie hier steht, vor ein paar Jahren mit 78 Prozent Jastimmen zugestimmt; das sollten wir in Erinnerung behalten und nicht vergessen.
2. Herr Freund will – hier muss ich Sie korrigieren, hier ist tatsächlich etwas Materielles drin, das Sie wegstreichen wollen – die Ersatzpflicht bei der Aufhebung von Fuss- und Wanderwegen streichen; das sollten wir nicht tun. Wir sollten nicht in einem Gebiet, das wir hegen und pflegen sollten, materielle Abstriche vornehmen. Das würde unserer Volksgesundheit und dem Tourismus schaden.

Ich bitte sie hiermit, den Antrag Freund abzulehnen und an der Fassung des Nationalrates festzuhalten.

**Deiss Joseph** (C, FR), rapporteur: La commission a voté, par 13 voix contre 11, en faveur du maintien de la décision antérieure de votre Conseil, c'est-à-dire de ne pas biffer cet alinéa 3, tout en constatant que l'article 72 est effectivement un peu long dans la version du projet du Conseil fédéral que nous avons adoptée.

Il s'agit d'un article de la constitution (art. 37quater actuel) qui a été adopté en 1979. Nous nous trouvons un peu à la limite temporelle pour savoir s'il faut maintenir le texte intégral, ce que nous avons fait pour les articles qui ont été votés très récemment, ou s'il faut modifier des articles plus anciens, notamment du point de vue linguistique ou de leur conception. La deuxième question est de savoir ce qui mérite d'être au niveau de la constitution et ce qui a rang de loi. Le Conseil des Etats estime que l'alinéa 3 peut aisément rester au niveau de la loi sans être repris dans la constitution.

La commission a opté pour la fidélité au texte tel qu'il existe actuellement dans la constitution. Je vous invite à suivre sa proposition.

**Vallender Dorle** (R, AR), Berichterstatterin: Die Formulierung in Artikel 72 entspricht derjenigen, die dem Volk bei der Abstimmung vorgelegen hat. Der Ständerat hat nun für die Absätze 1 und 2 eine schlankere und elegantere Formulierung gefunden, der sich unsere Kommission knapp – mit 11 zu 10 Stimmen bei 3 Enthaltungen – anschliessen können.

Dagegen beantragt Ihnen die Kommission, bei Absatz 3 am Beschluss des Nationalrates festzuhalten und damit den Antrag Freund abzulehnen. Warum? Es ist festzuhalten, dass

dieser Artikel in der Volksabstimmung mit 77,6 Prozent Ja-Stimmen eine sehr deutliche Zustimmung gefunden hat, dass darüber hinaus die Stimmbeteiligung mit 50 Prozent sehr hoch gewesen ist und dass sich nur ein Kanton ablehnend geäußert hat. Man sollte deshalb im Rahmen der Nachführung an Absatz 3 nichts ändern.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es geht hier beim Artikel über die Fuss- und Wanderwege in keiner Weise um die normative Substanz, sondern allein um die Redaktion dieser Bestimmung.

Wir haben bei allen Artikeln, die vor relativ kurzer Zeit von Volk und Ständen klar angenommen worden sind, möglichst wortgetreu die Fassung wiederaufgenommen, die dem Volk vorgelegen hat.

Das gilt auch für Absatz 3, den Herr Freund jetzt streichen möchte. Dieser ist wörtlich gleich formuliert wie der geltende Artikel 37quater Absatz 3, und ich darf Sie daran erinnern, dass dieser Artikel 1979 mit 77,6 Prozent aller Stimmen bei einer Stimmbeteiligung von 50 Prozent angenommen worden ist. Deshalb waren wir der Meinung, wir sollten jetzt nicht den Rotstift an diese Formulierungen setzen, die vom Volk vor so kurzer Zeit mit einem derart grossen Mehr angenommen worden sind.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	84 Stimmen
Für den Antrag Freund	52 Stimmen

#### **Art. 76 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

(Zbinden, Fankhauser, Gross Andreas, Gross Jost, Gysin Remo, Hubmann, Maury Pasquier, Stump)

Radio und Fernsehen tragen zur Förderung und Entfaltung von Kultur und Bildung, zur freien Meinungsbildung ....

#### **Art. 76 al. 2**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité*

(Zbinden, Fankhauser, Gross Andreas, Gross Jost, Gysin Remo, Hubmann, Maury Pasquier, Stump)

La radio et la télévision contribuent au soutien et au développement de la culture et de l'éducation, à la libre formation de l'opinion ....

**Zbinden Hans** (S, AG): Ich möchte für einmal in der Revision der Verfassung für das Leise und Unscheinbare im heute sehr lärmigen öffentlichen Raum plädieren. Es geht um Radio und Fernsehen, und zwar geht es neben den öffentlichen auch um die privaten Veranstalterinnen und Veranstalter von Radio und Fernsehen.

Heute ist der öffentliche Raum praktisch zu einem medialen Raum geworden. Die Diskussion in der Öffentlichkeit, die Bildung von Meinungen, Haltungen, Einstellungen, Mentalitäten, Welt- und Menschenbildern, all dies geschieht heute vor allem im medialen öffentlichen Raum. Deshalb ist es sehr entscheidend, wie dieser Raum inhaltlich und strukturell gestaltet ist.

Die Tendenz läuft in der Richtung, dass in diesem Raum noch der Lärm dominiert. Der Anschauungsunterricht aus den USA und den westeuropäischen Ländern zeigt uns die Tendenz in Richtung Banalisierung, Boulevardisierung, «infotainment», das heisst in Richtung Unterhaltung und «sex and crime» – weil mir nur wenig Zeit zur Verfügung steht, nenne ich hier nur Stichworte. Diese Entwicklung muss mei-

ner Meinung nach gestoppt werden. Es muss wieder möglich sein, in den elektronischen Medien nach Wahrheit zu suchen, zu recherchieren und weniger zu spekulieren. Deshalb ist es von Bedeutung, dass Radio und Fernsehen neben den vier grossen Bereichen – Nachrichten, Unterhaltung, Wirtschaft und Sport – auch den Bereich der Kultur und der Bildung gebührend fördern.

Wenn Sie die in diesem Artikel zur Diskussion stehenden Fassungen betrachten, sehen Sie, dass der Minderheitsantrag klar darauf ausgerichtet ist, dass Radio und Fernsehen zwei Funktionen haben, nämlich die Funktion der aktiven Förderung von Bildung und Kultur und diejenige der passiven Ermöglichung der Entfaltung. Heute haben wir – real gesehen – bereits das, was ich jetzt in der Verfassung verankern möchte. Radio und Fernsehen können auch als Träger und Mitträger kulturelle Veranstaltungen und Bildungsprogramme kreieren und unterstützen, beispielsweise in der Form der Schubertiade in der Westschweiz oder der Kyburgiade in der Ostschweiz. Beides sind leise Veranstaltungen im Bereich der E-Musik, die durch Radio und Fernsehen unterstützt werden können. Auch die Hörspieltradition im Schweizer Radio ist ein Muster dieser Förderung.

Deshalb bitte ich Sie, für Radio und Fernsehen die Bereiche der Förderung und Entfaltung von Bildung und Kultur in die Verfassung aufzunehmen. Unterstützen Sie das Leise, wenden Sie sich für einmal gegen den Lärm, der bei Radio und Fernsehen immer grösser wird.

**Deiss Joseph** (C, FR), rapporteur: Notre Conseil avait, dans un premier temps, adopté une formule quelque peu étonnante puisque nous parlions notamment du «développement .... de la formation».

La majorité de la commission, maintenant, se rallie à la décision du Conseil des Etats dont la formulation est meilleure. La minorité Zbinden voudrait dire plus, à savoir introduire la notion de «soutien» de la culture. La majorité de la commission a estimé que cette formulation pourrait être mal comprise et allait trop loin, c'est-à-dire que la radio et la télévision n'ont pas un mandat de soutien de la culture en tant que tel, mais uniquement dans le cadre de leur activité de production et de diffusion d'émissions.

Pour éviter cette confusion, la majorité de la commission vous invite donc à rejeter la proposition de minorité Zbinden.

**Vallender Dorle** (R, AR), Berichterstatterin: Bei Artikel 76 beantragt Ihnen die Mehrheit Ihrer Kommission, der ständerätlichen Version zu folgen. Diese Formulierung wird der geltenden Rechtssituation gerecht. Danach haben Radio und Fernsehen im Rahmen ihrer Konzession den Auftrag, mit ihren Programmen zur kulturellen Entfaltung ihrer Zuhörer und Zuschauer beizutragen. Dagegen besagt die Formulierung der Minderheit Zbinden, Radio und Fernsehen hätten einen generellen Kulturförderungsauftrag.

Ihre Kommission beantragt Ihnen daher mit 16 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung, sich dem Ständerat anzuschliessen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich möchte der Mehrheit der Kommission danken, dass sie der wohl gelungenen Formulierung des Ständerates zustimmt.

Streitig ist noch – das zeigt der Antrag der Minderheit Zbinden –, ob Radio und Fernsehen einen allgemeinen Auftrag haben sollen, Kultur und Bildung zu fördern und zu ihrer Entfaltung beizutragen, und ob dieser daher beispielsweise auch die Förderung von Dokumentarfilmen oder Autoren von Hörspielen erfasst, oder ob lediglich die Zuschauerinnen und Zuschauer bzw. Hörerinnen und Hörer angesprochen werden. Das heisst, dass sich der Auftrag an Radio und Fernsehen darauf beschränkt, die kulturelle Entfaltung der Zuhörer und Zuschauer zu fördern. Nach Meinung des Bundesrates ist diese engere Interpretation im Sinne der Nachführung die richtige, wobei zu beachten ist, dass von Radio und Fernsehen eine durchaus bereichernde Reflexwirkung auf die allgemeine Kulturförderung ausgeht.

Aus diesen Gründen möchte ich Sie bitten, der Mehrheit zuzustimmen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit

78 Stimmen  
53 Stimmen

**Art. 77, 83a, 84 Abs. 4***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 77, 83a, 84 al. 4***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 85 Abs. 3***Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 85 al. 3***Proposition de la commission*

Maintenir

*Angenommen – Adopté*

**Art. 88a, 90, 92***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 94a***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 95 Titel***Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 95 titre***Proposition de la commission*

Maintenir

*Angenommen – Adopté*

**Art. 97 Abs. 4***Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Festhalten

*Minderheit*

(Zwygart, Vollmer, Zbinden)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 97 al. 4***Proposition de la commission*

*Majorité*

Maintenir

*Minorité*

(Zwygart, Vollmer, Zbinden)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Zwygart Otto** (U, BE): In Artikel 97 Absatz 4 beantragt unsere Minderheit, dem Ständerat bzw. dem Bundesrat zu folgen. Die Mehrheit beantragt, dass die Bewilligung von Lotterien Sache der Kantone sei; das ist heutige Praxis. Die Heraufstufung auf Verfassungsebene entspricht keiner Notwendigkeit. Ich erwähne zwei Punkte, warum unsere Haltung aus meiner Sicht richtig ist:

1. Der Ständerat hat als Interessenvertreter der Kantone bewusst Abstand genommen von einer solchen Regelung.

2. In Absatz 1 von Artikel 97 wird der Grundsatz festgehalten; dort lesen wir: «Die Gesetzgebung über Glücksspiele einschliesslich Lotterien ist Sache des Bundes.» Hier, in Absatz 4, wird an sich die Zulassung der Geschicklichkeitsspielautomaten geregelt. Es ist absolut überflüssig, hier auch noch von Lotterien zu sprechen.

Wir haben eine lesbare Verfassung als Ziel; die von der Mehrheit beantragte Fassung enthält einen unnötigen Zusatz. Auch von reiner Nachführung kann nicht die Rede sein; die offenere Formulierung der Minderheit und des Ständerates bzw. des Bundesrates belässt den notwendigen Handlungsspielraum. Es braucht hier keine Einschränkung.

**Deiss Joseph** (C, FR), rapporteur: Il n'y a pas de divergence sur le fond entre la proposition de minorité et celle de la majorité de la commission. M. Zwygart vient de le dire, ce que le Conseil national a adopté en premier examen correspond au droit actuel.

Personne ne conteste l'alinéa 1er selon lequel «la législation sur les jeux de hasard et les loteries relève de la compétence de la Confédération».

A l'alinéa 4, ce que la majorité de notre commission veut maintenir concerne uniquement les autorisations en matière de loteries. Les débats sur la loi concernant ce domaine l'ont démontré, c'est un sujet très sensible. Il y a évidemment des craintes du côté des cantons que la Confédération ne modifie la situation actuelle et ne s'arrogue des compétences supplémentaires. Le maintien de cette adjonction – on peut toujours discuter sur l'opportunité d'élever une disposition au rang constitutionnel ou pas – permet en tout cas de rassurer les cantons.

Je vous invite à soutenir la proposition de la majorité de la commission et à maintenir notre décision.

**Vallender Dorle** (R, AR), Berichterstatterin: Bei Artikel 97 ist daran zu erinnern, dass die Absätze 1 und 4 verschiedene Materien regeln:

Absatz 1 gewährt dem Bund die grundsätzliche Kompetenz, im Bereich der Glücksspiele und Lotterien zu legiferieren.

Absatz 4 dagegen regelt die Zuständigkeit der Kantone für die Erteilung von Bewilligungen im Bereich der Geschicklichkeitsautomaten und Lotterien.

Wir wissen, dass die Lotterien und überhaupt das ganze Gebiet der Glücksspielautomaten ein sehr sensibler Bereich sind. Die Kantone befürchten nun, dass sich der Bund hier Kompetenzen aneignen könnte. Es entspricht daher in einem föderalistischen Staat der föderalen Toleranz, dass wir an dieser Stelle ausdrücklich noch einmal die Rechte der Kantone bezüglich Lotterien erwähnen. Während der Ständerat nun dem Entwurf des Bundesrates zugestimmt hat, möchte die Mehrheit ausdrücklich die Zuständigkeit der Kantone für die Erteilung von Bewilligungen auch für den Bereich der Lotterien erwähnen.

Ihre Kommission fällt diese Entscheidung mit 19 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich möchte Ihnen empfehlen, dem Antrag der Minderheit Zwygart zuzustimmen.

Es ist unbestritten, dass die Kompetenz zur Gesetzgebung auch im Bereich der Lotterien und die gewerbsmässigen Werten – auf die Verfassungsebene heben. Eine solche Heraufsetzung scheint uns nicht nötig zu sein, und ich möchte Sie daran erinnern, dass wir im Differenzbereinungsverfahren sind. Im Ständerat konnte sich dafür niemand erwärmen. Ich empfehle Ihnen daher, nachdem Sie Ihren Entscheid mit relativ knapper Mehrheit gefällt haben, im Sinne des Ausmerzens einer weiteren Differenz dem Antrag der Minderheit Zwygart und dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen.



*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Minderheit  
Für den Antrag der Mehrheit

93 Stimmen  
29 Stimmen

**Art. 100 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

**Art. 100 al. 1**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

*Angenommen – Adopté*

**Art. 101**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*  
*Mehrheit*

....  
abis. Festhalten

....  
*Minderheit*  
(Ostermann, Fankhauser, Gross Andreas, Gross Jost, Gysin Remo, Hubmann, Maury Pasquier, Vollmer, Zbinden)  
Der Bund erlässt Vorschriften über:

*Abs. 3*  
Der 1. August ist Bundesfeiertag. Er ist arbeitsrechtlich den Sonntagen gleichgestellt und bezahlt.

*Antrag Föhn*

*Abs. 1*  
....  
abis. Zustimmung zum Beschluss des Ständerates  
....

*Antrag Weyeneth*

*Abs. 3*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 101**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*  
*Majorité*

....  
abis. Maintenir

....  
*Minorité*  
(Ostermann, Fankhauser, Gross Andreas, Gross Jost, Gysin Remo, Hubmann, Maury Pasquier, Vollmer, Zbinden)  
La Confédération édicte des dispositions:

*Al. 3*  
Le 1er août est jour de fête nationale. Il est assimilé aux dimanches du point de vue du droit du travail et rémunéré.

*Proposition Föhn*

*Al. 1*  
....  
abis. Adhérer à la décision du Conseil des Etats  
....

*Proposition Weyeneth*

*Al. 3*  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Ostermann Roland (G, VD):** La proposition de minorité est née de l'apparition à cet alinéa 1er de l'interdiction du travail des enfants approuvée par notre Conseil. Le Conseil des Etats propose de biffer cette allusion. L'argument est que l'interdiction du travail des enfants découle des conventions internationales ratifiées par la Suisse, que c'est une évidence

pour notre pays et que ce n'est pas un problème d'actualité. A la bonne heure!

La majorité de notre commission propose néanmoins de maintenir, dans cet article consacré au travail, la question de celui des enfants. Elle n'a pas tort. Notre charte fondamentale ne doit pas seulement énumérer des vœux pieux et tracer des perspectives lointaines et vagues, elle doit aussi s'enorgueillir de réussites et sceller les accords. L'interdiction du travail des enfants est une de ces réussites, elle a sa place dans notre constitution.

Seulement, à y regarder de près, la formulation que notre Conseil a retenue laisse un goût bizarre: «La Confédération peut édicter des dispositions – lettre abis – sur l'interdiction du travail des enfants.» Franchement, y a-t-il quelqu'un dans cette enceinte qui pourrait, l'an prochain, baser sa campagne électorale sur le thème du retour au travail des enfants? Je ne le pense pas, et le peuple aurait d'ailleurs tôt fait de nous priver de ce collègue un peu singulier. La formule potestative est donc complètement dépassée. Elle doit faire la place à une formule impérative: «La Confédération doit édicter des dispositions sur l'interdiction du travail des enfants.»

Seulement voilà, le contexte veut qu'en supprimant la formule potestative pour le travail des enfants, on la supprime aussi au sujet des dispositions sur la protection des travailleurs, sur les rapports entre employeurs et employés, le service de placement, la force obligatoire générale des conventions collectives de travail. Mais, pour tous ces objets, il existe déjà une législation. L'abandon de la formule potestative ne serait donc pour eux aussi qu'une mise à jour.

La faible majorité de la commission s'est opposée à cette façon de faire. D'après elle, «il est inutile d'imposer une législation sur des thèmes qui ne seront peut-être plus actuels à l'avenir», selon la jolie formule utilisée en commission.

Au vu des sujets en cause, que j'ai rappelés et qui se trouvent donc dans cet alinéa 1er de l'article 101, on peut dire qu'effectivement ils deviendront d'actualité si l'on se fixe pour objectif d'en supprimer la législation.

Mais il y a plus grave, et c'est d'ordre psychologique. Cette façon de conserver ici la formule potestative pour ménager un futur hypothétiquement hypothétique est indigne de notre constitution. Notre constitution n'est pas un prospectus de voitures avec son catalogue d'options possibles et son cortège de gadgets ornementaux. Elle n'a pas à être le refuge de velléités timorées ou de regrets tardifs, inavoués parce qu'inavouables. Cet article est un élément central des relations entre partenaires sociaux. Veut-on vraiment laisser insidieusement entendre que la Confédération pourrait ne pas devoir s'en occuper? Il est des domaines où la constitution doit affirmer des volontés claires et manifestes. C'est d'autant plus facile si, comme ici, cela correspond à une législation existante et non contestée.

Je vous invite à accepter la proposition de minorité et à balayer les «si», «peut-être», «éventuellement», qui ramollissent, décolorent et rendent acratopège la constitution que nous avons à présenter à nos concitoyens. Une constitution ne doit pas être un refuge pour la timidité, elle doit exprimer une volonté.

**Föhn Peter (V, SZ):** Artikel 101 Absatz 1 Buchstabe abis wird nicht zu einem Schicksalsartikel werden. Es geht hier um das Verbot der Kinderarbeit.

In meiner bisherigen Arbeit in der Verfassungskommission setzte ich mich bei der Nachführung stets für eine möglichst schlanke Verfassung ein. Leider war es mir nicht möglich, bei der Kommissionssitzung anwesend zu sein, als dieser Artikel behandelt wurde. Deshalb nun mein nachträglich eingereicherter Antrag.

Grundsätzlich bestreitet absolut niemand – auch ich nicht – das Verbot der Kinderarbeit; an diesem Grundsatz müssen wir absolut festhalten. Es darf aber auch gleich gesagt werden, dass die Kinderarbeit in der Schweiz überhaupt kein Problem darstellt und – so hoffe ich – auch keines werden wird.

Zur Begründung meines Antrages auf Streichung, d. h. auf Zustimmung zum Ständerat bzw. Bundesrat:

1. Landesintern ist die Kinderarbeit im nationalen Recht einerseits im Arbeitsgesetz und andererseits im Heimarbeitsgesetz genügend und unmissverständlich geregelt; dadurch werden Missstände ausgeschlossen. Zudem hat der Bundesrat kürzlich ein internationales Abkommen ratifiziert, welches die Frage der Kinderarbeit regelt.

2. Die Aufnahme eines Verbots der Kinderarbeit in der Bundesverfassung könnte eventuell falsche Signale aussenden. Ich frage den Bundesrat an: Müssten eventuell gar Ausnahmen ins Gesetz aufgenommen werden? Ich denke hier besonders an die Landwirtschaft, wo die Arbeit als Bestandteil der gesamten Erziehung betrachtet werden kann oder muss, und an die Ferienarbeit von Kindern und Jugendlichen.

3. Zu guter Letzt will ich eine weitere Differenz zum Ständerat beheben.

In diesem Sinne bitte ich Sie, meine schlanke Lösung – sie entspricht auch der Fassung des Bundesrates – zu unterstützen, zumal in der Schweiz in diesem Bereich weder Probleme bestehen noch Probleme in Sicht sind und somit die Heraufstufung auf Verfassungsebene nicht notwendig ist. Ich danke für Ihre Unterstützung und für die Bereinigung einer weiteren Differenz.

**Weyeneth Hermann (V, BE):** In Absatz 3 (1. August) halte ich es für etwas problematisch, in dieser Verfassung festzuschreiben, was zu bezahlen ist und was nicht. Es stört mich aus verfassungsrechtlicher Sicht. Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass dann konsequenterweise bei den Besteuerungsartikeln, die die Grundlage für die direkte Bundessteuer liefern, auch der Hinweis anzubringen wäre, der Bürger oder die Bürgerin hätte diese zu bezahlen; dasselbe gilt bei den Abgaben.

Ich bitte Sie, der Version des Ständerates, die auch derjenigen des Bundesrates entspricht, zuzustimmen.

**Keller Rudolf (D, BL):** Ich wiederhole nochmals, dass das Volk in der Annahme, es handle sich um einen bezahlten Feiertag, über die 1.-August-Initiative der Schweizer Demokraten abgestimmt hat. 1,5 Millionen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben zugestimmt, und das war mit 86 Prozent Zustimmung doch ein überdeutliches Votum. Folglich hat der Bundesrat bisher den bezahlten Feiertag in einer Verordnung geregelt, dieses Jahr aus bekannten Gründen erstmals nicht mehr, was für Wildwuchs gesorgt hat. Ich kann Ihnen das an folgendem Beispiel aus dem Kanton Graubünden erläutern: In Chur galt dieses Jahr verschiedenes Recht. Das finden nun doch viele Leute äusserst fragwürdig.

Ich zitiere die «Bündner Zeitung» vom 29. Juli 1998: «Beim Grossverteiler Coop-Ostschweiz, der seine Läden ebenso wie die Konkurrenz am kommenden Samstag 1. August geschlossen halten muss, wird die Sache anders geregelt als bei der Migros. So muss das Verkaufspersonal nach Angaben von Coop-Pressesprecher Karl Weisskopf die auf den Nationalfeiertag fallenden Arbeitsstunden vor- oder nachholen.» In welchem Land gibt es so etwas? Anders verhält man sich nach Angaben von Pressesprecher Friedrich Kugler bei der Migros: «Der 1. August ist für uns ein bezahlter, arbeitsfreier Feiertag.»

Ich meine, nachdem Sie diese beiden Beispiele gehört haben, können Sie doch mit dieser Frage nicht so verfahren! Ich bitte Sie, diese Angelegenheit klar zu regeln.

FDP-Ständerat Rolf Büttiker führte am 22. September im Ständerat folgendes aus: «Deshalb muss der Verfassungsgeber jetzt endlich Klarheit schaffen. Der reine Wortlaut von Artikel 116bis der heutigen Bundesverfassung enthält keine explizite Antwort auf die Frage der Lohnzahlungspflicht. Aber der Kommentar von Professor Paul Richli zu Artikel 116bis der Bundesverfassung ist eindeutig: 'Die Materialien sprechen deutlich für eine volle Lohnzahlungspflicht der Arbeitgeber.'»

Weiter führte Ständerat Büttiker aus: «Auch der Bundesrat hat sich in der Botschaft dieser Haltung angeschlossen, wenn er schreibt, er teile die Auffassung, dass ein arbeitsfreier Bundesfeiertag nur unter Lohnzahlungspflicht eingeführt werden könne .... Fazit:

1. Die Lohnzahlungspflicht für den 1. August hat heute Geltung (Verordnung!). Wir sind im Nachführungsbereich der Bundesverfassung und müssen deshalb in dieser emotionalen Frage, ob uns das passt oder nicht, der heutigen Regelung zum Durchbruch verhelfen.

2. Der Bundesrat hat sich immer für die Lohnzahlungspflicht der Arbeitgeber für den 1. August ausgesprochen ....

3. Bei der Volksabstimmung von 1993 über die 1.-August-Initiative der Schweizer Demokraten hat niemand die Lohnzahlungspflicht bestritten. Eine heutige Infragestellung dieser Pflicht verstösst gegen Treu und Glauben.»

Dies sagte also FDP-Ständerat Büttiker am 22. September 1998 vor dem Ständerat.

In unserer Kommission widersetzte sich am 24. September niemand mehr dieser Meinung, insbesondere deshalb, weil auch die Ständeräte zum Ausdruck gebracht hatten, dass sie nicht grundsätzlich gegen die Lohnzahlungspflicht seien. Im Ständerat war nur noch die Formulierung an und für sich umstritten gewesen. Jetzt haben wir eine gute Formulierung gefunden.

Ich bitte Sie deshalb, den Grundsatzentscheid, den wir in diesem Rat schon in der Sommersession mit einer namentlichen Abstimmung gefällt haben, heute mit deutlichem Mehr zu bestätigen. Der Antrag Weyeneth liegt völlig quer in der politischen Landschaft.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Ich spreche im Namen der SP-Fraktion zu den Anträgen zu Artikel 101 Absatz 1. Unsere Fraktion wird den Antrag der Minderheit Ostermann unterstützen. In so bedeutenden arbeitsrechtlichen Bereichen ist es unabdingbar, dass der Bund klare Vorschriften erlässt, geht es doch um den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, um die Arbeitsvermittlung, um das Verhältnis zwischen den Sozialpartnern und um die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen. Eine blosses Kann-Formulierung ist in diesem Fall ungenügend.

Ein Mitglied der Kommission, das für die Kann-Formulierung plädierte, begründete seine Haltung mit dem Argument, es sei nicht sinnvoll, eine Gesetzgebung für Probleme zu erlassen, die eines Tages nicht mehr aktuell sein würden. Genau dieses Argument hat uns hellhörig gemacht. Ich bitte Sie deshalb, den Antrag der Minderheit Ostermann zu unterstützen. Der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer muss auch in Zukunft Priorität haben und bedarf der Regelung durch den Bund.

Damit komme ich zu Absatz 1 Litera abis: Hier werden wir der Kommission zustimmen und am ausdrücklichen Verbot der Kinderarbeit festhalten. Im Ständerat wurde die Ansicht vertreten, diese Bestimmung sei unnötig.

Auch Herr Föhn sagte, das Kinderarbeitsverbot sei ohnehin Teil der geltenden schweizerischen Rechtsordnung. Das trifft zwar zu; aber wir sind der Meinung, dass eine so wichtige Bestimmung trotzdem in der Verfassung stehen sollte. Sonst müssten wir konsequenterweise auch zahlreiche andere Selbstverständlichkeiten aus der Verfassung streichen, und dann, Herr Föhn, hätten wir eine ganz schlanke Verfassung! Sie haben auch gesagt, man müsste noch Ausnahmen für die Landwirtschaft machen, weil Kinderarbeit dort ein Teil der Erziehung sei. Selbstverständlich ist die Mitarbeit von Kindern in der Landwirtschaft auch weiterhin möglich. Es ist klar, dass Bauernkinder ihren Eltern beim Ernten, beim Heuen und im Stall helfen. Das fällt selbstverständlich nicht unter das Kinderarbeitsverbot. Es ist eine falsche Argumentation, Herr Föhn, wenn Sie dies behaupten.

Im Gegenteil: Wenn wir jetzt das Kinderarbeitsverbot einfach streichen, setzen wir ein falsches Signal. Lassen wir die Differenz zum Ständerat stehen, so haben die vorberatenden Kommissionen die Möglichkeit, eine andere Formulierung zu suchen, mit der alle einverstanden sind. Genau dieses Argument gab auch in unserer Kommission den Ausschlag. Mit 13 gegen 7 Stimmen haben wir Festhalten beschlossen.

Ich bitte Sie, der Kommission zuzustimmen.

**Gross Andreas (S, ZH):** Herr Weyeneth, ich begreife wirklich nicht, weshalb ausgerechnet Sie von der SVP-Fraktion jetzt

den Antrag stellen, beim 1. August wieder auf die Frage der Bezahlung zurückzukommen.

Wir haben in der Kommission tatsächlich einstimmig eine Formulierung gefunden, die dem Auftrag der Volksabstimmung entspricht. Damals hat man den Bürgerinnen und Bürgern ausdrücklich versprochen, dass der 1. August ein Feiertag sei, dass er bezahlt werde, dass er in jeder Beziehung, auch mit Bezug auf die Bezahlung, den Sonntagen gleichgestellt werde.

Die SVP sagt immer, man müsse die Mehrheiten berücksichtigen, und nun kommen ausgerechnet Sie und stellen etwas in Frage, was vielen Leuten ein Anliegen ist, denn nicht alle Leute können es sich leisten, einen Feiertag unbezahlt einzuziehen. Sie können das vielleicht, Herr Weyeneth; nein, Sie müssen den Kopf nicht nur schütteln, sondern ihn auch gebrauchen. Dann sehen Sie, dass diese Formulierung dem Auftrag der Mehrheit der Bevölkerung entspricht und auch dem Anliegen jener Leute Rechnung trägt, die Sie immer zu vertreten vorgeben, die Sie jetzt aber typischerweise nicht vertreten.

Ich kann es mir nur so erklären, dass hier entweder der Arbeitgeberstandpunkt zum Tragen kommt oder aber der Standpunkt jener, die es nicht nötig haben, dass man in die Verfassung schreibt, dass der Nationalfeiertag bezahlt werden muss. Das haben wir den Stimmbürgern vor der Abstimmung aber versprochen; daran sollten wir uns auch nach der Abstimmung halten. Alles andere macht nicht nur die Verfassung, sondern auch die Demokratie unglaubwürdig. Sie, die das sonst so hochhalten, sollten hier diesen Fehler nicht machen.

Deshalb bitte ich auch die SVP-Fraktion, der von der Kommission beantragten Formulierung zuzustimmen. Die Vertreter der SVP-Fraktion in der Kommission haben diese auch unterstützt, Herr Weyeneth!

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** Deux questions sont donc encore posées à l'article 101.

1. Tout d'abord, à l'alinéa 1er lettre abis, la question relative à l'interdiction du travail des enfants. Aux yeux du Conseil des Etats, cela va de soi; le mentionner serait même créer le doute qu'il n'en soit ainsi; d'où la décision de ce Conseil de biffer cette adjonction du Conseil national. Pour le Conseil national, on pourrait dire que c'est l'inverse, à savoir que si les choses vont sans dire, elles vont encore mieux si on le dit. Avec M. Ostermann, je crois qu'on peut résumer ainsi la position de la commission: il s'agit d'un acquis de notre Etat social. Je vous rappellerai que lorsqu'on fait l'historique de la cause sociale en Suisse, on commence en général par les premières lois zurichoises et autres qui, au siècle passé, ont réglé la question du travail des enfants. Pour notre Etat, cette question est certainement un acquis important – il est vrai que le problème ne se pose pas aujourd'hui.

Cela étant, la commission propose de maintenir l'alinéa 1er lettre abis concernant l'interdiction du travail des enfants.

M. Ostermann et la minorité qu'il conduit pensent que, après réflexion, la forme potestative à l'alinéa 1er ne sied pas à cette question et qu'il faut choisir la forme impérative pour la législation élaborée en la matière. La majorité de la commission s'est ralliée à l'opinion selon laquelle la forme potestative nous permet de faire ce que la nécessité ou la sensibilité du moment demandera au législateur, et ne nous oblige pas à faire des lois là où cela ne serait peut-être pas nécessaire. Cela ne concerne pas seulement la lettre abis, mais toutes les lettres qui sont contenues dans cet alinéa 1er.

Partant, la majorité de la commission est d'avis qu'il est tout à fait possible d'en rester à la version potestative adoptée par le Conseil des Etats.

2. Ensuite, c'est la question de l'alinéa 3 et du 1er août qui doit être rémunéré. Le Conseil des Etats, dans un premier temps, était opposé à notre décision de le dire d'une manière très claire. D'après les procès-verbaux que nous possédons, on peut dire que, lors de la deuxième délibération au Conseil des Etats, le vent a tourné, mais on n'a pas pu adhérer à une formulation qui, notamment en langue allemande, était insatisfaisante. D'où la décision du Conseil des Etats de mainte-

nir tout d'abord sa position et de charger la commission d'un travail rédactionnel.

En particulier dans le texte allemand, il était dit que le 1er août était «arbeitsrechtlich bezahlt»: il est difficile de savoir ce que cela veut dire. En français, cela n'était pas aussi manifeste puisqu'on disait qu'il était «payé et assimilé à un dimanche». Maintenant, la formulation qui a été élaborée d'entente avec l'administration stipule que le 1er août «est assimilé aux dimanches du point de vue du droit du travail et rémunéré». Nous sommes convaincus que cette formulation peut convenir au Conseil des Etats.

Nous vous demandons en conséquence d'adopter la proposition de la commission, et par là même de rejeter la proposition Weyeneth.

**Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin:** Zum Antrag der Minderheit Ostermann zu Absatz 1: Während die Mehrheit eine Kann-Formulierung vorzieht, möchte die Minderheit den Bund verpflichten, Vorschriften betreffend die Arbeit zu erlassen, wie das auch bereits geschehen ist. Die Mehrheit beantragt, keine Differenz zum Ständerat zu schaffen und die Kann-Formulierung zu belassen – der Entscheid fiel mit 13 zu 10 Stimmen.

Zum Antrag Föhn zu Absatz 1 Buchstabe abis: Wir haben das Problem der Kinderarbeit erneut diskutiert. Die Kommission hat beschlossen, das Verbot der Kinderarbeit ausdrücklich auf Verfassungsebene festzuschreiben. Ihre Kommission kann sich der Argumentation des Ständerates nicht anschliessen, wonach die Kinderrechtskonvention genügend Schutz biete und in der Schweiz keine aktuellen Probleme bezüglich Kinderarbeit bestünden. Zudem ist daran zu erinnern, dass unsere Verfassung auch für andere Staaten, die die Grundrechte noch weniger weit entwickelt haben, wegleitend ist.

Ihre Kommission hat mit 13 zu 7 Stimmen bei 3 Enthaltungen beschlossen, hier eine ausdrückliche Differenz zum Ständerat zu schaffen, verbunden mit dem Wunsch, dass der Ständerat eine bessere Formulierung finden möge.

Eine weitere Differenz betrifft Absatz 3, wo ein Antrag Weyeneth vorliegt. Es geht um die Regelung der Lohnzahlungspflicht am 1. August. Der Ständerat hat sich nun auch ausdrücklich für die Erwähnung der Lohnzahlungspflicht ausgesprochen, wie Bundesrat und Parlament dies vor der damaligen Abstimmung zugesichert hatten. Materiell besteht also überhaupt keine Differenz mehr. Gewünscht wurde indessen eine elegantere Formulierung. Diese ist nun gefunden.

Ihre Kommission beantragt Ihnen mit 19 zu 1 Stimmen, dem neuen Text auf der Fahne zuzustimmen und damit den Antrag Weyeneth abzulehnen.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Wir sollten im Differenzbereinigungsverfahren nicht noch neue Differenzen schaffen. Dies würden wir tun, wenn Sie hier dem Antrag der Minderheit Ostermann zustimmen würden. Wir haben bisher schon eine Kann-Vorschrift gehabt. Deshalb hat der Bundesrat das Wort «kann» übernommen. Wir haben aber aufgrund dieses Artikels sehr viel legiferiert, und wir werden das auch weiter tun. Ich darf Sie daran erinnern, dass wir beispielsweise im Rahmen der Swisslex-Vorlagen die Gesetzgebung über die Betriebsschliessungen aufgrund dieses Artikels erlassen haben. Deshalb sollten Sie nach Meinung des Bundesrates jetzt nicht eine neue Differenz schaffen.

Ich bitte Sie, auch bei Absatz 1 Buchstabe abis – dem Verbot der Kinderarbeit – dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen. Heraufstufungen machen im Rahmen der Nachführung nur dort Sinn, wo es um neue, moderne Probleme geht. Deshalb haben wir beispielsweise den Datenschutz von der Stufe der einfachen Gesetzgebung auf Verfassungsstufe gehoben.

Die Kinderarbeit ist doch in unserem Land kein wirkliches Problem mehr. Sie war eines im letzten Jahrhundert, das wir in einer klaren Gesetzgebung gelöst haben, und jüngst haben wir auch einen internationalen Vertrag in dieser Richtung unterzeichnet. Wenn wir hier nun das Verbot der Kinderarbeit auf die Verfassungsstufe heben würden, dann täten wir ja so,

als ob das heute – wie in gewissen Entwicklungsländern – auch in der Schweiz noch ein grosses Problem wäre. Ich bitte Sie deshalb, hier dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen.

Dagegen möchte ich Sie bitten, bei der dritten Differenz, bei der Regelung des 1. August als Bundesfeiertag, der neuen Formulierung Ihrer Kommission zuzustimmen.

Natürlich kann man trefflich argumentieren, das sei nicht eine Frage, die auf Verfassungsstufe gehöre. Aber Sie haben alle Chancen verpasst, sie auf Gesetzesstufe zu regeln. Sie hätten die Möglichkeit gehabt, das im Bundesgesetz über den Bundesfeiertag zu tun. Sie hätten erneut die Chance gehabt, diese Frage im Rahmen der beiden kürzlichen Revisionen des Arbeitsgesetzes zu regeln. Aber aus irgendwelchen Gründen hat man diese Chancen regelmässig verpasst.

Der Bundesrat hat damals bei der Abstimmung über diese Initiative ein entsprechendes Versprechen abgegeben, und so scheint es nur recht und billig zu sein, wenn Sie hier der neuen Formulierung Ihrer Kommission zustimmen.

#### Abs. 1 – Al. 1

##### Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit	80 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	61 Stimmen

##### Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Kommission	102 Stimmen
Für den Antrag Föhn	38 Stimmen

#### Abs. 3 – Al. 3

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	107 Stimmen
Für den Antrag Weyeneth	37 Stimmen

#### Art. 104 Abs. 1 Bst. b; 106 Titel, Abs. 1

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 104 al. 1 let. b; 106 titre, al. 1

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### Angenommen – Adopté

#### Art. 109 Abs. 3

##### Antrag der Kommission

###### Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

###### Minderheit

(Gysin Remo, Fankhauser, Gross Andreas, Gross Jost, Hubmann, Maury Pasquier, Vollmer, Zbinden)  
Festhalten

#### Art. 109 al. 3

##### Proposition de la commission

###### Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

###### Minorité

(Gysin Remo, Fankhauser, Gross Andreas, Gross Jost, Hubmann, Maury Pasquier, Vollmer, Zbinden)  
Maintenir

**Gysin Remo (S, BS):** Es geht hier um die Bundeskompetenz: «Der Bund kann Vorschriften über die Aus- und Weiterbildung in den wissenschaftlichen Medizinalberufen erlassen.» So lautet unser Minderheitsantrag. Wir sollten daran festhalten. Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass es sich um eine Kann-Bestimmung handelt. Der Bund handelt tatsächlich schon in diesem Sinne; es ist ja ein Bundesgesetz in Entstehung, d. h., wir bewegen uns hier durchaus im Bereich der Nachführung.

Diese Bestimmung richtet sich nicht gegen die Ärzte und auch nicht gegen die Sanitätsdirektoren. Ich habe die kanto-

nalen Sanitätsdirektoren während sechs Jahren im FMH-Gremium vertreten. Ich kann Ihnen sagen: Wir haben eigentlich nie begriffen, warum ein einzelner Berufsstand – hierin besteht ein Unterschied zu allen anderen wissenschaftlichen Berufen – seine Regelungen für sich alleine definieren soll, auch wenn sie gesamtschweizerische und internationale Bedeutung haben. Es geht hier also nicht um eine Kompetenz, die den Sanitätsdirektoren weggenommen wird – sie haben diese in den FMH-Gremien de facto eigentlich gar nie gehabt –, sondern es geht darum, diesen Berufsstand zu Europakompatibilität und hiermit auch zu internationaler Anerkennung zu bringen. Das zeigt, dass hiermit auch die Ärzte und Ärztinnen Gewinner sind, wenn Sie den Minderheitsantrag unterstützen.

Der Bundesrat hat in der Diskussion immer wieder darauf hingewiesen, dass Artikel 33 genügen könnte; es handelt sich dabei um den Artikel mit den Sozialzielen. Das ist hier unbehelflich; daraus kann man nichts ableiten, auch kein Grundrecht, es gehört auch nicht in diese Grundrechtsdebatte. Ein Sozialziel – das wissen Sie ja – ist die schwächste Form eines Grundrechtes, die man sich vorstellen kann. Hier geht es aber nicht darum, sondern es geht um Kompetenzen, um Handlungsmöglichkeiten; diese soll der Bund unbedingt bekommen – wie gesagt auch zum Wohle der Ärzteschaft. Ich bitte Sie also, den Minderheitsantrag zu unterstützen bzw. am bisherigen Beschluss unseres Rates festzuhalten.

**Gross Jost (S, TG):** Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag Gysin Remo zu unterstützen. Ich möchte Sie einfach darauf aufmerksam machen, dass der Bund einen Entwurf für ein medizinisches Weiterbildungsgesetz auf Bundesebene in Vorbereitung hat, das eine Bundeskompetenz voraussetzt. Ich verstehe deshalb den Bundesrat nicht, wenn er sich gegen eine ausdrückliche Verfassungskompetenz in diesem Bereich wehrt. Es ist in der Kommission gesagt worden, man habe ja genügend verfassungsrechtliche Grundlagen, beispielsweise in Form der Kompetenz zur Einrichtung der sozialen Krankenversicherung. Ich sehe nicht ein, warum man hier nicht eine explizite, eine ausdrückliche Grundlage schaffen will. Man wird spätestens dann, wenn dieses Weiterbildungsgesetz ins Plenum kommt, wieder Probleme haben, diese verfassungsrechtliche Grundlage zu begründen. Man wird dann zu Recht einwenden, man habe ja in der Nachführung der Bundesverfassung darauf verzichtet, diese ausdrückliche Verfassungsgrundlage zu schaffen.

Die Kompetenz, ein medizinisches Weiterbildungsgesetz zu erlassen, ist ja nicht unbestritten. Bisher wird die Weiterbildung im ärztlichen Bereich beispielsweise bei der FMH angesiedelt, und möglicherweise kommt aus diesem Bereich wirklich auch Widerstand. Dann wären wir sicher froh, wenn wir diese explizite Verfassungsgrundlage hätten.

Ich möchte Sie aber auch darauf hinweisen, dass die Anerkennung von Berufsabschlüssen, von Diplomen jetzt im Rahmen der bilateralen Verhandlungen mit der EU ein ganz wichtiger Punkt ist. Mit der Bundeskompetenz haben Sie nicht das schwerwiegende Problem, dass Sie auf die kantonale Rechtsgrundlage im Bereiche der medizinischen Weiterbildung ausweichen müssen. Das ist auch eine wesentliche Erleichterung unserer Verhandlungsposition in den Gesprächen mit der EU.

Ich bitte Sie deshalb, hier in diesem Bereich eine saubere verfassungsrechtliche Grundlage zu schaffen. Es ist mir unklar, weshalb sich der Bundesrat hier gegen den früheren Beschluss dieses Rates richtet.

In diesem Sinne bittet Sie die SP-Fraktion, auch im Interesse einer eurokompatiblen Regelung diese ausdrückliche Verfassungskompetenz im Bereich der medizinischen Weiterbildung zu unterstützen.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** La majorité de la commission vous propose de suivre la décision du Conseil des Etats et de biffer cet alinéa 3 que nous avons ajouté lors de la première délibération.

La majorité de la commission s'est laissé convaincre que la Confédération possède déjà, même si cela est à l'état de

fragments dispersés, les moyens d'intervenir en matière de formation et de formation continue pour les professions médicales académiques. Elle estime donc qu'il n'est pas nécessaire d'introduire ici une disposition spéciale pour ce métier ou ces métiers qui sont qualifiés de «professions médicales académiques» dans notre texte, puisqu'on pourrait alors se poser la question de savoir s'il n'y a pas lieu de créer des dispositions analogues pour d'autres métiers qui ont un caractère scientifique poussé.

Par 12 voix contre 8, la commission vous propose donc de suivre la décision du Conseil des Etats.

**Vallender Dorle** (R, AR), Berichterstatterin: Die Mehrheit Ihrer Kommission beantragt Ihnen hier, dem Ständerat zu folgen und auf die Nennung einer Bundeskompetenz bezüglich der Ausbildung in den wissenschaftlichen Medizinalberufen zu verzichten, dies aus drei Gründen:

1. Der Bund verfügt bereits über verschiedene Zuständigkeiten, um in diesem Spezialbereich legiferieren zu können, erwähnt seien z. B. die Artikel 33, 31bis Absatz 2 und 34bis der geltenden Bundesverfassung.

2. Es macht zudem wenig Sinn, bei den Medizinalberufen eine Sonderregel einzuführen, da sich das Problem auch in anderen Bereichen, z. B. bei den Anwälten, in gleicher Weise stellt.

3. Eine derartige Bestimmung würde eine umfassende Zuständigkeit des Bundes in diesem Sonderbereich schaffen, die über das geltende Verfassungsrecht hinausgeht.

Ihre Kommission beantragt Ihnen daher mit 12 zu 8 Stimmen, dem Ständerat zu folgen und die Minderheit Gysin Remo abzulehnen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Der angesprochene Bereich ist komplex, das ist vorweg zuzugeben, denn der Bund verfügt über eine Reihe von kleineren oder grösseren Teilzuständigkeiten, die es ihm ermöglichen, die entscheidenden Punkte in der Aus- und Weiterbildung wissenschaftlicher Medizinalpersonen rechtlich zu regeln. Ich verweise beispielsweise auf das KVG, wo die Vergütung an die Leistungserbringer – Ärzte, Apotheker – schon heute von Aus-, Weiter- oder Fortbildung abhängig gemacht werden kann. Wenn wir Ihnen trotzdem Zustimmung zum Ständerat empfehlen, dann einfach aufgrund der Befürchtung, dass man zum Teil eine rechtspolitische Neuerung vornähme, wenn man eine generelle Kompetenz schaffen würde. Wir sind zudem der Überzeugung, dass die geltende Verfassungsbasis für die anstehenden Probleme genügt. Auch haben wir etwas Mühe, hier eine Sonderordnung nur für einen wissenschaftlichen Beruf vorzusehen. Die Fragen der Freizügigkeit sind ja für alle wissenschaftlichen Berufe generell in Artikel 86 geregelt. Wir empfehlen Ihnen daher Zustimmung zum Ständerat und zur Mehrheit der Kommission.

**Gross Jost** (S, TG): Herr Bundesrat Koller, könnten Sie sich in bezug auf die verfassungsrechtliche Grundlage des Weiterbildungsgesetzes festlegen, das jetzt als Entwurf einer Arbeitsgruppe von Experten unter der Leitung von Professor Fleiner vorliegt? Was ist die explizite Verfassungsgrundlage dieses Weiterbildungsgesetzes, das in der Form dieses Entwurfes bereits vorliegt?

**Koller Arnold**, Bundesrat: Da bin ich, ehrlich gesagt, überfragt. Dieses Gesetz wird nicht in meinem Departement vorbereitet. Deshalb kann ich Ihnen diese Frage nicht umgehend beantworten. Meine Spezialisten sind aber davon überzeugt, dass die bestehenden Grundlagen zur Lösung der anstehenden Probleme genügen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	89 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	57 Stimmen

#### **Art. 117 Titel**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### **Art. 117 titre**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Adopté*

#### **Art. 118 Abs. 1bis**

*Antrag der Kommission*

Soweit es die Art der Steuer zulässt, sind dabei insbesondere die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten.

#### **Art. 118 al. 1bis**

*Proposition de la commission*

Dans la mesure où la nature de l'impôt le permet, les principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité économique doivent, en particulier, être respectés.

*Adopté*

#### **Art. 185**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Adopté*

#### **Ziff. II Ziff. 2a**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

#### **Ch. II ch. 2a**

*Proposition de la commission*

Maintenir

*Adopté*

#### **Ziff. III**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### **Ch. III**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Adopté*

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

# Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

## Nationalrat – Conseil national

# 1998

Wintersession – 16. Tagung der 45. Amtsdauer  
Session d'hiver – 16<sup>e</sup> session de la 45<sup>e</sup> législature

### Erste Sitzung – Première séance

Montag, 30. November 1998  
Lundi 30 novembre 1998

14.30 h

Vorsitz – Présidence:  
Leuenberger Ernst (S, SO)/Heberlein Trix (R, ZH)

96.091

### Bundesverfassung. Reform Constitution fédérale. Réforme

*Differenzen – Divergences*

Beschluss des Ständerates vom 7. Oktober 1998  
Décision du Conseil des Etats du 7 octobre 1998

#### A1. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)

#### A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)

##### Präambel

*Antrag der Kommission*

*Abs. 2a*  
Festhalten

*Abs. 5a*

*Mehrheit*

Festhalten

*Minderheit*

(Fritschi, Borer, Dettling, Eberhard, Engelberger, Fischer-Häggingen, Föhn, Heim, Pelli, Philipona, Ruf, Schlüer, Zwygart)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag der liberalen Fraktion*

*Abs. 2a*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### Préambule

*Proposition de la commission*

*Al. 2a*

Maintenir

*Al. 5a*

*Majorité*

Maintenir

*Minorité*

(Fritschi, Borer, Dettling, Eberhard, Engelberger, Fischer-Häggingen, Föhn, Heim, Pelli, Philipona, Ruf, Schlüer, Zwygart)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition du groupe libéral*

*Al. 2a*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Eggy** Jacques-Simon (L, GE): Je suis désolé d'interrompre ces agapes festives, mais je le fais par des questions de transcendance, de théologie et de philosophie! En fait, il s'agit de ceci: vous savez qu'il y a eu toute une discussion pour savoir s'il fallait laisser dans la constitution la mention «Au nom de Dieu Tout-Puissant!». Finalement, cette mention – j'allais dire Dieu merci! – subsiste, car elle est dans la tradition de notre constitution, et elle met tous nos travaux dans une certaine perspective. Mais ce qui est curieux, c'est que ceux-là mêmes qui s'opposaient à ce qu'on laissât dans la constitution cette mention «Au nom de Dieu Tout-Puissant!» veulent mettre maintenant la «responsabilité envers la Création». S'il y a une Création, c'est qu'il y a un Créateur, et on ne comprend pas très bien pourquoi ceux qui étaient tout à fait contre l'idée de la mention du Créateur veulent absolument qu'il y ait une mention de la Création et une responsabilité vis-à-vis d'elle.

Bien sûr qu'il y a une responsabilité vis-à-vis de la nature, bien sûr qu'il y a une responsabilité vis-à-vis de l'environnement, mais ce mot «Création» a comme une résonance – comment dirais-je? – panthéiste: on se croirait à l'époque de la Révolution française où l'on parlait de l'Être suprême, où l'on voulait remplacer en quelque sorte la transcendance, chose connue et bien inscrite dans notre histoire, par on ne sait quelle référence déiste tout à fait bizarre et vague. C'est la première raison et la raison de fond pour laquelle le groupe libéral pense qu'il faut s'en tenir à la version du Conseil des Etats et supprimer cette mention de «responsabilité envers la Création». Non pas que nous soyons contre la responsabilité envers la nature, mais nous pensons que cette mention déiste, j'allais presque dire plus ou moins déiste et païenne à la fois, n'a pas sa place.

La deuxième raison, beaucoup plus simple, est de procédure et d'efficacité. Ça fait un moment que, sur plusieurs points, il y a la navette entre les deux Conseils. Alors, tâchons d'abou-

tir là où c'est possible, car la procédure d'élimination des divergences est terminée. Si vous maintenez votre décision, comme vous l'y invite votre commission, ça veut dire que cela ira en Conférence de conciliation. Est-ce que ça vaut vraiment la peine que cette disposition soit examinée par la Conférence de conciliation?

Je répète encore une fois que, pour des raisons d'efficacité et de compromis, il serait bon d'éliminer maintenant la divergence entre les deux Conseils sur ce point et que nous nous rallions à la décision du Conseil des Etats. C'est ce que vous propose le groupe libéral.

**Fritschi Oscar (R, ZH):** Absatz 5a der Präambel, den unsere Minderheit in Übereinstimmung mit dem Entwurf des Bundesrates und dem Beschluss des Ständerates zur Streichung beantragt, stellt das letzte Bruchstück dar, das auf dem Text von Adolf Muschg basiert, den dieser als Präambel für den Verfassungsentwurf der von Bundesrat Furgler eingesetzten Kommission verfasst hatte. Nachdem Anhänger von Adolf Muschg in der Kommission unterschwellig etwas empfindlich reagiert haben, sei darum folgendes vorweggenommen: Es geht mit diesem Streichungsantrag nicht darum, das Mütchen an einem kritischen Dichter zu kühlen. Aber es geht zum einen darum, eine kohärente, in sich geschlossene Präambel zu erhalten. Und es geht zum anderen darum, in dieser letzten Runde vor der Einigungskonferenz jene Differenzen auch wirklich auszuräumen, bei denen das ohne Not möglich ist.

Wie Sie sich erinnern, standen sich zu Beginn der Beratung bei der Präambel zwei Konzepte gegenüber: der Entwurf des Bundesrates und die mit Retuschen versehene Fassung Muschgs. Im Zuge der Bereinigung, bei welcher der Ständerat stets einstimmig – also ohne parteipolitische Frontenbildung – am Grundkonzept des Bundesrates festhielt, ist die Fassung Muschgs nun Stück für Stück weggefallen.

Die Präambel widerspiegelt damit heute zugegebenermassen nicht mehr die Aufbruchstimmung, welche vor gut zwanzig Jahren die Kommission Furgler beflügelte. Sie ist vielmehr – meines Erachtens für eine Nachführung passend – eine Absichtserklärung, die systematisch von Punkt zu Punkt fortschreitet, an der Vergangenheit anknüpft, wenn von der Erneuerung des Bundes die Rede ist, danach die in der Gegenwart hochzuhaltenden Werte aufzählt und mit dem Hinweis auf die Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen schliesst.

Dieser in sich geschlossenen Präambel würde nun mit Absatz 5a ein Anhängsel angefügt, das sachlich keinen Zusammenhang mit dem Voranstehenden hätte und das auch sprachlich einem völlig anderen, stark deklamatorischen Duktus verpflichtet wäre.

1. Ein erster Grund für die Streichung ist demnach, dass Absatz 5a ein erratischer Block geworden ist und als Fremdkörper in einem in sich geschlossenen Gefüge wirkt.

2. Das Anhängsel ist zwar dichterisch schön formuliert, aber sachlich nicht zwingend. Der in Absatz 5a angesprochene liberale und soziale Gedanke findet sich in ähnlicher Form in der Verfassung an anderer Stelle noch mehrmals.

3. Wir sollten uns vor Geschwätzigkeit und Langfädigkeit hüten. Sowohl die Präambel wie auch der Zweckartikel ufern in unserem Reformvorschlag aus. Die Streichung ist auch ein Beitrag zur Straffung.

4. Die Streichung empfiehlt sich mit Rücksicht auf die Ökonomie des Vorgehens. Der Ständerat, der uns im Rahmen der Differenzbereinigung im übrigen an vielen Orten entgegengekommen ist, bleibt in dieser Frage der Präambel nämlich einig. Unser Rat ist gespalten, und der vorliegende Streichungsantrag blieb in der Kommission nur gerade mit 15 zu 14 Stimmen in der Minderheit. Das Ergebnis einer allfälligen Einigungskonferenz in diesem Punkt ist demnach abzusehen.

Aus all diesen Gründen empfehle ich Ihnen, den Antrag der Minderheit auf Streichung von Absatz 5a zu unterstützen. Die FDP-Fraktion wird sich diesem Minderheitsantrag anschliessen.

**Heim Alex (C, SO):** Bei der Präambel haben wir noch zwei Differenzen:

Bei Absatz 2a hat die Kommission ganz eindeutig am Beschluss des Nationalrates festgehalten, nämlich mit 31 zu 1 Stimmen. An der Formulierung «In der Verantwortung gegenüber der Schöpfung» wird also festgehalten, weil hier auch gleichzeitig das Prinzip der Nachhaltigkeit festgeschrieben wird. Die CVP-Fraktion wird dem Antrag der Kommission geschlossen zustimmen. Bei Absatz 5a sind die Verhältnisse weniger eindeutig; wir haben es vorhin von Kollege Fritschi gehört. Die Kommission hat lediglich mit 15 zu 14 Stimmen Festhalten beschlossen. Mit der Formulierung «dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen» ist die Solidarität in der Präambel – wenn auch nicht wörtlich, so doch sinngemäss – erwähnt. Dies ist der CVP-Fraktion ein Anliegen, und sie wird bei Absatz 5a dem Antrag der Mehrheit der Kommission zustimmen.

Ich persönlich gehöre der Minderheit Fritschi an und werde dem Antrag der Minderheit zustimmen. Die Argumentation von Herrn Fritschi hat mich überzeugt.

**Präsident:** Die LdU/EVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Kommission bzw. die Mehrheit der Kommission unterstützt.

**Gross Andreas (S, ZH):** Ich bitte Sie, bei der ganzen Präambel den Anträgen der Kommission bzw. der Mehrheit zu folgen und die Differenz beizubehalten.

Ich wollte eigentlich Herrn Eggly auf seine Frage antworten. Ich empfand sie als ernstgemeint – offenbar war sie aber rhetorisch, denn Herr Eggly hat keine Antwort abgewartet.

Weshalb sind wir – die ja damals gegen die Anrufung Gottes gestimmt haben – für die Beibehaltung des Bezuges auf die Schöpfung? Weil die Anrufung Gottes zu einem traditionellen Bezug verkommen ist und jegliche Substanz verloren hat. Eigentlich ist mit ihr eine Selbsterkenntnis gemeint, eine Erkenntnis der eigenen Bescheidenheit, der Grenzen jeglichen staatlichen und politischen Tuns. Beim Bezug auf die Schöpfung kommt dies noch zum Ausdruck, bei der zur Leerformel verkommenen Anrufung Gottes wird es aber leider nicht mehr mitgedacht. Deshalb ist diese Wiederholung sehr sinnvoll. Auf dieses wichtige Argument ist der Ständerat nicht eingegangen.

Auch aus einem zweiten Grund, dessen sich Herr Eggly offenbar nicht bewusst gewesen ist, ist diese Wiederholung sinnvoll: Jede Religion bringt ihren Respekt vor der Schöpfung zum Ausdruck. In diesem Sinne hat die Verfassung auch einen ökumenischen Aspekt. Bei der Anrufung Gottes bezieht man sich eben nicht nur auf die christliche Religion, sondern auch auf andere Religionen. Wenn man diesen Absatz der Präambel, den Bezug zur Schöpfung, einfach streichen würde, dann wäre dies ein Verlust, eine ungebührliche Verkürzung. Ich denke, dass es der Liberalen Partei gut anstehen würde, dies nicht zu tun, obwohl ihr Präsident hier so gesprochen hat. Er hat hier die Auseinandersetzung mit anderen, die auf ihn eingehen wollten, nicht abgewartet.

Bezüglich der zweiten Differenz werde ich auch auf die Argumente der Minderheit Fritschi eingehen. Herr Fritschi, Sie haben es selber angetönt, es geht hier nicht um ein Ja oder Nein zu Herrn Muschg, sondern um eine entscheidende Substanz unseres Staatsverständnisses.

In Absatz 5a der Präambel kommt zum Ausdruck, dass die Schweiz – wie es Herr Ernst Leuenberger das ganze Jahr über zum Ausdruck zu bringen versucht hat – ein republikanisches und ein soziales Staatsverständnis hat, beziehungsweise dass beide Aspekte im 19. Jahrhundert erkämpft wurden. Republikanisches Staatsverständnis heisst, dass Freiheit eben nicht einfach passiv konsumiert werden kann, sondern dass frei nur derjenige und diejenige sind, die ihre Rechte auch gebrauchen. Man ist also nicht frei, wenn man ohne etwas zu tun, ohne zu handeln im Lehnstuhl sitzt, sondern man muss für die Wahrnehmung der eigenen Freiheit – im Sinne einer Handlungsfreiheit – auch etwas tun. Das ist der erste Gedanke. Der zweite Gedanke ist, dass sich die Stärke des Ganzen an der Stärke des Schwächsten misst:

Das ist die soziale Verpflichtung. Wir bringen hier zwei Säulen unseres Politikverständnisses zum Ausdruck, das unsere Geschichte von vielen anderen, auch europäischen Demokratien unterscheidet. Wir kämpfen für diesen Absatz 5a, weil wir gleichzeitig den Kompromiss gemacht haben, einen anderen, uns auch wichtigen Absatz aufzugeben und dem Ständerat entgegenzukommen. Wir haben einen von zwei uns wichtigen Gedanken dem Ständerat konzidiert, nämlich Absatz 5b «eingedenk der Grenzen aller staatlichen Macht ....» – das kommt bei der «Schöpfung» zum Ausdruck. Aber diesen republikanischen, diesen sozialen Bezug möchten wir nicht aufgeben. Dass man irgendwo nachgibt und anderswo aber für seinen Standpunkt einsteht, hat in der Differenzbereinigung gute Tradition. Deshalb empfinden wir es als traurig, dass ausgerechnet die freisinnige Fraktion nicht zu dieser republikanischen Tradition steht und diesen Bezug aus der Präambel gestrichen haben möchte.

Ich bitte Sie, das nicht zu tun, sondern diesen republikanischen, sozialen Bezug zu belassen und der Kommission bzw. der Kommissionsmehrheit zu folgen.

**Schmid Samuel (V, BE),** Berichterstatter: Ich unterstreiche vorweg, was Ihnen Herr Eggly gesagt hat: Wir sind in der Schlussrunde der Differenzbereinigung. Was wir hier nicht bereinigen, kommt als Differenz in die Einigungskonferenz. Vor diesem Hintergrund sind wir selbstverständlich über jede Bereinigung froh, die bereits jetzt erfolgen kann.

Ein Hinweis zur Präambel wurde bereits wiederholt vorgetragen: Bevor man sich in den Argumenten verbeisst, sollte darauf hingewiesen werden, was die Präambel nicht ist. Sie begründet keine Rechtsansprüche, keine justiziablen Rechte, sie ist eine Art Bild des Gesellschaftszustandes, vor dem sich Parlament und Volk diese Verfassung geben wollen. Vor diesem Hintergrund war es bisher unbestritten oder mindestens sehr schnell mehrheitsfähig, dass wir in Absatz 1 bei der alten Formulierung, der Anrufung Gottes, bleiben wollen, praktisch also beim Bekenntnis zur höheren Macht «Gott».

Umstritten ist jetzt in Absatz 2a, ob gleichzeitig ein Hinweis auf die Verantwortung der Menschen dieser Gesellschaft gegenüber der Schöpfung gemacht werden soll. Für eine klare Mehrheit war eigentlich massgebend – wir haben mit 31 zu 1 Stimmen an der Fassung unseres Rates festgehalten –, dass hier nicht die gleiche Anrufung wie in Absatz 1 erfolgt, also die Unterstellung unter Gott den Allmächtigen, sondern die Verantwortung des Menschen als verantwortetes Wesen in dieser Schöpfung gegenüber der Mitschöpfung genannt sein soll. Deshalb war es für die Kommission nicht eine Wiederholung, sondern eine nicht auf christlicher Tradition, vielmehr auf der eigenständigen Verantwortlichkeit des Menschen begründete Mitverantwortung gegenüber den übrigen Geschöpfen oder der Schöpfung generell. Aus diesem Grunde halten wir an der bisherigen Fassung unseres Rates fest.

Ich bitte Sie, den Antrag der liberalen Fraktion abzulehnen. In bezug auf Absatz 5a war die Mehrheit eine wesentlich knappere. Wir haben mit 15 zu 14 Stimmen beschlossen, Absatz 5a beizubehalten, wobei für die Mehrheit massgeblich war, dass in diesem Hinweis, «dass frei nur ist, wer seine Freiheit gebraucht», doch ein neues, bisher in der Präambel nicht enthaltenes Element berücksichtigt wird, nämlich die alte Weisheit, dass frei eigentlich nur bleibt, wer die Freiheit auch täglich verdient, also durch aktives Handeln. Wenn Sie den übrigen Text der Präambel damit vergleichen, dann sehen Sie, dass das beispielsweise in Absatz 3 nicht in dieser Deutlichkeit zum Ausdruck kommt.

Ähnlich ist es mit dem zweiten Teil des Satzes, «dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen»: In Absatz 3 gibt es zwar einen Hinweis auf Frieden und Solidarität mit der übrigen Welt, aber die Stärke in der Haltung gegenüber Minderheiten im eigenen Volk, in der eigenen Gesellschaft, wird nach Auffassung der Mehrheit in Absatz 3 nicht deutlich gemacht.

Für eine starke Minderheit wird angesichts des gesamten Bekenntnisses der Präambel deutlich, dass hier ein Minderheitenschutz oder ein Bekenntnis zugunsten der Minderheiten abgelegt ist, und deshalb ist es für diese Minderheit nicht not-

wendig, dass Absatz 5a aufgenommen wird. Es dürfte im übrigen zutreffen, dass Absatz 5a rein vom Stil her als geschlossener Teil nicht absolut in die übrige Formulierung hineinpasst. Das rührt daher, dass diese Formulierung aus einem früheren Verfassungsentwurf übernommen wurde.

Ich empfehle Ihnen aufgrund der geäusserten Überlegungen trotzdem, der Mehrheit zuzustimmen. Die Kommission hat, wie gesagt, mit 15 zu 14 Stimmen so beschlossen.

**Deiss Joseph (C, FR),** rapporteur: Je vous rappelle tout d'abord que, pour les articles 1er à 57g ainsi que pour le préambule que nous traitons maintenant, le projet est examiné pour la troisième et dernière fois par notre Conseil et a déjà passé trois fois devant le Conseil des Etats. Cela signifie que les divergences qui subsisteront après nos délibérations seront traitées par la Conférence de conciliation.

Au niveau du préambule, deux divergences subsistent entre les deux Conseils. Tout d'abord à l'alinéa 2a qui fait référence à la Création. La proposition du groupe libéral, développée par M. Eggly, demande de biffer cet alinéa. De l'avis de la très nette majorité de la commission, par 31 voix contre 1, cette référence à la Création est un geste envers ceux qui ne se retrouvent pas dans l'invocation divine initiale qui se réfère à Dieu Tout-Puissant. Ce compromis peut se faire sans que cela porte préjudice à la philosophie générale du préambule. Le Conseil des Etats n'en veut pas, et il avance des arguments que nous avons déjà entendus aujourd'hui, notamment qu'il s'agirait d'une répétition de l'invocation initiale, ou encore que l'on anticiperait sur l'article 2 où est mentionné le principe du développement durable.

Au nom de la très forte majorité de la commission, je vous recommande d'en rester à notre première décision, en espérant que le Conseil des Etats prenne en considération nos arguments, qu'il n'a jamais évoqués.

La commission est plus partagée pour ce qui est de l'alinéa 5a, puisque c'est par 15 voix contre 14 et avec 3 abstentions que la décision de maintenir a été prise. Cet alinéa est en quelque sorte – M. Fritschi l'a dit tout à l'heure – le dernier reliquat de la formule Muschg de 1977. Pour le Conseil des Etats et la presque moitié de notre commission, c'est devenu un corps étranger et il y aurait lieu de se rallier au projet du Conseil fédéral et à la décision du Conseil des Etats. Pour la majorité, courte comme je l'ai dit, il y a lieu de maintenir au moins ces deux idées centrales, propres à notre héritage quant à la conception de la liberté. Comme l'a souligné M. Gross Andreas, deux dimensions sont contenues dans cette évocation: tout d'abord, la liberté n'est pas simplement passive, mais elle comporte un élément actif, puisqu'on parle d'user de sa liberté; d'autre part, cette liberté n'est pas un privilège d'une minorité, mais elle se mesure à la généralité de l'accès à ce droit de liberté. C'est la référence au plus faible qui est faite et, par conséquent, aux yeux de la majorité de la commission, elle devrait être maintenue.

Disons enfin, puisque nous parlons d'élimination de divergences, que le Conseil des Etats n'a pas été intransigent à notre égard puisqu'il nous a suivis, notamment en ce qui concerne les alinéas 3 et 5.

Au nom de la majorité de la commission, je vous invite donc à maintenir nos décisions aux alinéas 2a et 5a.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Die Berichterstatter haben es gesagt: Bei diesem Teil der nachgeführten Verfassung stehen Sie in der letzten Runde vor der Einigungskonferenz. Erlauben Sie daher dem Bundesrat eine allgemeine Vorbemerkung:

Im Beschluss A1 Teil 1 gibt es aus der Sicht des Bundesrates keine schwerwiegenden Differenzen mehr. Die schwerwiegenden Probleme haben wir alle einvernehmlich gelöst. Wir haben für den Streik, die Aussperrung, die Sozialziele und für die klagbaren Sozialrechte konsensfähige Lösungen gefunden und haben gewisse heikle Probleme wie den Bistumsartikel bewusst ad separatum verwiesen.

Aus diesem Grund bittet Sie der Bundesrat, in dieser letzten Runde aufeinander zuzugehen und möglichst so zu entscheiden, dass die Einigungskonferenz ihre Aufgabe erfüllen kann. Der Bundesrat wird sich daher bei dieser Differenzbe-



reinigung kurz fassen. Die Argumente pro und kontra sind wohl bekannt. Gerade bei der Präambel lässt sich natürlich trefflich streiten. Aber wenn ich die Mehrheitsverhältnisse in Ihrer vorberatenden Kommission anschau, würde ich Ihnen empfehlen, bei Absatz 2a festzuhalten und bei Absatz 5a dem Ständerat zuzustimmen.

#### Abs. 2a – Al. 2a

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	101 Stimmen
Für den Antrag der liberalen Fraktion	25 Stimmen

#### Abs. 5a – Al. 5a

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	73 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	65 Stimmen

#### Art. 2 Abs. 2bis

Antrag der Kommission  
Festhalten

##### Antrag Dettling

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 2 al. 2bis

Proposition de la commission  
Maintenir

##### Proposition Dettling

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Dettling** Toni (R, SZ): Sie werden sich zu Recht fragen, warum ich als Kommissionsmitglied einen Einzelantrag auf Streichung dieser Bestimmung stelle. Dieser Antrag entspricht dem überaus klarem Votum des Ständerates – das Ergebnis lautete 27 zu 4 Stimmen – und dem Antrag des Bundesrates.

Mein Einzelantrag ist darin begründet, dass bei der Abstimmung in der Kommission verschiedene Mitglieder von einer falschen Vorgabe ausgegangen sind und das Kommissionsresultat mit bloss 2 Stimmen Differenz daher schlechthin nicht repräsentativ ist.

Ich möchte hier ganz klar betonen, dass es uns als Vertretern der Minderheit nicht um das Postulat der Chancengleichheit an sich geht; dieses unliberale Postulat ist selbstverständlich auch in unseren Augen völlig unbestritten. Nein! Es geht vielmehr um die Frage, ob die Chancengleichheit im Rahmen des Nachführungsprojektes als Staatszweck verankert werden soll, und zwar in einer höchst ultimativen Anweisung an den Staat, indem ausdrücklich festgeschrieben wird, dass die Eidgenossenschaft für eine möglichst grosse Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern zu sorgen hat. Zunächst ist festzuhalten, dass bei den Staatszwecken lediglich jene Zwecke aufgeführt sind, welche die Eidgenossenschaft als Ganzes betreffen. Es geht schon aus systematischen Gründen nicht an, unter den Staatszwecken Zwecke vorzusehen, die vorab die Rechte oder Chancen einzelner Personen untereinander betreffen. Solche Pflichten sind bereits in anderen Bestimmungen der nachgeführten Verfassung vorgesehen; wenn auch nicht ausdrücklich, so doch indirekt, beispielsweise im Zweckartikel und in den Sozialzielen. Entscheidend ist für unseren Fall aber, dass es sich bei der Chancengleichheit um einen sehr schillernden Begriff handelt, der ebensovot missverstanden werden kann. Soweit der Staat dafür zu sorgen hat, dass jede Bürgerin und jeder Bürger ihren besonderen Umständen entsprechend gleiche Chancen haben sollen, ist der Begriff weitgehend unproblematisch und als solcher wohl kaum in den Staatszweck aufzunehmen, weil er eben andernorts besser zum Tragen kommt, zum Beispiel beim Diskriminierungsverbot oder bei den Staatszielen.

Soweit mit dem Begriff «Chancengleichheit» das vollständige Ausgleichen oder Nivellieren der nun einmal im Leben unter-

schiedlichen Startchancen gemeint sind, führt er ins Uferlose und überfordert den Staat glattweg. Um dieser Missdeutung nicht Tür und Tor zu öffnen, d. h., um rechtliche Klarheit zu schaffen, beantrage ich Ihnen, gemäss der eindeutigen Mehrheit des Ständerates (27 zu 4 Stimmen) und gemäss Bundesrat auf diesen Zusatz im Staatszweck zu verzichten.

**Jutzet** Erwin (S, FR): Herr Dettling hat es schon gesagt: In unserem Rat war das Postulat der Chancengleichheit unbestritten; es ging sowohl in der ersten als auch in der zweiten Lesung problemlos durch. Herr Dettling hat es auch gesagt. Er ist Mitglied der Verfassungskommission. Ich habe mich gefragt, weshalb er keinen Minderheitsantrag gestellt hat. Er hat des Rätsels Lösung gleich selber gegeben: Es gab nämlich nur 2 Stimmen für seinen Antrag, 25 waren dagegen. Ein Minderheitsantrag hätte so eine schlechte Figur gemacht.

Niemand ist gegen Chancengleichheit – nur, so wird immer wieder gesagt, soll sie nicht hier erwähnt werden. Sie hat nirgends Platz. Zuerst wollte man sie bei den Grundrechten unterbringen; das wurde abgelehnt. Dann versuchten wir es bei den Grundsätzen staatlichen Handelns. Da hiess es auch, das gehe nicht. Der Ständerat argumentierte, die Chancengleichheit sei implizit in den Sozialzielen enthalten. Das ist schon nicht der Fall. Ich frage mich: Wer hat Angst vor der expliziten Aufführung der Chancengleichheit in der Bundesverfassung? Alle sagen: Wir sind für die Chancengleichheit. Herr Dettling hat vorhin gesagt, es sei ein unliberale Postulat und für ihn völlig unbestritten. Dann stehen wir auch dazu, dann sagen wir es auch! Es würde dieser Bundesverfassung gut anstehen.

Zum Argument der Nachführung: Herr Dettling hat gesagt, das Anliegen sei völlig unbestritten. Wir haben in der Kommission immer gesagt – das war unsere Praxis –, wenn etwas völlig unbestritten sei, dann dürften wir es in die Nachführung hineinnehmen. Es geht nicht um eine Gleichmacherei. Es geht nicht darum, unterschiedliche Startchancen, wie Sie sagen, zu «nivellieren», sondern es geht um das Anstreben gleicher Startchancen. Ich habe es schon das letzte Mal gesagt: «Il ne s'agit pas d'atteindre le paradis, mais il faut au moins le viser.»

Ich erinnere zum Schluss daran, dass die Nennung der Chancengleichheit einem Kompromiss in der Kommission entspricht; die SP-Fraktion wollte zuerst ein Aktivwerden des Staates im Sinne von ausgleichenden Massnahmen. Wir haben darauf verzichtet. Herr alt Nationalrat Jean-François Leuba hat sehr zu diesem Kompromiss beigetragen. Ich bitte Sie, diesen Kompromiss ebenfalls zu tragen.

**Heim** Alex (C, SO): Dem Nationalrat sind das Anliegen der Chancengleichheit und die Formulierung der Chancengleichheit wichtig. Da ist noch eine gewichtige Differenz zum Ständerat. In der Kommission war man mit grosser Mehrheit für Festhalten am Absatz 2bis. Allerdings ist man sich bewusst, dass die Formulierung «möglichst grosse Chancengleichheit» nicht gerade die beste ist. Die CVP-Fraktion wird aber trotz der an und für sich nicht ganz überzeugenden Formulierung bei Absatz 2bis für Festhalten stimmen, obwohl damit, wie gesagt, eine wichtige Differenz bestehen bleibt, die dann wiederum von der Einigungskonferenz bereinigt werden muss. Wir hoffen natürlich – wegen des eindeutigen Resultates in der Kommission –, dass die Einigungskonferenz zugunsten unseres Rates entscheiden wird.

Ich weiss nicht so recht, was Herr Dettling gemeint hat, als er gesagt hat, einige Kommissionsmitglieder seien von falschen Voraussetzungen ausgegangen. Er hat das einfach so gesagt, aber was diese falschen Voraussetzungen sind, hat er eigentlich nicht formuliert, und das hätte mich interessiert. Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommission zuzustimmen; die CVP-Fraktion wird diesem Antrag zustimmen.

**Schmid** Samuel (V, BE), Berichterstatter: Die Kommission beantragt Ihnen mit 25 zu 2 Stimmen, an der Fassung unseres Rates festzuhalten. Ich erlaube mir den Hinweis, dass der Begriff der Chancengleichheit in den Staatszwecken bisher

im Nationalrat eigentlich nie bestritten worden ist. Wir können also nicht auf umfangreiche Materialien zurückgreifen. Allerdings war allen Befürwortern von Absatz 2bis klar, dass hier kein justitiabiles Recht und kein direkter Rechtsanspruch begründet werden.

In Artikel 31 steht zwar, dass Grundrechte zu verwirklichen seien. Ich halte aber mindestens fest, dass Artikel 2 Absatz 2bis nicht im Grundrechtsteil ist, dass also die Befürchtungen von Herrn Dettling eigentlich ins Leere gehen. Wenn man sagt, die Grundsätze der Chancengleichheit seien über das Diskriminierungsverbot erfüllt, dann wären noch ganz andere Grundrechte über Absatz 1 des Staatszweckartikels erfüllt, denn dort ist vom Staatsziel des Schutzes der Freiheit und von Rechten des Volkes die Rede. Das müsste dazu führen, dass man den Staatszweck generell streichen würde, weil das im Grundrechtsteil zum Ausdruck kommt.

Für die Kommission war mitbestimmend, dass die Chancengleichheit effektiv ein unliberales Ziel ist – liberal im echten Sinne des Wortes –, dass man durchaus neben dem Schutz der Freiheit und der Rechte des Volkes auch die Förderung des Zusammenhaltes und eine möglichst grosse Chancengleichheit als Staatsziele anerkennen darf. Ich finde die Formulierung nicht so falsch, weil man ehrlicherweise auch sagt, dass die Chancengleichheit nie eine absolute sein kann, sondern eben eine möglichst grosse. Das ist dann über die konkreten Bestimmungen in den weiteren Verfassungsteilen zu gewährleisten und sicherzustellen.

Deshalb hält die Kommission an dieser Bestimmung fest. Vielleicht noch ein Hinweis: Wir müssen deutlich machen, dass der Grund, weshalb der Ständerat nicht eingeschwenkt ist – er ist bei Absatz 2 eingeschwenkt, bei Absatz 2bis jedoch nicht –, in der Kommission gewürdigt wurde. Der Hinweis, dass die Chancengleichheit unbestritten sei und dass sie über die Sozialziele in Artikel 32 erfüllt sei, war für die Kommission nicht Grund genug, um diese Bestimmung zu streichen; dies um so weniger – ich wiederhole das ein letztes Mal –, als wir hier nicht um einen justitiablen Rechtsanspruch ringen, sondern um eine Staatszielerklärung. Die Sozialziele sind als generelle Ziele formuliert, wie Staatsziele eben umschrieben werden können. Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Notre Conseil veut inscrire la garantie de l'égalité des chances au niveau des buts de la Confédération. Le Conseil des Etats, qui s'y oppose, argumente surtout que l'article 2 ne concerne que les buts généraux de l'Etat, ceux qui touchent l'ensemble de la Confédération, et non des questions individuelles où il s'agit de garantir les intérêts personnels ou individuels par rapport à la société ou par rapport aux autres. On pense encore, au sein du Conseil des Etats, que les droits individuels sont abordés notamment dans le cadre des buts sociaux. On souligne que, du côté des sénateurs non plus, on n'est pas contre l'égalité des chances, mais contre sa mention parmi les buts généraux de l'Etat. On ne saurait attester au Conseil des Etats une attitude fermée puisque dans ce même article, il a suivi notre Conseil en ce qui concerne l'alinéa 2 touchant la durabilité, et cela suite à notre geste au niveau de l'article 57k. C'est peut-être pour ça aussi qu'il a estimé qu'il fallait tenir bon sur l'autre point litigieux de cet article.

Pour en venir maintenant à notre Conseil, qui jusqu'à présent n'a pas contesté l'inscription de ce principe, il faut souligner que nous le faisons non pas au niveau des droits fondamentaux, mais justement au niveau du but général de l'Etat, et que nous évitons ainsi d'inscrire dans la constitution sur ce point des droits immédiatement justiciables. De plus, il faut rappeler que l'esprit qui entoure cette proposition de la commission n'est pas celui de l'égalitarisme de mauvais aloi, mais bien la volonté de viser à ce que chacune et chacun ait au départ les mêmes chances.

Le vote de la commission est très net: 25 voix favorables contre 2. J'ai essayé aussi de trouver les raisons pour lesquelles ce vote aurait pu n'être pas représentatif et pourquoi M. Dettling n'avait pas présenté une proposition de minorité: c'est

peut-être le petit nombre d'opposants qui l'a incité dans un premier temps à y renoncer.

Je vous invite donc à soutenir la proposition de la commission.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat hat in den früheren Beratungen seine Bedenken gegenüber dem schillernden Begriff der Chancengleichheit geltend gemacht. Wenn Sie in Übereinstimmung mit Ihrer Kommission trotzdem an diesem Begriff festhalten, ist für den Bundesrat folgendes entscheidend: Beim Begriff der Chancengleichheit in Artikel 2 handelt es sich eindeutig um eine politische Zielsetzung, nicht um ein klagbares Recht wie bei der Gleichberechtigung in Artikel 7. Über eines sind wir uns alle einig: Wir müssen alle die Chance haben, uns aufgrund unserer eigenen Leistungen zu entfalten. So ist auch der diskriminierungsfreie Zugang zu unseren Bildungsinstitutionen unbestritten.

Dagegen möchte der Bundesrat zuhänden der Materialien mit aller Klarheit festgehalten haben, dass es nicht Aufgabe des Staates sein kann, die unterschiedlichen Startchancen, die wir Menschen in dieser Welt haben, zu kompensieren. Ein derartiges Verständnis der Chancengleichheit – im Sinne eines umfassenden Auftrages zur Kompensation unterschiedlicher Startchancen im Leben – kann nicht der Sinn dieses Begriffes sein. Das möchte der Bundesrat, wie immer Sie entscheiden, festgehalten haben.

*Namentliche Abstimmung*

*Vote nominatif*

(Ref.: 2516)

*Für den Antrag der Kommission stimmen:*

*Votent pour la proposition de la commission:*

Aeppli, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Béguelin, Berberat, Bircher, Borel, Bühlmann, Burgener, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Christen, Columberg, Comby, de Dardel, Deiss, Dormann, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Staehli, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Fehr Lisbeth, Freund, Genner, Goll, Gonseth, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Heim, Herczog, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Kühne, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Leu, Lötscher, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Pelli, Philipona, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffi, Sandoz Marcel, Schmid Samuel, Semadeni, Simon, Stamm Judith, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vermot, Vogel, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Widrig, Zbinden, Zwygart (96)

*Für den Antrag Dettling stimmen:*

*Votent pour la proposition Dettling:*

Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Beck, Binder, Blaser, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühner, Dettling, Dreher, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Eymann, Fehr Hans, Fischer-Häggingen, Fischer-Seengen, Florio, Föhn, Frey Walter, Fritschi, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Hess Otto, Kofmel, Kunz, Loeb, Maspoli, Moser, Müller Erich, Randegger, Ruf, Schenk, Scheurer, Schläuer, Schmied Walter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steiner, Theiler, Vetterli, Waber, Weigelt, Wittenwiler, Wyss (54)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aguet, Antille, Aregger, Baumberger, Bezzola, Blocher, Caccia, Carobbio, David, Debons, Ducrot, Ehrlener, Engler, Epiney, Frey Claude, Friderici, Gadiant, Grendelmeier, Heberlein, Jans, Jeanprêtre, Keller Rudolf, Loretan Otto, Maitre, Maurer, Meier Samuel, Meyer Theo, Mühlmann, Oehrli, Pidoux, Pini, Raggenbass, Ratti, Ruckstuhl, Rychen, Scherrer Jürg, Schmid Odilo, Seiler Hanspeter, Spielmann, Steinegger, Steinemann, Strahm, Stucky, Suter, von Allmen, Weyeneth, Wiederkehr, Zapfl, Ziegler (49)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*  
Leuenberger (1)

**Art. 5a***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

(Gross Andreas, Carobbio, Gysin Remo, Hubmann, Jutzet, Maury Pasquier, Spielmann, Stump, Thür, Vollmer, Zbinden)

*Abs. 1*

Festhalten

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates (einziger Absatz)

**Art. 5a***Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité*

(Gross Andreas, Carobbio, Gysin Remo, Hubmann, Jutzet, Maury Pasquier, Spielmann, Stump, Thür, Vollmer, Zbinden)

*Al. 1*

Maintenir

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats (alinéa unique)

**Gross Andreas (S, ZH):** Manchmal habe ich wirklich den Eindruck, dass wir die Früchte unserer eigenen Arbeit wegwerfen. Wenn uns niemand von aussen darauf aufmerksam macht, merken wir gar nicht, wenn wir einmal etwas wirklich Gutes geleistet haben. Ich möchte Ihnen das an diesem Beispiel aufzeigen.

Die Subkommission hat hier unter dem Präsidium von Herrn Samuel Schmid eine kreative Leistung erbracht. Ich möchte das ganz offen sagen und ihm dafür danken.

Wir haben in einer überparteilichen Art einen modernen Gedanken eingebracht, wonach das Individuum nicht nur Rechte, sondern auch Verantwortung hat und seine Fähigkeiten entfalten können muss, um diese Verantwortung wahrzunehmen.

Ursprünglich waren vier Absätze vorgesehen. Der vierte Absatz ist in diesem Plenum «gestorben». Der dritte Absatz versuchte zu zeigen, dass jeder dafür sorgen soll, dass die Gesellschaft das, was er für sich beansprucht, jedem ermöglichen sollte. Das war einigen zu philosophisch und vielleicht auch zu kompliziert. Auch dieser Absatz fällt weg.

Jetzt sollen wir die zwei Absätze, die bisher überlebt haben, nochmals «kastrieren», und zwar nur, weil der Ständerat nicht begriffen hat, dass zwischen Absatz 1 und dem Gedanken von Absatz 2 ein kausaler Zusammenhang besteht: Nur derjenige und diejenige können der Gesellschaft etwas zurückgeben und Verantwortung übernehmen, die von der Gesellschaft das Recht bekommen haben, ihre eigenen Neigungen und Fähigkeiten zu entwickeln. Man kann nicht B verlangen, ohne A geleistet zu haben.

Deshalb beantragt Ihnen die Minderheit – darüber ist in der Kommission leider nicht diskutiert worden –, in Absatz 2 die bessere Formulierung des Ständerates zu übernehmen, wie das die Mehrheit möchte. Gleichzeitig soll aber formuliert werden, dass die Voraussetzungen dafür geschaffen werden müssen, dass jeder Mensch diese gesellschaftliche Verantwortung übernehmen kann, indem man ihm ermöglicht, zuerst seine Neigungen und Fähigkeiten zu entwickeln. So kommt zusammen, was zusammengehört, damit nicht nur ein Gedanke überleben kann, so wie es der Ständerat will, und der andere, der auf einer wirklich soliden Vorbereitung unseres Rates fusste, einfach weggeworfen wird.

Herr Bundesrat Koller, Sie haben vorhin sehr schön gesagt, eine Differenzbereinigung bestehe darin, aufeinander zuzugehen. Aufeinander zugehen heisst, dass sich beide bewegen. Da muss in Gottes Namen auch einmal der Ständerat

auf den Nationalrat zugehen, da darf der Ständerat nicht nur eine Formulierung verbessern, sondern er muss einen ganzen Gedanken aufnehmen, den er überhaupt nicht gehabt hat. Herr Bundesrat Koller, ich fordere Sie auf, einmal im Ständerat nationalrätliche Erkenntnisse genau so entscheiden und engagiert zu vertreten, wie Sie das im Nationalrat mit ständerätlichen Ergüssen tun. Wenn Sie in beiden Räten die Beschlüsse des jeweils anderen Rates in gleichem Masse vertreten würden, könnten diese aufeinander zugehen. Aber ich habe manchmal den Eindruck, dass Sie sich als Sprecher des Ständerates im Nationalrat fühlen und dass unsere Anliegen im Ständerat von niemandem vertreten werden. Im vorliegenden Fall könnten Sie das tun, ohne über Ihren eigenen Schatten springen zu müssen. Denn vorhin, als es um die Chancengleichheit ging, haben Sie denselben Gedanken zum Ausdruck gebracht. Weshalb sollten wir also nicht festschreiben, was wir beide für richtig ansehen?

**Heim Alex (C, SO):** Die CVP-Fraktion wird der Mehrheit zustimmen, also dem Beschluss des Ständerates, und damit dazu beitragen, eine weitere Differenz zu bereinigen. Die Formulierung des Ständerates, wonach jede Person in erster Linie Verantwortung für sich selber hat, ist auch für die CVP-Fraktion richtig, ebenso die Tatsache, dass alle nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft beizutragen haben. Ich glaube, Herr Gross, dass sich Ständerat und Nationalrat gerade in diesem Artikel entgegengekommen sind, so dass wir ohne weiteres der Formulierung des Ständerates zustimmen und eine weitere Differenz bereinigen können.

**Schmid Samuel (V, BE),** Berichterstatter: Die Kommissionenmehrheit hat 19 Stimmen auf sich vereinigen können, die Minderheit wird von 12 Stimmen vertreten, und es gab 2 Enthaltungen. An sich streiten wir nur noch um Absatz 1, denn Absatz 2 ist unbestritten, das ist die Fassung des Ständerates, die sowohl von der Mehrheit wie auch der Minderheit übernommen wird. Fraglich ist damit eigentlich nur, ob einleitend der bisherige Absatz 1 gemäss Antrag der Minderheit Gross Andreas beizubehalten sei oder nicht. In der Beurteilung der Arbeit von National- und Ständerat erlaube ich mir aus meiner Sicht doch eine Korrektur zu den Ausführungen von Herrn Gross. Es ist so, dass die nationalrätliche Kommission in Artikel 5a ein einheitliches Konzept konstruiert hat. Allerdings – das muss man auch sagen – hat man sich damals auf die individuelle und gesellschaftliche Verantwortlichkeit fokussiert und den Zweckartikel in dieser ursprünglichen Phase nicht direkt in die Diskussion mit einbezogen. Das hatte damit zu tun, dass ein Teil dieser Einleitungsartikel in einer anderen Kommission behandelt wurde. Wenn Sie sich nun zurückerinnern: Wir haben vorhin die Chancengleichheit in Artikel 2 aufgenommen, und man könnte nun durchaus die Auffassung vertreten, dass diese Chancengleichheit über das Staatsziel von Artikel 2 im gleichen Abschnitt der Verfassung Eingang findet, weshalb die Wiederholung nicht nötig sei. Der Hinweis in Absatz 1, dass sich jede Person nach ihren Fähigkeiten und Neigungen soll entfalten und entwickeln können, hat nach meinem Dafürhalten mindestens etwas mit Chancengleichheit zu tun. Also darf man einen Teil der Kritik als erledigt betrachten – wenn wir bei Artikel 2 an Absatz 2bis festhalten und die Einigungskonferenz nicht auch diese Erregungenschaft noch streicht.

Immerhin – das ist ein weiterer Hinweis auf die schöpferische Tätigkeit des Nationalrates –, dass der Artikel überhaupt Aufnahme fand, geht auf die nationalrätliche Kommission zurück. Der Ständerat sah ursprünglich ein Konzept im Bürgerrechtsteil vor, nicht in diesem allgemeinen Teil, prominent zu Beginn der Verfassung. Auch die Ausrichtung des Artikels in bezug auf die Subsidiarität, die Selbstverantwortung und die Beiträge, die diese Gesellschaft von einzelnen Mitbürgerinnen und Mitbürgern erwartet – weil die Gesellschaft nicht alle Probleme lösen kann, sondern eigentlich nur von dem lebt, was jede und jeder von uns zur Gesellschaft beizutragen bereit ist –, geht ursprünglich auf unsere Idee zurück. Wenn ich den Antrag der Mehrheit an diesem ursprünglichen Konzept

messe, scheint mir, dass Sie dem Antrag der Mehrheit durchaus zustimmen können.

Das Anliegen der Minderheit, die an Absatz 1 gemäss Nationalrat festhalten will, können wir nach meinem Dafürhalten mindestens über den Chancengleichheitsartikel als abgedeckt ansehen, selbst wenn es Sinn machen würde, es ins Konzept aufzunehmen.

Persönlich halte ich dafür, dass wir dem Ständerat folgen und damit den Minderheitsantrag ablehnen sollten.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: On ne saurait dire que le Conseil des Etats est imperméable à nos arguments et à nos formulations dans cet article. Il nous suit au moins pour le titre et il est d'accord de se rallier à l'idée de la responsabilité individuelle et sociale. Vous me direz: «C'est la moindre des choses.» Pour ce qui est du corps du texte lui-même, votre commission, par 19 voix contre 12, parvient à la conclusion que le texte du Conseil des Etats, plus concis avec un seul alinéa, reprend ou traduit néanmoins l'esprit que notre Conseil pensait mettre dans cet article. La majorité de la commission est donc d'avis qu'on peut renoncer à l'adjonction de l'alinéa 1er de notre version initiale; et, comme l'a dit le rapporteur de langue allemande, nous essayons de maintenir cette idée, même si elle n'est pas tout à fait identique dans son contexte, au niveau du principe de l'égalité des chances que nous avons soutenu tout à l'heure. Je crois que nous devons aussi céder sur l'un ou l'autre point. Nous avons maintenant, sur les points discutés aujourd'hui, tenu tête trois fois. Il est peut-être temps de donner le signe que nous sommes capables de céder sur certains points.

Je vous invite donc à soutenir la proposition de la majorité de la commission, et par là à vous rallier à la décision du Conseil des Etats.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Herr Gross hat mich aufgefordert, nicht nur der Fürsprecher des Ständerates hier im Nationalrat zu sein, sondern auch umgekehrt. Ich bin froh, dass Sie mir Gelegenheit geben, zu zeigen, wie sehr ich auch im Ständerat Fürsprecher zugunsten des Nationalrates war.

Ich möchte Ihnen nur die wichtigsten Beispiele nennen: Streik und Aussperrung hatte der Ständerat gestrichen und wollte davon überhaupt nichts wissen. Ich habe mich sehr dafür engagiert und wirklich den Fürsprecher des Nationalrates gespielt. Bei der Behindertendiskriminierung ist es gelungen, Ihre Version im Ständerat weitgehend durchzusetzen. Wir haben den Ständerat unterdessen auch so weit gebracht, dass er bereit ist, einen Jugendartikel aufzunehmen. Es ist uns weiter gelungen, den Bistumsartikel ad separatum zu verweisen. Herr Gross, das sind nur ganz wenige, aber sehr wichtige Beispiele dafür, dass ich ein objektiver Fürsprecher beider Räte war und mich bei den hier ausdrücklich genannten Fällen im Ständerat erfolgreich für die Entscheide des Nationalrates eingesetzt habe.

Aber heute befinden wir uns wirklich in der letzten Runde der Differenzbereinigung, und Sie haben dreimal abgestimmt und dreimal Festhalten beschlossen. So kommen wir mit diesem wichtigen Geschäft nicht zu Ende, und deshalb möchte ich Sie bitten, hier nun wirklich dem Ständerat zuzustimmen. Ein wichtiger Teilgedanke ist doch jener der Chancengleichheit, wo Sie gerade vorhin Festhalten beschlossen haben. Irgendwann müssen die beiden Räte aufeinander zugehen.

*Namentliche Abstimmung*  
*Vote nominatif*  
(Ref.: 2517)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*  
*Votent pour la proposition de la majorité:*

Baader, Baumann Alexander, Baumberger, Beck, Bezzola, Binder, Bircher, Borer, Bosshard, Bühner, Christen, Columbia, Comby, Deiss, Dettling, Dormann, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Eymann, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglings, Fischer-Seengen, Florio, Föhn, Freund, Frey Walter, Fride-

rici, Fritschi, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Guisan, Guset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hochreutener, Imhof, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Loeb, Löttscher, Maurer, Moser, Müller Erich, Nabholz, Oehrl, Pelli, Philipona, Raggenbass, Randegger, Ruckstuhl, Sandoz Marcel, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Simon, Speck, Stamm Judith, Steffen, Theiler, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Waber, Weigelt, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zwygart (90)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Bangerter, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäuml, Béguelin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Chiffelle, de Dardel, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Gonseth, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossbacher, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Leemann, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Semadeni, Spielmann, Steiner, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden (64)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Antille, Aregger, Blaser, Blocher, Bonny, Bortoluzzi, Brunner Toni, Caccia, Carobbio, Cavadini Adriano, Cavalli, David, Debons, Ehrler, Epiney, Fehr Hans, Frey Claude, Gadiant, Grendelmeier, Heberlein, Hess Peter, Jeanprêtre, Loretan Otto, Maitre, Maspoli, Meier Samuel, Meyer Theo, Mühlemann, Pidoux, Pini, Ratti, Ruf, Rychen, Scherrer Jürg, Seiler Hanspeter, Stamm Luzi, Steinegger, Steinemann, Strahm, Stucky, Suter, Weyeneth, Wiederkehr, Zapfl, Ziegler (45)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*  
Leuenberger (1)

### **Art. 7 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Festhalten*

*Minderheit*

(Dettling, Bircher, Eberhard, Fischer-Hägglings, Föhn, Frey Claude, Fritschi, Heim, Schlüer, Schmid Samuel, Seiler Hanspeter, Zwygart)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

### **Art. 7 al. 3**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

*Maintenir*

*Minorité*

(Dettling, Bircher, Eberhard, Fischer-Hägglings, Föhn, Frey Claude, Fritschi, Heim, Schlüer, Schmid Samuel, Seiler Hanspeter, Zwygart)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Dettling** Toni (R, SZ): Ich bitte Sie namens einer respektablen Minderheit, an der sogenannten Urform des Gleichheitsartikels festzuhalten, der von Volk und Ständen im Jahre 1981, also vor nicht allzu langer Zeit, gutgeheissen wurde. Dort heisst es nämlich in Artikel 4 Absatz 2 kurz und bündig – analog dem bundesrätlichen Entwurf –: «Mann und Frau sind gleichberechtigt. Das Gesetz sorgt für ihre Gleichstellung ....» Es ist nicht einzusehen, warum wir uns im sogenannten Nachführungsprojekt – hier befinden wir uns notabene im entscheidenden Grundrechtsteil – von dieser klaren Terminologie verabschieden und das Begriffspaar der «rechtlichen und tatsächlichen» Gleichstellung festschreiben wollen. Offensichtlich will die Mehrheit damit – analog der allerdings in dieser Frage sehr uneinheitlichen Lehre und der ebenso unscharfen Praxis des Bundesgerichtes – etwas be-

wirken, was über den heutigen Verfassungsstand hinausgeht. Bis heute hat allerdings niemand klar gesagt, was im einzelnen unter «tatsächlicher» Gleichstellung zu verstehen sei; ob es sich dabei um Gleichmacherei oder um eine formale Gleichstellung in dem Sinne handle, dass Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln sei und dass darüber hinaus auch eine Gleichbehandlung in der Gesetzgebung anzustreben sei. Exakt diese Gleichstellung und dieses Gleichbehandlungsgebot sind im bundesrätlichen Entwurf enthalten. Wenn wir hier den neuen Begriff der «rechtlichen und tatsächlichen» Gleichstellung einführen, führt dies mit Sicherheit zu Diskussionen und auch zur Konfusion. Deshalb hat der Ständerat als das juristische Gewissen der Bundesversammlung mit einer eindrücklichen Mehrheit von 29 zu 4 Stimmen klar für die konsistente Version des Bundesrates gestimmt und den von unserem Rat beigefügten Zusatz bezüglich der «rechtlichen und tatsächlichen» Gleichstellung eindeutig abgelehnt.

Ich bitte Sie namens der Minderheit, diesem klaren Beschluss des Ständerates zu folgen und diese Differenz auszuräumen, weil es keinen Grund gibt, den von Volk und Ständen im Jahre 1981 abgesetzten Verfassungstext im Rahmen dieser Nachführung zu ergänzen und damit einer fragwürdigen Interpretation Tür und Tor zu öffnen.

**Heim Alex (C, SO):** Die Formulierung «rechtliche und tatsächliche Gleichstellung», wie sie die Mehrheit dieses Rates festschreiben will, unterscheidet sich kaum von der Formulierung von Bundesrat und Ständerat, die von Gleichstellung in Familie, Ausbildung und Arbeit bei gleichem Lohn für gleichwertige Arbeit sprechen. Auch die rechtliche Gleichstellung ist in der Formulierung des Ständerates klar festgehalten. Die CVP-Fraktion wird die Mehrheit unterstützen, welche die tatsächliche Gleichstellung explizit erwähnt haben will. Einige Fraktionsmitglieder allerdings werden bei Artikel 7 Absatz 3 die Minderheit Dettling unterstützen.

**Vallender Dorle (R, AR):** Die Anträge bleiben sich gleich. Was sich ändert, ist die Begründung: In der Herbstsession hat die Minderheit Dettling die tatsächliche Gleichstellung deswegen nicht explizit in der Bundesverfassung erwähnen wollen, weil es sich um neues Recht handle. In der Winter-session ist die Begründung nun zusätzlich noch die, dass die tatsächliche Gleichstellung deswegen nicht in der Bundesverfassung erwähnt sein solle, weil es sich beim geltenden Artikel 4 Absatz 2, der von der Gleichstellung redet, um einen jungen Artikel aus dem Jahre 1981 handle, an dessen Wortlaut in der Urfassung festzuhalten sei.

Die Argumentation wird immer bunter, aber nicht richtiger. Richtig ist, dass der Bundesrat in seiner eigenen Botschaft – das muss ich meinem Fraktionsbruder zurufen – geschrieben hat, dass der Auftrag zur tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter anerkannt sei. Er hat dann allerdings den Wortlaut aus der jetzigen Bundesverfassung übernommen. Die Mehrheit will nichts anderes, als dass festgeschrieben wird, dass es neben der rechtlichen auch noch die tatsächliche Gleichstellung braucht und dass es ein Auftrag an den Bundesgesetzgeber ist, dieses Recht bei jedem Gesetz zu verwirklichen.

Mit anderen Worten: Bundesgesetze müssen frauen- bzw. geschlechterkompatibel sein. Sie müssen nicht nur die formale Gleichstellung gewährleisten, sondern sie müssen sich auch den Test gefallen lassen, dass sie der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter dienen. Eine Regel, wonach Nationalfondsstipendien nur an Frauen und Männer bis zum 45. Altersjahr ausgerichtet werden, würde diesen Test nicht bestehen. Frauen haben andere Biographien als Männer und sind nach einer «Kinder- und Familienpause» erst später wieder beruflich tätig. Diese Kinder- und Familienpause darf den Frauen aber nicht zum Nachteil ausgelegt werden. Daher ist eine solche strikte Altersguillotine zu vermeiden.

Bleibt das neue, nach meiner Meinung vorgeschobene Argument, dass man nicht an der Formulierung rütteln solle: Ich halte es hier mit Bundesrat Koller, der in der Herbstsession

darauf hingewiesen hat, dass wir mit der Vorlage A1 die Bundesverfassung nicht nur nachführen, sondern eine «materiell bereinigte Verfassung» schaffen. Um eine solche materielle Bereinigung handelt es sich im vorliegenden Fall. Die explizite Erwähnung des tatsächlichen Gleichstellungsauftrages schafft Klarheit und dient mit Blick auf unsere Bürgerinnen und Bürger nicht zuletzt der besseren Lesbarkeit und dem besseren Verständnis.

Auch der Vergleich mit anderen nationalen Verfassungen, z. B. der italienischen oder französischen, die zwar die formale Gleichbehandlung, aber eben nicht die tatsächliche Gleichstellung garantieren, zeigt, wie notwendig die explizite Erwähnung dieses bei uns bereits gewährten Grundrechtes ist.

Wir haben uns übrigens auch bei einem anderen Artikel nicht an die Urfassung gehalten, sondern eine notwendige materielle Bereinigung vorgenommen. Ich erinnere an das explizite Klonverbot, das wir neu aufgenommen haben. Es handelt sich dabei notabene um einen Artikel, der erst 1992 in die Bundesverfassung aufgenommen worden ist.

Eine letzte Bemerkung: Die Verpflichtung des Bundesgesetzgebers, die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter zu verwirklichen, endet nicht mit dem Gleichstellungsgesetz. Sie ist, z. B. im Zusammenhang mit der Militärpflicht oder der AHV-Revision, immer zu überprüfen.

Ich bitte Sie, der Mehrheit der Verfassungskommission zu folgen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

Klärend möchte ich noch hinzufügen, dass sich auch die Lehre einig ist. Ich möchte, stellvertretend für viele, an Beatrice Weber-Dürler und Astrid Epiney, Freiburg, erinnern, die diese Sicht ebenfalls wissenschaftlich untermauern.

**Stump Doris (S, AG):** Wir stehen vor der eigenartigen Situation, dass einerseits allen klar ist, dass mit dem Gleichstellungsartikel sowohl die rechtliche wie die tatsächliche Gleichstellung anzustreben ist und dass andererseits dieses allgemein anerkannte Ziel gemäss der Minderheit nicht explizit in der Bundesverfassung festgeschrieben werden soll. Es ist für mich schwer nachvollziehbar, dass auf die explizite Festschreibung der «rechtlichen und tatsächlichen» Gleichstellung verzichtet werden soll. Ich kann eigentlich nur annehmen, dass es da um irrationale Überlegungen oder eben Nichtüberlegungen, um Gefühle und Ängste geht, die immer wieder aufkommen, wenn es um die Gleichstellung von Frau und Mann geht.

Wir haben es bei der Begründung des Minderheitsantrages gehört: Herr Dettling befürchtet bereits grössere Ansprüche von der Seite, die diese explizite Formulierung will; er befürchtet die Gleichmacherei. Das sind Argumente, die wir seit Jahrzehnten hören, wenn es um Gleichstellung geht.

Dass das Problem nicht ganz so einfach zu fassen ist, zeigt sich auch an der Begründung, die Herr Bundesrat Koller in der Kommission äusserte. Er sagte da, es sei sinnvoll, zwischen rechtlicher und tatsächlicher Gleichbehandlung zu unterscheiden. Der Begriff beinhalte aber das Letztere, es sei insofern nicht sinnvoll, zwischen rechtlicher und tatsächlicher Gleichstellung zu unterscheiden. Dasselbe wird einerseits als sinnvoll und gleichzeitig wieder als nicht sinnvoll bezeichnet. Wenn man zu solchen Schlüssen kommt, dann ist der Beweis erbracht, dass es nicht nur um rationale Überlegungen geht, sondern dass da noch irgendein Gefühl mitschwingt, dass man sich dagegen wehrt, explizit festzuhalten, dass die Gleichstellung auch tatsächlich geschaffen werden muss.

Halten wir doch an der Klarheit fest, mit welcher unser Rat bisher beschlossen hat; sagen wir, was wir meinen. Halten wir an der expliziten Formulierung fest und lehnen wir den Antrag der Minderheit Dettling ab.

**Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur:** Concernant le principe de l'égalité inscrit à l'article 7 alinéa 3, le Conseil des Etats ne veut pas adhérer à notre décision. La formulation «en droit et en fait» n'a pas été retenue pour deux raisons: une raison de principe; pour éviter de créer une confusion en introduisant deux concepts juridiques dont l'interprétation pourrait s'avé-

rer dangereuse. Mais, à ce propos, le message est assez clair. L'alinéa 3 de l'article 7 est composé de trois phrases. Le message expose que la première «précise le droit à l'égalité juridique de l'alinéa 1er; la deuxième donne mandat au législateur de pourvoir à l'égalité entre les sexes .... ce mandat se distingue de la première phrase en ce qu'il commande au législateur de pourvoir, dans la mesure du possible, à l'égalité de fait».

C'est pour cette raison que votre commission n'adhère pas à la décision du Conseil des Etats et vous demande, par 19 voix contre 12 et avec 1 abstention, de maintenir votre décision.

**Hubmann Vreni** (S, ZH), Berichterstatterin: Wie Sie sich erinnern, hat unser Rat bereits zweimal mit grosser Mehrheit beschlossen, am Zusatz «rechtliche und tatsächliche» Gleichstellung festzuhalten. Diese Formulierung entspricht dem geltenden Recht und der heutigen Verfassungswirklichkeit, Herr Dettling!

Wer wie die Minderheit Dettling die Fassung des Ständerates vorzieht, übersieht die Tatsache, dass es Gesetze gibt, welche Frauen und Männer formal zwar gleichstellen, in Tat und Wahrheit die Frauen aber diskriminieren. Denken wir an das von Frau Vallender erwähnte oder an ein ähnliches Beispiel: Wenn ein Gesetz das Alter für Stipendienbezüge auf 27 Jahre begrenzt und damit Wiedereinsteigerinnen nach der Familienphase die Aufnahme eines Studiums verunmöglicht, können wir nicht von tatsächlicher Gleichstellung reden. Es ist deshalb wichtig, dass wir im Verfassungstext deutlich machen, was geltendes Recht und was mit der Gleichstellung gemeint ist. Es ist ein Auftrag an die Gesetzgebenden, dafür zu sorgen, dass die Gesetze die Geschlechter nicht nur formal, sondern auch tatsächlich gleichstellen. Es heisst aber auch, dass die Gleichstellung auch im konkreten Fall erfolgen muss. So kann es z. B. notwendig sein, vorübergehende Massnahmen zu treffen, welche die benachteiligte Seite begünstigen und geeignet sind, eine echte Gleichstellung zu verwirklichen. Das wird bereits gemacht und muss nur noch als gelebte Verfassungswirklichkeit in der Verfassung nachgeführt werden.

Ich darf Sie auch daran erinnern, dass unser Rat die Uno-Konvention gegen die Diskriminierung der Frau ratifiziert hat. Diese Konvention fordert ausdrücklich positive Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung, um eine tatsächliche Gleichstellung zu erreichen.

Vor wenigen Wochen wurde dieser Verfassungsartikel an einem Symposium in Solothurn zum Thema «150 Jahre moderne Demokratie und Geschlechterdifferenz» ausführlich diskutiert. Dabei wurde deutlich, dass eine Verfassung, nach welcher der Gesetzgeber nicht klar für eine rechtliche und tatsächliche Gleichstellung zu sorgen hat, von den Frauen nicht mitgetragen werden kann. Wenn Sie, Herr Bundesrat, weiterhin für die Fassung des Ständerates plädieren, werden Sie Ihr Verfassungswerk gefährden. Die vorberatende Kommission beschloss mit 19 zu 12 Stimmen bei 1 Enthaltung, an der Fassung unseres Rates festzuhalten.

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich bin davon überzeugt, dass wir hier um des Kaisers Bart streiten. Ich nenne einen der neuesten Bundesgerichtsentscheide, 123 I 152, wo das Bundesgericht ganz klar sagt, Artikel 4 Absatz 2 der Bundesverfassung gewährleiste im ersten Satz ein verfassungsmässiges Recht, das mit bestimmten Ausnahmen eine rechtliche Differenzierung nach dem Geschlecht verbiete und das unmittelbar anwendbar sei. Der zweite Satz enthalte einen Gesetzgebungsauftrag, der tatsächliche Gleichstellung in der sozialen Wirklichkeit schaffen solle (S. 156).

Genau das müssen wir jetzt auf den ersten und zweiten Satz von Artikel 7 Absatz 3 übertragen. Aus dem ersten Satz ergibt sich die rechtliche Gleichberechtigung, und zwar als unmittelbar anwendbares Verfassungsrecht. Aus dem zweiten Satz ergibt sich das Gebot für den Gesetzgeber, in allen Lebensbereichen eine tatsächliche Gleichstellung herzustellen. Der Begriff der rechtlichen Gleichstellung hat im zweiten Satz

logisch nichts zu suchen. Im Gegenteil, er könnte sogar kontraproduktiv sein, da er den ersten Satz relativiert, der die rechtliche Gleichberechtigung bereits gewährleistet.

Wenn wir derartige Spitzfindigkeiten erörtern, gibt es doch im Rahmen der Nachführung nur ein Prinzip: Halten wir uns bei einem jungen Verfassungsartikel an den geltenden Text, der überdies im erwähnten Bundesgerichtsentscheid mit aller Klarheit auch die Anliegen der Frauen aufnimmt, weil er ganz klar sagt, dass Artikel 4 Absatz 2 zweiter Satz eine tatsächliche Gleichstellung verlangt. Der Begriff der «rechtlichen und tatsächlichen» Gleichstellung ist jedoch ein Hendiadyon: Man sagt zweimal das gleiche und relativiert dadurch höchstens den ersten Satz.

Aus diesem Grund möchte ich Sie bitten, um der Klarheit willen der Minderheit Dettling bzw. dem Ständerat zuzustimmen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	87 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	68 Stimmen

#### **Art. 9a**

##### *Antrag der Kommission*

##### *Mehrheit*

##### *Titel*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### *Wortlaut*

Die Kinder und Jugendlichen haben Anspruch auf eine harmonische Entwicklung und auf den Schutz, den ihre Situation als Minderjährige erfordert.

(= Art. 11a Abs. 1)

##### *Minderheit I*

(Zbinden, Carobbio, Gross Andreas, Gysin Remo, Hubmann, Jutzet, Maury Pasquier, Ostermann, Spielmann, Stump, Vollmer)

##### *Titel*

Rechte der Kinder und Jugendlichen

##### *Abs. 1*

Die Kinder und Jugendlichen haben Anspruch auf eine harmonische Entwicklung und auf den Schutz, den ihre Situation als Minderjährige erfordert.

(= Art. 11a Abs. 1)

##### *Abs. 2*

Sie üben ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit aus.

(= Art. 11a Abs. 2)

##### *Minderheit II*

(Föhn, Borer, Christen, Dettling, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Frey Claude, Fritschi, Philipona, Schlüer, Schmid Samuel, Seiler Hanspeter)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### **Art. 9a**

##### *Proposition de la commission*

##### *Majorité*

##### *Titre*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

##### *Texte*

Les enfants et les jeunes ont droit à un développement harmonieux et à la protection exigée par leur condition de mineur.

(= art. 11a al. 1er)

##### *Minorité I*

(Zbinden, Carobbio, Gross Andreas, Gysin Remo, Hubmann, Jutzet, Maury Pasquier, Ostermann, Spielmann, Stump, Vollmer)

##### *Titre*

Droit des enfants et des jeunes

##### *Al. 1*

Les enfants et les jeunes ont droit à un développement harmonieux et à la protection exigée par leur condition de mineur.

(= art. 11a al. 1er)

## Al. 2

Ils exercent leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement.

(= art. 11a al. 2)

*Minorité II*

(Föhn, Borer, Christen, Dettling, Fehr Hans, Fischer-Hägglin, Frey Claude, Fritschi, Philipona, Schlüer, Schmid Samuel, Seiler Hanspeter)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Zbinden Hans (S, AG):** Was sich jetzt hier im Saal politisch abspielt, wäre im Sport unmöglich. Dreimal hintereinander müssen Sie zu einem politischen Hochsprung ansetzen. Zweimal sind Sie gezwungen worden, den Sprung nochmals durchzuführen.

Ich möchte Sie daran erinnern: Rechte für Kinder und Jugendliche haben Sie hier das erste Mal mit 73 zu 67 Stimmen, das zweite Mal wesentlich klarer mit 93 zu 67 Stimmen angenommen. Trotzdem: Bundesrat und Ständerat schicken uns nochmals zurück an den Start. Wir müssen den Sprung nochmals wagen. Ich möchte Sie schon jetzt bitten, sich treu zu bleiben. Ich habe das Gefühl, dass hier Bundesrat und Ständerat mit dem Nationalrat einen Zuverlässigkeits- oder Treuetest machen: sie kontrollieren, ob wir uns auch das dritte Mal selbst treu bleiben.

Inhaltlich will ich nicht noch einmal eine neue Begründung bringen. Aber vor kurzem habe ich bei einem deutschen Historiker gelesen, dass es in dieser zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts eigentlich drei stille Revolutionen gegeben habe, drei Revolutionen in homöopathischen Dosen. Die erste Revolution war die der Gleichberechtigung der Geschlechter. Die zweite Revolution war die der Gleichberechtigung der Ethnien. Die dritte Revolution war die Gleichberechtigung der Kinder und Jugendlichen, und zwar im Sinne der Partnerschaft. Kinder und Jugendliche werden nicht mehr als Objekte betrachtet, denen man einfach befehlen kann, sondern sie werden als Subjekte betrachtet, die eine eigene Individualität, eine eigene Persönlichkeit haben, die also ihre eigenen Freiheitsrechte geltend machen können.

Ich möchte Sie daran erinnern: Vor zehn Tagen feierte man in der Schweiz den internationalen Tag der Rechte des Kindes.

Hier, in diesem Saal, am gleichen Ort, waren verschiedene Schulklassen versammelt; sie haben mit Frau Bundesrätin Ruth Dreifuss und mit Mitgliedern unseres Parlamentes diskutiert. Das Motto des Zeichenwettbewerbs hiess damals: «Meine Rechte, deine Rechte, unsere Rechte.»

An diesem Tag wurde auch zum zweiten Mal der Pestalozzi-Preis verliehen, und zwar an eine Organisation, die sich für jugend- und kinderfreundliche Räume einsetzt. Eine Solothurner Schulklasse hat den Preis gewonnen. Weshalb hat sie ihn gewonnen? Weil sie in ihrer Schule die Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte für Kinder und Jugendliche systematisch durchsetzt.

Heute sind wir wieder in diesem Saal, als jene Leute, die in diesem Saal normalerweise gesetzliche Entscheidungen fällen. Ich möchte Sie ersuchen, auch das dritte Mal konsequent für diese Kinder- und Jugendrechte einzustehen.

Ich mache es zum Schluss ganz ähnlich wie mein Kollege Andreas Gross: Ich drehe mich um und spreche nun direkt mit Herrn Bundesrat Koller. Herr Koller, in dieser Diskussion gibt es drei Argumentationsfelder:

1. Das Feld, in dem man pädagogisch und sozialwissenschaftlich argumentiert. Dafür haben Sie sich eigentlich nie stark gemacht; das haben Sie eher Leuten wie mir überlassen – vielleicht zu Recht.

2. Das psychologisch-politische Feld. Ich habe es Ihnen schon einmal gesagt: Die Jugendverbände sind eine der wenigen Gruppen, die sich noch für diese Verfassung engagieren, die hier partizipieren und mitwirken. Genau diese Gruppe stossen Sie vor den Kopf. Ich könnte jetzt ähnlich wie Herr Gross sagen: Sie lassen sich von den Kantonsregierungen, von den Kantonen wesentlich stärker beeinflussen als von dieser Gruppe.

3. Jetzt mache ich etwas, was ich noch gar nie gemacht habe: Ich nehme etwas Schriftliches hervor, und zwar aus einem ganz besonderen Grund. Vorgestern hat der Staatsrechtsprofessor Thomas Fleiner ein Rechtsgutachten für die Eidgenössische Kommission für Jugendfragen veröffentlicht. Bis jetzt war Ihre Stärke der verfassungsrechtliche Bereich. Herr Thomas Fleiner ist Ihnen ja nicht unbekannt und ist politisch nicht weit von Ihnen entfernt. Ich lese Ihnen kurz die Quintessenz vor – Sie haben diese Fassung leider nicht erhalten: «Absatz 2 des Jugendartikels verankert die bereits bestehende langjährige Praxis des Bundesgerichtes auf Verfassungsstufe .... Insofern ist der Jugendartikel unproblematisch, als der allen geltenden Rechtsgebieten entsprechende Status quo bestätigt wird, ganz im Sinne einer Nachführung der Verfassung.» Das sage nicht ich, das sagt Herr Professor Fleiner. Weiter: «Schliesslich hätte der Verfassungsartikel den Vorteil, dass Gerichte und Behörden in Zukunft in dieser Frage an die Verfassung gebunden sein werden ....» Damit schafft man also eine Rechtssicherheit und keine Rechtsunsicherheit, wie Sie sie immer monieren. Zum Schluss: «In diesem Sinne ist die Anerkennung einer Legitimation für urteilsfähige Kinder eine logische und notwendige mit ihren Rechten und Pflichten verbundene Konsequenz.»

Wir haben also drei Felder, Herr Bundesrat Koller: Im ersten Feld waren Sie nie richtig dabei, das zweite Feld haben Sie nicht wahrgenommen, und im dritten Feld schwimmen Ihnen die Felle nun auch noch davon. Ich müsste sagen: Sie kommen mir politisch vor wie der Kaiser ohne Kleider.

Ich bitte Sie zum dritten Mal, Absatz 2 gemäss Antrag der Minderheit I zuzustimmen und für die Kinder und Jugendlichen ein Wort einzulegen.

**Föhn Peter (V, SZ):** Ich spreche zu Artikel 9a und vertrete den Antrag der Minderheit II. Ich bitte Sie, die korrigierte Seite 5 der Fahne zu konsultieren.

Weshalb beantrage ich in Artikel 9a, dem Bundesrat bzw. dem Ständerat zu folgen? Herr Zbinden hat von mehreren politischen Hochsprüngen gesprochen. Der Bundesrat hatte in seinem Entwurf bei den Grundrechten – ich betone: bei den Grundrechten – keinen Kinder- und Jugendschutzartikel aufgenommen. Der Ständerat wehrte sich vehement gegen einen derartigen Artikel in der Bundesverfassung, ist uns jetzt aber mit einem Kompromiss – Herr Zbinden – so weit entgegengekommen, dass ein Artikel 9a «Schutz der Kinder und Jugendlichen» aufgenommen werden kann. Das finde ich grundsätzlich gut, weil wohl niemand den Schutz unserer Kinder und Jugendlichen bestreitet und weil unsere Jugend geschützt werden will und muss.

Wir befinden uns in der Differenzbereinigung. Der Ständerat hat einen Kompromiss vorgeschlagen, dem wir folgen sollten. Ich meine, der Wortlaut «Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Entwicklung» sei ein sehr guter Kompromiss. Wie schon gesagt: Der besondere Schutz der Kinder und Jugendlichen ist unbestritten. Die Frage ist nur: Wie weit soll oder darf dieser Schutz gehen?

Der Anspruch auf eine harmonische Entwicklung wäre im Grundrechtsteil stets umstritten, denn Ansprüche im Grundrechtsteil kann man direkt beim Bundesgericht geltend machen. Zudem ist der Begriff «harmonische Entwicklung» sehr schwammig und lässt die unterschiedlichsten Interpretationen offen. Selbstverständliches gehört nie in die Bundesverfassung; es schafft höchstens Verwirrung.

Ich komme zu Absatz 2 gemäss Minderheit I, der sehr missverständlich, ja gar gefährlich sein kann. Das Gesetz, nicht die Bundesverfassung, soll Details regeln. Ich bin kein Rechtsgelehrter, aber in meinem Leben spielt unsere Jugend eine absolut zentrale Rolle. Demzufolge versuche ich, sie zu vertreten. Es darf nie dazu kommen, dass Kinder und Jugendliche zum Spielball unserer Justiz werden, und unsere Bundesverfassung darf schon gar nicht der Auslöser dazu sein.

Dies wäre nicht verantwortbar, ja, es könnte sogar verheerend sein. Denn wenn Artikel 9a in der Fassung der Minder-

heit I beschlossen würde, befürchten Staatsrechtsprofessoren eine Flut von staatsrechtlichen Klagen, weil bekanntlich die Grundrechte einklagbar sind. Anderer Meinung ist, wie wir soeben gehört haben, einzig Professor Thomas Fleiner, der dem zugeschriebenen Recht umgehend Verpflichtungen folgen lässt, denn bei urteilsfähigen Kindern seien Rechte und Pflichten gleichzusetzen. Aber wer entscheidet über die Urteilsfähigkeit? Zudem, Herr Zbinden, sind nie alle Rechtsgelehrten gleicher Meinung und werden es nie sein.

Im Sinne eines klaren Verfassungsartikels bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit II zu Artikel 9a zuzustimmen und als Kompromiss dem Bundesrat und dem Ständerat zu folgen. Denn der Ständerat hat für seine Version eine klare Mehrheit gefunden, während die Version der nationalrätlichen Kommission nur eine knappe Mehrheit gefunden hat. Mit diesem guten Kompromiss können wir eine Differenz aus der Welt schaffen.

Ich danke Ihnen für die Unterstützung des Antrages der Minderheit II zum Wohle unserer Kinder und Jugendlichen.

**Heim Alex (C, SO):** Bei den Artikeln 9a und 11a bestehen noch wichtige Differenzen zwischen Ständerat und Nationalrat.

Ich bitte Sie, diese Differenzen zu bereinigen und dem vorliegenden Kompromiss zuzustimmen, und zwar wie folgt: Unter dem Titel «Schutz der Kinder und Jugendlichen» soll Artikel 11a Absatz 1 gemäss Nationalrat übernommen werden. Die Formulierung «... Anspruch auf eine harmonische Entwicklung und auf den Schutz, den ihre Situation als Minderjährige erfordert» scheint ein gangbarer Weg zu sein. Eine grosse Minderheit der CVP-Fraktion wird aber am Titel «Rechte der Kinder und Jugendlichen» festhalten.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen, den Titel «Schutz der Kinder und Jugendlichen» festzuschreiben, aber dies mit dem «Anspruch auf eine harmonische Entwicklung» zu verbinden, wie das in der Fahne aufgeführt ist.

**Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur:** Cet article pose quatre types de problèmes:

1. Un problème de systématique, qui a été résolu: la majorité de votre commission a décidé, après que le Conseil des Etats a ajouté un article sur la protection des enfants et des jeunes, de le placer à l'article 9a comme il l'a fait. Sur ce point, il n'y a plus de divergence.

2. Un problème au niveau du titre: celui décidé par le Conseil des Etats à l'article 9a est «Protection des enfants et des jeunes», et non pas «Droit des enfants et des jeunes». Ce dernier titre est probablement plus cohérent par rapport au contenu de l'article. Nous avons plusieurs fois discuté le fait de savoir si l'article que nous avons ajouté instituait bel et bien un droit ou s'il était impossible de l'invoquer comme tel devant un tribunal. La réponse est probablement négative, mais la minorité I de la commission désire donner à cet article une certaine portée. Elle préfère donc «Droit des enfants et des jeunes».

3. Un problème à l'alinéa 1er: nous avons ici, d'une part, la version de notre Conseil et, d'autre part, la formulation du Conseil des Etats. La forme est différente, mais sur le fond je ne vois pas de très grande différence. La commission, par 20 voix contre 15, recommande de maintenir la décision de notre Conseil.

4. Le dernier problème est probablement celui qui a le plus d'importance du point de vue substantiel: c'est le maintien ou non de l'alinéa 2. La minorité I insiste pour maintenir la formulation: «Ils exercent leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement». La majorité de la commission rejette clairement cet alinéa.

**Hubmann Vreni (S, ZH), Berichterstatterin:** Der Sekretär der Kommission hat mich gebeten, Sie darauf hinzuweisen, dass zur deutschen Fahne eine korrigierte Seite 5 vorliegt. Diese Seite ist massgebend, insbesondere die Formulierung in Absatz 2.

In unseren letzten Debatten haben wir beschlossen, für die Kinder und Jugendlichen einen eigenen Artikel in die Verfassung aufzunehmen. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass wir Kinder und Jugendliche und ihre Anliegen ernst nehmen. Der Ständerat hat sich unserer Meinung angeschlossen. Unsere Kommission hat den Beschluss des Ständerates, den Artikel nicht als Artikel 11a, sondern als Artikel 9a in die Verfassung aufzunehmen, einstimmig gutgeheissen.

Bezüglich des Titels und bezüglich des Inhalts bestehen jedoch Differenzen: Für den Ständerat ist der Schutz der Kinder und Jugendlichen wichtig. Unsere Kommission will darüber hinaus den Anspruch auf eine harmonische Entwicklung garantieren. Sie hält deshalb mit 20 zu 15 Stimmen am Beschluss unseres Rates zu Absatz 1 fest.

Dass Kinder und Jugendliche gemäss dem ursprünglichen Titel auch Rechte haben sollten, wurde nur noch von einer Minderheit unterstützt. Der ursprüngliche Titel wurde von unserer Kommission mit 21 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt. Dass Kinder und Jugendliche ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit ausüben, wie sie das bereits heute tun, lehnte die Kommission mit 18 zu 15 Stimmen bei 1 Enthaltung – knapp – ab.

Dieser Entscheid steht in einem krassen Gegensatz zu den Schlussfolgerungen des kürzlich erschienenen Berichtes der Eidgenössischen Kommission für Jugendfragen zum Thema «Gewalt bei Kindern und Jugendlichen». In diesem Bericht wird darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, dass Kinder und Jugendliche im Rahmen ihrer Möglichkeiten mitreden und mitbestimmen können – sei es im Elternhaus, in der Schule, im Lehrbetrieb oder im Jugendverband. Kinder und Jugendliche, die sich ernst genommen fühlen und die ihre unmittelbare Umwelt mitgestalten können, sind auch bereit, Mitverantwortung zu übernehmen – zu Hause und in der Gesellschaft. Das sollten wir den künftigen Trägerinnen und Trägern unseres Staates ermöglichen.

Ich persönlich werde deshalb den Antrag der Minderheit I (Zbinden) unterstützen, welche am ursprünglichen Titel unseres Beschlusses festhält und es den Kindern und Jugendlichen ermöglichen will, ihre Rechte «im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit» auszuüben.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Darf ich Sie noch einmal daran erinnern, dass Sie sich im Differenzbereinigungsverfahren befinden? Herr Zbinden, wenn wir vom Start ausgehen, haben Sie ja einen schönen Erfolg zu verzeichnen. Der Ständerat ist Ihnen entgegengekommen, der Bundesrat auch. Wir erklären uns bereit, hier, im Anschluss an die persönliche Freiheit, wo er auch systematisch hingehört, einen eigenen Jugendartikel aufzunehmen. Wenn Sie vorhin in Bildern geredet haben, dann muss ich jetzt auch ein Bild gebrauchen: Langsam habe ich das Gefühl, Sie seien ein Nimmersatt, Sie hätten nie genug. Im Differenzbereinigungsverfahren kommt man jedoch nur zum Ziel, wenn beide Seiten aufeinander zugehen. Ich persönlich habe gegenüber dem Begriff «harmonische Entwicklung» immer noch Bedenken, dass er überhaupt justiziabel ist; vielleicht fehlt mir hier die erziehungs- und sozialwissenschaftliche Kompetenz – ich habe sie für mich auch nie in Anspruch genommen. Wir schaffen hier ja in erster Linie Verfassungsrecht. Im Rahmen der Differenzbereinigung bin ich durchaus konzessionsbereit, und ich könnte trotz Bedenken mit der Fassung der Mehrheit Ihrer Kommission leben.

Absatz 2 müssen Sie aber aus juristischen Gründen ablehnen, denn er schafft trotz professoraler Unterstützung mehr Probleme als Klarheit. Wir alle – auf jeden Fall die Juristen im Saal – wissen, dass Handlungsfähigkeit und Mündigkeit im Zivilrecht äusserst differenziert ausgestaltet sind. Je nach Alter und Rechtsgeschäften gibt es hier ganz unterschiedliche Regelungen. Für die Minderjährigen gilt dasselbe auch im öffentlichen Recht. Dort wird beispielsweise anerkannt, dass die Grundrechte grundsätzlich auch Unmündigen zustehen. Für die Glaubens- und Gewissensfreiheit legt die Verfassung sogar ausdrücklich ein bestimmtes Alter – 16 Jahre – fest. Die Doktrin vertritt die Meinung, dass Unmündige sich insbe-



sondere auf die persönliche Freiheit, die Sprachen-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit berufen können. Dies heisst aber wiederum nicht, dass sie auch prozessfähig wären. Hier geht es um ein sehr differenzierendes Recht. Da kann man doch nicht einfach plötzlich – und zudem nur bei den Jugendlichen und nicht bei den Erwachsenen – diese sehr differenzierte Ordnung holzschnittartig auf Verfassungsstufe aufheben.

Aus diesem Grunde muss ich Sie dringend bitten, bei Absatz 2 dem Ständerat und der Mehrheit zuzustimmen. Wenn Sie diesen Absatz aufnehmen, schaffen Sie höchstens Unklarheit und geben Anlass zu verfassungsrechtlichen Streitigkeiten und Diskussionen. Kommen Sie uns auch einen Schritt entgegen, Herr Zbinden! Den Jugendartikel werden wir ja aufnehmen, und ich hoffe mit Ihnen, dass die Jugend sich deshalb sehr stark für diesen Artikel und die ganze Verfassung engagieren wird. Sie wird dies aber auch ohne Absatz 2 mit gutem Grunde tun.

#### *Namentliche Eventualabstimmung*

*Vote préliminaire, nominatif*

(Ref.: 2520)

#### *Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Beck, Bezzola, Binder, Bircher, Blaser, Blocher, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Christen, Columberg, Dettling, Dormann, Dreher, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Eymann, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Fritschi, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Imhof, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Kunz, Langenberger, Lauper, Leu, Lötscher, Maitre, Maspoli, Maurer, Moser, Müller Erich, Nabholz, Oehrli, Raggenbass, Ruckstuhl, Ruf, Sandoz Marcel, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Simon, Speck, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steiner, Suter, Theiler, Tschuppert, Vetterli, Weigelt, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zwygart (88)

#### *Für den Antrag der Minderheit I stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité I:*

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Comby, David, de Dardel, Deiss, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Lachat, Leemann, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Müller-Hemmi, Ostermann, Pelli, Randegger, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Semadeni, Spielmann, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschopp, Vallender, Vermot, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden, Ziegler (72)

#### *Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Florio (1)

#### *Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Antille, Caccia, Carobbio, Debons, Dupraz, Ehrler, Epiney, Friderici, Gadiant, Giezendanner, Gonseth, Heberlein, Hegetschweiler, Hochreutener, Jeanprêtre, Loeb, Loretan Otto, Meier Samuel, Meyer Theo, Mühlemann, Philipona, Pidoux, Pini, Ratti, Rycken, Scherrer Jürg, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Steinegger, Steinemann, Stucky, Tschäppät, Vogel, Waber, Weyeneth, Wiederkehr, Zapfl (38)

#### *Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenberger (1)

#### *Definitive, namentliche Abstimmung*

*Vote définitif, nominatif*

(Ref.: 2521)

#### *Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Cavalli, Chiffelle, Columberg, Comby, David, de Dardel, Deiss, Ducrot, Dünki, Durrer, Engler, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Heim, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Kühne, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Pelli, Raggenbass, Randegger, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruffy, Schmid Odilo, Semadeni, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Thür, Tschopp, Vallender, Vermot, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden, Ziegler, Zwygart (92)

#### *Für den Antrag der Minderheit II stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité II:*

Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Beck, Bezzola, Binder, Bircher, Blaser, Blocher, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Christen, Dettling, Dreher, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Eymann, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Florio, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Fritschi, Gros Jean-Michel, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Hess Otto, Hess Peter, Imhof, Keller Rudolf, Kofmel, Kunz, Leu, Maspoli, Maurer, Moser, Müller Erich, Oehrli, Ruf, Sandoz Marcel, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steiner, Theiler, Tschuppert, Vetterli, Weigelt, Widrig, Wittenwiler, Wyss (67)

#### *Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Dormann (1)

#### *Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Antille, Baumberger, Caccia, Carobbio, Cavadini Adriano, Debons, Dupraz, Ehrler, Epiney, Friderici, Gadiant, Giezendanner, Gonseth, Heberlein, Hegetschweiler, Hochreutener, Loeb, Loretan Otto, Meier Samuel, Meyer Theo, Mühlemann, Philipona, Pidoux, Pini, Ratti, Rycken, Scherrer Jürg, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Steinegger, Steinemann, Strahm, Stucky, Tschäppät, Vogel, Waber, Weyeneth, Wiederkehr, Zapfl (39)

#### *Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenberger (1)

#### **Art. 11a**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Präsident:** Dieser Artikel ist mit der Abstimmung zu Artikel 9a erledigt.

##### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 12**

##### *Antrag der Kommission*

Festhalten

*Proposition de la commission*

Maintenir

##### *Angenommen – Adopté*

**Art. 32a Abs. 1***Antrag der Kommission*

Schweizer Bürgerin und Schweizer Bürger ist, wer das Bürgerrecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht des Kantons besitzt.

**Art. 32a al. 1***Proposition de la commission*

Est citoyen suisse celui qui possède un droit de cité communal et le droit de cité du canton.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 33 Abs. 1aa, 1a, 1, 1bis, 1ter***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 33 al. 1aa, 1a, 1, 1bis, 1ter***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 34a Abs. 2***Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 34a al. 2***Proposition de la commission*

Maintenir

*Angenommen – Adopté*

**Art. 37 Abs. 3***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 37 al. 3***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 41 Abs. 3***Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

(Schlüer, Bircher, Borer, Fehr Hans, Fischer-Hägglingsen, Schmid Samuel)

Streichen

**Art. 41 al. 3***Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité*

(Schlüer, Bircher, Borer, Fehr Hans, Fischer-Hägglingsen, Schmid Samuel)

Biffer

**Schlüer** Ulrich (V, ZH): Ich möchte Sie mit meinem Minderheitsantrag nochmals dazu anregen, sich über das zukünftige Verhältnis zwischen Bund, Städten und Agglomerationen Gedanken zu machen. Ich möchte dabei zunächst festhalten, dass zwar vereinbart wurde, dass im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung auch konsensfähige Neuerungen ihren Platz in der neuen Verfassung finden sollen. Wir haben es in Artikel 41 Absatz 3 mit einer Neuerung zu tun, die eindeutig nicht konsensfähig ist, sonst gäbe es unsere Minderheit nicht, sonst würde nicht eine Mehrheit der SVP-Fraktion diese Minderheit unterstützen, also den Mehrheitsantrag und die Neuerung, wie sie der Bundesrat vorsieht, bekämpfen. Es handelt sich hier eindeutig nicht um eine konsensfähige Neuerung.

Es geht darum – das ist der Zweck von Artikel 41 Absatz 3 –, die Städte und Agglomerationen beim Bund unmittelbar subventionsberechtigt zu erklären. Wir werden jetzt dann zwar wieder hören, es gehe nur um geistige Rücksichtnahme, sozusagen um platonische Liebe zwischen Bund, Städten und Agglomerationen. Aber es würde zweifellos nicht ein Kampf in der beobachteten Härte um diesen Artikel stattfinden, ginge es nicht ganz handfest um Geld, um nicht wenig Geld, um die Schaffung neuer Subventionsströme direkt vom Bund zu den Städten, unter Umgehung der Kantone. Das ist der Zweck von Artikel 41 Absatz 3. Ich bitte Sie deshalb, diesen zu streichen.

Ich möchte einfach daran erinnern: Wir haben festgehalten, dass der Bund – das steht so in der neuen Bundesverfassung – allen Stufen unseres Staates genügende Finanzierungsquellen zu belassen hat. Damit ist vorgegeben, dass die einzelne Körperschaft – auf welcher Stufe auch immer – auch die volle Verantwortung für ihr Ausgabegebaren, nicht nur für die Einnahmen, wahrzunehmen hat. Man hat diesen Rahmen bestätigt. Nun ist solche Verantwortung auch formell zuzuweisen.

Es ist überdies festzuhalten, dass dort, wo zwischen Kantonen und ihren Agglomerationen Probleme bestehen, längst auf kantonaler Ebene Anstrengungen in Gang gekommen sind, diese Probleme zu lösen. Es ist nicht verständlich und nicht gerechtfertigt, dass die Städte und Agglomerationen über diese Gespräche in den Kantonen hinaus nun auch noch direkt beim Bund vorstellig werden und die Möglichkeit schaffen wollen, direkt subventioniert zu werden. Ich sage es noch einmal: Es geht hier nur um Subventionen.

Ich möchte Sie noch auf ein Drittes hinweisen – ich wende mich dabei insbesondere an diejenigen, die sich immer speziell für die Berggebiete einsetzen –: Man hat hier in Artikel 41 Absatz 3 eine wahrhaft «blendende» Lösung gefunden, zu einem Kompromiss zu kommen. Nachdem man anfänglich in diesem Artikel nur an die Städte und Agglomerationen gedacht hat, bezieht man jetzt die Berggebiete mit ein, in der Hoffnung, dass die Vertreter der Berggebiete jetzt, da sie ja auch berücksichtigt sind, ebenfalls zustimmen, weil ihnen vermeintlich nichts abgeht. Ich mache darauf aufmerksam: Die berechtigten Anliegen der Berggebiete, die naturbedingt gewisse Erschwernisse zu überwinden haben, sind in der Verfassung bereits berücksichtigt. Wenn die Berggebiete glauben, sie könnten den Städten das gleiche zubilligen, das sie bereits geniessen, dann halbieren sie unter Umständen das, was ihnen als von der Natur Benachteiligten zu Recht zusteht. Wenn der Finanzkuchen nicht grösser wird, muss ja irgendwo gekürzt werden, wenn die Städte jetzt direkt beim Bund Geld beanspruchen können; es sei denn, man gehe in diesem Parlament davon aus, es spiele überhaupt keine Rolle, einfach einen neuen Subventionsstrom zu schaffen und Ausgaben des Bundes damit kurzerhand verdoppeln zu können. Das wäre dann vollends unseriöse Politik.

Sie werden jetzt dann gleich hören, mein hier begründetes Anliegen werde mit meinem Minderheitsantrag bereits zum dritten Mal vorgebracht. Das trifft zu. Aber es gibt offenbar Dinge, die man dreimal sagen muss, bis sie begriffen werden können.

**Präsident:** Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie der Mehrheit zustimmt.

**Engelberger** Edi (R, NW), Berichterstatter: Einmal mehr hat Artikel 41 in der Kommission zu grossen Diskussionen geführt, obwohl der vorliegende Beschluss des Ständerates in einem langwierigen Prozess, vor allem zusammen mit den Kantonen und im speziellen mit den Städten und Agglomerationen, zustande kam.

In der Zwischenzeit sind die Absätze 1 und 2 nicht mehr bestritten; die Minderheit Schlüer will Absatz 3 streichen. Herr Schlüer begründet den Antrag der Minderheit hauptsächlich mit der Finanzsituation und damit, dass durch die Aufnahme von Absatz 3 Subventionen ausgelöst werden könnten. Zudem, so sagte er auch in der Kommission, würde die Erwähnung der Städte, der Agglomerationen und der Berggebiete

zu einer Ungleichbehandlung führen, z. B. für Gemeinden, die weder in städtischen Agglomerationen noch in Berggebieten liegen.

Die Befürworter von Absatz 3 sagen ganz klar, dass er kein Subventionsartikel sei. Er schaffe keine neuen Kompetenzen des Bundes, und man könne auch keine Subventionsforderungen darauf abstützen. Dieser Meinung war auch Herr Bundesrat Koller anlässlich der Kommissionssitzungen. Im weiteren weisen die Befürworter vor allem auf die verschiedensten Aufgabenbereiche hin, die in diesen Gebieten zu besonderen Belastungen führen. In der Kommission ging man davon aus, dass man nicht zweierlei Recht schaffen will. Deshalb hat man – wie der Ständerat auch – in der national-rätlichen Kommission die Berggebiete aufgenommen. Ich kann Ihnen auch sagen, dass bei den Gebirgskantonen Verständnis für die Probleme der Städte und Agglomerationen aufgekommen ist. Das wurde letzthin in Sarnen auch kundgetan.

Aus diesen Überlegungen hat sich auch die Konferenz der Kantonsregierungen ganz klar für die Fassung des Ständerates ausgesprochen, und ich möchte Sie bitten, dem Ständerat und der Meinung der Kantone zuzustimmen. In der Kommission wurde der Antrag Schlüer mit 26 zu 6 Stimmen abgelehnt.

Ich empfehle Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen. Damit schaffen Sie auch keine zusätzliche Differenz zum Ständerat.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Nous avons ici un exemple typique de rapprochement entre les deux Conseils. Nous pouvons suivre comment les deux optiques se sont progressivement rapprochées pour parvenir à la solution que la majorité de votre commission vous recommande maintenant.

Le Conseil des Etats est finalement d'accord avec la formulation que nous avons choisie, mais il souhaite maintenir, à côté de celle des villes et des agglomérations urbaines, la mention des régions de montagne.

Une troisième fois aussi, Monsieur Schlüer, parce que votre argument est réversible, il faut parfois répéter plusieurs fois la même chose pour qu'elle soit entendue: nous ne sommes pas ici dans la partie de la constitution qui fixe des subventions, nous sommes dans la partie qui définit la Confédération et les cantons ainsi que leurs rapports.

Les régions de montagne, elles, sont mentionnées – et là, il est question de subventions notamment – à l'article 126 qui traite de la péréquation financière et cite explicitement les régions de montagne, ou encore à l'article 94a où il est question des «régions économiquement menacées» – où l'on peut partir de l'idée que la première catégorie des régions économiquement menacées peut être les régions de montagne.

Mais ici, à l'article 41, ce n'est pas la question, à moins que le législateur, qui devra interpréter ces dispositions sur la base de vos interventions répétées, ne conclue finalement que le Conseil aurait pu croire aussi qu'il s'agit de subventions.

Dans l'idée de la commission, il ne s'agit toutefois pas de cela. Il s'agit de prendre conscience d'un phénomène nouveau par rapport à ce que nous connaissions dans notre pays lors de la mise au point de la constitution actuelle, en 1848 ou en 1874, où les problèmes des villes n'étaient pas du tout les mêmes. Il s'agit de tenir compte d'une réalité qui est celle des problèmes nouveaux apparaissant dans les villes et dans les agglomérations urbaines, problèmes desquels nous souhaitons qu'il soit tenu compte lorsque la Confédération prend des mesures.

C'est dans cet esprit que nous vous invitons à suivre le Conseil des Etats et par conséquent la majorité de la commission.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich möchte Sie mit den Argumenten, die jetzt von den beiden Kommissionssprechern vorgebracht worden sind, auch ersuchen, der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen.

Herrn Schlüer kann ich in doppelter Hinsicht beruhigen: Es ist ganz klar, Herr Schlüer, dass aufgrund dieses Artikels keiner-

lei neuen Subventionen gesprochen werden können. Denn hier wird keinerlei neue Bundeskompetenz geschaffen, sondern der Bund wird lediglich angehalten, im Rahmen der bestehenden Kompetenzen die besondere Situation der Agglomerationen und der Berggemeinden zu berücksichtigen. Der Vorhalt, dass es sich hier um einen neuen Subventionsartikel handeln würde, kann eindeutig zurückgewiesen werden.

Dann ist für den Bundesrat und auch für die Kommissionen klar: Mit diesem Artikel wollen wir keinerlei direkten Durchgriff vom Bund auf die Städte und Gemeinden. Sonst hätte ja auch die Konferenz der Kantonsregierungen diesem Artikel nie zugestimmt. Aber auch die KdK hat einsehen müssen, dass sich auf gewissen Problemgebieten, wie beispielsweise auf dem Gebiet des Agglomerationsverkehrs oder der Drogenpolitik, in den Agglomerationen besondere Probleme stellen. Wir wissen seit vielen Jahren, dass sich auch in den Berggebieten besondere Probleme stellen. Aber auch in diesem Punkt ist es eindeutig und klar: Dieser Artikel schafft keinerlei Basis für einen direkten Durchgriff vom Bund auf die Gemeinden und die Städte zu Lasten der Kantone, sondern es soll bewusst ein Miteinander sein, auch bei der Behandlung der Probleme. Insofern kann ich die beiden Befürchtungen von Herrn Schlüer ganz klar zurückweisen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit

114 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

22 Stimmen

## **A2. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Art. 127–184)**

### **A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184)**

#### **Art. 144 Abs. 4**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

(Vollmer, Carobbio, Dettling, Fritschi, Gross Andreas, Gysin Remo, Hubmann, Jutzet, Maury Pasquier, Ostermann, Spielmann, Stump, Thür, Zbinden)

Festhalten

#### **Art. 144 al. 4**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité*

(Vollmer, Carobbio, Dettling, Fritschi, Gross Andreas, Gysin Remo, Hubmann, Jutzet, Maury Pasquier, Ostermann, Spielmann, Stump, Thür, Zbinden)

Maintenir

**Vollmer** Peter (S, BE): Die Minderheit beantragt Ihnen, am Beschluss unseres Rates festzuhalten. Wir haben in der Kommission eingehend über diese Problematik der Einsichtsrechte und der Informationsrechte des Parlamentes diskutiert.

Ich muss feststellen, dass ich es nicht verstehe, wenn wir von diesem Prinzip abweichen, nämlich vom Prinzip, dass die Ratsmitglieder, die Bundesversammlung, zur Erfüllung ihrer Aufgaben auch sämtliche Informationen bekommen sollen und sämtliche Unterlagen konsultieren können, soweit sie zur Erfüllung der Aufgaben dieses Rates von Bedeutung sind. Das ist ein Grundprinzip, das wir hier in der Verfassung verankern wollen. Es ist richtig, dass es gewisse Informationen gibt, die vielleicht nicht jedes Ratsmitglied individuell abrufen darf. Es gibt hier gewisse Vorbehalte, die angebracht werden müssen. Es gibt eine Kaskade von verschiedenen Einsichtsmöglichkeiten, und wir sind der Auffassung – das hat der Rat bisher auch so bestätigt –, dass diese Einschränkungen, diese Verengungen der Informationsmöglichkeit des Parlamentes, in einem Gesetz festgehalten werden müssen.

Der Ständerat schlägt Ihnen hier im Gegenteil vor, dass wir zwar in der Verfassung am Grundprinzip festhalten, dass aber die konkreten Rechte, die dem einzelnen Parlamentarier bezüglich Information zustehen, erst durch das Gesetz begründet werden. Ich meine, das ist eine völlig unzulängliche Umkehrung eines Prinzips, nämlich des Prinzips, dass wir als Parlamentarier ein vollumfängliches Informationsrecht haben müssen. Wenn dieses Informationsrecht eingeschränkt werden soll, braucht es dafür ein Gesetz. Genauso halten wir es auch bei den Grundrechten. Auch dort sagen wir, dass es ein Gesetz braucht, wo fundamentale Prinzipien eingeschränkt werden – und das Informationsrecht des Parlamentes ist ein solches Grundprinzip. Wir von der Kommissionsminderheit meinen, dass wir an diesem Prinzip festhalten sollten.

Ich bitte Sie deshalb, hier den Antrag der Minderheit zu unterstützen. Bestätigen Sie damit Ihren Entscheid, den wir hier ganz klar fassten, nachdem wir bereits einmal oder zweimal eine intensive Diskussion geführt hatten. Es geht hier um den Grundsatz, dass das Parlament alle Informationen erhalten soll, die es zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Wenn das eingeschränkt werden soll, dann sollen diese Einschränkungen bitte nur durch das Gesetz erfolgen. Als oberste Gewalt im Bunde müssen wir uns unsere Grundrechte nicht erst durch das Gesetz zuordnen. Wir haben sie kraft der Verfassung. Nur durch das Gesetz kann dieses Grundrecht – es ist auch ein parlamentarisches Grundrecht – eingeschränkt werden. Ich bitte Sie deshalb: Halten Sie an Ihrem ursprünglichen Entscheid fest, und unterstützen Sie den Antrag der Minderheit.

**Schmid Samuel (V, BE),** Berichterstatter: Wir befinden uns hier bei Artikel 144, im Abschnitt über die parlamentarischen Kommissionen, und definieren die Einsichtsrechte. Ich erlaube mir den Hinweis, dass der Ständerat mit seinem letzten Beschluss, der jetzt von der Mehrheit unserer Kommission getragen wird, durchaus auf den Nationalrat zugekommen ist. Denn während er in seiner ersten Fassung vom 30. April 1998 noch davon sprach, dass die Kommissionen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Auskunfts- und Einsichtsrechte über die Gesetzgebung erhalten, wird jetzt vom Ständerat unmissverständlich anerkannt, dass den Kommissionen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Einsichts- und Untersuchungsbefugnisse sowie die Auskunftsrechte zur Verfügung stehen. Demnach – das ist für die Mehrheit unserer Kommission in diesem Differenzbereinigungsverfahren massgeblich gewesen – ist dies ein Informationsanspruch, der sich unmittelbar auf die Verfassung abstützt. Darauf wird gesagt, dass der Umfang durch die Gesetzgebung geregelt werde, was auch der ursprünglichen Fassung des Nationalrates entspricht, in welcher es heisst: «Einschränkungen der Informationsrechte werden durch das Gesetz bezeichnet.» Inhaltlich ist uns der Unterschied zwischen der ständerätlichen Version und unserer ursprünglichen Fassung minimal erschienen, und – ich unterstreiche es nochmals, weil es für die Mehrheit entscheidend war – es ging insbesondere darum, dass der verfassungsunmittelbare Anspruch anerkannt bleibt. Das hat der Ständerat mit seinem Vermittlungsvorschlag anerkannt. Ich bitte Sie deshalb, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**Deiss Joseph (C, FR),** rapporteur: Je voudrais tout d'abord vous rappeler que, pour les articles 127 à 184, il s'agit pour nous de la troisième délibération, donc de la dernière, mais qu'il reste une troisième délibération au Conseil des Etats. A l'article 144, il est possible de dire que, vraiment, nous devons faire un pas vers le Conseil des Etats puisque lui-même en a fait un important dans notre direction. La situation de départ était celle-là: notre Conseil parlait, pour ce qui est du droit à l'information des commissions, d'un droit absolu, mais qui pouvait être limité par la loi, alors que le Conseil des Etats était à l'opposé et, sans parler d'interdiction, ne voyait qu'une possibilité d'autorisation. Dans un deuxième temps, le Conseil des Etats s'est rapproché de notre Conseil puisque, dans la première partie de sa version, il est mainte-

nant clairement question du principe du droit des commissions à l'information. Il nous a donc rejoint sur ce point.

Le deuxième aspect en revanche est celui où le Conseil des Etats propose que la loi détermine l'étendue de ce droit. Et là, nous devons reconnaître que le Conseil des Etats est plus proche de la réalité actuelle, car il faut bien être conscient du fait que le droit à l'information des parlementaires ne s'articule pas de la même manière à tous les étages. Vous avez les commissions ordinaires, vous avez la Commission de gestion qui a un accès plus étendu aux informations, vous avez la Délégation des Commissions de gestion ou la Délégation des finances qui ont encore un accès plus général aux informations; et ensuite, vous pouvez encore imaginer les commissions d'enquête parlementaires qui, elles, n'opèrent pas de la même manière. Il est en quelque sorte vain ou excessif de vouloir régler toutes ces nuances au sein de la constitution, et c'est bien au niveau de la loi que cela pourra être réglé.

C'est la raison pour laquelle, finalement, la majorité de votre commission pense que les principes et les idées que nous défendions dans notre Conseil se retrouvent maintenant dans la décision du Conseil des Etats, et nous vous invitons à vous y rallier.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Ich ersuche Sie ebenfalls, dieser Kompromissformel des Ständerates zuzustimmen. Sie orientiert sich an der neuen bernischen Kantonsverfassung. Demgegenüber würde der Antrag der Minderheit eine klare rechtspolitische Neuerung darstellen, die zudem mit dem geltenden Recht nicht vereinbar wäre.

Wir haben Ihnen das schon mehrmals dargelegt: Die Aufsichtsrechte sind je nach Kommission in einer steigenden Linie ausgestaltet. Die Geschäftsprüfungskommission hat beispielsweise das Recht, von allen Behörden und Amtsstellen des Bundes Auskünfte zu verlangen. Der Bundesrat kann aber gegenüber der GPK – wie sich aus Artikel 47ff. ergibt – die Aktenherausgabe verweigern und statt dessen einen Bericht vorlegen, wenn dies zur Wahrung eines Amtsgeheimnisses, zur Wahrung schutzwürdiger persönlicher Interessen oder aus Rücksicht auf ein hängiges Verfahren nötig ist. Dieses Recht hat der Bundesrat aber nicht gegenüber der Geschäftsprüfungsdelegation. Dieses Recht hat er auch nicht gegenüber der Finanzdelegation oder gegenüber einer PUK. Die Finanzdelegation und eine PUK haben bekanntlich das Recht auf Einsicht in alle Akten, sogar ins Mitberichtsverfahren, wenn darauf beharrt wird. An dieser sehr differenzierten Ordnung müssen wir unbedingt festhalten. Das erreichen wir, wenn wir der ständerätlichen Kompromissformel und der Mehrheit Ihrer Kommission zustimmen. Demgegenüber geht der Minderheitsantrag, der übrigens im Vergleich zum Entwurf des Bundesrates und zum Beschluss des Ständerates nicht konsensfähig ist, eindeutig über dieses kurz dargestellte geltende Recht hinaus.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	68 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	56 Stimmen

#### **Art. 153a Abs. 1**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### **Art. 153a al. 1**

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Präsident:** Der Entscheid bei dieser Differenz hat Konsequenzen für Artikel 161.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 154**

##### *Antrag der Kommission*

##### *Abs. 1ter*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2  
Festhalten

**Art. 154**

*Proposition de la commission*

*Al. 1ter*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 2*

Maintenir

*Angenommen – Adopté*

**Art. 159**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 2*

Den Aufsichtskommissionen oder deren Delegationen können Geheimhaltungspflichten nicht entgegengehalten werden.

*Abs. 3*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 159**

*Proposition de la commission*

*Al. 2*

L'obligation de maintenir le secret ne constitue pas un motif qui peut être opposé aux commissions de contrôle ou à leurs délégations.

*Al. 3*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 159b**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Titel*

Aufträge an den Bundesrat

*Wortlaut*

Die Bundesversammlung kann dem Bundesrat Aufträge erteilen. Das Gesetz regelt die Einzelheiten, insbesondere die Instrumente, mit welchen die Bundesversammlung auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann.

*Minderheit*

(Fehr Hans, Bircher, Borer, Engler, Fischer-Hägglings, Schlüer)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

**Art. 159b**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

*Titre*

Mandats au Conseil fédéral

*Texte*

L'Assemblée fédérale peut confier des mandats au Conseil fédéral. La loi règle les détails et définit notamment les outils à l'aide desquels l'Assemblée fédérale peut exercer une influence sur les domaines relevant de la compétence du Conseil fédéral.

*Minorité*

(Fehr Hans, Bircher, Borer, Engler, Fischer-Hägglings, Schlüer)

Rejeter la proposition de la majorité

**Fehr Hans (V, ZH):** Es geht wieder einmal um jenen obskuren «Auftrag» – wir haben schon mehrmals darüber debattiert –, der dem Bundesrat von der Bundesversammlung erteilt werden soll. Alle wollen – nicht nur in der Politik, aber offenbar auch in der Politik – Aufträge erteilen. Aber: Irgend jemand sollte ja auch noch die Arbeit machen.

Warum ich Ihnen beliebt machen möchte, dem Minderheitsantrag auf Streichung von Artikel 159b zuzustimmen, hat mit folgendem zu tun: Der «Auftrag» hat in der Nachführung nichts zu suchen. Er ist auch keine konsensfähige Neuerung. Sie wissen, dass der Ständerat das Instrument des Auftrages

mit 31 zu 7 Stimmen abgelehnt hat. Der Auftrag widerspricht ganz klar der Gewaltentrennung, einer klaren Kompetenzabgrenzung zwischen Parlament und Bundesrat, und – das ist das Verheerende – er verwischt die Verantwortlichkeiten. Niemand wird mehr verantwortlich sein, und Sie entlassen den Bundesrat aus seiner Verantwortung, aus seiner Führungsverantwortung. Er kann nachher beim Scheitern eines Anliegens sagen: Ja bitte, das war nicht mein Auftrag, das war Ihr Auftrag! Dann können Sie den Bundesrat nicht zur Rechenschaft ziehen.

Ich bin der Meinung, es genügt, wenn das Parlament mit seinen parlamentarischen Instrumenten eingreifen kann, via Gesetzgebung, namentlich mittels der Motion und via unsere Budgethoheit – nur müssen wir sie natürlich auch wahrnehmen. Ich bitte Sie: Lassen Sie den Bundesrat seine Führungsarbeit machen, und wir – das Parlament, allenfalls das Volk – beurteilen nachher das Resultat dieser Arbeit und sagen ja oder nein. Ich bitte Sie, hier keine Vermischung der Kompetenzen herbeizuführen. Wenn Sie schon – ich habe bereits gesagt, dass dieses Instrument in der Nachführung ganz sicher nichts zu suchen hat – ein zusätzliches Instrument in dieser Richtung haben möchten, dann sehe ich dafür nur die Möglichkeit im Rahmen der Staatsleitungsreform.

Ich bitte Sie daher, diesem Minderheitsantrag zuzustimmen: im Sinne einer klaren Aufgabenteilung von Bundesrat und Parlament, im Sinne klarer Verantwortlichkeiten, im Sinne klarer Kompetenzen.

**Heim Alex (C, SO):** Die CVP-Fraktion wird einstimmig den Antrag der Minderheit Fehr Hans unterstützen, und zwar aus folgenden Gründen:

Sie haben es vorhin von Herrn Fehr bereits gehört: Es ist eindeutig festgeschrieben, dass die Bundesversammlung dem Bundesrat Aufträge erteilen soll. Da ist man in unserer Fraktion der Meinung, dass National- und Ständerat nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates eingreifen sollen. Dem Prinzip der konsequenten Gewaltentrennung muss hier nachgelebt werden.

Die CVP-Fraktion wird dem Ständerat folgen und dem Antrag der Minderheit Fehr Hans auf Streichung dieses Artikels zustimmen.

**Schmid Samuel (V, BE),** Berichterstatter: Die Kommissionmehrheit beantragt – bei einem Stimmenverhältnis von 19 zu 7 Stimmen –, Artikel 159b in die Verfassung aufzunehmen.

An sich haben wir effektiv schon oft über dieses Instrument diskutiert. Ich bin eigentlich erstaunt darüber, dass heute ganze Fraktionen geschlossen dagegen stimmen wollen, wenn sie beispielsweise ein RVOG angenommen haben, denn im RVOG ist der Auftrag eingeführt worden. Von diesem Gesichtspunkt her habe ich den Eindruck, dass einmal mehr unklar ist, worum es eigentlich geht.

Ich schicke voraus, dass der erste Satz – «Die Bundesversammlung kann dem Bundesrat Aufträge erteilen» – nichts Neues ist. Das ist reine Nachführung. Auf welcher Verfassungsgrundlage basiert denn eine Motion? Auf welcher Verfassungsgrundlage basiert ein Postulat? Unter «Aufträgen» in diesem Sinn ist ein Oberbegriff der parlamentarischen Instrumente zu verstehen. Wenn das gestrichen werden soll, muss mindestens die Frage beantwortet werden, wie das Parlament inskünftig gegenüber der Exekutive aufzutreten will.

Im zweiten Satz – er steht meines Erachtens vor allem zur Diskussion, obwohl sich der Streichungsantrag auf den ganzen Artikel bezieht – wird ein Problem angesprochen, das in diesen beiden Kammern längst existiert. Während der Ständerat ganz klar nur klassische Motionen zulässt, die nicht in den direkten Kompetenzbereich des Bundesrates eingreifen dürfen und sollen, werden bei uns reihenweise sogenannte «Mostulate» überwiesen, die als Motionen überwiesen werden, aber eigentlich nur Postulate wären. Wo ist da die vom Parlament vorgenommene stilreine Trennung in bezug auf die Auftragsverteilung, wie sie hier zelebriert wird?

Ich habe den Eindruck, dass hier einiges vermischt wird und

man in diesem Artikel wieder ein Problem sieht, das letztlich auf Gesetzesstufe klar zu regeln ist, das aber einer Verfassungsgrundlage bedarf.

Sie wissen aus der Entstehungsgeschichte, dass hier der Nationalrat in logischer Konsequenz aus seiner Arbeit am RVOG – auch dort kam die Idee des Auftrages im Bereiche des New Public Management aus der SPK-NR – eine Verfassungsgrundlage wollte. Der Ständerat hat das dann abgelehnt. Man hat aber – hier müssen mindestens die Kommissionsmitglieder Aufschluss bekommen haben – in der Kommission des Ständerates zunehmend Verständnis für die Problematik gewonnen. Was die Kommission hier mit 19 zu 7 Stimmen beantragt, basiert auf dieser ständerätlichen Kommissionsdiskussion.

Es wäre falsch, so zu tun, als sei im Ständerat blanke Ablehnung zu erwarten; das entspricht mindestens nicht dem Eindruck, den man aus den Kommissionsberatungen gewinnen konnte. Herr Kollege Deiss hat darauf hingewiesen: Wenn die Fassung, wie sie hier vorliegt, angenommen wird, dann hat der Ständerat eine Möglichkeit, sich dazu noch zu äussern, was er eigentlich in seiner Kommission angezeigt hatte. Wenn Sie sie ablehnen, wie es von der Minderheit propagiert wird, dann ist das Problem vom Tisch. Sie werden vom Bundesrat im Zusammenhang mit der Staatsleitungsreform eine sehr sanfte Fassung erhalten. Ja, was machen wir dann in der Zwischenzeit mit unseren «Mostulaten»? Wir überweisen sie fein säuberlich. Hier wird darauf gepocht, dass es keine Rolle spiele, ob es sich um eine Motion oder ein Postulat handle. Letztlich wird dieses Hohelied der klaren Kompetenzabgrenzung, wie es gesungen wurde, zu jenem Zeitpunkt nicht mehr die geringste Rolle spielen.

Ich ermahne Sie zur Konsequenz und bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen, um so mehr, als der Bundesrat dieses Problem bei der Staatsleitungsreform ja aufnimmt. Also kann man doch nicht sagen, dort sei es keine Kompetenzverwischung mehr, aber hier sei es eine. Es geht ja um das gleiche. Es geht darum, dass der Gesetzgeber letztlich – wie es hier im zweiten Satz steht – die genaue Abgrenzung vornimmt. Ähnlich oder gleich wird es auch der Verfassungsgeber in der Staatsleitungsreform machen müssen.

In logischer Konsequenz zu unseren Beschlüssen im RVOG, auch zu den bisherigen Entscheiden hier in der Sache, und angesichts der unbefriedigenden Praxis der unterschiedlichen Behandlung dieses Problems in den beiden Kammern, bitte ich Sie, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Le problème de la délimitation des compétences du Parlement, d'une part, et du Gouvernement, d'autre part, a été reconnu même par le Conseil fédéral qui, dans son projet de réforme du Gouvernement, prévoit l'instrument de la résolution du Parlement à l'intention du Gouvernement.

La majorité de la commission a estimé que cette solution-là serait trop douce et pas assez précise, et elle souhaite maintenir cette idée des mandats du Parlement au Conseil fédéral. Mais si nous parlons de mandat au Conseil fédéral, la solution présentée maintenant par la majorité de la commission, qui se veut être un compromis avec ce que le Conseil des Etats a développé dans ses débats, a dans l'idée tous les instruments par lesquels le Parlement exerce ses pouvoirs vis-à-vis du Gouvernement, c'est-à-dire la motion, le postulat ou d'autres instruments encore, et aussi la nouvelle forme d'un mandat.

En admettant dans un deuxième temps que la loi règle les détails, la majorité de la commission entend signifier que cette ingérence que le Parlement peut faire ou ces mandats qu'il peut donner au Gouvernement et le fait qu'il peut entrer par là aussi dans les sphères de compétence du Conseil fédéral, n'est pas sans limite et que c'est à la loi de les définir. Je crois que la difficulté provient du fait que dans la pratique jusqu'à présent, le Conseil des Etats a exercé une discipline relativement rigoureuse dans cette délimitation des compétences, alors que notre Chambre a été parfois un peu moins précise, notamment dans la délimitation entre ce qui est du ressort d'une ordonnance du Gouvernement par délégation

de compétence, et ce qui peut être recueilli dans une motion du Parlement, lorsque cela empiéterait sur ces domaines de compétence.

La formule que la commission, par 19 voix contre 7, vous présente maintenant est au fond l'ancrage, d'une manière générale, des instruments du Parlement par rapport à l'activité du Gouvernement. Et la référence à la loi qui doit fixer les détails nous évitera de créer un instrument qui pourrait peut-être, de prime abord, faire peur au Gouvernement.

Comme le rapporteur de langue allemande l'a signalé, nous sommes encore un peu plus éloignés de la fin de l'élimination des divergences sur cette partie avec le Conseil des Etats, puisque ce dernier a encore une délibération à faire sur ce projet. Ce serait dommage qu'il ne puisse pas s'exprimer sur la proposition de compromis développée par la majorité de la commission.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat ersucht Sie, dem Ständerat und der Minderheit der Kommission zuzustimmen. Weshalb? Es geht hier um das ganz delikate Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive. Es geht also um ein grundlegendes Problem der Gewaltenteilung im Staat. Derartig grundlegende Probleme der Gewaltenteilung müssen in der Verfassung selber gelöst werden, und zwar auf begrifflich klare Weise. An beidem fehlt es diesem Vorschlag.

1. Die Begrifflichkeit ist sehr unklar und unbefriedigend. Der Auftrag ist eher zufällig ins RVOG aufgenommen worden, gilt dort aber nur im Bereich des New Public Management, also der Führung mit Leistungsauftrag. Nun soll dieser Begriff, der staatsrechtlich überhaupt nicht geklärt ist, auf Verfassungsstufe hinaufgehoben werden.

2. Die Details sollen erst in der Gesetzgebung klar geregelt werden. Das geht in einem gewaltenteiligen Staat aber nicht. Eine Uraufgabe der Verfassung ist es ja gerade, die drei Gewalten klar voneinander zu trennen und ihre Zusammenarbeit klar festzulegen. Mit dem Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission verlagern Sie das Problem aber lediglich auf die Gesetzesstufe.

Im übrigen ist zu beachten, dass bei diesen sogenannten Aufträgen im Kompetenzbereich des Bundesrates ein solches Instrument nur in Frage kommen kann, wenn die gewöhnlichen, die ordentlichen Mittel der Legislative nicht funktionieren. Denn die ordentlichen Mittel der Legislative, um politisch Einfluss zu nehmen, sind die Gesetzgebung und die Budgethoheit. Nur wenn diese beiden ordentlichen Mittel nicht wirken, kann es in Frage kommen, dass die Legislative der Exekutive Weisungen erteilt. Deshalb haben wir diesen Gedanken auch in der Staatsleitungsreform aufgenommen und schlagen Ihnen dort ein klares, neues Instrument, die sogenannte Resolution, vor, die aber diese Subsidiarität gegenüber der Gesetzgebung und gegenüber der Budgethoheit mit berücksichtigt. Derartig delikate Fragen der Gewaltenteilung und des Zusammenwirkens der Gewalten im Staat kann man nicht im Vorbeigehen lösen, sondern sie brauchen eine klare begriffliche und sachliche Ordnung auf Verfassungsstufe, und das ist hier nicht der Fall.

Deshalb möchte ich Sie bitten, der Kommissionsminderheit und dem Ständerat zuzustimmen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	96 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	30 Stimmen

**Art. 161 Abs. 1 Bst. c**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 161 al. 1 let. c**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Präsident:** Artikel 161 ist eine Konsequenz von Artikel 153a.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 172 Abs. 3***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

(Vollmer, Carobbio, Gross Andreas, Gysin Remo, Hubmann, Jutzet, Maury Pasquier, Spielmann, Stump, Zbinden)

.... zu befristen. Die Bundesversammlung beschliesst auf Antrag über die nachträgliche Genehmigung einer Verordnung. Wird sie von der Bundesversammlung nicht genehmigt, tritt sie ausser Kraft und kann nicht erneuert werden.

**Art. 172 al. 3***Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité*

(Vollmer, Carobbio, Gross Andreas, Gysin Remo, Hubmann, Jutzet, Maury Pasquier, Spielmann, Stump, Zbinden)

.... dans le temps. L'Assemblée fédérale se prononce a posteriori sur une telle ordonnance lorsqu'une proposition le demande. Si l'ordonnance n'est pas approuvée par l'Assemblée fédérale, elle perd sa validité et ne peut pas être renouvelée.

**Art. 173 Abs. 3***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

(Vollmer, Carobbio, Gross Andreas, Gysin Remo, Hubmann, Jutzet, Maury Pasquier, Spielmann, Stump, Zbinden)

.... zu befristen. Die Bundesversammlung beschliesst auf Antrag über die nachträgliche Genehmigung einer Verordnung. Wird sie von der Bundesversammlung nicht genehmigt, tritt sie ausser Kraft und kann nicht erneuert werden.

**Art. 173 al. 3***Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité*

(Vollmer, Carobbio, Gross Andreas, Gysin Remo, Hubmann, Jutzet, Maury Pasquier, Spielmann, Stump, Zbinden)

.... dans le temps. L'Assemblée fédérale se prononce a posteriori sur une telle ordonnance lorsqu'une proposition le demande. Si l'ordonnance n'est pas approuvée par l'Assemblée fédérale, elle perd sa validité et ne peut pas être renouvelée.

**Präsident:** Herr Vollmer begründet die beiden Minderheitsanträge gemeinsam.

**Vollmer Peter (S, BE):** Es geht in diesen beiden Artikeln tatsächlich um die gleiche Sache. Es ist eine etwas schwierige Materie. Es handelt sich um das Verordnungsrecht des Bundes in ausserordentlichen Situationen, das hier eine besondere Verfassungsgrundlage hat. Es ist also eine Art Notverordnungsrecht, aber ein konstitutionelles.

Wir haben hier eine nicht geringe Differenz zwischen der Mehrheit und der Minderheit der Kommission: Die Kommission hat in der ersten Beratung eine – durch den Rat bestätigte – sehr strenge Formulierung gewählt. Danach hat der Bundesrat das Recht, in ausserordentlichen Situationen direkt Verordnungen zu erlassen, ohne dass eine bestimmte gesetzliche Grundlage vorliegt. Dies können Massnahmen im ausserpolitischen Bereich sein – denken Sie an Boykottmassnahmen, welche beispielsweise von der Uno beschlossen werden und denen sich die Schweiz anschliesst. Dies können – bei Artikel 173 – Fragen der inneren oder äusseren Sicherheit sein, d. h., es kann zum Beispiel sein, dass der Bundesrat aufgrund besonderer Vorkommnisse für bestimmte Gruppen ein Waffentragverbot erlässt.

Wir meinen nun, dass es eigentlich richtig ist, dass solche Verordnungen, die vom Bundesrat aufgrund dieser dringli-

chen Situationen erlassen werden, im Parlament einer Bestätigung bedürfen. Das entspricht dem ursprünglichen Beschluss, den wir gefasst haben.

Unterdessen haben wir in der Kommission noch einmal eingehend darüber beraten, und unsere Minderheit beantragt Ihnen eine Vermittlungslösung, die darin besteht, dass die Bundesversammlung das Recht hat, auf Antrag eine solche erlassene Verordnung zu diskutieren und allenfalls auch abzulehnen. Dann müsste diese Verordnung ausser Kraft treten. Damit hätten wir diese konkurrierende Kompetenz zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat auf eine klare Art und Weise gelöst.

Wir beantragen Ihnen also nichts anderes als das, was wir auch bei den dringlichen Bundesbeschlüssen kennen. Auch dort kann das Parlament, weil es dringlich ist, eine Massnahme erlassen. Diese tritt sofort in Kraft, kommt zur Anwendung. Das Volk kann nachträglich mittels Referendum beschliessen, dass es diese dringliche Beschlussfassung der Räte nicht gutheisst. Dann tritt dieses Recht wieder ausser Kraft. Genauso möchten wir es bei diesem Notverordnungsrecht des Bundesrates halten.

Es gibt also keine Rechtsunsicherheit. Der Bundesrat kann aufgrund besonderer Situationen diese Verordnungen beschliessen. Sie treten in Kraft. Sie haben Wirkung. Dem Parlament steht einzig und allein die Möglichkeit zu, diese erlassenen Verordnungen in Frage zu stellen und zu beschliessen, dass sie ausser Kraft treten sollen.

Wir meinen, dass der Antrag unserer Minderheit ein guter Vermittlungsvorschlag zum ursprünglichen Beschluss unseres Rates ist, wonach der Rat über sämtliche aufgrund dieser beiden Artikel beschlossenen Verordnungen zu entscheiden hätte.

Der Ständerat hat beschlossen, diese Verordnungen einfach zu befristen und damit zu verhindern, dass der Bundesrat aufgrund dieses Verordnungsrechtes, das er aufgrund der Verfassung hat, den Gesetzgeber umgeht und hier eine dauernde Regelung trifft.

Wir meinen, dass diese Befristung nicht genügt, damit das Parlament seine Rechte wahrnehmen kann, weil nirgends geschrieben steht, wie lange diese Befristung gilt – das können ein, zwei, fünf oder auch mehr Jahre sein. Ich meine, dass solche dringlichen Verordnungen, die aufgrund ausserpolitischer Fragen oder aufgrund von Fragen der inneren oder äusseren Sicherheit erlassen werden, nicht nur zu befristen sind, sondern dass das Parlament auch eine Art «Zugrecht» haben muss. Es soll einen Beschluss fassen können, dass solche Verordnungen ausser Kraft gesetzt werden, wenn es nicht einverstanden ist.

Wie gesagt: Eigentlich erachten wir unseren Minderheitsantrag als Vermittlungsvorschlag zwischen dem, was wir ursprünglich beschlossen haben, und dem, was der Ständerat beschlossen hat. Der Ständerat will keine parlamentarische Einflussnahme auf dieses Verordnungsrecht des Bundesrates in ausserordentlichen Lagen. Wir meinen, dass wir uns mit diesem «Zugrecht» zumindest fakultativ die Möglichkeit offenhalten, notfalls darüber zu diskutieren und zu entscheiden und eine solche Verordnung auch ausser Kraft zu setzen.

Wir bitten Sie deshalb, unserem Minderheitsantrag zuzustimmen. Er soll zwischen dem Beschluss unseres Rates und dem, was der Ständerat jetzt in der Differenzbereinigung beschlossen hat, vermitteln.

**Präsident:** Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei den Artikeln 172 und 173 die Mehrheit unterstützt.

**Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter:** Hier hat tatsächlich eine lange Diskussion stattgefunden, die aber letztlich dazu führte, dass sich die Mehrheit – das waren 15 Mitglieder der Kommission gegenüber 9 in der Minderheit – hier dem Ständerat anschloss.

Es ist absolut unbestritten, dass der Bundesrat bei speziellen Verhältnissen dringliche Erlasse beschliessen können. Aber es ist ebenfalls unbestritten, dass diese Erlasse, weil sie auf ausserordentlichen Kompetenzen basieren, zu befristen

sind. Das ist ebenfalls die Meinung der Kommissionsmehrheit und auch diejenige des Ständerates.

Die Frage ist nun, ob sie auch obligatorisch respektive – wie jetzt hier im Vermittlungsvorschlag vorgetragen wird – auf Antrag zur Genehmigung vorgelegt werden müssen. Hier war für die Mehrheit der Kommission massgebend, dass die Bundesversammlung, gestützt auf ihre Kompetenzen in Artikel 161 der neuen Verfassung oder in Artikel 83 der jetzt gültigen Verfassung, jederzeit Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität oder auch – das ist in diesem Zusammenhang noch wahrscheinlicher – zur Wahrung der inneren Sicherheit ergreifen kann. Mit anderen Worten: Ist ein derartiger Erlass rechtskräftig, dann kann die Bundesversammlung das Geschäft, gestützt auf diese allgemeine eigene NotverordnungsKompetenz der Bundesversammlung, an sich ziehen. Das war schliesslich der Hauptgrund, weshalb man sagte, dieses ausserordentliche Recht des Bundesrates könne nicht zu Missbräuchen führen, weil das Parlament eine Eingriffsmöglichkeit habe, wenn das Parlament es für nötig erachte einzugreifen.

Das andere ist schliesslich folgendes: Wenn nie sicher ist, wie lange eine derartige Verordnung in Kraft bleibt, wenn man nicht davon ausgehen kann, dass sie wenigstens für die befristete Zeit Geltung hat, dann führt das zu gewissen Unsicherheiten bei Betroffenen. Das kann auch dazu führen, dass dann mit der Autorität gespielt wird, respektive man spekuliert damit, dass das Parlament eine solche Verordnung allenfalls vorzeitig wieder aufhebt.

Insgesamt sind das die Gründe, weshalb die Mehrheit von 15 Kommissionsmitgliedern Ihnen beantragt, dem Beschluss des Ständerates zu folgen und diese Differenz auszuräumen.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: La possibilité pour le Gouvernement de prendre des mesures urgentes en matière de relations extérieures ou en matière de sécurité intérieure n'est pas contestée. Il se pose toutefois le problème du contrôle du Parlement. Le Conseil des Etats s'est rallié à notre décision sur un point: il accepte aussi de demander que ces mesures urgentes soient limitées dans le temps.

Ce que la minorité de la commission souhaiterait encore, c'est que l'Assemblée fédérale se prononce a posteriori sur ces dispositions et puisse les approuver ou leur enlever leur validité, ou les empêcher de se renouveler.

Mais en fait, et la majorité de la commission se rallie à l'opinion du Conseil des Etats, c'est régler quelque chose qui est déjà réglé ailleurs et oublier que le Parlement peut devenir actif en tout temps s'il le souhaite, et que le Conseil fédéral ne peut user de ses compétences en matière de mesures urgentes que dans la mesure où le Parlement n'en fait pas autant.

Je vous lis l'article 161 de la nouvelle constitution:

«L'Assemblée fédérale a en outre les tâches et les compétences suivantes:

- a. elle prend les mesures nécessaires pour préserver la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse;
- b. elle prend les mesures nécessaires pour préserver la sécurité intérieure;
- c. elle édicte, lorsque des circonstances extraordinaires l'exigent et pour remplir les tâches mentionnées aux lettres a et b, des arrêtés fédéraux simples ....»

Vous voyez bien que le texte prévoit déjà pour le Parlement la possibilité d'être actif. Il n'est pas nécessaire de le reprendre ici.

C'est pourquoi, finalement, votre commission a estimé, par 15 voix contre 9, qu'il n'y avait pas lieu de craindre des abus de la part du Gouvernement et que nous pouvions de ce fait nous rallier à la version du Conseil des Etats, ce que je vous demande de faire.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Es geht hier um die sogenannten «verfassungsunmittelbaren Verordnungen», die der Bundesrat zur Erhaltung der äusseren und inneren Sicherheit erlassen kann. Der Bundesrat hat sich von Anfang an mit dem Prinzip einverstanden erklärt, dass derartige verfassungsunmittelbare Verordnungen zu befristen sind. Das machen wir

heute schon. In meinem Bereich haben wir beispielsweise bis zum Inkrafttreten des Waffengesetzes mehrere verfassungsunmittelbare Verordnungen betreffend den Erwerb und das Tragen von Waffen durch ausländische Staatsangehörige – durch Jugoslawen, Türken usw. – erlassen und sie auch regelmässig befristet.

Im aussenwirtschaftlichen Bereich aber fallen beispielsweise Verordnungen wie die folgenden unter diesen Artikel: die Verordnung über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber der Republik Irak, die Verordnung vom 1. Juli dieses Jahres über Massnahmen gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien, die Verordnung über die Aus- und Durchfuhr von Waren und Technologien im Bereich der ABC-Waffen und Raketen oder – um das jüngste Beispiel zu nennen – eine Verordnung betreffend Massnahmen gegenüber der Unita, die der Bundesrat am 25. November erlassen hat. Dass alle diese Verordnungen zeitlich zu befristen sind, ist unbestritten. Dagegen haben wir Bedenken gegenüber der Möglichkeit des Ausserkraftsetzens durch das Parlament, denn diese schafft Rechtsunsicherheit. Wenn sich ausserstehende Dritte auf solche Verordnungen verlassen haben, müssen sie in ihrem Vertrauen geschützt werden.

Das ist der Grund, weshalb ich Ihnen empfehle, der Mehrheit der Kommission und dem Ständerat zuzustimmen.

**Präsident:** Die Abstimmung zu Artikel 172 Absatz 3 gilt gleichzeitig auch für Artikel 173 Absatz 3.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	81 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	50 Stimmen

**Art. 174 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 174 al. 3**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Adopté – Angenommen*

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

*Schluss der Sitzung um 19.05*

*La séance est levée à 19 h 05*



**Siebente Sitzung – Septième séance****Mittwoch, 9. Dezember 1998****Mercredi 9 décembre 1998**

10.00 h

Vorsitz – Présidence:

Heberlein Trix (R, ZH)/Seiler Hanspeter (V, BE)

96.091

**Bundesverfassung.  
Reform****Constitution fédérale.  
Réforme***Différences – Divergences*Beschluss des Ständerates vom 8. Dezember 1998  
Décision du Conseil des Etats du 8 décembre 1998**A1. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)****A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)****Art. 57h Abs. 2***Antrag der Kommission*

.... Amtssprachen. Um das Einvernehmen zwischen den Sprachgemeinschaften zu wahren, achten sie auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.

**Art. 57h al. 2***Proposition de la commission*

.... langues officielles. Afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques, ils veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones.

*Angenommen – Adopté***Art. 57k; 75 Abs. 1***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 57k; 75 al. 1***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 85 Abs. 3; 100 Abs. 1***Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 85 al. 3; 100 al. 1***Proposition de la commission*

Maintenir

*Angenommen – Adopté***Art. 101***Antrag der Kommission**Abs. 1 Bst. abis**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Minderheit*

(Jutzet, Bäumlín, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Lachat, Ostermann, Schmid Odilo, Stump, Thür, Vollmer, Widmer, Zbinden)

Festhalten

*Abs. 3*

Festhalten

**Art. 101***Proposition de la commission**Al. 1 let. abis**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Minorité*

(Jutzet, Bäumlín, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Lachat, Ostermann, Schmid Odilo, Stump, Thür, Vollmer, Widmer, Zbinden)

Maintenir

*Al. 3*

Maintenir

**Jutzet** Erwin (S, FR): Herr Bundespräsident Cotti hat heute morgen eine beeindruckende Rede zu «50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte» gehalten. Er hat dabei den Skandal erwähnt, dass über zweihundert Millionen Kinder auf dieser Welt für einen Hungerlohn arbeiten müssen. Das Problem der Kinderarbeit existiert also weltweit, es ist sogar sehr akut. In der Schweiz ist es zum Glück nicht so. Aber die Welt ist heute klein geworden, und die Schweiz ist keine Insel. Das Problem kann deshalb sehr wohl morgen auch in der Schweiz aktuell werden, und es ist unsere Aufgabe voranzuschauen.

Worum geht es hier? Es geht nicht um ein völliges Verbot der Kinderarbeit. Die Befürchtungen sind unbegründet, dass Kinder in Zukunft beispielsweise keine Haushaltarbeiten oder Gartenarbeiten mehr verrichten dürften, dass die Bauern sie nicht mehr damit beschäftigen dürften, das Heu einzubringen, oder dass Kinder während den Ferien nicht mehr ihr eigenes Sackgeld verdienen könnten.

Lesen Sie Artikel 101 Absatz 1 Litera abis! Es geht darum, dem Bund die Kompetenz zu geben, gewisse Kategorien von Kinderarbeit zu verbieten. Es geht also nicht um ein völliges Verbot, sondern um die Verfassungsgrundlage. Das ist nichts Neues; schon jetzt besteht ein Kinderarbeitsverbot für bestimmte Kategorien, beispielsweise für die Industriearbeit. Die heutige gesetzliche Regelung beruht aber auf einer prekären Verfassungsgrundlage. Es gilt hier nicht, Neues zu schaffen, sondern diese Bestimmung auf Verfassungsebene heraufzustoßen und dem Gesetzgeber die Möglichkeit zu geben, andere, neuere Formen von Kinderarbeit zu verbieten. Ich war diesen Herbst in Südspanien; da habe ich in Malaga oder in Granada gesehen, wie Kinder auf der Strasse den ganzen Tag Textilien verkaufen oder abends in den verschiedenen Restaurants in der Stadt Blumen verkaufen mussten. Wir sollten doch die Möglichkeit haben, solche Arten von Kinderarbeit zu verbieten.

Wir vergeben uns nichts, wenn wir eine Verfassungsgrundlage schaffen, wir vergeben uns aber viel, wenn wir sie nicht schaffen. Herr Bundespräsident Cotti hat heute morgen gesagt, was not tue, sei, dass wir zur Tat schritten. Hier gilt es, ein Zeichen zu setzen. Was wäre das für ein Zeichen, wenn dieser Rat die Kinderarbeit nicht verbieten wollte?

Ich bitte Sie deshalb, die Minderheit zu unterstützen. Das Abstimmungsergebnis in der Kommission war übrigens 15 zu 15 Stimmen, mit Stichentscheid des Präsidenten.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: A l'article 101 alinéa 1er lettre abis, la majorité de la commission – il est vrai que le

vote s'est fait par 15 voix contre 15, avec la voix prépondérante du président – vous recommandez de suivre la décision du Conseil des Etats et de ne pas maintenir l'adjonction, faite par notre Conseil, de cette lettre abis concernant la possibilité pour la Confédération d'édicter des dispositions sur l'interdiction du travail des enfants.

La majorité de la commission ne partage pas l'opinion exprimée maintenant par M. Jutzet, selon laquelle, dans notre pays, il y aurait une menace d'une reprise ou d'une recrudescence du travail des enfants. Nous ne nions pas que ce problème existe à l'échelle internationale, dans de nombreux pays encore. Mais il faut rappeler que la question du travail des enfants a été l'objet des premières lois sociales de notre pays, au siècle passé déjà, que ce soit dans le canton de Zurich ou dans le canton de Glaris, où il s'agissait d'interdire le travail des enfants d'un très jeune âge.

Je crois donc pouvoir dire que l'idée qui se cache derrière les deux possibilités ou le but visé par les uns et les autres ne fait pas de désaccord: personne, même ceux qui ne veulent pas cette adjonction, ne pense à réintroduire le travail des enfants. Ce qui a fait problème, notamment au Conseil des Etats, c'est que le fait de reprendre au niveau de la constitution cette disposition, qui est ancrée dans la loi à l'heure actuelle, pourrait créer l'impression que le Parlement veut lui accorder un poids plus grand, voire aller plus loin que ce qui se fait maintenant. Il y a donc dans l'agriculture, dans le domaine des arts et métiers ou dans d'autres domaines, ne serait-ce que dans les ménages, la crainte que cette disposition, élevée au rang constitutionnel, puisse donner lieu à de telles interprétations.

Il est possible aussi de rassurer ceux qui s'inquiètent sur ce point-là: à l'article 9a, nous sommes maintenant certains d'avoir un titre, tout d'abord, qui parlera de la «Protection des enfants et des jeunes», et un libellé où il est dit: «Les enfants et les jeunes ont droit à un développement harmonieux et à la protection exigée par leur condition de mineur.» On peut donc dire que, même en cas de non-acceptation de cette lettre abis de l'article 101 alinéa 1er, le souci que M. Jutzet vient de développer est entièrement pris en considération par les autres dispositions de notre constitution, notamment celles figurant à l'article 9a que je viens de rappeler.

**Vallender Dorle** (R, AR), Berichterstatterin: Bei Artikel 101 Absatz 1 Buchstabe abis ist die Kommission im wahrsten Sinne unentschieden. Sie hat sich – mit Stichtscheid des Präsidenten – dem Ständerat angeschlossen. Dieser möchte das Verbot der Kinderarbeit bekanntlich nicht in der Verfassung verankern.

Wenn Sie diese Differenz zum Ständerat bereinigen wollen, können Sie das aus zwei Überlegungen tun:

1. Die Kinderarbeit stellt in der Schweiz kein Problem dar. Diese Aussage gilt um so mehr, als Sie inzwischen die Konvention zum Schutze des Kindes ratifiziert haben. Es genügt daher, wenn das Verbot auf Gesetzesstufe geregelt ist. Ausserdem ist in der Verfassung an mehreren Stellen die Verpflichtung, die Kinder und ihre Integrität zu schützen, erwähnt.

2. Das ausdrückliche Verbot der Kinderarbeit in der Verfassung könnte gerade in bäuerlichen oder gewerblichen Kreisen, die bekanntlich auf die Mithilfe der ganzen Familie angewiesen sind, missverstanden werden.

Ihre Kommission hat mit 15 zu 15 Stimmen, mit Stichtscheid des Präsidenten, für Streichung von Artikel 101 Absatz 1 Buchstabe abis gestimmt.

Ich möchte Sie daher bitten, den Antrag der Minderheit Jutzet abzulehnen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Sie sind im letzten Umgang vor der Einigungskonferenz. Wenn Sie Artikel 101 anschauen, sehen Sie, dass es noch zwei Differenzen gibt. Es geht einerseits um die Frage des Verbotes der Kinderarbeit und andererseits um die Frage des bezahlten oder unbezahlten 1. August. In dieser Phase sollten Sie aufeinander zugehen. Dieser Rat hat – und soll es auch – ganz klar am Prinzip des bezahlten 1. August festgehalten.

Demgegenüber sehe ich keinen juristischen und letztlich auch keinen politischen Grund, an der Differenz betreffend das Verbot der Kinderarbeit festzuhalten: Juristisch hat der Bund die Kompetenz, Vorschriften über das Mindestalter der Kinder festzulegen, und er hat dies bereits gemacht.

Der Bundesrat hat zudem am 21. September dieses Jahres die Botschaft betreffend die Genehmigung des ILO-Übereinkommens Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung an die Räte überwiesen. Dieses Übereinkommen legt das Mindestalter für alle Arten von Arbeiten grundsätzlich bei 15 Jahren fest. Für leichtere Arbeiten sieht es aber ein tieferes Alter, nämlich 13 Jahre, und für gefährlichere Arbeiten ein höheres Alter, nämlich 18 Jahre, vor. Wir werden also aufgrund der ILO-Konvention in unserem Recht demnächst eine sehr differenzierte Lösung haben. Es geht also nur noch um die politische Frage der Heraufstufung auf Verfassungsebene.

Wenn wir eine Weltrechtsordnung schaffen würden, dann wäre ich Ihrer Meinung, Herr Jutzet. Da es aber um die Schweiz geht, wo dieses Problem praktisch inexistent ist, bin ich der Meinung, dass Sie im Differenzbereinigungsverfahren dem Beschluss des Ständerates, also der Mehrheit, zustimmen sollten.

*Abs. 1 Bst. abis – Al. 1 let. abis*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit

66 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

57 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

*Angenommen – Adopté*

#### Varianten – Variantes

**Vollmer Peter** (S, BE): Wir beschreiten mit dieser Diskussion und mit diesen Anträgen absolutes Neuland. Es geht nicht darum, dass eine Ratsmehrheit materiell-inhaltlich mit einer vorgeschlagenen Variante einverstanden ist. Es geht bei diesem Entscheid darum, dass eine Mehrheit des Rates es zulässt, dass dem Volk in einer Abstimmung die Variante einer Minderheit unterbreitet werden kann. Das stellt sehr hohe Ansprüche an eine politisch-demokratische Kultur, und wir hoffen, dass der Rat sich dieses hohen Anspruches auch bewusst ist.

Die sozialdemokratische Fraktion möchte Ihnen bei Artikel 33, «Sozialziele», eine Variante vorschlagen. Sie erinnern sich: Artikel 33 war von allem Anfang an sehr umstritten. Es gab verschiedene Minderheitsanträge, es gab Einzelanträge, und wir haben anlässlich der ersten Beratung dieses Artikels alle Minderheitspositionen vom Tisch gewischt.

Weshalb unterbreiten wir Ihnen eine Variante? Das ist kein Zufall. Wir sind der Auffassung, dass die Frage der Sozialziele für die Bevölkerung im Zusammenhang mit der Revision der Bundesverfassung ganz zentral ist; es geht darum, ob sich das Volk mit dieser Bundesverfassung auch identifizieren kann oder nicht.

Wir respektieren mit unserem Antrag durchaus die Idee der Nachführung. Wir haben ausdrücklich darauf verzichtet, mit unserer Variante grundlegende Änderungen einzuführen und jetzt beispielsweise einen Antrag zu stellen, aus den Sozialzielen auch individuell einklagbare Rechte zu machen. Wir gehen nicht so weit, sind aber der Auffassung, dass bei Artikel 33 Volk und Ständen eine Variante unterbreitet werden soll. Das Volk soll die Möglichkeit haben, Sozialziele in dieser Verfassung zu verankern, ohne dass wir gleichzeitig mit einer Vielzahl von Auflagen, Konditionalitäten und Subsidiaritäten die Stosskraft, die Wirkung und den Sinn dieser Sozialzielbestimmung einschränken, abschnüren und damit wieder relativieren.

Der von den Räten verabschiedete Artikel 33 sieht vor, dass die Sozialziele nur subsidiär zur Anwendung kommen sollen, subsidiär in dem Sinn, dass die persönliche Initiative und alles andere vorgehen. Die Minderheit meint, dass es nicht not-

wendig ist, in Artikel 33, bei den Sozialzielen, diese Einschränkung zu machen. Wir haben bereits Artikel 5a eingefügt, in dem wir, bezogen auf die ganze Verfassung, die Subsidiarität zur persönlichen Initiative zur Geltung bringen. Weshalb also soll das hier wiederholt werden? Und dann kommt noch diese Konditionalität dazu, indem wir sagen: Wir sind zwar für diese Sozialziele, dafür, dass sich alle Menschen in diesem Lande verwirklichen können, dass sie Arbeit haben, dass sie in den Genuss einer gesundheitlichen Vorsorge kommen, dass die Jugend gebildet wird, dass die Familie geschützt wird; aber all das wollen wir nur tun, wenn wir auch genügend Mittel zur Verfügung haben.

Bei welchen anderen Verfassungszielen stellen wir diese zusätzliche Bedingung? Haben wir beispielsweise beim Artikel über die Landesverteidigung auch festgehalten, dass wir das Land verteidigen wollen, aber dann in einem zweiten Satz gesagt, das alles geschehe nur unter dem Vorbehalt der verfügbaren Mittel? Nein, wir machen das bei keinem anderen Artikel in dieser Verfassung; nur die Sozialziele schnüren wir entsprechend ein.

Deshalb möchten wir, dass mit dieser Variante dem Volk ein klarer, geschärfter und nicht so relativierter Artikel über Sozialziele vorgelegt wird.

In Absatz 2 beantragen wir, dass alle, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, zur Verwirklichung dieser Sozialziele beitragen sollen. Auch das ist an sich nichts Revolutionäres. Lesen Sie den von uns beschlossenen Artikel 31 nach – hier besteht keine Differenz mehr –: Bei den Grundrechten haben wir festgehalten, dass zur Verwirklichung der Grundrechte alle, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, beitragen sollen. Auch dort haben wir von einem Grundrechtsverständnis Abstand genommen, das nur als Abwehrrecht, als Schutz vor dem Staat konzipiert ist, indem wir gesagt haben: Alle, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, müssen zu dieser Verwirklichung beitragen, damit eine gesellschaftliche Ordnung entstehen kann, in der die Grundrechte auch ein Element sind. Genau das möchten wir bei den Sozialzielen tun.

Ich kann mich auf die heutige Rede von Herrn Bundespräsident Cotti beziehen oder auf die Broschüre, die heute vom EDA ausgeteilt worden ist – Sie haben sie auf den Pulten –: Darin steht der schöne Satz, dass es auch bei den Menschenrechten nicht reicht, die Verletzung zu ahnden, sondern dass wir dazu beitragen müssen, eine Ordnung zu schaffen, die «menschenrechtsfreundlich» ist, die die Menschenrechte respektiert. Genau so haben alle, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, mit dafür zu sorgen, dass wir in diesem Land eine soziale Ordnung haben, in der alle Menschen ihre Entwicklungsmöglichkeit finden können. Das ist der Grund, weshalb wir Ihnen Absatz 2 vorschlagen. Er ist in Analogie zu Artikel 31, bedeutet also keinen Systembruch. Ich möchte Sie eindringlich bitten, uns diese Variante zuzugestehen. Sie müssen materiell damit nicht in Übereinstimmung sein, Sie sollten es aber dem Volk möglich machen, dazu Stellung zu nehmen. Und bitte argumentieren Sie nicht damit, dass mit dieser Variante etwas grundlegend Neues in die Verfassung kommen würde, das dann verschiedene Mitbürgerinnen und Mitbürger dazu führen könnte, die ganze Verfassung abzulehnen! Wir glauben das nicht. Wenn eine Mehrheit der Bürger zu dieser Variante ja sagt, wird sie um so mehr zur Verfassung als ganzem ja sagen können.

Es geht also darum, dass wir für die demokratische Kultur die Nagelprobe machen, und diese Kultur wollen wir ja in dieser Verfassung auch festschreiben.

Ich bitte Sie im Namen der sozialdemokratischen Fraktion, uns diese Variante zuzugestehen. Es ist für uns und unsere Zustimmung zu diesem Verfassungswerk wichtig, dass die Sozialziele in der Verfassung auf eine Art und Weise zum Ausdruck kommen, zu der wir auch wirklich ja sagen können, und dass wir nicht ausgerechnet bei den Sozialzielen mit all diesen Relativierungen und Einschränkungen gegenüber dem Bürger zum Ausdruck bringen, dass es uns mit den Sozialzielen gar nicht so ernst ist, dass es nur eine Deklamation ist. Nein, wir wollen eine Sozialzielbestimmung, die klar in der Verfassung steht, weil wir gemeinsam für eine soziale Schweiz eintreten wollen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, uns für diese Variante grünes Licht zu geben. Haben Sie nicht Angst vor dem Volk! Sie müssen dieser Variante inhaltlich nicht zustimmen, aber ermöglichen Sie es dem Schweizervolk, hier ein entsprechendes Votum abzugeben!

**Gysin Remo (S, BS):** Aus der Kommission nahm ich den Eindruck mit hierher, dass die Mehrheit eigentlich gar keine Varianten haben will. Ich möchte Sie daran erinnern, dass die SP-Fraktion, aber auch Sie alle mit der gemeinsam aufgestellten Spielregel, dass es Varianten geben kann, in diese Diskussion der Reform der Bundesverfassung gegangen sind. Ich bitte Sie, diese Spielregel nicht – wie der Ständerat damit liebäugelt – fünf Minuten vor zwölf, nachdem wir über alles diskutiert haben, abzuändern oder die Varianten zu vergessen. Das wäre unfair.

Zu Artikel 85 Absatz 2a: Es ist ein neuer Absatz, den wir Ihnen unterbreiten, weil wir der Meinung sind, dass es für den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit eine Ergänzung braucht. Wir möchten einfügen: «Sie», Bund und Kantone, «betreiben eine insbesondere auf Nachhaltigkeit und Vollbeschäftigung ausgerichtete Wirtschaftspolitik und streben eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung an.» Es geht also um die wichtigsten Zielsetzungen in unserer Wirtschaft. Es gibt andere Zielsetzungen, aber die Nachhaltigkeit, die Vollbeschäftigung und die Einkommens- und Vermögensverteilung sollen entsprechend dem Leidensdruck in unserer Bevölkerung, entsprechend der Bedeutung, die sie haben, gewichtet werden. Deswegen wollen wir sie als Zielsetzungen besonders hervorheben.

Zielorientierung, das ist von allen Parteien immer wieder unterstrichen worden, ist absolut notwendig. Sie gehört ja auch zur Definition eines sozialen Systems, eines Wirtschaftssystems, des Systems Schweiz. Wir brauchen eine Zielorientierung. Auch in Ihrem Bekenntnis zum New Public Management und zur Verwaltungsführung – hier geht es ja um die öffentliche Seite – ist stets die Zielorientierung am Anfang. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit entspricht der Zielsetzung der Vollbeschäftigung, die Bekämpfung der Armut der Zielsetzung der Einkommens- und Vermögensumverteilung. Es geht hier um Grundrechte, die auch die Grenzen des marktwirtschaftlichen Handelns signalisieren.

Zur Vollbeschäftigung: Sie haben uns die Aufnahme des Rechtes auf Arbeit als Grundrecht in die Bundesverfassung verweigert. Sie haben uns verweigert, Sozialrechte aufzunehmen. Sie haben sich für Sozialziele entschieden; wir können damit leben. Aber ich bitte Sie, als Ergänzung dazu nun die Vollbeschäftigung als Zielsetzung in die Bundesverfassung aufzunehmen. Das ist nicht nur eine konjunkturpolitische Zielsetzung und gehört deswegen nicht nur in den Konjunkturartikel; es ist eine generelle wirtschaftliche Zielsetzung. Das sehen Sie daran, dass es dabei z. B. um die Berufsbildung, um Technologieentwicklung, Forschung und anderes geht, was nur mit langfristiger Unterstützung und besseren Rahmenbedingungen angepeilt werden kann. Die Investitionsprogramme und unsere Parlamentsentscheide zur Berufsbildung belegen, dass dies auch nichts Neues ist, dass wir uns damit im Rahmen der Nachführung bewegen.

Ich möchte Sie schon fragen: Was haben Sie gegen das Ziel der Vollbeschäftigung? Was hat denn der Bundesrat gegen die Aufnahme dieses Zieles, das er ja verfolgt? Es ist vom Gesamtbundesrat anerkannt. Ich bitte Sie, Herr Bundesrat Koller, hier nicht auszubrechen und die Vollbeschäftigung als Ziel anzuerkennen.

Das gleiche gilt für das Ziel der Einkommens- und Vermögensverteilung. Wie sieht denn die Situation in der Schweiz aus? Der Anteil des Arbeitslohnes am Volkseinkommen sinkt drastisch; der Anteil der Vermögens- und Kapitalgewinne hingegen steigt. 10 Prozent der Bevölkerung sind im Besitz von 70 Prozent allen steuerbaren Vermögens. Die einkommensstärksten 10 Prozent der Bevölkerung verfügen über rund 25 Prozent des gesamten Einkommens der Schweiz, während auf 20 Prozent der ärmsten Haushalte lediglich 8 Prozent des Einkommens entfallen. Wollen Sie diese Kluft

in unserem Lande? Wollen Sie das Verschwinden des Mittelstandes einfach so in Kauf nehmen? Wir können die Armut bekämpfen; wir tun das, der Bundesrat tut es auch. Er weist in der Antwort auf eine Interpellation darauf hin, dass Umverteilung mit der Progression in der Einkommens- und Vermögensbesteuerung vorgesehen und nötig ist. Das zeigt, dass wir uns auch hier im Rahmen der Nachführung bewegen. Ich bitte Sie, Herr Bundesrat – Sie wehren sich gegen diese Zielsetzung –, die bundesrätliche Beantwortung der Interpellation Gysin Remo, «Einkommens- und Vermögenskluft in der Schweiz» (96.3393), anzuschauen; dort stellt sich der Bundesrat hinter diese Zielsetzung. Ich verstehe es nicht, wenn Sie diese heute allenfalls wieder bekämpfen sollten. Ich bitte Sie, unsere Variante zu Artikel 85 zu unterstützen.

**Meier Samuel (U, AG):** Das Parlament hat sich im Teil A auf die Nachführung der Bundesverfassung beschränkt. Über die Weisheit dieses Entscheides kann man natürlich geteilter Auffassung sein. Wenn wir aber diesen Entscheid schon so gefällt haben, dann sollten wir zumindest mit Varianten gewisse Änderungen – wenn nicht Neuerungen – vorschlagen.

Zu Artikel 120 Absatz 2: Die Frage der materiellen Steuerharmonisierung ist aktuell und bewegt das Volk. Es genügt nicht, mit Schimpfwörtern um sich zu werfen, wenn ein guter Steuerzahler den Kanton wechselt; vielmehr muss etwas unternommen werden. Hier unterscheidet sich das Parlament vom Stammisch. Das Parlament muss für die Probleme rechtliche Lösungen finden und kann es nicht beim blossen Schimpfen bewenden lassen. Die Verfassungsrevision darf nicht zu einer akademischen Übung verkommen, denke ich. Vielmehr muss sie den Bezug zu den aktuellen Problemen der Gegenwart herstellen.

Die Verfassung ist kein literarischer Text, sondern ein Instrument zur Bewältigung der gesellschaftlichen Probleme und Fragestellungen unserer Zeit. Zu diesen Problemen gehört der beinahe exzessive Steuerföderalismus in der Schweiz. Es gibt grundsätzlich tatsächlich Gründe für einen Steuerföderalismus. Die Konkurrenz zwischen den Kantonen und Gemeinden kann dazu beitragen, dass die Steuerschraube nicht beliebig angezogen wird. Eine exzessive Besteuerung mit allen ihren verheerenden wirtschaftlichen Folgen soll so verhindert werden. Der schweizerische Steuerföderalismus erfüllt diese Funktion aber nicht oder nur mit sehr fatalen Nebenwirkungen. Es besteht kein echter Standortwettbewerb, und Lasten werden häufig vor allem in die grossen Agglomerationen abgeschoben – angefangen beim Drogenproblem bis hin zu den schlecht qualifizierten Arbeitskräften mit hohem Risiko zur Bedürftigkeit. Ein echter Wettbewerb zwischen den Kantonen und Gemeinden wäre natürlich durchaus sinnvoll, aber diesen gibt es eben nicht.

Mit meinem Antrag strebe ich keine Gleichmacherei an; ich will aber dem Bund die Möglichkeit geben, gegen Auswüchse vorzugehen. Es ist kein Vorschlag für die Abschaffung des Steuerföderalismus, sondern er ermöglicht einen vernünftigen Rahmen für diesen Föderalismus. Schon allein die politischen Mehrheitsverhältnisse werden dafür sorgen, dass diese Möglichkeiten nicht bis zum letzten genutzt werden.

Es versteht sich von selbst, dass eine materielle Steuerharmonisierung natürlich von einem entsprechenden Finanzausgleich begleitet werden muss. Dafür bestehen bereits Verfassungsgrundlagen. Sollten neue Bestimmungen nötig sein, kann man sie schaffen, vor allem dann, wenn das Problem deutlicher erkennbar wird. Es wäre auf jeden Fall falsch, bereits hier in diesem Text einengende Bestimmungen zu erlassen.

Wenn wir dem Volk diese Variante vorlegen, dann weiss es wenigstens, weshalb es für die Verfassungsabstimmung zur Urne geht. Das wichtigste Argument gegen den Teil A der Verfassungsrevision ist und bleibt, dass hier nichts Neues formuliert, sondern bloss Altes neu formuliert wird. Anders gesagt: Wir giessen alten Wein in neue Schläuche. Diese Kluft zwischen dem Verfassungstext, d. h. vor allem dem Verfassungsinhalt, und den Problemen der Gegenwart wirkt für mich etwas gespenstisch. Wie soll das Volk die Bedeu-

tung der Verfassung erkennen, wenn die Themen, die dieses Volk bewegen, darin nicht aufgegriffen werden?

**Zwygart Otto (U, BE):** Bei Artikel 163 Absatz 1 beantragt Ihnen eine Minderheit, dem Volk die Chance zu geben, in einer Variante darüber zu befinden, ob unser Bundesrat aus neun oder aus sieben Mitgliedern bestehen soll. Dieser Antrag wurde in der Kommission mit 12 zu 4 Stimmen abgelehnt, aber bei 9 Enthaltungen. Diese 9 Enthaltungen zeigen, dass es hier eine offene Frage gibt. Darum hoffe ich, dass ich Sie mit meinen Argumenten überzeugen kann, dieser Variante zuzustimmen.

Warum soll bei diesem Artikel den Stimmberechtigten eine Variante vorgelegt werden? Das Volk weiss nur zu gut, dass unsere Bundesräte überlastet sind. Sie sind Schwerarbeiter, ja Schwerstarbeiter; das wird von praktisch keiner Seite bestritten. Eine Entlastung ist dringend nötig. Der Vorschlag, ihnen Staatssekretäre zur Seite zu stellen, fand bei den Mitbürgerinnen und Mitbürgern keine Gnade; sie wollten in unserer Landesregierung keine «Minibundesräte», sondern vollwertige und voll verantwortliche Exekutivmitglieder. Darum muss ihnen bei der Abstimmung über die überarbeitete Bundesverfassung Gelegenheit gegeben werden, sich separat zu einer Aufstockung des Bundesratskollegiums zu äussern.

Angesichts der laufend zunehmenden Aufgaben des Bundesrates, namentlich auch im internationalen Bereich, muss dieser Schritt jetzt getan werden. Die Verwaltungsreform wird früher oder später kommen. Warum sollen wir nicht jetzt das Volk und die Stände befragen, was sie von dieser Massnahme halten? Wir befragen sie am 7. Februar des nächsten Jahres auch, ob sie bei der Wahl der Bundesräte für eine Lockerung der Kantonsklausel sind. Zwar machen wir das über einen anderen Weg, aber wir haben nun einmal die Möglichkeit der Varianten, und hier scheint es uns sehr angebracht, das zu versuchen.

Ich weiss, dass zurzeit an einer Reform der Staatsleitung herumgebastelt wird. Wir wissen um die zwei wichtigsten Anträge, die vorgesehen sind. Einer betrifft die «Minibundesräte» in irgendeiner Form, der andere eine Aufstockung und insbesondere auch eine Aufwertung des Präsidiums. Bis dieses Papier konkrete Formen annimmt, wird noch viel Wasser die Aare hinunterfliessen. Jetzt haben wir Gelegenheit, einen wichtigen, verbindlichen Vorentscheid zu treffen, der uns nachher hilft, die restlichen Fragen schneller und konkret zu lösen.

Es liegt in unserem eigenen Interesse, die Volksmeinung zu erfragen. Wird die Variante abgelehnt, dann wissen wir, woran wir sind, und müssen diese Möglichkeit nicht weiterdiskutieren. Wird sie befürwortet, dann ist die Erhöhung der Zahl der Bundesräte fester Bestandteil der Staatsleitungsreform.

Wählen wir doch diesen einfachen Weg! Die Stimmberechtigten werden Ihnen dankbar sein, wenn Sie sie direkt befragen.

Dieses Vorgehen kostet uns nichts, weil wir sowieso eine Abstimmung durchzuführen haben. Immer wieder ist die Klage hörbar, dass man bei Abstimmungen nur ja oder nein sagen kann. Man hätte es lieber, wenn man sich auch zu Alternativvorschlägen äussern könnte. Jetzt haben wir die Möglichkeit, diesen berechtigten Wunsch zu erfüllen, nutzen wir sie! Ich bin der Meinung, im Hinblick auf diese wichtige Abstimmung zu unserer veränderten Verfassung wäre das für die Stimmberechtigten eine weitere Motivation.

Ich verzichte ausdrücklich darauf, Ihnen nochmals die Vorzüge aufzuzeigen, welche die Erhöhung der Zahl der Bundesräte mit sich bringen würde. 1996 wurde die parlamentarische Initiative Dünki, «Reform des Bundesrates» (96.422), eingereicht, leider wurde ihr nicht Folge gegeben. Die Gründe, die für eine Erhöhung sprechen, sind aber immer noch die gleichen wie damals und wurden im Papier zur Staatsleitungsreform ausbreitet.

Springen wir heute über den eigenen Schatten, und fragen den Souverän, was ihm angenehm ist! Nicht unser Standpunkt ist der wichtigste, sondern derjenige des abstimmenden Volkes. Oder haben wir Angst vor dem Souverän, haben

wir Angst, er könnte uns einen Strich durch die Rechnung machen? Fassen wir also den Mut, dem Souverän die aufgeworfene Frage zum Entscheid vorzulegen. Eine offizielle Befragung hat noch nie geschadet; dabei können wir erfahren, ob unsere Auffassung richtig oder falsch ist.

Eine solche Gelegenheit sollte nicht verpasst werden. Die Stimmberechtigten sind mit dieser Variantenfrage nicht überfordert, im Gegenteil: Sie würden es schätzen, zu einem nicht unwichtigen Detail separat Stellung nehmen zu können.

**Fritschi** Oscar (R, ZH): Ich werde mich auf die Variante zu Artikel 33, zu den Sozialzielen, konzentrieren und bitte Sie im Namen der FDP-Fraktion, diese Variante abzulehnen. Ich begründe das mit einer formellen und einer materiellen Überlegung, wobei die formelle Argumentation für alle Variantenanträge gilt, die hier vorgetragen worden sind.

Als unsere beiden Räte die Möglichkeit von Variantenabstimmungen bei der Totalrevision der Bundesverfassung beschlossen, war uns allen klar – der beleuchtende Bericht hielt dies wörtlich fest –, dass «Varianten nicht zu allen Themen zweckmässig» sind. Und weiter: «Kriterium für den Ausschluss einer bestimmten Variante ist, ob angenommen werden muss, dass eine nennenswerte Anzahl von Stimmberechtigten ihren Entscheid über die gesamte Vorlage vom Erfolg bzw. Misserfolg dieser Variante abhängig macht. Ist dies der Fall, so würde die Stimmfreiheit durch eine gleichzeitige Abstimmung über Haupt- und Alternativtext massiv verletzt.» Mit anderen Worten: Varianten kommen dann nicht in Frage, wenn sie die Hauptvorlage in einem wichtigen Punkt massiv abändern und wenn ein erheblicher Teil des Souveräns der Hauptvorlage mit dieser Abänderung allenfalls nicht mehr zustimmen würde.

Genau diese Ausschlusskriterien sind indessen beim Antrag der Minderheit für eine Variante bei Artikel 33 erfüllt. Die moralisch-demokratischen Beschwörungen von Herrn Vollmer am Schluss seines Votums zielen ins Leere. Richtig ist, dass der Antrag, den die SP-Delegation der Verfassungskommission uns hier vorlegt, im nachhinein die Spielregeln für die Variantenabstimmung abändert. So viel zum formellen Teil. Zum materiellen Teil: Der Antrag der Minderheit für eine Variante bei Artikel 33 beschlägt, allenfalls zusammen mit dem Streikrecht, im Rahmen der Verfassungsdiskussion das umstrittenste Gebiet, nämlich die Frage der Fixierung von Sozialzielen. Es geht also um einen wichtigen Punkt, um die vorher genannten Kriterien aufzunehmen. Und vor allem: Der Antrag der Minderheit nimmt sich gegenüber dem Text, zu dem wir uns nach langem Ringen zusammengerauft haben, keineswegs als Paraphrasierung, als kleine Retusche, aus, sondern über weite Strecken als Kontrapunkt.

Er ändert massiv ab, insbesondere in drei Punkten:

1. Der Grundsatz, dass staatliche Sozialmassnahmen nur subsidiär zur privaten Initiative zum Zuge kommen sollen, wird über Bord geworfen.
2. Die Bedingung, dass die Sozialziele im Rahmen der verfügbaren Mittel angestrebt werden sollen, wird gestrichen.
3. Die in Absatz 2 neu enthaltene Verpflichtung aller politisch Tätigen, auf die Verwirklichung der Sozialziele hinzuwirken, lässt den Unterschied zwischen Sozialzielen und Sozialrechten, der uns am Herzen liegt, auf eine semantische Nuance zusammenschrumpfen. Die Sozialziele sind jedenfalls keine Leitlinien mehr, aus denen gemäss Wortlaut des Haupttextes «keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können». Im Gegenteil: Sie werden zu Vorgaben, die zu verwirklichen und umzusetzen jedes Behördenmitglied verpflichtet ist.

Zusammengefasst: Der Variantenantrag der Minderheit Vollmer zu Artikel 33 verstösst formell und materiell gegen die in der Botschaft formulierten Leitplanken, wann Varianten vorzusehen sind. Er ist deshalb abzulehnen.

**Gross** Jost (S, TG): Ich beantrage Ihnen namens der SP-Fraktion, die beiden von ihr beantragten Varianten zuzulassen.

In formeller Hinsicht möchte ich, entgegen den Ausführungen von Herrn Fritschi, folgendes sagen: Varianten lassen Neue-

rungen als Alternativen zu einzelnen Bestimmungen der nachgeführten Bundesverfassung zu. Die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen sollen eine echte Wahlmöglichkeit haben. Auf diesen Sinngelalt der Variantenabstimmung hat sich unsere Fraktion verlassen. Einzige inhaltliche Auflage dieses Variantenbeschlusses war – hier stimme ich Herrn Fritschi zu –, dass sich die Variante im Rahmen des bisherigen Verfassungsverständnisses halten muss.

Die Sozialziele sind schon heute in der allgemeinen Wohlfahrtsklausel von Artikel 2 der Bundesverfassung enthalten. Hier heisst es nämlich ausdrücklich, dass die «Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt» – die Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt der Eidgenossen – Ziel der Eidgenossenschaft sei. Darin sind alle Teilgehalte sozialer Sicherheit, wie sie in Artikel 33 Absatz 1 der Variante enthalten sind, integriert. Diese Sozialstaatsklausel in Artikel 2 gilt – ich bitte Sie, das zu beachten – unbedingt und ist frei von einschränkenden Bestimmungen der Subsidiarität. Was im Haupttext gemäss Beschluss der Mehrheit zusätzlich eingepackt daher kommt, gilt in der geltenden Bundesverfassung als pure Selbstverständlichkeit des Verfassungsrechtes: Der Vorbehalt der verfassungsmässigen Zuständigkeit in Artikel 33 Absatz 1ter ergibt sich schon aus der bundesstaatlichen Kompetenznorm von Artikel 3 der Bundesverfassung und jetzt auch aus Artikel 3 des Verfassungsentwurfes. Die Einschränkung auf die Zielverfolgung mit verfügbaren Mitteln ergibt sich aus der Budgethoheit des Parlamentes und neuerdings auch aus den Haushaltzielen der Übergangsbestimmungen. Die Subsidiarität ist heute ein ungeschriebener Verfassungsgrundsatz, der sich u. a. aus dem unbestrittenen Verhältnismässigkeitsprinzip ergibt, das in Artikel 5a des Verfassungsentwurfes integriert ist.

Dass aus den Sozialzielen keine Sozialrechte abgeleitet werden können, soweit Verfassung und Gesetz das nicht ausdrücklich vorsehen, ergibt sich im Verfassungsentwurf aus der Systematik des Grundrechtsteils, wo Sozialrechte – soweit sie vorgesehen sind – ausdrücklich verankert sind, z. B. das Recht auf Existenzsicherung in Artikel 10 des Verfassungsentwurfes.

Ich kenne in der bestehenden Verfassung keine Staatsziele, die den im Haupttext der Mehrheit vorgesehenen Beschränkungen unterworfen wären. Würden Sie von der Mehrheit es z. B. zulassen, dass das Staatsziel der Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes in Artikel 2 der Bundesverfassung der Beschränkung der verfügbaren Mittel unterstellt würde? Ich halte das für undenkbar. Auch in Artikel 2 des Verfassungsentwurfes gelten die Staatsziele vorbehaltlos. Diese dreifache Relativierung der Sozialziele ist ein Präjudiz, das in der Verfassung einmalig ist. Es ist eine eigentliche Zurückstufung der Sozialstaatsklausel gegenüber anderen Staatszielen.

Die von der SP-Fraktion beantragte Bestimmung über die Sozialziele bewegt sich somit im Rahmen des bisherigen Verfassungsverständnisses. Vor allem findet keine Umfunktionierung der Sozialziele in Sozialrechte statt, denn unsere Fraktion schlägt nur das aktive Tätigwerden staatlicher Organe für diese Staatsziele vor.

Sie finden in der kantonalen Verfassungswirklichkeit eine bunte Vielfalt von Bestimmungen, welche die Sozialstaatlichkeit umschreiben. Ich weise auf die Verfassung des Kantons Bern hin, auf Artikel 30 Absatz 1, der in etwa dem Absatz 2 unserer Variante entspricht. Ähnliches enthält auch die Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden. Der Kanton Jura verankert sogar Sozialrechte explizit, z. B. das Recht auf Arbeit.

Der Verfassungsentwurf der Expertenkommission Furgler wollte die öffentlichen Gemeinwesen zur Verwirklichung der Sozialziele verpflichten, und zwar ohne Einschränkung, wie die Mehrheit sie in den Absätzen 1 und 1ter in ihrer Fassung beantragt. Niemand wird behaupten, dass Bundesrat Furgler und seine Verfassungskommission mit ihrem damaligen Entwurf den Boden der sozialstaatlichen Wirklichkeit verlassen hätten. Die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Bern und Jura sind Sozialstaaten. Warum sollte die Sozialstaatlichkeit nicht auch in der Eidgenossenschaft ähnlich verankert werden?

Das Recht, dem Volk eine Verfassungsvariante zu unterbreiten, ist ein Minderheitenrecht. Sie, die Mehrheit, müssen sich mit dieser Variante inhaltlich nicht identifizieren. Es geht um die Respektierung des Volkswillens im Sinne einer Auswahlmöglichkeit. Minderheitenrechte sind in diesem Sinne auch Volksrechte und Menschenrechte, und das haben wir in der Tat – wie Herr Jutzet schon gesagt hat – auch heute morgen gehört.

Respektieren Sie dieses Minderheitenrecht, und lassen Sie diese Varianten zu!

**Engler Rolf (C, AI):** Es stimmt: Wir haben die Möglichkeit von Varianten geschaffen. Diese Möglichkeit bleibt bestehen; aber ob wir diese Möglichkeit nutzen wollen oder nicht, müssen wir hier entscheiden. Deshalb stimmt nicht, was Herr Gysin gesagt hat; wir ändern die Spielregeln nicht. Wir halten uns genau daran und entscheiden heute, ob wir die Varianten haben wollen oder nicht.

Varianten haben nicht immer einen Sinn, sie können jedoch einen Sinn haben. Beispielsweise könnte die Variante gemäss Minderheit Zwyygart absolut Sinn machen, allerdings nicht bei der Nachführung der Bundesverfassung, sondern bei einer Staatsleitungsreform, bei einer Regierungsreform. Aus diesem Grund muss ich Ihnen beantragen, diesen Minderheitsantrag abzulehnen, der darauf abzielt, die Erhöhung der Zahl der Bundesräte auf deren neun – ohne umfassende Diskussion – vorzunehmen. Im Rahmen der Staatsleitungsreform wird diese Diskussion möglich sein.

Die beiden Minderheitsanträge von seiten der SP-Fraktion sind etwas delikater. Denn, Herr Gross hat es bereits gesagt: Varianten sind Minderheitenrechte. Die Mehrheit muss bereit sein, gegenüber der Minderheit nachzugeben; es braucht Toleranz. Ich habe aber schon in der Kommission gesagt, dass für mich die Toleranz dort aufhört, wo wir das Trojanische Pferd selbst in den Ratssaal ziehen. Die Nachführung der Bundesverfassung ist ein ausgewogenes Werk, das Kompromisse enthält, die nach Kämpfen geschlossen wurden. Es ist nicht zumutbar, dass man einer Minderheit zu Lasten der eigenen Chancen und zu Lasten einer korrekt nachgeführten Verfassung die Arbeit abnehmen soll. So weit gehen Minderheitenrechte nicht.

Herr Fritschi hat zu Recht darauf hingewiesen: Wenn wir der Variante bei Artikel 33 zustimmen, werden viele, die die Verfassungsrevision an sich befürworten, die Vorlage ablehnen, weil sie diese vehemente Veränderung bei Artikel 33 nicht in Kauf nehmen wollen. Herr Gross, Ihre Erläuterung der Änderung erinnert mich an einen bösen Hund, dessen Zähne man von weitem nicht sehen kann, weil er seine Schnauze zufällig geschlossen hat. In Absatz 2 sieht man dann die Zähne: Jedes Behördenmitglied wäre verpflichtet, sich für die Verwirklichung der Sozialziele einzusetzen, und dürfte nicht davon abweichen. Man könnte nicht mehr demokratisch darüber diskutieren. Dieser Hund hat eben doch Zähne hat. Wenn Sie wollen, dass in der Schweiz das Prinzip der Eigenverantwortung zurückgestuft wird und nicht mehr gelten soll, bedeutet das bildlich gesprochen, dass dieser Hund Zähne hat; und wenn es bei der Leistung der Sozialaufgaben nicht mehr auf die vorhandenen Mittel ankommen soll, bedeutet das, dass dieser Hund eben auch Eckzähne hat. Ich glaube, das ist ein typisches Beispiel für etwas, das sich für eine Variante nicht eignet.

Im Rahmen der Kommission habe ich klar gesagt: Es gibt Varianten, die sinnvoll sind. Wir können uns sehr wohl vorstellen, dass es beispielsweise im Bereich der Volksrechte Varianten gibt, die vernünftig sind, bei denen man über Fraktionsgrenzen hinaus zu verschiedenen Konzepten, zu verschiedenen Lösungen, kommen kann. Das gilt hier aber nicht.

Ich muss Ihnen deshalb namens und im Auftrag der CVP-Fraktion beliebt machen, alle Varianten abzulehnen. Diese gefährden ein Ganzes, das ein gutes Ganzes ist und bei dem wir bei allen schwierigen Punkten, auch bei den Sozialzielen, auch beim Streikrecht, gekämpft haben und letztlich korrekte, gute Kompromisse gefunden haben. Diese nun zu gefährden bedeutet, die Vorlage als Ganzes zu gefährden.

**Vollmer Peter (S, BE):** Herr Engler, ich möchte Ihnen eine ganz präzise Frage stellen:

Sie sprechen hier im Namen der CVP-Fraktion. Entspricht es tatsächlich der neuen CVP-Politik, die Sozialziele und den Einsatz für eine soziale Schweiz als Trojanisches Pferd und als bösen Hund zu bezeichnen?

**Engler Rolf (C, AI):** Ich glaube nicht, dass ich die Sozialziele als Trojanisches Pferd bezeichnet habe. Die CVP-Fraktion ist in der Kommissionsarbeit und hier immer für die Sozialziele eingestanden. Ohne uns wären diese Kompromisse nicht möglich gewesen. Ohne die CVP-Fraktion gäbe es heute weder das Streikrecht in der Form, wie wir es in die Verfassung eingefügt haben, noch diese Sozialziele. Wir wollen aber nicht durch etwas, was zu weit geht, das ganze nachgeführte Werk und damit auch die – ich gebe es zu – wenigen sozialen Fortschritte, die in der Verfassung enthalten sind, in Gefahr bringen. Sie möchten das tun.

**Günter Paul (S, BE):** Ich danke Herrn Engler für die Klarheit seiner Worte; er hat gesagt, was er will, nämlich keine Varianten. Er hat zwar noch gesagt, was er sich als Varianten vorstellen könnte; da er aber keine entsprechenden Anträge eingereicht hat, ist es offensichtlich: Man will von der CVP-Fraktion aus keine Varianten. Herr Fritschi möchte zwar Varianten, aber solche, die nicht weh tun.

Was ist aus unserer Sicht eine Variante, die Sinn macht? Eine Variante, die Sinn macht, ist etwas, das hier im Rat von einer starken Minderheit vertreten wurde, ein Thema, von dem man aber annehmen muss oder annehmen kann, dass es draussen beim Volke eine Mehrheit finden wird.

Ich spreche jetzt insbesondere zu Artikel 85 Absatz 2a, der neu eingefügt werden soll. Der Kanton Bern hat eine Verfassungsreform hinter sich; dort wurden Variantenvorschläge, die weit gingen, zugelassen, z. B. das konstruktive Referendum. Das konstruktive Referendum wurde von rechts bekämpft, und zwar massiv. Die erste Partei, die es benützt hat, nachdem es vom Volk angenommen worden war, war die Freisinnig-demokratische Partei; sie ist damit vor dem Volk erfolgreich gewesen. So kann sich die Lage eben ändern.

Man kann ernsthaft gegen eine Variante sein, die hier von einer starken Minderheit unterstützt wird, die aber im Volk eine Mehrheit finden könnte; insbesondere für den neuen Artikel 85 Absatz 2a dürfte dies zutreffen. Es sind darin drei Begriffe enthalten: «Nachhaltigkeit», «Vollbeschäftigung» und «gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung». Welchen dieser Begriffe möchten Sie nicht als Ziel für unsere Eidgenossenschaft aufnehmen? Möchten Sie eine Eidgenossenschaft, die nicht nachhaltig ist? Ein Land, das nicht die Vollbeschäftigung anstrebt? Ein Land, das nicht danach strebt, eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung zu haben? Jeder dieser drei Begriffe ist doch zentral dafür, dass unser Land eine gute Zukunftschance hat. Wenn die gesellschaftliche Realität massiv neben einem durch diese Begriffe festgelegten Ziele liegt, wenn diese Ziele nicht eingehalten werden, dann wird dieses Land in Schwierigkeiten geraten. Also muss es doch ein Ziel sein, diese Begriffe auch in die Verfassung zu schreiben. Unser Antrag lautet: «Sie betreiben eine insbesondere auf Nachhaltigkeit und Vollbeschäftigung ausgerichtete Wirtschaftspolitik und streben eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung an.»

In der Kommission haben einige Leute zu den Varianten gesagt – wir haben es von Herrn Engler wieder gehört –: Ja, wenn Ihr etwas so Verrücktes vorschlägt, dann müssen wir von Anfang an gegen diese Verfassung sein, denn wir können auf keinen Fall akzeptieren, auch nur eventualiter, dass dies vom Volk angenommen werden könnte. Es nimmt mich einfach wunder: Wer in diesem Saal könnte nicht damit leben, dass Nachhaltigkeit, Vollbeschäftigung und das Anstreben einer gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung Ziele sind? Wem widerstrebt dies derart, dass er sagt: Ich hätte der Verfassung zwar zugestimmt, aber wenn das Volk diese Bestimmung annimmt, dann kann ich der Verfassung nicht mehr zustimmen, und weil ich das nicht mehr tun kann,

muss ich von Anfang an gegen diese Verfassungsvorlage sein?

Wenn wir die Verfassungsabstimmung attraktiv machen wollen, müssen wir doch auch Variantenfragen stellen, die die Leute interessieren. Nachhaltigkeit, Vollbeschäftigung und Gerechtigkeit bei den Einkommen und Vermögen sind Fragen, die die Leute interessieren. Wenn Sie diese Begriffe als Variante für die neue Verfassung vorschlagen, stärken Sie das Projekt und schwächen es nicht. Wer hingegen diese Variante ablehnt, schwächt das ganze Projekt. Ich möchte Sie ersuchen, der Variante der Minderheit Vollmer bei Artikel 85 Absatz 2a zuzustimmen.

**Detting** Toni (R, SZ): Ich empfehle Ihnen im Namen und Auftrag der FDP-Fraktion, alle Varianten abzulehnen und beim ursprünglichen Text zu bleiben.

Ich möchte mich nicht zur Frage der Varianten äussern; Herr Fritschi und Herr Engler haben das schon getan. Ich möchte kurz auf Artikel 85 Absatz 2a eingehen. Herr Gysin und Herr Günter haben Ihnen jetzt dargelegt, dass es sich bei diesen Begriffen, die Sie in Absatz 2a vorfinden, eigentlich um unverfängliche Begriffe aus der Wirtschaftstheorie handelt. Man könne wohl nicht gegen die Nachhaltigkeit sein und müsse ebenso die Vollbeschäftigung und die gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung unterstützen.

Grundsätzlich ist das wohl richtig. Entscheidend ist aber wohl, dass diese Begriffe aus einer ganzheitlichen Wirtschaftstheorie stammen und deshalb nicht isoliert in den Vordergrund gerückt werden dürfen. Bekanntlich kennen wir in der Wirtschaftspolitik fünf Zielsetzungen, nämlich Wachstum, Vollbeschäftigung, Preisstabilität, ausgeglichene Zahlungsbilanz und gerechte Einkommensverteilung. Wenn Sie nun zwei dieser Begriffe kurzerhand herausgreifen und diese in den Mittelpunkt stellen, dann geben Sie der Verfassung eine ganz bestimmte Richtung, die so – mindestens unsererseits – nicht gewollt ist und deshalb so nicht aufgenommen werden darf. Denn wenn Sie dies tun, dann stellen Sie die anderen Zielsetzungen hinten, und dies geht selbstverständlich nicht. Dies würde gleichsam eine neue, auf eine ganz bestimmte – sozialistische – Richtung getrimmte Wirtschaftsordnung bedeuten, aber auch generell die Wirtschaftsfreiheit tangieren.

Deshalb empfehlen wir Ihnen, diese an sich unverfänglichen Begriffe ganz klar nicht als Variante aufzunehmen und beim Antrag der Kommissionsmehrheit zu bleiben.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: La commission vous recommande en effet de ne pas prévoir de variante, pour le projet A concernant la mise à jour de notre Constitution fédérale. Dans la phase préparatoire, le Parlement, effectivement, avait mis en place des possibilités d'introduire des variantes dans l'idée que cela pourrait être éventuellement un élément supplémentaire permettant de trouver un consensus, lorsque des divergences profondes devraient nous séparer. Mais cette disposition est une possibilité et non pas, comme certains ont voulu le prétendre maintenant, une obligation. L'article 30bis de la loi sur les rapports entre les Conseils dit en substance que le projet de révision totale de la constitution peut comporter trois variantes au plus; mais, bien sûr, il ne doit pas.

Dans le rapport de la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national, différents critères ont été émis pour justifier la présence d'une variante et son caractère, ou pour indiquer son évitement. Il est dit notamment qu'il convient d'éviter qu'une opposition à une disposition particulière du projet ne se transforme en opposition à l'ensemble du projet. De l'avis de la commission, les variantes proposées répondent effectivement souvent à cette crainte que la seule possibilité de l'acceptation d'une variante, qui pourrait être considérée comme exorbitante pour une partie de l'électorat ou des citoyens et citoyennes, pourrait entraîner le rejet de l'ensemble du projet.

Pour la suite du débat, je vous rappelle peut-être encore ceci: le Conseil des Etats a décidé hier matin de ne pas retenir de variantes. Deux parmi celles qui vous sont soumises mainte-

nant l'ont été aussi au Conseil des Etats, qui ne les a pas admises. Si nous décidons donc ce matin de prévoir des variantes, nous créons une nouvelle divergence qu'il sera difficile d'éliminer par rapport au Conseil des Etats. Il est clair que ce serait un élément qui ferait l'objet d'une discussion en Conférence de conciliation.

La commission est donc parvenue à la conclusion qu'il ne faut pas prévoir de variante pour la mise à jour de la constitution, pensant que le résultat de nos délibérations constitue un large consensus sur les questions les plus controversées. Les motifs pour proposer des variantes font donc défaut.

J'en viens à l'une ou l'autre remarque concernant les quatre variantes qui vous sont proposées.

Tout d'abord, à l'article 33, la minorité de la commission propose une variante qui va beaucoup plus loin que ce que prévoit le projet en matière de buts sociaux. J'aimerais rappeler que la recherche du consensus sur l'article 33 a été très laborieuse. J'aimerais rappeler aussi qu'une fois ce résultat obtenu, nous avons réussi à le faire passer au Conseil des Etats, qui finalement s'est rallié à notre décision, alors qu'au départ il occupait une position encore plus éloignée des aspirations de la minorité de la commission du Conseil national. Après de longues délibérations sur cet article – j'ai même dit en commission que c'était l'article qui avait nécessité le plus de temps – j'ai eu le sentiment qu'un consensus était véritablement atteint. La commission a estimé qu'il ne fallait plus toucher cet article 33, même avec l'introduction d'une variante.

Sur le plan matériel, la proposition de variante qui vous est faite comporte deux éléments qui, aux yeux de la commission, paraissent constituer une modification fondamentale de l'allure de toute cette disposition. Tout d'abord, à l'alinéa 1er, on renoncerait à la subsidiarité entre les efforts, ou à la responsabilité de l'individu et celle de la société. A l'alinéa 2, on créerait, par cette formulation, «quiconque assume des tâches dans le cadre de l'Etat», un niveau intermédiaire, inconnu jusqu'à présent, entre l'individu et l'Etat.

On cite – notamment M. Gross – des constitutions d'autres cantons, critiquant la présence insuffisante des buts sociaux dans la Constitution fédérale, alors que cet objectif serait pleinement réalisé dans des constitutions cantonales. J'ai ici la constitution du canton de Berne, qui a été citée. Je vous lis, à l'article 30, dans la rubrique 2.3 «Buts sociaux», l'alinéa 2 qui dit exactement ce que nous reprenons: «Sie verwirklichen diese Ziele in Ergänzung der privaten Initiative und Verantwortung sowie im Rahmen der verfügbaren Mittel.»

Je ne voudrais pas, maintenant, lancer un débat sur ces constitutions cantonales. J'aimerais, par cet exemple, simplement vous montrer qu'il est toujours possible de trouver dans une des nombreuses constitutions cantonales un alinéa qui permet de souligner une idée que l'on aimerait promouvoir, mais qu'il est évidemment toujours possible, dans une analyse tout aussi superficielle, de trouver des arguments qui vont dans le sens contraire.

Par 17 voix contre 11 et avec 1 abstention, la commission vous invite donc à rejeter cette proposition à l'article 33.

A l'article 85, la minorité de la commission propose d'introduire un alinéa 2a qui mentionnerait, outre la «durabilité» qui, je peux le dire, maintenant est suffisamment prise en compte dans la constitution, puisqu'elle l'est à l'article 2 et encore à l'article 57k, les deux notions de «plein emploi» et de «répartition équitable des revenus et des avoirs». Votre commission, en refusant cette proposition, n'est en tout cas pas pour le chômage ou pour une répartition inéquitable! Ce serait évidemment une lecture fallacieuse de son intention. En revanche, elle estime que le «plein emploi» et la «répartition équitable des revenus et des avoirs» sont deux parmi d'autres objectifs de la politique économique, qui, dans la théorie, ont été développés au cours de nombreux travaux depuis la dernière guerre. Or, mentionner deux seulement de ces objectifs serait leur conférer un poids trop important.

En ce qui concerne la «répartition équitable des revenus et des avoirs», il faut ajouter que cet élément introduirait des notions de politique de redistribution des revenus et des avoirs

qui iraient nettement au-delà de ce que notre système ou ordre économique prévoit actuellement, et qui seraient en conflit avec de nombreuses dispositions de notre constitution. Là aussi, la majorité de la commission vous invite à rejeter la proposition de la minorité de la commission.

A l'article 120, il s'agit d'une proposition Meier Samuel qui n'a pas été présentée en commission et qui vous est soumise maintenant. Je vous rappelle toutefois que cette disposition, à l'article 120 qui concerne l'harmonisation fiscale, a été reprise telle quelle par les deux Conseils. Dès le départ, il n'y a pas eu de divergence. En commission, cet article n'a pas donné lieu à de longues discussions, la conviction étant faite que nous sommes là dans la phase de mise à jour et de la confirmation du droit actuel.

La proposition Meier Samuel va plus loin que le droit actuel. Elle était en partie ou sous une autre forme présente chez nous lors de la première délibération, sous la forme d'une proposition du groupe socialiste et aussi d'une proposition Strahm (BO 1998 N 1017ss.). Toutes ces dispositions ont été clairement rejetées par notre Conseil et j'estime qu'il est un peu tardif de reprendre cette disposition maintenant.

Je me rappelle avoir souligné le côté approprié et très complet de l'intervention de M. Meier lors du débat d'entrée en matière. Cette fois, je ne peux pas lui adresser les mêmes louanges et je dois m'opposer à sa proposition, non seulement pour ces questions formelles, mais aussi pour des questions de fond, parce que, là encore, nous soulevons une question fortement controversée. Nous touchons ici à un élément très sensible de notre fédéralisme, un point litigieux de longue date, qui nécessite une préparation, une consultation, et qui, à l'heure actuelle, est réglé par d'autres moyens, notamment la péréquation financière, et non pas par l'harmonisation matérielle de nos lois fiscales. Il serait inopportun que notre projet de mise à jour qui maintient les bases de notre fédéralisme actuel déclenche un débat fondamental sur la base de cette variante, à partir de cette question fiscale.

Enfin, M. Zwygart, à l'article 163, fait un coup de maître puisque, avec une seule phrase, il pense anticiper et peut-être liquider la question de la conduite de l'Etat! Je pense que ce serait évidemment un peu facile. Même si, effectivement, on peut avoir le sentiment que le choix entre sept et neuf conseillers fédéraux peut être une question relativement simple à résoudre, c'est créer l'impression que la réforme de l'Etat ne serait qu'une question de nombre de conseillers fédéraux, alors que le message qui est en consultation maintenant démontre que la question est évidemment beaucoup plus complexe. Nous donnerions ainsi à la population la possibilité de se déterminer sur un élément certes central de la réforme du Gouvernement, mais nous lui proposerions un travail qui n'a pas été étudié et surtout une solution partielle. Pour cette raison, la majorité de la commission vous recommande de rejeter également cette variante.

**Vallender Dorle (R, AR),** Berichterstatterin: Alle Antragsteller von Varianten müssen sich die Frage gefallen lassen, ob sie überhaupt eine geeignete Variante vorschlagen. Schon bei der Schaffung der Variantenabstimmung bestand Einigkeit darüber, dass insbesondere diejenigen Varianten nicht zugelassen werden können, bei denen die Stimmberechtigten in Unkenntnis darüber, welche Variante eine Mehrheit findet, ihre Zustimmung zur gesamten Vorlage verweigern müssen oder aber bei Annahme der Variante ihre Zustimmung zur Hauptvorlage so nie gegeben hätten.

Nach diesen allgemeinen Bemerkungen ist zu sagen, dass die Variante zu Artikel 33 aus der Sicht der Kommissionsmehrheit nicht variantentauglich zu sein scheint. Einerseits sollen die Sozialziele um eine Litera g erweitert werden, andererseits sind die Sozialziele unabhängig von den verfügbaren Mitteln anzustreben. Darüber hinaus verpflichtet Absatz 2 all diejenigen, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, dazu, diese Sozialziele zu verwirklichen. Damit werden die Sozialziele zu Sozialrechten. Gerade die sehr kontroverse Diskussion um die Sozialziele hat aber gezeigt, dass diese schon als Ziele nicht unumstritten sind. Der bei Artikel 33 gefundene Kompromiss würde vollends aufs Spiel gesetzt,

wenn nun der Haupttext und die Variante der Minderheit dem Volk gleichzeitig zur Abstimmung vorgelegt würden; dies, weil die Variante ein anderes Sozialstaatskonzept anstrebt. In Unkenntnis über den Ausgang der Variantenabstimmung zu Artikel 33 müssten daher diejenigen, die schon den im Haupttext gefundenen Kompromiss als grosses Zugeständnis ansehen, der gesamten Vorlage ihre Zustimmung verweigern. Darüber hinaus müssten aber auch diejenigen, die den gefundenen Kompromiss mittragen, die gesamte Vorlage – quasi aus Sicherheitsgründen – ablehnen, da sie die Gefahr abwenden wollen, dass die Variante angenommen werden könnte. Die Gefährdung der gesamten Vorlage steht also bei dieser Minderheitsvariante ebenso auf dem Spiel wie der im Haupttext gefundene Kompromiss.

Ihre Kommission beantragt daher mit 17 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung, die vorgeschlagene Variante nicht zuzulassen. Ich möchte noch eine persönliche Erklärung zuhanden von Herrn Gross abgeben, der die Ausserhoder Verfassung als Beispiel für die Berechtigung des Minderheitsantrages bei den Sozialzielen angibt. Als damalige Vizepräsidentin der Verfassungskommission habe ich den Eindruck, Herr Gross, dass Sie Artikel 25 der Ausserhoder Kantonsverfassung doch sehr selektiv gelesen haben. Dort heisst es nämlich in Absatz 1: «Kanton und Gemeinden setzen sich in Ergänzung der privaten Initiative und der persönlichen Verantwortung sowie im Rahmen der verfügbaren Mittel zum Ziel, dass ...» Diese Einleitung ist – so würde ich sagen – mit unserem Haupttext deckungsgleich und kann mitnichten als Zeugin für den Antrag angerufen werden.

Zu Artikel 85: Auch der Minderheitsantrag zu Artikel 85 Absatz 2a ist nicht variantenwürdig. Er hat zum Inhalt, dass die gesamte Wirtschaftspolitik auf Nachhaltigkeit und Vollbeschäftigung auszurichten sei; zudem ist eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung anzustreben. Die Annahme dieser Variante in der Volksabstimmung würde bewirken, dass unsere Wirtschaftspolitik neu ausgerichtet werden müsste. Sie würde auch einer Vielzahl von Artikeln im Haupttext widersprechen, z. B. dem Artikel über die Konjunkturpolitik oder demjenigen über die soziale Sicherheit oder auch dem Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit, ja dem ganzen Konzept der Wirtschaftsfreiheit mit begrenzter Staatsverantwortung.

Damit würde sich grundsätzlich noch die weitere Frage stellen, wie zwischen den verschiedenen sich widersprechenden Artikeln Konkordanz herzustellen sei für den Fall, dass die Variante dem Haupttext vorgezogen würde.

Diese wenigen Bemerkungen zeigen, dass der Antrag der Minderheit nicht für die Variantenabstimmung geeignet ist. Er würde die gesamte nachgeführte Verfassung gefährden.

Die Kommission beantragt daher mit 14 zu 10 Stimmen bei 2 Enthaltungen, diese Variante abzulehnen.

Die Minderheit Zwygart möchte bei Artikel 163 die Zahl der Bundesräte auf neun erweitern und diese Frage dem Volk als Variante vorlegen. Auch wenn diese Frage grundsätzlich als Variante geeignet ist, beantragt die Kommissionsmehrheit, die Variante abzulehnen. Bekanntlich hat sich der Bundesrat dazu entschieden, die Staatsleitungsreform an die Hand zu nehmen. Er hat dazu zwei mögliche Modelle in die Vernehmlassung geschickt. Es wäre nun gleichsam überstürzt, wenn die Arbeiten an der Staatsleitungsreform durch die Zustimmung zur Variantenfrage der Erhöhung der Zahl der Bundesräte präjudiziert würden.

Die Kommission hat daher mit 12 zu 4 Stimmen bei 9 Enthaltungen entschieden, diese Variante abzulehnen.

Zum Antrag Meier Samuel für eine Variante bei Artikel 120 ist zu sagen, dass dieser Antrag der Kommission nicht vorgelegen hat. Es gelten aber sinngemäss die gleichen Überlegungen. Der Antrag Meier Samuel will das Gegenteil von dem, was der Haupttext aussagt, nämlich die materielle Steuerharmonisierung, die im Haupttext ausdrücklich ausgenommen wird. Auch die Annahme dieses Antrages als Variante würde die gesamte Abstimmung über die Bundesverfassung stark belasten und zur Ablehnung führen, ja führen müssen.

Aus persönlicher Sicht empfehle ich Ihnen daher, den Antrag Meier Samuel abzulehnen.



Ich fasse zusammen: Die Mehrheit empfiehlt Ihnen, alle Varianten abzulehnen; dann hat die Vorlage auf der Basis der gefundenen Kompromisse im Parlament und beim Volk eine echte Chance.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Die Möglichkeit von Varianten im Rahmen der Verfassungsreform geht auf die Verfassungsdiskussion Mitte der achtziger Jahre zurück. Damals hatte das Parlament den Bundesrat beauftragt, eine Nachführungsvorlage zu präsentieren. Es hatte aber gleichzeitig darauf aufmerksam gemacht, dass der Bundesrat ruhig auch die Möglichkeit nutzen solle, dem Parlament einzelne materielle Neuerungen, die über das geltende geschriebene und «ungeschriebene» Verfassungsrecht hinausgehen, in Form von Varianten zu präsentieren.

Von dieser Möglichkeit hat der Bundesrat in seiner Vernehmlassungsvorlage im Jahre 1995 denn auch Gebrauch gemacht. Wir haben damals vier Varianten vorgeschlagen: Sie betrafen das Redaktionsgeheimnis, die erleichterten Gebietsveränderungen, die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik und das Öffentlichkeitsprinzip. Heute ist der Bundesrat in der glücklichen Lage, dass alle vier Varianten erfüllt sind: Das Redaktionsgeheimnis haben wir in Artikel 14a gewährleistet, die erleichterten Gebietsveränderungen – wenn es nur um Veränderungen zwischen den Kantonen bezüglich einzelner Gemeinden geht – haben Sie in Artikel 44 Absatz 3 aufgenommen, die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik ist in Artikel 50 festgehalten, und das Öffentlichkeitsprinzip wollen wir auf Gesetzesstufe realisieren, weil keine Verfassungsgrundlage nötig ist. Insofern hat der Bundesrat die Ziele erreicht, die er sich im Jahre 1995 gesteckt hat. Man sollte deshalb aufhören, Herr Meier, immer wieder zu sagen, das Ganze sei eine rein akademische Übung. Diese Beispiele zeigen – neben vielen anderen, die Sie sehen werden, wenn Sie die gesamte Verfassung einmal aufmerksam durchlesen –, dass diese Revision wirklich keine akademische Übung ist: Es gibt nicht nur sehr viele Klarstellungen, sondern auch recht bedeutende rechtspolitische Neuerungen, die sich jetzt im Gesamtwerk tatsächlich finden.

Zu den einzelnen Varianten, die hier diskutiert werden: Die Vertreter der sozialdemokratischen Fraktion möchte ich einfach um Verständnis bitten, wenn die Mehrheit die Variante bei den Sozialzielen wahrscheinlich ablehnen wird. Warum? Artikel 33, wie Sie ihn jetzt beschlossen haben, ist ein ausgesprochen hart errungener Kompromiss. Ich darf Sie daran erinnern, dass sich in der Vernehmlassung vier Parteien dieses Rates – und nicht die kleinsten! – gegen einen Artikel mit Sozialzielen ausgesprochen haben; 32 Organisationen, darunter wichtige Wirtschaftsverbände, haben sich gegen einen Artikel mit Sozialzielen ausgesprochen. Jetzt sollten Sie sich doch freuen, dass wir überhaupt einen haben!

Überhaupt bin ich überzeugt, dass es uns erstmals gelungen ist, den modernen Sozialstaat Schweiz ebenso adäquat darzustellen wie den überkommenen liberalen Rechtsstaat mit dem neuen, umfassenden Grundrechtskatalog. Wir haben es ja mit drei Mitteln gemacht: Wir haben drei klagbare Sozialrechte, wir haben diesen Kompromissartikel über die Sozialziele, und wir haben einen übersichtlichen Aufgabenkatalog im speziellen Teil.

Es muss doch auch für Sie ein Gewinn sein, wenn es gelingt, dass der «moderne Sozialstaat Schweiz», der sich in der geltenden Verfassung überhaupt nirgends findet, auch für die Bürgerinnen und Bürger wirklich wieder einsehbar wird. Nachdem das ein so hart errungener Kompromiss ist, müssen Sie Verständnis haben, dass die andere politische Seite das jetzt nicht wieder in Frage stellen will.

Noch ein Wort zum Antrag der Minderheit Vollmer bei Artikel 85 Absatz 2a: Herr Gysin und vor allem Herr Günter, das Problem bei dieser Variante ist nicht das, was darin geschrieben steht, sondern das, was Sie weglassen. Wenn Sie aus der wirtschaftspolitischen Diskussion über das magische Drei- oder Viereck nur die Vollbeschäftigung erwähnen und von der Teuerungskämpfung nichts sagen, weckt das die Bedenken der anderen politischen Seite. Das Problem ist

das, was Sie weglassen, und nicht das, was Sie hineingegeben haben.

Schliesslich noch eine Bemerkung zum Antrag der Minderheit Zwygart: Herr Zwygart, wir können nicht so quasi im Vorbeigehen die Zahl der Bundesräte von sieben auf neun erhöhen. Das braucht eine vertiefte, gründliche Diskussion im Rahmen der Staatsleitungsreform, und diese Vorlage ist jetzt in der Vernehmlassung. Wir haben gesagt: Wenn diese Vernehmlassung nicht alles zunichte macht – was ich nicht hoffe –, was wir an Vorschlägen eingebracht haben, dann werden wir noch nächstes Jahr eine Botschaft über die Staatsleitungsreform erarbeiten und u. a. die Frage der Erhöhung der Zahl der Bundesräte sehr gründlich beraten.

In diesem Sinne möchte ich vor allem jene, die jetzt Vorschläge gemacht und wichtige Teilziele erreicht haben, auch bitten einzusehen, dass sie nun zugunsten des Ganzen hinter diesem Kompromisswerk stehen müssen.

### Art. 33

#### *Antrag der Kommission*

#### *Mehrheit*

Ablehnung des Antrages der Minderheit

#### *Minderheit*

(Vollmer, Bäumlin, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Jutzet, Ostermann, Stump, Widmer, Zbinden)

#### *Abs. 1*

Bund und Kantone treffen Massnahmen, damit:

a. bis f.: Gemäss Haupttext

g. jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung oder Verwitwung gesichert ist (= Abs. 1bis Haupttext).

#### *Abs. 2*

Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist zur Verwirklichung der Sozialziele verpflichtet.

### Art. 33

#### *Proposition de la commission*

#### *Majorité*

Rejeter la proposition de la minorité

#### *Minorité*

(Vollmer, Bäumlin, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Jutzet, Ostermann, Stump, Widmer, Zbinden)

#### *Al. 1*

La Confédération et les cantons prennent des mesures afin que:

a. à f.: Selon texte principal

g. toute personne soit assurée contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin ou du veuvage (= al. 1bis du texte principal).

#### *Al. 2*

Quiconque assume des tâches dans le cadre de l'Etat est tenu d'oeuvrer en faveur de la réalisation des objectifs sociaux.

#### *Namentliche Abstimmung*

#### *Vote nominatif*

(Ref.: 2621)

#### *Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

#### *Votent pour la proposition de la majorité:*

Antille, Aregger, Baader, Baumann Alexander, Beck, Bezola, Binder, Bircher, Blocher, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bossard, Brunner Toni, Bühler, Christen, Columberg, Comby, David, Debons, Deiss, Dettling, Donati, Dormann, Ducrot, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Fritschi, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Langenber-

ger, Lauper, Leu, Loeb, Lötscher, Maitre, Maspoli, Maurer, Moser, Müller Erich, Oehrli, Pelli, Philipona, Raggenbass, Randegger, Ratti, Ruckstuhl, Ruf, Scheurer, Schliuer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Stucky, Suter, Theiler, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Waber, Weyeneth, Wittenwiler, Wyss (103)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, de Dardel, Dünki, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Leemann, Leuenberger, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Semadeni, Spielmann, Strahm, Teuscher, Thanei, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr, Zbinden (63)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Zwygart (1)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Bangerter, Baumberger, Blaser, Cavadini Adriano, Dreher, Florio, Frey Walter, Friderici, Gadiant, Grobet, Gross Andreas, Hafner Ursula, Imhof, Jans, Loretan Otto, Meyer Theo, Mühlemann, Nabholz, Pidoux, Pini, Rychen, Sandoz Marcel, Schenk, Scherrer Jürg, Simon, Stump, Thür, von Allmen, Weigelt, Widrig, Zapfl, Ziegler (32)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Heberlein (1)

#### **Art. 85 Abs. 2a**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Ablehnung des Antrages der Minderheit

*Minderheit*

(Vollmer, Bäumlín, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Jutzet, Ostermann, Stump, Widmer, Zbinden)  
Sie betreiben eine insbesondere auf Nachhaltigkeit und Vollbeschäftigung ausgerichtete Wirtschaftspolitik und streben eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung an.

#### **Art. 85 al. 2a**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Rejeter la proposition de la minorité

*Minorité*

(Vollmer, Bäumlín, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Jutzet, Ostermann, Stump, Widmer, Zbinden)  
Ils mènent notamment une politique économique axée sur la durabilité et le plein emploi et oeuvrent en faveur d'une répartition équitable des revenus et des avoirs.

*Namentliche Abstimmung*

*Vote nominatif*

(Ref.: 2622)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Antille, Aregger, Baader, Baumann Alexander, Beck, Bezola, Binder, Bircher, Blocher, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Christen, Columberg, Comby, David, Debons, Deiss, Dettling, Donati, Dormann, Ducrot, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehler, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fehr Hans, Fehr Lis-

beth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Fritschi, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Loeb, Lötscher, Maitre, Maspoli, Moser, Müller Erich, Oehrli, Pelli, Philipona, Raggenbass, Randegger, Ratti, Ruckstuhl, Ruf, Scheurer, Schliuer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Stucky, Suter, Theiler, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Waber, Weyeneth, Wittenwiler, Wyss (102)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguelin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, de Dardel, Dünki, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Leemann, Leuenberger, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Schmid Odilo, Semadeni, Spielmann, Strahm, Teuscher, Thanei, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr, Zbinden (64)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Zwygart (1)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Bangerter, Baumberger, Blaser, Cavadini Adriano, Dreher, Florio, Frey Walter, Friderici, Gadiant, Grobet, Gross Andreas, Hafner Ursula, Jans, Loretan Otto, Maurer, Meyer Theo, Mühlemann, Nabholz, Pidoux, Pini, Rychen, Sandoz Marcel, Schenk, Scherrer Jürg, Simon, Stump, Thür, von Allmen, Weigelt, Widrig, Zapfl, Ziegler (32)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Heberlein (1)

#### **Art. 120 Abs. 2**

*Antrag Meier Samuel*

Der Bund erlässt Vorschriften über die Harmonisierung der Steuerpflicht, den Gegenstand und die zeitliche Bemessung der Steuern, Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht. Er kann weitere Vorschriften erlassen, insbesondere über die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge.

#### **Art. 120 al. 2**

*Proposition Meier Samuel*

La Confédération édicte des prescriptions sur l'harmonisation en matière d'assujettissement à l'impôt, sur l'objet et la période de calcul de l'impôt, sur la procédure et le droit pénal en matière fiscale. Elle peut édicter des prescriptions supplémentaires, concernant notamment les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Meier Samuel

65 Stimmen

Dagegen

103 Stimmen

#### **Art. 163 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Ablehnung des Antrages der Minderheit

*Minderheit*

(Zwygart, Christen, Günter, Vollmer)

Der Bundesrat besteht aus neun Mitgliedern.

**Art. 163 al. 1***Proposition de la commission**Majorité*

Rejeter la proposition de la minorité

*Minorité*

(Zwygart, Christen, Günter, Vollmer)

Le Conseil fédéral est composé de neuf membres.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit 101 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 33 Stimmen

*An die Einigungskonferenz – A la Conférence de conciliation*

## Neunte Sitzung – Neuvième séance

Montag, 14. Dezember 1998

Lundi 14 décembre 1998

14.30 h

Vorsitz – Présidence:

Heberlein Trix (R, ZH)/Seiler Hanspeter (V, BE)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

#### Differenzen – Divergences

Beschluss des Ständerates vom 8. Dezember 1998

Décision du Conseil des Etats du 8 décembre 1998

Antrag der Einigungskonferenz vom 11. Dezember 1998

Proposition de la Conférence de conciliation du 11 décembre 1998

#### A1. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)

#### A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)

#### A2. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Art. 127–184)

#### A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184)

#### Präambel Abs. 2a, 5a; Art. 2 Abs. 2bis; Art. 7 Abs. 3; 12; 32a Abs. 1; 57h Abs. 2; 100 Abs. 1; 101 Abs. 3

Antrag der Einigungskonferenz

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Préambule al. 2a, 5a; art. 2 al. 2bis; art. 7 al. 3; 12; 32a al. 1; 57h al. 2; 100 al. 1; 101 al. 3

Proposition de la Conférence de conciliation

Adhérer à la décision du Conseil national

#### Art. 9a

Antrag der Einigungskonferenz

Abs. 1

Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung.

Abs. 2

Sie üben ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit aus.

#### Art. 9a

Proposition de la Conférence de conciliation

Al. 1

Les enfants et les adolescents ont droit à la protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement.

Al. 2

Ils exercent eux-mêmes leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement.

#### Art. 34a Abs. 2; 85 Abs. 3; 154 Abs. 2; 159 Abs. 2

Antrag der Einigungskonferenz

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 34a al. 2; 85 al. 3; 154 al. 2; 159 al. 2

Proposition de la Conférence de conciliation

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Vollmer** Peter (S, BE), Berichterstatter: Wir befinden uns in der letzten Runde, in der wir materiell bezüglich dieser Verfassung Entscheide zu fällen haben, bevor die Vorlage am Freitag dann in die Schlussabstimmung geht.

Ich kann Ihnen im Namen der Einigungskonferenz ein äusserst positives Ergebnis bekanntgeben und erläutern: Wir haben ein einstimmiges Ergebnis (25 Stimmen) erzielt, und dies scheint mir doch bemerkenswert zu sein, wenn wir uns vergegenwärtigen, dass es sich bei diesen Differenzen zwar nicht um die wichtigsten Punkte handelt, dass aber doch dreimal in beiden Räten an einer bestimmten Fassung festgehalten worden ist.

Ich möchte bei dieser Gelegenheit auch daran erinnern, dass wir jetzt über vierzehn Differenzen zu befinden haben, dass gemäss dem Geschäftsverkehrsgesetz aber nicht mehr die Gelegenheit besteht, zu einzelnen Differenzen noch ja oder nein zu sagen. Das Ergebnis der Einigungskonferenz wird vielmehr als Paket zur Abstimmung gelangen; wenn der Rat diesem Paket nicht zustimmen würde, dann wäre das gesamte Projekt der Nachführung der Bundesverfassung vom Tisch. Wir haben heute also einen Kollektiventscheid über diese vierzehn bis anhin umstrittenen Differenzen zu fällen. Dies zu wissen ist wichtig, weil es um die neue Bundesverfassung geht und wir – wie gesagt – in einer einzigen Abstimmung über verschiedene Artikel gemeinsam zu befinden haben.

Wenn man eine quantitative Beurteilung der Einigungskonferenz vornimmt, dann könnte man sagen, der Nationalrat habe gesiegt, wobei eine solche rein quantitative Betrachtung der Sache allein nicht gerecht wird. Bei neun von vierzehn Artikeln hat die Einigungskonferenz nämlich der Fassung des Nationalrates zugestimmt, beim Jugendartikel schlagen wir Ihnen eine neue Formulierung vor, und bei vier Artikeln schliesslich hat sich die Einigungskonferenz dem Ständerat angeschlossen. Mit anderen Worten: Die nationalrätlichen Vorgaben wurden über weite Strecken von der Einigungskonferenz gutgeheissen. Wir als Berichterstatter sind glücklich, Ihnen dieses gute Resultat präsentieren zu können.

Ich möchte nicht auf alle Punkte im Detail eingehen. Zusammengefasst zwei, drei kurze Bemerkungen zu den Punkten, bei denen wir an unserem Beschluss festhalten konnten:

Der erste Punkt betrifft die Präambel, die Frage der Erhaltung der Schöpfung – das war bereits bei drei Beratungen Beschluss dieses Rates –, aber auch die Freiheitsformel, die auf einen Urtext von Adolf Muschg zurückgeht; hier hat sich der Ständerat schliesslich uns angeschlossen. Bemerkenswert ist auch, dass unser Chancengleichheitsartikel, den der Ständerat trotz dreimaliger Beratung abgelehnt hat, jetzt in der Einigungskonferenz gutgeheissen wurde. Ebenfalls gutgeheissen wurde der Gleichstellungsartikel gemäss Fassung des Nationalrates. Dabei geht es nicht nur um die rechtliche, sondern auch um die tatsächliche Gleichstellung; auch das ist eine klarere, schärfere, konkretere Formulierung, für die wir uns eingesetzt haben.

Daneben gibt es einige Artikel, bei denen wir die Zustimmung der Einigungskonferenz mit Befriedigung zur Kenntnis nehmen: beim Recht auf Ehe und Familie, bei der Definition des Bürgerrechtes, beim Sprachenartikel, im Mietwesen und vor allem – das möchte ich besonders erwähnen – bei der Bestimmung über den 1. August. Auch hier hat sich die unmissverständliche Formulierung des Nationalrates durchgesetzt. Der 1. August ist nicht nur den Sonntagen gleichgestellt, er ist auch bezahlt, und das wird in der Verfassung so stehen. Hier hat sich der Ständerat in der Einigungskonferenz unserem Vorgehen angeschlossen.

Wo haben wir nachgegeben? Bei vier Artikeln, über die wir gesamthaft mit den andern Artikeln zu befinden haben, sind wir den Beschlüssen des Ständerates gefolgt:

1. In Artikel 34a, Aufgaben des Bundes, geht es um die Subsidiarität. Wir haben dort die Fassung des Ständerates gut-

geheissen, die besagt, dass der Bund jene Aufgaben übernimmt, die einer einheitlichen Regelung bedürfen. Wir hatten ursprünglich eine explizitere Fassung gewählt: «Der Bund beachtet den Grundsatz der Subsidiarität.» Wir meinen aber, dass mit dem Ergebnis der Einigungskonferenz materiell keine Differenz besteht.

2. Im Wirtschaftsartikel, d. h. in Artikel 85 Absatz 3, hat der Ständerat vor allem an seinem Beschluss betreffend die Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit festgehalten. Es geht darum, dass diese insbesondere auch Massnahmen betreffen, die sich gegen den Wettbewerb richten. Der Ständerat hat also diese Abweichung von den Wirtschaftsfreiheiten in bezug auf die Abweichung vom Wettbewerb klarer präzisiert und hat damit auch schärfer und zwingender formuliert, dass dort verfassungsmässige Grundlagen respektive Regalrechte des Bundes vorhanden sein müssen. Wir sind der Meinung, dass wir uns dieser Formulierung des Ständerates anschliessen können. Einigungskonferenzen haben es immer in sich. Es ist auch ein Geben und ein Nehmen, und ich meine, dass wir hier der Fassung des Ständerates ohne Bedenken zustimmen können.

3. Auch bei der Frage der Rechtsetzungsbefugnisse haben wir dem Beschluss des Ständerates zugestimmt. Im Nationalrat hatten wir eine strengere Regelung vorgesehen: Wenn Rechtsetzungsbefugnisse delegiert werden, soll im entsprechenden Gesetz gleichzeitig auch festgehalten werden, wie die delegierte Regelung aussehen soll. Die Grundzüge dieser delegierten Regelung hätten also gemäss Nationalrat bereits im Beschluss der Delegation festgehalten werden müssen. Der Ständerat hat sich gegen diese strenge Auflage im Delegationsprinzip gewehrt. Wir meinen, dass auch hier ein Nachgeben gegenüber dem Ständerat vertretbar ist.

Immerhin ist festzustellen, dass wir in der neuen Verfassung ja einen materiellen Gesetzesbegriff eingeführt haben. Wir haben auch die Anforderungen an das Gesetz verschärft. Der materielle Gesetzesbegriff wird zudem mit ganz klaren Bestimmungen ergänzt, in welchen Bereichen und bei welchen Eingriffen ein formelles Gesetz zwingend notwendig ist. Dort kann es gar keine Delegation mehr geben. Wir meinen, dass wir damit in Zukunft eine schärfere Vorschrift bezüglich der Delegation haben, so dass sich diese zusätzliche Bestimmung über die Grundzüge der Regelung erübrigt. Wir konnten uns hier deshalb dem Beschluss des Ständerates anschliessen.

4. Die Frage der Geheimhaltungsvorbehalte (Art. 159 Abs. 2) hatte uns im Nationalrat intensiv beschäftigt. Wir waren der Meinung, Geheimhaltungsvorbehalte gegenüber den Aufsichtskommissionen könnten nicht geltend gemacht werden; das müsse in der Verfassung festgeschrieben werden. Der Ständerat wollte, dass nur gegenüber den Delegationen der Aufsichtskommissionen, die im Gesetz vorgesehen sein müssen, die Geheimhaltungsvorbehalte nicht geltend gemacht werden können. Nach eingehender Beratung sind wir zum Ergebnis gekommen, dass wir uns dem Ständerat anschliessen können – nicht zuletzt deshalb, weil wir heute im Geschäftsverkehrsgesetz zwei Delegationen vorgesehen haben:

– Gegenüber der Finanzdelegation, die in allen Bereichen, in denen es um den Haushalt geht, zuständig ist, können keine Geheimhaltungsvorbehalte gemacht werden.

– Bei der Geschäftsprüfungskommission ist die Sache schwieriger. Sie kennt die Delegation nur im Bereich des Staatsschutzes. Aber nach einer gesetzlichen Bestimmung kann die Geschäftsprüfungskommission mit Zweidrittelmehrheit dieser Staatsschutzdelegation auch andere Aufsichtsaufgaben übertragen, so dass es letztlich auch der Geschäftsprüfungskommission möglich sein wird, über ihre Delegation Zugriff und Durchgriff auf alle Akten zu erzwingen – ohne Geheimhaltungsvorbehalte.

Das hat uns dazu geführt, dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen. Immerhin ist klar, dass wir als Gesetzgeber jederzeit die Möglichkeit haben, im Geschäftsverkehrsgesetz neue Delegationen zu beschliessen und festzuschreiben, um dieser Verfassungsbestimmung Rechnung zu tragen. Es ist – so gesehen – eine dynamische Formulierung, die der Ständerat gewählt hat. Wir sind deshalb zur Überzeugung

gekommen, dass wir uns dieser Bestimmung anschliessen können.

In einem Artikel haben wir uns dem Ständerat nicht anschliessen, und auch der Ständerat hat sich uns nicht anschliessen: das ist beim Jugendartikel. Sie erinnern sich: Dieser Jugendartikel hat in beiden Räten mehrmals die Gemüter erregt. Wir unterbreiten Ihnen einen neuen, gemeinsamen Antrag der Einigungskonferenz. Dieser gemeinsame Antrag – ich glaube, ich darf das in diesem Rat sagen – entspricht im Kerngehalt dem, was wir als Nationalrat dreimal beschlossen hatten. Wir haben in Artikel 9a neu einen Absatz 2 aufgenommen, der festhält, dass die Kinder und Jugendlichen ihre Rechte «im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit» ausüben. Dieser Absatz 2 ist materiell nichts Neues; er entspricht dem heutigen Recht gemäss ZGB. So gesehen ist er keine grundlegende materielle Ausweitung.

Immerhin – das möchte ich mit Genugtuung festhalten –: Dieser Artikel, den Ihnen die Einigungskonferenz nun beantragt, kann den Ansprüchen der Jugendverbände gerecht werden. Ich meine, das sind wir ihnen schuldig. Wir hatten die Diskussionen auch bei der Beratung der Kinderkonvention der Uno geführt. Wir haben die Formulierung jetzt sogar verschärft und haben diesen Artikel im Sinne einer Reverenz an die Jugend formuliert, die mit dieser Verfassung in der Zukunft leben muss.

Gesamthaft gesehen können wir als Nationalrat dem Ergebnis der Einigungskonferenz mit guten Gründen zustimmen. Wir haben dort nachgegeben, wo wir nachgeben konnten, ohne unsere Grundposition zu verschlechtern. Dort, wo wir schärfere und klarere Formulierungen festschreiben wollten – bei der Präambel, beim Staatszweck und bei bestimmten Aufgaben –, haben wir uns in der Einigungskonferenz durchsetzen können.

Ich empfehle Ihnen deshalb, den Anträgen der Einigungskonferenz als Gesamtpaket zuzustimmen. Damit hätten wir die Verfassung definitiv bereinigt und könnten sie am Freitag in der Schlussabstimmung definitiv verabschieden.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Conformément à la loi sur les rapports entre les Conseils, la Conférence de conciliation s'est réunie le vendredi 11 décembre 1998 pour trouver une entente globale sur les quatorze divergences qui subsistaient à la fin de la procédure d'élimination des divergences. A l'unanimité, soit par 25 voix sans opposition, la Conférence de conciliation a accepté et recommande les propositions qui vous sont présentées. En outre, elle a transmis quatre recommandations rédactionnelles à la Commission de rédaction.

Il est vrai que la procédure d'élimination des divergences avait déjà permis de liquider les principales différences matérielles entre les deux Conseils. Dès lors, la plupart des écarts qui subsistaient entre les deux textes au moment de la Conférence de conciliation ne portaient pas tellement sur le fond, mais davantage sur la forme. Néanmoins, il y a lieu de saluer l'esprit d'ouverture et de convergence qui a marqué les délibérations de la Conférence de conciliation, et qui a permis de parvenir rapidement et d'une même voix au consensus que nous vous demandons d'approuver.

S'il y a lieu de saluer le rapprochement concédé par le Conseil des Etats sur neuf articles, contre quatre concessions de la part du Conseil national – un seul article ayant fait l'objet d'une nouvelle rédaction, ce qui fait le compte des quatorze, finalement –, il serait pourtant faux d'accorder trop d'importance à cette comparaison purement arithmétique. D'une part, toutes les divergences n'étaient pas de la même importance; d'autre part, notre plénum avait accepté sur plusieurs points déjà, lors de la dernière délibération, de suivre le Conseil des Etats, par exemple lorsqu'il a renoncé à la mention expresse de l'interdiction du travail des enfants, point qui importait au Conseil des Etats.

Sur plusieurs points, de nature rédactionnelle surtout, l'accord a été trouvé assez rapidement. C'est ainsi que l'on a accepté sans de longues discussions la version du Conseil national dans toute une série de cas que je vous énumère rapidement.

A l'article 7 alinéa 3, référence à «l'égalité en droit et en fait» entre l'homme et la femme, cette formule étant déjà utilisée dans certaines constitutions cantonales.

Article 12, Droit au mariage «et à la famille»: cette adjonction n'est pas considérée comme importante du point de vue des conséquences matérielles.

Article 32a alinéa 1er, Nationalité et droit de cité: le Conseil national avait, lors de sa dernière délibération, trouvé une formule qui permettait de faire apparaître l'interrelation des trois dimensions que sont la nationalité suisse, le droit de cité cantonal et le droit de cité communal.

Article 57h alinéa 2: là aussi, la dernière délibération avait permis au Conseil national de répondre aux réticences du Conseil des Etats à parler de la paix des langues en remplaçant cette expression par la formule plus positive qui invite à «préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques». A l'article 100 alinéa 1er, la mention de «l'annulabilité des congés abusifs» en matière de baux à loyer a été réintroduite par le Conseil national et maintenue, parce qu'elle figure déjà dans la constitution actuelle.

A l'article 101 alinéa 3, le Conseil des Etats s'est finalement rallié à la décision du Conseil national, qui souhaite tirer au clair l'assimilation du 1er août, fête nationale, au dimanche du point de vue du droit du travail, et son caractère rémunéré. De même, la Conférence de conciliation s'est ralliée d'emblée à la décision du Conseil des Etats dans un cas, à savoir l'article 85 alinéa 3: maintien donc de la mention «notamment également les mesures menaçant la concurrence» dans le domaine de notre ordre économique.

Cela fait donc un total de sept divergences qui ont pu être éliminées sans trop de difficultés, soit la moitié. Pour les sept autres, des concessions réciproques ont été faites sur trois articles dans chaque camp, si je puis dire, et un dernier article, l'article 9a, a fait l'objet d'une nouvelle rédaction de compromis.

C'est ainsi que la Conférence de conciliation a suivi le Conseil national sur les deux divergences concernant le préambule, acceptant notamment et en dépit de certaines réticences la référence à la «Création», à l'alinéa 2a, et au «bien-être du plus faible» à l'alinéa 5a. Enfin, à l'article 2 alinéa 2bis, la garantie d'«une égalité des chances aussi grande que possible entre les citoyens» a été maintenue au niveau des buts généraux de la Confédération. En échange, en quelque sorte, le Conseil national cède en admettant la version privilégiée par le Conseil des Etats sur trois points:

1. A l'article 34a alinéa 2, il est renoncé à la mention expresse du principe de subsidiarité au profit de la description de cette notion comme elle a été développée à la Chambre des cantons.

2. En matière de délégation de compétence, à l'article 154 alinéa 2, il est renoncé à la dernière phrase qui disait que «la norme de délégation doit fixer, dans ses grandes lignes, le contenu de ces règles.»

3. A l'article 159 alinéa 2, il est opté pour la version plus restrictive selon laquelle l'obligation de maintenir le secret n'est levée qu'à l'égard des délégations des commissions de contrôle, et non des commissions de contrôle dans leur ensemble.

Enfin, à l'article 9a concernant la protection des enfants et des jeunes, une nouvelle version a été adoptée. A l'alinéa 1er, le Conseil national accepte de suivre le Conseil des Etats en renonçant à la mention d'un «droit à un développement harmonieux», cette formule pouvant faire problème. Elle est remplacée pour les enfants et les jeunes par un «droit à la protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement». En revanche, la Conférence de conciliation a admis en échange la réintroduction de l'alinéa 2 qui avait déjà été accepté une première fois dans notre Conseil. Cet alinéa 2 dit: «Ils (les enfants et les jeunes) exercent eux-mêmes leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement.»

La Conférence de conciliation tient à déclarer ici qu'avec ce geste, elle n'a pas le sentiment d'aller au-delà de ce qui est déjà valable aujourd'hui en matière de droit civil, public ou pénal. Il a été estimé que, conçue dans le sens par exemple de

l'article 19 alinéa 2 du Code civil, ou encore de la pratique du Tribunal fédéral, ou encore de la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant, élaborée dans le cadre des Nations Unies, cette disposition ne fait pas problème. Il ne s'agit pas de susciter de fausses attentes, mais de confirmer au niveau constitutionnel le statu quo en vertu duquel les enfants et les jeunes peuvent déjà exercer eux-mêmes leurs droits strictement personnels et fondamentaux dans la mesure où ils sont capables de discernement.

L'esprit de consensus a donc largement prévalu au sein de la Conférence de conciliation. Etant donné que les différences matérielles subsistant à ce stade étaient minimes, on a admis de part et d'autre que l'heure était venue de faire fi des dernières fixations sémantiques et marottes rédactionnelles. Ce qui compte avant tout, c'est qu'une large concordance de vues sur les questions fondamentales était intervenue bien avant la Conférence de conciliation, et que le produit était mûr pour donner maintenant la parole aux citoyennes et aux citoyens de ce pays.

Dans cet esprit, je vous recommande de vous inspirer de l'élan consensuel qui s'est dégagé d'une Conférence de conciliation unanime, et de soutenir avec conviction, et pourquoi pas avec enthousiasme, ses propositions.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Die Einigungskonferenz unterbreitet Ihnen einen Antrag, dem sie einstimmig zugestimmt hat. Ich möchte der Konferenz ganz herzlich für diesen offensichtlichen Willen zum Kompromiss und damit zur Beendigung dieses bedeutenden Werkes herzlich danken. Die Einigungskonferenz schlägt in allen verbleibenden Punkten Lösungen vor, denen auch der Bundesrat zustimmen kann.

Einzig zu Artikel 159 Absatz 2 der neuen Bundesverfassung möchte ich auch in diesem Rat noch betonen, dass der Bundesrat am Vorbehalt von Artikel 47 quinquies Absatz 5 des Geschäftsverkehrsgesetzes ausdrücklich festhält. Danach sollen sich die Befugnisse der Geschäftsprüfungsdelegation nicht auf Akten erstrecken, die der unmittelbaren Meinungsbildung des Bundesrates dienen, also auf das sogenannte Mitberichtsverfahren. Damit stellen wir sicher, dass die Transparenz und die Effizienz des Entscheidungsbildungsprozesses im Bundesrat auch künftig gewahrt ist.

Mit diesem Einigungsantrag schafft die Einigungskonferenz die Voraussetzung, die es ermöglicht, die neue Bundesverfassung in dieser Session zu verabschieden. Die zeitliche Vorgabe, die Sie sich seinerzeit selber durch die Überweisung der Motion Meier Josi gegeben haben, wird damit erfüllt. Denn mit der Motion von Frau Ständerätin Meier hatten damals beide Räte dem Bundesrat den Auftrag erteilt, die hängige Totalrevision der Bundesverfassung so in die Wege zu leiten, dass eine entsprechende Vorlage auf das 150-Jahr-Jubiläum des Bundesstaates im Jahre 1998 in der Bundesversammlung verabschiedet werden könne. Bei einem derartigen Unternehmen, das uns immerhin über vier Jahre intensiv in Anspruch genommen hat, ist es keineswegs selbstverständlich, dass man ein derartiges Ziel tatsächlich auch zeitgerecht erreicht.

Ich möchte daher – ohne der Schlussabstimmung vorzugreifen, aber weil es meine letzte Gelegenheit ist, zu diesem Geschäft zu sprechen – an dieser Stelle allen danken, die zum Gelingen dieses Unternehmens beigetragen haben.

In erster Linie gebührt den beiden Präsidenten der Verfassungskommissionen, der Präsidentin und den Präsidenten der Subkommissionen sowie allen Mitgliedern der Verfassungskommissionen Dank. Sie alle haben in den beiden letzten Jahren einen für ein Milizparlament ganz ausserordentlichen Einsatz geleistet. Nur so war es möglich, dieses ambitionöse Ziel – bis Ende des Jubiläumjahres eine abstimmungsreife Vorlage zu erreichen – auch wirklich zu realisieren. Ich danke aber auch allen anderen Ratsmitgliedern, die sich von der Fülle der Detailprobleme nicht haben abschrecken oder gar entmutigen lassen. Das Werk – das werden Sie sehen, wenn Sie die ganze neue Verfassung vor sich haben – hat sich gelohnt.

Schliesslich möchte ich aber auch allen Experten in den vorberatenden Kommissionen danken. Nicht zuletzt geht mein

Dank auch an die Verwaltung, vor allem an das Bundesamt für Justiz unter der Leitung von Herrn Direktor Heinrich Koller. Das Bundesamt für Justiz hat während vier Jahren einen ganz ausserordentlichen Einsatz geleistet. Besten Dank an alle!

*Angenommen – Adopté*

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

## Fünfte Sitzung – Quinzième séance

Freitag, 18. Dezember 1998

Vendredi 18 décembre 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Heberlein Trix (R, ZH)

## Schlussabstimmungen Votations finales

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Schlussabstimmung – Vote final

Beschluss des Ständerates vom 18. Dezember 1998  
Décision du Conseil des Etats du 18 décembre 1998

**Carobbio** Werner (S, TI) unterbreitet im Namen der Redaktionskommission (RedK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen nach Artikel 32 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) den vorliegenden Bericht.

#### 1. Ausgangslage

Am 29. November 1998 fand die Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 20. März 1998 über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs statt. Die Vorlage wurde von Volk und Ständen angenommen und trat sofort in Kraft. Sie enthält Änderungen der Artikel 21 und 23 der Übergangsbestimmungen der geltenden Bundesverfassung.

Diese Änderungen sind im Bundesbeschluss über die neue Bundesverfassung versehentlich noch nicht aufgenommen worden. Die Redaktionskommission wurde von der zuständigen Verwaltungsstelle darauf aufmerksam gemacht, nachdem die Einigungskonferenz bereits stattgefunden hatte.

#### 2. Verfahren

Stösst die Redaktionskommission auf materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche, so benachrichtigt sie nach Artikel 32 Absatz 3 GVG die beratenden Kommissionen. Ist die Differenzbereinigung bereits beendet, so stellt sie, im Einvernehmen mit den Präsidenten der beratenden Kommissionen, den Räten rechtzeitig vor der Schlussabstimmung die erforderlichen Anträge.

#### 3. Ergänzung von Artikel 196 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung

Es geht darum, dass die von Volk und Ständen beschlossenen Änderungen der geltenden Bundesverfassung Eingang in die neue Bundesverfassung finden. Der neue Wortlaut der Artikel 21 und 23 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung wird grundsätzlich unverändert übernommen und als zusätzliche Ziffer 3 in Artikel 196 der neuen Bundesverfassung eingefügt. Die Verweise auf andere Verfassungsartikel (Schwerverkehrsabgabe, Mehrwertsteuer) werden sinn-

gemäss angepasst. Als Folge von Artikel 196 Ziffer 3 muss auch die Ziffer 2 (Absätze 6 und 7) angepasst werden. Die Präsidenten der vorberatenden Kommissionen haben dem Antrag der Redaktionskommission zugestimmt.

**Carobbio** Werner (S, TI), conseiller national, présente au nom de la Commission de rédaction (CRed) le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 32 de la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC), nous vous soumettons le présent rapport.

#### 1. Le point de la situation

L'arrêté fédéral du 20 mars 1998 relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics a été adopté le 29 novembre 1998 par le peuple et les cantons et est entré en vigueur immédiatement. Or ce texte modifie les articles 21 et 23 des dispositions transitoires de la Constitution en vigueur.

Ces modifications ont été oubliées dans l'arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale. L'administration a rendu la Commission de rédaction attentive à cette lacune après la conférence de conciliation.

#### 2. Procédure

Aux termes de l'article 32 alinéa 3 LREC, lorsque la Commission de rédaction constate des lacunes, des imprécisions ou des contradictions portant sur le fond, elle en informe les commissions chargées de l'examen préalable. Si la procédure d'élimination des divergences est déjà achevée, elle soumet, en accord avec les présidents de ces commissions, par écrit, les propositions nécessaires aux Conseils, assez tôt avant le vote final.

#### 3. Complément à l'article 196 des dispositions transitoires de la constitution

Il convient maintenant d'ajouter dans la constitution mise à jour les modifications de la constitution en vigueur adoptées par le peuple et les cantons. Les articles 21 et 23 des dispositions transitoires de la constitution sont repris à l'article 196 chiffre 3 de la constitution mise à jour, les références à d'autres articles constitutionnels ayant été adaptées; le chiffre 2 (alinéas 6 et 7) est adapté en conséquence.

Les présidents des commissions chargées de l'examen préalable ont approuvé cette proposition.

#### Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, den Ergänzungen zuzustimmen.

#### Proposition de la commission

La commission propose d'approuver les modifications.

#### Angenommen – Adopté

**Präsidentin:** Heute steht eine Schlussabstimmung an, die von aussergewöhnlicher Bedeutung ist, werden wir doch die dritte Verfassung unseres Bundesstaates besiegeln.

Der Ständerat hat die neue Verfassung bereits mit 44 zu 0 Stimmen genehmigt.

Die Arbeit, die wir heute abschliessen, wurde vor 33 Jahren mit den Motionen des Solothurner Freisinnigen Obrecht und des Basler Liberalen Dürrenmatt eingeleitet. In der Motion Dürrenmatt stand unter anderem: «Die Grundprinzipien, auf denen die Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft beruht – der föderalistische Aufbau, das Zweikammersystem, die Institutionen der direkten Demokratie, die Trennung der Gewalten, das kollegiale Prinzip des Bundesrates sowie die Garantie der Grundrechte der Bürger – haben sich in diesen hundert Jahren so gefestigt, dass sie unbestritten sind. Dagegen sind andere Bestimmungen der Verfassung veraltet, könnten gestrichen oder müssten neu umschrieben werden. Sodann existiert heute eine Reihe von Problemen, die einen Niederschlag in der Bundesverfassung finden müssten.» (AB 1966 N 412)

Diese neue Verfassung hätten viele bereits 1974, anlässlich des hundertsten Geburtstages der zweiten Verfassung, andere 1991 zur 700-Jahr-Feier der Schweizerischen Eidgenossenschaft einführen wollen. Nun wird das Parlament die-



ses neue Grundgesetz zum Ausklang des 150-Jahr-Jubiläums unseres Bundesstaates verabschieden können, so wie dies Josi Meier 1993 in ihrer Motion verlangt hat, gewissermassen als Weihnachtsgeschenk des Parlamentes an Volk und Stände.

Ich danke allen Kolleginnen und Kollegen und insbesondere dem Kommissionspräsidenten, Herrn Deiss, welche in der Verfassungskommission eine intensive Arbeit geleistet haben. Danken möchte ich aber auch allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesamtes für Justiz, die für die Vorbereitung zuständig waren. Ein spezieller Dank geht an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sekretariates der Staatspolitischen Kommission, der Redaktionskommission und auch der Kanzlei, die in tages- und nächtelanger Arbeit unsere Fahnen bereinigten, die Texte korrigierten und wieder ergänzten. Es waren anspruchsvolle Texte, anspruchsvolle Übersetzungen auch, und es war eine riesige Arbeit.

Erinnern wir uns bei dieser Gelegenheit an die Worte des Ständeratspräsidenten René Rhinow, dass eine Verfassung keines der Probleme der Schweiz direkt löse, aber die Grundlage für tiefgreifende Reformen schaffe.

Bevor wir zur Schlussabstimmung kommen, wird Ihnen der Präsident der Verfassungskommission, Herr Deiss, kurz die wichtigsten Merkmale der neuen Verfassung darlegen, deren Ziele sich im Motto «Bewährtes erhalten, Zukunft gestalten, die Schweiz stärken» zusammenfassen lassen.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** Voter la charte constitutionnelle n'est pas un geste banal. Au cours du XXe siècle, vous aurez été l'unique volée de parlementaires fédéraux à pouvoir le faire dans le cadre d'une révision totale. L'impulsion que chacune et chacun d'entre nous communiquera d'ici quelques instants à l'ordinateur se doit donc d'être à la fois chargée d'émotion et gouvernée par la lucidité.

Pour le Conseil fédéral, pour le Parlement, c'est l'aboutissement d'un grand travail. La première tâche qui me revient est donc de remercier toutes celles et tous ceux, au Conseil fédéral, dans l'administration, les services du Parlement et les médias, qui ont aidé à ce que le législatif puisse offrir sa contribution très concrète à l'occasion du 150e anniversaire de l'Etat fédéral.

Il ne nous appartient pas de juger le résultat de ce travail, mais encore moins de priver le souverain de le faire. Pour nous, ce matin, approuver la nouvelle Constitution fédérale, c'est donner le feu vert au débat démocratique, culminant dans le vote du peuple et des cantons.

Quels sont les contours de la nouvelle constitution dont nous recommandons l'approbation? Quelle vision avons-nous de la Suisse au moment où les profondes mutations institutionnelles et technologiques de la planète interpellent notre identité par rapport à notre passé et à notre avenir, par rapport à nous-mêmes et par rapport à notre place dans le concert des nations?

Die erste Tugend einer «mise à jour» – Sie sehen, ich vermeide mit Fleiss den zu zögerlichen Begriff der Nachführung – ist unverkennbar die Treue zu den bestehenden vier tragenden Grundwerten unserer Staats- und Verfassungsordnung, nämlich zu der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie, dem Föderalismus und der Sozialstaatlichkeit. Ja, wir meinen in Treu und Glauben, das geltende, gelebte Verfassungsrecht zeitgemäss, verständlich, systematisch und einheitlich wiederzugeben.

Damit ergeben wir uns aber nicht der Kleinmütigkeit. Sicher müssen wir den vor Ungeduld piaffierenden, zum Aufbruch bereiten Mitbürgerinnen und Mitbürgern gestehen, dass bei diesem ersten Schritt nicht tiefeschürfende materielle Reformen angestrebt werden. Wer Gipfel erstürmen will, muss vorerst das Basislager erreichen. Den Vorwurf der Starrheit dürfen wir uns keineswegs gefallen lassen. Vom Wort «Revolution», welches im letzten Jahrhundert prägend war, haben wir nur den ersten Buchstaben fallengelassen. Die bruchlos fortschreitende Entwicklung eines jeden Grundgesetzes wird somit nicht aufgehalten. Im Gegenteil: Wer genau hinsieht, wird an zahlreichen Stellen konsensfähige Neuerungen entdecken. Von deren langer Liste seien hier nur drei besonders

kennzeichnende genannt, nämlich die Ergänzung der Grundwerte unserer Staats- und Verfassungsordnung durch das sich heute herauschälende ökologische Prinzip, d. h. der Pflicht zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, oder die Hervorhebung der individuellen und gesellschaftlichen Verantwortung, aber auch die Einbettung unserer Rechtsordnung ins Völkerrecht.

Par son triple engagement face au passé, au présent et à l'avenir du pays, la nouvelle constitution satisfait en elle-même aux exigences de la durabilité. Elle répond aux aspirations de notre temps, sans compromettre celles des générations à venir.

Au-delà de la fidélité au passé et de la responsabilité face aux générations futures, la mise à jour du droit constitutionnel exige une force de consensus. Au moment du vote final, au terme d'un débat souvent vécu avec engagement, plus d'un pourrait succomber à la tentation du refus parce qu'en son for intérieur, l'une ou l'autre disposition le contrarie. Si les vertus conciliatrices vous animent, vous ne voterez pas en fonction de l'article qui vous dérange, mais en vous rappelant la concession faite par vos adversaires sur des points à vos yeux essentiels. Ce large consensus national requis au moment de faire l'inventaire de l'acquis constitutionnel n'est possible que si, de part et d'autre, on est apte à donner autant que l'on est prêt à recevoir.

Il serait fastidieux de rappeler maintenant tous les progrès qu'apporte la nouvelle constitution. Qu'il s'agisse de l'intégration des personnes handicapées, de la compétence fédérale en matière de formation professionnelle, ou de la participation des cantons aux décisions de politique extérieure, pour ne prendre que trois exemples au hasard, toutes les innovations sont mesurées et susceptibles de recueillir une large adhésion.

Si une dédicace spéciale m'était permise pour ce texte appelé à offrir un toit à tout le monde, c'est aux jeunes que je m'adresserais. En leur vouant une attention particulière, la nouvelle constitution exprime la confiance du monde adulte envers les générations porteuses de l'avenir du pays. Je saisis leur offre de nous soutenir dans ce grand débat national qui va maintenant s'instaurer, et les remercie de leur enthousiasme qui nous aidera à gagner.

Donnons un signal clair, soyons fiers du pays que nous aimons et du peuple que nous servons. (*Applaudissements*)

**Engelberger Edi (R, NW):** Die FDP-Fraktion und ihre Delegation in der Verfassungskommission haben sich immer sehr intensiv und mit Engagement mit der Vorlage der neuen Bundesverfassung befasst, obwohl diese Bundesverfassung auch bei uns keine Begeisterungstürme auslöste. Wir haben – neben der politischen Auseinandersetzung – viel Fachwissen und auch sehr viel Zeit darin investiert. Ich darf auch hervorheben, dass wir echte Kooperationsbereitschaft gezeigt haben und mit Kompromissen – wie etwa bei den Sozialzielen oder beim Thema Jugend in Artikel 9a – im Interesse einer uns wichtigen und guten Sache Wesentliches zum Abschluss dieses beachtlichen «Ende-Jahrhundert-Werkes» beigetragen haben.

Die einstimmigen Entscheide der Einigungskonferenz haben uns gefreut, aber auch beeindruckt und gezeigt, dass sich politischer Durchhaltewille gelohnt hat – gelohnt im Blick auf die Zukunft und das Zusammenleben in unserem Land nach dem Jahr 2000.

Deshalb wird die FDP-Fraktion heute der Bundesverfassung einhellig zustimmen und sie auch der Delegiertenversammlung und später dem Volk zur Annahme empfehlen.

**Gros Jean-Michel (L, GE):** Le groupe libéral votera l'arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la constitution. Sans doute ce projet ne correspond-il pas en tous points à nos souhaits. Ici ou là, nous aurions préféré que l'on choisisse d'autres solutions ou d'autres formulations. Parfois le texte, dont nous apprécions d'ailleurs l'ordonnance systématique, paraît un peu grandiloquent ou emphatique, notamment dans le préambule, encore que l'on puisse aussi soutenir qu'il vaut

mieux que les principes soient exprimés avec une certaine emphase dans la constitution plutôt que dans les lois. Mais adversaires de la pensée unique, qui est souvent le berceau de la dictature, attachés à la liberté d'opinion comme au pluralisme démocratique, les libéraux considèrent finalement comme un avantage le fait que le projet de constitution, tel qu'il résulte des délibérations des Chambres fédérales, ne les satisfasse pas entièrement, comme il ne satisfait pas entièrement d'autres groupes politiques. C'est sans doute la preuve qu'il s'agit, en l'occurrence, d'une oeuvre de consensus, d'un bon compromis politique qui rencontre les diverses sensibilités du Parlement, elles-mêmes reflet des différentes opinions du peuple et de nos cantons.

L'immense majorité des citoyens suisses doit pouvoir se reconnaître dans la nouvelle constitution. Nous croyons que cela est possible. Le texte, tel qu'il est sorti de nos délibérations, est loin d'être une simple réécriture de la constitution actuelle. Il donne une image fidèle de la situation constitutionnelle de notre Confédération à la veille du XXI<sup>e</sup> siècle. Sans violer le principe de la mise à jour, il codifie de nombreuses règles non écrites qui font indiscutablement partie de notre ordre constitutionnel, tel qu'il est vécu par la plupart de nos concitoyens. Il répond à leurs aspirations dans la mesure du moins où ces aspirations relèvent d'un texte constitutionnel.

L'exercice consistant à ne pas craindre d'exprimer l'ordre constitutionnel réel de la Suisse, sans sortir du concept de mise à jour et sans introduire de force des innovations qui auraient provoqué des polémiques déstabilisatrices, nous paraît réussi. Nous pouvons nous rallier en particulier aux solutions adoptées pour la grève, qui est un fait social traduisant une rupture des relations normales entre employeurs et travailleurs, sans pour autant qu'elle ne devienne un droit fondamental, et pour les buts sociaux, qui définissent des tâches évidentes d'un Etat moderne, sans en faire des droits individuels. Qui, aujourd'hui, peut contester que l'Etat doit lutter contre le chômage ou doit offrir à chacun la possibilité de se soigner? En tout cas pas les libéraux qui, dans leur défense intransigeante de la liberté individuelle, n'oublent jamais que l'homme vit en société et qu'il ne saurait se désintéresser du sort des autres.

Il nous paraît dès lors que la question n'est pas de savoir si le projet que nous allons soumettre au peuple et aux cantons est idéal, mais bien plutôt s'il n'est pas infiniment meilleur que la constitution actuelle. Poser cette question, c'est y répondre par un oui déterminé, tant il est vrai que si l'on nous proposait aujourd'hui la constitution de 1874 avec ses nombreuses adjonctions et modifications, nous aurions bien plus de raisons de la critiquer.

**Ostermann Roland (G, VD):** Le groupe écologiste va voter, à l'unanimité, en faveur de la mise à jour de notre constitution. Si, sur certains points, nous eussions préféré un autre choix que celui qui a été arrêté, nous pouvons accepter cette nouvelle constitution sans arrière-pensée, sans rancœur ni amertume. Au contraire, nous sommes très satisfaits et nous serions heureux que ce soit le sentiment qui prédomine chez chacun.

Cet exercice nous a permis, à nous parlementaires, de faire l'état de la nation, de nous regarder dans un miroir et de comparer nos visions de la société et du rôle de l'Etat, et aussi de recenser et d'établir sereinement nos divergences.

Cette constitution n'est pas révolutionnaire, inutile de le répéter, mais elle explicite des droits qui, jusqu'à présent, découlaient de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Les droits fondamentaux ont ainsi gagné en densité, en sécurité, et leur lecture est devenue plus claire. La garantie pour un minimum d'existence n'est plus une simple norme juridique, c'est devenu un droit fondamental. Notre société se fixe aussi des buts par l'affirmation des principes de solidarité et de l'égalité des chances.

C'est dorénavant à partir de la marche constitutionnelle que nous avons gravie que s'établiront les règles d'interprétation des lois. C'est dans cette base renouvelée et approfondie que les tribunaux chercheront la réponse aux problèmes nou-

veaux qui vont apparaître. Les instruments sont là pour répondre à certains défis du futur et nourrir la créativité interprétative du Tribunal fédéral dont les arrêts ont, par le passé, contribué au développement des droits.

Mais cette constitution n'est pas qu'un catalogue des acquis. Par les buts sociaux qu'elle énumère, par la définition qu'elle donne de l'Etat, elle nous fixe un but, un cap, elle vise à un accomplissement. A cet égard, nous saluons l'apparition de la notion de développement durable. Nous sommes heureux que cette notion suscite l'adhésion du plus grand nombre au profit de celles et de ceux qui vivront avec cette constitution. Nous nous réjouissons de l'existence d'une section «Environnement et aménagement du territoire», nous sommes très satisfaits de ce que les femmes puissent ne plus se sentir rédactionnellement exclues de la constitution, nous sommes heureux de voir apparaître la jeunesse dans notre charte fondamentale et d'y voir figurer des droits pour les enfants. Il nous paraît judicieux que la Confédération se voie confier la tâche de légiférer sur la formation professionnelle. Et nous nous penchons avec un peu d'affection sur l'article grâce auquel la Confédération pourra encourager la vie artistique et musicale.

La hantise des topographes, c'est de graver un chemin sur une carte et de constater dans le terrain, l'épreuve à peine sèche en main, que le sentier a déjà disparu sous les ronces. Peut-être cela menace-t-il notre constitution. Mais actuellement elle est adaptée à notre temps, claire, lisible et compréhensible. Elle a un style. Plutôt que les ronces, c'est donc le bourgeonnement qu'elle devrait favoriser. Pour notre part, nous la verrions volontiers s'infléchir vers plus d'écologie, comme d'autres chercheront à la parer de nouvelles vertus. L'exercice a été fructueux, sur le plan politique s'entend, il faut le préciser à l'intention de qui, journaliste, voudrait ramener l'événement à un nombre de bouteilles d'eau ouvertes, à la montagne de papier utilisé et aux frais de déplacement consentis pour aller à la rencontre de nos concitoyens. Politiquement, nous nous connaissons mieux. Puisse la campagne en vue de la votation aider nos concitoyens à se situer eux-mêmes par rapport à notre société. Puisse cette mise à jour les inciter à rénover leur constitution cantonale.

Pour conclure, j'aimerais remercier et féliciter le président de la commission, M. Deiss, qui a fait preuve de beaucoup de vertus et d'efficacité dans la conduite de nos travaux, allant même jusqu'à traduire, sans les trahir, ses propres propos. Ce qui prouve que ceux qui prétendent que, dans son parti, on tient parfois un double langage sont de mauvaises langues.

Je voudrais aussi remercier l'administration qui a fait un travail considérable et qui ne nous a pas ménagé ses conseils. Nous avons parfois pris un malin plaisir à ne pas les suivre: si nous avons failli, ce n'est pas faute d'avoir été avertis. Quant au Conseil fédéral, c'est au peuple qu'il appartiendra de décider s'il faut ou non le remercier.

J'ai été trop long à votre gré, Madame la Présidente, mais je pense que le groupe écologiste est, à l'unanimité, en faveur de la mise à jour de la constitution.

**Zwygart Otto (U, BE):** Die LdU/EVP-Fraktion hat Bilanz gezogen. Trotz dem Jubiläumsjahr jubilierten wir nicht. Wir stellen fest: Die Nachführung der Bundesverfassung ist glücklich – aber glücklich sind eigentlich wenige. Wenn das Ziel der Nachführung der eidgenössische Kompromiss, die mittlere Unzufriedenheit war, dann kann man sich die Hände reiben: Das haben wir erreicht. Vielleicht müssen wir ja genügend sein.

Hingegen ist ganz klar festzuhalten, dass die Reformpakete auf der Strecke geblieben sind. Meine Kollegin Frau Grendelmeier wird sich dazu noch konkreter äussern. Drei positive Punkte möchte ich vorerst festhalten:

1. Zeitlich sind wir am Ziel. Das Parlament hat unter Druck die Nachführung über die Bühne gebracht. Das war keine einfache Sache. Vor allem aber haben die Verwaltung und der Bundesrat grosse Arbeit vorab geleistet. Diese Arbeit wurde, notabene bei einer Behandlung in Kategorie I, neben allem anderen geleistet. Das ist in der heutigen Situation anzuer-

kennen, wo das Parlament des öfteren unter Druck ist und im Volk gesagt wird, wir seien oft neben den Schuhen.

2. Die sprachliche Nachführung ist umgesetzt. Modernisierung im eigentlichen Sinne ist das aber nicht. Man hat Türen geöffnet. Ob sie durchschritten werden, auch von uns durchschritten werden, das wird die Zukunft weisen. Hoffen wir das Beste!

3. Der dritte Punkt, der für uns vor allem positiv ist: die Festschreibung von ungeschriebenem Recht. Es ist nicht ganz selbstverständlich, dass uns das gelungen ist. Denn da waren doch einige Stolpersteine darunter.

Nun gibt es leider auch Negativpunkte:

1. Echte Neuerungen fehlen. Die Festschreibung von ungeschriebenem Recht wird den Alltag der Bürgerinnen und Bürger nicht ändern. Wir haben für uns geschaut: Wir haben z. B. das neue Instrument des Auftrages plaziert.

2. Wir bedauern aber als LdU/EVP-Fraktion die Mutlosigkeit der eidgenössischen Räte in bezug auf Varianten. Wir hätten uns im Hinblick auf die kommende Volksabstimmung dieses belebende Moment durchaus gewünscht. Es besteht die Gefahr, dass es eine lustlose Abstimmung mit einer schlechten Stimmbeteiligung gibt; das wünschten wir nicht. Hoffen wir, dass es gelingt, das Volk zu aktivieren.

Unsere Fraktion wird der Verfassungsrevision zustimmen.

**Grendelmeier Verena (U, ZH):** Wir haben eine Chance verpasst. Wir sind angetreten, um endlich eine faule Ausrede, die wir seit 30 Jahren benutzen, aus dem Feld zu räumen. 30 Jahre lang konnte man jede Reform, jeden neuen Gedanken auf die Totalrevision der Bundesverfassung verweisen – d. h. «ad calendae graecas», auf dass etwas geschehen möge. Nun haben wir die Chance gepackt. Wir haben das Jahr 1998 benutzt, um endlich einen Blick in den 150jährigen «Werkzeugkasten» dieses Landes zu werfen. Es wäre lohnend gewesen, wenn wir die alten Werkzeuge, die nun einfach nicht mehr taugen, ins Landesmuseum gestellt hätten, wo man sie in Ehren hätte betrachten können.

Was haben wir gemacht? Ein Reförmchen, eine Schönschreibübung, ein bisschen Anpassung! Wirkliche Reformpakete sollen erst noch kommen, aber wenn man sie sich genau anschaut, sind es wieder Retuschen, die wir vornehmen, und nicht etwa eine mutige Reform, die für die nächsten 150 Jahre wegweisend sein könnte. So gesehen sind wir enttäuscht. Das, was wir heute gemacht haben, hätte man mit einer Partialrevision tun können. Eine Schönschreibübung war zwar notwendig, eine Modernisierung und Anpassung der Sprache gut. Dies aber als Verfassungsreform zu bezeichnen, scheint mir, mit Verlaub, äusserst vermessen.

Noch einmal: Wir haben die Chance, die sich uns geboten hat, nicht genutzt. Das tut uns leid. Wir werden aber trotzdem – etwas knurrend, etwas enttäuscht und mit ziemlich wenig Enthusiasmus – dem Teil A zustimmen.

**Durrer Adalbert (C, OW):** Als 1987 das Parlament den Bundesrat beauftragt hat, einen Entwurf für eine neue Bundesverfassung zu unterbreiten und als dies 1993 aufgrund der Motion 93.3218 von Ständerätin Josi Meier noch bekräftigt wurde, haben wohl wenige in unserem Land ernsthaft daran geglaubt, dass wir Ende des Jubiläumsjahres 1998 auch wirklich über eine neue Verfassung abstimmen würden. Aber es wurden von Tag zu Tag mehr, die daran glaubten. Es ist immerhin die erste Gesamtrevision seit 1874, und – Sie wissen es – verschiedene Anläufe sind bisher mehr oder weniger kläglich gescheitert. Die CVP-Fraktion steht heute geschlossen hinter der neuen Bundesverfassung. Ihr war es von Anfang an ein Anliegen, und sie stand auch zum System, zuerst die Nachführung zu bewältigen, um darauf aufzubauen.

Neben den formalen Verbesserungen im Sinne einer verständlichen, vollständigen Verfassung, welche auch die verfassungsrechtlichen Entwicklungen und damit neben konsensfähigen Neuerungen die Verfassungswirklichkeit spiegelt, unterstreicht und verdeutlicht die neue Bundesverfassung vor allem die prägenden Merkmale unseres Landes: Sie macht die direkte Demokratie, den Föderalismus, den

Schutz der Grundrechte, die Rechtsstaatlichkeit und die Sozialstaatlichkeit wieder neu bewusst. Sie ist das Ergebnis dessen – wenn man es ganz nüchtern und sachlich betrachtet –, was uns, was unser Land und was unser Volk bei allem Trennenden zusammenhält. Wir haben deshalb auch nie Euphorie erwartet, aber wir haben eine breite Diskussion all jener Kräfte im Land erwartet, denen auch die Zukunft ein Anliegen ist, und das ist gelungen. In der Verfassungskommission spürten wir, bei allen Vorbehalten und sachlichen Differenzen, das ehrliche Ringen und Bestreben um Lösungen sowie die konstruktive Auseinandersetzung mit allen Fragen über alle Fraktionsgrenzen, Parteigrenzen und alle ideologischen Grenzen hinweg. Das hat mich beeindruckt!

Ich würde also, Frau Grendelmeier, nicht von einer verpassten Chance sprechen, sondern sagen: Das ist das, was unter den realen politischen Verhältnissen in unserem Lande heute möglich ist. Mit dieser neuen Bundesverfassung schaffen wir eine gute Ausgangslage für die Bewältigung der Herausforderungen der Zukunft, namentlich für die anstehenden Reformprojekte. Diese Reformprojekte müssen wir mit der gleichen Offenheit und Ernsthaftigkeit angehen: die Volksrechte, die institutionellen Reformen, die Staatsleitungsreform, den Finanzausgleich. Das ist für unsere Fraktion und für unsere Partei Ansporn und Motivation, uns heute in diesem Saal und dann auch bei der Volksabstimmung nach Kräften für die Annahme der Verfassung zu engagieren.

**Vollmer Peter (S, BE):** Die sozialdemokratische Fraktion ist sehr skeptisch in diesen Reformprozess eingestiegen. Wir haben befürchtet, dass dieses enge Korsett, das uns mit der Nachführungsvorlage vorgesetzt wurde, es verunmöglichen würde, mit dieser Verfassungsrevision die notwendigen Antworten geben zu können; Antworten, die für unsere Bevölkerung angesichts vieler Probleme, mit der sie heute konfrontiert ist, eigentlich erforderlich wären. Wir waren auch skeptisch, weil wir nicht zur Verbreitung eines Verfassungsidealismus beitragen wollten, der dem Bürger dann konkret gar nichts bringt. Und wir waren auch skeptisch, weil wir befürchteten, dass dieser Verfassungsprozess sehr viele Kräfte bindet und uns damit unter Umständen Zeit und Kraft nimmt, die wichtigen Gegenwartsprobleme anzugehen. Trotzdem hat sich die SP mit dieser Verfassung intensiv auseinandergesetzt, und sie hat so viele Beiträge dazu geleistet und so vieles eingebracht, dass wir heute feststellen, dass bis zum heutigen Tag, entgegen unseren ursprünglichen Erwartungen, doch einiges alle Hürden genommen hat.

Wir stellen heute fest, dass wir in verschiedenen wichtigen Punkten gerne weiter gegangen wären. Wir haben nicht verstanden, dass die Räte uns keine Variante zugestanden und nicht auch der Bevölkerung die Gelegenheit gegeben haben, im Bereich der Sozialziele deutlichere Akzente zu setzen und im Bereich der Wirtschaftsverfassung klarzustellen, dass diese Wirtschaft im Dienste aller Menschen stehen sollte.

Wenn wir aber heute für den gesamten Reformprozess Bilanz ziehen, so stellen wir fest, dass es gelungen ist – mit den Fraktionen der SP, der Grünen und den offenen und fortschrittlichen Kräften in der CVP- und der FDP-Fraktion –, Mehrheiten zu finden, um zumindest alle diese Neinsager, die mit dieser Verfassungsrevision das Rad der Zeit noch zurückdrehen wollten, abzublocken. Das ist für uns ein grosser Erfolg, und wir stellen fest, dass wir verschiedene Neuerungen in dieser neuen Bundesverfassung verabschieden konnten, für die sich einzelne von uns seit Jahren intensiv eingesetzt haben.

Bei uns hat diese Verfassung nicht zuletzt deshalb Zustimmung gefunden, weil wir sie, wie sie uns jetzt vorliegt, als offenere, geeignetere Grundlage erkennen, um die noch fälligen Reformen anzugehen – und es braucht noch Reformen in diesem Land, im Bereich des Sozialstaates, im Bereich des Föderalismus, im Bereich der Staatsleitung, aber auch im Bereich der Europafähigkeit.

Das ist auch der überzeugendste Grund, weshalb eine deutliche Mehrheit unserer Fraktion dieser Verfassung zustimmen kann.

**Schmid Samuel (V, BE):** Auch in unserer Fraktion gibt es Enttäuschte, d. h. Kollegen, die in der nachgeführten Bundesverfassung einen gewissen Verlust an echt Liberalem beklagen. Der Zeitgeist kann ja nicht ohne Spuren an einer Diskussion über die Bundesverfassung vorbeigehen. Für keine der hier vertretenen Parteien dürfte es damit eine Idealverfassung sein, für alle wird es eine nüchterne Gesamtbeurteilung geben. Es ist das typische Bild der Kunst des Möglichen. Allerdings ist zu berücksichtigen, und zwar hüben wie drüben, dass eine zeitgerechte Nachführung über Teilrevisionen jederzeit möglich sein wird. Wenn der Sprung von der alten zur allfällig neuen Bundesverfassung nicht allzugross ist, ist es auch das Verdienst unserer Volksrechte, die es erlaubt haben und auch inskünftig erlauben, Zeitprobleme stets wieder zum Thema und gelegentlich auch zum Verfassungsthema zu machen.

In der Gesamtbeurteilung gibt es aber zweifellos sehr viel Positives. Zum einen halte ich fest, dass die Grundpfeiler der bisherigen Bundesverfassung, auf welchen unsere Gesellschaft sehr gute und erfolgreiche, prosperierende Zeiten erleben durfte, erhalten bleiben. Die Sprache ist zudem verständlicher, die Bundesverfassung lesbarer und systematisch übersichtlicher. Formulierungen, die jede Bedeutung verloren haben, wurden eliminiert. Es gibt nun eine politische Legitimation für bisher ungeschriebenes Verfassungsrecht im Grundrechtsteil, und damit entsteht eine solide Grundlage für den Gesetzgeber und die Gerichte. Die Bundesverfassung bekennt sich mehrfach zur Subsidiarität staatlichen Handelns. Die Bundesverfassung anerkennt neben Rechten auch Pflichten für die Menschen dieser Gesellschaft. Der Föderalismus und die Subsidiarität des Bundes in bezug auf Staatsaufgaben sind anerkannt. Schliesslich erkennen wir sogar gewisse Neuerungen im Bereich der parlamentarischen Kompetenzen, indem die Oberaufsichtsfunktion verfassungsmässig gestärkt wird und sich das Parlament auch Instrumente geschaffen hat, die einer dem Leistungsstaat eigenen Kompetenzverschiebung zugunsten der Exekutive gerecht zu werden vermögen.

Der Gesetzesbegriff schliesslich wird definiert, Wichtiges und Grundlegendes kann damit dem Referendum nicht mehr entzogen werden. Ist denn dies nichts? Hier sind, selbst wenn wir von der «mise à jour» reden, wesentliche Vorzüge in der neuen Verfassung zu erkennen: Sie ist eine «mise à jour» im Sinne einer sanften Renovation, zweifellos in einem pragmatischen Vorgang. Vielleicht löst die Verfassungsrevision keine enthusiastische Begeisterung aus, aber angesichts der Tatsache, dass sie ohne revolutionäre Vorgänge zustande kam, ist dies eigentlich auch nicht verwunderlich. Ich müsste sagen: Gott sei Dank war es so, denn begeisternde Verfassungsschöpfungen wachsen meist auf dem Boden blutiger Auseinandersetzungen.

Nach meinem Dafürhalten verdient es die Vorlage insgesamt, positiv gewürdigt zu werden. Die Vorlage ist ein konstruktives Werk des Parlamentes, das die politischen Kräfte in unserer Gesellschaft widerspiegelt, sie ist Grundlage für eigentliche Reformdiskussionen im Justizteil, bei den Volksrechten und vor allem im Zusammenhang mit der Staatsleitung. Die Staatsleitungsreform haben wir noch nicht einmal zu beraten begonnen; sie wird schliesslich die wichtigste Vorlage sein.

Beginnen wir heute, und legen wir den ersten Stein des Fundamentes für die Eidgenossenschaft des 21. Jahrhunderts! Ich bitte Sie, der Verfassung zuzustimmen.

## **A1. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)**

### **A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)**

## **A2. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Art. 127–184)**

### **A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184)**

#### *Namentliche Abstimmung*

#### *Vote nominatif*

(Ref.: 2679)

#### *Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:*

Aeppli, Aguet, Antille, Aregger, Baader, Banga, Bangerter, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Beck, Béguelin, Berberat, Bircher, Blaser, Borel, Bosshard, Brunner Toni, Bühlmann, Cavadini Adriano, Christen, Columberg, David, Debons, Deiss, Dettling, Donati, Dormann, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Ehler, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Fehr Lisbeth, Fischer-Seengen, Freund, Fritschi, Gadiant, Geiser, Genner, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Hafner Ursula, Hegetschweiler, Heim, Herczog, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jeanprêtre, Jutzet, Kofmel, Kühne, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Leuenberger, Loeb, Lötscher, Maitre, Mühlemann, Müller Erich, Nabholz, Oehri, Ostermann, Pelli, Philipona, Pidoux, Randegger, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Ruckstuhl, Ruf, Ruffy, Rythen, Sandoz Marcel, Scheurer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Seiler Hanspeter, Semadeni, Simon, Speck, Stamm Judith, Steiner, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Theiler, Thür, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vermot, Vogel, Vollmer, von Allmen, Waber, Weber Agnes, Weigelt, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zbinden, Ziegler, Zwygart (134)

#### *Dagegen stimmen – Rejetent le projet:*

Baumann Alexander, Borer, Chiffelle, de Dardel, Fehr Hans, Giezendanner, Gusset, Keller Rudolf, Maspoli, Moser, Rennwald, Schlüer, Steffen, Steinemann (14)

#### *Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Binder, Blocher, Bonny, Bortoluzzi, Burgener, Carobbio, Cavalli, Comby, Fankhauser, Fischer-Hägglings, Föhn, Frey Claude, Frey Walter, Goll, Haering Binder, Hämmerle, Hasler Ernst, Hess Otto, Jaquet, Keller Christine, Kunz, Leemann, Maurer, Maury Pasquier, Roth, Schmied Walter, Stamm Luzi, Stucky, Thanei, Vetterli, von Felten (31)

#### *Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Alder, Bezzola, Bühler, Dreher, Eggly, Florio, Friderici, Loretan Otto, Marti Werner, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Pini, Raggenbass, Schenk, Scherrer Jürg, Spielmann, Steinegger, Weyeneth (20)

#### *Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Heberlein

(1)

**Präsidentin:** Herr Leu meldet, dass die Abstimmungsanlage an seinem Platz nicht funktioniert hat.

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

---

108. Jahrgang des Amtlichen Bulletins

*Herausgeber:*

Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung  
Parlamentsdienste  
3003 Bern  
Tel. 031/322 99 82  
Fax 031/322 99 33  
E-mail Bulletin@pd.admin.ch

*Chefredaktor:* Dr. phil. François Comment

*Druck:* Vogt-Schild AG, 4501 Solothurn

*Vertrieb und Abonnemente:*

EDMZ, 3000 Bern  
Tel. 031/322 39 51  
Fax 031/992 00 23

*Preise gedruckte Fassung (inkl. MWSt):*

Einzelnummer Nationalrat	Fr. 24.–
Jahresabonnement Schweiz (Nationalrat und Ständerat)	Fr. 95.–
Jahresabonnement Ausland	Fr. 103.–

*CD-ROM-Fassung:*

Vertrieb und Abonnemente: EDMZ

*Internet/WWW-Adresse:* <http://www.parlament.ch>

ISSN 1421-3974

108<sup>e</sup> année du Bulletin officiel

*Editeur:*

Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale  
Services du Parlement  
3003 Berne  
Tél. 031/322 99 82  
Fax 031/322 99 33  
E-mail Bulletin@pd.admin.ch

*Rédacteur en chef:* François Comment, dr ès lettres

*Impression:* Vogt-Schild SA, 4501 Soleure

*Distribution et abonnements:*

OCFIM, 3000 Berne  
Tél. 031/322 39 51  
Fax 031/992 00 23

*Prix version imprimée (TVA incl.):*

Numéro isolé Conseil national	fr. 24.–
Abonnement annuel pour la Suisse (Conseil national et Conseil des Etats)	fr. 95.–
Abonnement annuel pour l'étranger	fr. 103.–

*Version CD-ROM:*

Distribution et abonnements: OCFIM

*Adresse Internet/WWW:* <http://www.parlement.ch>

ISSN 1421-3974

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



Separatdruck

Tiré à part

Ristampa a parte

# **Amtliches Bulletin der Bundesversammlung**

## **Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale**

### **Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale**

**1998**

**Reform der Bundesverfassung**

**Réforme de la Constitution fédérale**

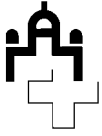
**Riforma della Costituzione federale**



## Überblick

## Sommaire

Artikelverzeichnis	I–VI
Rednerliste	VII–VIII
Verhandlungen des Ständerates	1–229
Impressum	230
Abkürzungen	3. Umschlagseite
Liste des articles	I–VI
Liste des orateurs	VII–VIII
Délibérations du Conseil des Etats	1–229
Impressum	230
Abréviations	3 <sup>e</sup> de couverture



## Abkürzungen

## Abréviations

### Fraktionen

<b>C</b>	Christlichdemokratische Fraktion
<b>L</b>	Liberale Fraktion
<b>R</b>	Freisinnig-demokratische Fraktion
<b>S</b>	Sozialdemokratische Fraktion
<b>V</b>	Fraktion der Schweizerischen Volkspartei

### Ständige Kommissionen

<b>APK</b>	Aussenpolitische Kommission
<b>FK</b>	Finanzkommission
<b>GPK</b>	Geschäftsprüfungskommission
<b>KöB</b>	Kommission für öffentliche Bauten
<b>KVF</b>	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen
<b>RK</b>	Kommission für Rechtsfragen
<b>SGK</b>	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
<b>SiK</b>	Sicherheitspolitische Kommission
<b>SPK</b>	Staatspolitische Kommission
<b>UREK</b>	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
<b>WAK</b>	Kommission für Wirtschaft und Abgaben
<b>WBK</b>	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
<b>-NR</b>	des Nationalrates
<b>-SR</b>	des Ständerates
<b>*</b>	Berichterstatterin/Berichterstatter

### Publikationen

<b>AB</b>	Amtliches Bulletin
<b>AS</b>	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
<b>BBI</b>	Bundesblatt
<b>SR</b>	Systematische Sammlung des Bundesrechts

### Groupes

<b>C</b>	Groupe démocrate-chrétien
<b>L</b>	Groupe libéral
<b>R</b>	Groupe radical-démocratique
<b>S</b>	Groupe socialiste
<b>V</b>	Groupe de l'Union démocratique du centre

### Commissions permanentes

<b>CAJ</b>	Commission des affaires juridiques
<b>CCP</b>	Commission des constructions publiques
<b>CdF</b>	Commission des finances
<b>CdG</b>	Commission de gestion
<b>CEATE</b>	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie
<b>CER</b>	Commission de l'économie et des redevances
<b>CIP</b>	Commission des institutions politiques
<b>CPE</b>	Commission de politique extérieure
<b>CPS</b>	Commission de la politique de sécurité
<b>CSEC</b>	Commission de la science, de l'éducation et de la culture
<b>CSSS</b>	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique
<b>CTT</b>	Commission des transports et des télécommunications
<b>-CN</b>	du Conseil national
<b>-CE</b>	du Conseil des Etats
<b>*</b>	Rapporteur

### Publications

<b>BO</b>	Bulletin officiel
<b>FF</b>	Feuille fédérale
<b>RO</b>	Recueil officiel du droit fédéral
<b>RS</b>	Recueil systématique du droit fédéral



**Artikelverzeichnis****Präambel/Préambule**

23, 148, 203, 225

**Art. 1** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 1)  
24, 149**Art. 2** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 2)  
24, 149, 203, 225**Art. 3** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 3)  
25, 152**Art. 4** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 3a, 5)  
25, 29**Art. 5** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 4)  
28, 155, 204**Art. 6** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 3b)  
25, 152**Art. 7** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 6)  
32**Art. 8** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 7)  
33, 155, 205, 225**Art. 9** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 8)  
40**Art. 10** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 9)  
40, 156, 206**Art. 11** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 11a)  
156, 206**Art. 12** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 10)  
40**Art. 13** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 11)  
41**Art. 14** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 12)  
41, 157, 209, 225**Art. 15** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 13)  
41**Art. 16** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 14)  
42**Art. 17** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 14a)  
43, 157**Art. 18** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 15)  
43**Art. 19** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57a)  
72, 170**Art. 20** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 17)  
43**Art. 21** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 16)  
43, 157**Art. 22** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 18)  
43, 158, 209**Art. 23** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 19)  
43**Liste des articles****Art. 24** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 20)  
43**Art. 25** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 21)  
44**Art. 26** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 22)  
44, 158**Art. 27** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 23)  
45**Art. 28** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 24)  
45, 158, 209**Art. 29** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 25)  
50**Art. 30** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 26)  
50**Art. 31** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 27)  
50, 164**Art. 32** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 28)  
50**Art. 33** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 29)  
51**Art. 34** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 30)  
52**Art. 35** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 31)  
52**Art. 36** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 32)  
53**Art. 37** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 32a, 45)  
55, 66, 164, 168, 210, 225**Art. 38** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 32b, 46)  
55, 66, 165, 168**Art. 39** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 32c, 47)  
55, 66, 165, 168, 210**Art. 40** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 32d, 48)  
55, 66, 165, 168, 210**Art. 41** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 33)  
59, 165, 210, 222**Art. 42** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 34a)  
62, 166, 211, 225**Art. 43** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 35)  
62**Art. 44** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 34, 35a)  
61, 62, 166**Art. 45** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 36)  
62**Art. 46** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 37)  
62, 167, 211**Art. 47** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 38)  
62

**Art. 48** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 39)  
62

**Art. 49** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 40)  
62

**Art. 50** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 41)  
62, 69, 167, 211

**Art. 51** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 42)  
66

**Art. 52** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 43)  
66, 168

**Art. 53** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 44)  
66, 168

**Art. 54** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 49)  
66, 169

**Art. 55** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 50)  
67, 169

**Art. 56** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 51)  
68, 169

**Art. 57** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 53)  
70

**Art. 58** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 54)  
70, 169

**Art. 59** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 55)  
72

**Art. 60** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 56)  
72

**Art. 61** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57)  
72

**Art. 62** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57a, 78)  
72, 82, 170, 179

**Art. 63** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57a, 78)  
72, 82, 170, 179

**Art. 64** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57b, 79)  
72, 82, 171, 179

**Art. 65** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57c)  
72, 171

**Art. 66** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57d, 80)  
73, 82, 171, 179

**Art. 67** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57e, 81)  
73, 82, 171, 179

**Art. 68** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57f, 82)  
73, 82, 171, 179

**Art. 69** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57g, 83)  
74, 82, 171, 179

**Art. 70** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57h, 83, 136)  
75, 82, 124, 173, 179, 215, 225

**Art. 71** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57i, 77)  
75, 82, 174, 179

**Art. 72** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 84)  
84, 179

**Art. 73** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57k)  
76, 175, 215

**Art. 74** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57l, 59)  
77, 78, 175

**Art. 75** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 58)  
77

**Art. 76** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 60)  
78, 83, 176

**Art. 77** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 61)  
80

**Art. 78** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 62)  
80

**Art. 79** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 63)  
80, 176

**Art. 80** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 64)  
80

**Art. 81** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 65)  
80

**Art. 82** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 66)  
80

**Art. 83** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 67)  
80

**Art. 84** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 68)  
81

**Art. 85** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 69)  
81

**Art. 86** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 70)  
81

**Art. 87** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 71)  
81, 177, 215

**Art. 88** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 72)  
81, 177, 216

**Art. 89** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 73)  
82

**Art. 90** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 74)  
82

**Art. 91** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 74a)  
82

**Art. 92** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 75)  
82, 216

**Art. 93** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 76)  
82, 178, 183

**Art. 94** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 85)  
86, 181, 216, 224, 225

**Art. 95** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 86)  
89

**Art. 96** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 87)  
89

**Art. 97** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 88)  
90

- Art. 98** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 88a, 90)  
90, 91, 181
- Art. 99** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 89)  
90
- Art. 100** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 91)  
91
- Art. 101** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 93)  
92, 182
- Art. 102** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 94)  
92
- Art. 103** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 92, 94a)  
91, 92, 182
- Art. 104** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 95)  
92, 182, 216
- Art. 105** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 96)  
92
- Art. 106** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 97)  
92, 183
- Art. 107** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 98)  
92
- Art. 108** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 99)  
93, 184
- Art. 109** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 100)  
93, 184, 216, 225
- Art. 110** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 101)  
93, 184, 216, 225
- Art. 111** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 102)  
94
- Art. 112** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 103)  
94
- Art. 113** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 104)  
94, 186
- Art. 114** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 105)  
94
- Art. 115** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 106)  
94, 186
- Art. 116** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 107)  
95
- Art. 117** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 108)  
95
- Art. 118** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 109)  
95, 186
- Art. 119** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 111)  
95
- Art. 120** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 110, 111a)  
95, 186
- Art. 121** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 112)  
95
- Art. 122** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 113)  
95
- Art. 123** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 114)  
96
- Art. 124** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 115)  
96
- Art. 125** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 116)  
96
- Art. 126** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 117)  
97, 187
- Art. 127** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 118)  
97, 187, 219
- Art. 128** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 119)  
97
- Art. 129** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 120)  
97
- Art. 130** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 121)  
97
- Art. 131** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 121a, 123)  
97, 98
- Art. 132** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 122)  
98
- Art. 133** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 124)  
98
- Art. 134** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 125)  
98
- Art. 135** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 126)  
98
- Art. 136** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 127)  
119, 189
- Art. 137** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 127a)  
119
- Art. 138** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 128)  
120
- Art. 139** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 129)  
120
- Art. 140** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 130)  
121, 131
- Art. 141** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 131)  
121, 131
- Art. 142** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 132)  
121
- Art. 143** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 133)  
121
- Art. 144** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 134)  
123
- Art. 145** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 135)  
123
- Art. 146** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 137)  
124
- Art. 147** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 138)  
124

**Art. 148** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 139)  
124

**Art. 149** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 140)  
124

**Art. 150** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 141)  
124

**Art. 151** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 142)  
124

**Art. 152** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 143)  
124

**Art. 153** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 144)  
124, 189

**Art. 154** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 145)  
127

**Art. 155** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 146)  
127, 191

**Art. 156** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 147)  
127

**Art. 157** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 148)  
127

**Art. 158** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 149)  
127

**Art. 159** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 150)  
127, 131

**Art. 160** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 151)  
127

**Art. 161** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 152)  
127

**Art. 162** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 153)  
128

**Art. 163** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 153a)  
129, 191

**Art. 164** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 154)  
131, 191, 220, 225

**Art. 165** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 155)  
132

**Art. 166** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 156)  
132

**Art. 167** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 157)  
134

**Art. 168** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 158)  
134

**Art. 169** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 159)  
124, 191, 220, 225

**Art. 170** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 159a)  
134

**Art. 171** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 161)  
134, 194

**Art. 172** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 160)  
134

**Art. 173** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 161)  
134, 194

**Art. 174** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 162)  
136

**Art. 175** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 163)  
136

**Art. 176** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 164)  
143

**Art. 177** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 165)  
143

**Art. 178** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 166)  
144, 194

**Art. 179** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 167)  
144

**Art. 180** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 168)  
144

**Art. 181** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 169)  
144

**Art. 182** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 170)  
144

**Art. 183** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 171)  
144

**Art. 184** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 172)  
132, 144, 194

**Art. 185** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 173)  
144, 194

**Art. 186** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 174)  
145, 195

**Art. 187** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 175)  
145

**Art. 188** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 176)  
145

**Art. 189** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 177)  
146

**Art. 190** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 178)  
146

**Art. 191** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 180)  
146

**Art. 192** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 181)  
121

**Art. 193** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 182)  
121

**Art. 194** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 183)  
121

**Art. 195** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 184)  
121

**Art. 196** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 185)  
101, 187

**Rednerliste****Aeby Pierre (S, FR)**

\*14, 25, 27, 31, 39, 40, 44, 55, 56, 59, 61, 62, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 116, 141, 143, 150, 151, 152, 153, 154, 162, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 174, 175, 176, 177, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 198, 205, 208, 212, 213, 215, 216, 217, 218, 219

**Beerli Christine (R, BE)**

31, 33, 37, 130

**Bieri Peter (C, ZG)**

85, 125, 126, 190, 221

**Bisig Hans (R, SZ)**

28

**Bloetzer Peter (C, VS)**

12, 65, 100, 109, 192

**Brändli Christoffel (V, GR)**

34, 38, 39, 156

**Brunner Christiane (S, GE)**

29, 31, 37, 47, 60, 145, 159, 163, 206

**Büttiker Rolf (R, SO)**

11, 44, 51, 73, 128, 137, 138, 143, 185, 210, 218

**Cavadini Jean (L, NE)**

7, 30, 31, 49, 75, 109, 154, 207, 208, 229

**Cotti Flavio, président de la Confédération**

1

**Cottier Anton (C, FR)**

\*45, 47, 180

**Danioth Hans (C, UR)**

15, 47, 56, 57, 65, 140, 143, 171, 208, 217

**Forster Erika (R, SG)**

8, 46, 132, 135, 161, 192, 217

**Frick Bruno (C, SZ)**

\*10, 23, 24, 27, 47, 108, 112, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 143, 144, 145, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 189, 191, 192, 194, 195, 198, 200, 203, 220, 221, 222, 223, 225

**Liste des orateurs****Gemperli Paul (C, SG)**

87, 112

**Gentil Pierre-Alain (S, JU)**

12, 42, 46, 51, 149, 204, 206, 223

**Inderkum Hansheiri (C, UR)**

\*28, 32, 33, 39, 40, 41, 42, 43, 84, 133, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 160, 180, 198, 204, 205, 206, 209

**Iten Andreas (R, ZG)**

16, 109

**Koller Arnold, Bundesrat**

18, 23, 24, 25, 28, 29, 84, 86, 89, 91, 93, 94, 95, 98, 101, 104, 106, 114, 117, 118, 120, 123, 124, 126, 127, 131, 132, 133, 136, 141, 144, 145, 146, 149, 150, 151, 154, 155, 156, 157, 158, 161, 164, 166, 168, 170, 172, 174, 176, 178, 181, 182, 183, 185, 186, 190, 193, 195, 196, 197, 201, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 213, 214, 218, 220, 221, 222, 223, 226

**Leuenberger Moritz, Bundesrat**

31, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 50, 52, 54, 55, 57, 60, 62, 68, 69, 71, 73, 75, 76, 77, 81

**Leumann Helen (R, LU)**

34, 93, 184, 207, 208, 217

**Loretan Willy (R, AG)**

64, 100, 167, 212

**Maissen Theo (C, GR)**

35, 77, 79, 87, 89, 99

**Marty Dick (R, TI)**

\*43, 44, 45, 50, 51, 52, 53, 154, 158, 160, 164, 196

**Merz Hans-Rudolf (R, AR)**

148

**Onken Thomas (S, TG)**

26, 35, 177

**Paupe Pierre (C, JU)**

87, 174

**Plattner Gian-Reto (S, BS)**

24, 69, 142, 179, 183, 185, 187

**Reimann Maximilian** (V, AG)  
9, 47, 71, 142, 160, 208

**Respini Renzo** (C, TI)  
13

**Rhinow René** (R, BL), Präsident  
\*3, 17, 22, 23, 26, 28, 29, 32, 36, 49, 52, 54, 57, 60, 61, 64,  
66, 68, 70, 71, 73, 77, 79, 80, 81, 88, 95, 100, 102, 113,  
119, 121, 126, 130, 133, 143, 147, 148, 154, 159, 162,  
173, 176, 178, 179, 182, 187, 193, 199, 201, 203, 207,  
208, 209, 210, 211, 214, 228

**Rhyner Kaspar** (R, GL)  
78, 79, 83, 84

**Rochat Eric** (L, VD)  
23, 36, 59, 63, 64, 75, 76

**Schallberger Peter-Josef** (C, NW)  
217

**Schiesser Fritz** (R, GL)  
111, 112, 142, 200

**Schmid Carlo** (C, AI)  
14, 27, 31, 36, 39, 44, 51, 53, 54, 68, 110, 119, 150, 175, 176,  
199, 212

**Seiler Bernhard** (V, SH)  
25, 28, 56

**Simmen Rosemarie** (C, SO)  
35, 69, 74, 76, 179

**Spoerry Vreni** (R, ZH)  
13, 34, 38, 70, 71, 90, 98, 100, 138

**Uhlmann Hans** (V, TG)  
63, 65, 66, 69, 168

**Weber Monika** (U, ZH)  
15, 70

**Wicki Franz** (C, LU)  
\*8, 27, 35, 56, 85, 96, 99, 100, 103, 105, 106, 107, 114, 116,  
117, 118, 170, 184, 185, 186, 196, 197, 200, 202, 208

**Zimmerli Ulrich** (V, BE), Präsident  
194

# Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

## Vereinigte Bundesversammlung Assemblée fédérale (Chambres réunies)

# 1998

14. Sitzung der 45. Amtsdauer  
14<sup>e</sup> séance de la 45<sup>e</sup> législature

### Vierzehnte Sitzung – Quatorzième séance

Montag, 19. Januar 1998  
Lundi 19 janvier 1998

14.30 h

Vorsitz – Présidence: Leuenberger Ernst (S, SO)

**Präsident:** Ich erkläre die Sitzung der Vereinigten Bundesversammlung für eröffnet. Wie Sie der Einladung entnehmen können, hat diese kurze Sitzung der Vereinigten Bundesversammlung den Zweck, das Jubiläumsjahr 1998 einzuleiten. Sie hat auch den Zweck, uns auf die kommenden Debatten über die Reform der Bundesverfassung vorzubereiten. Innerhalb dieser Sondersession findet sodann vor dem Hintergrund aktueller Ereignisse auch eine ausserordentliche Sondersession mit den Schwerpunkten Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Steuerfragen statt.

Das Jubiläums- und Gedenkjahr ist Anfang Januar in der Hauptstadt des Kantons Jura, unseres jüngsten Gliedstaates, in Delémont, mit einer Ausstellung in Anwesenheit von Vertreterinnen und Vertretern beider Kammern und des Bundesrates eröffnet worden. Sodann ist am vergangenen Samstag in Aarau das Gedenkjahr «200 Jahre moderne Schweiz» in Anwesenheit vieler Parlamentsmitglieder und aller Mitglieder des Bundesrates eröffnet worden.

Auf Wunsch der Verfassungskommissionen haben die zuständigen Büros der beiden Räte beschlossen, dieses Gedenkjahr hier in der Vereinigten Bundesversammlung durch eine Erklärung des Bundesrates einzuleiten, vorgetragen durch Herrn Bundespräsident Cotti.

### Jubiläum 1998 und Reform der Bundesverfassung. Erklärung des Bundespräsidenten

Jubilé 1998  
et réforme de la Constitution fédérale.  
Déclaration du président de la Confédération

**Cotti Flavio**, président de la Confédération: Les cérémonies dignes, unitaires et émouvantes de Delémont et d'Aarau ont inauguré, il y a quelques jours, cette année qui commémore des faits que je définirais simplement comme fondamentaux pour notre patrie. Et voilà aujourd'hui l'Assemblée fédérale réunie pour symboliser la valeur des événements historiques que nous célébrons, et pour marquer le début d'une semaine parlementaire que je définirais comme très importante. Pour cette session spéciale, je vous souhaite beaucoup de succès et beaucoup de substance.

Cette année, notre première constitution fête son 150<sup>e</sup> anniversaire. A juste titre, nous sommes fiers de la loi fondamentale que la Constituante a élaborée en peu de temps et qui est finalement entrée en vigueur en novembre 1848, soit moins d'un an après le début des travaux préliminaires. Comment expliquer le succès extraordinaire de cette constitution qui non seulement, comme nous l'avons dit à Aarau, a peu à peu réconcilié un peuple profondément divisé, mais qui a en même temps créé des principes fondamentaux restant aujourd'hui encore une composante essentielle de notre identité nationale?

Je crois que la Constitution de 1848 témoignait de deux choses: d'une part, d'un esprit novateur et visionnaire; d'autre part, d'une volonté de laisser une large place à l'évolution ultérieure, historique, de notre communauté nationale. Nous songeons bien sûr en premier lieu à la création de l'Etat fédéral suisse qui, malgré son caractère indubitablement révolutionnaire, a réussi le tour de force de ménager aux cantons un statut conforme à leur tradition et à leur prestige.

Renforcés sur le plan extérieur par la suppression des douanes internes et par le transfert de certains droits de souveraineté à une instance plus élevée, nous avons alors établi à l'intérieur, grâce au fédéralisme, une structure permettant, dans un pays parlant quatre langues, non seulement une coexistence harmonieuse, mais encore l'émergence d'une culture politique certainement spécifique et tout à fait originale. Marqués par l'expérience douloureuse du profond déshonneur qu'ils venaient de vivre, nos ancêtres croyaient en une nation qui ne se bornerait pas à respecter les différences entre les régions de notre pays, mais ils cherchaient aussi à

en faire une composante fondamentale de notre identité nationale.

Certes, il reste encore bien du chemin à parcourir pour atteindre l'idéal, c'est-à-dire une véritable nation pluriculturelle et multilingue. Mais en tant que représentant d'une petite minorité, je puis affirmer que ce que nous avons réalisé en Suisse à cet égard est très important. Je répète: notre structure fédéraliste et une solidarité nationale au-delà des barrières culturelles et linguistiques – songez notamment à l'exemple de la SSR et à sa péréquation financière généreuse, sans laquelle on pourrait à peine imaginer une radio et une télévision de qualité dans nos régions minoritaires –, voilà deux exemples parmi beaucoup d'acquis qui prouvent que la diversité constitue une force, et non une faiblesse, pour notre pays.

Nella Costituzione del 1848 ritroviamo pure le basi stesse della forma attuale della nostra democrazia diretta. L'idea – rivoluzionaria – del referendum obbligatorio in materia costituzionale si è rivelata la pietra miliare di una sempre più raffinata ed elaborata forma di democrazia che consente al popolo svizzero – per le donne purtroppo soltanto dal 1971 – di partecipare attivamente alle decisioni dello stato.

La vitalità della democrazia svizzera va però ricondotta non solo al fatto che il popolo ha da noi l'ultima parola, ma anche al fatto che questo stesso popolo ha sempre la possibilità di sollevare di propria iniziativa e di far porre in votazione questioni che altrimenti non troverebbero posto nell'agenda politica del paese.

Nel processo di avvicinamento all'Unione europea, al di là dei negoziati bilaterali, sarà quindi di fondamentale importanza determinare come si potranno salvaguardare anche in futuro l'essenza e la sostanza della democrazia diretta. L'idea centrale della democrazia diretta che affonda le radici nella nostra storia ben prima del 1848, costituisce infatti indubbiamente un punto chiave del nostro modo di intendere il rapporto fra individuo e stato.

E occorre infine ricordare che i padri della nostra costituzione non introdussero in Svizzera soltanto il principio della separazione dei poteri, così come oggi lo conosciamo, ma sancirono anche il bicameralismo: l'assoluta parità tra la Camera del popolo e la Camera dei cantoni che rappresenta un ulteriore pilastro della nostra cultura politica.

Oltre ai contenuti della nostra costituzione, quest'anno celebriamo pertanto anche l'avvedutezza, l'anticipazione ed il coraggio di coloro che la concepirono. Animati da una lungimiranza lungimirante, essi cercarono e trovarono soluzioni non convenzionali, dando corpo a valori che ancora oggi sono essenziali per noi. Proprio come allora, anche oggi siamo chiamati a ricercare approcci equilibrati ma anche coraggiosi per forgiare il nostro futuro.

Dobbiamo chiederci che cosa vogliamo e che cosa possiamo mantenere di ciò che è stato raggiunto. Dobbiamo chiederci, per non citare che un paio di esempi, cosa possiamo fare per mantenere e consolidare la coesione fra le diverse parti del paese e fra i diversi ceti sociali della nostra società. Dobbiamo chiederci quali rapporti desideriamo intrattenere con un mondo che è sempre più villaggio globale, e non da ultimo quale importanza intendiamo attribuire in questo contesto globalizzato a concetti quali economia, finanze – certamente –, ma soprattutto anche politica sociale, protezione della natura e dell'ambiente.

In diesem Sinne bildet das Jubiläumsjahr 1998 einen ausgezeichneten Rahmen für die nun anstehende Reform der Bundesverfassung. Nachdem seit 1874 keinem Anlauf zur Totalrevision unserer Bundesverfassung Erfolg beschieden war, scheint der Weg einer schrittweisen Reform, beginnend mit einer umsichtigen und die einzelnen Inhalte genau bewertenden Nachführung, besonders sinnvoll und geeignet. Ich möchte deshalb die Gelegenheit wahrnehmen, um Bundesrat Arnold Koller und den Verfassungskommissionen des Parlamentes den Dank für ihre umfangreichen und kompetenten Vorarbeiten auszusprechen. Es handelt sich beim vorliegenden Reformprojekt um das erste dieser Art seit mehr als hundert Jahren, das im Parlament diskutiert wird. Deshalb ist es in meinen Augen für das ganze Land von eminenter Bedeutung, dass dieses breit angelegte und bedeutende

Unterfangen im nun angelaufenen und symbolträchtigen Jubiläumsjahr den ersten parlamentarischen und gesellschaftlichen Durchbruch erfährt.

Gleichzeitig wissen wir, dass Verfassung und Gesetz alleine bei weitem nicht ausreichen, um die Zukunft zu gestalten.

In einer Welt, in der zu Recht beklagt wird, dass immer mehr an die Zinsen und Zinseszinsen und immer weniger an die Kinder und Kindeskinde gedacht wird, gehören zur verantwortungsbewussten Mitgestaltung die Bereitschaft und die Verpflichtung, sich am Geschehen dieses Landes zu beteiligen, mitzuwirken und einzugreifen, wo es notwendig erscheint. Wenn die rechtliche Norm nicht täglich von menschlichem Einsatz, von menschlicher Verantwortung und menschlicher Zielgerichtetheit begleitet und ergänzt wird, dann verkommt sie letztlich zu einem wertlosen Papiertiger und zur Bedeutungslosigkeit, welche den Glauben an die Politik und allgemein an die Gesellschaft wesentlich gefährden kann.

Gottfried Keller verfasste in der Mitte des letzten Jahrhunderts einen Aufsatz über die Verfassungskämpfe der Schweiz und schloss den – im übrigen recht kritischen – Artikel «Über das ewige Politisieren über Ideen, von denen niemand gegessen hat» mit folgender Bemerkung ab: «Nicht in der Geläufigkeit, mit der man ein Gesetz entwirft und annimmt, sondern in der Ehrlichkeit, Ernsthaftigkeit und Entschlossenheit, mit welcher man es zu handhaben besonnen ist, zeigt sich die wahre politische Bildung. Dass diese den Schweizern grösstenteils eigen ist, haben sie bewiesen.» Das sagte Gottfried Keller über die Schweizerinnen und Schweizer von damals.

Diesen Tatbeweis zu erbringen ist nicht eine einmalige Aufgabe. Sämtliche Generationen sind dazu verpflichtet. Heute stellt sich diese Herausforderung uns allen, Bundesrätin und Bundesräten, Nationalrätinnen und Nationalräten, Ständerätinnen und Ständeräten, aber auch den Vertreterinnen und Vertretern der Kantone und der Gemeindebehörden sowie natürlich auch dem Schweizervolk, dem die letzten Entscheidungen und schliesslich auch die letzte Verantwortung für dieses Land zukommen.

Das angebrochene Jahr gibt uns wahrhaftig Gelegenheit, in diesem Sinne ehrlich und entschlossen zu wirken, damit nun die überdachten und immer wieder zu überdenkenden Inhalte der Verfassung unseren Grundwerten, Absichten und Strategien entsprechen und den Absichten auch Taten folgen. Dies ist ganz einfach unsere gemeinsame Verpflichtung, der wir nachgehen wollen. *(Beifall)*

**Präsident:** Ich danke dem Herrn Bundespräsidenten für die Erklärung des Bundesrates zum Jubiläums- und Gedenkjahr 1998 und zur Reform der Bundesverfassung. Soweit Diskussion als nötig erachtet wird, wird sie in beiden Räten getrennt zu dem dafür bestimmten Zeitpunkt stattfinden.

Ich stelle fest, dass die Vereinigte Bundesversammlung von der Erklärung des Bundesrates Kenntnis genommen hat.

*Schluss der Sitzung um 14.50 Uhr*

*La séance est levée à 14 h 50*



# Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

## Ständerat – Conseil des Etats

# 1998

Januarsession – 11. Tagung der 45. Amtsdauer  
Session de janvier – 11<sup>e</sup> session de la 45<sup>e</sup> législature

### Erste Sitzung – Première séance

Montag, 19. Januar 1998

Lundi 19 janvier 1998

15.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Botschaft und Beschlussentwürfe des Bundesrates vom 20. November 1996 (BBl 1997 I 1)  
Message et projets d'arrêté du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 (FF 1997 I 1)

Zusatzbericht und Anträge der SPK-NR/SR vom 6. März 1997 (BBl 1997 III 245)  
Rapport complémentaire et propositions des CIP-CN/CE du 6 mars 1997 (FF 1997 III 243)

Stellungnahme des Bundesrates vom 9. Juni 1997 (BBl 1997 III 1484)  
Avis du Conseil fédéral du 9 juin 1997 (FF 1997 III 1312)

Anträge der Verfassungskommission-NR vom 21. November 1997 (BBl 1998 364)  
Propositions de la Commission de la révision constitutionnelle-CN du 21 novembre 1997 (FF 1998 286)

Anträge der Verfassungskommission-SR vom 27. November 1997 (BBl 1998 439)  
Propositions de la Commission de la révision constitutionnelle-CE du 27 novembre 1997 (FF 1998 365)

### Eintretensdebatte – Débat d'entrée en matière

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Der heutige Tag ist ein besonderer Tag. Zum ersten Mal in der 150jährigen Geschichte des Bundesstaates nimmt die Bundesversammlung eine vollumfängliche Revision unserer Verfassung in Angriff. Zum ersten Mal seit 1848 haben der Bundesrat und die vorberatenden Kommissionen beider Räte einen neuen Verfassungstext entworfen, beraten und damit die Voraus-

setzungen dafür geschaffen, dass wir uns als oberste Behörde dieses Landes mit den Grundlagen, dem rechtlichen Fundament, den obersten Werten und Prinzipien der Schweizerischen Eidgenossenschaft auseinandersetzen können.

Wohl wurde unsere Verfassung im Jahre 1874 bereits einmal total revidiert, doch waren es damals nur einzelne, allerdings wichtige Themen, die davon betroffen waren. Die Revision betraf vor allem die Ausweitung der Bundeskompetenzen in den Bereichen des Militärwesens und des Privatrechtes, die Aufnahme neuer Freiheitsrechte wie die Glaubens- und Gewissensfreiheit und die Handels- und Gewerbefreiheit, die Einrichtung eines ständigen Bundesgerichtes und die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums. Der Text blieb im übrigen aber auf weite Strecken praktisch unverändert.

Lang war der Weg, der zu diesem Tag geführt hat; lang, wenn man in Erinnerung ruft – ich tue das als Vertreter des Standes Basel-Landschaft besonders gern –, dass der modernen Schweiz fast auf den Tag genau vor 200 Jahren, am 17. Januar 1798, mit dem ersten Freiheitsbaum in Liestal und anschliessend mit der Entlassung der Basler Landschaft in die Freiheit, am 20. Januar 1798, der Weg geöffnet wurde.

Lang war der Weg auch, wenn man den raschen Rhythmus der Verfassungsumwälzungen von 1798 bis 1848 bedenkt. Lang war er zudem, wenn man die Jahre zählt, die unterschiedlichen Phasen und Stadien auch, die seit der Einreichung der parlamentarischen Vorstösse des Solothurner Ständerates Obrecht und des Basler Nationalrates Dürrenmatt im Jahre 1965 verstrichen sind: die umfangreichen Abklärungen der Arbeitsgruppe Wahlen von 1967 bis 1973; die Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfes durch eine Expertenkommission unter der Leitung von alt Bundesrat Furgler von 1974 bis 1977; das anschliessende, ausgedehnte Vernehmlassungsverfahren, das zu einem mit Varianten überarbeiteten Entwurf der Verwaltung sowie 1985 zum Antrag des Bundesrates an die Räte führte, die Totalrevision einzuleiten. Schliesslich sind auch der positive Beschluss der Bundesversammlung von 1987, die Totalrevision im Sinne einer Nachführung vorzunehmen, und die Überweisung – 1993 durch den Ständerat und 1994 durch den Nationalrat – der Motion unserer früheren Ratskollegin und Ratspräsidentin Josi Meier (93.3218) zu erwähnen, die verlangte, die Arbeiten an der Reform so voranzutreiben, dass die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage im Jubiläumsjahr 1998 verabschieden könne. Nach 33 Jahren liegt es nun an uns – an uns und an Volk und Ständen –, dafür zu sorgen, dass endlich gut werde, was lange währte. Nun gilt es ernst. Der Bundesrat unterbreitet uns drei Vorlagen: einen Bundesbeschluss A über eine nachgeführte Bundesverfassung, die von der Präambel bis zu den Schlussbestimmun-

gen neu gegliedert und mit wenigen Ausnahmen neu formuliert worden ist; einen Bundesbeschluss B über die Reform der Volksrechte sowie einen Bundesbeschluss C über die Reform der Justiz, welche sich beide auf die nachgeführte Verfassung abstützen und für sich allein neue Totalrevisionen im juristisch-formellen Sinne darstellen.

Damit ist auch das der Verfassungsreform zugrunde liegende Konzept umschrieben: Die zuerst zu beschliessende nachgeführte Verfassung soll gleichsam das erneuerte, ausgearbeitete Fundament darstellen, auf dem eigentliche Reformen in sachlich umschriebenen, ausgewählten Verfassungsbereichen verwirklicht werden.

So sind Nachführung und Reformbereiche miteinander verknüpft und doch nicht verknüpft. Die Verknüpfung besteht politisch darin, dass mit der Nachführung einerseits der Boden für echte Reformen bereitet werden soll, quasi die Voraussetzungen für diese zu schaffen sind. Andererseits soll aber auch zum Ausdruck gebracht werden, dass die Nachführung allein nicht genügt, um den wachsenden Reformbedarf dieses Landes im staatlichen, institutionellen Bereich zu decken. Sie ist gleichsam notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung zur Staatsreform.

Nachführung und Reformblöcke sind aber insofern nicht miteinander verbunden, als es sich um rechtlich selbständige Revisionen handelt, zu denen auch differenziert Stellung genommen werden kann. Diese wechselseitige Unabhängigkeit muss deutlich hervorgehoben werden, weil sich die Öffentlichkeit bislang der verschiedenen Elemente des Projekts Verfassungsreform zuweilen zu wenig bewusst geworden ist. Wir behandeln und beschliessen jetzt deshalb in unserem Rat zu Recht ausschliesslich das Eintreten auf die Vorlage A, während die entsprechenden Debatten für die Vorlagen B und C später geführt werden.

Ihre vorberatende Kommission hat sich dem Konzept des Bundesrates angeschlossen. Sie bejahte einstimmig das Eintreten auf die drei Vorlagen, und sie legt dem Rat ihre Anträge zu den Vorlagen A1 und C vor, während die Beratungen zur komplexen Vorlage B, zu den Volksrechten, noch nicht abgeschlossen sind. Die definitiven Anträge zur Vorlage A2, welche die Artikel 127ff. betrifft, sowie zur Vorlage B, bei denen der Nationalrat Erstrat ist, werden Ihnen später unterbreitet.

Immerhin sei ergänzend angemerkt, dass der Bundesrat bereits die Vorlage eines weiteren Reformpaketes unter dem verheissungsvollen Titel «Staatsleitungsreform» angekündigt und uns eine entsprechende Botschaft noch in diesem Jahr versprochen hat. Auch die gegenwärtig laufenden Arbeiten an der Reform der Aufgabenverteilung und des Finanzausgleiches zwischen Bund und Kantonen werden aller Wahrscheinlichkeit nach zu einem weiteren – vierten – Reformbereich führen. Es wird einer späteren Beurteilung überlassen bleiben müssen, ob die vier Reformblöcke insgesamt in der skizzierten Reihenfolge beraten und dem Volk vorzulegen sind oder ob allenfalls diesbezüglich Änderungen vorgenommen, also z. B. Reformblöcke wie die Staatsleitungsreform und/oder die Aufgabenreform vorgezogen werden sollten. Hier bleibt unsere Handlungsfreiheit auch mit der Zustimmung zum bundesrätlichen Konzept gewahrt.

Im Zentrum dieses dargestellten Konzeptes steht der Begriff der Nachführung. Es waren – wie erwähnt – die eidgenössischen Räte, welche 1987 dem Bundesrat den Auftrag erteilt hatten, der Verfassungsentwurf solle – ich zitiere aus dem Bundesbeschluss – «das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen» (Botschaft S. 27).

Der Bundesrat interpretiert diesen parlamentarischen Auftrag in seiner Botschaft (S. 45) wie folgt: «Das geltende Verfassungsrecht nachführen heisst, den genannten Normenkomplex gegenwarts- und wirklichkeitsnah aufbereiten, das Verfassungsrecht als solches identifizieren, festhalten und neu verfasst 'vermitteln'. Konkret können damit im wesentlichen folgende Mängel der gegenwärtigen Verfassung behoben werden: Gegenstandslose Normen können aufgehoben und veraltete Bestimmungen zeitgemässer formuliert, auf Geset-

zezebene herabgestuft oder gestrichen werden; Lücken können geschlossen, Fehlendes kann ergänzt, Bestehendes angereichert werden; Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit können einander angenähert, Bundesstaatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit in einer dem heutigen Verständnis entsprechenden Weise dargestellt werden.»

An anderer Stelle der Botschaft heisst es, das geltende Verfassungsrecht solle entschlackt, vervollständigt und übersichtlich dargestellt werden. Damit könne eine klare Ausgangslage für die Verfassungsreform geschaffen, aber auch Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger hergestellt werden. Letztlich werde auf diese Weise ein Beitrag dazu geleistet, dass sich Bürgerinnen und Bürger wieder stärker mit der Verfassung identifizierten.

Der Bundesrat verschweigt dabei keineswegs, dass die sogenannte Nachführung kein problemloses Unterfangen darstellt. In der Tat: Jede Veränderung des Verfassungstextes, jede sogenannte Herauf- oder Herabstufung von Rechtssätzen, d. h. die Umwandlung von bisherigem Gesetzesrecht in Verfassungsrecht oder umgekehrt, von Verfassungsrecht in Gesetzesrecht, jedes Füllen von Lücken, jede textliche Fassung von bislang ungeschriebenem Recht oder sonstige richterlich geprägtem Recht, jede Streichung sogenannt überholten Rechtes, jede Neugliederung des Verfassungstoffes stellt einen Akt der politischen Wertung dar. Damit sind Verfassungsmodifikationen zwangsläufig verbunden, oder es werden dadurch Spielräume möglicher neuer Deutungen und Konkretisierungen der Verfassung eröffnet. Nachführung ist deshalb immer mehr als blosser Nachführung.

Vielleicht ist sogar der Begriff der Nachführung der grösste Nachteil der Idee der Nachführung, weil er Missverständnisse aufkommen lässt und den Anschein einer buchhalterischen Aufgabe, eines blossen Nachvollzugs fern jeglicher materieller Tragweite vermittelt. Nachführung ist aber mehr als Nachvollzug. Der französische Ausdruck «mise à jour» bringt das Anliegen bedeutend besser zum Ausdruck; ich persönlich würde es denn auch vorziehen, statt von einer Nachführung von einer Aktualisierung der Verfassung zu sprechen.

Die Kommission hat sich wiederholt und vertieft mit den offenen Rändern dieses Nachführungsbegriffs auseinandergesetzt. Sie hat den Schluss gezogen, dass in diesem Konzept auch Reformen von begrenzter Reichweite ihren Platz finden; Reformen, die zwar vom geltenden Recht abweichen, aber auf einen breiten Konsens zählen können, bei denen es darum geht, alte Zöpfe abzuschneiden, oder Reformen, für die sich der Weg einer gesonderten Teilrevision der Verfassung kaum rechtfertigen dürfte. Auf der anderen Seite haben wir uns bei kürzlich beschlossenen Verfassungsartikeln besonders eng an den bisherigen Wortlaut angelehnt oder diesen sogar wörtlich übernommen.

Gesamthaft haben wir den bundesrätlichen Entwurf mit rund 20 punktuellen Änderungen angereichert, auf die ich später kurz eingehen werde. Deshalb sprechen wir im Titel des vorliegenden Bundesbeschlusses über die Bundesverfassung ehrlicherweise auch von einer neuen Verfassung und nicht von einer – Missverständnisse geradezu provozierenden – nachgeführten Verfassung.

Wir werden uns wohl auch im Rat immer wieder die Frage stellen, was an Änderungen in diesem Nachführungskonzept Platz hat und was nicht. Für uns war letztlich begleitend, dass in diese Verfassung grundsätzlich nichts Neues aufzunehmen ist, das nicht von einer breiten Mehrheit in den Räten und – soweit wir es beurteilen können – in der Öffentlichkeit getragen werden kann. Sollte sich erweisen, dass einzelne unserer Vorschläge diesen Rahmen überschreiten, müssten wohl Korrekturen angebracht werden.

Das Projekt Nachführung stellt ein bescheidenes und anspruchsvolles Unterfangen zugleich dar. Bescheiden ist es in seinem Reformgehalt, in seinem Vermögen oder auch Unvermögen, neue Antworten auf strukturelle Mängel und Schwierigkeiten unseres Staatswesens zu finden. Als bescheiden erweist sich die Nachführung zudem überall dort,

wo die geltende Verfassung bereits à jour ist, wo sie dank der vielen Teiländerungen der letzten Jahre und Jahrzehnte den Anforderungen der Zeit entspricht. So ist denn auch festzuhalten, dass unsere Verfassung keineswegs in globo als veraltet dargestellt werden darf: Abgesehen von den nach wie vor gültigen Grundwerten lebt sie vor allem im Kompetenz- und Aufgabenbereich. Dort ist sie à jour, ja in Teilbereichen sogar ausgesprochen fortschrittlich.

Anspruchsvoll ist das Projekt Nachführung demgegenüber z. B. dort, wo es darum geht, bei diffuser, umstrittener Rechtslage klärende Entscheidungen zu fällen und Transparenz herzustellen, trotz Sprachmodernisierung den Inhalt möglichst nicht zu verändern, das ungeschriebene Recht in Verfassungstexte umzugliedern, zu werten, was in dieser Zeit neu oder nicht mehr verfassungswürdig sei, und, vor allem, die Grenzen zwischen konsensfähigen Neuerungen und konzeptsparenden Reformen zu ziehen.

Gerade die Herstellung von Verständlichkeit und Transparenz stellt in einer Zeit der zunehmenden Unübersichtlichkeit für den Rechtsstaat und die Demokratie eine vorrangige Aufgabe dar. Ich darf dies am Beispiel von Artikel 4 der geltenden Bundesverfassung erläutern, der in Absatz 1 lapidar den Grundsatz der Rechtsgleichheit enthält, aus dem Lehre und Rechtsprechung aber wichtige Pfeiler der Rechtsstaatlichkeit abgeleitet haben. Diese Prinzipien nimmt der Verfassungsentwurf auf und legt sie in acht verschiedenen Artikeln und insgesamt 15 Absätzen nieder. So finden die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, des öffentlichen Interesses, der Verhältnismässigkeit und des Handelns nach Treu und Glauben Eingang in Artikel 4 des Verfassungsentwurfes, während die Rechtsgleichheit, das Willkürverbot, der Vertrauensschutz und elementare Verfassungsgarantien im Grundrechtsteil und die Grundsätze der Abgabenerhebung in Artikel 188 zu finden sind.

Anspruchsvoll ist das Projekt auch deshalb, weil wir in 150 Jahren eine – wie ich sie nennen möchte – Verfassungskultur der Teilrevision entwickelt und gepflegt haben, eine Methode der partiellen, schrittweisen und parzellierten politischen Reformen auf Verfassungsebene. Ursächlich für diese Kultur der Teilrevisionen ist einerseits das Erfordernis der Verfassungsänderung zur Begründung neuer Bundesaufgaben nach dem bundesstaatlichen Prinzip von Artikel 3 der geltenden Verfassung. Andererseits hat die Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung mit dazu beigetragen, dass unsere Verfassung, anders als in anderen Staaten, zum Gefäss der politischen Auseinandersetzungen, manchmal sogar zum Gefäss von tagespolitischen Auseinandersetzungen wurde. Auf diese Weise konnte die Verfassung – wie erwähnt – jedenfalls in Teilbereichen im Bewusstsein des Volkes lebendig und modern bleiben bzw. werden.

Aber unser Verfassungsdenken wurde gleichzeitig immer mehr zum materienbezogenen, themenbezogenen Denken. Der Überblick über das Ganze, über die inneren Zusammenhänge der Verfassung, über ihre Kohärenz, aber auch über ihre Ambivalenzen, ja vielleicht sogar über gewisse Widersprüche, ging zunehmend verloren. Nun steht sie zum ersten Mal als Ganzes zur Diskussion. Hierin liegt eine grosse Chance, aber auch eine Gefahr: die Gefahr des Ungewohnten, die Gefahr des noch nie Dagewesenen. Die Verfassung verlangt von uns allen das Überwinden des Einheit-der-Materie-Denkens und vor allem eine Gesamtwertung, eine Bilanz, die nicht die Einzelteile in den Vordergrund rückt, die nicht allfällige Vorbehalte gegenüber bestimmten Artikeln oder Passagen übergewichtet, sondern das Hauptziel in einer – auf der Basis tradierter, neu belebter staatstragender Werte – neu oder wieder verfassten Gemeinschaft erblickt.

Damit bin ich bei der eigentlichen Herausforderung dieser Reform angelangt. Anspruchsvoll ist sie nämlich vor allem, weil wir vor der einmaligen Gelegenheit stehen, uns der Grundwerte unseres Staates bewusst zu werden, ihren aktuellen und künftigen Sinn zu reflektieren, den Essentialien unserer Rechtsgemeinschaft nachzugehen, unsere Identität zu überprüfen und zu festigen. In dieser Optik steht der Prozess dieses Projektes im Vordergrund: Der Dialog in einer Zeit, in der sogenannt Unbestrittenes, Selbstverständliches wieder

zum Thema geworden ist, wo die Auffassungen über die Strukturprinzipien unseres Staates teilweise und – wenn ich es recht sehe – zunehmend auseinandergehen.

Wir sprechen oft und zu Recht voller Sorgen über das gewaltige Haushaltsdefizit, über die fehlenden finanziellen Mittel. Aber haben wir denn in diesem Land nicht ein noch viel grösseres staatspolitisches Defizit? Haben wir nicht vor lauter Wohlstandsmehrung die «idée directrice» unseres Landes, der Schweiz, etwas aus den Augen verloren? Was macht denn die Schweiz aus? Was hält uns zusammen? Was bedeuten uns Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, kulturelle Vielfalt, Föderalismus, kantonale Autonomie, Sozialstaatlichkeit? Wo sind sie zu verstärken, wo sind Grenzen zu ziehen? Wir sind in der Kommission immer wieder auf derartige Fragen gestossen, etwa beim Diskriminierungsartikel, beim Streikrecht, bei den Sozialzielen, bei der Wahrung der Ressourcen der Kantone, beim Gemeinde- und Städteartikel, bei der Wahrung von Kinder- und Jugendanliegen, beim Bistumsartikel und anderen mehr.

Die Verfassung eines Staates ist das Gefäss des Grundkonsenses einer Gesellschaft. In ihr finden sich die Klammern der Gemeinschaft. Diese Klammern sind nicht ein für allemal geregelt, quasi eingebracht, «am Schärme». Sie bedürfen der Erneuerung, der Festigung, der Belebung. Deshalb ist auch das Prozesshafte so wichtig, und der genaue Wortlaut, in den diese Grundwerte gekleidet werden, vielleicht etwas weniger. Die Verfassungsreform stellt so eine grosse Chance dar, eine Einladung, in einer Zeit der Verunsicherung und der rasanten Veränderungen das eigene Fundament auf seine Festigkeit hin zu überprüfen und notfalls neu zu stärken.

Denjenigen in unserem Lande, die sich Veränderungen eher entgegengesetzt wollen, ist zu sagen: Ist es denn nicht um so wichtiger, wenigstens das eigene Haus in Ordnung zu halten oder in Ordnung zu bringen? Denjenigen aber, die weitergehende Veränderungen wünschen, dringend wünschen – ich zähle mich auch zu ihnen –, ist in Erinnerung zu rufen: Nur wer seiner Ausrüstung sicher ist, begibt sich mit Erfolgchancen in schwieriges Gelände; dies gilt für das Gebirge wie für die Politik.

Wer diesen Prozess der Selbstbefragung hastig überspringen und gleich zur eigentlichen Reform greifen möchte, läuft – gerade in unserer Demokratie – Gefahr, am Ende nichts zu erreichen. Insofern sollten alle, denen Reformen in diesem Staat am Herzen liegen, gut überlegen, ob es sich lohnt, gegen diese Aktualisierung anzutreten oder damit zu drohen, etwa aus Enttäuschung über deren beschränkte Reichweite oder weil sie unliebsame Einzelpunkte darin erblicken. Es geht hier zum ersten Mal in unserer Geschichte nicht um einzelnes, sondern es geht um das Ganze.

Zusammenfassend sprechen also folgende Gründe für die Aktualisierung der Verfassung:

1. die Schaffung bürgernaher Verständlichkeit und Transparenz, vor allem bei den Menschenrechten und der angemessenen Staatsverantwortung;
2. die Vornahme punktueller Änderungen in wenig umstrittenen Bereichen, die keine besondere Teilrevision der Verfassung rechtfertigen;
3. die Gewinnung einer Gesamtsicht der staatlichen Strukturen und Grundsätze in ihren Zusammenhängen über die tradierte Optik der Einheit der Materie hinaus;
4. der Diskurs über die uns verbindenden Grundwerte, deren Wiederbelebung im Interesse der Erneuerung der Willensnation Schweiz – einer Nation oder besser vielleicht eines Nationenbündels, welches dieses stets zu erneuernden Willens bedarf. Willen zur Nation heisst auch Willen zur Verfassung, zu einer Verfassung für unsere Zeit.

Zuweilen wird der Vorwurf erhoben, es sei doch heute, in dieser von einem wachsenden Reformstau geprägten Zeit, Nützlicheres, Dringlicheres zu tun. Auch wird behauptet, das Volk interessiere sich nicht für dieses Vorhaben, es habe andere Sorgen.

Beide Einwände treffen nicht oder nur teilweise zu. Gerade in einer Phase unserer Geschichte, in der der Konsens zum knappen Gut geworden ist, erscheint die Auseinandersetzung über unsere gemeinsamen Grundwerte so wichtig.

Könnte es nicht sein, dass unsere vordergründigen Schwierigkeiten, unsere Mühe mit der Problemlösung, mit unausgesprochenen, tiefer liegenden Spaltungen und Unsicherheiten zu tun haben? Der vermeintliche Umweg führt manchmal schneller zum Ziel; und Wichtiges geht dem Dringlichen vor. Dies ist eine Weisheit, die wir in der Politikhektik unserer Zeit manchmal vergessen haben. Es scheint sich zu rächen, dass wir die Staatspolitik so lange stiefmütterlich behandelt haben und dass ihr in der Tat in den letzten Jahrzehnten viele Bürger und Bürgerinnen in Politik und Wirtschaft verständnislos, ja auch ablehnend gegenüberstanden.

Dass die Verfassungsreform beim Volk nicht zuoberst auf der Hitparade steht, trifft zweifellos zu. Aber wenn nicht alles täuscht, nimmt nun das Interesse an staatspolitischen Fragen laufend zu. Denn es ist vielen Schweizerinnen und Schweizern nicht gleichgültig, wie es um unser Land steht, wie seine Identität zu begründen ist. Neue oder überkommene Menschenrechte, die Zukunft des Sozialstaates, des Bundesstaates und der Demokratie berühren die Menschen, und es zeugt von einer eigenartigen Geringschätzung des Volkes, wenn man ihm seine staatsbürgerlichen Interessen, die gerade heute wieder ein grösseres Gewicht erhalten, abspricht. Wir sind – ich möchte das unterstreichen – nicht nur ein Volk von Konsumierenden und Produzierenden, von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, Mietern, Vermietern und Eigentümern, sondern auch und in erster Linie ein Volk von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern im tiefsten Sinne dieses Wortes.

Nun bricht die neue Bundesverfassung nicht mit der schweizerischen Verfassungstradition – ich betone das –, denn sie macht das bisherige Schrifttum, die bisherige Praxis von Behörden und Gerichten, die Interpretationen der geltenden Verfassungsbestimmungen nicht zu Makulatur. Sie stellt keine Zäsur dar, sondern eine sanfte Weiterentwicklung im Sinne der skizzierten Aktualisierung. Sie soll auch nicht zur eigentlichen Kodifikation werden, die künftigen Weiterentwicklungen in der tradierten schweizerischen Methodik der Verfassungskonkretisierung, etwa der Anerkennung ungeschriebener Verfassungsgehalte, den Weg versperrt.

Was hat nun die Kommission vor allem beschäftigt? Wo hat sie kleinere, aber deshalb nicht unwichtige Weichenstellungen vorgenommen? Ich hebe vorerst aus den Änderungen zum bundesrätlichen Entwurf folgende zentrale Anliegen hervor:

1. Das Ringen um Subsidiarität in Staat und Gesellschaft, die Bestimmung der Rolle des Staates im Verhältnis zum Individuum einerseits und des Bundes im Verhältnis zu den Kantonen andererseits; z. B. etwa beim Recht auf Existenzsicherung – das wir als Recht auf Hilfe in Notlagen für diejenigen gewährleisten wollen, die nicht in der Lage sind, für sich selbst zu sorgen –, bei den Sozialzielen, die unter dem Vorbehalt privater Verantwortung stehen, bei der Wahrung kantonaler Autonomie, insbesondere auch des kantonalen Steuersubstrates.
2. Die Verankerung eines modernen sowie gelebten Föderalismus, der die Kooperation zwischen Bund und Kantonen und nicht nur die Teilung der Kompetenzen hervorhebt, der dem Bund die Rücksichtnahme auf die besondere Situation von Gemeinden, Städten und Agglomerationen gebietet und der Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen erleichtert, indem nur noch das fakultative statt das obligatorische Referendum verlangt wird.
3. Das Bekenntnis zur wettbewerbsorientierten und sozialen Marktwirtschaft, wie es der Bundesrat bereits vorgeschlagen hat, allerdings mit einer Akzentsetzung zugunsten des Wettbewerbs bei Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit.
4. Die Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips zu Beginn des Abschnittes über Umwelt und Raumplanung.
5. Eine bewusste Verstärkung der Stellung von Kindern und Jugendlichen, indem die Einbürgerung staatenloser Kinder erleichtert werden soll, indem ein Anspruch auf Grundschulunterricht für alle Kinder statuiert wird und indem der Bund verpflichtet wird, den Förderungs- und Schutzbedürfnissen der Kinder Rechnung zu tragen.

6. Eine Aktualisierung des Verhältnisses von Bundesversammlung und Bundesrat, indem wir die von den beiden Staatspolitischen Kommissionen entworfenen Massnahmen weitgehend übernommen haben, allerdings mit drei wichtigen Ausnahmen. Ich komme auf diesen Bereich der Verfassung anlässlich unserer Beratungen als Zweitrat zurück und werde dann näher auf sie eingehen.

Neben Subsidiarität, modernem Föderalismus, wettbewerbsorientierter und sozialer Marktwirtschaft, Nachhaltigkeitsprinzip, Stärkung von Jugendanliegen und der Aktualisierung des Verhältnisses von Bundesversammlung und Bundesrat haben wir gegenüber dem bundesrätlichen Entwurf weitere Änderungen angebracht. Ich nehme die wichtigsten heraus:

- die Streichung des Streikrechtes und des Redaktionsgeheimnisses als Garantien auf Verfassungsebene;
- die Streichung der verfassungsrechtlichen Pflicht der Behörden, von Petitionen Kenntnis zu nehmen;
- eine verständlichere Fassung des allgemeinen Verhältnisses von Bund und Kantonen;
- eine Verdeutlichung des Territorialitätsprinzips im Sprachenrecht und dessen neue Aufteilung auf verschiedene Artikel;
- die Streichung des Ordensverbotes;
- die Einführung eines Statistikartikels;
- die Verankerung der Raumfahrt als Bundesaufgabe;
- die Streichung des Bistumsartikels;
- die Abschaffung der Bedürfnisklausel im Gastgewerbe, allerdings mit einer zehnjährigen Übergangsfrist;
- die Streichung der Pflicht von Post und Telecom, ihre Gewinne dem Bund abzuliefern, und
- die Streichung der sogenannten Retorsionssteuer.

Auf die Änderungen im Organisationsbereich gehe ich wie erwähnt erst bei der Vorlage A2 näher ein.

Damit möchte ich Ihnen abschliessend noch einige ergänzende Angaben über die Kommissionsarbeiten nachliefern: Wir haben im letzten Jahr acht Plenarsitzungen mit insgesamt 18 Sitzungstagen durchgeführt. Dazu kamen 19 Sitzungen der drei Subkommissionen mit insgesamt 27 Sitzungstagen, d. h. im Mittel neun Sitzungstage pro Mitglied. Das ergibt oder ergäbe, volle Präsenz vorausgesetzt, pro Kommissionsmitglied ein Total von 27 Sitzungstagen.

So oder so kann anhand dieser Statistik der grosse Arbeitsaufwand ersehen werden, der von allen Kommissionsmitgliedern zusätzlich und neben der Normalität des parlamentarischen Alltages erbracht wurde. Ich möchte mich an dieser Stelle bei allen Mitgliedern für diesen grossen Einsatz bedanken, aber auch bei den Parlamentsdiensten für die muster-gültige Unterstützung.

Die Kommission oder ihre Subkommissionen haben ferner verschiedene gesellschaftliche Gruppierungen angehört, wie die Jugendverbände, den Gemeinde- und den Städteverband. Sie haben einen intensiven Dialog mit den Kantonen, d. h. mit der Konferenz der Kantonsregierungen, gepflegt und sich von Vertretern der Arbeitsgruppe für den neuen Finanzausgleich über den aktuellen Stand der Reformarbeiten informieren lassen. Als Experte wirkte neben den Fachleuten des Bundesamtes für Justiz und des Dienstes für die Totalrevision der Bundesverfassung Professor Kälin für die Belange des Verhältnisses von Völkerrecht und Landesrecht mit. Auch ihnen allen sei mein verbindlicher Dank ausgesprochen.

Ferner hat ein reger Austausch mit der nationalrätlichen Kommission stattgefunden. Die Tätigkeit beider Kommissionen wurde gegenseitig befruchtet. Trotzdem sind rund 20 Unterschiede in den Textfassungen beider Kommissionen entstanden, so dass uns das Differenzbereinigerungsverfahren wohl noch einige Arbeit bescheren wird.

Ein beträchtlicher Unterschied zwischen den beiden Textentwürfen besteht auch darin, dass im Nationalrat 128 Minderheitsanträge eingebracht wurden, während es bei uns nur 13 sind. In der Schlussabstimmung stimmten bei uns 17 Ratsmitglieder der Vorlage zu, ohne Gegenstimme und bei einer Enthaltung.

Die Vorstellung der Kommissionsanträge wurde wie folgt aufgeteilt: Ich werde als Präsident den Abschnitten der Verfassung jeweils einige grundsätzliche Bemerkungen voraus-

schicken. Die einzelnen Artikel werden von den Präsidenten der Subkommissionen vorgestellt, also von den Herren Frick und Aeby, wobei Herr Zimmerli, unser Ratspräsident, als dritter Subkommissionspräsident seine Aufgaben an die Herren Inderkum, Marty Dick und Wicki – sie alle sind Mitglieder der entsprechenden Subkommission – delegiert hat.

Herr Cavadini Jean wird sich unmittelbar anschliessend zu den Beschlüssen der Kommission über die sprachliche Gleichstellung der Geschlechter in der französischen Sprache äussern.

Die Reform unserer Bundesverfassung ist eine echte, eine grosse Herausforderung. Die vorliegende Aktualisierung stellt den ersten wichtigen Schritt dar. Die Auseinandersetzung mit den rechtlichen und staatspolitischen Existenzgrundlagen unserer Schweiz, mit unserer Identität, mit unserem Grundkonsens kommt gerade zur rechten Zeit. Nehmen wir diese Herausforderung an!

Ich beantrage Ihnen namens der einhelligen Kommission Eintreten auf die Vorlage.

**Cavadini Jean (L, NE):** Vous venez de l'entendre, cette intervention n'est justifiée, à cet endroit, que par une question de langue et je vous remercie de bien vouloir l'accepter. Je ferai quelques remarques personnelles pour ne plus reprendre la parole dans le débat d'entrée en matière, mais je centrerai mon intervention sur la question de la transposition en français de ce texte.

Nous voici donc à pied d'oeuvre. Plus de trente ans après les premières formulations, nous tentons une remise à jour de notre charte fondamentale, et tout aussitôt une première question se pose: mise à jour de la constitution – c'était l'intention du Conseil fédéral – ou nouvelle Constitution fédérale, comme la Commission de la révision Constitutionnelle de notre Conseil l'a souhaitée? La question n'est pas académique. Nous nous déclarons prêts à entrer en matière pour une mise à jour. Nous craignons qu'une nouvelle constitution ne prenne le chemin du cimetièrre qu'ont tristement connu ses illustres devancières. Au reste, la mise à jour n'a rien de honteux. Bien au contraire, il s'agit de mettre de l'ordre dans un texte amendé plus de 140 fois. On souhaite retrouver l'identité suisse contemporaine, et nous souscrivons à cet objectif. On sait bien qu'une nouvelle constitution serait suscitée par des événements calamiteux ou violents, par une rupture avec un passé dont on ne saurait plus se réclamer, par une crise profonde qu'on ne saurait de bonne foi reconnaître aujourd'hui dans notre pays. On a même connu une nouvelle constitution sous le diktat d'une puissance étrangère; c'était en 1798 et la France l'avait dictée, mais nous n'en sommes pas là.

On pourra se mettre d'accord sur une mise à jour qui évitera les affrontements, que ce soit par la nature des innovations ou par celle des suppressions. Si l'on veut réussir, et nous le souhaitons, c'est le prix à payer. Certains diront que c'est manquer d'ambition: ils ne savent peut-être pas que les grands enthousiasmes suscitent des réticences plus vives encore.

Le travail effectué manque-t-il de relief? Cette mise à jour est-elle trop grise, trop terne? Nous ne le disons pas. Elle est en mesure de réunir une majorité de bonne foi que n'anime aucune arrière-pensée majeure. On a parlé, c'est vrai, tout à l'heure, des grands anciens au souffle puissant, à l'inspiration généreuse et vivifiante. Le rappel ne me paraît pas décemment opportun: nous ne sortons pas du Sonderbund, nous n'entrons pas dans le Kulturkampf. Nous entendons tout de même commémorer un anniversaire, mais le 150e, de la première Constitution suisse et républicaine. Nous laissons le soin aux cantons, qui s'en portent bien, de célébrer le deuxième centenaire de la République helvétique, comme tant d'autres, mais il ne nous concerne que peu.

Aucune réécriture n'est innocente, nous l'admettons volontiers. La nouvelle formulation de la constitution n'échappe pas à cette fatalité. Avons-nous affaire à une simple évolution ou discernons-nous les germes d'une révolution? Souvent la vérité est intermédiaire. Certaines nouveautés sont fortes, et

nous saluons la protection accrue des enfants, dont les cantons avaient inauguré le droit général à l'instruction, même pour les enfants des travailleurs clandestins. Nous sommes, dans ce même chapitre, favorables à un processus de naturalisation plus aisé en leur faveur. Nous acceptons l'inscription d'une notion de développement durable, même si nous savons qu'une telle disposition peut générer des interprétations diverses, voire contradictoires. La nouvelle approche des responsabilités en matière de politique étrangère n'emporte pas notre adhésion sans restriction: nous croyons à la compétence primordiale et décisive du Gouvernement.

Mais d'autres dispositions ne sauraient nous convaincre du bien-fondé de leur apparition. Nous évoquons d'abord la grande question qui réside, assurément, dans l'inscription ou non des buts sociaux de la constitution. Mettre en doute le bien-fondé d'une telle démarche suscite aussitôt des critiques violentes, des attaques vigoureuses. Comment la Suisse pourrait-elle se dispenser d'inscrire des droits sociaux dans sa charte fondamentale? Et voilà, aussitôt toute l'équivoque apparaît. On voulait parler de buts, mais on évoque les droits. La confusion naît immédiatement. Entre des objectifs et des réalisations, on n'imagine que le temps de passer à l'acte. On promet au rang constitutionnel le devoir d'étendre l'Etat social. Nous ne nous trouvons plus dans le cadre d'une mise à jour, mais nous nous engageons dans une révision fondamentale. Il ne sera guère possible d'expliquer que ces grands principes représentent un simple catalogue dont aucun droit subjectif ne saurait être tiré. Cette inscription au niveau constitutionnel général créera plus d'équivoque et d'amertume par les espérances déçues que de motivation et d'engagement dans son éventuelle concrétisation. Nous connaissons les droits sociaux dont nous disposons. Travaillons à leur consolidation plus qu'à l'affaiblissement de ce que nous connaissons dans un ensemble social dont nous n'avons pas les moyens de reconnaître la totale existence. Il faut, ici, que «le songeur soit plus fort que le songé».

La proposition de créer un droit fondamental de grève n'a pas non plus notre assentiment pour des raisons que nous reprendrons et qui sont essentiellement d'ordre juridique et politique, car nous ne sommes plus ici non plus dans une mise à jour, mais bien dans une révision fondamentale et, d'ailleurs, inopportune.

Nous devons, en revanche, aborder le problème de la langue et, singulièrement, celui de la traduction de l'égalité des sexes dans la constitution. Cette question est délicate parce qu'elle froisse des sensibilités, et nous les comprenons, mais cette question n'est pas insoluble. Chacun de nous a reçu des dizaines de lettres, d'ailleurs parfois répétitives, pour exiger – je le cite, parce que c'est tout à fait révélateur – «la féminisation du texte français de la nouvelle constitution».

C'est presque freudien. L'équivoque est complète. De quoi s'agit-il? D'affirmer, de souligner et d'illustrer le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes. Or, nous le savons ou nous devrions le savoir: chaque langue a son génie. L'allemand peut assez facilement – je reprends l'expression – féminiser un titre ou une fonction. Le français ne le peut pas systématiquement, et l'italien connaît des difficultés plus insurmontables encore. Pour nous limiter au français, rappelons que cette langue ne connaît pas le genre neutre. Ce n'est ni un appauvrissement ni un enrichissement; elle ne connaît pas le genre neutre qui existe en allemand, par exemple. Le français se limite à la connaissance de deux genres: le masculin, le féminin. Les règles fondamentales de la langue nous rappellent que le masculin est le genre extensif. Au moment où il s'est agi de déterminer une catégorie ou une fonction, c'est au masculin que le français a confié cette mission, si j'ose dire. C'est le masculin qui a eu la capacité de représenter à lui seul les éléments relevant de l'un et l'autre genre. Il n'y a nul débat sexiste; il n'y a qu'une insurmontable difficulté linguistique.

Première remarque: votre Commission de la révision constitutionnelle a consulté sa Commission de rédaction de langue française. Celle-ci a proposé d'introduire une note en bas de page pour expliciter ce principe du masculin générique qui est jusqu'ici implicite. Nous passons donc de la notion d'im-

plícite à la notion d'explicite. Cet implicite était connu des textes de loi et même de la constitution.

Deuxième remarque: la même commission proposait de remplacer le mot «homme» par les mots «être humain», à l'exception de la référence aux droits de l'homme. Décidément, en faire une «déclaration des êtres humains» par opposition à une «déclaration des chameaux ou des grenouilles», ça paraissait peu heureux! Nous proposons donc là de conserver cette notion dans la disposition. Et, pour compliquer la question, rappelons que le terme de «personne», auquel on songe parfois, recouvre également, dans les articles 26 et 27 du nouveau projet, les personnes morales, ce qui n'est pas fait pour simplifier les choses.

Nous vous proposons de nous en tenir à la note générique, de discuter éventuellement la question de substituer à «homme» le vocable d'«être humain», mais de reconnaître que toute langue a son esprit, son poids, son histoire. On ne la force pas impunément, le ridicule peut encore blesser – il y a longtemps qu'il ne tue plus –, même s'il est vrai que les épidermes se sont singulièrement épaissis. Nous laisserons, s'ils le souhaitent, à nos collègues tessinois la démonstration qu'une féminisation systématique des textes en italien est incohérente, voire impossible, avec des mots masculins en «-a» ou en «-e», qui seraient l'apanage normal d'un singulier ou d'un pluriel féminin.

La guerre des sexes n'aura pas lieu ici, Monsieur le Président, et nous vous remercions d'accepter que l'usage se développe normalement, que le renouvellement s'opère avec le temps, là où il est possible. Nous donnons l'assurance que, chaque fois que nous pouvons, sans excès et sans artifice, créer un néologisme qui donne satisfaction à celles que préoccupe cette question, nous le ferons. Car, comme chacun – allons! – et chacune, nous sommes attachés à la parfaite reconnaissance de l'égalité et à sa traduction dans les droits politiques, économiques, culturels et sociaux. Que cette mise à jour de la constitution nous unisse et que la langue française ne succombe pas, tel est notre vœu!

**Wicki Franz (C, LU):** Die Verfassungsvorlage, die wir in dieser Session – und wohl auch in weiteren Sessionen – miteinander beraten, ist die Umsetzung des Auftrages, den Ständerat und Nationalrat in den Jahren 1993/94 aufgrund der Motion der Luzerner Ständerätin Josi Meier (93.3218) dem Bundesrat erteilt haben.

Ich danke vorerst dem Bundesrat, insbesondere Herrn Bundesrat Koller, und den Damen und Herren des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes für die speditive Erfüllung dieses Auftrages. Dank einem klaren Konzept, einer straffen Projektorganisation und dem bestimmten Willen, die Revision tatsächlich zu verwirklichen, können wir heute mit den Beratungen beginnen.

Dieser Wille, den Auftrag des Parlamentes zügig in die Tat umzusetzen, hat sich auch in der Verfassungskommission des Ständerates gezeigt. Als Mitglied der vorberatenden Kommission kann ich bestätigen: Die Reform der Verfassung war und ist weit mehr als eine blosser Pflichtübung. Wir haben in der Kommission das Reformprojekt nicht nur als eine Umschreibe- oder eine Schönschreibeübung verstanden. Die Verfassungsreform forderte ein Nachdenken über den Staat Schweiz und ein Überprüfen der Frage, welche Stellung die Bürgerinnen und Bürger darin haben oder haben sollen. Die Verfassungsrevision soll mehr als nur die Überarbeitung veralteter Vereinsstatuten sein.

Für mich hat die Beratung der Verfassung nur dann einen Sinn, wenn wir gleichzeitig über die Grundwerte unseres Staates nachdenken, unsere demokratischen Spielregeln hinterfragen, uns mit dem Föderalismus auseinandersetzen und die Stellung der Schweiz in der Staatengemeinschaft auch überprüfen. So verstanden ist die Neuformulierung der gesamten Verfassung nicht nur Kosmetik, sondern auch eine staatspolitische Chance.

Ich bin überzeugt, dass wir mit der nachgeführten Verfassung die wichtigen Grundlagen dafür schaffen können, um die dringenden Reformvorhaben an die Hand zu nehmen. Die heutige Vorlage kann daher nicht den Endpunkt der Re-

vision darstellen. Es stehen unbestritten dringend notwendige Reformen an. Die Versuchung war deshalb in der Kommission gross – dies wird wohl auch in den Räten der Fall sein –, im Rahmen der Nachführung dringende Reformen einfließen zu lassen. Wir mussten uns aber bewusst werden: Wenn wir mit der Bundesverfassungsrevision Erfolg haben und die Ernte tatsächlich in die Scheune einfahren wollen, dürfen wir das Fuder nicht überladen. Es blieb und bleibt uns wohl nichts anderes übrig, als uns an das durchdachte Konzept des Bundesrates zu halten. Im Rahmen der Nachführung können wir nur selektive Veränderungen des geltenden Verfassungsrechtes vornehmen.

Doch wenn wir uns im gesamten bloss auf die Nachführung beschränken, machen wir nur Denkmalerschutz. Dies kann jedoch nicht der Sinn des grossen Aufwandes sein, den Kommissionen und Parlament hier betreiben. Unsere Aufgabe kann es nicht sein, nur das Alte zu erhalten. Wir müssen auch die Zukunft unserer Schweiz im Auge haben.

In diesem Sinne kann und muss die Nachführung die Grundlage für weitergehende Reformen sein. Ich habe daher in der Kommission stets die Auffassung vertreten, dass wir uns parallel zur Nachführung auch fragen müssen, wo ein dringender Reformbedarf gegeben ist. Wir müssen die Reformpunkte aufnehmen und diesen Reformbedarf in einer oder in mehreren separaten Vorlagen weiterverfolgen. Der Bundesrat hat die Verfassungsnachführung durch die separaten Reformprojekte «Reform der Justiz» und «Reform der Volksrechte» ergänzt.

Ein drittes – meines Erachtens ebenso dringendes und wichtiges – Reformpaket ist jedoch die Staatsleitungsreform. Denn wir sehen heute: Unser politisches System kann mit dem Tempo, welches uns heute vor allem die Wirtschaft vorgibt, nicht mithalten. Die aktive Rolle der Politik ist überall zurückgedrängt. Sie kann nur noch versuchen, Auswüchse zu verhindern und Finanzlöcher zu stopfen. Ich bin überzeugt: Auch in der Politik und in unseren Institutionen wird es nicht ohne Umbau gehen. Ein Hauptanliegen der gesamten Verfassungsreform muss daher das Fortbestehen unserer demokratischen Schweiz auch im nächsten Jahrhundert sein. Wir müssen den Mut haben, nicht nur zurück-, sondern auch in die Zukunft zu schauen, sonst geht es uns wie dem von Professor Peter von Matt am letzten Samstag beim Gedenkakt in Aarau so treffend geschilderten «Stiefelreiter», der durch die Nacht rast, seinen Kopf nicht mehr nach vorne drehen kann, nur seine Vergangenheit sieht und nicht begreift, was er damit anfangen soll.

Noch ein Letztes: Ich bin mir bewusst, dass eine Verfassungsrevision nicht zuoberst auf der Prioritätenliste der Stammtischgespräche steht. Der Ruf nach der Volkswahl des Bundesrates oder der verfehlt erste Platz beim Parlamentarier-Skirennen liefern eher Schlagzeilen. Daher ist auch der Einwand verständlich, dass wir in der Schweiz Geschickteres zu tun und dringendere Aufgaben zu erledigen hätten, als die Verfassung zu revidieren.

Es ist unbestritten: Die Schweiz steht heute vor grossen politischen Herausforderungen, wie die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Sanierung der Bundesfinanzen, die Sicherung der Sozialwerke usw. Macht es da Sinn, gleichzeitig eine Verfassungsreform anzugehen? Auf diese Frage dürfen wir unseren Bürgerinnen und Bürgern klar antworten: Keines der genannten brennenden Probleme würde schneller und besser gelöst werden, wenn wir auf die Verfassungsrevision verzichten würden. Im Gegenteil: Die Realisierung der Verfassungsreform verbessert die rechtlichen und politischen Voraussetzungen für die Lösung dieser Fragen. Der Staat Schweiz braucht Institutionen und Strukturen, die ihm auch in Zukunft erlauben, die ihm übertragenen Aufgaben sachgerecht zu erfüllen. Wenn es uns mit der Verfassungsreform gelingt, den Staat handlungsfähiger zu machen und damit neues Vertrauen in unseren Staat zu wecken, helfen wir auch, die zentralen politischen Sachfragen zu lösen.

In diesem Sinne bin ich für Eintreten.

**Forster Erika (R, SG):** Wir stehen heute vor dem Resultat eines langdauernden Prozesses. Gemessen an den vor Jah-

ren gehegten Erwartungen ist die heute zur Diskussion stehende Totalrevision für viele Bürgerinnen und Bürger enttäuschend. Die Zeit der grossen Würfe sei vorbei, hören wir seit mehr als zehn Jahren. Ob diese Erkenntnis resignativ oder weise ist, werden nicht zuletzt die Nachführung der Verfassung und die Behandlung der beiden bereitliegenden Reformpakete zeigen.

Dass wir heute, im Jubiläumsjahr 1998, überhaupt eine nachgeführte Verfassung beraten können – wir haben es schon mehrmals gehört –, verdanken wir der ehemaligen Ständeratspräsidentin Josi Meier. Sie hat mit ihrer Motion 1993 Druck gemacht, damit die ob der EWR-Arbeiten ruhende Verfassungsnachführung rechtzeitig für das Jubiläum vorliegen würde. Der darin liegende Symbolgehalt sollte nicht unbeachtet bleiben. Die Referenz zu 1848 sollte zeigen, dass wir uns vom Mut jener Jahre wieder anstecken lassen sollten. Die 1987 beschlossene Nachführung, die heute vor uns liegt, fällt in ein völlig verändertes Umfeld: Damals herrschte noch Hochkonjunktur und die weitverbreitete überhebliche Einschätzung, man müsse nur europakompatibel werden, um nicht beitreten zu müssen. Heute stehen wir nach sieben Jahren Rezession mit einer Arbeitslosigkeit da, die weit über das hinausgeht, was wir uns je ausdenken mochten. Mehr noch: Wir müssen nüchtern erkennen, dass ein Staat, der in dieser Form allein bleiben will, eben auch einsam ist und damit zu kämpfen hat, dass das Verständnis für seine Probleme und Sorgen abnimmt.

Wie soll es in und mit diesem Land weitergehen? Die konsequente Liberalisierung der Märkte, die nötigen Reformen im Steuerrecht und bei den Sozialversicherungen, die Finanzierung der Sozialversicherungen, die aussenwirtschaftliche und aussenpolitische Positionierung – das sind die Fragen, die uns Parlamentarierinnen und Parlamentarier umtreiben und umtreiben müssen. Unsere Bürgerinnen und Bürger leben 1998 – 150 Jahre nach der Gründung des Verfassungsstaates – in einer grossen Verunsicherung. Neben der sehr direkten Frage, wann und ob die vielen Stellensuchenden wieder eine Erwerbsarbeit finden werden, stellt sich die Frage nach der Identität der Schweiz.

Auf viele der Fragen, auf die drängenden Fragen – da gebe ich den Kritikern recht – gibt die Nachführung keine direkte Antwort. Weil wir uns seit dem Beginn der achtziger Jahre nur noch zaghafte Würfe zutrauen, stehen wir vor einem eigentlichen Reformstau, vor der Notwendigkeit einer Erneuerung unseres Staates – ich möchte sagen – an «Haupt und Gliedern». Die Politik der kleinen Schritte war zwar erfolgreich, in der heutigen Zeit reicht sie aber nicht mehr und hat meines Erachtens ausgedient.

Die Bevölkerung hat also andere Sorgen. Deswegen auf die Nachführung zu verzichten, wie mancherorts gefordert wird, wäre aber grundfalsch. Ich gehe mit Herrn Bundesrat Koller einig: Wir dürfen nicht dem Druck der Strasse – oder in unserem Falle wohl eher der Wirtschaft und vieler Wirtschaftsführer – erliegen und das eine gegen das andere auszuspielen. Wir müssen beides tun, und entsprechend sind wir – Bundesrat, Parlament und Bevölkerung – auch gefordert.

Durch die Realisierung der Verfassungsreform erhalten wir wieder klare Spielregeln, die es erlauben, unser Zusammenleben, unser gesellschaftliches Miteinander klar zu definieren. Beides in Angriff nehmen heisst aber auch, sich nicht nur hier und jetzt – gewissermassen im Spiegel der Öffentlichkeit – für das Unterfangen einzusetzen, sondern auch dann, wenn es um die Knochenarbeit an der Front geht, denn sonst leisten wir der Sache einen Bärendienst. Insgesamt bietet diese Verfassungsnachführung also Gelegenheit, in vielen Punkten Transparenz zu schaffen und sich durch die intensive Auseinandersetzung mit den Grundwerten dieses Staates wieder einmal bewusst zu machen, welches die wirklichen Staatsziele sind. Manchmal habe ich den Eindruck, dass wir diese ob der alltäglichen Detaildiskussion und der nagenden Sorgen um unseren Finanzhaushalt vergessen. Dies bewusst werden zu lassen gehört zu den besonderen Qualitäten der Nachführung.

Eines noch ist mir aber ein immenses Anliegen – da gehe ich mit meinem Vorredner einig –: dass wir nun mit Hochdruck

hinter die Reformpakete gehen. Dringend und zwingend ist die Volksdiskussion um unsere Volksrechte sowie die Staatsleitungsreform. Unser staatliches Instrumentarium und unsere staatlichen Strukturen sind veraltet und überfordert. Die Stellung des Bundespräsidenten, die Anzahl der Bundesräte, das Zusammenspiel von Exekutive und Legislative und viele andere Diskussionsthemen müssten endlich ausdiskutiert werden. Wir sind dringend gefordert, uns darüber Gedanken zu machen, welche Strukturen unsere Landesführung braucht, um den Anforderungen unserer Zeit gerecht werden zu können.

In diesem Sinn bin ich für Eintreten.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Auch aus meiner Sicht – sie ist mit der meiner Fraktion und Partei weitgehend identisch – ist es richtig, dass man die Bundesverfassung einer aktuellen Prüfung unterzieht und nach Verbesserungen sucht. Es ist richtig, dass man die Verfassung nachführt, sie in eine Form, Systematik und Sprache überträgt, die der heutigen Zeit angepasst sind, so dass sie von der Bevölkerung wieder gelesen und verstanden wird. Es ist richtig, dass man das System unserer Volksrechte auf seine Tauglichkeit in einer modernen Gesellschaft hin grundsätzlich überprüft. Ebenfalls richtig ist es, dass man nach Mitteln und Wegen sucht, um die chronisch überlastete und stets aufwendigere Gerichtsbarkeit auf Bundesebene zu straffen, zu modernisieren und, falls zweckmässig, noch vermehrt zu zentralisieren.

In diesem Sinne treten meine Fraktion und ich auf das Gesamtpaket der Reform grundsätzlich ein.

Erstaunt bin ich höchstens über jene von gewissen Kreisen immer wieder geschürte Meinung, die SVP als Partei der konservativen Werterhaltung könne an einer neuen Verfassung doch kein Interesse haben, «Rückständige» wollten doch bewahren und nicht erneuern. Wenn die SVP in unserem Land gelegentlich nein sagt und damit häufig auch die Mehrheit des Souveräns hinter sich weiss, ist das doch nicht mit einer Verweigerung des Modernen gleichzusetzen. Jedes Fortbewegungsmittel ist schliesslich mit einer Bremse versehen, und diese soll und muss dann gezogen werden, wenn dem Fahrer und seinen Begleitern Unheil droht. Oder muss ich an das nun wieder überall aufgetauchte Bild der Titanic erinnern? Dort wären ein Produkt der Supermoderne und mit ihm 1500 Passagiere nicht dem Untergang geweiht gewesen, hätten die Verantwortlichen auf der Brücke bewährte Kurse nicht verlassen und Warnrufe nicht förmlich in den Wind geschlagen.

Damit wieder zurück zu unserem Modernisierungsprodukt, der Verfassungsreform. Ich habe gesagt, wir seien für Eintreten, wir seien für zeitgemässe und notwendige Verbesserungen, aber – ich sage dies ohne jegliches Pathos – ohne futuristische Euphorie, sondern in moderater Sachlichkeit.

Warum diese Zurückhaltung? Nüchterne Sachlichkeit ist deshalb am Platz, weil diese Verfassungsreform an sich kein dringliches Geschäft darstellt; abgesehen vom Entwurf C, den man aber geadesogut in Form einer Partialreform hätte anpacken können. Wir haben derzeit in unserem Staat andere, viel wichtigere Probleme zu lösen, als die Verfassung nachzuführen. Der Hinweis, wir befänden uns in einem Jubiläumsjahr, ist kein zwingender Grund, um dem Schweizervolk quasi mit dem Brecheisen heuer noch eine Verfassung zur Abstimmung vorzulegen!

Die Mitglieder der Verfassungskommission waren letztes Jahr – Sie haben es eben von unserem Kommissionspräsidenten gehört – zu rund 30 Sitzungstagen aufgerufen. In unserem Rat gehörte fast die Hälfte des Plenums zu dieser Kommission.

Hätten wir uns doch nur mit gleichem Elan und mit einer ähnlich geballten Ladung an Sitzungsaufwand an die Sanierung der Bundesfinanzen gemacht! Dort orte ich den grössten Handlungsbedarf für unser Parlament. Die Defizitwirtschaft und die Überschuldung unseres Staates sind zur schwersten Hypothek unseres Landes geworden. Was wir den künftigen Generationen an Schuldenbergen hinterlassen – beim ordentlichen Haushalt, bei den Bundesbahnen, bei den Sozialversicherungen, bei der Pensionskasse des Bundes usw. –,

ist meines Erachtens schlicht und einfach unverantwortlich! Hier haben wir förmlich vergessen – um unseren Bundespräsidenten zu zitieren –, an unsere Kinder und Kindeskinde zu denken. Aber wir hatten ja keine Zeit für eine vertiefte Sanierungsarbeit. Wir waren mit anderem beschäftigt.

Das zweite dominierende Problem und ebenfalls eine schwere Hypothek für unser Land und seine Bewohner ist die Arbeitslosigkeit. Mit einer konsequenten Reform der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen hätten wir es in der Hand gehabt, auf parlamentarischer Ebene wirksam Gegensteuer zu geben. Der Erfolg wäre natürlich nicht sofort eingetreten; Wirtschaftsprogramme zeitigen bekanntlich erst mittelfristig Wirkung, dafür nachhaltig und auf Dauer. Aber wir hatten keine Zeit dazu. Wir waren ja von der Verfassungsreform absorbiert.

Die Liste der dringlich anzupackenden Probleme liesse sich noch um einiges verlängern. Ich denke an die organisierte Kriminalität, an den markanten Aufschwung des Kriminaltourismus, an die unheilvolle Wende im Asylwesen, an die ungelösten Fragen im öffentlichen Verkehr, im Transitverkehr usw. Wenn schon Sondersessionen, dann – meine ich – hätten wir uns vielmehr dieser Probleme annehmen sollen. Die Verfassungsreform hätte ruhig noch etwas hintanstellen können. Wenn zu den 33 Jahren, während denen dieses Thema mehr oder weniger häufig auf der Traktandenliste der eidgenössischen Räte figurierte, noch fünf Jahre hinzugekommen wären, wäre das wohl problemlos zu verkraften gewesen.

Haben Sie Verständnis dafür, dass ich mit meinem Eintretensvotum nicht in das Hohelied der modernen und postmodernen Verfassungsreformatoren eingestimmt habe! Diese Worte der sachlichen Nüchternheit waren nötig. Es darf nicht sein, dass mit dieser Reform unserem zunehmend verunsicherten Volk Sand in die Augen gestreut wird. Mit der Nachführung der Verfassung, in die wir bereits enorm viel Zeit und Aufwand investiert haben, haben wir kein einziges der anstehenden dringlichen Gegenwartsprobleme gelöst.

Ich zitiere noch einmal Herrn Bundespräsident Cotti, der zuvor im Nationalratssaal vor der Bundesversammlung seiner Meinung Ausdruck gegeben hat, mit einer neuen Verfassung solle dem Schweizervolk der Glaube an die Politik zurückgegeben werden. Ich meine, dass das Schweizervolk nur dann seinen Glauben an die Politik zurückgewinnt, wenn Bundesrat und Parlament den Beweis erbringen, dass sie in der Lage und auch gewillt sind, die erwähnten fundamentalen Gegenwartsprobleme zu lösen.

Erledigen wir also diese Verfassungsreform, bringen wir sie schlank und effizient über die Bühne, aber machen wir uns ebenso tatkräftig daran, auch für die echten Probleme unseres Landes die richtigen Lösungen zu finden!

**Frick Bruno (C, SZ):** Mit drei Stichworten, die ich alle mit einem Fragezeichen versehen, möchte ich mich zum Eintreten äussern: Begeisterung? Notwendigkeit? Richtiges Mass der Reformen?

Zur ersten Frage, zur Begeisterung: In der Tat löst diese Totalrevision wenig Begeisterungstürme aus; das muss sie auch nicht. Wir stehen nicht am Anfang des Aufbruchs, der 1965 stattgefunden hat, sondern am Ende eines Reifungsprozesses. Wir brachen auf und begannen Anfang der siebziger Jahre – viele mit der Begeisterungskraft der Pioniere –, unsere Bundesverfassung neu zu denken, sie inhaltlich neu zu fassen, viele mit dem Willen, unser Grundgesetz wesentlich umzugestalten. Doch bald setzte der Reifungsprozess und damit auch der Ernüchterungsprozess ein; er führte 1987 – vor zehn Jahren – zur Erkenntnis, dass in der Zeit der politischen Stabilität keine grossen inhaltlichen Verfassungsreformen möglich sind. Allen grossen Verfassungsrevisionen inhaltlicher Art ging eine Revolution voraus. Diese findet nicht statt.

Darum hat die Bundesversammlung 1987 selber das Projekt auf die inhaltliche Aufarbeitung des bisherigen Verfassungsrechtes beschränkt. Eine derartige Totalrevision ohne inhaltliche Umgestaltung ist beileibe kein Sensationsstoff, sie ist gründliche Knochenarbeit abseits der Schlagzeilen, abseits

der Karawanen der Medien. Entsprechend ist die Totalrevision kein Reisser im öffentlichen Bewusstsein, aber sie ist von grossem sachlichem Interesse vieler verantwortungsbewusster Bürger und Journalisten begleitet. Wir haben dieses Interesse an einer Reihe von Veranstaltungen und auch in Referaten und im Gespräch mit vielen Bürgerinnen und Bürgern festgestellt.

Die Antwort auf die Frage der Begeisterung heisst also: Die Revision ist nicht von der Hochstimmung einer Begeisterung begleitet, aber sie hat bei uns im Parlament inzwischen die nötige Seelenwärme gefunden. Ich bin überzeugt, dass sich diese Seelenwärme auch auf unsere Bürgerinnen und Bürger übertragen wird, wenn wir unsere Arbeit in gleichem Sinne weiter tun. Totalrevisionen waren in der Schweiz schon immer von nüchternem, nicht von begeistertem Interesse begleitet; das war 1848 so, das war 1874 so. Auch damals waren das Echo in der Öffentlichkeit und die Stimmbeteiligung verhältnismässig bescheiden.

Zur zweiten Frage der Notwendigkeit der Totalrevision: Sicher würde die Schweiz auch ohne revidierte Verfassung weiterexistieren. Dennoch ist die Überarbeitung nötig; ich sage bewusst – auch als Antwort an Herrn Reimann –: nötig, und nicht bloss wünschbar! Die heutige Verfassung spiegelt 150 Jahre gelebte Demokratie und aktives Initiativrecht wider. Sie spiegelt die politischen Probleme jeder Epoche wider, so die Nöte der Auswanderer vor hundert Jahren, so die gesellschaftliche Last des Alkoholismus in den dreissiger Jahren, so auch die Sorgen um unsere Energieversorgung von den achtziger Jahren bis heute.

Entsprechend geht es bei der Totalrevision 1998/99 um vier Ziele:

1. Es geht darum, Klarheit zu schaffen mit Bezug darauf, was überhaupt Inhalt unserer Bundesverfassung ist. Ein grosser Teil des Verfassungsrechtes ist ungeschriebenes Recht oder nur sinngemäss durch Auslegung festzustellen.

2. Wir wollen unsere Verfassung wieder einfach und lesbar gestalten; lesbar und verständlich für jede interessierte Bürgerin, jeden interessierten Bürger und jeden interessierten Jugendlichen. Vollständig und schwer verständlich zu schreiben, ist die Kunst vieler Juristen. Die Regeln aber vollständig und einfach zu fassen, ist die Kunst des sorgfältigen Parlamentes; diese wollen wir pflegen.

3. Es ist zu entscheiden, welche Bestimmungen überhaupt verfassungswürdig sind und welche auf Stufe Gesetz gehören. Viele Bestimmungen verdienen es in der heutigen Zeit, auf Stufe Gesetz eingestuft zu werden, andere verdienen es, auf Stufe Verfassung eingestuft zu werden. Das Absinthverbot oder die Schneeräumungsbeiträge an den Kanton Uri verdienen beispielsweise nicht mehr Verfassungsrang. Verfassungsrang gebührt aber dem Diskriminierungsverbot in Artikel 7 und dem Datenschutz. Solche Beispiele gibt es mehrere.

4. Der entscheidende Grund für eine Totalrevision ist für mich der folgende: Die neue Verfassung soll Grundlage für künftige Reformen sein. Der Bedarf an Reformen ist ausgewiesen. Der Kommissionspräsident, Herr Rhinow, hat Beispiele genannt. Ich unterstreiche: Die neue Verfassung als Basis für künftige Reformen ist einer der Hauptgründe, die Totalrevision überhaupt herbeizuführen. Denn bevor wir weitere Teilrevisionen vornehmen – sei es betreffend die Volksrechte, betreffend die Justiz oder betreffend andere Bereiche – müssen wir unseren «geistigen Schreibtisch» wieder aufräumen, à jour bringen.

Da steht meine Meinung im Widerspruch zur Auffassung von Herrn Reimann. Er hat gesagt, dass die Revision nicht prioritär sei, aber er hat – dafür danke ich ihm – auch in unserer Subkommission sehr engagiert mitgearbeitet. Ich glaube, dass diese Revision als Basis für die künftigen Revisionen, für die künftigen Reformen, als Basis unseres Selbstverständnisses und unserer Identität absolut notwendig ist. Wohl haben wir verschiedene wichtige Aufgaben anzupacken, aber wir haben auch zu beweisen, dass wir fähig sind, einzelne wichtige Geschäfte parallel zu behandeln, so, wie wir es heute mit dieser Revision neben der Behandlung der üblichen Geschäfte tun wollen. Ich glaube, dass die Totalre-



vision notwendig ist. Sie ist sogar eines der strategischen Geschäfte, welche die Eidgenossenschaft bewältigen muss. Zur dritten Frage, zum Mass der Revision: 1987 ist die Totalrevision der Bundesverfassung auf die Aufarbeitung reduziert worden. Es geht um die Darstellung des heutigen Verfassungsrechtes in zeitgemässer, klarer Sprache; das bedeutet auch Verzicht auf inhaltliche Revisionen. Dass man das mit dem Begriff «Nachführung» zu erklären versucht, bedauere ich. «Nachführung» ist für mich ein unglücklicher Ausdruck. Er erinnert an Buchhaltung, an kleinliche Addition und Subtraktion. Es geht aber – der Ausdruck gefällt mir besser – um eine Aufarbeitung unseres Verfassungsrechtes oder um die «mise à jour».

Die Verfassungskommission des Ständerates hat sich klugerweise recht streng an diesen Grundsatz gehalten. Wir haben bei dieser Aufarbeitung auf inhaltliche Reformen verzichtet. Aber schon die Aufgabe der Aufarbeitung ist schwierig genug. Wenn plötzlich als Verfassungstext geschrieben steht, was alles bisher ungeschriebenes Verfassungsrecht war, staunt man bisweilen. Es ist auch unserer Kommission so ergangen. Die Diskussion um das Streikrecht wird noch zeigen, dass bereits die Feststellung dessen, was Verfassungsrecht ist, Streit und Erstaunen auslöst. Da ist eben bereits die Kraft des bisher ungeschriebenen Verfassungsrechtes bisweilen Revolution genug.

Ich bin überzeugt, dass die Haltung, die wir in der Kommission eingenommen haben, zum Erfolg führt. Die Verfassungskommission unseres Rates ist dem Grundsatz der inhaltlichen Aufarbeitung durchwegs treu geblieben – mit einer Ausnahme: der Streichung des Bistumsartikels. Darüber müssen wir aber nochmals reden. Denn jede grössere materielle Änderung vergrössert auch den Neinstimmenanteil. Es ist Erfolg genug, wenn es National- und Ständerat gelingt, Volk und Ständen die Totalrevision im Sinne der Aufarbeitung überzeugend darlegen zu können. Diese Arbeit ist aufwendig genug.

Gestatten Sie mir ein letztes Wort zum Aufwand: Kommissionspräsident Rhinow hat im Durchschnitt 29 Sitzungstage für jedes Mitglied errechnet. Fast die Hälfte der Ratsmitglieder hat in der Verfassungskommission mitgearbeitet. Die Revision hat in der Tat sehr viele Kräfte gebunden. Viele befürchteten zu Beginn, es würde zuviel Energie absorbiert, die für andere, ebenfalls notwendige Arbeiten fehlen würde. Wir haben beides gemeistert, das Tagesgeschäft und die Totalrevision. Aber wir haben – so stelle ich fest – die Limite unserer Leistungsfähigkeit als Milizparlament überschritten. Letztes Jahr haben wir an 120 Sitzungstagen für Kommission und Parlament gearbeitet – das sind meine Zahlen –; das waren zu viele Sitzungstage. Für einmal ist das im Sinne eines besonderen Efforts machbar, aber es kann und darf für ein Milizparlament nicht die Regel sein.

Wir müssen daher auch unsere Arbeit überprüfen. Die Arbeit an der Verfassungsrevision soll Anlass dazu sein.

Als einmalige Parforceleistung habe ich das gerne getan, zumal es ja ein Jahrhundertereignis ist und ich die nächste Totalrevision kaum mehr erleben werde – jedenfalls nicht mehr in meiner Eigenschaft als Ratsmitglied.

In diesem Sinne bitte ich Sie, die Revision der Bundesverfassung mitzutragen. Sie verdient unsere nüchternen, aber engagierte Unterstützung. Es ist eine unspektakuläre, aber nötige Aufgabe unseres Parlamentes, der hohe Priorität zukommt. Bleiben wir aber um jeden Preis bei der inhaltlichen Aufarbeitung, so wie es unsere Kommission fast durchwegs getan hat.

**Büttiker Rolf (R, SO):** Die liberale Bundesverfassung von 1848 muss erneuert werden und auch für das nächste Jahrtausend Geltung haben. Diese zentrale Aufgabe müssen die liberalen Kräfte in unserem Lande im Zusammenhang mit der Revision der Bundesverfassung im Jubiläumsjahr 1998 offensiv wahrnehmen.

1. Es geht darum, die liberale Erfolgsgeschichte von 1848 fortzusetzen, und es stellt sich dabei für mich die erste Frage: von der liberalen Verfassung von 1848 zur liberalen Verfassung von 1998? Es bestehen kaum ernsthafte Zweifel darüber, dass die Bundesverfassung von 1848 inhaltlich sehr

eng mit dem Liberalismus verknüpft war. Die Schweiz setzte sich damals mit der Verfassung in die Pole-position der liberalen Bewegung. Die Bundesverfassung von 1848/1874 war und ist eine überaus liberale Verfassung. Deshalb besteht allseits Verständnis dafür, wenn die liberalen Kräfte von heute mit Argusaugen auf die liberale Substanz der neuen Bundesverfassung von 1998 achten. Eigentlich können bei dieser Ausgangslage die liberalen Kräfte nur verlieren; eine gewisse Angst und Besorgnis ist in unseren Kreisen nicht von der Hand zu weisen, denn die Verfassungsreform von 1998 könnte im direkten Vergleich zur Verfassung von 1848 ein spürbares Minus an Liberalität aufweisen.

Für mich muss deshalb die heute vorliegende Verfassungsreform eine hohe Liberalitätsverträglichkeit aufweisen. Die Messlatte kann in bezug auf heutige moderne liberale Positionen nicht hoch genug angesetzt werden, besonders wenn wir die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen unseres Landes nüchtern analysieren: Sanierung der Staatsfinanzen, Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen, Sicherung des Sozialstaates, Fähigkeit der Politik, rechtzeitig angepasst und effektiv auf neue Problemsituationen zu reagieren, und innen- sowie vor allem aussenpolitische Handlungsfähigkeit der Regierung. Deshalb müssen wir mit Überzeugung und Nachdruck fordern, dass auch die Verfassung von 1998 liberal geprägt sein muss, wobei ohne abschliessende Beurteilung der Volksrechte eine Benotung aus liberaler Sicht noch schwerfällt.

Ich bitte um Entschuldigung für diese liberale Bergpredigt, Herr Bundesrat; Sie verstehen sicher, dass es uns eigentlich um den Besitzstand geht, wobei ich mir bewusst bin, dass zwischen liberalen Freisinnigen manchmal auch Unterschiede vorhanden sind. Herrn Reimann muss ich in diesem Zusammenhang sagen, dass eben der liberale Mensch auch bereit ist, sich mit den Problemen, die sich uns heute und in Zukunft stellen, auseinanderzusetzen, in den Meinungswettbewerb einzutreten und Probleme anzupacken und zu lösen. Das gilt natürlich auch für die vorliegende Verfassungsrevision, wo wir meinen, dass nach 150 Jahren durchaus der Zeitpunkt gekommen sei, uns mit dieser Sache auseinanderzusetzen und uns dieser Aufgabe zu stellen.

2. Der Bundesstaat und die Bundesverfassung von 1848 waren vor allem auch durch die Wirtschaft bestimmt. Die Gründung des Bundesstaates ging nicht zuletzt auf wirtschaftliche Einsichten zurück und war eine eindruckliche Deregulierungsaktion, galt es doch, jahrhundertalten Zunftzwang abzuschaffen, 600 Münzsorten zu vereinheitlichen – der Euro lässt grüssen –, die sozialpolitisch relevante Reallastenablösung zu bestehen, die Post zu vereinheitlichen und Zollmauern abzubauen.

Es war kein geringerer als der Oltener Josef Munzinger, der 1847/48 im Zuge der Bundesrevision die Zolleinheitskommission als Präsident massgeblich mitbestimmte und später die Einführung der Einheitswährung Schweizerfranken federführend realisierte. In diesem Sinn und Geist begründete einer meiner Vorgänger, Ständerat Karl Obrecht, 1966 im Ständerat seine Motion, die eine Totalrevision der Bundesverfassung verlangte. Ich frage mich heute: Warum sollte uns dies 150 Jahre später in derselben Aufbruchstimmung nicht endlich gelingen?

3. Zwang zur Modernisierung des Föderalismus: Die Kirchturmpolitik hat im Zeitalter der Globalisierung wohl endgültig ausgedient. Angesichts der desolaten helvetischen Finanzlage und der europäischen Integrationsentwicklung drängt sich aber, ob wir das wollen oder nicht, die Föderalismusdiskussion geradezu auf. Ob wir dabei mit einer blossen Statusquo-Politik über die Runden kommen, muss heute ernsthaft bezweifelt werden. Es ist eine Tatsache, dass föderative Impulse auch von der EU auf die doch eher zentral organisierten Staaten einwirken. Kann sich die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied, aber doch im Herzen von Europa gelegen, dieser neuen Föderalismusentwicklung in Europa entziehen?

Ein Europa der Regionen gibt es in Form zahlreicher regionaler und ungezählter kommunaler, grenzüberschreitender Partnerschaften, die heute auch unser Land tangieren. Vor allem aber mobilisieren die Mittel des Europäischen Struktur-

fonds, die in konkrete Projekte und nicht einfach in die Zentralkasse der Mitgliedstaaten fließen, lokale und regionale Stellen, führen zu Kontakten Brüssels in die Regionen hinein oder aus ihnen heraus. Dies stärkt die Regionen und Kommunen gegenüber ihren Zentralregierungen.

Diese neuen Entwicklungen in Europa führen zum paradoxen Resultat, dass die Zentralisierung enumerativer Kompetenzen in den Organen der EU nicht nur Kompetenzen aus den regionalen Gliedern föderaler Mitgliedstaaten abzieht, sondern bis zu einem gewissen Grad auch dezentrale oder föderale Strukturen und zentrifugale Kräfte in den Mitgliedstaaten fördern bzw. freisetzen kann. Es stellt sich somit für uns die zentrale Frage: Kann sich die Schweiz als Kleinstaat im Zentrum Europas der modernen Föderalismusentwicklung innerhalb der EU entziehen? Vor allem die Kantone müssen sehr aufpassen, dass hier in Zukunft nicht eine Entwicklung abläuft, die uns später vor grosse Probleme stellen könnte. Ich meine, dass angesichts der realen Entwicklung innerhalb der EU die Föderalismusfrage in der Verfassung von 1998 noch eindeutig zu kurz gekommen ist.

4. Nachführung gleich Zementierung heutiger Zustände. Diese vereinfachte Formel kann auch mit noch so gut gemeinten Gegenargumenten nicht aus der Welt geschaffen werden. Was 1998 neu wieder in die Bundesverfassung geschrieben wird, unterliegt automatisch einer gewissen politischen «Anstands-Karenzfrist». Dies wirkt vor allem dort stossend, wo man heute schon genau ausmachen kann, dass Handlungsbedarf besteht.

So ist z. B. für viele Bürgerinnen und Bürger dieses Landes nicht einsehbar, warum in Zusammenhang mit Bundesratswahlen partout nichts geändert wird, obwohl vor, während und nach jeder der letzten Bundesratswahlen politischer Handlungsbedarf bestritten angebracht war und einige Vorstösse eingereicht wurden – passiert ist indessen nichts. Bei jeder passenden und unpassenden Gelegenheit wird uns vorgehalten, dass eine Selektion von Führungskräften à la Bundesratswahl einem Vergleich mit der Privatwirtschaft qualitativ nicht standhalte. Aber getreu dem Motto «Aus den Augen, aus dem Sinn» verschiebt man dieses prioritäre Problem auf die kommende Staatsleitungsreform. Aber die nächste Bundesratswahl mit den gleichen Problemen kommt bestimmt vorher – sie ist bereits gekommen, und eine Volksinitiative in dieser Sache dazu. Diejenigen Kräfte, die für eine konstruktive Lösung sorgen wollen, sind bereits in die Defensive geraten.

Zusammenfassend kann aus liberaler Sicht der nachgeführten Verfassung zugestimmt werden, obwohl da und dort einige Sündenfälle und Erneuerungsdefizite auszumachen sind, die mit etwas mehr Mut und Zukunftsglauben noch behoben werden können. Allerdings ist ein abschliessendes Urteil insofern schwierig, als die in einer direkten Demokratie zentralen Volksrechte noch nicht zur Beschlussfassung vorliegen, denn das Paket der Volksrechte wird am meisten Diskussionen und Emotionen auslösen.

**Gentil Pierre-Alain (S, JU):** M. Rhinow, président de la commission, a rappelé tout à l'heure l'origine du débat constitutionnel que nous ouvrons aujourd'hui: c'est le Parlement qui avait confié ce mandat de mise à jour au Conseil fédéral et à l'administration fédérale.

Nous pouvons donc comprendre que le Conseil fédéral et l'administration fédérale, peut-être échaudés par d'ambitieux projets antérieurs, aient rempli ce mandat parlementaire de mise à jour avec une certaine prudence et même une prudence certaine. Ainsi, cette notion de mise à jour recèle une ambiguïté que l'on ressent au travers des propos qui sont tenus dans ce débat d'entrée en matière.

En effet, pour nous parlementaires, le problème se pose en termes différents des problèmes posés au Conseil fédéral et à l'administration. Depuis le dépôt de la motion qui se trouve à l'origine du débat de ce jour, beaucoup de choses se sont passées. Notre pays traverse actuellement une période difficile: les relations avec l'Europe, l'analyse de notre passé récent, la persistance de la récession économique, les difficultés éprouvées par le Conseil fédéral et le Parlement à conduire

efficacement la politique du pays .... Tous ces éléments font qu'il n'est pas pensable que nos débats se déroulent sans prendre en compte cette réalité. Il n'est pas possible non plus que les deux Conseils ignorent les appels, les invitations ou les injonctions de diverse nature qui nous parviennent de nombreux milieux qui s'intéressent au processus de révision constitutionnelle.

De nombreux juristes et d'éminents professeurs de droit – il y en avait au moins quatre dans notre commission, peut-être cinq si l'on peut prendre en compte M. Koller, conseiller fédéral, dans sa profession antérieure – nous ont aidés à préparer cette révision et cette mise à jour. Mais, maintenant, nous arrivons en phase parlementaire et il importe que nos débats prennent ou reprennent un cours politique. Que voulons-nous pour notre pays et son avenir? Quels sont les idéaux qui nous animent? Quels moyens allons-nous nous donner pour nous rapprocher de ces idéaux? Voilà les problèmes qui nous sont posés!

Car si, dans cette salle, nous menons un débat de technique juridique, si notre aspiration se limite à un effort rédactionnel, nous n'irons pas très loin et nous aurons au surplus beaucoup de mal à convaincre, en votation populaire, nos concitoyennes et nos concitoyens de la nécessité de l'exercice. Une nouvelle constitution, c'est un nouveau souffle, une nouvelle manière de respirer pour le peuple qui l'adopte. Et le plus grand risque que nous prenons en ouvrant ces débats est donc de manquer de ce souffle, de manquer de cette ambition dont nous avons besoin pour répondre aux problèmes réels que connaît aujourd'hui notre pays.

**Bloetzer Peter (C, VS):** Dass die eidgenössischen Räte das 150-Jahr-Jubiläum unserer Verfassung mit einer Sondersession zur Reform der Bundesverfassung einleiten, scheint mir sehr wohl sinnvoll, auch wenn dies mancherorts bezweifelt wird. Freilich gibt es im Zeitalter der Globalisierung dringendere Probleme zu lösen als die Nachführung unserer Bundesverfassung. Was den Bürger und die Verantwortungsträger in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft bewegt, sind etwa Fragen wie diejenige der Erhaltung und Förderung des Wirtschafts-, Forschungs- und Bildungsstandortes Schweiz, die Frage der Sicherung unserer Sozialwerke, die Frage nach der Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit (welche gerade in der Aussenpolitik und für einen Exportstaat wie die Schweiz von existentieller Bedeutung ist). Dies sind einige der Probleme, welche den Bürger und die Verantwortlichen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft bewegen und deren erfolgreiche Lösung für die Zukunft unseres Landes von existentieller Bedeutung ist.

Die Lösung dieser Probleme kann nur im Konsens und durch eine Politik erfolgen, welche im Volk abgestützt ist. Der Schlüssel zur Akzeptanz ist die Glaubwürdigkeit politischen Handelns. Glaubwürdigkeit setzt eine kohärente Politik der Solidarität voraus: weltweite Anteilnahme und Mitgestaltung nach aussen, Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz – dies ohne den regionalen Ausgleich, die Sozialpartnerschaft und die Erhaltung der Umwelt zu vernachlässigen; also eine Politik, die im Einklang mit den strukturbestimmenden und die Identität bildenden Grundinhalten unserer Verfassungswirklichkeit ist: der Rechtsstaatlichkeit, der Sozialstaatlichkeit und dem Grundsatz des Föderalismus. Wir sind deshalb gut beraten, wenn wir uns bei der Lösung der politischen Aufgaben, welche die Zukunft unseres Landes entscheidend mitgestalten, auf die zentralen und identitätsbildenden Inhalte unserer Verfassungswirklichkeit besinnen und diese in der Nachführung für uns und unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger in eine verständliche, zeitgemässe Form bringen.

Diese Nachführung soll dabei selber noch keine Reform sein, sondern sich an die heute gültige Verfassungswirklichkeit halten. Sie soll aber gleichzeitig Grundlage für eine schrittweise Reform sein mit dem Ziel, unsere Verfassung mit jenen Anpassungen zu versehen, welche unser Bundesstaat an der Schwelle zum neuen Jahrhundert braucht.

Für mich persönlich gilt dabei als feste Randbedingung, dass die Volksrechte wohl verwesentlich, nicht aber abgebaut werden dürfen und dass der Grundsatz der Bundesstaatlich-

keit, des Föderalismus, hochzuhalten ist, wonach die Stärke eines Landes nicht nur auf der Einigkeit, sondern auch auf der Stärke und der Eigenheit der Teile dieses Landes beruht. Zusammenfassend stelle ich fest, dass es sinnvoll ist, wenn wir uns angesichts der Herausforderungen, welche sich uns an der Schwelle zum neuen Jahrhundert stellen, auf das Wesen, die Grundwerte und die Identität unseres Bundesstaates besinnen und dabei in diesen Akt der Besinnung unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger einbeziehen. Die Vorlage der Reform der Bundesverfassung – und insbesondere die Nachführung – bietet uns hierzu eine sehr gute Grundlage und Vorarbeit, für die ich dem Bundesrat und seinen Mitarbeitern die Anerkennung ausspreche. Dass diese Nachführungsarbeit mit dem 150-Jahr-Jubiläum der ersten Verfassung unseres Bundesstaates zusammenfällt, finde ich eine besonders schöne Fügung.

Auch ich beantrage Eintreten auf diese Vorlage.

**Spoerry Vreni (R, ZH):** Um ehrlich zu sein: Ich bin angesichts der vielen aktuellen und brennenden Probleme in unserem Land recht skeptisch in die Beratungen über die neue Verfassung eingestiegen. Diese Aufgabe hat mich dann aber zunehmend fasziniert.

Ich habe mich überzeugen lassen, dass eine Generalrevision unserer Verfassung fast 125 Jahre nach der letzten Totalrevision überflüssig (*Heiterkeit*) – nein, überfällig ist. Die intensive Diskussion um die Werte unserer Demokratie, um das unverändert Gültige und auch um das, was revisionsbedürftig ist, kann im Jubiläumsjahr für unser Land ein Gewinn sein. Ich habe auch eingesehen, dass das vorgelegte Tempo richtig ist, obwohl damit, wie Kollege Frick das schon dargelegt hat, die Belastbarkeit des Milizparlamentes an Grenzen gestossen ist. Aber: Ein solcher Wurf kann wohl nur gelingen, wenn man mit einem klaren Ziel vor Augen konzentriert an die Arbeit geht.

Das heisst aber nicht, dass man die Bürgerinnen und Bürger mit dieser komplexen Materie überfahren darf. Die Summierung von Neuerungen in sensiblen Bereichen in diesem Gesamtpaket dürfte die Mehrheitsfähigkeit dieses ohnehin nicht einfachen Vorhabens gefährden. Deshalb finde ich das Baukastensystem, das jetzt gewählt worden ist, gut, auch wenn es bedeutet, dass das erste Paket, die sogenannte Nachführung, nicht alle Erwartungen erfüllen kann.

Aber: Eine erfolgreiche Nachführung ist die notwendige Basis für die weiteren wichtigen Pakete, bei denen über echte Neuerungen in den verschiedenen Bereichen eingehend diskutiert werden kann. Die Justizreform und die Reform der Volksrechte, aber auch die Staatsleitungsreform sind geeignet und nötig, um unser grundsätzlich bewährtes System für die Herausforderungen des nächsten Jahrhunderts zu rüsten. Wie das Endresultat in diesen einzelnen Paketen aussehen wird, ist zurzeit offen. Erst wenn dieses Endresultat bekannt ist, wird man entscheiden können, ob es die eigenen Anforderungen an eine neue Verfassung erfüllt oder nicht.

Für mich ist klar, dass die neue Verfassung verständlicher und transparenter werden muss; sie muss die Reaktionszeiten unseres Systems verkürzen und eine bessere Übereinstimmung zwischen unseren international eingegangenen Verpflichtungen und unseren internen Volksentscheiden bringen.

Die Nachführung allein – das ist hier mehrfach ausgeführt worden – kann diese Zielsetzung noch nicht erreichen, aber sie legt wie gesagt die Basis dafür. Wir streichen überholte Bestimmungen aus der geltenden Verfassung. Sowohl der Verfassungsartikel über den Geschäftsbetrieb von Auswanderungsagenturen als auch das Verbot der Erhebung von Brauteinzugsgebühren haben in der heutigen Zeit in unserer Verfassung keinen Platz mehr. Das alles steht aber noch darin, obwohl es von den wenigsten Menschen in unserem Land überhaupt zur Kenntnis genommen wird.

Wir entlasten auch bereits im Nachführungspaket den Abstimmungskalender von Vorlagen, bei denen die meisten Bürgerinnen und Bürger wohl der Ansicht sind, dass sie dazu ihre Stimme nicht zwingend abgeben müssen, Stichwort Kantonswechsel von Vellerat. Bei umstrittenen Bestimmungen müs-

sen wir uns aber an die Nachführung halten oder dann allenfalls dem Souverän das Neue als eine Variante unterbreiten. Zusammenfassend nochmals: Ich wünsche und hoffe, dass der Prozess der Erneuerung unserer Verfassung für unser doch recht durchgeschütteltes Land zum Gewinn wird. In diesem Sinne bin auch ich für Eintreten.

**Respini Renzo (C, TI):** La situation politique actuelle, la pression, l'attente et les espoirs de l'opinion publique à l'égard du nouveau texte constitutionnel sont loin d'être comparables à la situation tout à fait exceptionnelle de 1848 où une vigoureuse force populaire a engendré la constitution qui a jeté les bases d'une Suisse en tant que véritable Etat fédéral. Cette constitution a donné à l'Etat fédéral les attributs de la souveraineté et a laissé subsister la souveraineté des cantons en leur donnant une autonomie qui s'inscrit dans le cadre de la Constitution fédérale.

Depuis 1848, la constitution en vigueur a permis et favorisé dans notre pays la naissance et le développement progressif de la liberté, des droits démocratiques des citoyens, des pouvoirs de l'Etat qui ont été définis aussi bien aux niveaux législatif qu'exécutif et judiciaire, du système social et de l'esprit de tolérance, vertu intrinsèque à notre système politique. Une telle situation exceptionnelle n'existe pas aujourd'hui. Il faut dire aussi qu'il n'existe pas une irrésistible pression populaire postulant une nouvelle constitution. Nous devons tenir compte de cet état de fait. En particulier, ceux qui critiquent le projet du Conseil fédéral et de la commission en le considérant comme trop timide et trop peu innovateur doivent tenir compte du fait que, pour des propositions constitutionnelles plus marquantes, la forte et irrésistible demande du peuple manque, la pression du peuple manque. Ceux qui prennent de telles positions critiques doivent tenir compte que, pour des réformes plus précises et plus ponctuelles, ce ne sont pas les idées qui manquent, mais le consensus; le grand et important consensus dont on ne peut se passer quand on parle de la « magna charta » d'un pays.

Pour nous, ce qui est déterminant pour l'adhésion au projet du Conseil fédéral et aux propositions des commissions, ce sont les facteurs suivants:

1. Notre constitution actuelle ne contient pas tout notre droit constitutionnel. Il y a des principes de droit constitutionnel qui résultent de la jurisprudence, notamment de celle du Tribunal fédéral.

2. Le texte actuel de la constitution représente aujourd'hui un ensemble disparate de normes difficilement compréhensibles. La mise à jour a été conçue et écrite pour corriger cette situation, pour créer un texte complet, clair, organique, logique; un texte susceptible de représenter la base pour des changements futurs. On ne peut écrire une constitution avec une main tremblante. Le Conseil fédéral et la commission n'ont pas écrit ce projet d'une main tremblante parce que l'objectif est clair, précis et atteignable. Le projet qui nous est soumis a le courage de renoncer aux desseins dangereusement ambitieux. La main qui a écrit ce texte n'est pas tremblante: elle sait simplement ce qu'elle veut.

Il ne faut pas croire que ce souci d'élaborer un texte organique et logique ne soit pas partagé, et qu'une telle exigence ne soit pas considérée avec attention par notre population. Samedi passé, j'ai rencontré dans le Val Lavizzara, au nord du Val Maggia, un paysan qui a voulu être renseigné au sujet de la nouvelle Constitution fédérale. Il m'a dit – ce qui est déjà remarquable: «Le texte actuel de la constitution est illisible et confus. Pour moi, il est nécessaire de le réécrire.» Il a ajouté – ce qui est encore plus remarquable: «Si on veut faire des réformes plus importantes, on ne peut s'inspirer du texte actuel. Il faut un texte plus moderne.» Ce vieux paysan, même s'il habite dans une vallée où la tradition voulait qu'il fallait apprendre par coeur les articles de loi pour être en mesure de défendre ses propres droits, n'a certainement pas lu les 600 pages du message du Conseil fédéral. S'il en a saisi la synthèse, c'est tout simplement parce qu'il s'est donné la peine de lire la constitution actuelle ou, probablement, quelques articles, et d'en tirer la seule conclusion logique possible. Avec la sagesse populaire – qu'il ne faut pas toujours

chercher chez les juristes –, il a compris qu'il faut d'autres changements pour notre pays, qui impliquent de nouvelles normes constitutionnelles.

C'est aussi la raison de notre adhésion à ce projet. C'est un pas en direction d'un texte plus complet, plus clair, politiquement et juridiquement plus sûr. C'est une étape indispensable pour un futur projet plus ambitieux que nous devons aborder le plus tôt possible: la réforme du Gouvernement mentionnée plusieurs fois, les nouvelles formes de solidarité à l'intérieur de nos frontières, les rapports avec l'extérieur, l'indépendance de l'Etat, l'homme et la société du XXI<sup>e</sup> siècle.

**Aeby Pierre** (S, FR): Dans ce débat d'entrée en matière de haute tenue, je ne peux laisser passer les propos de M. Cavadini sans apporter à tout le moins quelques nuances à ce qu'il a dit tout en admettant, en ce qui concerne la langue française, que les principes qu'il a évoqués sont en très grande partie tout à fait justes. Mais il ne s'agit pas ici que d'une question de rédaction! Il s'agit d'un débat de fond sur la façon dont la langue constitutionnelle française traite les femmes. Au-delà de l'expression, il s'agit de la place des femmes dans la société, dans nos lois et, a fortiori, dans notre constitution.

Il n'y aura pas de guerre des sexes dans notre Conseil. Ce serait faire preuve d'aveuglement de ne pas voir qu'une majorité de femmes de langue française se sentent aujourd'hui blessées qu'en 1998, on ne trouve pas une solution acceptable, d'un point de vue linguistique, qui puisse leur donner – à tout le moins en partie – satisfaction.

Il est trop tôt aujourd'hui pour entrer dans ce débat, mais il aura lieu. Il devra avoir lieu avant la fin de nos délibérations. Je suis convaincu que nous trouverons une solution acceptable, évitant à la fois tout féminisme exacerbé et aussi un certain formalisme, parfois sexiste, inspiré des membres, ou de leur majorité en tout cas, de l'Académie française.

La discussion n'est pas épuisée. Les femmes suisses méritent mieux dans notre constitution qu'un astérisque en bas de page. Le terme de «personne» nous aide aujourd'hui déjà dans la formulation des articles tels qu'ils ressortent des travaux de la Commission de la révision constitutionnelle. Quelques répétitions ne nuisent pas non plus à l'élégance. «Citoyennes et citoyens», il s'agit là d'une expression qui fleure bon la république, ce qui n'est pas pour déplaire à plusieurs d'entre nous, etc. Ce n'est pas le lieu de faire un débat linguistique maintenant.

Examinons ces articles, adoptons-les, mais gardons une place avant la fin de cette année et de nos débats pour que la femme soit traitée de la manière qu'elle mérite dans la langue française, dans la charte fondamentale de notre Etat.

**Schmid Carlo** (C, AI): Ich möchte dem Bundesrat und der vorberatenden Kommission die Anerkennung dafür aussprechen, mit diesem Verfassungsentwurf uns ziemlich sicher das heute Durchsetzbare, das politisch Machbare vorgelegt zu haben. Insoweit scheint mir diese Arbeit eine verdienstvolle zu sein – und trotzdem kommt bei mir keine Freude auf. Ich werde selbstverständlich, namentlich auch deswegen, weil der federführende Departementschef aus meinem Kanton kommt, keinen Nichteintretensantrag stellen. Dies vielleicht auch, um die auf der Tribüne anwesende Motionärin, unsere alt Ständeratspräsidentin Josi Meier, die ja die Nachführung Anfang der neunziger Jahre mit einer Motion verlangt hat, nicht zu erzürnen und zu vergrämen.

Aber ich will kurz sagen, warum ich nicht begeistert bin. Von einer Nachführung bin ich nicht begeistert, das darf ich nachher noch ein wenig ausführlicher erörtern. Dort, wo es um materielle Änderungen geht – also bei den Varianten –, geht mir diese Verfassungsrevision zum Teil zu weit, nämlich beim Verfassungsgericht, und zum Teil zu wenig weit, nämlich bei den Volksrechten. Aber ich möchte Ihnen die Gründe sagen, warum mich diese Nachführung nicht überzeugt. Im Rahmen der Vernehmlassung ist den kantonalen Regierungen die Frage gestellt worden: «Erachten Sie grundsätzlich eine Verfassungsreform als notwendig?» Ich bin überzeugt, dass die Bundesverfassung dem Souverän immer wieder re-

visionsbedürftig erscheint. Die grosse Zahl von Partialrevisionen macht dies ja deutlich. Das bedeutet nach meiner Auffassung indessen nicht, dass die Bundesverfassung im gegenwärtigen Zeitpunkt materiell oder formell totalrevisionsbedürftig wäre.

Es wird vom Bundesrat und auch von der Kommission dargelegt, die Bundesverfassung sei 136 mal geändert worden, das habe sie zu einem verschlüsselten, unlesbaren Flickwerk und zu einem Dickicht von wichtigen und unwichtigen Vorschriften werden lassen. Dagegen kann eingewendet werden, dass in unserem schweizerischen Verfassungssystem jede Verfassung innert kurzer Zeit wieder Flickwerk wird. Sie wird auch nach dieser formellen Revision bald wieder ein Flickwerk sein, wenn man die Volksrechte nicht vollständig umgestaltet und das Initiativrecht dem Volk vollständig wegnimmt. Denn die Verfassung ist in der Schweiz kein in Stein gehauenes, auf Ewigkeit angelegtes und zur allgemeinen Verehrung errichtetes Monument, wie die Verfassung der USA oder das deutsche Grundgesetz. Sondern, Herr Rhinow hat es erwähnt, es ist der politische Fechtboden par excellence. Wer etwas in diesem Staat ändern will, der ergreift eine Initiative, und das ist vorderhand und wird mindestens zum Teil auch in Zukunft die Verfassungsinitiative sein.

Wenn das Parlament mit der Initiative nicht einverstanden ist, schlägt es oftmals eine Verfassungsänderung als Gegenvorschlag vor. Dieser politische Kampf, diese Form der direkten Demokratie wird um die Verfassung ausgetragen. Die Verfassung ist somit das jeweils aktuelle Spiegelbild der politischen Entscheidungslage in unserem Land. Das macht sie unübersichtlich, zu einem Flickwerk; das macht sie uneinheitlich, zu einem Normendickicht von unterschiedlicher Dichte; das macht sie aber auch wahr. Das macht sie zu einer realen Verfassung, im Gegensatz zu einer bloss semantischen Verfassung.

Die formelle Totalrevision, mit welcher statt eines Patchworks eine schöne, einheitliche Webbahn erzeugt wird, mit welcher das unterschiedlich dichte Normendickicht ausgeholt und ein schöner, einheitlicher Kunstwald angelegt wird, wird nicht lange die sterile Ordentlichkeit einer neugeschaffenen Verfassung erhalten können, weil die Volksrechte diese Verfassung eben innert Kürze wieder zu einem Flickwerk machen werden.

Es wird dargelegt, dass die geltende Verfassung das geltende Verfassungsrecht lückenhaft wiedergebe. Damit schneiden wir einen heiklen Punkt an. Es mag sich rechtfertigen, die Frage zu stellen, warum denn die geltende Verfassung das geltende Verfassungsrecht nur lückenhaft wiedergeben soll. Denn nach der geschriebenen Verfassung gibt es nur eine Instanz in diesem Lande, die befugt wäre, Verfassungsrecht zu geben: der Souverän, d. h. Volk und Stände. Ob es ungeschriebenes Verfassungsrecht tatsächlich gibt, wird von den Illuminaten bejaht; das Volk weiss davon recht wenig. Immerhin scheint es auch für den Bundesrat eine Anomalie zu sein, dass es nicht demokratisch legitimes Richterrecht mit Verfassungsrang geben soll. Aus dem Umstand, dass bisher ungeschriebenes nun zu geschriebenem Verfassungsrecht werden soll, ergibt sich nämlich ungesäumt die Frage, warum das passieren soll. Offenbar will der Bundesrat die Anomalie normalisieren.

Es erhebt sich aber auch die Frage, was denn geschieht, wenn die sogenannte nachgeführte Verfassung in der Abstimmung abgelehnt werden sollte. Alles bislang ungeschriebene Verfassungsrecht, das auf die Stufe des geschriebenen Verfassungsrechtes gehoben werden soll und abgelehnt wird: Gilt es oder gilt es nicht? Darüber äussert sich der Bundesrat nicht.

Es wird auch dargelegt, die Verfassung sei verschlüsselt und unlesbar geworden und müsse aus diesem Grund nachgeführt werden; Herr Respini ist darauf eingegangen. Die Verfassung soll in der Sprache unserer Zeit abgefasst werden, was sie nach der Auffassung des Gewährsmannes von Kollege Respini noch nicht ist.

Es ist mehr als fraglich, ob man mit der Ausmerzungen antiqualifizierter Formulierungen erreichen kann, dass die Verfassung wieder verständlicher wird und dem Volk nähergebracht

werden kann. Diese Nachführung ist also im wesentlichen nicht das Ziel. Sie wird innerhalb kurzer Zeit nach einer neuen Nachführung rufen, wenn wir nicht die Initiativrechte des Volkes und das Recht des Bundesgerichtes, aus Artikel 4 die Schuhgrösse der Gefängniswärter abzulesen, radikal beschneiden – Meister, die Arbeit ist fertig, ich beginne mit Flickern.

Diese Nachführungsverfassung ist aber auch hinsichtlich ihrer Notwendigkeit zu hinterfragen. Dieser Punkt ist in der heutigen Debatte mehrmals angetönt worden.

Lohnt sich eine grosse Nachführung angesichts der Probleme, die wir hier und heute haben? Ich meine an sich: Nein. Aber ein Argument von Herrn Rhinow ist bedenkenswert. Die Meinung, man müsse die Grundlagen klären, um die täglichen politischen Probleme – Finanzprobleme, Probleme des Sozialversicherungswesens, der Verkehrspolitik, der Aussenpolitik – lösen zu können. Er hat gesagt, Umwege führten oftmals schneller zum Ziel als der direkte Weg.

Aber ich will Ihnen sagen: Wir leben mit ungeklärten Verhältnissen in diesem Land. Eine Verfassungsdiskussion wird diese Verhältnisse nicht klären. Eine Verfassungsdiskussion wird uns in bezug auf die Frage unseres Verhältnisses zu Europa keinen Schritt weiterbringen. Sie werden alte Fronten bestätigt sehen. Eine Verfassungsdiskussion wird uns im Bereich des Sozialversicherungswesens überhaupt nicht weiterhelfen. Da müssen wir in den tatsächlichen Diskussionen in den einzelnen Fragen sehr konkret um Lösungen ringen. Ich meine mit anderen Worten: So schön die Idee wäre, mit einer Verfassungsdiskussion unsere Probleme, die uns in diesem Land zum Teil zutiefst trennen, lösen zu können, so wenig glaube ich daran.

Ich habe es bereits angetönt: Ich halte eine Nachführungsverfassung für fast unmöglich. Ich meine, wir sind da in einer intellektuellen Aporie.

Ich darf Ihnen das nochmals an einem praktischen Beispiel erklären: Es ist fast nicht möglich, dass man nur nachführen kann. Nehmen Sie Artikel 24 Absatz 3, das Recht auf Streik. Wenn wir meinen, es bestehe heute schon ein ungeschriebenes Recht auf Streik – ich gehe davon aus, der Bundesrat meint das –, sind wir, wenn wir als Parlament dazu nein sagen und Artikel 24 Absatz 3 streichen, nicht mehr auf der Linie der Nachführung, sondern wir ändern geltendes, aber ungeschriebenes Verfassungsrecht. Haben aber jene recht, die behaupten, ein solches Streikrecht gebe es noch gar nicht, dann machen Sie keine Nachführung, sondern Sie ändern die Verfassung materiell, wenn Sie dem Bundesrat recht geben und Artikel 24 Absatz 3 annehmen.

Die Aporie besteht darin, dass Ihnen niemand sagen kann, ob es dieses Recht gibt oder nicht. Die einen würden es bejahen, die anderen würden es verneinen. Was wollen Sie nachführen?

Das sind die Bedenken, die ich Ihnen gerne vorgelegt habe, ohne sie mit einem Nichteintretensantrag abzuschliessen.

**Weber** Monika (U, ZH): Die Totalrevision der Bundesverfassung ist, so kann man es sagen, ein Zwischending zwischen einer Reform und einem Gedenkakt zum 150. Geburtstag des Bundesstaates. Das merkt man. Die Revision soll ja vor allem eine Nachführung sein, und die beiden Reformpakete sind deshalb bezüglich Innovation oder gar einer Vision bescheiden. Sie nehmen aber auch kaum die zentralen Probleme unserer Gesellschaft und unseres Staates auf.

Nun, 150 Jahre ununterbrochene Verfassungsgeschichte sind ein Grund zum Feiern. Das soll hier nicht bestritten werden. Runde Geburtstage sind auch eine Gelegenheit zurückzublicken, sich Rechenschaft zu geben, welchen Weg man gegangen ist und welchen Weg man weitergehen möchte. Dabei ist es im privaten Leben oft gar nicht einfach, die Veränderungen festzustellen, und im Leben der Völker ist es nicht anders. Der Wandel verläuft so kontinuierlich, dass man ihn gar nicht oder nur wenig bemerkt. Ich erlaube mir deshalb, auf zwei Beispiele, die uns den Wandel quasi plastisch vor Augen führen, hinzuweisen:

Als sich 1847 die Krise in der Schweiz zuspitzte, meldete der britische Gesandte in Bern nach London, der Krieg zwischen

der Tagsatzungsmehrheit und dem Sonderbund sei wohl unvermeidlich. Der britische Aussenminister Palmerston schrieb zurück, das sei bedauerlich, da eine Intervention der Grossmächte damit wahrscheinlich werde. Es sei aber vielleicht gar nicht schlecht, wenn sie, die Tagsatzungsmehrheit, Freiburg besetze, damit man bei den internationalen Verhandlungen ein Faustpfand habe. Als dieser Brief wieder in Bern eintraf, war der Sonderbundskrieg schon beendet. Gut, es war ein kurzer Krieg, aber es sagt auch etwas über die Geschwindigkeit der damaligen Kommunikation aus. Tempora mutantur, würde Herr Schmid Carlo sagen!

Damals war Hongkong nicht britisch, sondern es war eine unbedeutende Insel vor der chinesischen Küste. Heute informiert die Schweizer Tagesschau über den aktuellen Stand der Börse in Hongkong, weil das die Schweizer interessiert, die um ihre Arbeitsplätze bangen. In der Epoche der letzten Totalrevision, derjenigen von 1874, suchte der Bundesrat Kontakt zu Japan. Das fanden die Schwyzer so komisch, dass sie daraus ein Fasnachtsspiel machten, das Japanspiel. Heute erfahren wir in der Tagesschau den letzten Stand der Tokioter Börse, weil das die Leute hier interessiert und betrifft. Wiederum: Tempora mutantur!

Nach diesen beiden Beispielen des Wandels möchte ich folgendes festhalten: Ja, wir haben es mit einer «Nachführung» zu tun, und trotzdem wage ich, die Frage in den Raum zu stellen, ob es nicht weitblickend gewesen wäre, über eine Änderung über ein Neuverständnis z. B. der Wirtschaftsartikel zu diskutieren. Die jetzige Revisionsvorlage ist keine Antwort auf die Entwicklung der letzten Jahrzehnte, auf das, was man Globalisierung nennt.

Wir haben ein echtes Problem. Wir sind ein sehr kleines Land mit einem entsprechend kleinen Binnenmarkt. Wir sind aber auch ein Land, das extrem stark mit der Weltwirtschaft verflochten ist und nur so existieren kann. Das ist ein Widerspruch, für den Lösungen zu finden sind, innovative Lösungen. Was in der Nachkriegszeit auf Verfassungsebene zu diesem Bereich festgelegt wurde, nämlich die Wirtschaftsartikel, ist auf eine relativ abgeschlossene, relativ autarke Wirtschaft ausgerichtet. Es ist gesammelte Weisheit der Kriegsjahre.

Wenn es ein Problem gibt, das uns heute beschäftigen muss, so ist es die Wirtschaft und damit die Arbeitsplatzfrage, und es sind die Finanzen. Hier beschränken wir uns auf die Fortschreibung. Das ist keine adäquate Antwort auf die Herausforderungen, denen wir gegenüberstehen.

Nun hat aber Herr Bundesrat Koller gesagt, dass diese «Nachführung» den Auftakt zu einer Reihe von materiellen Reformen bilden soll. Wir ordnen das Bestehende übersichtlich, um dann die nötigen Veränderungen besser planen zu können. Das bringt mich dazu, für Eintreten auf die «Nachführung» zu votieren und auch zu stimmen, obwohl ich diese Übung als nicht unbedingt nötig empfinde. Aber nachdem bereits soviel Zeit und Energie investiert worden ist – wovor ich übrigens eine grosse Achtung habe –, lohnt es sich, diese Sache sauber abzuschliessen. Wir sollten dabei nicht vergessen, dass wir nicht daran gemessen werden, wie wir die Verfassung sprachlich schön gestalten, sondern daran, dass wir die Probleme unseres Landes lösen.

**Danioth** Hans (C, UR): Ich bejahe und begrüsse das Reformvorhaben in der Zielrichtung und Ausgestaltung, wie es vom Bundesrat konzipiert und von der Kommission mit noch klareren Konturen versehen worden ist. Das möchte ich unterstreichen; ich habe diesen Eindruck. Es wurde zwar die Frage aufgeworfen, ob die Schweiz angesichts der grossen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umwälzungen und der damit verbundenen Verunsicherung nicht mit einer völlig neuen Verfassungsstruktur ins nächste Jahrtausend schreiten sollte. Professor von Matt – heute bereits von Herrn Wicki erwähnt –, hat am letzten Samstag in seiner beeindruckenden historischen Lektion für ein gerechtes Geschichtsverständnis darauf hingewiesen, dass vor 200 Jahren ein eigentlicher Ruck mit zahlreichen positiven, aber auch negativen Entwicklungsschüben durch das Land ging. Erst

50 Jahre später, 1848, kam es dann zur neuen Verfassung und zur Gründung des Bundesstaates.

Wenn wir die heutige Verfassungsrevision nicht als blutleere Juristenoperation ansehen, sondern als Klärung der aktuellen Grundlagen unseres staatlichen Zusammenlebens, dann bedeutet das viel mehr als bloss formale Arbeit. Wir wollen das Schweizerhaus einer Totalreinigung und -überholung unterziehen, damit die Räume wieder bewohnbarer und übersichtlicher werden und die Fenster wieder eine klare Sicht nach draussen ermöglichen.

Insofern kann ich der Skepsis meines geschätzten Kollegen Carlo Schmid nicht zustimmen. Ich glaube, die reale Verfassung ist nicht die klinisch reine, die semantische Verfassung. Nur die gelebte Verfassung ist die wahre Verfassung, und leben kann man etwas nur, wenn man das abgestorbene Beiwerk beseitigt. Nach 125 Jahren ist es nicht mehr verfrüht, eine Reinigung vorzunehmen.

Im grundsätzlichen Punkt kann ich indessen Carlo Schmid zustimmen: Wir haben beispielsweise verglichen mit den USA ein völlig anderes System. Ich verweise auf den Beitrag von Professor Wolf Linder in der «NZZ» vom vorletzten Wochenende unter dem Titel «Ein Vergleich zwischen den USA und der Schweiz». Er schrieb, es lasse sich sagen, das schweizerische System sei von einer maximalen formalen Offenheit geprägt, das amerikanische System von einer überdurchschnittlichen formalen Geschlossenheit. Während die amerikanische Verfassung seit ihrem Bestehen nur 26 Amendments erhalten hat, sind es bei uns weit über hundert.

In der Schweiz ist die Verfassung das Gefäss geronnener politischer Entscheidung. Politik ist zu einem erheblichen Teil Verfassungspolitik. Ich glaube, wenn wir dieses Verfassungsverständnis weiterführen wollen – hier treffen wir uns –, dann müssen wir für die Beseitigung alter und überholter Relikte eintreten, wobei ich gleich Herrn Frick antworten muss: Ich habe kein Bedürfnis, die Schneeräumungsbeiträge an den Kanton Uri zu beseitigen, diese sind nämlich bereits früher herausgenommen worden. Jetzt erhalten alle Kantone mit Alpenstrassen, also alle Alpenkantone, einen zusätzlichen Beitrag für den gewaltigen Aufwand im Strassenunterhalt. Man kann sich durchaus fragen, ob diese Bestimmung noch gerechtfertigt ist. Ich meine, dass die Leistung als solche aber in einem gerechten Lasten- und Vorteilsausgleich zwischen den Kantonen – unter Einbezug der Steuergewinne attraktiver Kantone – Eingang finden sollte.

Der geleisteten Arbeit der Kommission kommt also ein hoher, ein anregender Stellenwert zu. Nur mit einer ehrlichen Standortbestimmung können wir neue Schritte vorbereiten und dann auch wagen. Im Gegensatz zu den doch etwas polemischen Ausführungen von Herrn Kollege Reimann an die Adresse des Bundesrates und des Bundespräsidenten bin ich der Meinung, dass sich die aktuellen Fragen mit der Verfassungsrevision nicht lösen lassen. Die Rückbesinnung auf die Grundsatzfragen des Zusammenlebens in diesem Staat Eidgenossenschaft gibt uns aber vielleicht doch auch eine Anregung, eine Hilfe, wie wir unser Verhältnis regeln sollen. Die neue Verfassung wird nicht zum Zauberstab für die Lösung aktueller Fragen, aber sie wird zu einer hilfreichen Richtschnur dafür, wie wir diese Aufgaben angehen sollen. Noch etwas Zweites, auf das bisher noch nicht hingewiesen worden ist: Ich durfte an der ersten Sitzung der ständerätlichen Kommission als Stellvertreter teilnehmen. Ich war beeindruckt. In den Eintretensreferaten wurde schon damals immer wieder die Integrationsfunktion der Verfassung und der Verfassungsüberarbeitung hervorgehoben. Also: Der Weg ist das Ziel. Gerade aus diesem Grund hätte ich eine stärkere Betonung der Einheit des Landes begrüsst; nicht zuletzt auch in der Präambel. Ich habe Anregungen gemacht, die dann nicht aufgenommen worden sind. Ich meine: Die Vielfalt unseres Landes kann sich nur dann entfalten, wenn sie sich der Einheit unterordnet.

Noch etwas: Wenn das angebrochene Jubiläumsjahr 1998 unser Zusammengehörigkeitsbewusstsein stärken soll, muss dies auch und gerade in der Verfassungsrevision zum Ausdruck kommen. Auffallend ist – es ist jedenfalls mir auf-

gefallen –, dass der Verfassungsentwurf eine rekordverdächtige Auflistung von Grundrechten, Bürgerrechten und Sozialzielen enthält. Die Verfassung darf aber nicht zum Auswahlkatalog verkommen, woraus jeder und jede das bestellen kann, was er bzw. sie will – wenn möglich zum Nulltarif.

Gerade die beeindruckende Liste derartiger Rechte macht das Fehlen eines Äquivalentes in Form einer Verpflichtung der Bürger gegenüber diesem Staat deutlich. Gibt es in unserem Versorgungsstaat keine Grundpflichten? Eine Eidgenossenschaft ist auf die Dauer nur überlebensfähig, wenn das Individuelle, wenn das Separierende, wenn das Fordernde, wenn – um es neudeutsch zu sagen – die Selbstverwirklichung einen gerechten Ausgleich und eine Begrenzung finden, und zwar darin, dass jeder und jede einen Beitrag an diese Gemeinschaft leistet, der nicht einfach aus Geld bestehen soll und kann.

In einer Zeit, da sich jeder das Maximum an Rechten herausnimmt und sich mit einem Minimum von Leistungen an den Staat begnügt, müssen wieder vermehrt das gemeinsam Verpflichtende und die Eigenverantwortung hervorgehoben und muss der Bürgersinn eines Gottfried Kellers und anderer Denker und Staatsmänner vergangener Tage zum Tragen kommen.

Aus diesem Grund habe ich einen entsprechenden Antrag bezüglich Bürgerpflichten eingereicht, dessen wohlwollende Aufnahme ich Ihnen bereits heute empfehle.

**Iten** Andreas (R, ZG): Ich kann mit meinem Votum nahtlos an die Ausführungen von Herrn Daniöth anschliessen und diese noch etwas weiterführen.

Mich beschäftigt bei dieser Verfassungsdiskussion das Spannungsfeld zwischen Politik und Gesellschaft, zwischen Staat und Wirtschaft. Ich stelle fest, dass die Kommission eine grosse und gute Arbeit geleistet hat, die aber bereits Gegenstand kleinlicher Kritik ist. Das ist ein Zeichen dafür, dass es in unserer Gesellschaft an einem Konsens bezüglich der grundlegenden Werte fehlt und dieser nur schwer zu erreichen sein wird. Ein gewisser Grundkonsens, was die Werte einer Gesellschaft anbelangt, müsste vorhanden sein, damit ein solches Reformprojekt gelingen könnte. Die Hoffnung, dieser Konsens werde durch die Verfassungsdiskussion im Volk zustande kommen, ist trügerisch. Die auseinanderstrebenden gesellschaftlichen Kräfte haben zu viele Akteure und Interessenvertreter, die sich in der Rolle, Dissens zu stiften, gefallen. Das wird eine à jour gebrachte Verfassung nicht ändern. Ein Dialog kommt kaum zustande.

Man liest ja schon jetzt, die Vorlage sei weder notwendig noch dringlich; das wurde heute einige Male in diesem Saal gesagt. Die voreilige Kritik demonstriert das sinkende Vertrauen in die Politik. Dieses Vertrauen wird auch von Politikern selbst systematisch untergraben, indem sie die «classe politique» abqualifizieren. Eine auf die Spielregeln des Misstrauens geschrumpfte Gesellschaft büsst zwangsläufig ihre Vitalität ein und verliert ihre Handlungsfähigkeit.

Wenn nur schon das Auftauchen des Begriffs der Nachhaltigkeit in der Verfassung die Kritiker in helle Aufregung versetzt, dann ist das kein gutes Omen. Es sei ein Modewort, das nicht in die Verfassung gehöre, der Begriff sei schwammig und lasse Schlimmes befürchten. Dabei ist dieser Begriff geklärt: Die wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit zählt zu den grossen Herausforderungen unserer Zeit.

Der Vorwurf, die Nachhaltigkeit sei ein Modebegriff, demonstriert, wie sehr kurzfristige, vom Markt diktierte Interessen die politische Diskussion beherrschen oder zu beherrschen versuchen. Eine Verfassung hat sich nicht am kurzatmigen Markt- und Kapitalinteresse zu orientieren, sie strebt einen langfristigen Ausgleich zwischen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielen an. Sie muss eine Wertordnung etablieren, mit der sich die meisten Bürgerinnen und Bürger identifizieren können, nicht nur diejenigen, die aus der Freiheit Profit ziehen.

Es ist ja nicht so, dass es in allen Bereichen der Gesellschaft an Persönlichkeiten fehlt, die sich an übergeordneten, gemeinschaftsbildenden Wertvorstellungen orientieren, an Werten, die nicht vom Markt diktiert sind, die vielmehr die

menschliche Freiheit und Solidarität zum Ausdruck bringen. Genau hier setzt die echte politische Debatte ein. Diese vorausschauenden Persönlichkeiten erkennen, dass eine Fragmentierung der Gesellschaft und ein Zurückdrängen des Willens zur politischen Zukunftsgestaltung verheerend wären. Die zentrale Frage beim Übergang in ein neues Jahrtausend betrifft die Sicherstellung einer nachhaltigen Entwicklung und den Auftrag an die Politik, die geeignete Austarierung des Spannungsverhältnisses zwischen Wirtschaft, sozialen Anforderungen und Umwelt zu schaffen. In der Herstellung einer Gleichgewichtslage besteht der wesentliche Auftrag der Politik.

Im Augenblick aber befinden wir uns in einer gegenläufigen Bewegung. Die Spannungen nehmen zu, es sind völlig neue, unerwartete Kämpfe ausgebrochen. Auch die westliche Welt zerfällt zusehends in Reiche und Arme. Es etabliert sich ein Nebeneinander von hochkompetitiven Kernberufen und einem immer grösser werdenden Segment von Randjobs und Arbeitslosigkeit. Der globale Kapitalismus führt zu einer Machtasymmetrie zwischen Markt und Staat, Wirtschaft und Politik. Darum stellt sich die Frage, wie diese Asymmetrie überwunden werden kann und ob diese Verfassungsvorlage dazu einen Beitrag leistet. Es wäre interessant zu hören, wie das Herr Bundesrat Arnold Koller beantwortet.

Ich möchte vor der Illusion warnen, dass die nun in Angriff genommene Verfassungsrevision am Zustand der Politik viel ändert. Der liberale Staat beruht auf Werten und lebt von Voraussetzungen, die er nicht selber garantieren kann. Die Verfassung bietet also nur einen Rahmen von Wertvorstellungen und Ordnungen, ohne die ein Zusammenleben in grösseren Gemeinschaften nicht möglich ist. Jedes Mitglied des Staates muss aber die übergeordneten Werte der Gemeinschaft akzeptieren, auch wenn dies mit Opfern verbunden ist. Die Politik schafft mit dieser revidierten Verfassung zwar einen erneuerten Wertekodex, der aber der Gemeinschaft nur dient, wenn er von den Individuen freiwillig angenommen wird.

Nun erfährt die Vorlage schon im Vorfeld der Behandlung harsche Kritik: So wendet man sich etwa gegen Formulierungen der nationalrätlichen Kommission, wie z. B. Artikel 3b des Entwurfes: «Neben der Verantwortung für sich selbst trägt jede Person im Rahmen ihrer Fähigkeiten Verantwortung gegenüber Mitmenschen und der Gesellschaft sowie Mitverantwortung dafür, dass die Wohlfahrt gefördert werden kann.» Solche rasch geäusserte Vorverurteilungen stimmen mich nachdenklich, hörten wir doch jahrelang – ich klopfe jetzt an meine eigene Brust – einen Slogan, mit dem zwar weniger Staat, aber mehr Freiheit und Selbstverantwortung verlangt wurden.

Der Appell an die Selbstverantwortung ist zumindest im grossen Raster des Grundgesetzes diskussionswürdig. Ich kann nicht verstehen, warum dieser moralische Appell jemanden ärgert. Er kostet nichts, trifft aber genau den zentralen Punkt einer Gesellschaft, die sich in Gutsituerte und Schlechtsituerte zu teilen beginnt und in der ein Appell an alle Verantwortungsträger dringend nötig ist. Ich will damit nur auf die Schwierigkeiten aufmerksam machen, die der auf hohem Niveau diskutierten Verfassung in der Volksabstimmung entgegenstehen werden.

Die Verfassungsdiskussion, das ist die Überzeugung unseres Justizministers, dient der Identitätsbildung der Schweiz und deren Zusammenhalt. Sie soll ein Fundament für die Zukunftsgestaltung sein. Diese Hoffnungen kann ich nicht ohne weiteres teilen. Denn gerade jene Werte gehören zu den Voraussetzungen, die der Staat und damit auch die Verfassung nicht garantieren können. Ein Konsens über die Grundwerte des Staates muss sich in gesellschaftlichem Dialog herausbilden. Er hängt vom Willen der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger ab. Carl Spitteler hat zu Beginn dieses Jahrhunderts, als die Schweiz bedroht und in einer Krise war, das Wort von der «Willensnation» geprägt. Auf diesen Willen kommt es an. Ob die Verfassungsdiskussion diesen Willen stärkt, bleibt abzuwarten. Jedenfalls gelingt das Unterfangen nicht, wenn jetzt schon überall kleinlich am Entwurf herumgörgelt wird.

Sorge bereiten muss uns der Zynismus in bezug auf Politik und Staat, der in den vergangenen Jahren sehr stark zugenommen hat. Wie – so frage ich Bundesrat und Parlament – soll es gelingen, den die neue Verfassung tragenden guten Willen auf eine Mehrheit des Volkes zu übertragen, wenn die Notwendigkeit und Dringlichkeit des grossen Werkes jetzt schon öffentlich in Abrede gestellt werden? Es ist zu hoffen, dass die Medien diese Arbeit positiv begleiten und den Bürgerinnen und Bürgern erklären, was auf dem Spiele steht.

Es ist zwar in der Tat so, dass die Bürger dieses Landes von anderen Sorgen als von derjenigen einer Verfassungsreform erfüllt sind. Die zunehmende Arbeitslosigkeit, der sich ungeeignet ausbreitende Aktionärskapitalismus, der auf die arbeitenden Menschen keine Rücksicht nimmt, und die sich ausbreitende Kriminalität machen ihnen mehr zu schaffen.

Viele Bürger fragen sich zu Recht, was passiert, wenn der Staat immer mehr in die Defensive gedrängt wird, wenn es zu einer schleichenden Entdemokratisierung durch den Export von Kapital und Arbeit kommt. Dann wird das neoliberale Europa mit seinen Gewinnern, Verlierern und Überflüssigen zu einem zunehmenden Kampffeld. Das Ausmass der Illegalität wird zunehmen. Viele Verlierende glauben, dass Staaten nicht mehr fähig sind, eine gerechte und solidarische Zukunft zu gestalten. Ohne den Staat geht es aber nicht besser. Die Menschen sind auf Rechtssicherheit in allen Bereichen ihrer Tätigkeit angewiesen. Private Unternehmen sind kein Staatsersatz. Ich frage mit Eberhard Moths: «Werden sich Coca-Cola für Rechtsextremismus oder McDonald's für die globale Fleischkontrolle zuständig fühlen?» Ich füge die Frage bei, ob sich der Aktionärskapitalismus langfristig wohlfühlen kann, wenn er sich eine private Schutztruppe gegen Kriminelle schaffen muss.

Aufgrund der aktuellen Lage, in der sich auch die Schweiz befindet, könnte man der Behandlung der Verfassungsvorlage die Priorität absprechen. Dennoch ist das Jubiläumjahr der modernen Schweiz dafür geeignet, den Versuch zu unternehmen, die kleinliche, nörgelnde Haltung mit einer grossangelegten Verfassungsdiskussion zu überwinden. Sie kann mindestens einen Beitrag dazu leisten.

Wir stehen vor einer intellektuellen Herausforderung. Dieser müssen wir uns stellen, auch wenn übereifrige Verbandsfunktionäre daran sind, die Verfassungsreform zu bagatellisieren und das Bemühen, den Wertekodex à jour zu bringen, mit süffisanten Bemerkungen wie «Nur weil es so nett und sozial tönt» lächerlich zu machen. Auch diese Leute sollten einmal über ihren Schatten springen. Bis anhin hat uns «Mc-World» noch nicht gezeigt, wie man die Probleme lösen kann. Er steckt auch zunehmend im Paradox, indem er auf diejenigen Bedingungen angewiesen ist, die er zu zerstören trachtet: nämlich auf eine zivile und demokratische Kontrolle von Macht und Interessen. Die Basis dafür ist immer noch eine demokratische Verfassung.

Ich bitte Sie, auf die Verfassungsvorlage einzutreten.

**Rhinow René** (R, BL), Berichterstatter: Ich danke Ihnen allen für die engagierten Voten, vor allem auch denjenigen, die nicht in der Kommission waren und jetzt das erste Mal die Gelegenheit hatten, sich zu diesem Unterfangen zu äussern. Ich danke vor allem denjenigen beiden Kollegen, die entweder die Vorlage kritisch begleitet haben oder, wie jetzt zuletzt Herr Vizepräsident Iten, mit viel Engagement für das Vorhaben eingestanden sind. Ich beschränke mein Schlusswort in dieser Eintretensdebatte auf einige wenige Punkte und wende mich zuerst an Herrn Schmid.

1. Herr Schmid sagt, die Verfassung werde so oder so bald wieder ein Flickwerk sein. Daran ist zweifellos richtig, dass die Verfassung auch künftig leben will, leben wird und leben soll. Die Verfassung ist kein Ewigkeitswerk, und wir wollen, dass sie mit Volksinitiativen, dass sie mit Teilrevisionen wieder à jour gebracht wird, und zwar laufend.

Von daher gesehen ist das kein Einwand, denn niemand bei uns oder in der Kommission dachte daran, nun für 10 oder 15 Jahre einen Rechtsstillstand einschalten zu wollen. Die Verfassung – wenn ich Ihr geliebtes Wort gebrauchen darf –,

Herr Schmid, ist keine logische «Veranstaltung», keine Ewigkeitsveranstaltung.

Aber ich meine, dass eine neue Verfassung in weiten Bereichen nicht sofort wieder systembrechenden Einzelfalländerungen zum Opfer fallen wird. Der neue Menschenrechtskatalog wird beispielsweise sicher nicht in einigen Jahren völlig umgestellt und unkenntlich gemacht werden. Das aktualisierte Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat wird sicher nicht in jedem Jahr durch Revisionen wieder unverändert gemacht. Die neuen Aufgabenbestimmungen, die wir kürzlich angenommen und jetzt übernommen haben, werden uns weiterhin Richtschnur sein. Was transparent gemacht wurde, wird nicht wieder rückgängig gemacht. Insofern trifft der Vorwurf des Flickwerkes eigentlich nicht zu.

2. Dass Sie, Herr Schmid, ein kritisches Verhältnis zu den ungeschriebenen Grundrechten und zum Verfassungsrecht ganz allgemein haben, ist uns nicht ganz unbekannt. Aber Ihrer These, diese ungeschriebenen Verfassungsrechte fänden in unserem Staat keine Legitimation, ist zu widersprechen. Im Gegenteil, sie sind von einem allgemeinen Konsens getragen, und das seit vielen Jahrzehnten. Es ist auch Aufgabe des Verfassungsgerichtes, die Verfassung weiterzuentwickeln, gerade wenn sie solche Lücken wie die unsere hat, gerade wenn sie so alt ist und teilweise keine Antworten gibt, wo Antworten gegeben werden müssen.

Ohne die Anerkennung ungeschriebener Grundrechte gäbe es keine persönliche Freiheit, keine Meinungsfreiheit, keine Versammlungsfreiheit, kein Recht auf Vertrauensschutz, keine grundlegenden Verfahrensrechte, keine Sprachfreiheit. Es sind Weiterentwicklungen, die, gestützt auf die Wertgrundlagen unseres Staates, notwendig waren und die in normalen politischen Prozessen nicht aufgenommen worden sind.

Ich verstehe, dass man prima vista gewisse Bedenken haben kann. Aber: Je mehr Lücken wir in der Verfassung auf Dauer offen lassen, desto eher wird der Spielraum des Gerichtes ausgeweitet, sicher aber nicht eingeschränkt.

3. Was geschieht, wenn die Vorlage abgelehnt wird? Diese Frage kann man rechtlich klar beantworten: Dann bleibt alles beim Status quo. Rechtlich gesehen ändert sich dann nichts, weder positiv noch negativ – es bleibt alles so, wie es heute gilt. Politisch allerdings gäbe es darüber einiges zu sagen. Ich möchte das hier nicht tun, sondern nur wiederholen: Die nachgeführte, aktualisierte Verfassung ist der Beginn eines Prozesses; so hat es der Bundesrat verstanden, und so hat es auch die Kommission verstanden. Und wenn dieser Schritt nicht gelingt, hat das für den Gesamtprozess wahrscheinlich gravierende Konsequenzen. Aber wir sind frei, Volk und Stände sind frei, welcher Entscheid zu fällen ist.

Zum Schluss nehme ich Bezug auf Herrn Iten und stimme ihm sehr zu: Die Kommission hat auch immer wieder darüber diskutiert und festgestellt, dass die Verfassungsrevision allein im Ergebnis am Zustand unserer Politik wahrscheinlich nicht viel ändern wird. Aber wir haben auch betont, dass es um das Prozesshafte geht, dass wir etwas einleiten wollen.

Ich möchte hier nochmals betonen, dass es hier um eine Chance geht: Ob wir sie ergreifen, ob das Volk sie ergreift, können wir nicht garantieren; das stimmt. Aber nur deshalb die Chance gar nicht sehen zu wollen, wäre sicher falsch.

Ich möchte nochmals eindringlich bitten, bei diesem Geschäft nicht nur die Wenn und Aber, die Zweifel und die Bedenken, die möglichen unklaren Folgen in den Vordergrund zu stellen, sondern dass wir etwas erreichen wollen: Wir wollen von einer Verhandlungsdemokratie wieder zu einer Handlungsdemokratie kommen.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Zunächst möchte ich Ihnen für die gute Aufnahme dieses grossen Reformprojektes ganz herzlich danken. Ich danke vor allem auch dem Präsidenten der grossen Verfassungskommission, aber auch den Vorsitzenden der Subkommissionen, die zweifellos eine ausserordentliche Anstrengung erbracht haben, welche sie an die Grenzen des Milizsystems geführt hat. Ich glaube, dass das aber

auf der anderen Seite auch ein Beweis für die Leistungsfähigkeit dieses Milizsystems ist.

Als uns Frau Ständeratspräsidentin Josi Meier im Jahre 1993 in einer Motion (93.3218) dazu aufgefordert hat, diese grosse Verfassungsreform auf das Jubiläumshin entschieden zu machen, haben ja noch wenige daran geglaubt, dass das möglich wäre. Dass wir dieses Ziel heute erreicht haben, ist vor allem auch Ihr Verdienst.

Was das Konzept anbelangt, bin ich durchaus damit einverstanden, dass man den Einstieg über die Nachführung, der ja einem Parlamentsauftrag aus dem Jahre 1987 entspricht, als – wie soll ich sagen? – einen realpolitischen qualifiziert. Er ist kein Höhenflug, wie man ihn gern von grossen Verfassungen erwartet, aber er ist – da bin ich vollständig mit Frau Forster einverstanden – in keiner Weise resignativ. Im Gegenteil, er ist zusammen mit der zweiten Komponente, mit dieser Folge von systematischen, materiellen Reformpaketen – vorab der Justizreform und der Volksrechtsreform – ein nach vorn offener, ja ich würde sogar sagen: ein dynamischer Prozess.

Ich fand sehr schön, was uns Herr Respini geschildert hat, nämlich die Aussage eines Bauern aus dem Maggiatal – wenn ich es richtig verstanden habe –, der über dieses ganze Konzept mit dem «bon sens» eines Bauernverstandes selber nachgedacht und gesagt hat: «Wir müssen diese 125 Jahre alte Verfassung zuerst wieder lesbar machen, wenn wir darauf aufbauend wirklich materiell wichtige Reformschritte erzielen wollen.» Daraus ersehen Sie auch, dass diesem Konzept ein organisches Verfassungsverständnis zugrunde liegt und in keiner Weise ein revolutionäres.

Wir wollen diese langsam gewachsene Verfassung jetzt über die Nachführung und dann über die systematischen Reformteile organisch weiterentwickeln, wie das auch dem tief empfundenen Denken unseres Volkes in der heutigen Zeit entspricht – davon bin ich zutiefst überzeugt.

Unser Land hat in den letzten 30 Jahren, seitdem die eidgenössischen Räte die Motionen Dürrenmatt und Obrecht angenommen haben, der Bundesrat die Kommission Wahlen eingesetzt und Herr Bundesrat Furgler den Verfassungsentwurf von 1977 präsentiert hatte, eine eindruckliche und breit gefächerte Verfassungsdiskussion geführt. Deren Bedeutung für die Fortentwicklung des Verfassungsrechtes in unserem Land auf Bundes- wie auf kantonaler Ebene, aber auch deren Ausstrahlung sogar auf Verfassungsrevisionen des Auslands sollten wir nicht in allzu grosser Bescheidenheit unterschätzen.

Es wird immer wieder behauptet – und solche Diskussionen hat man früher schon in anderen Ländern geführt –, unsere Zeit sei für eine Verfassungsreform nicht geeignet. Nüchtern betrachtet stellt der aufmerksame Beobachter aber fest, dass wir in unserem eigenen Land und im Ausland in einer eigentlichen Periode der Verfassungsrevisionen leben: Seit den sechziger Jahren haben von den 26 Kantonen deren elf eine Totalrevision ihrer Verfassung zu Ende geführt. Die letzten waren bekanntlich die Kantone Bern, Appenzell Ausserrhoden und Tessin. In sechs Kantonen sind die Arbeiten an einer Totalrevision im Gange, und fünf Kantone sind im Begriff, das Verfahren einzuleiten.

Auch in Europa hat der Fall der Berliner Mauer zu einer eindrucklichen Bewegung der Verfassungsreformen geführt. Die geschriebene Verfassung als konstituierendes Grundgesetz des Staates hat also weder innerhalb der Eidgenossenschaft noch im Ausland an Faszination und Bedeutung eingebüsst, im Gegenteil: Auch wenn es heute nicht mehr darum geht, den Staat als solchen zu konstituieren, ist die Verfassungsidee lebendig geblieben.

Die Pflege der Verfassung ist daher alles andere als eine nebensächliche Aufgabe der Behörden. Die Bundesversammlung hat mit ihrem Beschluss von 1987 diese Verantwortung selber wahrgenommen und die Notwendigkeit einer Neuerung der Bundesverfassung anerkannt. Die Bundesversammlung hat damals dem Bundesrat den Auftrag erteilt, ihr einen Verfassungsentwurf zu unterbreiten. Ich zitiere Ihren Auftrag aus dem Jahre 1987 noch einmal (Botschaft S. 27): «Der Entwurf wird das geltende geschriebene und unge-



schriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen.»

Diese Grundidee war im übrigen nicht neu, schon Max Imboden, der in den sechziger Jahre den geistigen Anstoss für die Reform der Bundesverfassung gegeben hat, verstand die Verfassungsreform nicht als vollständige Neugestaltung. Vielmehr berief auch er sich auf den berühmten Satz des Freiherrn von Stein, der 1816 folgendes geschrieben hat: «Verfassungen bilden heisst bei einem alten Volke nicht, sie aus dem Nichts zu schaffen, sondern den vorhandenen Zustand der Dinge untersuchen, um eine Regel aufzufinden, die ihn ordnet, und allein dadurch, dass man Gegenwärtiges aus dem Vergangenen entwickelt, kann man ihm Dauer für die Zukunft versichern.»

Für den sogenannten Nachführungsbeschluss aus dem Jahre 1987 braucht sich die Bundesversammlung nach Meinung des Bundesrates also auch heute in keiner Weise zu schämen, denn Pflege der Verfassung heisst nicht, das Haus abzureissen und neu zu bauen. Die Grundfesten dieser Eidgenossenschaft – insbesondere der liberale Rechtsstaat, die halbdirekte Demokratie und der föderalistische Aufbau, aber auch der moderne Sozialstaat – sind im Kern nach wie vor gesund.

Wir dürfen stolz darauf sein, eine der ältesten Verfassungen der Welt zu haben. Aber wer wollte ernsthaft bestreiten, dass es sich nach 124 Jahren und 140 Teilrenovationen aufdrängt, das Verfassungshaus nun einmal gesamthaft zu renovieren und es den Bedürfnissen unserer Zeit anzupassen? Was wir heute zu diskutieren beginnen, ist somit naturgemäss keine revolutionäre Verfassung wie jene der Helvetik. Dafür fehlt die Notwendigkeit, und dafür fehlt natürlich auch der politische Wille. Vielmehr geht es zunächst einmal darum, den erreichten Stand in der Entwicklung des Verfassungsrechtes zu klären und festzuhalten, die geschriebene Verfassung in diesem Sinne à jour zu bringen.

Der Bundesrat seinerseits hat es allerdings nicht bei der Erfüllung dieses parlamentarischen Nachführungsauftrages bewenden lassen. Aus eigener Initiative hat er dem Parlament gleichzeitig mit der verlangten nachgeführten Verfassung auch zwei systematische Reformpakete betreffend die Volksrechte und die Justiz unterbreitet, weil er bei der Beurteilung der Lage zur Einsicht gekommen ist, dass heute vorausschauend vor allem im Bereich der Institutionen eminenter Reformbedarf besteht.

Der Bundesrat versteht diese Verfassungsreform daher als offenen, dynamischen Prozess. Dieser fusst zwar auf der Nachführung des geltenden Verfassungsrechtes, der aber rasch systematisch geschlossene Teilreformen der à jour gebrachten Verfassung folgen sollen. Viel spricht dafür, dass wir auf diesem etappierten Weg eher zum Ziel einer erneuerten, den Anforderungen der Zukunft gerecht werdenden Verfassung gelangen, als wenn wir im Sinne einer klassischen Totalrevision versuchten, alle anstehenden staatspolitischen Probleme gleichsam in einem einzigen Aufwisch zu lösen.

Als Leitspruch für die kommenden Arbeiten schlage ich Ihnen deshalb vor: Öffnung für die Zukunft aufgrund einer demokratisch gesicherten, klaren Ausgangslage in der Gegenwart und im Bewusstsein unserer geschichtlichen Verankerung.

Um den Stellenwert dieses Reformvorhabens zu erkennen, müssen wir uns die Bedeutung vor Augen führen, die der Bundesverfassung zukommt. Die Verfassung hat in allen modernen westlichen Verfassungsstaaten eine Reihe von gleichbleibenden Aufgaben zu erfüllen: Sie legt die Grundzüge der staatlichen Ordnung fest, sie nennt die wesentlichen Ziele, weist Aufgaben zu, regelt die Organisation der Staatsorgane und bestimmt vor allem die Rechtsstellung der Menschen im Staat und begrenzt damit und durch die rechtsstaatlichen Prinzipien die staatliche Macht.

Gerade unsere Bundesverfassung – das ist in dieser wertvollen Eintretensdebatte untermauert worden – ist allerdings nicht nur ein juristischer Text, sondern auch ein politisches, geschichtliches und kulturelles Dokument. Sie ist Spiegelbild vergangener verfassungspolitischer Auseinandersetzungen; Herr Schmid hat darauf hingewiesen. Die in der Bundesver-

fassung angelegte Wertordnung soll im gesamten politischen Prozess zum Tragen kommen und die in der Verfassung enthaltenen Grundentscheidungen sollen durch das Parlament, die Regierung und die Gerichte umgesetzt werden.

Durch diese Bindungswirkung gegenüber allen Staatsorganen hat die Verfassung eine erhöhte Steuerungsfunktion für die Politik inne. Weiter kommt der Verfassung eine wichtige Orientierungsfunktion zu, indem sie kenntlich macht, was der Staat eigentlich ist und sein will. Die Verfassung soll helfen, die nationale Identität zu klären, und sie soll einen wesentlichen Beitrag zur Verständigung und zu unserem staatlichen Selbstverständnis leisten. Sie hat die nationale Rechtsordnung auch in die internationale einzubetten. Bedeutsam ist sodann vor allem auch die Integrationsfunktion der Verfassung. Sie soll uns zusammenführen und das Einigende in unserem Land klar markieren.

Selbstverständlich – da bin ich vor allem mit Herrn Iten einverstanden – darf das reale Leistungsvermögen der Verfassung und ihre lenkende Kraft im politischen Prozess nicht überschätzt werden. Die Verfassung als rechtliche Grundordnung allein kann das gute Funktionieren von Staat und Gesellschaft nicht garantieren. Sie ist nur ein, allerdings wichtiger Einflussfaktor im Kräftefeld von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Sie kann Veränderungen der Wertordnung in unserer pluralistischen Gesellschaft und Veränderungen im Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft nur sehr bedingt steuern. Dennoch: Gerade in unserer immer pluralistischer werdenden Gesellschaft trägt die Verfassung durch die Verpflichtung aller Staatsorgane auf oberste gemeinsame Grundwerte und durch die verbindliche Festlegung der Spielregeln des politischen Prozesses entscheidend dazu bei, dass ein Mindestmass an praktischer Übereinstimmung und politischer Homogenität in unserem Land besteht. All das ist ja die Voraussetzung, damit ein freiheitliches Zusammenleben eines Volkes überhaupt möglich ist.

Eine Verfassung, die wegen ihrer inhaltlichen und formellen Mängel diese ihr zugeordneten Steuerungs-, Orientierungs- und Integrationsfunktionen nur noch teilweise und immer weniger zu erfüllen vermag, verliert auch im politischen Bewusstsein eines Volkes ständig an Bedeutung. Das trifft für unsere Bundesverfassung je länger, je mehr zu. Ich will ihre Mängel hier nicht weiter im Detail erläutern, denn sie sind, vor allem in der Botschaft, ausführlich dargelegt worden.

Auffallend ist dagegen, dass sich das Schwergewicht der Begründungen für die Notwendigkeit der Reform seit den siebziger Jahren etwas verlagert hat. Es ist heute noch weit mehr als in den sechziger und siebziger Jahren so, dass diese Verfassung schwere formelle Mängel und Risse aufweist. Unsere Verfassung atmet in bezug auf Sprache, Stil und teilweise auch Inhalt den Geist des letzten Jahrhunderts, aus dem sie ja stammt. So stehen das Verbot der Kinderarbeit in den Fabriken neben der Fortpflanzungsmedizin und der Gentechnologie und die Abschaffung der Brauteinzugsgebühren neben der neu eingeführten Mehrwertsteuer.

Die Verfassung ist auch aus dem Gleichgewicht geraten. Zum einen gehören mehrere Verfassungsbestimmungen, wie das Absinthverbot, auf die Gesetzes- oder sogar auf die Verordnungsstufe. Andere Bestimmungen, etwa die Regelung der Auswanderungsagenturen, sind veraltet und obsolet geworden oder, wie die meisten der den Alkohol betreffenden Normen, übermässig detailliert.

Die nachgeführte Verfassung enthält beispielsweise erstmals einen vollständigen Grundrechtskatalog; etwa die Hälfte dieser Grundrechte und Verfahrensgarantien sind gegenüber der heute geschriebenen Verfassung neu; wir haben einige grundlegende neue Prinzipien wie das Datenschutzprinzip auf Verfassungsstufe gehoben. Trotzdem ist die nachgeführte Verfassung um rund ein Drittel kürzer als die heute geltende Verfassung. Das ist ein weiterer Vorteil der nachgeführten Verfassung.

Zum anderen fehlen wichtige Elemente des materiellen Verfassungsrechtes in unserer formellen Verfassung. Unsere formelle Verfassung weist heute allzuviele und sogar schwerwiegende Lücken auf. Der Grundrechtsteil ist geradezu frag-

mentarisch. Die für das staatliche Handeln massgebenden Rechtsgrundsätze werden nur zum Teil genannt. Der ganze völkerrechtliche Ausbau des Menschenrechtsschutzes, vor allem durch die Europäische Menschenrechtskonvention, findet keinerlei Ausdruck in unserer Verfassung. Die grossen Linien der Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen und der sogenannte kooperative Föderalismus sind kaum erkennbar.

Dieses ständig grösser werdende Ungleichgewicht zwischen geschriebenem und ungeschriebenem Verfassungsrecht will ich bewusst besonders hervorheben. Das ungeschriebene Verfassungsrecht hat heute in Umfang und Bedeutung ein Ausmass erreicht, das in einem demokratischen Rechtsstaat, der bezüglich der Rechte und Pflichten der Bürger und der Kompetenzen der Behörden eminent auf Transparenz angewiesen ist, unbedingt der Korrektur bedarf. Wir müssen sogar eigentliche Widersprüche zwischen geschriebenem und ungeschriebenem Verfassungsrecht eingestehen. So verbietet Artikel 113 Absatz 3 der Bundesverfassung bekanntlich die Verfassungsgerichtsbarkeit. Sie ist indes faktisch eingeführt worden, indem die Schweiz die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert hat.

Die Lücken unserer geschriebenen Verfassung haben zur Folge, dass wesentliche Grundrechte wie die persönliche Freiheit, die Versammlungsfreiheit und die Meinungsäusserungsfreiheit sowie grundlegende Verfassungsprinzipien wie das Willkürverbot und das Verhältnismässigkeitsprinzip nicht vom Verfassungsgeber, sondern durch die Praxis der Behörden entwickelt worden sind. Dies ist aber zweifellos ab einem gewissen Grad eine gefährliche Entwicklung, die kein Verfassungsgeber auf die leichte Schulter nehmen darf, am wenigsten in einer direkten Demokratie, wo Volk und Stände in Verfassungsfragen das letzte Wort haben müssen.

Neben all diesen Gründen gibt es einen weiteren, noch wichtigeren Grund für die Verfassungsreform. Die Staatsidee der Schweiz und die tragenden Grundwerte der Eidgenossenschaft kommen in der heutigen Verfassung kaum mehr zum Vorschein. Der Grundkonsens ist verdeckt, wenn nicht gar verschüttet. Ein verschütteter Grundkonsens entfremdet aber Staat und Verfassung vom Bürger. Unsere Verfassung, so, wie sie heute geschrieben steht, ist der Öffentlichkeit, und insbesondere unserer Jugend, kaum mehr vermittelbar. Sie ist ein Buch mit sieben oder noch mehr Siegeln geworden. Eine veraltete Verfassung wird leicht eine belanglose Verfassung. Das darf niemandem gleichgültig sein.

Wir haben heute glücklicherweise zwar keine Verfassungskrise. Das Rad der Zeit bleibt aber nicht stehen. Ungeschriebenes Recht und Verfassungswirklichkeit ändern laufend. Wenn wir jetzt nichts tun, vergrössert sich die Kluft zwischen ungeschriebenem und geschriebenem Verfassungsrecht immer mehr. Es darf nicht sein, dass wir vor lauter Trägheit in der Gegenwart dereinst eine «Verfassungsfeuerwehr» einsetzen müssen.

Das sind wesentliche Gründe, warum die Bundesverfassung hier und heute einer gründlichen Erneuerung bedarf. Sie soll ihre ordnende, begrenzende, legitimierende und identitätstiftende Kraft zurückgewinnen. Dies setzt voraus, dass wir das ungeschriebene Verfassungsrecht in die geschriebene Verfassung integrieren, den verfassungsunwürdigen Wildwuchs beseitigen, das Verhältnis des Landesrechtes zum Völkerrecht klären, nicht zuletzt aber jene vier Säulen wieder freilegen, auf denen unser Bundesstaat nach wie vor ruht: den liberalen Rechtsstaat, den Sozialstaat, die direkte Demokratie und den Föderalismus.

Gleichzeitig bietet dieses Unternehmen Gelegenheit, den Grundkonsens über die wesentlichen rechtlichen Grundlagen unseres Gemeinwesens zu erneuern, denn gerade in unseren Zeiten der inneren Verunsicherung, der kritischen Anfragen von aussen und der Vergegenwärtigung und Bewältigung unserer eigenen Geschichte, wie sie unser Land zurzeit erlebt, bedarf unsere Verfassung neuer Integrationskraft. Ich bin überzeugt, dass unser Land in seinem gegenwärtigen Befinden gerade diese Besinnung auf sich selbst, diese Klärung der eigenen Identität unbedingt braucht. Die Verfassungsdiskussion ist wie kaum ein anderer Rahmen ge-

eignet, diese staatspolitische Diskussion und Klärung voranzubringen und in die richtigen Bahnen zu lenken.

Es dürfte klar geworden sein, warum der Bundesrat das parlamentarische Mandat aus dem Jahre 1987 nach wie vor als sinnvoll erachtet. Wie erwähnt sollten wir uns aber damit nicht begnügen. So bedeutungsvoll die «mise à jour» ist, der Endpunkt der Reformbemühungen kann sie nicht sein. Es besteht klar auch materieller Reform- und somit Handlungsbedarf.

Um der Bundesverfassung neue Steuerungskraft zu geben, müssen wir insbesondere die Handlungsfähigkeit der Institutionen wiederherstellen und stärken. Die Internationalisierung von Wirtschaft und Politik verlangt heute höhere Rhythmen der Entscheidungsfindung. Es ist daher unabdingbar, die Institutionen rechtzeitig für die wachsenden Herausforderungen zu rüsten.

Wenn heute und gerade auch in dieser Session so oft vom Verlust an politischer Steuerungs- und Gestaltungskraft die Rede ist, so muss die Verfassungsreform ein bedeutender Schritt sein, um diese Kraft möglichst zurückzugewinnen.

Den grössten Reformbedarf auf Verfassungsstufe ortet der Bundesrat bei den Volksrechten und der Justiz. Die dringliche Justizreform ist in den Kommissionen bereits zu Ende beraten. Die Reform der Volksrechte, welche am meisten Neuerungen enthält, werden die Verfassungskommissionen demnächst bereinigen. Andere Reformvorhaben wie die Reform des Finanzausgleichs und die Staatsleitungsreform sind weit fortgeschritten oder eingeleitet.

Die nachgeführte Verfassung schafft eine klare und transparente Ausgangslage und dient als Initialzündung für einen nach vorne offenen Reformprozess, dessen Ende weder sachlich noch zeitlich bestimmbar ist.

Im Sinne dieses bundesrätlichen Reformkonzeptes hat sich das Parlament mit drei separaten Vorlagen zu befassen, nämlich mit dem Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung – Vorlage A – und den Vorlagen B und C zu den Reformbereichen Volksrechte und Justiz. Diese Trennung zwischen Nachführung und materiellen Reformpaketen ist durchaus ein politisches Konzept. Sie wirkt politisch entlastend und trägt dazu bei, die Erfolgchancen der Verfassungsreform in der Volksabstimmung zu steigern. Ich bin deshalb froh, dass die beiden Kommissionen dieses Konzept grundsätzlich übernommen haben.

Für den Erfolg des Gesamtunternehmens erachtet es der Bundesrat als entscheidend, dass das Reformkonzept nun auch in den eidgenössischen Räten beibehalten wird. Die Nachführung soll sich nach dem Kriterium der gelebten Verfassungswirklichkeit auf die Normierung des geltenden Verfassungsrechtes beschränken. Ein beliebiges Aufpumpen von allerlei Wünschbarem und vielleicht sogar Spektakulärem in allen Bereichen würde das Projekt inhaltlich und im Hinblick auf die Volksabstimmung aufs höchste gefährden, indem sich nämlich eine von Zufälligkeiten geprägte, inkonsistente materielle Totalrevision ergäbe, die politisch die vielfältigsten Abwehrreflexe wecken würde.

Die Klärung von verfassungspolitischen Wertungsfragen, die auch im Rahmen der Nachführung unausweichlich ist, birgt – wir werden das morgen sehen – genügend heiklen Diskussionsstoff. Es ist mir deshalb ein echtes Anliegen, dass sich das Parlament bei der Behandlung der Nachführung in einer gewissen Selbstbescheidung übt, die – ich verstehe das – den Politikern nicht angeboren, hier für den Gesamterfolg des Unternehmens aber unbedingt nötig ist. Umgekehrt darf mit der Nachführung nicht versucht werden, Errungenschaften unserer Rechtsordnung auf kaltem Wege abzubauen. Eine Nachführung, die zu einem Rückschritt hinter das geltende Verfassungsrecht führen würde, könnte der Bundesrat nicht unterstützen.

Damit komme ich noch zu ein paar kritischen Einwänden: Herr Büttiker, Sie haben die Liberalität unserer geltenden Verfassung zu Recht gerühmt. Ich gebe gerne zu, dass auch die heute gelebte Verfassungswirklichkeit noch auf der Verfassung von 1848 und 1874 fusst. Auf der anderen Seite müssen wir jetzt im Rahmen der «mise à jour» auch all das aufnehmen und in den formellen Verfassungstext integrieren,

was wir in den letzten 125 Jahren gemeinsam, miteinander errungen haben. Dazu gehört ein ganz grosser Ausbau unserer direkten Demokratie, dazu gehört auch die Entwicklung unseres modernen Sozialstaates. Dazu gehören Entwicklung und Festigung des kooperativen Föderalismus.

Mit der nachgeführten Verfassung wollen wir den *Acquis suisse* festschreiben. Wir haben im Rahmen der Europadiskussion immer wieder vom *Acquis communautaire* gesprochen. Aber hier geht es nun darum, den *Acquis suisse*, auf den wir und das ganze Volk zu Recht stolz sein können, festzuschreiben. Nicht in dem Sinne, dass weitere Fortschritte vereitelt, sondern in dem Sinne, dass Rückschritte verhindert werden sollen.

Herr Reimann möchte ich sagen: Es ist falsch, wenn man diese naturgemäss mittel- und langfristig angelegte Verfassungsreform ständig gegen kurzfristige politische Anliegen ausspielt. Herr Respini hat zu Recht gesagt, was uns bei der Lösung dieser kurzfristigen Probleme – Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Sanierung der Bundesfinanzen, Sicherung unserer Sozialversicherungen – fehle, seien nicht die Ideen, sondern der Konsens. Die Arbeit, die wir in bezug auf die Verfassung leisten, behindert in keiner Weise die Arbeit an diesen aktuellen Problemen. Persönlich bin ich davon überzeugt, dass wir sogar bessere Voraussetzungen zur Lösung dieser aktuellen politischen Probleme schaffen, wenn uns dieses einigende Werk der Verfassungsreform gelingt.

Zum Votum von Herrn Schmid hat Herr Rhinow schon Stellung genommen. Die Hauptfrage war, was passiere, wenn diese nachgeschriebene Verfassung abgelehnt werde. Dann bleibt das ungeschriebene Verfassungsrecht in Kraft. Dieses ungeschriebene Verfassungsrecht ist verfassungsgemäss entwickelt worden, einerseits durch das Bundesgericht, andererseits nach den verfassungsrechtlichen Normen, auch durch internationale Verträge. Aber ich gebe gerne zu, Herr Schmid: Ich sehe es durchaus als erwünscht und richtig an, dass uns diese Nachführung die Gelegenheit gibt, beispielsweise eine Europäische Menschenrechtskonvention, die unseren Staat ja nachhaltig geprägt hat, nachträglich auch durch eine Volksabstimmung zu legitimieren. Das ist ein sehr erwünschter Nebeneffekt dieser Nachführung der Verfassung.

Im übrigen möchte ich gegenüber Herrn Iten betonen, dass man die Verfassung auch nie überschätzen darf. Weil Verfassungen gewöhnlich in revolutionären Situationen gegeben werden, neigen wir dazu, die Kraft von Verfassungen eher zu überschätzen. Verfassungen sind naturgemäss auch Spiegelbild der gesellschaftlichen Kräfte. Einerseits sollen sie Grundkonsens stiften, aber zugleich setzen sie den Rahmen dafür, wie wir mit dem Dissens fertig werden sollen. Einerseits begründet eine Verfassung politische Stabilität, aber andererseits legt die Verfassung auch die Spielregeln für den unbedingt notwendigen, öffentlichen politischen Prozess fest.

Frau Weber, über die Prioritäten der Reformpakete kann man trefflich streiten. Der Bundesrat – das ist der Unterschied gegenüber Entwürfen aus den siebziger Jahren – ist zum Schluss gekommen, dass die institutionellen Reformen am dringlichsten seien. Denn Sie wissen: Wenn uns beispielsweise jetzt im Justizbereich diese strukturelle Reform nicht gelingt, steht uns nur noch die Alternative offen, ständig mehr Bundesrichter zu wählen. Das wird das Bundesgericht zu einer Fabrik machen, was mit einem höchsten Gericht, das ja vor allem für die Rechtseinheit sorgen und die Rechtsfortbildung gewährleisten soll, nicht vereinbar ist.

Wir sind auch im Bundesrat, Frau Weber, durchaus der Meinung, dass wir – nachdem die Vorlage über die Einführung von Staatssekretären abgelehnt worden ist – auch die Reform des Bundesrates und des Verhältnisses von Bundesrat und Parlament vorantreiben müssen. Wir werden demnächst im Bundesrat aufgrund eines Expertenberichts darüber diskutieren.

Was die Wirtschaftsverfassung angeht: Natürlich wäre ich persönlich – Sie kennen meine Einstellung – gerne auch einen Schritt weiter gegangen und hätte mich ganz klar zu einer Marktwirtschaft, zu einer Wettbewerbswirtschaft bekannt,

aber das wäre innerhalb der Nachführung konzeptwidrig gewesen. Ich musste mir – also nicht nur Sie, sondern auch der Bundesrat – diesbezüglich Selbstdisziplin auferlegen. Aber unseres Erachtens wird irgendwann auch ein solches Reformpaket reif werden.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Zeit reif ist, um die Verfassungsreform nun energisch voranzutreiben. Er betrachtet es als Gebot verantwortungsbewusster Staatsführung, die Grundordnung unseres Staates den Bürgerinnen und Bürgern wieder transparent zu machen und die notwendigen institutionellen Reformen unseres Gemeinwesens anzupacken und einer Lösung zuzuführen. Ohne Transparenz, vor allem in bezug auf die Grundordnung des Staates, gibt es keine echte Demokratie. Das ist doch eine der grossen Errungenschaften der letzten Jahrhunderte. Deshalb müssen wir auf dem Gebiet der Verfassung diese heute nicht mehr bestehende Transparenz wiederherstellen, damit die Bürgerinnen und Bürger ihre Rechte und Pflichten kennen und damit wir auch die Kompetenzen der staatlichen Behörden wieder kennen. Ohne rechtzeitige institutionelle Reformen setzen wir die Handlungsfähigkeit unseres Staates aufs Spiel. Ich möchte Ihnen daher noch einmal meine Anerkennung und meinen Dank aussprechen für die Arbeit, die Sie geleistet haben. Der Bundesrat hat mit Genugtuung und Freude festgestellt, dass die Räte die Verfassungsreform nach dem Auftrag aus dem Jahre 1987 erneut zu ihrem eigenen Anliegen gemacht haben. Es ist für den inneren Zusammenhalt des Landes entscheidend, dass es gelingt, mit dieser grundlegenden staatspolitischen Reformvorlage ein einigendes Ereignis zu schaffen, eine Erneuerung unseres 150 Jahre alten Gesellschaftsvertrages.

Natürlich kann der notwendige Aufbruch nicht allein mit der Verfassungsreform erreicht werden, aber die Verfassungsreform bietet eine einmalige staatspolitische Chance dafür. Sie wird uns weiterbringen, ganz im Sinne von Benjamin Constant, dem französischen Staatstheoretiker schweizerischer Abstammung, der einmal treffend formuliert hat:

«Les constitutions doivent suivre les idées pour poser derrière les peuples des barrières qui les empêchent de reculer, mais elles ne doivent point en poser devant eux, qui les empêchent d'aller en avant.»

Wir feiern dieses Jahr ein Jubiläum. Es sind 150 Jahre her, dass die moderne Schweiz als Bundesstaat begründet worden ist. Nach heftigen und schmerzlichen Konflikten ist es damals gelungen – übrigens, das muss ich als Appenzeller anerkennen, in weiser Zurückhaltung der Sieger –, ein Staatsgebilde zu begründen, das sich im Verlaufe von 150 Jahren als fähig erwiesen hat, Vielfalt und Einheit in einem gesunden Gleichgewicht zu verbinden. Etwas vom Weitblick dieser Gründerväter ist uns dringend zu wünschen, wenn wir nach 150 Jahren daran gehen, diesem Land erneut eine tragfähige, zeitgemässe und entwicklungsfähige Grundlage zu geben.

Packen wir also diese Aufgabe an – mit Offenheit, mit Mut und vor allem im Bewusstsein, dass es in diesem Land trotz aller Divergenzen nach wie vor einen breiten Fundus an staatsbürgerlicher Gesinnung und Verantwortung gibt, der uns eint – ich bin davon überzeugt – und der uns zur Bewältigung der Zukunft befähigt!

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

## Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 20. Januar 1998

Mardi 20 janvier 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence:

Zimmerli Ulrich (V, BE)/Iten Andreas (R, ZG)

96.091

### Bundesverfassung. Reform Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

#### A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)

#### A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)

Detailberatung – Examen de détail

#### Titel – Titre

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Rochat

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition Rochat

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Wie ich in meinem einleitenden Votum in der Eintretensdebatte ausgeführt habe, werde ich zu Beginn jedes grösseren Abschnittes der Verfassung einige Hinweise zum Stellenwert der betreffenden Artikel im Gesamtkontext der Verfassung und zu den wesentlichen Kommissionsbeschlüssen geben. Die Erläuterung der einzelnen Artikel selbst obliegt dann den Präsidenten der Subkommissionen bzw. deren Stellvertretern.

Die neue Verfassung wird in sechs Hauptabschnitte gegliedert, die jeweils mit «Titel» überschrieben werden, voran steht – wie im geltenden Recht – eine Präambel. Anschliessend folgen im 1. Titel einleitende, grundsätzliche Bestimmungen zur Schweizerischen Eidgenossenschaft, gefolgt von einem 2. Titel über Grundrechte und Sozialziele, ergänzt von uns durch die Bürgerrechte. Dann kommen der 3. Titel über Bund und Kantone, der vierte Titel über Volk und Stände, der fünfte Titel über die Bundesbehörden und am Ende der sechste Titel mit den Revisions- und Übergangsbestimmungen.

Was nun den Titel des Bundesbeschlusses angeht, schlägt Ihnen die Kommission vor, von einer «neuen» Bundesverfassung und nicht von einer «nachgeführten» Bundesverfassung zu sprechen. Ich habe bereits ausgeführt, dass sich die Kommission von einem weiten Verständnis der Nachführung leiten liess, dass es uns nicht nur um Nachvollzug ging, sondern eigentlich um eine Aktualisierung, und dass wir auch einzelne punktuelle, konsensfähige Neuerungen beschlossen haben. Es schien uns ehrlicher, dies auch mit dem Titel zum Ausdruck zu bringen: Es ist eine neue Verfassung, auch

wenn es im Inhalt nicht eine vollständig umgeänderte neue Verfassung ist. Dies ist der Grund für den neuen Titel.

Nun liegt Ihnen ein Antrag Rochat vor. Er wird ihn selbst begründen. Er bezieht sich aber eigentlich auf den französischen Text. Ich bin davon überzeugt – die Kommission hat darüber nicht gesprochen –, dass uns der Begriff «mise à jour» nicht zu einer Änderung des Titels veranlasst hätte. Aber «mise à jour» ist nicht dasselbe wie «Nachführung». «Nachführung» klebt eher an der Buchhaltung, während «mise à jour» eigentlich das «Erneuerte» zum Ausdruck bringt. Insofern ist der Beschluss der Kommission auf den deutschen und nicht auf den französischen Titel bezogen. Bei der Präambel haben wir – im Gegensatz zur nationalrätlichen Kommission – im wesentlichen die Fassung des Bundesrates übernommen.

Dem 1. Titel der Verfassung haben wir mit «Allgemeine Bestimmungen» eine andere Überschrift gegeben. Auch Artikel 1 erhält in unserer Verfassung eine neue Überschrift, «Eidgenossenschaft». Wir haben diese Überschrift als sachgerechter empfunden als den ebenfalls buchhalterisch trockenen Titel «Bestand», der mich immer etwas an einen militärischen Etat erinnert. Wir haben den 1. Titel auch deshalb geändert, weil in den Artikeln 1 bis 5 des Vorentwurfes teils der Bund allein, teils aber auch Bund und Kantone angesprochen werden. In diesem Sinne handelt es sich eigentlich um «allgemeine Bestimmungen».

Die Kommission ist hier im wesentlichen dem Bundesrat gefolgt. So haben wir alle konstitutiven Elemente dieses Abschnittes übernommen: Artikel 1 und 3 als Grundlage und Ausweis des bundesstaatlichen Staatsaufbaus; Artikel 2 als aktualisierten Zweckartikel; Artikel 5, der die grosse Bedeutung der Sprachgemeinschaften für unser Land zum Ausdruck bringt und den wir als Artikel 3a aufgenommen haben; schliesslich auch die in Artikel 4 neu festgehaltenen rechtsstaatlichen Grundsätze.

Allerdings hat die Kommission im 1. Titel auch gewisse Änderungen vorgenommen. In Artikel 1 wird das «Schweizer Volk» bewusst neben die «Kantone» gesetzt, dies als Ausfluss der modernen Volkssouveränität. In Artikel 3 wird nur der erste Absatz übernommen, allerdings angereichert mit der geltenden Fassung von Artikel 3, um die grosse Bedeutung des historisch gewachsenen Bundesstaates und der kantonalen Autonomie besser zum Ausdruck zu bringen. Die Absätze 2 und 3 des bundesrätlichen Entwurfes werden im 3. Titel «Bund und Kantone» wiederaufgenommen. Ich schlage vor, dass wir dort die eigentliche Diskussion über das Verhältnis Bund/Kantone führen.

Die Kommission hat darauf verzichtet, einen eigentlichen «Wesensartikel» über unser Land aufzunehmen, etwa des Inhaltes: «Die Eidgenossenschaft ist ein freiheitlicher, demokratischer und sozialer Bundesstaat....» Ein solcher Wesensartikel, wie er in anderen Verfassungen zu finden ist, hätte neben den Artikeln 1 bis 5, die diese Strukturprinzipien bereits zum Ausdruck bringen, kaum sinnvoll Platz gefunden. Ebenso wurde ein Pflichtenartikel abgelehnt, der in allgemeiner Form die von den Individuen zu erfüllenden Rechtspflichten enthalten hätte. Wir werden darauf zurückkommen, weil uns jetzt ein Antrag eines Ratsmitgliedes vorliegt, einen solchen Pflichtenartikel einzuführen. Die Kommission war der Ansicht, dass Individualpflichten im Rechtsstaat konkret umschrieben sein sollten, wie wir das etwa bei der Militärdienstpflicht, der Steuerpflicht oder der Schulpflicht kennen. Ein allgemein gehaltener Pflichtenartikel hätte nicht mehr Regelungsgehalt, als diese konkreten Artikel schon haben, würde aber darüber hinaus etliche Interpretationsfragen aufwerfen.

Schliesslich orientiere ich Sie darüber, dass die nationalrätliche Kommission unter diesem Titel zwei zusätzliche Bestimmungen beschlossen hat, nämlich die Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips – das wir zu Beginn des Abschnittes über Raumplanung und Umwelt aufgenommen haben – und eine Bestimmung über die Verantwortung jedes Menschen für sich selbst und gegenüber Mitmenschen und Gesellschaft. Hier liegt uns ebenfalls ein Antrag vor, auf den wir zurückkommen werden.

**Rochat** Eric (L, VD): Je me permets de vous demander de bien vouloir conserver à l'arrêté fédéral, en français, le titre donné par le Conseil fédéral.

En effet, en parlant d'une « mise à jour » de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral décrit fort exactement ce qui a été son intention claire dans tous les documents antérieurs que nous avons reçus. Le travail que nous effectuons vise essentiellement à mettre à jour la constitution, et non à rédiger une nouvelle constitution. Je ne conteste pas le fait que certaines nouveautés puissent s'y glisser, mais le but premier de nos travaux n'est pas vraiment là. C'est à un tout autre exercice que nous aurions dû nous livrer si nous avions envisagé, comme la commission du Conseil des Etats nous le propose, de rédiger une « nouvelle » Constitution fédérale. De la même manière, c'est bien plus à une révision qu'à une réforme de la constitution que nous allons procéder, la révision mettant l'accent sur l'amélioration du passé, la réforme sur l'évolution prospective.

Je vous propose donc de garder le titre original « Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale ». Ce titre sera probablement mieux perçu lors des votations et contribuera à une discussion plus sereine. Nous aurons quelques innovations à défendre dans un contexte connu, inchangé sur le fond. Au contraire, en parlant de « nouvelle » constitution, nous donnons l'impression que les axes et les concepts constitutionnels ont été changés, et nous nous exposons à des débats qui ont débouché par le passé sur l'échec prématuré des projets. Il y a certes de la modestie à parler de « mise à jour »; il y aurait de la prétention à parler de « nouvelle » constitution.

Je vous recommande de bien vouloir accepter cet amendement pour le titre français.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Man kann diesem Antrag, wenn er sich auf die französische Fassung bezieht, zustimmen. Die Kommission hat sich ausschliesslich am deutschen Text orientiert und den deutschen Begriff « Nachführung » abgelehnt. Ich kann mir sehr gut vorstellen, dass wir den französischen Text ändern, wie es Herr Rochat vorschlägt, und den deutschen Text stehen lassen, weil das « neu » in der deutschen Sprache auch den Sinn von « mise à jour » haben kann. Schliesslich ist die Verfassung von A bis Z neu formuliert. Sie ist neu; es ist nicht die alte.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Das scheint mir kein schlechter Kompromiss zu sein. Es bestand tatsächlich von Anfang an eine Diskrepanz zwischen dem deutschen Ausdruck « Nachführung » und dem französischen « mise à jour ». Wir haben den Begriff « Nachführung » vom parlamentarischen Auftrag aus dem Jahre 1987 übernommen. Ihm haftet indessen etwas Buchhalterisches an. Daher habe ich den französischen Ausdruck « mise à jour » immer vorgezogen.

Es ist klar: Wir halten uns an den Auftrag, das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachzuführen. Wir wissen aber auch, dass die Nachführung mit Wertungen verbunden ist, weil wir verschiedene Verfassungsbestimmungen auf Gesetzesebene herab- und umgekehrt Gesetzesbestimmungen auf Verfassungsebene heraufstufen.

Wir nehmen beispielsweise im Bereich der Alkoholbestimmungen viele Herabstufungen vor, so beim Absinthverbot. Jetzt gibt es in der Verfassung etwa drei Seiten zum Alkohol. Neu wird es nur noch ein einziger Artikel sein.

Andererseits machen wir auch gewisse Heraufstufungen, indem wir beispielsweise das Prinzip des Datenschutzes von der Gesetzesstufe bewusst als verfassungswürdiges Prinzip neu in die Verfassung aufnehmen. Insofern ist natürlich der französische Ausdruck « mise à jour » auf jeden Fall der bessere als der nicht ganz glückliche deutsche Ausdruck « Nachführung ». Insofern ist der Kompromissvorschlag Ihres Kommissionspräsidenten wohl ein guter.

**Präsident:** Herr Rochat beantragt, für den französischen Titel bei der bisherigen Formulierung zu bleiben (« mise à jour »), und Herr Bundesrat Koller und Herr Rhinow beantragen, die deutsche Fassung stehenzulassen.

*Angenommen gemäss Antrag Rochat  
Adopté selon la proposition Rochat*

#### **Ingress – Préambule**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Den Antrag Brunner Christiane verschieben wir bis nach der Behandlung von Artikel 5.

#### **Präambel – Préambule**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich werde im folgenden zur Präambel und zu den Artikeln 1 bis 2 lediglich ausführen, was in Ergänzung oder Abweichung zu den Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates zu sagen ist; dies im Interesse einer zügigen, ökonomischen Beratung.

Zur Präambel: Traditionsgemäss löst eine Präambel ein grosses Echo aus. Sie hat es auch in der Vernehmlassung und in der öffentlichen Diskussion unserer neuen Bundesverfassung getan. Formell ist die Präambel bloss eine Einleitung zur Verfassung, inhaltlich aber ist sie weit mehr. Sie ist eine Art Grundsatzprogramm. In gedrängter, sprachlich ausgefeilter Form nennt sie den Geist und die Ziele der Verfassung. Sie ist eine philosophische Grundlage und auch das staatspolitische Bekenntnis, wie wir die Schweiz mit dieser Verfassung gestalten wollen. Kurz: Sie ist ein feierlicher, literarischer Beginn, ein sprachlich schöner, auch erbaulicher Auftakt.

Unsere Verfassungskommission hat die Präambel des Bundesrates übernommen, während jene des Nationalrates auf der Formel aufbauen will, wie sie Adolf Muschg für den Vorentwurf von 1977 präsentiert hat. Die Präambel hat keinen Rechtsatzcharakter; also lassen sich keine konkreten Rechte und Pflichten, keine Rechtsansprüche daraus ableiten.

Unsere Kommission hat sich einstimmig für die Anrufung Gottes des Allmächtigen ausgesprochen. Damit wollen wir ganz klar keine unserer Religionen bevorzugen, aber alle namhaften Religionen der Welt können sich hinter diese Anrufung stellen. Sie ist ein Akt und ein Zeichen der Bescheidenheit, dass Menschenwerk und Menschenhand nicht alles aus eigener Kraft können, sondern dass wir auf die Hilfe und den Schutz einer höheren Macht angewiesen sind. Nach der Anrufung folgt dann in drei Punkten die Darstellung, in welchem Geist, in welchem Selbstverständnis wir die Verfassung schreiben werden.

Die Absätze in Klammern am Rande, darauf möchte ich hinweisen, sind rein provisorischer Art und sollen die Beratung erleichtern. Im definitiven Text werden sie fehlen.

In der Aufzählung ab Absatz 3 hat die Kommission in deutscher Sprache drei, in französischer Sprache vier Änderungen eingeführt.

Zuerst zu Absatz 3. Wir wollen den Bund nicht nur erneuern, sondern auch seinen Zusammenhalt stärken. Wir wollen die Botschaft vermitteln, die zentripetalen Kräfte unserer Schweiz vermehrt zu stärken, weil heute die zentrifugalen Kräfte immer stärker werden. Dies genau im Sinne des Votums, das Herr Danioth gestern gehalten hat.

In Absatz 4 haben wir lediglich in französischer Sprache eine Verbesserung angebracht; sie bringt keine inhaltliche Änderung.

Absatz 5 hingegen beinhaltet eine Neuerung. In der Vorlage des Bundesrates steht lediglich « im Bewusstsein der Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen ». Wir haben ihn erweitert. Es geht nicht nur um die Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen. Auch eine gewisse Verantwortung und eine Dankbarkeit gegenüber unseren Eltern und den früheren Generationen ist unsere Pflicht. Wir haben die Aufgabe, das Erbe, das wir erhalten haben, verantwortungsbewusst weiterzugeben. Wir wollen also die Brücke nicht nur von der Gegenwart in die Zukunft schlagen, sondern vom

Erbe unserer Eltern bis zu den künftigen Generationen; eine Brücke mit zwei Bogen also, nicht eine Brücke mit nur einem Bogen.

In Absatz 6 haben wir die Gegenwartsform gewählt. Wir wollen damit sagen: Wir stehen am Anfang der Verfassunggebung, nicht am Schluss. Die Präambel steht am Anfang, daher: «geben sich folgende Verfassung».

Die Kommission hat diesen Änderungen jeweils mit klaren Mehrheiten zugestimmt. Ich bitte Sie, unseren Anträgen zu folgen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich bin Ihnen dankbar, dass Sie dieser Präambel zustimmen. Wir haben sie ja nachgeliefert, weil wir nüchterne Juristen diese Umschreibung der Vision Schweiz gerne berufenen Schriftstellern überlassen. Es waren zwei Journalisten, welche die Präambel formuliert haben. Das Vernehmlassungsverfahren hat ganz klar gezeigt, dass unserem Volk sehr viel an der Präambel liegt. Wir haben zu kaum einer anderen Bestimmung so viele Eingaben erhalten. Deshalb sind wir Ihnen auch dankbar, dass Sie an der *Invocatio Dei*, also der Anrufung Gottes des Allmächtigen, festhalten. Dies ist der Wunsch der weit überwiegenden Zahl der Vernehmlasser. Damit soll daran erinnert werden, dass neben den Menschen und dem Staat eine höhere Macht existiert. Die Formel erinnert an die Relativität der Dinge auf dieser Welt und lehrt uns Bescheidenheit. Der Gott, der angerufen wird, ist nicht in jedermanns Vorstellung derselbe; jede Person kann gemäss ihrer eigenen Religion und Weltanschauung Gott dem Allmächtigen einen persönlichen Sinn geben.

Zur «Erzählung», d. h. zum inhaltlichen Teil, hat Ihre Kommission zwei, drei Ergänzungen eingebracht. Der Ergänzung der Betonung des inneren Zusammenhaltes und jener des Bewusstseins der gemeinsamen Errungenschaften kann der Bundesrat zustimmen.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 1

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Ich habe vier ergänzende Bemerkungen zum Entwurf des Bundesrates zu machen.

1. Der Bundesrat möchte die Eidgenossenschaft als Summe oder als Produkt der Faktoren der Kantone erklären. Die Verfassungskommission hat sich mit 9 zu 6 Stimmen für die Fassung «Das Schweizervolk und die Kantone» ausgesprochen. Wir wollen damit zum Ausdruck bringen, dass das Schweizervolk das andere Element neben den Kantonen ist. Wir haben das Verständnis, dass wir mehr sind als bloss eine Summe von Kantonen, so wie wir das in bedeutenden Fragen in der Verfassung auch zum Ausdruck bringen. Die Volkssouveränität ist in der Gesetzgebung die entscheidende Instanz; in anderen wichtigen Verfassungsfragen entscheiden Volk und Stände.

Diese Formulierung soll auch Ausdruck dessen sein, dass in den letzten 150 Jahren die Schweiz mehr geworden ist als bloss eine Summe von Kantonen, dass sich das Schweizervolk nämlich als eigenständiges Volk, als entscheidendes, tragendes Element der Eidgenossenschaft zusammen mit den Kantonen empfindet.

2. Entsprechend haben wir den Titel von Artikel 1 angepasst. Er heisst nun «Die Schweizerische Eidgenossenschaft», wie Kommissionspräsident Rhinow bereits erläutert hat.

3. In der Reihenfolge der Kantone haben wir uns für die traditionelle Aufzählung, also für die Fassung des Bundesvertrages von 1815 zuerst, und die übrigen Kantone in der Reihenfolge des Eintrittes. Wir haben den Antrag, einzelne Kantone (Ob- und Nidwalden) aus traditionellen Gründen umzustellen, abgelehnt, weil nämlich ein einmaliger Einbruch in die Reihenfolge die grundsätzliche Diskussion auslöst, welches die richtige

Reihenfolge ist, obwohl es sachliche Gründe gäbe, Ob- und Nidwalden in der Reihenfolge auch anders anzuführen.

4. Eine Bemerkung betreffend die Halbkantone: Wir haben uns dafür entschieden, die Halbkantone mit dem Zusatz «und» untereinander zu verbinden. Wir sind uns bewusst, dass die sogenannten Halbkantone vollwertige Kantone und Glieder der Eidgenossenschaft sind und dass lediglich noch zwei Einschränkungen bestehen: Erstens haben sie nur einen Sitz im Ständerat, und zweitens zählt für das Ständemehr bei Verfassungsänderungen ihre Stimme nur als eine halbe Einheit.

**Plattner Gian-Reto** (S, BS): Erlauben Sie mir gerade zu diesen letzten Ausführungen des Berichterstatters eine kurze Bemerkung.

Wenn Sie auf den Markt gehen und Äpfel, Birnen, Zwetschgen und Pflaumen, Pfirsiche und Aprikosen kaufen, dann sind alle gleichwertig. Sie machen mit diesem «und» statt dem Komma keinen Unterschied zwischen den verschiedenen Früchten. Wenn hier «Zürich, Bern, Luzern .... Basel-Stadt und Basel-Landschaft .... Genf und Jura» steht, dann haben Sie hier zwei «und» eingeführt, die ganz verschiedene Gewichte haben. Das eine «und» soll, wie der Sprecher es ausgeführt hat, den entsprechenden Kantonen eine halbe Ständesstimme und einen Ständeratssitz wegnehmen. Das andere «und» ist dann einfach das abschliessende «und» in einer Aufzählung und hat diese Bedeutung nicht. Die Halbkantone sind sozusagen nur noch um ein Komma vom vollen Status als Kantone entfernt. Sie wissen, dass zumindest die beiden Halbkantone der Nordwestschweiz – Basel-Landschaft hat es in der Verfassung, in Basel-Stadt wird es wohl von einer Bevölkerungsmehrheit getragen – eigentlich diesen Wunsch schon lange hätten. Die anderthalb Ständesstimmen, die man dazu bräuchte, werden in Zukunft, wenn wir einmal die Gesetzesinitiative einführen, wohl weniger Bedeutung haben als in der Vergangenheit. Das grössere Problem sind sicher die drei Stühle in diesem Saal, die man noch irgendwo plazieren müsste. Aber auch das liesse sich lösen.

Ich habe mich schon gefragt, ob bei einer Nachführung der Bundesverfassung im Hinblick auf die heutigen Gegebenheiten nicht endlich dem Selbstwertgefühl der Halbkantone, mindestens jener, die es so empfinden, Rechnung getragen werden sollte. Ich verzichte selbstverständlich auf einen Antrag, denn ich will diesem Projekt keine Schwierigkeiten bereiten. Aber ich möchte Ihnen klar sagen, dass aus Sicht der beiden Nordwestschweizer Halbkantone das Problem offen bleibt und bald einmal gelöst werden sollte. Es ist im Grunde genommen ein Anachronismus, dass faktisch vollwertige Kantone immer noch in dieser wesentlichen, wenn auch nicht entscheidenden Weise behindert werden.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Artikel 1 ist die konstituierende Bestimmung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Die heutige Formulierung, an die sich der Bundesrat gehalten hat, ist die entstehungsgeschichtliche. Ihre Kommission schlägt vor, neben den Kantonen auch das «Schweizervolk» zu nennen. Es ist tatsächlich so, dass die Eidgenossenschaft heute ja auf zwei grossen Säulen ruht: der Volkssouveränität und dem Föderalismus. Deshalb kann ich dieser Formulierung, die zeitgemässer ist, zustimmen.

Zu den Halbkantonen: Wir haben diesen «und» auf ausdrücklichen Wunsch der Konferenz der Kantonsregierungen eingeführt. Dadurch soll auf die historische Einheit der Halbkantone hingewiesen werden.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 2

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: In Artikel 2 stimmt die Kommission inhaltlich und im Gehalt vollständig dem Bundesrat zu. Wir haben lediglich eine Änderung in Absatz 3 vor-

genommen. Der Bundesrat hat zwei Verben gebraucht: «sich einsetzen» für die dauerhafte Erhaltung der Lebensgrundlagen und «beitragen» zu einer friedlichen und gerechten internationalen Ordnung.

In der Kommission haben wir eingehend diskutiert, welches der Gehalt der Wörter ist, welches für die Eidgenossenschaft verpflichtender ist; unser Bestreben war, beide Zwecke in Absatz 3 gleichwertig zu normieren. Daher haben wir uns auf ein Verb beschränkt, nämlich, dass wir uns für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung «einsetzen». Beide Elemente sollen gleich stark gewichtet sein.

*Angenommen – Adopté*

### Art. 3

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Nous sommes ici au centre de ce titre premier très fort, qui s'articule autour de cinq points qu'il n'est peut-être pas inutile de rappeler très brièvement. A l'article 1er, nous trouvons la structure du fédéralisme; à l'article 2, le but de la Confédération; à l'article 3, c'est le fédéralisme fondé sur la souveraineté des cantons; ensuite, nous avons à l'article 3a nos quatre langues nationales, et enfin à l'article 4 l'Etat de droit. La commission a considéré qu'il s'agissait là des cinq éléments fondamentaux de notre Etat. C'est la raison pour laquelle la structure de ce titre premier notamment a été modifiée.

Pour l'article 3, le seul commentaire que je tiens à faire pour l'instant est le suivant: les alinéas 2 et 3 de la version du Conseil fédéral n'ont pas disparu. Ces alinéas 2 et 3, vous les retrouvez à l'article 34a alinéa 1er proposé par la commission ainsi qu'aux articles 36 et 37. Nous avons considéré que ce sont des concrétisations du fédéralisme, mais que c'était assez éloigné du principe même de ce fédéralisme qui seul doit subsister dans ce titre premier.

La commission du Conseil national n'a pas eu le temps de se pencher sur la systématique du titre premier proposée par la commission de notre Conseil, mais le Conseil national aura l'occasion de le faire dans le courant de cette année. La commission ne s'est prononcée ni pour ni contre.

Sans aucune opposition, la commission considère qu'avec cette structure, et avec le fédéralisme mentionné au centre, le titre devenant «Cantons» par opposition au titre de l'article 1er «Confédération», c'est là une entrée en matière qui se limite à l'essentiel, sans plus ni moins, de cette constitution.

En l'occurrence, je vous encourage à voter la proposition de la commission.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich möchte nur anmerken: In der Systematik haben wir eine gewichtige Differenz zwischen dem Vorschlag des Bundesrates, dem die Nationalratskommission gefolgt ist, und dem Vorschlag des Ständerates. Wir werden wahrscheinlich im Rahmen der Differenzbereinigung auf die unterschiedliche Systematik zurückkommen müssen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission

34 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

### Art. 3a

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Il suffit de rappeler, à l'article 3a, que le projet énumère ici un des fondements, comme je l'ai dit avant, de notre structure étatique. Les langues officielles quant à elles, qui ne sont au nombre que de trois, sont énumérées à l'article 57h.

*Angenommen – Adopté*

### Art. 3b

*Antrag Seiler Bernhard*

*Titel*

Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung  
*Wortlaut*

Im Rahmen ihrer Fähigkeiten trägt jede Person Verantwortung für sich selbst sowie Mitverantwortung gegenüber Mitmenschen und Gesellschaft.

*Antrag Onken*

*Titel*

Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung

*Abs. 1*

Jede Person soll ihre Fähigkeiten nach ihren Neigungen entfalten und entwickeln können.

*Abs. 2*

Neben der Verantwortung für sich selbst trägt jede Person im Rahmen ihrer Fähigkeiten Verantwortung gegenüber Mitmenschen und der Gesellschaft sowie Mitverantwortung dafür, dass die Wohlfahrt gefördert werden kann.

*Abs. 3*

Jede Person trägt dazu bei, dass das, was sie für sich beansprucht, auch den anderen möglich wird.

*Proposition Seiler Bernhard*

*Titel*

Responsabilités individuelle et sociale

*Texte*

Dans la mesure de ses possibilités, chacun est responsable de lui-même, et il est coresponsable des autres et de la société.

*Proposition Onken*

*Titel*

Responsabilité individuelle et sociale

*Al. 1*

Toute personne doit pouvoir mettre en oeuvre ses capacités selon ses aspirations.

*Al. 2*

Responsable d'elle-même, toute personne a en outre, dans les limites de ses capacités, une responsabilité envers autrui et la société ainsi qu'une coresponsabilité à l'égard des possibilités de promouvoir la prospérité.

*Al. 3*

Toute personne contribue à permettre d'offrir aux autres ce qu'elle exige pour elle-même.

**Seiler Bernhard** (V, SH): Die Totalrevision unserer Verfassung findet zu einem Zeitpunkt statt, da die schweizerischen Sozialwerke schwer gefährdet sind, weil ihre mittel- und langfristige Finanzierung alles andere als gesichert ist. Nach Jahrzehnten beispielloser Hochkonjunktur, vorher nie erlebten Wohlstandes haben von Jahr zu Jahr steigende Begehrlichkeiten, die in normierte, automatisierte Zahlungsverpflichtungen umgesetzt wurden, das Fundament der Sozialwerke angegriffen, teilweise ausgehöhlt.

Auch wenn wir uns zur Nachführung der Bundesverfassung bekennen, so ist ein Marschhalt, ein gründliches Überdenken der eingetretenen Situation, des überhaupt noch möglichen Sozialstaates in einem wirtschaftlich angespannten Umfeld, unumgänglich und unausweichlich. Stellen wir uns anlässlich der Nachführung der Verfassung dieser Lagebeurteilung mit dem Ziel, die eingetretene Überforderung des Sozialstaates auf ein tragbares, finanzierbares Mass zurückzuführen, dann ist – sollen die Sozialwerke nicht vollends zum Einsturz gebracht werden – eine Rückbesinnung auf die Selbstverantwortung eines jeden einzelnen für sich und seine Angehörigen notwendig und unausweichlich.

Nur durch eine Erneuerung des Bekenntnisses zur Selbstverantwortung, das an zentraler Stelle in der Bundesverfassung zu verankern ist, ist das verlorene, für die Zukunft der Sozialwerke aber dringend erforderliche Gleichgewicht bezüglich Leistungsfähigkeit von Wirtschaft und Gewerbe und Leistungsbezug im Sozialstaat wieder herstellbar.

Auf welchen Säulen wurden denn die schweizerischen Sozialwerke seinerzeit aufgebaut? Sie wurden ins Leben gerufen aus dem Bekenntnis, dass der in Not Geratene, dass der Notleidende im Staat Hilfe erfahren sollte; nicht die allgemeine Umverteilung grosser Mittel war das Ziel. Die Hilfe an den in Not Geratenen, vor allem an den unverschuldet in Not Geratenen war Richtschnur bei der Schaffung der Sozialwerke.

Solange das Bekenntnis zur Selbstverantwortung – unverzichtbarer Teil menschlicher Freiheit überhaupt – solange dieses Prinzip beachtet und gelebt wurde, solange war das Gleichgewicht als Fundament der Sozialwerke gewährleistet; solange war die schweizerische Volkswirtschaft in der Lage, jene Mittel zu erarbeiten und bereitzustellen, die für die schweizerischen Sozialwerke benötigt wurden. In der Hochkonjunktur, als sich der Glaube durchsetzte, alles sei finanzierbar, wurden zunehmend Begehlichkeiten, die – wie sich heute zeigt – die Leistungskraft der Wirtschaft zu überfordern begannen, in staatliche Zahlungsverpflichtungen umgewandelt, welche das Fundament der Sozialwerke anzugreifen begannen.

Doch Tatsache bleibt: Selbstverantwortung ist unverzichtbarer Teil der persönlichen Freiheit. Wer nicht bereit ist, die Mittel zur Gestaltung seines nach selbstverantwortlich eigenen Wertvorstellungen gestalteten Lebens zu erarbeiten, der verliert bald auch seine Freiheit. Zur Freiheit, wie sie schweizerischen Wertvorstellungen entspricht, gehören der Föderalismus, die Dezentralisierung der politischen Macht zugunsten gelebter Selbstverantwortung.

Der Föderalismus, herausgewachsen aus dem schweizerischen Ideal der Freiheit, lebt von der Überzeugung, dass Behörden, denen innerhalb genau fixierter Grenzen Verantwortung übertragen worden ist, diese Verantwortung aus eigener Kraft zu erfüllen haben, auch bezüglich des Finanzhaushalts mittels Abstimmung der Ausgaben auf die erhältlich zu machenden Einnahmen. Dies ist die Ordnung, die der Souverän in diesem Land geschaffen hat, mit dem Ziel, Verschuldung zu vermeiden. Durchbrechen wir das Prinzip, dann fällt der Föderalismus, dann erniedrigt sich der Bund zur Futterkrippe, wo sich jeder zu bedienen sucht, der mit der ihm lokal, regional oder kantonale übertragenen Verantwortung nicht zu recht kommt. Nicht nur der Föderalismus fällt, sollte sich dieses Ansinnen durchsetzen, sondern auch die direkte Demokratie, wie sie sich in unserem Land einzigartig in dieser Welt entwickeln konnte, wird im Rahmen der dann erforderlichen, sich durchsetzenden Zentralisierung entscheidende Einbrüche hinzunehmen haben.

Gelingt es nicht, in unserer Verfassung die gelebte Tradition des echten, untrennbar mit Selbstverantwortung verbundenen Föderalismus neu zu erwecken, hätten die Schöpfer der Totalrevision versagt; dann dürfte eigentlich das neue Gebilde nicht verabschiedet werden.

Ich bitte Sie daher: Stimmen Sie meinem Antrag zu Artikel 3b zu.

**Onken Thomas (S, TG):** Ich möchte zunächst einmal offen bekennen, dass mein Antrag nicht eigener Reflexion entspringt, sondern dass ich ihn aus den nationalrätlichen Vorarbeiten übernommen habe, genauso wie Kollege Seiler Bernhard den seinen, den er ebenfalls von dort bezogen und nun in unseren Rat hineingetragen hat. Es ist nämlich so, dass sich unsere Kommission mit dieser Thematik der individuellen und gesellschaftlichen Verantwortung nicht in einer vertieften und grundsätzlichen Weise auseinandergesetzt hat. Dies ganz einfach deshalb, weil dieses Thema dort nicht in Form von konkreten Anträgen eingebracht worden ist, ganz im Gegensatz zur nationalrätlichen Kommission. Diese hat darüber ausgiebig nachgedacht und auch wortschöpferisch versucht, Grundsätzliches zu dieser Frage in ihre Fassung des Grundgesetzes einzubringen.

Ich finde – das muss ich hier vorweg sagen –, dass wir es zunächst dem Nationalrat überlassen sollten, diesen Problembereich auszuleuchten und darüber Beschluss zu fassen; wir sollten uns erst in der Differenzvereinbarung damit auseinandersetzen. Denn in der Tat ist dieses Thema sehr viel kom-

plexer und weitläufiger, als es vielleicht aufgrund des Antrages Seiler Bernhard den Anschein macht.

Um Ihnen diese Dimension aufzuzeigen, habe ich meinen Antrag eingebracht, der noch andere Aspekte einbezieht und zur Diskussion stellt.

Sie sehen, dass Artikel 3b gemäss meinem Antrag aus drei Absätzen besteht. Die beiden ersten Absätze entsprechen der Mehrheitsfassung der nationalrätlichen Kommission. Der dritte ist sozusagen die Grundlage zu einem neuen Gesellschaftsvertrag, wenn Sie so wollen.

Aber gerade auch der erste Absatz, den Kollege Seiler weglässt, entspricht dem liberalen Credo. Die Voraussetzung für Selbstverantwortung ist zunächst, dass jeder Mensch auch die Möglichkeit erhält, seine Talente, seine Stärken, seine Begabungen zu entfalten. Erst wenn er dadurch zu einer befähigten, mündigen und selbstbewussten Person herangewachsen ist, ist er auch in der Lage, für sich Verantwortung zu übernehmen – für sich selbst und für die Gesellschaft, die Mitmenschen. Ich ergänze diesen Aspekt in Absatz 2 noch um eine Mitverantwortung auch dafür, dass Wohlfahrt für alle gefördert werden kann.

In Absatz 3 schlage ich vor – aber darüber hat der Nationalrat noch nicht gesprochen; es ist dort der Antrag der Minderheit IV –, dass jede Person dazu beitragen soll, dass das, was sie für sich selbst beansprucht, auch anderen ermöglicht wird, dass sie eine Leistung also nicht nur als Privileg für sich will, sondern bereit ist, Strukturen, Voraussetzungen weiterzuentwickeln, um Chancengerechtigkeit herzustellen und auch anderen den Zugang dazu zu verschaffen.

Dies nur ganz kurz, um aufzuzeigen, wie weitläufig, wie komplex diese Thematik ist. Ich halte dafür, dass wir diese Diskussion nun nicht im Plenum weiterführen; ich bin persönlich bereit, meinen Antrag sofort zurückzuziehen, wenn sich Kollege Seiler Bernhard zu dem gleichen Vorgehen bereit erklären kann. Ich möchte ihn meinerseits dazu einladen.

Wir werden zweifelsohne bei der Differenzvereinbarung mit dieser Frage wieder konfrontiert werden. Aber was wollen wir hier im Plenum einen Antrag oder zwei Anträge ausdiskutieren, die in der Kommission nicht durch die entsprechende Vorbereitung für eine Plenumsdebatte reif gemacht worden sind?

Ich ersuche Kollege Seiler, hier einzulenken, damit diese Diskussion seriös geführt werden kann, sobald der Nationalrat beschlossen hat und wir in der Differenzvereinbarung mit dem Ergebnis dieser Debatte konfrontiert sein werden.

**Rhinow René (R, BL),** Berichterstatter: In der Tat hat die Kommission über einen gesonderten Artikel, welcher die individuelle und gesellschaftliche Verantwortung zum Gegenstand hat, nicht diskutiert. Aber sie hat trotzdem die Frage der individuellen Verantwortung und namentlich die Frage der Subsidiarität an mehreren Stellen immer wieder berührt und auch Debatten darüber geführt. Es ist also nicht ganz zutreffend, dass wir uns quasi um diese Thematik herumgeschlängelt hätten. Wir haben namentlich das Prinzip der Subsidiarität – sowohl was das Verhältnis des einzelnen zur Gesellschaft als auch was das Verhältnis der Kantone zum Bund angeht – behandelt.

Was die Verantwortung des einzelnen betrifft, verweise ich Sie auf Artikel 10 – das Recht auf Existenzsicherung –, wo die Kommission eingefügt hat: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen ....» – gegen den Widerstand einer Kommissionsminderheit.

Bei den Sozialzielen in Artikel 33 haben wir die Formulierungen in der Kommission ebenfalls ergänzt. Es heisst dort nämlich: «Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu privater Initiative und persönlicher Verantwortung dafür ein ....» Wir haben also dieses Moment, dass man gerade im Sozialbereich eine persönliche Verantwortung trägt, nicht übersehen, sondern in mehreren Bestimmungen verankert. Wir werden beim Verhältnis von Bund und Kantonen ebenfalls auf eine Bestimmung stossen – ich habe sie beim Eintreten kurz erwähnt –, wo die Subsidiarität der Bundesaufgaben ausdrücklich festgehalten worden ist.



Ich kann Ihnen also nicht im Namen der Kommission eine Ablehnung beantragen, ich kann nur dem widersprechen, dass wir das Problem nicht behandelt hätten. Aber gestatten Sie mir noch eine persönliche Bemerkung zu dieser grundsätzlichen Frage: Es handelt sich hier um eine Frage des Verfassungsverständnisses. Etwas zugespitzt gesagt: Die Verfassung möchte Freiheiten schützen, sie möchte den Staatsaufbau regeln, sie möchte das Verhältnis der Bundesgewalten ordnen; sie möchte also Freiheit und Verantwortung in dem Sinne regeln, dass die Freiheit der Menschen und die Verantwortung des Staates zum Thema gemacht werden. Sie möchte aber nicht, dass die gesamte Verantwortung des einzelnen Menschen auch verfassungsrechtlich vorgeschrieben wird. Die Verfassung soll nicht den Menschen «regeln»; sie soll die öffentliche Gewalt einbinden, die Kompetenzen und Verantwortungen der Bundesbehörden aufnehmen.

Wenn wir eine solche Bestimmung über die individuelle Verantwortung in die Verfassung schreiben würden, könnte sich letztlich das Gutgemeinte ins Gegenteil verkehren, wäre es dann eine Verfassungspflicht, Verantwortung zu übernehmen, und nicht eine persönliche Pflicht, die sich auf andere Wertgrundlagen abstützt.

Zudem: Was machen denn die Verfassungsorgane mit einer solchen Bestimmung? Könnten sie – etwa das Bundesgericht – einmal feststellen, jemand habe in einem bestimmten Lebensabschnitt seine Verantwortung nicht genügend wahrgenommen, man kürze ihm jetzt Leistungen oder schränke seine Rechte ein, weil er sie verwirkt habe? Wer entscheidet denn darüber, ob jemand die persönliche Verantwortung genügend wahrgenommen hat? Soll der Staat entscheiden, ob ich mich verantwortlich verhalten habe? Das ist meines Erachtens nur dann tragbar, wenn in der Rechtsordnung, im Strassenverkehr, beim Missbrauch von Leistungen usw. konkret gesagt wird, wo das der Fall ist. Aber nicht bei einem allgemeinen Artikel, der gerade auch dem Richter Tür und Tor öffnet – gegen und nicht für die Freiheit des einzelnen Menschen.

Darum möchte ich persönlich davon abraten, solche Bestimmungen in die Verfassung aufzunehmen.

**Aeby Pierre (S, FR):** Nous sommes ici en présence de deux propositions, Seiler Bernhard et Onken, qui posent quelques questions quant à l'organisation de nos débats. Il convient de rappeler qu'une constitution, dans le fond, ne peut se mettre sur pied dans un Parlement aussi facilement qu'une loi ou qu'un arrêté et que chaque disposition est extrêmement importante et qu'elle doit faire l'objet d'une réflexion de base fondamentale. Ce n'est pas pour rien qu'on a parlé de presque 30 séances de commission hier pour montrer l'engagement du Parlement dans cette révision ou cette mise à jour. A l'heure actuelle, il y a une vingtaine de propositions individuelles qui ont été déposées, en plus des 10 à 12 propositions de minorité. La plupart des propositions individuelles touchent à des questions qui ont été débattues de façon très exhaustive en commission. Ici, en revanche, nous avons deux propositions qui font partie d'un paquet de six variantes, desquelles va discuter le Conseil national. Les six variantes du Conseil national sont: le projet du Conseil fédéral, une proposition de majorité et quatre propositions de minorité. Voilà la situation au Conseil national en ce qui concerne l'article 3b. De notre côté, si nous avons évoqué la question de la responsabilité personnelle en commission, nous l'avons assez vite écartée pour les raisons que M. Rhinow, président de la commission, vient d'expliquer.

Il me semble donc extrêmement important de faire preuve de prudence et de sagesse, alors que nous entamons nos délibérations, et de rejeter aussi bien la proposition Onken que la proposition Seiler Bernhard. Si, d'aventure, le Conseil national retient une des quatre propositions de minorité ou la proposition de la majorité de sa commission, nous aurons tout loisir, dans le courant de cette année et lors de la procédure d'élimination des divergences, de nous pencher de façon beaucoup plus approfondie que ce que nous avons fait en commission sur les propositions Onken et Seiler Bernhard.

Je vous encourage donc vivement à rejeter ces propositions et à adopter la version de la commission, c'est-à-dire pas d'article 3b, et notamment pas dans le titre premier où j'ai dit tout à l'heure qu'il s'agissait vraiment de se limiter aux cinq fondements essentiels de notre Etat démocratique, libéral et social.

**Frick Bruno (C, SZ):** Einige persönliche Gedanken, nicht in meiner Eigenschaft als Präsident der Subkommission 1: Die Anregungen – sowohl jene von Herrn Seiler Bernhard als auch jene von Herrn Onken – finde ich sehr interessant.

Herr Rhinow hat das traditionelle Verfassungsverständnis erwähnt, das davon ausging, den Bürger vor dem Staat zu schützen und seine Freiheiten und Rechte zu gewährleisten. Man kann sich aber durchaus fragen, ob nicht auch der Bürger selber gegenüber dem Staat Pflichten hat, die grundlegend für das Verfassungsverständnis sind. Also geht es um ein Verfassungsverständnis, das nicht bloss den Schutz des Bürgers, sondern auch dessen Mitwirkung zum Gegenstand hat. Das ist eine Weiterentwicklung des traditionellen und heute aktuellen Verfassungsverständnisses.

Ich habe aber grosse Probleme, wenn wir diese Fragen heute direkt aus dem Stand heraus diskutieren. Anregungen, die im Nationalrat gemacht werden, sollen dort behandelt werden und können dann, wenn der Nationalrat entschieden hat, in der Kommission unseres Rates gründlich vorberaten werden. Ich kann mich mit der Anregung von Herrn Onken sehr gut befreunden. Nun glaube ich aber, dass eine Bestimmung, wie sie die Herren Onken und Seiler anregen – wenn wir sie tatsächlich in die Verfassung aufnehmen wollten –, bei den Artikeln 1 bis 5, die das Wesen des Staates definieren, sicher am falschen Platz wäre. Wenn wir sie aufnehmen wollten, müssten wir sie bei den Grundrechten und den Grundpflichten unterbringen.

Ich bitte daher, dass wir diese Diskussion in der Kommission aufnehmen, sie aber hier zurückstellen. Wir haben in der Kommission noch Zeit, uns mit dieser Sache zu befassen, nämlich dann, wenn der Nationalrat über seine Kommissionsanträge beschlossen hat.

**Wicki Franz (C, LU):** Die Beratung, die wir jetzt haben, erinnert mich an die Beratung in unserer Subkommission. In unserer Subkommission habe ich seinerzeit die Idee eingebracht, man solle sich doch bewusst sein, dass die Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Staat auch Pflichten, nicht nur Rechte haben, dass der Staat eigentlich aus der Arbeit, aus dem Mitwirken des einzelnen Bürgers lebt. Wir haben dann verschiedene Lösungen gesucht, die in die Richtung des Antrages Seiler Bernhard gingen. Wir haben die Überlegungen, die uns Herr Seiler heute mit seinem Antrag vorträgt, ebenfalls gemacht. Wir haben den Standort gesucht, wo wir eine solche Bestimmung unterbringen wollen. Uns ist es nicht gelungen, eine Lösung zu finden.

Es ist an sich auch mein Anliegen, in der Richtung des Antrages Seiler Bernhard vorzugehen. Ich glaube aber aufgrund all dieser Diskussionen, die wir gehabt haben, nicht, dass wir eine entsprechende Lösung finden können, denn die Bedenken, die uns Herr Rhinow vorhin vorgetragen hat, bestehen tatsächlich. Ich wersetze mich also nicht dem Begehren, das Anliegen in die Kommission zurückzunehmen, aber machen Sie sich keine falschen Hoffnungen.

**Schmid Carlo (C, AI):** Ich erinnere mich sehr gerne an das Votum unseres Kommissionspräsidenten zu Beginn dieser Debatte, als er uns erklärt hat, dass es hier, auch wenn man den Titel des Bundesbeschlusses A nun ändert, eben doch im wesentlichen um eine Nachführung geht. Die Kommission hat sich darauf beschränkt zu schreiben, was nicht geschrieben ist, und Ergänzungen wirklich nur dort zu machen, wo sie in weitesten Kreisen unbestritten sind.

Hier haben wir eine materielle Differenz, die nicht ausdiskutiert ist, eine materielle Differenz über das Verfassungsverständnis insgesamt. Ist der Bund überhaupt in der Lage, gegenüber seinen Bürgern allgemeine Verhaltensvorschriften aufzustellen? Mit unserem Präsidenten verneine ich das.

Herr Wicki ist offenbar anderer Auffassung. Das allein zeigt, dass hier noch kein ausdiskutierter Grundkonsens da ist. Das führt für mich dazu, diese beiden Anträge ohne weiteres abzulehnen.

**Bisig** Hans (R, SZ): Ich habe herausgehört, dass die Kommission bereit ist, diese Problematik zurückzunehmen, damit wir hier nicht eine Kommissionssitzung veranstalten müssen. Ich persönlich würde das unterstützen.

Ich mache in diesem Zusammenhang lediglich einen Hinweis. Unter zwei Titeln, die wortwörtlich gleich lauten, sind zwei völlig unterschiedliche Anliegen formuliert worden: Einerseits der Antrag Seiler Bernhard, den ich vom Sinne her vollumfänglich unterstützen kann. Aus meiner Sicht macht es Sinn, dass in der Verfassung die Selbstverantwortung nicht versteckt in Nebensätzen, sondern klar und deutlich verankert ist. Auf der anderen Seite liegt aber unter dem gleichen Titel der Antrag Onken vor, der etwas ganz anderes will. Er sagt das im Absatz 1 mit aller Deutlichkeit: Er will Rechte definieren, nicht Pflichten. Herr Seiler Bernhard will Pflichten formulieren, Kollega Onken Rechte. Er will, dass die Fähigkeiten nach ihren Neigungen entfaltet werden können, wer auch immer das besorgen oder bezahlen muss. Das sind für mich zwei völlig unterschiedliche Sachen.

Wenn man sich in eine der beiden Richtungen bewegt – für mich zwei völlig unterschiedliche Richtungen –, dann soll man auch die entsprechenden Titel dazu wählen und nicht mit dem Titel Pflichten vorgeben und nachher im Text Rechte verlangen.

**Seiler Bernhard** (V, SH): Mein Antrag ist ebenfalls in der nationalrätlichen Kommission ein Minderheitsantrag, wie es Herr Onken gesagt hat. Nun stelle ich fest, dass verschiedene Kolleginnen und Kollegen der Meinung sind, dass diese Selbstverantwortung des Bürgers vielleicht doch irgendwo an zentraler Stelle verankert sein müsste. Es ist vom Präsidenten der Kommission ausgeführt worden, dass da und dort, in Artikel 10 und anderen, diese Selbstverantwortung im Zusammenhang mit den Sozialwerken erwähnt werde. Das ist richtig, das verstehe ich.

Ich meine aber, das ist ein so zentrales, wichtiges Anliegen, dass man es noch speziell in einem Artikel aufführen sollte. Ich verstehe auch, wenn die Kommission findet, man sollte darüber nochmals sprechen können. Wenn mir die Kommission verspricht, dass sie das nochmals tut, nochmals darüber redet und vielleicht einen Antrag macht oder eine Minderheit einen Antrag bringt, dann würde ich jetzt sagen, ich verzichte heute darauf, dass darüber abgestimmt wird. Aber ich weiss natürlich: Wenn es im Nationalrat hinausfällt, also nicht mehr drin ist, wird unsere Kommission wahrscheinlich sagen, die Sache sei jetzt erledigt, wir bräuchten jetzt auch nicht mehr darüber zu reden. Für diesem Fall würde ich natürlich jetzt die Abstimmung verlangen.

Wenn die Kommission mir heute erklärt, dass sie das Anliegen tatsächlich nochmals aufnimmt, unabhängig davon, was im Nationalrat passiert, verzichte ich heute auf eine Abstimmung.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Wir werden hier auf jeden Fall eine Differenz haben, wenn im Nationalrat ein entsprechender Artikel beschlossen wird. Wenn es Ihr Wunsch ist, werde ich dieses Anliegen gerne traktandieren. Denn die Kommission wird in diesem Jahr mehrere Sitzungen abhalten, und wir werden eine Differenzbereinigung durchführen müssen. Zudem ist beim Teil A2 der Nationalrat Erstrat, so dass die Kommission in diesem Bereich ihre Anträge nochmals überprüfen muss. Als Kommissionspräsident sichere ich Ihnen also gerne zu, dass wir dieses Anliegen in der Plenarkommission traktandieren werden. Ich kann nur kein Ergebnis garantieren.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Es geht bei diesen Anträgen Seiler Bernhard und Onken um eine Frage des Verfassungsverständnisses. Wir haben diese Fragen auch im Bundesrat diskutiert: Für den Bundesrat muss die Verfassung, mit Aus-

nahme der Präambel – wo wir, wie gesagt, Platz für Visionen und ethische Appelle haben –, Teil der Rechtsordnung sein. Sie legt die Kompetenzen der staatlichen Organe fest, begründet Rechte und – durchaus überlegenswert, Herr Wicki – auch Pflichten; die Wehrpflicht ist schon drin, die Steuerpflicht ergibt sich indirekt aus der Verfassung. Immer geht es aber um rechtlich durchsetzbare Normen.

Was nun hier vorgeschlagen wird, ist eigentlich ein ethischer Appell. Dieser ist zwar zweifellos berechtigt, doch wir müssen uns fragen, ob wir der Verfassung einen Dienst erweisen, wenn wir rein ethische Appelle, die rechtlich nicht durchsetzbar sind, in die Verfassung aufnehmen. Diese Grundfrage haben wir zu entscheiden.

Der Bundesrat ist der Meinung, wir sollten wirklich nur Normen in unsere Verfassung aufnehmen. Radikale ethische Ansprüche, die zweifellos völlig berechtigt sind, lassen sich in einem liberalen Rechtsstaat nicht durchsetzen, wenn die einzelnen Bürgerinnen und Bürger diese Appelle nicht erhören. Das ist der Grund, weshalb wir derartigen Vorschriften, die eigentlich keine normative Substanz haben, sehr skeptisch gegenüberstehen.

Die Verfassung soll, wie gesagt mit Ausnahme der Präambel, keine gesellschaftspolitische Utopie werden, sondern Bestandteil der obersten rechtlichen Grundordnung bleiben. Deshalb sollten wir nach Auffassung des Bundesrates wirklich nur Vorschriften aufnehmen, die wir rechtlich durchsetzen können. Das sind die Gründe, weshalb wir solchen Vorschlägen gegenüber sehr skeptisch eingestellt sind.

Die andere Frage hingegen kann man ruhig nochmals aufnehmen: Rechtlich durchsetzbare Pflichten haben durchaus auch ihre Berechtigung; da ist vielleicht das liberale Verständnis, gemäss dem wir uns auf einen reinen Grundrechtskatalog beschränken, noch nicht das Optimum. Überall dort, wo wir diesen ethischen Appellen normative Substanz geben können – Herr Rhinow hat es beim Recht auf Existenzsicherung, bei den Sozialzielen erwähnt, wo wir auf das Subsidiaritätsprinzip verweisen –, können die rechtsanwendenden Behörden die rechtliche Umsetzung vornehmen.

Der Bundesrat möchte lieber von diesem Verfassungsbild ausgehen und ist gegenüber solchen Vorschlägen aus den genannten Gründen skeptisch. In der nationalrätlichen Kommission gab es eine relativ starke Mehrheit; also werden Sie in der Differenzbereinigung nochmals die Möglichkeit haben, sich mit diesem Problem auseinanderzusetzen.

#### Abstimmung – Vote

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Seiler Bernhard	29 Stimmen
Für den Antrag Onken	4 Stimmen

##### Definitiv – Définitivement

Für den Antrag Seiler Bernhard	11 Stimmen
Dagegen	21 Stimmen

#### Art. 4

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Der Antrag der Kommission bezüglich dieses Artikels 4 enthält gegenüber dem Antrag des Bundesrates zwei Abweichungen, nämlich im Titel und in Absatz 3. Herr Kommissionspräsident Rhinow hat bereits darauf hingewiesen, dass die «Grundsätze staatlichen Handelns» gemäss Entwurf des Bundesrates durch die Kommission als «Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns» bezeichnet werden. Damit soll verdeutlicht werden, dass in den Artikeln 1 bis 4 die Wesensmerkmale des schweizerischen Staatswesens sichtbar gemacht werden. Und eines dieser Wesensmerkmale besteht eben in der Rechtsstaatlichkeit.

Artikel 4 enthält also die wichtigsten Grundsätze unseres Rechtsstaates: das Legalitätsprinzip in Absatz 1, weiter das Prinzip, wonach alles staatliche Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein muss (Abs. 2), und

schliesslich das Prinzip von Treu und Glauben (Abs. 3). Diese Grundsätze gelten heute als anerkannt.

Bei Absatz 1 drehte sich eine lange und teilweise hochstehende Diskussion um die Frage, ob nicht – nebst den Grundsätzen des Rechtes – auch Grundsätze anderer Ordnungsprinzipien, insbesondere solche der Ethik, zu verankern seien. Wir mussten aber feststellen, dass wir in eine rechtsphilosophische Dimension eingedrungen waren, so dass wir mit Blick auf die grundsätzlichen Schwierigkeiten, dieses Anliegen gesetzgeberisch zu verankern, von dem durchaus wünschenswerten Vorhaben – um so mehr, als es im Rahmen einer Nachführung geschieht – absehen mussten. Es erscheint mir aber in diesem Zusammenhang der Hinweis ausserordentlich wichtig, dass natürlich der Begriff Recht immer auch einen Bezug zum Gerechten hat und insofern nicht nur eine formale, sondern vor allem eine materielle Komponente aufweist.

In Absatz 3 beantragt die Kommission, die staatlichen Organe durch die «Behörden» zu ergänzen. Der Grund besteht darin, dass nicht alle Behörden staatliche Organe sind. Der Begriff der staatlichen Organe ist im Rahmen von Artikel 4, der eben das Merkmal der Rechtsstaatlichkeit unseres Staates zum Ausdruck bringen will, zu eng; es dürfte nämlich unbestritten sein, dass vor allem auch staatliche Behörden nach Treu und Glauben zu handeln haben.

Bleibt schliesslich Absatz 4, wonach Bund und Kantone das Völkerrecht zu beachten haben. Zur Kennzeichnung des Rechtsstaates Schweiz gehört auch die Beachtung des Völkerrechtes. Ich möchte aber betonen, dass wir mit Absatz 4 von Artikel 4 gegenüber der heutigen Praxis in der Relation Völkerrecht/Landesrecht nicht etwas Neues einführen; es geht insbesondere nicht etwa um einen generellen Vorrang des Völkerrechtes. Vielmehr soll das festgeschrieben werden, was bereits heute gilt; wir befinden uns also strikte im Rahmen der Nachführung.

Heute gilt ja, wenn ich das pro memoria festhalten darf, im Verhältnis völkerrechtlicher Vertrag/Bundesverfassung, dass ein völkerrechtlicher Vertrag einer allenfalls widersprechenden Norm der Bundesverfassung vorgeht – ich verweise dazu auf Artikel 113 Absatz 3. Im Verhältnis völkerrechtlicher Vertrag/Bundesgesetz gilt die sogenannte «Schubert-Praxis», wonach ein Bundesgesetz, das einem völkerrechtlichen Vertrag widerspricht, diesem ausnahmsweise dann vorgeht, wenn der Bundesgesetzgeber beim Erlass des Gesetzes bewusst vom entsprechenden Staatsvertrag abweichen wollte. Durch den abgeschwächten Begriff «beachten» soll deutlich zum Ausdruck gebracht werden, dass die «Schubert-Praxis» weiterhin verfassungsmässig abgedeckt ist. Ich verweise in diesem Zusammenhang auch auf den inhaltlich deckungsgleichen Artikel 180.

**Rhinow René (R, BL):** Ich möchte – persönlich, nicht als Kommissionspräsident, aber vielleicht beruflich etwas vorbelastet – hier eine kleine Fussnote zuhanden der Materialien anbringen. Es findet sich nämlich in diesem Artikel 4 ein hochinteressanter Versuch, die rechtsstaatlichen Grundsätze allgemein zu verankern, ein Versuch, der rechts- oder staatstheoretisch nicht ganz unbedenklich erscheint, namentlich was die Begriffe «öffentliches Interesse» und «verhältnismässig» in Absatz 2 betrifft.

Dieselben Begriffe erscheinen ja in Artikel 32 noch einmal, dort aber bei der Einschränkung von Grundrechten. Dort sind sie auch entwickelt worden, und dort haben sie in der bisherigen Praxis und in der Literatur eine gefestigte Bedeutung erhalten. Ähnliches gilt im übrigen für die Begriffe «Treu und Glauben», die hier erwähnt werden, aber in Artikel 8 nochmals erscheinen und dort als verfassungsmässiges Recht aufgefasst werden.

Hier in Artikel 4 sind diese Begriffe auf die gesamte Staatstätigkeit bezogen, und es ist eigentlich offen, was sie wirklich bedeuten. Ich wende mich nicht gegen die Verankerung dieser Begriffe. Ich möchte nur darauf hinweisen, dass es ein Versuch ist, eine solche allgemeine Bestimmung gleichsam zu Beginn der Verfassung festzuschreiben. Denn hier, nicht

bei der Grundrechtseinschränkung, ist das öffentliche Interesse – oder vielleicht wäre es besser, zu sagen: sind die öffentlichen Interessen – in erster Linie vom Gesetzgeber zu bestimmen und zu entfalten. Es wird an uns sein zu sagen, was «öffentliches Interesse» bedeutet. Insofern ist es mehr ein Fensterbegriff, der auf das Staatsverständnis verweist, aber kaum positive Steuerungskraft für die konkretisierende Politik enthalten dürfte.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Mit der Ergänzung der Rechtsstaatlichkeit schliesse ich mich dem Antrag der Kommission an.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 5

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Präsident:** Artikel 5 wird wegen Artikel 3a gestrichen.

Ich kann mich von Herrn Bundesrat Koller verabschieden, der uns verlassen und sich in den Nationalratssaal zur Eintretensdebatte begeben wird.

Wir werden die Detailberatung mit Herrn Bundesrat Leuenberger fortsetzen, dem stellvertretenden Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes.

*Angenommen – Adopté*

*Antrag Brunner Christiane*

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

*Proposition Brunner Christiane*

Modification de la formulation du texte français de la constitution selon les quatre principes suivants:

1. Remplacer le vocable «homme» par «être humain» (ex.: «Tous les hommes sont égaux devant la loi» devient «Tous les êtres humains ....» à l'art. 7).
2. Utiliser, chaque fois que cela est possible, une formule neutre, qui ne nécessite pas l'emploi du masculin et du féminin (ex.: «Le droit de vote s'exerce au lieu de leur domicile» au lieu de «Les citoyens exercent leur droit de vote au lieu de leur domicile» à l'art. 47).
3. Mentionner le masculin et le féminin à chaque définition de groupe de personnes (ex. «Les citoyennes et citoyens ....» au lieu de «Les citoyens ....» à l'art. 2).
4. Mettre tous les titres et fonctions au féminin comme au masculin (ex.: «La présidente ou le président de la Confédération» au lieu de «le président» à l'art. 164).

**Brunner Christiane (S, GE):** Au début du développement de ma proposition, j'aimerais dire tout d'abord que ce débat et cette proposition ne concernent pas seulement nos collègues de Suisse romande ou de Suisse italienne, mais également nos collègues de Suisse alémanique. Nous parlons aujourd'hui de la Constitution fédérale. Celle-ci est rédigée en trois langues, nos trois langues nationales. Nous n'avons pas un débat et nous ne nous déterminons pas sur la pureté de la langue française, mais nous nous déterminons, en tant que Parlement, sur le texte de notre Constitution fédérale.

Or, je sais bien qu'il est difficile pour les collègues suisses alémaniques de suivre ma proposition dans la mesure où le texte allemand, le texte français et le texte italien, respectivement, ne correspondent pas et que vous n'avez pas sur le dépliant en allemand la même formulation que ce qui figure dans le texte en français.

En français, à l'article 7, il y a un astérisque qui précise que, «dans la constitution, les termes génériques tels que 'homme', 'personne' ou 'Suisse', ainsi que les fonctions telles que juge, officier ou député s'appliquent indistinctement aux personnes des deux sexes», alors qu'en allemand il n'a pas été nécessaire de mettre un tel astérisque puisque le problème est réglé directement dans le texte, tel qu'il est formulé en langue allemande.

Je peux vous dire cependant que les femmes de Suisse romande ne sont pas d'accord avec le fait de leur ancrage dans la Constitution fédérale ou de leur reconnaissance dans la société simplement sous forme d'un astérisque à un article où l'on dit: «Voilà, vous êtes comprises dans toutes les formulations masculines que nous avons, par ailleurs, utilisées dans le texte de la Constitution fédérale.»

Un certain nombre de nos collègues, qui se sont aussi exprimés dans le débat d'entrée en matière, pensent que la formulation, telle que je la propose pour l'ensemble de la Constitution fédérale en français, serait incorrecte, impure par rapport aux avis donnés notamment par l'Académie française. En refusant de suivre les conseils ou les prescriptions de l'Académie française, nous irions à l'encontre de la pureté de la langue française.

A cet égard, j'aimerais dire que l'Académie française a été instituée au XVII<sup>e</sup> siècle, que depuis le XVII<sup>e</sup> siècle trois femmes ont été élues au sein de l'Académie française et que la pureté de la langue française, telle qu'elle est déterminée par l'académie, est en fait déterminée exclusivement par des hommes qui ont, bien sûr, décrété sans problème que le masculin comprend aussi le féminin.

Les tâches de l'Académie française ont été fixées en 1637 et elles ont extrêmement peu évolué depuis lors. Ces tâches étaient les suivantes: l'académie devait nettoyer la langue des ordures qu'elle avait contractées dans la bouche du peuple ou dans la foule du palais et sa fonction principale était de travailler avec tout le soin et toute la diligence possibles à donner des règles certaines à notre langue française, à la rendre pure, éloquente et capable de traiter des arts et des sciences. Par là même, il s'agissait essentiellement de privilégier la langue parisienne d'où toute tournure provinciale ou régionale devait être bannie.

Par rapport à l'Académie française, en Suisse romande, nous sommes une province. Nous sommes plus qu'une province, nous sommes un pays, un pays indépendant avec nos règles propres, y compris en matière linguistique. On admet, par exemple, sans problème en Suisse romande de dire «huitante» ou «nonante», et on ne dit pas «quatre-vingt-dix». Pourquoi alors ne pas admettre aussi de parler d'«être humain» et non pas de parler seulement d'«homme»? Pourquoi ne pas dire «les citoyennes et les citoyens» au lieu de parler seulement de «citoyens»? En général, dans notre pays, nous sommes fiers de nos particularités par rapport à nos grands voisins. C'est à juste titre que nous sommes fiers de nos particularités, mais à ce moment-là nous devons aussi être fiers de nos particularités linguistiques. Je suis frappée de voir que les puristes de la langue française se comportent comme si le français ne nous appartenait pas en propre, mais comme s'il nous avait été prêté par la France et pratiquement prêté sous un régime de haute surveillance puisque c'est depuis la France que l'on contrôle la pureté de la langue française. En ce sens, je crois que celles et ceux qui défendent la pureté de la langue française dans les textes de la Constitution fédérale ou dans les textes législatifs, par rapport à des critères linguistiques fixés par l'Académie française, se soumettent à un régime qui n'est pas celui que nous souhaitons avoir dans notre pays.

L'autre élément que je voudrais ajouter, c'est que je ne trouve pas acceptable que la Constitution fédérale, notre loi fondamentale, soit écrite en trois versions différentes, en trois versions qui ne correspondent pas, notamment en allemand, en français et en italien. Lorsqu'en allemand on dit «Bürger und Bürgerinnen», il est, il me semble, évident que l'on dise aussi en français «les citoyennes et les citoyens». Ce n'est pas un problème de traduction, ce n'est pas un problème d'incompatibilité avec la langue française, c'est simplement une question de volonté politique. Je suis persuadée que, notamment dans la Constitution fédérale, nos trois versions de la Constitution fédérale doivent être identiques, sinon le but même de la révision de la Constitution fédérale ne serait pas atteint. Toute personne doit être concernée par cette révision, elle doit se retrouver dans le texte de notre constitution et cette constitution révisée doit être un instrument moderne, adapté à l'évolution de la société. Il serait à tout le moins dommage

de dépoussiérer la Constitution fédérale et de laisser les femmes romandes et suisses italiennes avec ce sentiment d'être mises à l'écart.

Je sais bien – il n'y a qu'à voir l'intérêt que cela suscite dans cette salle – que les hommes ne peuvent pas se sentir concernés par ce débat. Je le comprends d'ailleurs, car personne ne leur a jamais dit «Monsieur la Députée» ou «Monsieur la Présidente». Donc, je comprends que les hommes ne partagent pas la sensibilité que les femmes peuvent avoir à cet égard; je leur demande simplement d'y être attentifs et de la comprendre.

Les choses ont évolué, on ne dit plus «Madame le Président» ou «Madame le Député». Les femmes suisses alémaniques ont pu transformer la langue et faire admettre que l'on écrive toutes les dénominations au féminin ou au masculin ou bien qu'on trouve d'autres formulations qui ne sont pas des formulations sexistes. De toute façon, je crois que les femmes de Suisse romande et du Tessin gagneront une fois cette bataille. Ce que je vous demande instamment, c'est de montrer dans le texte de notre constitution que cette volonté existe et qu'il serait dommage que notre nouvelle Constitution fédérale soit à la traîne d'une évolution de la société qui, manifestement, est en marche et qui aboutira de toute façon.

Encore une fois, je ne souhaite évidemment pas déposer des propositions de changement à chaque article. Je propose les quelques principes de rédaction suivants: remplacer des vocables tels que «homme» par «être humain»; utiliser chaque fois que cela est possible une formule neutre qui ne nécessite pas l'emploi du masculin ou du féminin, par exemple dire «la personne étrangère» au lieu de dire «les étrangers», «le droit de vote s'exerce au lieu du domicile» au lieu de dire «les citoyens exercent leur droit de vote au lieu de leur domicile»; dans les autres cas, lorsqu'il s'agit de définitions de groupes ou de fonctions, de faire exactement comme en allemand et d'utiliser «les citoyennes et les citoyens» et pas seulement «les citoyens», d'utiliser «le président ou la présidente de la Confédération» et pas seulement le terme au masculin. Il s'agit peut-être d'un détail, mais celui-ci a une importance fondamentale pour la reconnaissance des femmes dans leur ancrage constitutionnel.

Si vous suivez ma proposition, y compris en intervenant de la part des Suisses alémaniques ou en votant de la part des Suisses alémaniques dans ce sens, je pense que l'on aura fait oeuvre utile en matière de loi fondamentale.

**Cavadini Jean (L, NE):** Nous avons hier, de façon nous semblait-il substantielle et approfondie, donné l'explication que requiert la proposition Brunner Christiane. J'aimerais redire ce que M. Aeby avait demandé. Il souhaitait que cette question puisse être définitivement élucidée à la fin des travaux que nous conduisons dans les deux Chambres. C'est le premier point; il relève du calendrier. Personnellement, je souhaite que nous ne tranchions pas aujourd'hui sur la proposition Brunner Christiane.

Quant au fond, nous n'allons pas rouvrir le dossier. Nous avons donné les arguments qui ont été, premièrement, ceux de la Commission de rédaction de langue française et, deuxièmement, ceux de la Commission de la révision constitutionnelle pour ne pas entrer en matière de façon systématique sur la proposition Brunner Christiane, mais pour mettre les accents qui s'imposent là où ils peuvent être mis normalement, sans forcer la langue, tout en étant parfaitement respectueux du principe de l'égalité. Nous avons démontré quelques impossibilités, mais partout où cela est possible, nous sommes bien entendu disposé à partager le point de vue de Mme Brunner pour que ce sentiment d'égalité puisse trouver sa traduction constitutionnelle. Mais il ne nous paraît pas bon aujourd'hui et maintenant, dans la forme proposée, de prendre la décision souhaitée.

**Präsident:** Wenn ich Herrn Cavadini richtig verstehe, stellt er eigentlich einen Ordnungsantrag: Abwarten, bis die Redaktionskommission den französischen Text bereinigt hat und anschliessend über den Antrag Brunner Christiane entscheiden. Habe ich das richtig verstanden?

**Cavadini Jean (L, NE):** Vous avez bien sûr parfaitement compris, Monsieur le Président, à cette nuance près que nous ne ferons pas l'économie d'une décision du plénum de notre Conseil à la fin de nos travaux, parce qu'on ne va pas commencer à se battre pour savoir si l'on va parler d'«être humain», de «personne», de «personne humaine», d'«homme» au sens restreint ou au sens large. Mais nous allons tenter de voir quelle forme prend le texte que nous étudions en ce moment dans les deux Chambres. A la fin de ces travaux, nous aurons, nous vous le proposons, une dernière décision à prendre sur la formulation en langue française des dispositions retenues, mais il est sage de reporter cela à la fin de nos travaux, comme l'a préconisé M. Aeby hier. Il est inutile de prendre une décision de principe aujourd'hui qui serait constamment mise à mal par nos délibérations, par des amendements et par des modifications.

**Aeby Pierre (S, FR):** Je partage le point de vue de M. Cavadini. Cela me semble toutefois aller dans le sens de la proposition Brunner Christiane, en ce sens que, si vous prenez cette proposition, vous voyez qu'elle est un mandat rédactionnel qui pose quelques principes. Je crois que ces principes sont ceux que nous avons tout de même essayé, bon an mal an, d'appliquer dans le texte français. En ce qui concerne les chiffres 2, 3 et 4 – si on veut laisser en suspens le chiffre 1, parce qu'il y a cette question d'«homme» et d'«être humain» dont on peut discuter –, je recommanderai, comme rapporteur pour cette partie et comme personne de langue maternelle française, d'accepter tout de même la proposition Brunner Christiane.

Sur la notion des droits de «l'homme», le débat risque de continuer, voire d'être tranché dans cette salle d'ici la fin de l'année. Mais je crois qu'il faut un mandat clair. C'est aussi un signe à donner à toutes les femmes de langue française de la Suisse qu'au Conseil des Etats, on se préoccupe un tant soit peu du sort que leur réserve la constitution.

Il faut donc entrer en matière maintenant sur la proposition Brunner Christiane. Il faut accepter en tout cas ses chiffres 2, 3 et 4, pour que l'on puisse vraiment faire le travail souhaité par M. Cavadini d'ici la fin de nos débats.

**Beerli Christine (R, BE):** Erlauben Sie mir, zu Ihrer Information nur ein ganz kleines Element in diese Diskussion einzufügen. Der zweisprachige Kanton Bern hat im Jahre 1993 grossmehrheitlich eine Verfassung angenommen, die in ihrer französischsprachigen Version absolut den Elementen entspricht, wie sie im Antrag Brunner Christiane enthalten sind. Das zur Information. Es ist machbar.

**Brunner Christiane (S, GE):** Je ne vois aucun inconvénient à différer la prise de position de notre Conseil à la fin de nos travaux, si la Commission de rédaction admet les principes tels que je les propose, qu'elle s'inspire de la Constitution du canton de Berne, rédigée en français à la satisfaction de toutes les femmes de langue française de ce canton, et qu'elle nous propose ainsi une rédaction finale qui corresponde à ces principes. Et si par hasard, ou par malheur, les propositions de la Commission de rédaction ne correspondaient pas aux principes énumérés, nous pourrions alors reprendre ma proposition et dire: «Voilà, votons cette proposition!»

Je dois dire que je fais confiance aux travaux de la Commission de rédaction. Mais j'estime souhaitable qu'à la fin de nos travaux, on puisse effectivement examiner si ces principes ont été appliqués et respectés.

**Schmid Carlo (C, AI):** Diese Diskussion bringt mich in Verlegenheit. Wenn es zu einer materiellen Abstimmung kommt, werde ich mich der Stimme enthalten.

Ich kenne im Welschland nicht sehr viele Leute, aber doch einige. Ich habe Frauen getroffen, die mit der Auffassung von Frau Brunner Christiane einverstanden sind, und andere Frauen, die mit der Auffassung von Herrn Cavadini Jean einverstanden sind. Es gibt auch im Welschland Frauen, die sagen, das sei keine Frage des Geschlechts, sondern eine Frage des Sprachverständnisses.

Es stehen sich zwei Minderheiten gegenüber. Da muss ich mich, als Deutschschweizer, nicht einmischen.

**Cavadini Jean (L, NE):** Monsieur le Président, vous êtes dans l'obligation de nous faire prendre une décision puisqu'il y a une proposition. Si nous l'adoptons formellement, avec le mandat décisif formulé par Mme Brunner, vous nous mettez dans une situation que nous ne pouvons pas maîtriser absolument.

Une formulation neutre, telle qu'elle est demandée, suppose une systématique. Nous avons dit que nous souhaitions, chaque fois que cela était possible, faire la proposition de ce qui est compatible à la fois avec le respect du principe de l'égalité auquel nous sommes tous acquis – nous le répétons jusqu'à épuisement de nos interlocuteurs – et avec le respect d'une langue française que l'on ne peut décidément pas maltraiter, ne serait-ce que pour l'amour de la femme qui, chez moi, est illimité! (*Hilarité*)

Monsieur le Président, je vous demande de ne pas nous contraindre à adopter ici la proposition Brunner Christiane et de renvoyer la décision sur cette proposition à la fin de l'exercice, au moment où nous pourrions avoir quelque chose qui se tienne, qui soit cohérent et qui soit respectueux à la fois du principe politique et du principe linguistique.

**Präsident:** Ich habe festgestellt, dass Herr Cavadini bereit ist, bei der neuerlichen Prüfung des französischen Textes Frau Brunner dort entgegenzukommen, wo es möglich ist. Frau Brunner ihrerseits hat volles Vertrauen in die Redaktionskommission.

Unter diesen Umständen schlage ich Ihnen vor, der Redaktionskommission den französischen Text ausnahmsweise nicht erst vor der Schlussabstimmung vorzulegen, sondern vor der Differenzvereinbarung. Wir könnten dann über den Antrag von Frau Brunner entscheiden, wenn er überhaupt noch nötig ist.

**Leuenberger Moritz, Bundesrat:** In der Tat handelt es sich hier um ein Problem der französischsprachigen Schweiz. Jede Sprache hat ihre eigenen Gesetzmässigkeiten, und zwar gemäss der jeweiligen Kultur und gemäss dem Land, in dem sie gesprochen wird. Von daher hat Frau Brunner recht: Es kann nicht einfach die Sprachregelung, wie sie sich in Frankreich – geprägt von der Académie française – entwickelt hat, hier übernommen werden.

Insbesondere die Frage der Gleichberechtigung der Geschlechter kommt in jeder Sprache vollkommen anders zum Ausdruck. Ich habe einen Freund – er war Präsident des internationalen Anwaltsverbandes und geprägt durch die feministische Diskussion in der deutschsprachigen Schweiz –, er eröffnete in Finnland einen Kongress und sagte, wie er glaubte, fortschrittlich: «Liebe Anwältinnen und Anwälte», was einen furchtbaren Protest der Feministinnen von Skandinavien auslöste, weil dort die feministisch gängige Ausdrucksweise «Anwälte», also der männliche Ausdruck, ist. Alles andere wird als eine fürchterliche Beleidigung der Frauen empfunden.

Das zeigt, dass sich die sprachlichen Begriffe in jedem Kulturbereich auf eine völlig verschiedene Art und Weise entwickeln. Als einer, von dem Sie wissen, dass ich mich eher mühsam auf französisch ausdrücke, kann ich mich hier wirklich mit wenig Legitimation einmischen und Ihnen raten, ob Sie sich auf eine Fussnote oder auf eine neue Sprachregelung einigen sollen.

Es ist mir nur aufgefallen, dass auch in Frankreich geschlechtsneutrale Begriffe in dem Sinne gewählt werden, indem es z. B. heisst: «Allons, enfants de la Patrie!» Ich würde Ihnen auch vorschlagen: Überlassen Sie das Ihrer Redaktionskommission, und dort den französisch sprechenden Männern und Frauen.

**Präsident:** Damit ist der Auftrag an die Redaktionskommission erteilt, sich des Problems noch einmal anzunehmen und vor der Differenzvereinbarung eine neue französische Fahne mit allfälligen kreativen Vorschlägen vorzulegen. – Sie sind

damit einverstanden. Der Antrag Brunner Christiane ist bis dahin zurückgestellt.

#### Art. 6

*Anträge der Kommissionen: BB*

*Propositions des commissions: FF*

**Rhinow René (R, BL)**, Berichterstatter: Der 2. Titel der Verfassung schliesst sich an die einleitenden Bestimmungen an, erhält dadurch also einen prominenten Platz in der Verfassung.

In der Tat bildet der Schutz der Menschenrechte, die auf der Basis der unveräusserlichen Menschenwürde gründen, einen der zentralen Pfeiler und Legitimationsfaktoren des modernen Verfassungsstaates überhaupt. Die Menschenrechte stehen im Zentrum des inhaltlich verstandenen Prinzips der Rechtsstaatlichkeit. Dieses wird ergänzt durch den Grundsatz der Sozialstaatlichkeit, wie er in allen europäischen Verfassungen in der einen oder anderen Weise verankert ist.

Von daher schien es der Kommission einleuchtend zu sein, Grundrechte und Sozialziele in einem Verfassungsteil gemeinsam zu verankern. Beide zusammen sind Pfeiler des sozialen Rechtsstaates, betonen also das Aufeinanderbezogensein von Freiheit und Ausgleich, was gut eidgenössischer Tradition und den herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen in unserem Lande entspricht.

Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass sich beide Regelungsbereiche, Grundrechte und Sozialziele, in mehrerlei Hinsicht kategorisch voneinander unterscheiden. Grundrechte sind verfassungsmässige Rechte, d. h. vor dem Richter – in letzter Instanz vor dem Bundesgericht, teilweise vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte – einklagbare, unmittelbar anwendbare, subjektive Rechte. Sie können zwar nach den Regeln von Artikel 32 des Entwurfes eingeschränkt werden – gestützt auf eine gesetzliche Grundlage, im öffentlichen Interesse und unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips und ihres Wesensgehaltes. Sie sind aber nicht vom Gesetz abhängig, im Gegenteil. Auch der Gesetzgeber, ja alle staatlichen Organe sind grundsätzlich verpflichtet, Grundrechte zu schützen und ihre Gehalte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen zu lassen.

Demgegenüber stellen die Sozialziele, wie ihr Name sagt, Staatszielbestimmungen dar. Sie enthalten keine subjektiven Rechte, sind als solche also nicht einklagbar. Sie sollen dem Staat die Richtung weisen, die er, d. h. insbesondere der Gesetzgeber, einzuschlagen hat, wenn er seine andernorts festgehaltenen Aufgaben erfüllt. Wenn in diesem Rahmen einklagbare Ansprüche begründet werden sollen, hat dies durch den Gesetzgeber zu erfolgen, was er beispielsweise bei der Sozialversicherungsgesetzgebung auch getan hat. Zudem unterstehen die Sozialziele verschiedenen Vorbehalten, die teilweise schon erwähnt worden sind:

1. dem gesellschaftlichen Subsidiaritätsprinzip, das die private Verantwortung betont;
2. der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung;
3. der Existenz vorhandener Ressourcen.

Bei den Grundrechten ging es also primär darum, die heute im geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrecht und im für die Schweiz geltenden internationalen Recht enthaltenen Rechte zusammenzufassen, in einem eigentlichen Katalog übersichtlich zu normieren und Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger zu schaffen.

Bei den Sozialzielen stand das Bemühen voran, die soziale Verantwortung des Gemeinwesens zum Ausdruck zu bringen, wie sie sich heute im Rahmen der Rechtsordnung von Bund und Kantonen manifestiert und bereits im Zweckartikel, Artikel 2, und im sogenannten Wohlfahrtsartikel, Artikel 31bis Absatz 1, sowie in weiteren Bestimmungen unserer geltenden Bundesverfassung verankert ist.

Dabei werden die aktuellen Spannungsfelder in Form der erwähnten Vorbehalte offen ausgewiesen. Es handelt sich also – im Gegensatz zu teilweise erhobenen Vorwürfen – auch hier um eine klassische Nachführung. Wohl sind die Sozialziele detaillierter gefasst, differenzierter nach Lebens- und Sozialbereichen dargestellt. Trotzdem findet sich kein

einziges Ziel darunter, das nicht bereits heute in unserer Rechtsordnung seine Anerkennung finden würde.

Die Kommission hat zusätzlich zu Grundrechten und Sozialzielen auch die «Bürgerrechte» in diesen Titel aufgenommen. Der Bundesrat regelt die Bürgerrechte im allgemeinen Kapitel über das Verhältnis von Bund und Kantonen, und zwar unmittelbar anschliessend an die Bundesgarantien. Es ist zwar nicht zu bestreiten, dass die Regelung der Bürgerrechte auch mit der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung zu tun hat. Aber primär geht es um die Begründung der Zugehörigkeit der Menschen zum schweizerischen Gemeinwesen, und zwar in seiner dreistufigen Form. Der Kommission schien es deshalb einleuchtender, das Bürgerrecht und seine Voraussetzungen in einen Zusammenhang zu den Grundrechten zu bringen.

Die Grundrechte stehen grundsätzlich allen Menschen zu, die politischen Rechte nach tradiertem Verständnis nur den Bürgern und Bürgerinnen. Insofern vermittelt das Bürgerrecht den Zugang zum Stimmrecht. Es hat damit mehr mit der grundlegenden Rechtsstellung des einzelnen als mit dem Verhältnis von Bund und Kantonen zu tun.

Noch ein Wort zur Behandlung der Grundrechte in der Kommission. Wir haben den Entwurf des Bundesrates fast vollumfänglich übernommen. Diskutiert haben wir vor allem über eine allfällige Erweiterung des Diskriminierungsartikels (Art. 7). Wir haben jedoch davon abgesehen. Die Kommission hat zudem über eine neue Fassung des Rechtes auf Existenzsicherung diskutiert, wobei wir gewisse Zusätze eingefügt haben. Es war bereits die Rede davon. Ich möchte hier aber dick unterstreichen, dass – im Gegensatz zu Zuschriften, die wir erhalten haben – das Recht auf Existenzsicherung zum geltenden, ungeschriebenen Verfassungsrecht gehört und keine neue Erfindung des Bundesrates oder der Kommission ist.

Die Kommission hat ferner bei der Meinungs- und Informationsfreiheit einen eigenen Artikel über die Medienfreiheit geschaffen. Umstritten war dabei das Redaktionsgeheimnis, das wir nicht beseitigen wollten, das wir aber auf die Gesetzesebene verschoben haben.

Die Kommission hat auch die Frage erörtert, ob Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, oder eigentliche Enteignungen voll oder angemessen zu entschädigen sind. Wir haben uns hier ganz klar für die Fassung des Bundesrates entschieden. Einen Minderheitsantrag sehen Sie auf der Fahne.

Schliesslich hat die Kommission recht ausführlich über das Streikrecht diskutiert. Hier möchte ich dazu nicht mehr sagen; Sie finden die verschiedenen Anträge auf der Fahne. Bei der Petitionsfreiheit wurde der Passus gestrichen, dass die Behörden von solchen Petitionen Kenntnis zu nehmen haben. Allerdings basierte der Entschluss der Kommission eher auf der Meinung, das sei überflüssig. Man wollte den Behörden nicht raten, das künftig nicht mehr zu tun.

Beim Bürgerrecht, das wir neu in diesen Titel aufnehmen, geht es insbesondere um zwei Neuerungen. Einerseits soll der Bund – in Artikel 32b Absatz 3 – die Einbürgerung staatenloser Kinder erleichtern, und andererseits haben wir das Begriffspaar «Stimm- und Wahlrecht» der Einfachheit halber auf Stimmrecht reduziert und uns damit der französischen Sprachregelung angeschlossen. Dort ist auch nur von «droit de vote» die Rede.

**Inderkum Hansheiri (C, UR)**, Berichterstatter: Gestatten Sie mir, bevor ich zu Artikel 6 komme, noch zwei Vorbemerkungen zu den Grundrechten:

Die erste Vorbemerkung betrifft die Frage des Grundrechtsträgers oder der Grundrechtsträgerin. Als Grundsatz gilt, dass jede natürliche Person und, falls geeignet, auch jede juristische Person Träger des Grundrechtes sein kann. Selbstverständlich sind auch Kinder Träger von Grundrechten. Wie verhält es sich bezüglich der Ausländer? Sie sind Träger der Grundrechte, wenn das betreffende Recht dem Menschen um seiner Persönlichkeit willen zusteht. Ich werde bei der Behandlung oder Vorstellung der einzelnen Artikel, soweit erfor-

derlich, auf die Frage der Trägerschaft zu sprechen kommen. Eine zweite Vorbemerkung: Wenn wir die Grundrechte im Sinne einer Nachführung kodifizieren, müssen wir uns bewusst sein, dass wir heute nicht alles und jedes fixieren können. Wir müssen, zumindest bei einzelnen Grundrechten, so offen formulieren, dass eine gewisse Dynamik darin liegt. Auch dazu werde ich, soweit erforderlich, bei der Vorstellung der einzelnen Grundrechte zu sprechen kommen.

Zu Artikel 6 «Menschenwürde»: Artikel 6 garantiert den Respekt und den Schutz der Würde des Menschen. Die Bestimmung findet sich heute in der Bundesverfassung nicht expressis verbis. Es handelt sich aber klar nicht nur um ein, sondern um das Grundrecht. Die Menschenwürde ist geradezu das Auffanggrundrecht, gleichermassen der Angelpunkt des Kapitels «Grundrechte». Er beeinflusst die Auslegung und Fortbildung der anderen Grundrechte. Die Kommission teilt mit Überzeugung die Auffassung des Bundesrates, dass der Grundrechtskatalog in einer modernen Verfassung mit der Menschenwürde zu beginnen hat. Man könnte gegen die Formulierung einwenden, sie sei zu allgemein. Im deutschen Grundgesetz beispielsweise heisst es: «Die Menschenwürde ist unantastbar.» Im Wissen darum, dass die Menschenwürde leider tagtäglich angetastet und mitunter verletzt wird, hat sich die Kommission ohne grosse Diskussion der Fassung des Bundesrates angeschlossen. Ich möchte aber mit aller Deutlichkeit darauf hinweisen, dass selbstverständlich immer und überall danach zu streben ist, dass die Menschenwürde geachtet und geschützt wird.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 7**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

##### *Antrag Beerli*

###### *Abs. 2*

.... der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen ....

##### *Antrag Spoerry*

###### *Abs. 1*

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. Niemand darf diskriminiert werden.

###### *Abs. 2*

Streichen

##### *Antrag Leumann*

###### *Abs. 2*

.... der Sprache, des Alters, der sozialen Stellung ....

##### *Antrag Brändli*

###### *Abs. 2*

.... einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

###### *Abs. 4*

Das Gesetz sorgt für die Gleichstellung der Behinderten; es sieht Massnahmen zum Ausgleich oder zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen vor.

##### *Proposition Beerli*

###### *Al. 2*

.... de sa situation sociale, de son genre de vie, de ses convictions ....

##### *Proposition Spoerry*

###### *Al. 1*

Tous les hommes sont égaux devant la loi. Nul ne doit subir de discrimination.

###### *Al. 2*

Biffer

##### *Proposition Leumann*

###### *Al. 2*

.... de sa langue, de son âge, de sa situation sociale ....

##### *Proposition Brändli*

###### *Al. 2*

.... corporelle, mentale ou psychique.

###### *Al. 4*

La loi pourvoit à l'égalité des personnes handicapées; elle prévoit des mesures en vue de la compensation ou de l'élimination des inégalités existantes.

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Artikel 7 enthält die Rechtsgleichheit und entspricht von seiner Konzeption her dem Artikel 4 der geltenden Verfassung, der bekanntlich vor noch nicht allzulanger Zeit durch das Prinzip der Gleichberechtigung von Mann und Frau ergänzt wurde.

Absatz 1 bedarf offensichtlich keiner Erläuterung. Die Bestimmung «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich» dürfte selbstverständlich sein.

Absatz 3 ist bis auf ein Wort identisch mit Artikel 4 Absatz 2 der geltenden Verfassung.

Neu ist nun, dass die Bestimmung über die Rechtsgleichheit in Absatz 2 mit einem Diskriminierungsverbot angereichert wird. Dieses Diskriminierungsverbot gilt selbstverständlich allgemein, handelt es sich doch um nichts anderes als um eine Konkretisierung des Rechtsgleichheitsgrundsatzes in negativer Formulierung.

In Absatz 2 werden jedoch einige Diskriminierungstatbestände ausdrücklich erwähnt. Diese Aufzählung aber – das ist von entscheidender Bedeutung – ist nicht abschliessend, was durch das Wort «namentlich» klar und unmissverständlich zum Ausdruck kommt. Es darf also nicht der Schluss gezogen werden, fehlende Kriterien für mögliche Diskriminierungen dürften Anlass für Diskriminierungen sein – etwa in bezug auf die geschlechtliche oder sexuelle Orientierung –, ganz im Gegenteil. Wir haben ja diesbezüglich sehr viele Schreiben erhalten.

Wenn wir aber etwa das Kriterium der geschlechtlichen Orientierung oder auch weitere Kriterien, wie beispielsweise das Alter, ausdrücklich aufnahmen, könnte dies zwar nicht rechtlich, aber politisch gesehen eine weitergehende Bedeutung haben als eben die blosser Betonung der Nichtdiskriminierung. Eine derartige Aufnahme könnte nämlich einen Auftrag, positiv tätig zu werden, suggerieren.

Die Verankerung eines dergestalt dynamischen Elementes würde aber nach Auffassung der Kommission über die Nachführung hinausgehen. Bei den Beispielen, die in Absatz 2 aufgeführt sind, handelt es sich um Bereiche, die in der Vergangenheit immer wieder Anlass von Diskriminierungen und Verfolgungen waren. Es geht in diesem Sinne um die klassischen Bereiche Rasse, Geschlecht, Minderheit, Sprache sowie Weltanschauung und damit um Diskriminierungstatbestände, die Sie etwa in internationalen Konventionen finden.

**Beerli** Christine (R, BE): Der Satz «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich» muss für mich im Zentrum jeder Verfassung stehen. Rechtsgleichheit und Schutz vor Diskriminierung sind die Grundpfeiler jedes liberalen Rechtsstaates. Der Satz «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich» genügt. Er beinhaltet alles, was in Absatz 2 ausgesagt wird, und umfasst auch meinen Antrag. Er macht alles weitere überflüssig. Wenn man jedoch nach dem Konzept des Bundesrates und Ihrer Kommission bei Artikel 7 einen Absatz 2 einfügt, indem man Gruppierungen erwähnt, die ausdrücklich nicht diskriminiert werden dürfen, wird es heikel. Dann muss man sich vor qualifiziertem Schweigen hüten und darf diejenigen Gruppen nicht vergessen, die am meisten Gefahr laufen, in Staat und Gesellschaft wirklich diskriminiert zu werden.

Eines sei klar festgehalten: Die Aufnahme einer Gruppe in Artikel 7 Absatz 2 bedeutet Schutz vor staatlicher Diskriminierung. Sie ist keine Handlungsanweisung an den Gesetzgeber und bewirkt auch keine direkte Drittwirkung, sondern schafft höchstensfalls eine psychologische Hemmschwelle für gesellschaftliche Diskriminierungen und Benachteiligungen. Also: entweder, oder! Entweder wir beschränken uns auf das einfache und umfassende «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich», oder wir nehmen den von der nationalrätlichen

Kommission vorgeschlagenen Zusatz der Lebensform in Absatz 2 auf, einen Zusatz, der die wirklich der Gefahr der Diskriminierung ausgesetzten Gruppen der Homosexuellen schützen soll.

Ich bitte Sie, meinen Antrag zu Absatz 2 anzunehmen.

**Leumann Helen (R, LU):** Wir haben gestern beim Eintreten sehr kritische, aber auch sehr unterstützende Voten gehört. Unsere Bundesverfassung muss verständlich sein. Sie muss für Bürgerinnen und Bürger verständlich sein, und das ist für Laien manchmal nicht so einfach. Doch muss es uns gelingen, die Diskussion in der Bevölkerung auch auf einer Laienebene in Gang zu bringen. Es gibt viele Gruppierungen, die sich bereits intensiv mit dieser Verfassung auseinandergesetzt haben, zum Teil, weil sie sich etwas davon erhoffen, zum Teil aber auch, weil berechtigte Anliegen vorliegen. Ich denke gerade an den Antrag Beerli.

Ich möchte hier vor allem auf einen Punkt eintreten, nämlich auf den Einbezug von Kindern und Jugendlichen: Als Präsidentin der überparteilichen parlamentarischen Jugendgruppe hat es mich sehr beeindruckt, mit wieviel Engagement sich die Vertreter dieser Jugendorganisationen hinter ihre Anliegen gestellt haben. Sie haben tatsächlich auch viel erreicht.

Es ist jedoch schwierig zu verstehen, weshalb beim Diskriminierungsverbot das Alter nicht aufgeführt wird, das eben gerade die Jugendlichen speziell mit einbeziehen würde. Wenn ich Herrn Inderkum zugehört habe, wird es für mich noch unverständlicher. Absatz 2 lautet nämlich im ersten Satzteil kurz und bündig: «Niemand darf diskriminiert werden ...», und das sagt eigentlich alles.

Aber dann beginnt eine Aufzählung: «... nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, der Sprache ...» usw. Der Nachteil von Aufzählungen ist, dass sich dann immer Gruppen finden, hier die Jugendgruppen, die nicht aufgezählt sind und somit befürchten, dass dieser Absatz für sie nicht gilt. Es ist daher nicht einsichtig, weshalb das Alter nicht auch speziell aufgeführt ist – oder die gleichgeschlechtlichen Partner gemäss Antrag Beerli.

Ich meine, dass wir uns entscheiden müssen, entweder die Aufzählungen zu streichen und nur das grundsätzliche Diskriminierungsverbot zu erwähnen, wie gemäss Antrag Spoerry, was dann alle Menschen und Menschengruppen einschliesst, oder aber die Aufzählung gemäss Antrag Beerli, meinem Antrag und eventuell noch Anträgen mit der Erwähnung anderer Gruppierungen zu vervollständigen. Denn entweder braucht es eine Aufzählung, damit dieser Absatz etwas aussagt – dann müsste sie vollständig sein –, oder es braucht keine Aufzählung – dann wäre es meines Erachtens ehrlicher, sie wegzulassen.

Wenn es aber eine Aufzählung braucht, bitte ich Sie um Unterstützung meines Antrages, und zwar nicht aus juristischen, sondern aus politischen Gründen, damit auch solche Absätze für Laien verständlich sind.

**Brändli Christoffel (V, GR):** Die Aufnahme der Behinderung in den Katalog der Tatbestände, die vom Diskriminierungsverbot erfasst werden, ist sicher zu begrüssen. Es geht bei meinem Antrag um den Begriff der Behinderung. Wir haben hier eine Differenz zur nationalrätlichen Kommission. Unsere Kommission unterscheidet zwischen geistiger und körperlicher Behinderung, die nationalrätliche Kommission unterscheidet zwischen geistiger, körperlicher und psychischer Behinderung.

Ich beantrage Ihnen aus folgenden Gründen, die Fassung der nationalrätlichen Kommission zu übernehmen: In der medizinischen und sozialrechtlichen Praxis ist die Unterscheidung in geistige, körperliche und psychische Behinderung unbestritten. Bei der laufenden IV-Revision wird ebenfalls von dieser Dreiteilung ausgegangen. Der Ständerat hat dabei im Rahmen der Revision dieser Definition oppositionslos zugestimmt; ich verweise auf Artikel 4 des IV-Gesetzes. Wenn wir nun hingehen und nur von geistiger und körperlicher Behinderung sprechen, dann grenzen wir die psychisch Behinderten aus – bzw. diskriminieren wir sie. Man hätte na-

türlich darüber diskutieren können, dass man nur von Behinderungen spricht. Wenn man aber die Gruppen der Behinderten aufzählt, muss man dies vollständig tun.

Ich bitte deshalb im Interesse der Klarheit, die Definition gemäss Fassung der nationalrätlichen Kommission aufzunehmen.

**Spoerry Vreni (R, ZH):** Ich beantrage Ihnen – und die vorangegangenen Voten bestärken mich in diesem Antrag –, Absatz 2 von Artikel 7 mit der nichtabschliessenden Aufzählung möglicher Diskriminierungsgründe zu streichen und in einem erweiterten Absatz 1 festzuhalten, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind und Diskriminierungen demzufolge in jedem Fall verboten sind.

Nicht betroffen von meinem Antrag ist selbstverständlich Absatz 3 von Artikel 7, wonach Mann und Frau gleichberechtigt sind und das Gesetz für ihre Gleichstellung zu sorgen hat. Dieser Absatz ist erfreulicherweise in einer separaten Volksabstimmung angenommen worden und steht somit nicht zur Diskussion.

Zurück zu Absatz 2: Wie komme ich zu meinem Antrag, diesen Absatz zu streichen? Als unsere heutige Bundesverfassung geschaffen wurde, waren Herabsetzungen bestimmter Gruppierungen von Menschen innerhalb der Gesellschaft noch an der Tagesordnung. Es war eines der wichtigen Ziele der neuen Eidgenossenschaft, mit den sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlungen von Menschen aufzuhören. Damit lag es auf der Hand, die festgestellten Diskriminierungsgründe in der Verfassung einzeln aufzuzählen. Es handelte sich dabei um eine abschliessende Aufzählung; das Wort «namentlich», das heute eingefügt werden soll, fehlte. In der Zwischenzeit hat sich die Gesellschaft weiterentwickelt. Bestimmte Merkmale von Menschen, die im letzten Jahrhundert noch Anlass zu Diskriminierungen gaben, stellen heute glücklicherweise kaum noch ein Problem dar. Dafür gibt es neue Gruppen, die sich in bestimmten Punkten von anderen Bürgerinnen und Bürgern unterscheiden und deshalb einer gewissen Diskriminierung ausgesetzt sind. Ein Diskriminierungsverbot ist daher unverändert nötig.

Der Bundesrat lässt nun diesem Verbot eine Auflistung folgen und präzisiert, dass die aufgezählten Gründe nicht abschliessend seien, sondern durch das Wort «namentlich» lediglich exemplarischen Charakter hätten. Der Bundesrat und die vorberatende Kommission sagen – und das sicher zu Recht, das bestreite ich nicht –, dass es sich bei dieser Aufzählung nicht um einen abschliessenden Katalog handle, sondern dass auch Menschen, die nicht in der Aufzählung vorkommen, durch ein Diskriminierungsverbot geschützt seien, so z. B. Lesben und Schwule, aber auch betagte Menschen oder Jugendliche, soweit sie Diskriminierungen ausgesetzt werden.

Begreiflicherweise stellt sich aber für die Betroffenen – das wurde in den vorherigen Begründungen sehr klar – sofort die Frage, warum sie denn nicht auch genannt sind. Sie fürchten, dass diese nicht vollständige Aufzählung doch die Absicht hat, bestimmte Gruppen besonders zu schützen, und die Nichtaufzählung, so wie das Frau Beerli ausgeführt hat, als qualifiziertes Schweigen auszulegen sei. Nachdem ich die Ausführungen des Berichterstatters gehört habe, beginne ich dies immer mehr zu verstehen. Meines Wissens hat er gesagt, eine erweiterte Aufzählung könne dem Artikel ein Gewicht geben, das man so nicht wolle.

Deshalb verlangen die nicht erwähnten Gruppierungen mit Nachdruck, dass sie ebenfalls *expressis verbis* in der Verfassung aufgeführt werden. Ihr Gefühl der Enttäuschung manifestiert sich mit Bezug auf die homosexuellen Menschen im Antrag Beerli, mit Bezug auf die Jugendlichen im Antrag Leumann; Herr Brändli will neben den geistig und körperlich Behinderten auch die psychisch Behinderten ausdrücklich erwähnt haben.

Im Nationalrat stehen bei Artikel 7 acht Minderheitsanträge zur Beratung an; auch dies ein Ausdruck des Unbehagens und der Unsicherheit, welche vor allem durch diese nicht abschliessende Aufzählung möglicher Diskriminierungsgründe hervorgerufen worden sind.



In Anbetracht dieser Tatsache komme ich zum Schluss, dass wir am ehesten dem Ziel einer mehrheitsfähigen transparenten, verständlichen neuen Verfassung gerecht werden, wenn wir schlicht und einfach am Grundsatz festhalten, wonach alle Menschen vor dem Gesetze gleich sind, Diskriminierungen verboten sind und – wenn sie vorkommen – von jeder betroffenen Person eingeklagt werden können.

Eine Diskriminierung ist eine sachlich ungerechtfertigte Ungleichbehandlung oder allenfalls auch eine Gleichbehandlung von Menschen, bei denen unterschiedliche Merkmale eine Ungleichbehandlung aufdrängen oder eine Gleichbehandlung verunmöglichen. Und dieser Grundsatz gilt für alle Menschen in diesem Land, gleich welcher Herkunft oder Rasse, gleich welcher Sprache oder sozialer Stellung sie sind, gleich welche Überzeugung sie haben, gleich ob sie alt oder jung sind, welche sexuelle Orientierung sie ausweisen, und gleich ob sie im Besitze all ihrer Kräfte sind oder mit einer Behinderung leben müssen.

Wenn Sie diesem Antrag nicht folgen können, müsste ich mich für eine abschliessende Aufzählung aller heute erkannten möglichen Diskriminierungstatbestände in unserer Gesellschaft entschliessen.

Damit will ich folgendes unterstreichen:

Erstens soll mit einer generellen Formulierung in meinem Sinne niemandem etwas weggenommen werden, sondern im Gegenteil sollen damit wirklich alle eingeschlossen sein. Aber eine lückenlose Aufzählung widerspricht meiner Vorstellung von einer schlanken Verfassung.

Zweitens ist der Sinn einer umfassenden Aufzählung nicht einzusehen, wenn ohnehin alle gemeint sind.

Drittens – und vor allem – könnte auch eine aus heutiger Sicht vollständige Aufzählung bereits in wenigen Jahren wieder lückenhaft sein, weil sich die Gesellschaft auch in Zukunft weiterentwickeln wird und Gruppen mit weiteren Merkmalen entstehen dürften, die Anlass zu neuen Diskriminierungen geben können.

Aus diesem Grunde bitte ich Sie, meinem Antrag zu folgen. Aus meiner Sicht stellt er eine klare Lösung dar, die niemanden bevorzugt, aber auch niemanden ausschliesst, die aber auch keine Hoffnungen weckt, welche im Rahmen einer nachgeführten Verfassung nicht erfüllt werden können, wie Frau Beerli dies zu Recht und präzise ausgeführt hat.

**Simmen** Rosemarie (C, SO): Bei der Vorberatung des Geschäftes der Verfassungsrevision habe ich mich sehr eingehend mit Absatz 2 von Artikel 7 auseinandergesetzt, denn eine Diskriminierung innerhalb eines Rechtsstaates ist eine sehr schwerwiegende Angelegenheit. Es ist unsere Pflicht, alles vorzukehren, damit niemand in diesem Lande diskriminiert wird. Es haben sich viele Gruppen von Menschen an uns gewandt, die Homosexuellen, Gruppen verschiedenen Alters – von den Kindern und Jugendlichen bis zu den alten Menschen –, die Behinderten und auch andere, kleinere Gruppen. Unter all diesen Leuten war niemand, von dem ich nicht hätte sagen müssen: Es ist richtig, dass diese Menschen nicht diskriminiert werden dürfen.

Je länger ich mich mit dieser Frage befasst habe, desto unsicherer bin ich geworden. Ich habe mich gefragt, ob es noch andere Gruppen gibt, die sich nicht gemeldet haben, sei es, weil sie mit diesen Vorgängen nicht vertraut sind, sei es aus irgendeinem anderen Grund. Ich habe mich gefragt, ob es Gruppen gibt, an die ich eigentlich selber hätte denken sollen und an die auch ich nicht gedacht habe. Je länger ich darüber nachgedacht habe, desto unsicherer bin ich geworden.

Natürlich heisst es im Text «namentlich», und das bedeutet, dass es keine abschliessende Aufzählung ist. Aber gerade die Reaktionen, die wir bekommen haben, zeigen auf, dass es für die Bürgerinnen und Bürger wichtig ist und dass es einen Unterschied macht, ob man in dieser Aufzählung erwähnt ist oder nicht.

Aus all diesen Gründen – die heutige Diskussion hat mich darin bestärkt – bin ich zum Schluss gekommen, dass wir uns von der Realität und von dem, was wir eigentlich möchten, um so mehr entfernen, je mehr wir hier hineinschreiben.

Ich werde dem Antrag Spoerry zustimmen, gerade weil ich den Schutz der Minderheiten als etwas Essentielles betrachte und niemanden, auch nicht indirekt und nur psychologisch, davon ausschliessen möchte.

**Wicki** Franz (C, LU): Ich kann mich vollumfänglich den Überlegungen von Frau Simmen anschliessen. In unserer Kommission haben wir uns eingehend mit dieser Verfassungsbestimmung befasst. Wir sind damals zum Schluss gekommen, dass wir mit dem Ausdruck «namentlich» eigentlich alles aufzufangen werden. Nun, die inzwischen eingetroffenen Zuschriften verschiedenster Gruppen, die heutige Diskussion und die heute vorliegenden Anträge führen auch mich dazu, dem Antrag Spoerry zuzustimmen. Wir könnten nämlich so nicht nur einen einfachen Ausweg finden – das wäre für mich zu einfach –, aber die Überlegung ist doch die: Wir machen heute einen Katalog aus einem gewissen Zeitgeist heraus, und wir wissen nicht, was für Diskriminierungsmöglichkeiten oder Diskriminierungsgefahren morgen bestehen.

Ich bin für diesen Antrag Spoerry auf Streichung der Diskriminierungsgründe, möchte aber meine Ansicht zu Protokoll geben: Wenn wir die im Entwurf angeführten Tatbestände nicht mehr wörtlich aufnehmen, sind wir keineswegs der Meinung, dass irgendwelchen Diskriminierungen Tür und Tor geöffnet werden sollen. Vor allem möchte ich auch persönlich zu diesen Zuschriften, mit denen uns die Lesben und Homosexuellen ihr Anliegen unterbreiteten, sagen, dass wir damit keineswegs diese Gruppierungen der Diskriminierung aussetzen wollen. Wir möchten das Verbot jeder Diskriminierung ganz ausdrücklich in der Bundesverfassung festhalten.

**Maissen** Theo (C, GR): Ich kann mich kurz fassen, weil ich mich der Vorrednerin und dem Vorredner anschliessen kann. Nach all diesen Diskussionen und Zuschriften meine ich, dass die Lösung von Frau Spoerry die klarste ist. Zudem ist für mich die Tatsache entscheidend, dass in einer solchen Situation immer die Gefahr besteht, dass eine Aufzählung nicht nur objektiv erfolgt, sondern auch nach der Lautstärke, mit der sich die Gruppierungen zu Wort melden – und dass vielleicht gerade jene, die in einer Gesellschaft am schwächsten sind und unter der Diskriminierung leiden, dann nicht zum Zug kommen.

Für den Fall, dass wir diese Aufzählung trotzdem machen, habe ich aber eine Frage an Frau Beerli, und zwar in bezug auf diese Einbindung der Lebensform, zu der wir ja viele Zuschriften erhalten haben. Diese Frage stellt sich auch angesichts der Aussage des Kommissionsprechers, wonach die Gefahr besteht, dass noch weitere Forderungen suggeriert oder Gesetzgebungen initialisiert werden könnten. Für mich stellt sich im Zusammenhang mit der Problematik der gleichgeschlechtlich ausgerichteten Gruppierungen die Frage des Verhältnisses zu Artikel 12, Recht auf Ehe: Wenn man den Antrag Beerli annimmt und in Absatz 2 eine Aufzählung macht, wenn wir also den Vorschlag betreffend Lebensformen integrieren, ist es dann denkbar, dass daraus der Schluss abgeleitet wird, eine Diskriminierung bestehe auch, wenn Artikel 12, Recht auf Ehe, für gleichgeschlechtliche Partner nicht gewährt wird?

Das ist für mich eine essentielle Frage in bezug auf eine Beschlussfassung zu einem allfälligen Absatz 2 mit detaillierter Aufzählung.

**Onken** Thomas (S, TG): Persönlich wollte ich mich insbesondere für den Antrag Beerli einsetzen, für den ich ihr ausdrücklich danke. Es scheint jetzt allerdings so, als ob die Diskussion bereits sehr stark in Richtung der generellen Formulierung von Frau Spoerry geht. Gleichwohl möchte ich hier noch ein Wort dazu sagen, dass andere «Lebensformen», wenn es zu einer Aufzählung kommt, ausdrücklich einbezogen werden.

Die organisierten Zuschriften und Kartenaktionen, mit denen man immer wieder an uns gelangt, sind mitunter problematisch. Sie stossen teilweise auf eine instinktive Ablehnung. Diese Kartenaktion von homosexuellen Menschen und von ihren Eltern aber hat mich zutiefst berührt und betroffen ge-

macht. Denn jede dieser Karten war eine individuelle Botschaft, ein handgeschriebener Appell von einer berührenden und bekenntnishaften Offenheit. Jede Zuschrift war intelligent formuliert, hat argumentiert und Einsicht geschaffen, und die Texte waren, wie mir aufgefallen ist, oft in einer sehr schönen, sehr empfindsamen Schrift geschrieben. Wer sich die Aufgeschlossenheit für solche Zuschriften von Bürgerinnen und Bürgern bewahrt hat, der muss dafür empfänglich sein und davon einen starken Impuls erhalten haben.

Die grosse Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger kümmert sich eigentlich kaum darum, was wir hier mit dieser Nachführung unserer Verfassung machen; das ist nun einmal eine Tatsache. Vielleicht ändert sich das noch, vielleicht können wir ein bisschen Bewegung in die Diskussion in der Bevölkerung hineinbringen. Aber eine Realität ist es, dass kaum jemand wirklich mit Anteilnahme verfolgt, was wir hier tun.

Die einzigen die reagiert haben, sind die, die sich von dieser Verfassung, namentlich von dieser Verfassungsbestimmung, wirklich noch etwas erhoffen oder erwarten. Diese haben an uns appelliert, und zwar nicht nur die Homosexuellen, sondern auch andere Gruppierungen. Es handelt sich um Menschen, die genau wissen, wovon sie sprechen, wenn vom Diskriminierungsverbot die Rede ist, um Menschen, die noch immer sehr stark beargwöhnt oder missverstanden werden, die ausgegrenzt und teilweise geächtet und in der gesellschaftlichen Realität nach wie vor auch diskriminiert werden. Es geht um Menschen, die eine andere sexuelle Orientierung haben, aber im übrigen das gleiche Erleben, das gleiche Empfinden und Fühlen, den gleichen Wunsch, den wir alle haben, nämlich nach Verständnis, Zuneigung, einer Geborgenheit in der Gemeinschaft und auch den gleichen berechtigten Wunsch nach einem Schutz vor Benachteiligungen.

Diesen Schutz sollten wir in geeigneter Form gewähren. Die Formulierung von Frau Beerli erlaubt dies. Sie bezieht diese «andere sexuelle Orientierung» ausdrücklich ein. Wenn schon eine nicht abschliessende Aufzählung stattfinden soll, wie es die Kommission vorgeschlagen hat, dann sollten wenigstens diejenigen erwähnt werden, die diese Benachteiligung auch heute noch immer wieder persönlich erfahren, und nicht bloss ein Katalog von Kriterien aufgenommen werden, die vielfach schon längst zum unbestrittenen Bestand eines Diskriminierungsverbotes gehören.

Ob diesen Menschen mit der generellen Formulierung von Frau Spoerry Rechnung getragen wird, ob ihr Anliegen damit aufgenommen werden kann, weiss ich nicht, ich bezweifle es aber. Wahrscheinlich wäre ihnen die explizite Erwähnung des Tatbestandes lieber. Doch selbst die Formulierung, die Frau Spoerry anregt, ist besser als eine nicht abschliessende Aufzählung, die gerade diese Form von häufiger Benachteiligung nicht ausdrücklich erwähnt.

Ich unterstützte deshalb, mit Nachdruck und aus Überzeugung, den Antrag Beerli.

**Schmid Carlo (C, AI):** Ich unterstütze Frau Spoerry. In der Diskussion will ich Ihnen gerne zugestehen, dass mich die Situation, wie wir sie heute haben, doch überrascht: Wir sprechen heute im Zusammenhang mit dem alten Artikel 4, dem heutigen Artikel 7, nur noch von Diskriminierung. Und Diskriminierung wird dabei als eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung verstanden.

Vor 150 Jahren hat man, wie aus dem alten Artikel 4 hervorgeht, mit dem Untertanenverhältnis aufgeräumt, also der einen Form der Diskriminierung, und zudem mit vier Formen der Privilegierung, nämlich mit den Vorrechten des Ortes, der Geburt, der Familie und der Person.

Ich denke, es ist bemerkenswert, dass wir heute eigentlich nicht mehr von Privilegierung sprechen. Einer der Vorzüge der alten Verfassung ist, dass die Privilegien, soweit sie den Staat betreffen, wirklich zusammen mit allen alten Zöpfen des Ancien régime abgeschnitten worden sind. Dies sollten wir auch einmal anerkennen.

Ich bin der Meinung, dass die umfassendste Form zur staatlichen Verbannung der Diskriminierung jene ist, die Frau Spoerry vorgeschlagen hat. Zuhanden einer späteren Kommissionssitzung möchte ich aber auch zu bedenken geben,

dass man die Frage der Privilegierung in der heutigen Zeit studiert, die von gewaltigen gesellschaftlichen Veränderungen sowie von Paradigmenwechseln zwischen Staat und Bürgern geprägt ist. Kommen nicht neue Privilegien auf uns zu, zu denen der Staat unter Umständen noch etwas zu sagen hätte? Aber dies ist nur eine Anregung.

Ich berate diesen Artikel 7 auf alle Fälle mit grosser Dankbarkeit unseren Vorfahren gegenüber.

**Rochat Eric (L, VD):** La discrimination revient à appliquer à deux personnes différentes de façon différente les droits qui leur sont garantis, soit par la constitution, soit par la loi. Il y a donc une inéquité de traitement par rapport à un droit garanti. C'est en fait la contradiction, c'est l'opposé du principe de l'égalité énoncé dans l'alinéa 1er: «Tous les hommes sont égaux devant la loi.» A ce titre-là, on pourrait presque se passer de parler de discrimination. La discrimination n'est que la négation de l'égalité. Je pense cependant avec tous les intervenants qu'il est nécessaire de le dire parce que dans un texte aussi fondamental que notre constitution la discrimination ne peut pas ne pas être condamnée.

En revanche, l'énumération qui suit à l'alinéa 2 a plus de chance d'être incomplète que d'apporter un surplus de droits à ceux qui sont concernés, à savoir nous tous. D'autant plus que tous les droits fondamentaux et libertés sont énumérés de l'article 8 à l'article 28 de façon exhaustive et que la discrimination ne consiste, à ce moment-là, qu'à ne pas appliquer un de ces articles de façon équivalente à deux personnes différentes.

Dans ce sens-là, je pense que Mme Spoerry a raison avec son amendement. Il est bon de condamner strictement la discrimination. Il n'est pas utile de faire l'énumération qui suit; elle affaiblit le principe principal qui est d'abord énoncé.

Je vous propose de soutenir la proposition Spoerry.

**Rhinow René (R, BL),** Berichterstatter: Ich möchte den nicht einfachen Versuch unternehmen, noch einige Überlegungen zur rechtlichen Tragweite dieser Diskriminierungsbestimmungen anzustellen. Ich schicke aber meinen Ausführungen voraus, dass es hier teilweise um offene Rechtsfragen geht, so dass ich Ihnen nicht einen einhelligen Stand von Lehre und Rechtsprechung übermitteln kann.

1. Diskriminierung heisst einmal rechtliche Ungleichbehandlung einer bestimmte Gruppe, einer Minderheit; Ungleichbehandlung nur deswegen, weil sich Menschen einer solchen Gruppe zugehörig fühlen oder ihr angehören, und weil sich diese Gruppe in einer bestimmten Hinsicht von der Mehrheit unterscheidet.

Mit der Vorstellung der Diskriminierung ist aber stets noch etwas Zusätzliches verbunden, nämlich eine herabwürdigende, eine ausgrenzende Einstellung oder Haltung der Bevölkerungsmehrheit oder der staatlichen Organe. Diskriminierung ist deshalb mehr als einfach nur ungerechtfertigte Ungleichbehandlung, weil sie eine kollektive Dimension hat, auf eine Gruppe verweist und weil sie auch eine wertende oder abwertende Dimension enthält.

Wenn der Vorschlag des Bundesrates sagt, niemand dürfe diskriminiert werden, muss man den zweiten Teil des Satzes miteinschliessen. Er heisst nämlich: «namentlich wegen». Das «wegen» ist das Entscheidende der Diskriminierung und nicht einfach nur das nackte Wort «Diskriminierung» für sich allein. Deshalb hat die Bundesverfassung von 1848 und haben auch andere Verfassungen wie neuere internationale Menschenrechtspakte immer besondere Fälle von Diskriminierungen aufgezählt, bei denen es darum ging, historische oder aktuell erlebte Benachteiligungen zu verbieten oder möglichst zu verhindern.

2. Diskriminierung bezieht sich auf den Staat. Er wird in die Pflicht genommen, nicht gesellschaftliche Gruppen und Private. Es ist deshalb in all denjenigen Fällen vor übersteigerten Erwartungen zu warnen, wo die vorhandene Diskriminierung vor allem eine gesellschaftliche Diskriminierung ist und der Staat – jedenfalls nach heutiger Auffassung, nach heutigem Stand – eigentlich kaum als derjenige auftritt, der diese Gruppe ausgrenzt. Dem Staat erwächst auch, allein gestützt

auf das Diskriminierungsverbot, noch keine direkte Pflicht, die Beseitigung von gesellschaftlichen Diskriminierungen auf dem Wege der Gesetzgebung vorzunehmen.

3. Diese spezifischen Diskriminierungsverbote haben also rechtlich die Bedeutung, dass ungleiche Behandlungen einer besonders qualifizierten Begründungspflicht unterstehen. Sie dürfen nicht einfach an das Unterscheidungsmerkmal anknüpfen, an die Eigenschaft, welche die diskriminierte Gruppe definiert. Aber auch dort sind Ungleichbehandlungen, wenn sie qualifiziert zu rechtfertigen sind, weiterhin möglich, weil es keine absolute Gleichheit gibt.

4. Das Diskriminierungsverbot allein enthält noch kein Egalisierungsgebot. Wenn wir Diskriminierungstatbestände aufnehmen, verlangen wir damit vom Gesetzgeber nicht, reale Gleichheit herzustellen. Dies gälte nur, wenn die Verfassung einen Gesetzgebungsauftrag enthält, wie das im heutigen Artikel 4 Absatz 2 bzw. in Absatz 3 von Artikel 7 des Entwurfes der Fall ist oder wie das Herr Brändli mit Absatz 4 für die Behinderten erreichen möchte. Wenn wir also die jetzt diskutierten Tatbestände ansehen, so ist wohl zu überlegen, welchen Stellenwert sie wirklich haben und ob nicht Erwartungen und rechtlicher Gehalt teilweise weit auseinanderklaffen.

5. Die rechtliche Tragweite besteht darin, dass mit dem Verweis auf spezifisch zu schützende Gruppen eine erhöhte Begründungspflicht eingeführt wird, zudem wird politisch-psychologisch ein wichtiger Akzent gesetzt, indem es dem Verfassungsgeber besonders um den Schutz einzelner Gruppen geht.

Schliesslich muss ich darauf hinweisen, dass die Verfassung nicht nur ein rechtliches Dokument darstellt, sondern auch eine politisch-integrative Tragweite aufweist. Viele Menschen, die Schutz beanspruchen, möchten Garantien in den Verfassungstext aufnehmen.

Deshalb habe ich auch Mühe mit dem Antrag Spoerry, obwohl er offenbar hier auf eine gewisse Sympathie stösst. Denn für sich allein genommen sagt der Satz, niemand dürfe diskriminiert werden, nicht viel aus. Er ist rechtlich vollumfänglich in Absatz 1 enthalten, wonach niemand ungleich behandelt werden darf. Denn Diskriminierung bezieht sich immer auf eine bestimmte Gruppenzugehörigkeit, auf ein besonderes Merkmal dieser Gruppe.

Also: Wenn Sie streichen wollen, dann sollten Sie eigentlich auch diesen Satz streichen und sagen, es brauche keinen Absatz 2. Wenn Sie den Satz «Niemand darf diskriminiert werden» beibehalten, dann eröffnen Sie allenfalls dem Richter die Möglichkeit, selbst zu bestimmen, welche Gruppen besonders zu schützen sind, oder auch zurückzugehen und bestimmte Gruppen nicht mehr zu schützen, die heute durch die Verfassung besonders geschützt werden. Sie erreichen mit diesem Satz eigentlich keine Klarheit, sondern bewirken im Gegenteil eine zusätzliche Unklarheit.

Ich bitte Sie deshalb, entweder der Kommission und damit dem Bundesrat zuzustimmen oder im einen oder anderen Fall eine Erweiterung des Kataloges vorzunehmen, wie es beantragt worden ist, aber nicht den ganzen Katalog zu streichen und quasi das Kind mit dem Bade auszuschütten. Politisch würde das von all denjenigen nicht verstanden, die nach dem Entwurf des Bundesrates oder bereits nach heutigem Verfassungsrecht besonders geschützt sind.

Zum Schluss: Erinnern wir uns der psychologischen Tatsache, dass die Streichung eines einmal publizierten Textes in der Öffentlichkeit immer anderen Bedingungen unterworfen ist als die Nichtaufnahme eines neuen Textes, der noch keine Erwartungen geweckt hat!

**Brunner** Christiane (S, GE): Je partage pleinement l'opinion qui vient d'être exprimée par mon préopinant. Pour moi, la Constitution fédérale est plus qu'un code juridique, est plus qu'un code tout à fait sec. Elle représente aussi un code éthique qui reflète la sensibilité et la volonté morale de la population. Si la liste des demandes d'extension de protection contre les discriminations s'est allongée, c'est bien la preuve que le besoin, la demande pour plus de justice et de tolérance augmentent dans notre société et se déplacent peut-

être aussi d'un groupe à l'autre, suivant à quel stade d'évolution nous nous trouvons.

Si on prend l'exemple de la cause de discrimination liée à l'homosexualité, je pense que c'est un bon exemple qui indique qu'il faut maintenir une liste exemplative à l'article 7 alinéa 2. Nous sommes, en fait, encore mal à l'aise devant l'homosexualité. Et si deux hommes ou deux femmes échangent un geste affectueux l'un à l'égard de l'autre dans la rue ou dans notre entourage immédiat, on est gêné, on est scandalisé, on doit encore réfléchir à ce qu'il convient de faire dans un cas comme celui-là.

Je suis persuadée qu'il ne faut pas sous-estimer la valeur symbolique d'une disposition antidiscriminatoire dans la Constitution fédérale. Même si ces exemples de discrimination sont des causes exemplatives, même si l'on introduit le genre de vie comme le propose Mme Beerli, je sais que ça ne va pas changer la vie quotidienne des homosexuels du jour au lendemain, mais je suis persuadée que cet ajout, qui peut nous sembler, à nous, tout à fait insignifiant, est significatif pour les personnes concernées et que cela exprime à l'égard de ce groupe de personnes homosexuelles notre volonté d'affirmer le droit à la tolérance et au respect comme pour toutes les autres personnes.

Je me réjouis d'une évolution qui va dans le sens d'un débat continu sur les causes de discrimination que l'on mentionne à titre exemplatif dans la Constitution fédérale. Je pense que, dans ce cas, la simplicité de la proposition Spoerry s'oppose au maintien d'une réflexion, s'oppose au maintien d'un débat qui ne peut jamais être clos parce qu'il doit suivre l'évolution qui se passe dans notre société, mais c'est un débat qui enrichit notre société d'une manière générale et qui accorde aussi aux êtres humains qui en éprouvent le besoin la garantie que notre droit fondamental les protège contre toute discrimination.

Je crois que pour nous, en tant que parlementaires, il apparaît peut-être qu'une telle disposition est inutile puisque, juridiquement, on peut interpréter les causes de discrimination. Mais, au niveau de la population, au niveau des personnes concernées, il n'est pas indifférent de savoir que cette protection particulière, cette reconnaissance particulière de leur statut et de leur égalité est précisée dans le texte de la Constitution fédérale, et ils ne peuvent pas dire: «Voilà, c'est simple, on est compris dans le fait que notre constitution interdit les discriminations ou garantit l'égalité des droits.» Il faut concrétiser cela. Pour certains groupes de personnes, c'est important d'avoir l'affirmation de cette protection, de cette garantie. Et même si, dans quelques années peut-être, un autre groupe de personnes viendra avec une autre demande, on pourra aussi la satisfaire. Eh bien, on tient compte de ce qui apparaît dans notre société, mais on garde aussi ce qui résulte de notre passé. Il n'est pas indifférent de ne plus mentionner les discriminations quant au sexe, quant à la langue ou quant à la situation sociale. Ce sont encore des causes de discrimination qu'il convient de mentionner, même à titre exemplatif, dans le texte de la Constitution fédérale.

Ce sont les raisons pour lesquelles je vous invite à refuser la proposition Spoerry et à soutenir aussi bien la proposition Beerli que la proposition Leumann.

**Berli** Christine (R, BE): Ich möchte nur die Frage von Herrn Maissen beantworten, die er mir gestellt hat. Ich bin ihm das schuldig, obschon der Kommissionspräsident schon darauf eingegangen ist.

Eine Aufnahme in Artikel 7 Absatz 2 bedeutet Schutz vor staatlicher Diskriminierung; es geht um ein Diskriminierungsverbot und nicht um ein Gleichbehandlungsgebot. Das ist keine Handlungsanweisung an die staatlichen Organe; demzufolge könnte auch kein Recht auf Ehe oder irgend etwas in dieser Art und Weise daraus abgeleitet werden, wenn die Lebensformen in Artikel 7 Absatz 2 aufgenommen würden.

Ich erlaube mir noch eine kleine Anregung zuhänden von Frau Spoerry. Ich habe einleitend gesagt, für mich genüge der Satz «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich», es brauche den Satz «Niemand darf diskriminiert werden» nicht. Wenn Frau Spoerry diesen Satz trotzdem aufrechterhalten

möchte, so steht er meines Erachtens in Absatz 1 nicht am richtigen Ort, sondern er müsste praktisch als «Schrumpfab-satz 2» stehenbleiben. Man könnte Absatz 2 also «zusammenstreichen», ohne dass inhaltlich etwas verlorengehe, indem man dort nur noch sagen würde: «Niemand darf diskriminiert werden.»

**Spoerry Vreni (R, ZH):** Zunächst zu Frau Beerli: Ich bin mit dieser Anregung sehr einverstanden. Ich finde sie eine klare Verbesserung gegenüber meinem ursprünglichen Antrag. Ich habe die Formulierung meines Antrages so gewählt, weil sie mit einem Minderheitsantrag im Nationalrat identisch ist und weil es u. a. auch ein Bestreben sein soll, die Differenzen zwischen den Räten möglichst zu eliminieren. Ich bin aber der Meinung, dass es eine Verdeutlichung ist, wenn man das Diskriminierungsverbot in einem separaten Absatz regelt.

Hingegen bin ich nicht der Meinung von Herrn Rhinow. Ich kann nicht nachvollziehen, weshalb die Feststellung, dass eine Diskriminierung verboten ist, für sich alleine nichts aussagen soll. Es ist das Verbot, aktiv in einer falschen Richtung zu handeln. In diesem Sinne sagt dieser Satz für mich mehr als der Satz, dass die Würde des Menschen zu achten und zu schützen ist. Er ist zumindest ebenso aussagekräftig wie der Satz, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, sonst müssten wir diese passiven Formulierungen auch mit einem Katalog von Beispielen anreichern. Niemand würde anregen, diese passiven Formulierungen aus der Verfassung zu streichen, weil wir alle wissen, was wir damit sagen wollen. Das gilt auch für das Diskriminierungsverbot. Wir verbieten, jemanden zu diskriminieren. Das ist von mir aus gesehen eine ganz wichtige Aussage.

Ich kann auch nicht nachvollziehen, dass es mehr Gewicht haben soll, wenn man etwas, das bereits einmal vorgeschlagen worden ist, nicht mehr erwähnt, als wenn etwas, was als qualifiziertes Schweigen ausgelegt wird, nicht aufgenommen wird. Wenn wir sagen, dass zwar bei der exemplarischen Aufzählung alle gemeint sind, dass wir bestimmte Gruppen aber doch nicht erwähnen wollen, dann hat das von mir aus gesehen ebenfalls recht viel Gewicht.

Frau Simmen hat es besser zusammengefasst als ich das tun kann: Im Laufe der Diskussion ist die Überzeugung entstanden, dass die Aufzählung, wie auch immer wir sie machen, ein Stück weit unbefriedigend sein muss. Deshalb würde ich es begrüßen, wenn man sich auf den einfachen Grundsatz beschränken könnte.

Frau Brunner möchte ich sagen, dass die Diskussion über diese Problematik sehr wichtig ist, dass sie zur Sensibilisierung für diese Fragen beiträgt, dass in den Materialien enthalten ist, was wir meinen und was wir nicht meinen, nämlich dass wir Diskriminierungen von wem auch immer und wie auch immer in unserem Land nicht haben wollen – dass sie einklagbar sind.

So gesehen meine ich, dass die Diskussion wertvoll ist, dass aber eine nicht vollständige Aufzählung unter Umständen mehr Schaden anrichtet als die klare Feststellung des Grundsatzes.

**Leuenberger Moritz, Bundesrat:** Absatz 1, Rechtsgleichheit, ist unbestritten. Absatz 2 handelt von etwas anderem, von der Diskriminierung. Ich bin froh, dass sich wenigstens als Eventualkonsens herausgestellt hat, dass Absatz 2 stehenbleiben und die Nichtdiskriminierung auf jeden Fall genannt werden muss, dass also nicht der ganze Absatz gestrichen werden kann. Somit geht es nur noch um die Frage, ob in diesem Absatz 2 eine exemplifikatorische Aufzählung einzelner Diskriminierungselemente erfolgen soll oder nicht.

Rein juristisch, positivrechtlich gedacht, hat Frau Spoerry recht; es ist rein juristisch nicht notwendig. Der ganz spröde Grundsatz würde rechtlich gesehen genügen. Politisch aber sieht der Bundesrat das etwas anders: Diese Verfassung wird auch deshalb gemacht, damit sich dieses Land der Minderheiten mit ihr identifizieren kann. Zu dieser Identifikation gehört auch, dass alle Menschen, die diskriminiert werden könnten, in diesem Verfassungstext sehen, dass sie nicht diskriminiert werden dürfen.

Wir bringen damit zum Ausdruck, dass diese Nichtdiskriminierung keine Selbstverständlichkeit ist. Die Verfassung will auch illustrieren, was sie mit diesem einfachen Grundsatz eigentlich zum Ausdruck bringen will.

Unsere Verfassung ist diesbezüglich nicht die einzige. Auch kantonale Verfassungen kennen solche Aufzählungen. Sie wurden erarbeitet durch Zuschriften, wie Herr Onken sie z. B. nannte; durch Anträge, wie sie Frau Beerli und Frau Leumann gestellt haben; diese wiederum sind getragen von Minderheiten in diesem Lande, die sich hier wiedererkennen wollen.

Auch Menschenrechtspakte nennen derartige exemplifikatorische Aufzählungen, gerade wegen dieser psychologischen Wirkung. Die EMRK kennt diese Aufzählungen auch. Indem Sie eine solche Aufzählung machen, gestehen Sie ein, dass die Diskriminierung im Leben immer eine Bedrohung für die Minderheiten und ihre Vermeidung nicht selbstverständlich ist.

Ich will nicht den Eindruck erwecken, dieser Absatz würde eine Drittwirkung entfalten. Das tut er nicht. Er richtet sich nur an den Staat, aber dennoch hat er gewissermassen eine ethische Drittwirkung, indem sich auch andere gesellschaftliche Kräfte – Arbeitgeber, Medien zum Beispiel – darauf besinnen müssen: Im Prinzip gibt es einen Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Ich würde Ihnen empfehlen, diese beispielhafte Aufzählung als ethisches Bekenntnis aufzunehmen.

Die Verfassung ist nicht nur einfach eine Grundlage für spätere rechtliche Auseinandersetzungen und Interpretationen, die dann in Lausanne vorgenommen werden. Absicht dieser Nachführung ist es ja auch, dass sie von der Bevölkerung dieses Landes getragen wird. Jetzt einfach sämtliche Beispiele herauszustreichen, wäre zwar eine sehr saubere und radikale Lösung, aber es würde ein bisschen den Eindruck der Resignation und der einfachsten Lösung erwecken. Wie wenn man sich mit der faktischen Diskriminierung, die es in unserer Schweiz gegenüber verschiedenen Kreisen eben doch noch gibt, nicht auseinandersetzen wollte. Auch wenn dem nicht so ist, kann es diesen Eindruck machen bzw. so verstanden werden. Deshalb ersuche ich Sie, an der Lösung des Bundesrates festzuhalten.

Was die einzelnen Anträge angeht, möchte ich offen sein. Die Antragsteller haben ja begründet, warum sie sie gestellt haben, nämlich weil sich eben viele Leute an sie gewandt haben. Gerade deswegen ist das ein Argument, sich diesen Anträgen nicht zu verschliessen.

Der einzige Antrag, mit dem ich rein sprachlich etwas Mühe habe, ist der Antrag Brändli betreffend Absatz 2, weil ich nicht ganz sehe, was der Unterschied zwischen psychisch und geistig Benachteiligten sein soll; für mich ist es eigentlich das gleiche. Das ist aber nicht inhaltlich gemeint, sondern rein sprachlich.

Ich würde Ihnen empfehlen, den Antrag Spoerry abzulehnen und im Zweifelsfall allen anderen Anträgen, die hier gestellt worden sind, zuzustimmen.

**Brändli Christoffel (V, GR):** Ich möchte nur etwas zu dieser Aufteilung der Behinderungen sagen: Das ist die Definition, wie sie der Bundesrat bei der IV-Gesetzgebung vorgenommen hat; er hat dort diese Dreiteilung – psychisch, geistig und körperlich – definiert und auch gesagt, was das ist.

**Präsident:** Frau Spoerry hat ihren Antrag abgeändert: Sie will den zweiten Satz neu als Absatz 2 definieren.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

*Abs. 2 – Al. 2*

**Präsident:** Hier stehen sich zwei Konzepte gegenüber: das Konzept gemäss Antrag Spoerry und das Konzept des Bundesrates, allenfalls angereichert durch weitere Aufzählungen.

Wir bereinigen zunächst das Konzept Bundesrat und stimmen separat über die Einzelanträge ab. Dann stellen wir das Ergebnis dem Konzept gemäss Antrag Spoerry gegenüber. – Sie sind damit einverstanden.

*Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire*

Für den Antrag Beerli 26 Stimmen  
Dagegen 14 Stimmen

*Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire*

Für den Antrag Leumann 16 Stimmen  
Dagegen 17 Stimmen

*Dritte Eventualabstimmung – Troisième vote préliminaire*

Für den Antrag Brändli 21 Stimmen  
Dagegen 17 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag Spoerry 29 Stimmen  
Für den Antrag der Kommission/Beerli/Brändli 14 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

**Brändli** Christoffel (V, GR): Aus der Sicht der Behinderten – ich verweise auf die parlamentarische Initiative Suter – sind drei Anliegen zu diskutieren:

1. das Diskriminierungsverbot,
2. der Gleichstellungsauftrag,
3. der Rechtsanspruch auf Gleichbehandlung.

In bezug auf den Rechtsanspruch auf Gleichbehandlung haben beide Verfassungskommissionen die Aufnahme einer Bestimmung verweigert. Es ist eine Auffassung, die man im Rahmen einer blossen Nachführung der Verfassung vertreten kann, auch wenn damit das Problem nicht gelöst wird. Ich bitte die Kommission, je nach Ergebnis der Beratungen im Nationalrat, allenfalls auf diese Frage zurückzukommen.

In bezug auf den Gleichstellungsauftrag – darum geht es in meinem Antrag – bestehen zwischen den beiden Kommissionen unterschiedliche Auffassungen: Die nationalrätliche Kommission hat eine entsprechende Ergänzung aufgenommen. Die ständerätliche Kommission hat eine solche abgelehnt.

Es ist meiner Meinung nach unbestritten, dass mit einem Diskriminierungsverbot allein die Rechts- und Chancengleichheit für behinderte Menschen nicht erreicht werden kann. Es bedarf dazu weiterer gesetzlicher Bestimmungen, welche einerseits das Benachteiligungsverbot für einzelne Lebensbereiche konkretisieren und andererseits Massnahmen zum Ausgleich und zur Beseitigung bestehender Nachteile vorsehen.

Wichtig ist, dass diese Massnahmen nicht allein über die Beiträge der Sozialversicherungen – insbesondere über die IV – finanziert werden, sondern dass das Gesetz präventiv Bestimmungen vorsieht, welche teure Sonderlösungen überflüssig machen.

Auch muss – wie in einem Gutachten von Professor Kölz nachgewiesen worden ist – nicht damit gerechnet werden, dass mit der Aufnahme dieses Absatzes plötzlich jede soziale Gruppe ihren Gleichstellungsartikel verlangt. Für religiöse, politische und weltanschauliche Gruppierungen sowie für sprachliche und ethnische Minderheiten dürfte das Diskriminierungsverbot gemäss diesem Gutachten zur Erreichung einer faktischen Egalisierung bereits genügen. Die Gleichstellung sozial Benachteiligter – das heisst, vorwiegend wirtschaftlich Benachteiligter – erfolgt hingegen im Rahmen der einzelnen Ausprägungen des Sozialstaates.

Es ist auch nicht damit zu rechnen, dass die Aufnahme und Erfüllung der vorgeschlagenen Bestimmungen eine Kostenlawine nach sich ziehen wird. Viele Ausgrenzungen Behinderter rühren heute von einem mangelnden Verständnis für deren Anliegen her. Die Förderung des Verständnisses

könnte z. B. mit einem verhältnismässig geringen finanziellen Aufwand im Rahmen von verschiedenen schulischen und beruflichen Ausbildungen betrieben werden. Der heute übliche Betrieb von Sonderschulen und Heimen dürfte beispielsweise sogar teurer sein als die Integration in die normale Umgebung.

Der Ansatz der nationalrätlichen Kommission geht ohne Zweifel in die richtige Richtung. Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag zuzustimmen.

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: So sympathisch mir – und wahrscheinlich auch vielen von Ihnen – dieses Anliegen auch ist, muss ich Ihnen doch beantragen, der Kommission zu folgen und den Antrag Brändli abzulehnen, und zwar aus folgenden Gründen: Das Konzept ist: Absatz 1 beinhaltet den Grundsatz, nämlich «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich»; Absatz 2 ist die Konkretisierung dieses Grundsatzes in einem wichtigen Bereich, das Diskriminierungsverbot; Absatz 3 ist gleichermaßen eine Lex specialis, was die Gleichberechtigung von Mann und Frau betrifft.

Nun möchte Herr Brändli gleichermaßen eine Lex specialis für das Verhältnis zwischen Nichtbehinderten und Behinderten schaffen. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen des Kommissionspräsidenten zum recht komplexen Begriff der Diskriminierung. Wir würden vom Staat nicht nur die Verhinderung von etwas Negativem verlangen, sondern die Schaffung von etwas Positivem. Das Hauptargument ist, dass wir damit über die Nachführung hinausgehen würden.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Es ist an Ihnen zu entscheiden. Ich kann mich diesem Antrag nicht widersetzen.

**Schmid** Carlo (C, AI): Das Furchtbare an diesem Antrag ist, dass man sich ihm politisch korrekt kaum widersetzen kann. Aber ich bin nicht sicher, ob er durchdacht ist. Ich weiss nicht, was in allen Konsequenzen auf uns zukommt. Daher werde ich diesem Antrag nicht zustimmen.

**Brändli** Christoffel (V, GR): Ich habe versucht, Ihnen darzulegen, dass es hier natürlich schon um ein Gebot geht, das analog zum Artikel 3 aufgenommen wird. Ich habe bewusst darauf verzichtet, einen Antrag bezüglich des Rechtsanspruches auf Gleichbehandlung zu stellen, wie er in der parlamentarischen Initiative enthalten ist und im Nationalrat gestellt wird. Ich glaube, diese Problematik ist im Rahmen einer Nachführung nicht lösbar. Hingegen bin ich der festen Überzeugung, dass hier ein positives gesetzgeberisches Handeln – es wird mit dieser Ausführung ja nichts präjudiziert – notwendig ist, um Behinderte in unsere Gesellschaft zu integrieren. Es geht hier um mehrere hunderttausend Personen. Und es genügt eben nicht, Lösungen mit dem Diskriminierungsverbot zu treffen.

Sie präjudizieren mit meinem Antrag nichts; die nationalrätliche Kommission hat dies sehr eingehend diskutiert und diese Fassung aufgenommen. Die Kommissionsmehrheit hat ebenfalls den Rechtsanspruch weggelassen; es gibt aber Minderheitsanträge.

**Aeby** Pierre (S, FR): J'ai énormément de sympathie pour la proposition Brändli, mais je dois avouer qu'après la décision que nous avons prise à l'alinéa 2 d'indiquer seulement que personne ne doit être discriminé, on a tout à coup l'impression d'un parachutage. Pour pouvoir introduire un alinéa supplémentaire, je fais la proposition – on n'a pas pu voter là-dessus – de revenir sur la solution de la commission, c'est-à-dire sur l'article 7 tel qu'il est proposé par la commission, et de l'opposer à la proposition Spoerry.

Si l'article 7 est accepté selon proposition de la commission, nous pourrions beaucoup plus facilement introduire un alinéa supplémentaire comme le prévoit la proposition Brändli. Mais, dans la situation actuelle, ça me paraît difficile parce qu'on n'a vraiment laissé que les tout grands principes. Si on introduit maintenant un alinéa spécial pour les personnes handicapées, on va dire: «Mais pourquoi est-ce qu'il n'y a pas

un alinéa pour tous les autres?», puisqu'on n'a plus cette énumération fondamentale.

Cette énumération fondamentale – et ça a bien été expliqué par le président de la commission, M. Rhinow – avait ici toute sa valeur, si bien que je propose d'opposer, ce qui n'a jamais été fait, la proposition de la commission à la proposition Spoerry et ensuite seulement de nous prononcer sur l'alinéa supplémentaire selon la proposition Brändli.

**Präsident:** Herr Aeby beantragt Rückkommen auf Absatz 2.

*Abstimmung – Vote*

Für den Ordnungsantrag Aeby	2 Stimmen
Dagegen	24 Stimmen

*Abs. 4 – Al. 4*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Brändli	11 Stimmen
Dagegen	20 Stimmen

#### **Art. 8**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Artikel 8 garantiert den Schutz vor Willkür und die Wahrung von Treu und Glauben. Diese Rechte sind durch die Rechtsprechung des Bundesgerichtes, welches sie aus Artikel 4 herleitet, anerkannt.

Was diese Bestimmung betrifft, ist zunächst auf das Verhältnis zu Artikel 4, Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns, zu verweisen. Artikel 4 – ich habe darauf hingewiesen – enthält die Verpflichtung der staatlichen Behörden, aber auch der Privaten, im Verhältnis zueinander nach Treu und Glauben zu handeln. Bei Artikel 8 geht es um den grundrechtlichen Aspekt. Hinzuweisen ist vor allem auf die Frage der Durchsetzbarkeit des Willkürverbotes. Weil dieses bis anhin vom Bundesgericht aus Artikel 4 abgeleitet worden ist, hat das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung festgehalten, dass das Willkürverbot nur durchgesetzt werden könne, wenn in einer gesetzlichen Bestimmung ein normierter, verbrieft Anspruch auf eine konkrete Behandlung bestehe.

Dies hat sogar dann gegolten, wenn – wie im Fall des Kantons Bern – ein durch die Kantonsverfassung garantiertes Willkürverbot besteht; ich verweise auf den Bundesgerichtsentscheid 121 II 267f.

Das Bundesgericht hat wörtlich festgehalten: «Ob ein Beschwerdeführer durch eine behauptete Verfassungsverletzung hinreichend betroffen ist, um mittels staatsrechtlicher Beschwerde den Schutz des eidgenössischen Verfassungsrichters anrufen zu können, bestimmt sich allein nach Artikel 88 des Obligationenrechtes.»

Nun gibt unsere Kommission nicht nur ihrer Hoffnung Ausdruck, sondern sie ist klar der Auffassung, dass das Bundesgericht inskünftig aufgrund von Artikel 8 – falls Sie ihm zustimmen sollten – seine Praxis ändern müssen. Denn mit der ausdrücklichen Erwähnung des Willkürverbotes im Grundrechtskatalog wird klar zum Ausdruck gebracht, dass es sich hierbei um ein selbständiges verfassungsmässiges Recht handelt.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 9**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Dieser Artikel 9 enthält das Recht auf Leben und persönliche Freiheit. Vieles ist ungeschriebenes Grundrecht gemäss Praxis des Bundesgerichtes; dieses Grundrecht ist aber auch völkerrechtlich verankert, wie z. B. in Artikel 2 der EMRK, in Artikel 6 des Uno-Paktes II oder in Artikel 6 des Uno-Übereinkommens über die Rechte des Kindes.

In Absatz 1 beantragt die Kommission, anstatt «ein» «das» Recht auf Leben zu schreiben; es geht hier nicht um irgendein Recht auf Leben, sondern um das Recht auf Leben schlechthin.

Absatz 2 enthält verschiedene Erscheinungsformen der persönlichen Freiheit. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend, was wiederum durch das Wort «namentlich» zum Ausdruck gebracht wird. Dies belässt dem Bundesgericht den entsprechenden Spielraum, um bei seiner Rechtsprechung in diesem sehr anspruchsvollen Grundrecht den aktuellen Entwicklungen Rechnung zu tragen.

In Absatz 2 beantragt die Kommission, die drei Worte «in jedem Fall» zu streichen, mit der Begründung, dass es von einem absoluten Verbot per definitionem keine Ausnahme geben kann.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Ich bin mit der Kommissionsfassung einverstanden.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 10**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Hier schlägt die Kommissionsmehrheit sowohl im Titel als auch im Text eine andere Formulierung vor. Sie will die letzten Zweifel ausräumen, dass es sich hier um ein Recht auf Existenzminimum handeln könnte, und klarmachen, dass es um das Recht auf Existenzsicherung geht, das als «Recht auf Hilfe in Notlagen» nach dem Prinzip der Subsidiarität zu umschreiben ist.

Das Bundesgericht hat in seinem Entscheid BGE 121 III 367ff. ein Recht auf Existenzsicherung in diesem Sinne, insbesondere auch aufgrund einer beinahe einhelligen Anerkennung in der Lehre, anerkannt. Das Bundesgericht hat aber auch ausdrücklich festgehalten, dass das Grundrecht auf Existenz auf ein Minimum, eben auf eine Hilfe in Notlagen, ausgerichtet sein soll. Ausdrücklich hält das Bundesgericht im erwähnten Entscheid fest: «In Frage steht dabei allerdings nicht ein garantiertes Mindesteinkommen. Verfassungsrechtlich geboten ist nur, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Betteexistenz zu bewahren vermag.» Daraus ergibt sich klar, dass jemand, der in eine Notlage geraten ist, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlichen Mittel bekommt, um überleben zu können.

Die von der Kommission vorgeschlagene Formulierung gibt die Verfassungswirklichkeit besser wieder und verdeutlicht – wie erwähnt –, dass es sich nicht um ein Recht auf ein Existenzminimum handelt. Wichtig ist im Entscheid des Bundesgerichts der Hinweis auf die Überlebenshilfe. Es geht um eine Überbrückungshilfe. Es geht um eine Hilfe zur Selbsthilfe. Aber dazu haben wir noch einen Antrag der Minderheit.

**Aeby** Pierre (S, FR): Il ne s'agit pas ici d'une simple formulation différente. La proposition de la majorité de la commission va beaucoup plus loin qu'une simple formulation, que le fait de dire les choses de manière différente. J'aimerais rappeler que la proposition de minorité que je défends avec M. Gentil ne vise rien d'autre que de rester fidèle au projet du Conseil fédéral.

Nous sommes en train d'examiner un catalogue des droits fondamentaux. M. Schmid a pris la peine, dans sa proposition à l'article 32 alinéa 1bis, de décrire de façon non pas exhaustive, mais relativement complète, les limites des droits fondamentaux. C'est une des propositions à l'article 32 alinéa 1bis.

On pourra discuter de la question: voulons-nous une disposition qui donne les limites des droits fondamentaux? Mais il y a à l'article 10 tout de même quelque chose d'extrêmement particulier: contrairement à ce que propose M. Schmid à l'article 32 alinéa 1bis, on vise un seul droit fondamental – et on ne peut pas mettre en doute que ce soit un droit fonda-

mental – et on lui introduit une restriction: «... et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien ....» Pour les autres droits, le droit au mariage, la liberté de conscience et de croyance, etc. – on peut relire tout ce chapitre –, on n'a jamais, ou à de rares exceptions près – on reparlera du droit de grève et du secret de rédaction notamment –, introduit d'emblée une limite dans le texte même. C'est un signe qu'on veut une moindre garantie, une garantie plus faible pour les conditions minimales d'existence.

A mon avis, ça n'est pas juste dans la mesure où nous sommes un Etat démocratique, un Etat libéral et un Etat social. Nous devons traiter des aspects qui relèvent des droits démocratiques, de la liberté et de la sécurité sociale dans le même esprit. A l'article 10, notre Etat serait défini comme un Etat démocratique, libéral, mais un peu moins social que les deux autres termes. C'est pour ça que je défends la solution très consensuelle proposée par le Conseil fédéral.

Il y a un autre élément inadmissible, c'est le titre. Le titre du Conseil fédéral est une notion objective: «Droit à des conditions minimales d'existence». Cela signifie qu'il y a un standard qui est la nourriture, le logement, d'une façon générale, et le vêtement. Une fois qu'on est habillé, qu'on a à manger et qu'on est logé, selon certains standards qui sont ceux d'un Etat moderne, on a atteint les conditions minimales d'existence. En revanche, quand on dit «Le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse», on ne dit rien sur le genre d'aide, qui peut être complète ou partielle; surtout, la «détresse» est un mot qui porte en lui-même une notion éminemment subjective, et pas forcément une notion de besoin. Je connais une personne extrêmement riche qui s'est trouvée dans une situation de détresse profonde parce qu'elle a perdu la moitié de sa fortune! C'est une situation de détresse à laquelle, humainement, on peut compatir, mais c'est une situation de détresse qui n'a rien à voir avec des conditions minimales d'existence. Donc, la formulation de la majorité de la commission passe complètement à côté du droit fondamental qu'on veut consacrer ici, à l'article 10.

Par ma proposition de minorité, j'aimerais que l'on revienne, à l'occasion de ce débat, à la formulation originelle du projet du Conseil fédéral.

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), *Berichterstatter*: Ich möchte nur nochmals an die Eintretensdebatte von gestern anknüpfen, wo wir bekanntlich festgestellt haben, dass der Begriff der Nachführung unter anderem darin besteht, dass wir die Verfassungswirklichkeit verbriefen. Das erwähnte Recht auf Existenzsicherung ist in der heutigen Verfassung nicht festgeschrieben, obwohl – wie bereits erwähnt – das Bundesgericht dieses Recht als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt hat.

Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit geht es deshalb jetzt darum, dass wir dieses Recht in der Verfassung möglichst so festschreiben, wie es eben gedacht ist. Aus diesem Grunde haben wir auch den Titel geändert, damit – wie das Bundesgericht betont hat – nicht suggeriert wird, dass es sich hier um ein Recht auf ein Existenzminimum handelt. Wir haben zusätzlich mit der Formulierung «... und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen» das Subsidiaritätsprinzip, welches vom Bundesgericht ebenfalls anerkannt wurde, ausdrücklich festgeschrieben.

Ich glaube, es dürfte klar und unbestritten sein, dass grundsätzlich jede Person für sich selber zu sorgen hat. Das impliziert, dass man dann auch wieder versucht, aus einer Notsituation herauszukommen; aber falls jemand im Sinne einer Überbrückungshilfe dieses Rechtes auf Existenzsicherung bedarf, soll es auch durchgesetzt werden können.

**Leuenberger** Moritz, *Bundesrat*: Der Bundesrat hält an seiner Fassung fest. Dieser Artikel steht im Kapitel «Grundrechte», und wenn bei Artikel 10 allein schon der Titel – nachher aber auch der Text – relativiert wird, wird damit der Eindruck erweckt, dieses Menschenrecht auf Existenz würde ausgerechnet in diesem Bereich tatsächlich relativiert. Der Bundesrat drückt sich klarer, vielleicht etwas plakativer aus als Ihre Kommission in dem von ihr gewählten Text. Er

sagt, es gebe ein «Recht auf Existenzsicherung». Jedes Grundrecht, das vorher auch genannt wurde, erfährt in der Praxis durch die Gesetze, aber auch durch die Rechtsprechung eine Relativierung. Dennoch haben Sie bei der Fassung des Bundesrates diese Relativierung jetzt nicht schon in die Maximen, die am Anfang der Bundesverfassung festgehalten werden, hineingebracht. Wenn dieses Subsidiaritätsprinzip hier in Artikel 10 genannt werden soll, widerspricht das auch etwas der gewählten Gesamtsystematik.

Das Subsidiaritätsprinzip ist in Artikel 33 der Bundesverfassung ausdrücklich genannt. Der dortige Artikel im Kapitel «Sozialziele» beginnt mit «In Ergänzung zu privater Initiative und Verantwortung setzen sich ....» Dieses Subsidiaritätsprinzip ist in der Verfassung selbst genannt, und es widerspricht irgendwie der hehren Aufzählung von Grundzielen, wenn ausgerechnet das nur hier am Anfang genannt wird.

Ich ersuche Sie, der Minderheit und dem Bundesrat zuzustimmen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	29 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	6 Stimmen

### Art. 11

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), *Berichterstatter*: Artikel 11 beschlägt den Schutz der Privatsphäre. Dieser Artikel ist mit der Rechtsprechung des Bundesgerichtes und mit der Praxis der Organe der EMRK zu Artikel 8, dem er materiell entspricht, identisch.

Er hat in der Kommission zu keinen grösseren Diskussionen Anlass gegeben. Eine Frage, die sich stellte, war die, ob «jede Person» für die Adressaten des Grundrechtes richtig sei. Die Frage wurde mit der Begründung bejaht, dass von der Norm selbstverständlich auch die juristischen Personen erfasst werden. Andererseits ist klar, dass nur natürliche Personen gemeint sind, wenn in diesem Artikel von der Achtung des Familienlebens die Rede ist.

*Angenommen – Adopté*

### Art. 12

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), *Berichterstatter*: Auch hier kann ich mich kurz fassen.

Dieser Artikel entspricht Artikel 54 der heutigen Bundesverfassung, beschränkt sich aber auf einen einzigen Satz des Inhaltes «Das Recht auf Ehe ist gewährleistet». Diese Bestimmung garantiert die Ehe als Institut.

Andere Formen des Zusammenlebens zwischen Mann und Frau oder zwischen gleichgeschlechtlichen Partnern geniessen keinen institutionellen Schutz. Dies bedeutet aber nicht – darauf lege ich Wert –, dass derartige andere Formen des Zusammenlebens verboten wären. Sie sind im Gegenteil gestattet, weil sie nicht verboten sind. Und sie dürfen, vor allem aufgrund von Artikel 7 Absatz 2, nicht diskriminiert werden.

Diese Bestimmung hat in der Kommission nicht Anlass zu eigentlichen Diskussionen gegeben.

**Leuenberger** Moritz, *Bundesrat*: Zuhanden der Materialien muss ich lediglich festhalten, dass aus Artikel 12 nicht eine Pflicht zur Ehe abgeleitet werden kann. (*Heiterkeit*)

*Angenommen – Adopté*

### Art. 13

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Artikel 13 betrifft die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Er enthält Elemente der Artikel 49 und 50 der heutigen Bundesverfassung, soweit sie individualrechtlichen Charakter haben. Es wurde dabei versucht, die bisherige bundesgerichtliche Praxis in eine generell-abstrakte Norm zu kleiden. Die Praxis ist auch durch das internationale Recht abgedeckt, insbesondere durch Artikel 9 EMRK und durch Artikel 18 des Uno-Paktes II. Hier ist noch zu vermerken, dass sich «jede Person» nur auf natürliche und nicht auf juristische Personen bezieht. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist, mit anderen Worten, menschenbezogen.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 14

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Wir haben es hier mit Artikeln 14 und Artikel 14a zu tun, mit der Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit. Ihre Kommission beantragt, wie unser Präsident bereits erwähnt hat, entgegen dem Entwurf des Bundesrates die Medienfreiheit aus Artikel 14 herauszunehmen und in einem separaten Artikel zu regeln. Was die Meinungs- und Informationsfreiheit betrifft, so handelt es sich unbestritten um klassische Nachführung.

Bei der Medienfreiheit geht es nicht darum, die Pressefreiheit oder die Freiheit von Radio und Fernsehen im Sinne der bestehenden Verfassungsbestimmungen in Zweifel zu ziehen. Pièce de résistance – auch das wurde vom Kommissionspräsidenten bereits erwähnt – bildet das Redaktionsgeheimnis, und zwar nicht zuletzt aufgrund von Vorkommnissen, die noch nicht lange zurückliegen. Ich erinnere an den Fall Jagmetti in der «Sonntags-Zeitung». Manche von uns mögen etwas Mühe bekunden, wenn die Medienschaffenden – Journalistinnen und Journalisten – bezüglich der Quellen ihrer Informationen mit Selbstverständlichkeit einen absoluten Geheimnisschutz verlangen, nicht wenige von ihnen aber dem Staat und der Politik – bzw. ihren Organen – das gleiche Recht nicht zugestehen wollen.

Als Gesetzgeber dürfen wir uns aber nicht von solchen Vorkommnissen und Eindrücken leiten lassen. Tatsache ist und bleibt, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seinem Entscheid Goodwin gegen das Vereinigte Königreich entschieden hat, dass die Informationsquelle geschützt werden müsse und eine Verpflichtung zu ihrer Aufdeckung nur dann mit Artikel 10 der EMRK vereinbar ist, wenn ein zwingendes, übergeordnetes Interesse vorliegt.

Aus diesem Grund können wir das Redaktionsgeheimnis nicht ignorieren. Wir müssen es vielmehr im Rahmen der Nachführung erwähnen, wollen dabei aber aus den erwähnten Gründen expressis verbis zum Ausdruck bringen, dass gerade das Redaktionsgeheimnis nicht schrankenlos gilt, sondern nur in dem durch den Gesetzgeber gesteckten Rahmen.

**Gentil** Pierre-Alain (S, JU): Le rapporteur vient de le dire, le problème essentiel de cet article, c'est la question du secret de rédaction. C'est sur ce point que je concentrerai la défense de la proposition de minorité.

Il convient de rappeler, en préambule, que le secret de rédaction, selon le message du Conseil fédéral, n'est pas absolu, mais qu'il doit permettre en cas de litige au juge de peser l'importance respective de l'intérêt public à connaître une source d'information et le droit du journaliste de ne pas la révéler; donc, rien de bien extraordinaire.

Si ce problème est jugé comme une question sensible de la révision constitutionnelle, c'est bien moins pour le principe, qui n'est pas tellement en cause ici, que pour son application, même si personne n'ose le dire ouvertement. Car cette question de secret rédactionnel, c'est un épisode de plus dans la longue liste des relations tumultueuses qu'entretiennent les journalistes et les politiciens.

Je me permettrai de résumer ces relations comme suit: nous sommes condamnés à vivre ensemble, mais chaque partie rêve de posséder un moyen infaillible d'avoir le dernier mot. Tout politicien a invoqué au moins une fois le droit de réponse pour comprendre aussitôt que le remède était pire que le mal; j'imagine que tout journaliste a aussi eu, au moins une fois, la surprise d'entendre le politicien qui lui avait clairement annoncé un scoop la veille déclarer le lendemain qu'il avait été mal compris par un journaliste incompetent. Bref, c'est une histoire sans fin.

En discutant de cette affaire de secret de rédaction, nous devons être attentifs au problème suivant: pensons-nous à l'intérêt de l'Etat et de la collectivité en général ou bien voulons-nous régler des comptes avec la presse? Avec tout le respect que je dois à la majorité de la commission, j'incline à penser que sa proposition relève plutôt du règlement de compte. Car, soyons clairs, le Conseil fédéral et le Parlement, l'administration peut-être aussi, sont excédés par les «fuites» et ils ont imaginé qu'un bouchon constitutionnel pourrait colmater le trou. C'est tout à fait disproportionné et, surtout, c'est inefficace. Pour qu'il y ait une fuite, il faut qu'il y ait un émetteur et qu'il y ait un récepteur. Lorsqu'on se demande à qui profite le crime – le mot est fort –, on peut se dire que cela rapporte un peu aux journalistes qui assurent un titre, mais cela rapporte aussi, et parfois davantage, à certains politiciens, à leurs adversaires, aux fonctionnaires, bref à ceux qui livrent l'information. Il est bien sûr décevant de voir certains documents tronqués, inexacts ou faux atterrir sur des bureaux de rédaction, mais il est encore plus décevant de constater que certains politiciens ont érigé la fuite, la rumeur, la demi-vérité comme méthode d'information. Ce sont d'ailleurs les mêmes qui se plaignent ensuite des fuites.

A franchement parler, je serais intéressé à ce qu'on me donne un exemple réel d'une menace pour la stabilité de l'Etat, due à une fuite journalistique, ces derniers temps. J'attends. Par contre, nous avons tous des exemples précis et réels de comportements d'information décevants qui, eux, ont occasionné des problèmes à notre Etat et à notre système politique. La démocratie ne sera que renforcée par l'existence d'une presse libre et indépendante. Qu'il y ait des accrocs, c'est inévitable, qu'il y en ait eu passablement ces derniers temps, c'est vrai, mais cela ne doit pas nous conduire à affaiblir la liberté de la presse. Le remède serait pire que le mal.

J'aimerais réaffirmer que la formulation de la minorité ne constitue pas un blanc-seing pour la presse, mais qu'elle permet une réelle pesée des intérêts, les intérêts de la presse étant incontestables, ceux de la collectivité ne l'étant pas moins.

Je vous recommande donc de soutenir la proposition de minorité.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Der Bundesrat kann sich der Zweiteilung dieser Problematik anschliessen, indem für die Medienfreiheit speziell ein Artikel geschaffen und diese damit besonders herausgestrichen wird.

Indessen ist Absatz 3 dieser neuen Bestimmung doch etwas gar restriktiv, indem nämlich das Grundprinzip, wonach das Redaktionsgeheimnis gewährleistet ist, nicht mehr genannt wird; es wird nur noch gesagt, der Gesetzgeber bestimme den Umfang des Redaktionsgeheimnisses, was immerhin theoretisch selbst ein Redaktionsgeheimnis im Umfange null mit einschliessen könnte. Dem ist aber, wie Ihr Kommissionsprecher gesagt hat, nicht so. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat schon entsprechend entschieden, und auch das Bundesgericht hat zweimal so entschieden.

Es müsste mindestens zuzuhören der Materialien festgehalten sein, dass es einen Grundsatz gibt, wonach das Redaktionsgeheimnis gewährleistet ist, und dass danach der Gesetzgeber, wie bei allen anderen Grundrechten auch, eine Relativierung und eine Präzisierung vornehmen kann.

**Präsident:** Ich stelle die beiden Konzepte einander gegenüber: Antrag der Mehrheit betreffend die Artikel 14 und 14a und Antrag der Minderheit nur zu Artikel 14.



*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit 33 Stimmen  
 Für den Antrag der Minderheit 5 Stimmen

**Art. 14a**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*  
*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 15**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Bei Artikel 15 ist vorweg darauf hinzuweisen, dass es hier lediglich – aber immerhin – um den grundrechtlichen Aspekt der Sprachenfreiheit geht. Mit der Sprache haben wir uns bereits bei Artikel 3a befasst, und sie wird uns vor allem noch bei Artikel 83 beschäftigen.

Was nun die Sprachenfreiheit als Grundrecht anbetrifft, so ist sie im Jahre 1965 vom Bundesgericht als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt worden. Sie garantiert nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes den Gebrauch der Muttersprache. Darunter wird diejenige Sprache verstanden, in der man denkt und die man am besten beherrscht. Die Muttersprache ist somit nicht zwangsläufig die Sprache, welche man als erste erlernt hat.

Wie jedes Grundrecht ist auch die Sprachenfreiheit Schranken unterworfen: Die wichtigste Schranke im Verhältnis zum Staat besteht in der Benützung einer Amtssprache des Bundes, des Kantons, des Bezirks oder der betreffenden Gemeinde.

Die Ihnen vorgeschlagene Formulierung ist schlank und offen. Sie erlaubt es dem Bundesgericht, seine Rechtsprechung den veränderten Verhältnissen anzupassen. In der Kommission hat diese Bestimmung zu keinen weiteren Diskussionen Anlass gegeben.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 16**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Die Kunstfreiheit wird vom Bundesgericht – das können Sie in der Botschaft nachlesen – nicht als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt. Sie ist aber durch Artikel 15 Absatz 3 des Uno-Paktes I sowie durch Artikel 19 Absatz 2 des Uno-Paktes II abgedeckt. Die dritte Rechtsquelle findet sich in Artikel 10 der EMRK.

In der Kommission hat diese Bestimmung ebenfalls nicht Anlass zu Diskussionen gegeben. Der vorberatenden Kommission hat sich – wenn ich noch darauf hinweisen darf – die Frage gestellt, ob nur von der Freiheit der Kunst oder auch von der Freiheit des künstlerischen Ausdrucks gesprochen werden solle. Die Freiheit des künstlerischen Ausdrucks ist natürlich vom Grundrecht mit erfasst. Wenn wir die Freiheit des künstlerischen Ausdrucks aber ausdrücklich auf Verfassungsstufe erwähnen würden, kämen wir automatisch in eine Diskussion über die Frage, was Kunst ist, hinein. Das wollten wir vermeiden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 17**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Hier kann ich mich ebenfalls kurz fassen. Auch hier hat sich der vorberatenden Kommission – nicht der Plenarkommission, sondern der vorberatenden Subkommission – eine ähnliche Frage ge-

stellt wie bei der Kunstfreiheit, nämlich die, ob auch die Unerrichtsfreiheit in diese Verfassungsbestimmung aufzunehmen sei. Angesichts der sehr kontroversen Ergebnisse im Vernehmlassungsverfahren hat die Kommission darauf verzichtet und beantragt Ihnen, bei der Formulierung des Bundesrates, die im übrigen unbestritten ist, zu bleiben.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 18**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Die Versammlungsfreiheit ist unbestrittenermassen ein ungeschriebenes Verfassungsrecht und als solches im Sinne eines unerlässlichen Elementes zur Ausübung der politischen Rechte durch das Bundesgericht anerkannt. Zudem ist sie auch völkerrechtlich durch Artikel 11 EMRK und Artikel 21 Uno-Pakt II abgestützt.

Bei dieser Bestimmung könnte man sich allenfalls fragen, ob Absatz 3 erforderlich sei. Im Interesse der Klarheit befürworten wir dies. Im übrigen ist aber ebenso klar, dass eine Bewilligungspflicht selbstverständlich nur für solche Versammlungen besteht, bei welchen in rechtlicher Hinsicht ein gesteigerter Gemeingebrauch vorliegt.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 19**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Hier kann ich mich ganz kurz fassen. Wir befinden uns unbestrittenermassen bei der Nachführung. Ich habe keine Bemerkungen, zumal auch diese Bestimmung in der Kommission diskussionslos akzeptiert wurde.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 20**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Marty** Dick (R, TI), rapporteur: L'article 20 reprend substantiellement l'article 45 alinéa 1er de la constitution actuelle avec quelques précisions en plus. Cette disposition garantit à tout Suisse le droit de s'établir en un lieu quelconque du pays. Cela implique que les cantons et les communes ne sauraient s'opposer à l'établissement d'un Suisse sur leur territoire, qu'ils ne sauraient empêcher ou rendre plus difficile le départ de ce même Suisse qui entendrait s'établir ailleurs et, surtout, cela implique l'interdiction de renvoyer les indigents dans leur canton d'origine. Les restrictions qui sont possibles sont celles, en particulier, liées à l'obligation de résidence des fonctionnaires. Cela est précisé par une jurisprudence du Tribunal fédéral.

L'article parle des «Suisse», ce qui implique que cette liberté ne s'applique pas aux étrangers. Il existe néanmoins un droit limité d'établissement pour les étrangers, et cela dans la mesure où ils disposent d'un statut qui se fonde sur des dispositions de la police des étrangers.

Il y a, à l'alinéa 2, une divergence avec le projet du Conseil fédéral. Le projet dit: «Les Suisses ont le droit de quitter la Suisse et d'y revenir.» Nous proposons de substituer «revenir» par «d'entrer en Suisse». Cela vise en particulier le cas des Suisses qui naissent à l'étranger et qui ont le droit d'entrer en Suisse. Si on dit «revenir», ça implique partir. Or, il y a des Suisses qui naissent à l'étranger et qui ont le droit d'entrer en Suisse en tout temps.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 21***Anträge der Kommissionen: BBI**Propositions des commissions: FF*

**Marty Dick** (R, TI), rapporteur: Nous sommes ici également en plein dans la mise à jour. Il s'agit de la protection contre l'expulsion, l'extradition et le refoulement. Cette disposition n'a soulevé aucune discussion de principe. On maintient évidemment la règle de l'interdiction de l'expulsion d'un citoyen suisse, de même l'interdiction de l'extradition d'un Suisse vers un Etat étranger dans la mesure où l'intéressé n'y consent pas.

Quant aux étrangers, il y a une interdiction ou des restrictions pour les réfugiés qui ne peuvent pas être refoulés vers un Etat dans lequel ils sont persécutés. Ils ne peuvent pas non plus être refoulés vers un Etat où ils risquent d'être torturés ou de subir des traitements ou des peines cruels et inhumains. Ces principes sont depuis longtemps codifiés dans des accords internationaux qui ont été souscrits par la Suisse.

L'article 21 a été adopté, à l'unanimité, par la commission.

**Schmid Carlo** (C, AI): Ich habe eine Frage, welche die Seite 171 unten der Botschaft deutscher Sprache betrifft: Es geht um das Auslieferungsverbot von Schweizern. Die Botschaft nimmt hier Bezug auf den Artikel 10 des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1995 über die Zusammenarbeit mit den internationalen Gerichten zur Verfolgung von schwerwiegenden Verletzungen des humanitären Völkerrechtes. Ich glaube, alle im Saal waren dabei, als wir das beschlossen haben. Es ist mir völlig klar: Grundrechte können mit formellem Gesetz eingeschränkt werden; daher geht das in Ordnung. Wie ich mich aber entsinne, ist seinerzeit argumentiert worden, es handle sich hier gar nicht um eine Auslieferung, sondern um eine andere Form der Herausgabe eines Schweizer. Ich stelle fest, dass wir seinerzeit einmal mehr nicht ganz korrekt informiert worden sind.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 22***Anträge der Kommissionen: BBI**Propositions des commissions: FF*

**Marty Dick** (R, TI), rapporteur: Article 22 «Garantie de la propriété»: matériellement, cette disposition correspond à l'actuel article 22ter de la constitution. On renonce toutefois à reprendre l'alinéa 2, qui concerne la restriction du droit à la propriété, car, dans le projet, l'article 32 prévoit d'une façon générale les règles pour la restriction des droits fondamentaux.

La seule véritable discussion que nous avons eue en commission se rapporte au principe de l'indemnité en cas d'expropriation ou en cas de restriction de la propriété. Nous avons dans le droit actuel une divergence évidente entre la version allemande et italienne, d'une part, et la version française, d'autre part: en allemand et en italien, on parle de «volle Entschädigung»/«piena indennità», alors que le français parle de «juste indemnité». C'est une divergence manifeste. La doctrine et la jurisprudence ont affirmé à plusieurs reprises que ce sont bien les versions allemande et italienne qui sont correctes: elles expriment le principe de l'«Eigentumsgarantie als Wertgarantie». Le texte français est en réalité une traduction incorrecte. Dans la mesure où cette version est reprise, comme elle l'est dans la proposition de minorité, on va au-delà d'une mise à jour, et on veut modifier les règles actuelles qui sont à la base de la garantie de la propriété.

Je vous invite dès lors à vous rallier au projet du Conseil fédéral et à voter la proposition de la majorité de la commission.

**Aeby Pierre** (S, FR): M. Marty vient de l'expliquer: la propriété aujourd'hui, en tout cas visuellement, est beaucoup mieux protégée dans le projet rédigé par le Conseil fédéral

que dans l'actuelle constitution. Dans cette dernière, on parle à l'article 22ter alinéa 2 de la compétence des cantons et de la Confédération en matière d'expropriation. Aujourd'hui, comme telles, on ne trouve plus ces possibilités, elles sont reléguées à l'article 32 où on a, de façon assez générale, des principes concernant la limitation des droits fondamentaux. C'est un droit fondamental qui concerne une minorité, voire une petite minorité, de Suisses. Il me semble que l'expression «équitable» – qu'est-ce qu'il y a de mieux que ce qui est équitable? – correspond à ce que nous souhaitons en matière d'expropriation.

Pour ceux qui connaissent la pratique, notamment en matière autoroutière, on peut dire que la notion de «pleine indemnité» a conduit à certains abus qui ne sont pas étrangers aux coûts très importants que nous connaissons dans la construction de nos infrastructures, en particulier de nos routes. Une «indemnité équitable» permet au propriétaire qui subit une expropriation formelle ou matérielle de retrouver, quant à son statut patrimonial, la même situation qu'il avait auparavant. Il est très clair qu'aujourd'hui, la notion de «pleine indemnité» conduit en Suisse dans une très grande majorité de cas à l'enrichissement de l'exproprié. Ça, c'est une particularité de notre pays qui doit disparaître. Nous devons avoir le courage d'y mettre fin dans le cadre d'un exercice de mise à jour de la constitution.

C'est la raison de la proposition de minorité qui prévoit «indemnité équitable» à la place de «pleine indemnité».

**Büttiker Rolf** (R, SO): Nach dem Votum von Herrn Aeby muss man, glaube ich, zu Artikel 22 schon noch etwas sagen. Wie Herr Marty Dick gesagt hat: Gemäss der bisherigen Lösung in Artikel 22ter Absatz 3 der geltenden Verfassung ist volle Entschädigung zu leisten, und das wird mit dem Antrag der Minderheit Aeby ausgehöhlt. Das wäre ein entscheidender Wechsel in der Praxis und hätte mit Nachführung nichts mehr zu tun. Der Wechsel und die Auswirkungen wären grösser, als man gemeinhin annimmt.

Mit dem Wort «angemessen» würde natürlich gerade in diesem wichtigen Bereich für viele Bürgerinnen und Bürger Unklarheit einkehren. Wie sollen die Gerichte entscheiden? In diesem Bereich gibt es sehr viele Gerichtsentscheide. Das kann ich Ihnen als amtierender Gemeindepräsident sagen, und damit komme ich bereits zur Praxis.

Es geht in diesen Fällen vor allem um Strassenbau oder andere Dinge, die meist für viele mit Emissionen verbunden sind. Nach dem Antrag der Minderheit Aeby müssten diese Bürgerinnen und Bürger neben diesen Nachteilen noch in Kauf nehmen, dass ihnen das Land enteignet würde und dass sie dafür nicht voll entschädigt würden.

Das kann so nicht akzeptiert werden. In einem liberalen Verständnis spielt das Eigentum grundsätzlich eine zentrale Rolle, und der Antrag der Minderheit Aeby ist mindestens ein kleiner Anschlag auf das Eigentum.

Aus all diesen Gründen möchte ich Ihnen beliebt machen, den Antrag der Minderheit Aeby abzulehnen.

**Marty Dick** (R, TI), rapporteur: J'aimerais vous rappeler qu'une proposition tout à fait analogue a été repoussée en 1968 par le Conseil national. Ce qui démontre que, si nous adoptions la proposition de minorité, nous irions clairement et manifestement au-delà des limites qu'impose une mise à jour.

**Leuenberger Moritz**, Bundesrat: Der Bundesrat bittet Sie, an seiner Version festzuhalten. Heute gibt es eine volle Entschädigung – ungeachtet des französischen Textes, der allenfalls eine andere Interpretation erlauben könnte. Die Berichte stützen sich auf die deutsche und italienische Version. Würde nur noch eine «angemessene» Entschädigung geschuldet, ginge dies über die Nachführung der Bundesverfassung hinaus. Das wäre eine materiell gravierende Änderung im Vergleich zur heutigen Rechtslage. Deswegen ersuchen wir Sie, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit

34 Stimmen  
5 Stimmen

**Art. 23**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Marty Dick** (R, TI), rapporteur: La liberté économique: nous parlons aujourd'hui, en fait, de la liberté du commerce et de l'industrie, principe consacré à l'article 31 de la constitution actuelle. Le Tribunal fédéral a, avec le temps, élargi cette notion. Il ne s'agit, aujourd'hui déjà, pas seulement du commerce et de l'industrie, mais de toute activité économique lucrative privée. Le projet, dans ce nouvel article 23, entend consacrer la liberté économique en tant que droit fondamental, en tant que droit individuel. Cette précision est importante afin d'éviter toute confusion: la liberté économique est comprise ici comme droit de l'individu d'exercer une activité lucrative.

L'article 23 n'entend donc pas définir l'ordre économique dans notre pays. Cela est réglé aux articles 85 et suivants. La liberté économique dont on parle à l'article 85 est de nature institutionnelle et ne peut être restreinte que par une autre disposition constitutionnelle. La liberté économique dont nous traitons maintenant à l'article 23, c'est-à-dire la liberté individuelle d'exercer une activité économique, peut être restreinte comme tous les autres droits fondamentaux, c'est-à-dire conformément aux règles de l'article 32 du projet de constitution, que nous allons examiner tout à l'heure. Cela implique une base légale, une restriction justifiée par un intérêt public, et cela exige aussi que soit respecté le principe de la proportionnalité, étant entendu que l'essence même du droit fondamental reste inviolable.

La liberté économique comme droit fondamental est reconnue également aux étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement. Le Tribunal fédéral a encore tout récemment refusé en revanche de reconnaître la liberté du commerce et de l'industrie aux étrangers au bénéfice seulement d'un permis de séjour. Comme elle est formulée, la disposition permet un développement ultérieur de la jurisprudence, par exemple l'éventuelle extension à notre pays du principe de la libre circulation.

La commission a approuvé l'article 23 à l'unanimité.

*Angenommen – Adopté***Art. 24**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Cottier Anton** (C, FR), rapporteur: La question à laquelle nous devons répondre à l'article 24, c'est de savoir si un droit fondamental de grève répond aux critères de la mise à jour de la constitution.

Il semble que cette mise à jour a été définie hier par le Conseil fédéral et le président de la commission. Elle a pour but d'inscrire les normes, le droit jurisprudentiel, le droit coutumier et l'acquis suisse dans la nouvelle constitution.

Est-ce que le droit fondamental de grève respecte ces critères? Ceux qui répondent par l'affirmative invoquent pour justifier leur thèse deux conventions internationales auxquelles la Suisse a adhéré. Il s'agit de la convention OIT No 87, qui est de l'Organisation internationale du travail, et du Pacte ONU I.

La majorité de la commission, en revanche, défend l'avis contraire. Avec une voix d'écart, la commission a décidé de biffer le droit de grève aux alinéas 3 et 4.

Qu'en est-il de la justification du droit de grève tiré de ces conventions? C'est un fait que la Suisse a souscrit et a adhéré aux deux conventions. Mais, pour la majorité de la commission, l'ordre juridique national, l'acquis suisse en somme, s'oppose à un droit de grève. La plupart des cantons et la Confédération interdisent la grève aux employés de la fonction publique. Je vous cite l'article 23 alinéa 1er de la loi fé-

dérale sur le statut des fonctionnaires qui dit ceci: «Il est interdit au fonctionnaire de se mettre en grève et d'y inciter d'autres fonctionnaires.» Il va de soi que ce droit fondamental de grève s'appliquerait aussi bien aux employés du secteur privé que du secteur public. La législation actuelle est donc sans équivoque: elle interdit la grève à la fonction publique. Une mise à jour devrait respecter la législation en vigueur. Est-ce que deux conventions internationales permettent de passer par-dessus de nombreuses lois cantonales et fédérales interdisant la grève au personnel de la fonction publique? La portée juridique de ces deux conventions est telle que ces dernières ne sont pas applicables directement. Elles sont donc «no self executing». Lors de la ratification de la convention de l'OIT par la Suisse, on ne parlait pas de droit de grève. La convention prévoyait la liberté syndicale. Plus tard, après la ratification suisse, une commission internationale d'experts a donné une nouvelle interprétation de la notion de liberté syndicale et, selon cette commission, la liberté syndicale comprendrait aussi un droit fondamental de grève pour les secteurs privés et publics. Pour nous, cette commission peut, certes, émettre un avis, mais elle ne lie pas notre pays. Lorsqu'en 1991, le Conseil fédéral a proposé aux Chambres fédérales la ratification de la seconde convention, celle du Pacte ONU I, il a déclaré que l'interdiction de la grève prescrite à l'article 23 de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires était maintenue. Cette disposition s'opposerait au droit de grève énoncé dans cette convention. Le droit national primerait cette convention. Ce fut en 1991, lors de la ratification du Pacte ONU I.

Cinq ans après, avec le nouveau projet de constitution, on change le fusil d'épaule. Or, d'un point de vue juridique, nous sommes avec notre législation, avec notre acquis suisse, loin d'un droit fondamental de grève à inscrire dans la constitution par le moyen de la simple mise à jour. J'admets que le seul éclairage juridique ne suffit pas. Il faut une appréciation politique aussi.

Depuis plus de cinquante ans, la politique de notre pays s'inspire du partenariat social. Il s'illustre, à quelques exceptions près qui confirment la règle, par une absence de grève et encore par la paix sociale. J'admets que le phénomène de la globalisation met le partenariat social à rude épreuve, mais la réponse ne saurait être la création d'un droit fondamental de grève. Introduire un droit fondamental de grève, notamment aussi pour la fonction publique – c'est principalement de cela qu'il s'agit –, c'est abandonner l'acquis suisse, la culture du partenariat social qui a prévalu depuis la convention qui a consacré la paix du travail. Hier, lors de l'entrée en matière, l'un des intervenants a déclaré – je crois qu'il s'agissait de M. Iten – que nos concitoyennes et nos concitoyens avaient d'autres soucis que l'étude d'une nouvelle constitution, et qu'ils étaient préoccupés par le chômage. Certainement, et il avait raison: le peuple est plus préoccupé par le travail, par l'emploi que par la création d'un droit fondamental de grève.

Pour ces raisons, au nom de la majorité de la commission, je vous invite à biffer les alinéas 3 et 4.

**Marty Dick** (R, TI): C'est vrai, le Tribunal fédéral ne reconnaît pas le droit de grève comme droit fondamental. A dire vrai, il ne soutient même pas le contraire, parce que jusqu'à présent il a réussi à éviter de répondre à cette question. Donc, le Tribunal fédéral ne se prononce en fait pas sur la nature de droit fondamental du droit de grève. Par contre, la majeure partie de la doctrine juridique suisse reconnaît ce caractère de droit fondamental, et vous trouvez dans cette doctrine toute une série de professeurs qui ne sauraient être taxés ni de subversifs, ni de gauchistes.

Si l'instrument de la grève ne fait pas – et je dis heureusement – partie de nos habitudes, il n'en demeure pas moins que nul ne saurait, aujourd'hui, affirmer qu'il n'existe pas un droit de grève. La discussion aujourd'hui est de savoir si ce droit doit être reconnu au niveau de la constitution. Et si je parle de droit de grève, je parle et nous parlons aussi du droit de lock-out qui en est le pendant. Or, ce droit est prévu dans des traités internationaux très précis auxquels la Suisse a

souscrit et qu'elle s'est engagée à respecter. Ça, c'est pour l'aspect juridique.

Comme le rapporteur l'a bien dit, il y a une dimension politique qu'on ne saurait ignorer. Je dois avouer que j'ai eu moi-même de la peine à faire ce pas de reconnaissance du droit de grève dans la constitution, parce que je le ressens moi-même comme étranger à nos habitudes et nos coutumes, à notre culture de dialogue. Mais cette raison n'est pas encore suffisante, et, au fil des discussions, des débats que nous avons eus au sein de la commission, je me suis persuadé qu'il fallait faire un pas. Et ce pas, nous devons le faire tout d'abord pour éviter une confrontation qui me paraît inutile et qui risque de mettre en danger tout l'édifice de cet exercice. A l'article 24, la formulation de la proposition de la minorité I, que je représente – minorité pour 1 voix dans la commission –, est une bonne formulation de compromis. Je crois même qu'elle a l'avantage de mettre des garde-fous très précis pour un développement ultérieur de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Je suis même persuadé que si nous n'inscrivons rien dans la constitution, le Tribunal fédéral risquerait d'avoir une plus grande liberté pour développer le droit de grève comme droit constitutionnel non écrit. Avec cette version, nous fixons des limites très précises. Je crois que ce texte est «konsensfähig», évite une confrontation.

J'aimerais dire une dernière chose qui n'est pas juridique, mais qui a une valeur politique et psychologique. Aujourd'hui, alors que des milliers de personnes sont licenciées, perdent leur travail après des décennies de travail au nom de la liberté économique, au nom de la restructuration des entreprises, refuser purement et simplement la mention du droit de grève dans une mise à jour de la constitution sonne un peu comme une provocation. En adoptant une version comme vous la propose la minorité I, nous faisons un acte, je ne dis pas de conciliation, mais un acte d'équilibre dans une situation qui, aujourd'hui, est nettement défavorable aux travailleurs.

Je vous invite, par conséquent, à adopter la proposition de la minorité I.

**Gentil Pierre-Alain (S, JU):** Mes deux préopinants ont suffisamment insisté sur le fait que la dimension juridique de cette discussion n'était pas l'élément le plus déterminant pour me permettre de me concentrer sur des éléments de réflexion politique.

M. Cottier l'a dit dans son argumentation: la grève est, de manière objective, un élément relativement étranger à nos coutumes et à notre culture des relations de travail. C'est tout à fait clair et il y a d'abondantes statistiques pour le démontrer.

Le Conseil fédéral, dont la témérité n'est pas le défaut le plus connu, a donc pris un certain nombre de précautions pour que le droit de grève, qui est reconnu dans sa version, soit décrit en conformité avec ces coutumes et cette culture. On a donc un droit de grève qui est très sérieusement corseté et qui est lié à toute une série de conditions formulées de manière explicite.

1. La grève «sauvage» est exclue. Une grève, au sens du projet du Conseil fédéral, ne se conçoit qu'organisée par une association syndicale et donc, comme telle, liée à la liberté d'association.

2. La grève doit se rapporter aux relations de travail. Ceci est mentionné également explicitement. La grève «politique» visant à faire pression sur les autorités est donc exclue.

3. La grève ne doit pas violer une obligation conventionnelle, notamment l'obligation de maintenir la paix du travail. Il faut auparavant épuiser la discussion en recourant aux instances arbitrales, voire aux tribunaux. 4. Enfin, la loi peut interdire le droit de grève à certaines catégories de personnes pour assurer un service minimum. La perspective de la grève de certains fonctionnaires, des hôpitaux, des pompiers, à laquelle M. Cottier a fait allusion, est donc tout à fait exclue.

On a donc une formulation du droit de grève qui est fort prudente, qui contient toute une série de cautèles et qui exclut tout exercice politique de cette liberté.

En écoutant M. Cottier, je me demandais donc si nous parlions de la même chose. J'entendais M. Cottier parler de la grève au sens où elle est pratiquée dans certains Etats voisins comme un instrument politique. La formulation du Conseil fédéral est claire: elle exclut tout à fait un tel type de grève. Elle s'inscrit parfaitement dans les habitudes de négociation qu'ont les partenaires sociaux dans notre pays et elle mérite comme telle de figurer dans le texte de la constitution. C'est la raison pour laquelle je vous propose d'approuver le projet du Conseil fédéral repris par la minorité II.

**Forster Erika (R, SG):** Ich habe mich in der Kommission dafür ausgesprochen, Artikel 24 Absätze 3 und 4 zu streichen und somit in der nachgeführten Verfassung Streik und Aussperrung nicht zu erwähnen.

Es ist während der vergangenen Stunden immer wieder betont worden, wie heikel das Konzept der Nachführung sei. Wo sollen Reformen von begrenzter Tragweite einfließen, wo nicht? Wir haben uns in der Kommission bei derartigen Fragen immer wieder auf den Standpunkt gestellt, dass Reformen, wenn sie auf breitestem Konsens zählen können, in die Nachführung einfließen können. Diese letzte Anforderung ist im Zusammenhang mit dem Streikrecht meines Erachtens nicht gegeben.

Es muss verhindert werden, dass just in einem Moment, in dem das Instrument des Arbeitskampfes in Europa wieder vermehrt eingesetzt zu werden droht, das Thema im Rahmen unserer Verfassungsrevision so sehr in den Vordergrund gestellt wird, dass dem Revisionswerk überall dort Opposition erwächst, wo eine explizite Regelung des Streikrechtes auf Verfassungsstufe auf Widerstand stösst.

Wir waren uns in der Kommission einig, dass der Formulierung der Minderheit zwar nicht die Funktion eines Grundrechtes zukommt. Wir wissen auch, dass das Bundesgericht bis heute nie ein Grundrecht auf Streik und Aussperrung anerkannt hat. Andererseits gewährt die herrschende Lehre heute eindeutig ein solches Recht, aber eben kein Grundrecht.

In dieser für mich verwirlichen Situation scheint es mir besser, auf eine Aufnahme des Streikrechtes in die Verfassung zu verzichten und es beim Status quo zu belassen. Dieser schliesst das Recht auf Streik und Aussperrung, wie gesagt, nicht aus. Es ändert sich also am jetzigen Zustand nichts, während die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung einen durch die Rechtsprechung noch nicht geklärten Zustand für mich gewissermassen vorausgehend klären würde, und das geht über die Nachführung hinaus.

Unsere Bürgerinnen und Bürger sind zweifelsohne auf die Worte «Streik» und «Aussperrung» sensibilisiert, wissen sie doch nur zu gut, dass unsere Kultur der Sozialpartnerschaft mehr Wohlstand gebracht hat als die Streikkultur unseren Nachbarländer. Darauf sollten und können wir stolz sein. Eine Aufnahme von Streik in irgendeiner Form in die Verfassung erfordert zwingend ein nachfolgendes Gesetzgebungsverfahren, was zu jahrelanger Thematisierung der Streikproblematik führen würde. Ich befürchte, vermutlich mit vielen anderen besorgten Schweizerinnen und Schweizern, dass damit indirekt mit einer Werthaltung gebrochen wird, die uns im Grunde genommen allen lieb ist, egal, welchem politischen Lager wir angehören.

In diesem Zusammenhang möchte ich noch etwas bemerken, nämlich dass die Schweizer Regelung, den Streik nicht ausdrücklich als Grundrecht zu erwähnen, auch Ausdruck unseres Demokratieverständnisses ist. Im Unterschied zu Regelungen in repräsentativen Demokratien, wo der Streik auch zu politischen Zwecken eingesetzt wird, haben wir die Möglichkeit, auf allen Ebenen des Arbeitsrechtes und der Regelung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeziehungen nicht nur zu legiferieren, sondern auch mit demokratischen Mitteln laufend präventiv oder korrigierend Einfluss zu nehmen. Das Streikrecht als Individualrecht erhält somit bei uns aufgrund der demokratischen Strukturen eine Relativierung, welche auch im Zusammenhang mit der Nachführung beachtet werden sollte.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen und die beiden Absätze 3 und 4 zu streichen. Das ändert am heutigen Zustand nichts, verhindert aber unnötige Konflikte im Gesamtzusammenhang.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Nur eine kurze Wortmeldung zu diesem wichtigen Artikel, in der Absicht, Ihnen aufzuzeigen, wie schwer sich ein bürgerlicher Parlamentarier im Verlaufe unserer Kommissionsarbeit mit dem Streikrecht getan hat.

Ich hatte in der ersten Lesung der Version des Bundesrates zugestimmt, und zwar aus dem Hauptgrund heraus, dass allfällig streikwilligen Kreisen in unserem Land expressis verbis vor Augen geführt werden sollte, dass Streiken keine Einbahnstrasse sei, sondern dass dem Streik auch die Aussperrung entgegengestellt werden müsse. Die Aussperrung ist ein harter Eingriff in den sozialen Frieden und trifft vor allem jene Arbeitnehmer, die an sich nicht gewillt sind, zum Kampfmittel des Streiks zu greifen.

Aber so ganz wohl war es mir mit meiner ursprünglichen Meinung in dieser wichtigen sozialpartnerschaftlichen Frage nicht; ich schwenkte dann im Zuge der zweiten Lesung zu jenem Lager über, das weder den Streik noch die Aussperrung verfassungsmässig verankert haben möchte, sei es ausdrücklich als solches Recht oder indirekt in der Version der Minderheit I. Das soll nicht heissen, dass man vor den Begriffen «Streik» und «Aussperrung» den Kopf in den Sand stecken würde. Diese arbeitsrechtlichen Kampfmassnahmen sind nun einmal existent, glücklicherweise bei uns in der Schweiz kaum, aber in anderen Ländern um so mehr.

Niemand wünscht den Streik, niemand wünscht die Aussperrung. Im Zuge der Kommissionsarbeit habe ich mich dann überzeugen lassen, dass Streik und Aussperrung bis anhin kein ungeschriebenes Verfassungsrecht darstellten. Frau Forster hat uns das eben nochmals klar und deutlich in Erinnerung gerufen. Dabei, so meine ich, soll es bleiben.

Deshalb bitte ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

**Frick Bruno (C, SZ):** Es scheint mir fast, als ob die Debatte auf den Satz reduziert werden könnte: Wer Streik ablehnt, streicht ihn aus der Verfassung. Aber so einfach geht es nicht!

Die Frage lautet für uns in der Tat: Besteht heute ein verfassungsmässiges Recht – wenn auch ein eingeschränktes –, Streik auszuüben? Darin sind sich alle, die darüber geschrieben haben – Rechtsgelehrte, Gelehrte in Sachen Politik – einig: Es besteht. Allerdings ist einzuräumen, dass sich das Bundesgericht über das Streikrecht privatrechtlich Angestellter noch nicht zu äussern hatte. Es hat sich aber über das Streikrecht der Beamten geäussert und dieses klar abgelehnt. Das tut auch die Verfassung; sie beschränkt das Streikrecht von Beamten im Rahmen des Gesetzes.

Da nun aber im Kern ein Streikrecht besteht, würden wir hinter das heute gültige Verfassungsrecht zurückgehen und die Verfassung materiell ändern, wenn wir es streichen würden – und das dürfen wir nicht. Die Fassung der Minderheit I und des Bundesrates schränkt ja das Streikrecht auf seinen heutigen Gehalt ein; nur unter restriktiven Voraussetzungen darf gestreikt werden: Nur wenn es die Arbeitsbeziehungen betrifft und dem keine anderen Friedenspflichten entgegenstehen.

Ich möchte auch der Argumentation von Frau Forster widersprechen, die sagt, es widerspreche unserer Demokratie und wir hätten andere Möglichkeiten, uns zu äussern. Dieses Streikrecht widerspricht unserer Auffassung – und auch derjenigen, die Sie vertreten, Frau Forster – nicht: Ein Streik ist nur dann gerechtfertigt, wenn er Arbeitsverhältnisse betrifft. Also haben sogenannte politische Streiks – Solidaritätsstreiks, Frauenstreiks und anders motivierte – in der Schweiz auch künftig nichts zu suchen. Das gilt es klar zu sagen.

Unser Demokratieverständnis verlangt vielmehr, dass die Sozialpartner auch harte Mittel benutzen dürfen, wenn in sehr schwierigen Auseinandersetzungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern kein anderes Mittel mehr möglich ist. Das gehört auch zur politischen Auseinandersetzung. Die

Verfassung gibt dem Arbeitgeber das Recht auszusperrern, dem Arbeitnehmer – unter den gleichen restriktiven Bedingungen – das Recht zu streiken. Daher darf sich, auch wer den Arbeitsfrieden erhalten will, Streiks grundsätzlich ablehnen und sie nicht wünscht, nicht davor verschliessen, dass ein beschränktes Streikrecht bereits heute auf Verfassungsstufe besteht – als ungeschriebenes Recht, zugegeben, aber es besteht unbestritten.

Ich habe bis heute in der Kommission und im Rat eine Stimme vermisst: Diejenige, die mir einen namhaften Kenner dieser Materie zitieren kann, der das Streikrecht in diesem beschränkten Kerngehalt ablehnt. Ich glaube, ich werde sie auch künftig nicht hören.

**Cottier Anton (C, FR), Berichterstatter:** Ich möchte nur etwas richtigstellen und Herrn Frick antworten. Wir gehen mit der Fassung der Mehrheit natürlich nicht hinter die heutige verfassungsmässige Situation zurück, sondern wir bekräftigen sie, wie sie heute ist, wie sie namentlich in den Gesetzen der Kantone und des Bundes für die Beamtschaft besteht, und wie sie das Bundesgericht bestätigt hat. Auch beim Streikrecht bestehen bei den Professoren verschiedene Meinungen. Professor Schindler zum Beispiel hat eine andere Meinung dargelegt, als Sie es heute tun. Deshalb vertritt die Mehrheit der Kommission diese Meinung hier.

**Danioth Hans (C, UR):** Ich habe mich im Vorfeld der Beratung mit dieser Frage ebenfalls befasst. Ich meine, es wäre eine Illusion zu glauben, dass wir das Problem lösen, wenn wir nichts sagen; Herr Kollege Frick hat mit Recht darauf hingewiesen.

Ich möchte in Ergänzung zu seinen Ausführungen ganz klar auf einen Bundesgerichtsentscheid hinweisen, der der Interpretation von Frau Forster widerspricht. Das Bundesgericht sagt im Entscheid 111 II 253 folgendes, mit einem Satz: Das Bundesgericht hat die Frage nach der Grundrechtsqualität des Streikrechtes bisher zwar offengelassen – es hat es nicht nicht anerkannt, sondern offengelassen –, es lehnt indessen die Rechtsmeinung, wonach das Streikrecht noch keinen Eingang in das schweizerische Arbeitsrecht gefunden habe, als «offensichtlich zu absolut und zu summarisch» ausdrücklich ab.

Hier müssen wir natürlich auch das internationale Recht sehen. Der Bundesrat hat es ja einbezogen. Ich verweise auf Artikel 11 der EMRK, auf Artikel 8 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und auf Artikel 3 des ILO-Übereinkommens Nr. 87. Diese schliessen das Streikrecht natürlich nicht aus.

Zur Argumentation von Kollege Marty: Wenn wir nichts sagen, dann öffnen wir der bundesgerichtlichen Rechtsfortentwicklung, wie sie ja umschrieben wird, doch ein breites Betätigungsfeld. Oder anders gesagt: Wenn wir uns hier klar auf eine eindeutig schweizerische Fassung des Streikrechtes, das nicht politisch motiviert werden darf, beschränken, haben wir auch eine bessere Gewähr dafür, dass in Zukunft unseren Absichten entsprochen wird.

Von daher gesehen stehe ich mit Überzeugung für die Auffassung der Minderheit I ein, die hier klar einen Damm gegen ausufernde Interpretationen errichtet.

**Brunner Christiane (S, GE):** Je pense que je dois me considérer, conformément à la définition donnée par M. Reimann, dans les «Streikwilligen in diesem Lande». Mais vouloir inscrire le droit de grève dans la Constitution fédérale n'a rien à voir avec la volonté ou l'absence de volonté de prendre des mesures de lutte. Contrairement à ce que dit un représentant éminent de l'Union centrale des associations patronales, si on parle du droit de grève, on ne veut pas nécessairement le mettre en pratique. Le fait d'en parler en règle générale, au contraire, fait qu'on a de bonnes raisons de ne pas le mettre en pratique. Je ne comprends pas le raisonnement de la majorité de la commission.

Tout d'abord, restons en Suisse sans parler des conventions internationales. M. Cottier a développé toute une théorie par rapport aux conventions internationales, et, pour ne pas bles-

ser certaines susceptibilités, je pense qu'on peut parler uniquement de notre droit Suisse.

Le droit de grève est implicitement reconnu dans de nombreuses dispositions légales de notre pays. Par exemple, dans le Code des obligations, on règle de manière très claire que, si les partenaires sociaux concluent une convention collective de travail, par là même et en même temps et de par la loi, ils décident de renoncer à recourir à des moyens collectifs de lutte. C'est réglé de par la loi. On peut dire que si, dans la loi, on estime que, pendant cette période, il est interdit de recourir à des moyens collectifs de lutte, a contrario, en dehors de ces périodes, il est évidemment autorisé de recourir à des moyens collectifs de lutte. Il en va de même dans les dispositions légales cantonales ou fédérales qui instituent des organes chargés de prévenir ou de régler dans la mesure du possible les différences d'ordre collectif dans le domaine du travail.

L'Etat met ses services à disposition des partenaires sociaux pour leur permettre d'éviter ou de résoudre des situations conflictuelles et, par là même, il reconnaît implicitement le droit au conflit et à l'utilisation des moyens collectifs de lutte. Ces dispositions sont inscrites dans notre législation indépendamment de celles qui seraient par ailleurs applicables en vertu du droit international.

Ensuite, la majorité de la commission demande de biffer les alinéas 3 et 4 de l'article 24 du projet du Conseil fédéral. L'alinéa 2 de cet article dispose que «les conflits sont, autant que possible, réglés par la négociation et la médiation». Donc, on admet qu'il peut exister des conflits, et que normalement, autant que possible, on doit essayer de les régler par la négociation collective ou par la médiation avec l'intervention de l'Etat. Là aussi, dans l'alinéa 2, on admet qu'il peut y avoir des conflits collectifs entre travailleurs et employeurs.

Il est incontestable à mon sens que l'on peut affirmer qu'en Suisse, les mesures collectives de lutte sont fondamentalement autorisées et que notre ordre juridique reconnaît et garantit le droit de grève. Ainsi, si je suis l'idée du Conseil fédéral de vouloir une mise à jour de la Constitution fédérale, nous devons aussi inscrire un droit fondamental qui est un droit d'un type particulier, je le reconnais: ce n'est pas un droit individuel, c'est un droit collectif – un travailleur ou une travailleuse tout seul ne peut se mettre en grève –, et c'est le seul droit fondamental qui est un droit collectif.

Ensuite, l'argumentation développée à propos de l'interdiction de grève pour les fonctionnaires. D'une part, j'aimerais rappeler que tous les cantons ne connaissent pas cette interdiction. Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de le confirmer dans un arrêt non publié qui concernait une affaire genevoise, parce que la loi genevoise, elle, n'interdit pas le recours à la grève pour les fonctionnaires. La loi le règle – le Conseil fédéral a prévu, évidemment, cette disposition; elle peut régler et interdire le recours à la grève pour certaines catégories de personnes. En l'état, la situation reste telle qu'elle est: certains cantons vont interdire le recours à la grève; la Confédération, à l'heure actuelle, également, et d'autres cantons ne l'ont pas fait ou n'ont pas de raison de changer leur pratique.

Maintenant, au niveau politique: je dois dire honnêtement que la discussion m'étonne, parce que toute notre tradition de paix sociale est fondée sur le fait que l'on reconnaît le droit de grève. Et il n'y aurait pas de paix sociale si nous ne pouvions pas discuter avec nos partenaires sociaux, avec les associations d'employeurs, et leur dire: «Ecoutez, nous nous mettons d'accord sur telles conditions de travail, nous les réglons, nous réglémentons les choses, et en même temps et pour la même durée, nous renonçons à toute mesure collective de lutte.» Toute notre tradition de partenariat social repose sur la reconnaissance implicite du droit de recourir à des mesures collectives de lutte.

Il faut prendre conscience de l'importance du fondement du partenariat social en Suisse. Le partenariat social repose sur le fait qu'il n'a pas fallu se bagarrer comme dans d'autres pays pendant des années pour faire reconnaître le droit de grève. Parce que, sinon, nous n'aurions pas non plus de tra-

dition de partenariat social. Les deux éléments vont de pair, et, si nous voulons poursuivre notre politique de partenariat social, il faut aussi admettre et dire clairement que l'on reconnaît implicitement, avec toutes les limites que le Conseil fédéral a jugé bon d'y mettre, le droit de grève comme moyen de défense des conditions de travail des travailleuses et des travailleurs de notre pays.

Je vous invite à rejeter la proposition de majorité consistant à biffer les alinéas 3 et 4. Si vous adoptez cette proposition, vous remettriez en cause et lanceriez un débat sur l'ensemble du bien-fondé de cette mise à jour de la Constitution fédérale. Je vous invite à adopter l'une des deux propositions de minorité, étant entendu que celle de la minorité II est plus cohérente, mais celle de la minorité I a au moins le mérite de la clarté.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

## Dritte Sitzung – Troisième séance

Dienstag, 20. Januar 1998

Mardi 20 janvier 1998

15.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)

A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)

Art. 24 (Fortsetzung) – Art. 24 (suite)

**Cavadini** Jean (L, NE): Nous avons, dans un souci de resserrement de nos débats, voulu aller à l'essentiel et je tenterai de m'y conformer. Mais nous avons entendu, avant la suspension de nos travaux, un certain nombre d'affirmations fortes, politiques, et j'aimerais apporter ici l'avis d'un des membres appartenant à la majorité de votre commission.

La grève, c'est un concept presque mythique, c'est l'ultime recours, c'est l'arme des désarmés. Mais, hormis le lyrisme au-delà duquel nous voulons aller, nous vivons dans cette réalité suisse dont nous devons donner une définition constitutionnelle.

Faut-il inscrire ce droit au niveau constitutionnel? Telle est la question qui nous est posée, avec des nuances. La première réponse que nous partageons tous, c'est que nous refusons un droit de grève qui serait politique. Nous entendons limiter le droit de grève – que personne ne conteste, j'aimerais bien le rappeler – à sa définition légale; nous aimerions le borner au domaine législatif. C'est là l'enjeu. Il n'y a pas d'autres affrontements que celui-là.

Mme Brunner a très bien rappelé que ce droit se trouve inscrit dans toute une série de dispositions législatives: qu'il se trouve dans le Code des obligations, qu'il se trouve, implicite ou explicite, dans les conventions collectives de travail, qu'il se trouve dans la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires, tout le monde en convient.

La question se pose: devons-nous aller au-delà? Devons-nous l'inscrire dans la constitution? La majorité de la commission répond: non, parce que cette grève, qui doit rester le moyen ultime, le moyen exceptionnel, deviendrait alors un recours régulier, formalisé, reconnu constitutionnellement. C'est sur point que nous ne pouvons pas tomber d'accord avec les arguments qui nous ont été donnés. Notre ordre juridique suisse admet le droit de grève. Nous l'admettons tous ici. Il est reconnu, et souventes fois, dans nos lois. Nous souhaitons simplement qu'il reste limité à la loi et que cette dernière en définisse l'exercice.

Un dernier point: Mme Brunner a dit ce matin que c'était finalement le seul droit non individuel fondamental. Ce n'est pas tout à fait exact, nous en conviendrons les uns et les autres. La liberté d'association, la liberté syndicale sont des droits non individuels fondamentaux – à moins que chacun d'entre

nous fonde son syndicat, ce qui est une perspective assez intéressante, mais dénuée de réalisme, jusqu'à plus ample informé! Nous sommes véritablement devant une évidence, et cette évidence ne nous permet pas de recommander l'inscription du droit de grève dans la constitution.

Voilà pourquoi, avec la majorité de la commission, nous vous demandons non pas de nier le droit de grève – c'est à la fois injuste, stupide et dépassé –, mais de le limiter précisément là où il doit se trouver, c'est-à-dire dans la loi.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Wir müssen bei dieser Diskussion zwei Seiten unterscheiden, nämlich einerseits die verfassungsrechtliche oder allgemein die rechtliche Seite und andererseits den Symbolgehalt, der dieser Bestimmung oder zumindest der Diskussion darüber zukommt. Ich versuche zuerst einige Überlegungen rechtlicher Natur anzustellen.

1. Es ist unbestritten, und Herr Cavadini hat darauf hingewiesen, dass Streik und Aussperrung als Arbeitskämpfmassnahmen in unserer Rechtsordnung zulässig sind, allerdings nur innerhalb gewisser Grenzen. Diese sind genannt worden. Ich erwähne nur stichwortartig: Es muss sich um eine Ultima ratio handeln; die Friedenspflicht darf nicht verletzt sein, wenn sie in Gesamtarbeitsverträgen festgelegt ist; Schlichtungsverhandlungen dürfen nicht umgangen oder ausgeschlossen werden; es darf sich nicht um einen politischen Streik handeln.

Ich möchte ebenfalls festhalten – und das ist vielleicht in unserer langen Friedenszeit etwas vergessen worden, aber ich stimme hier Frau Brunner voll und ganz zu –, dass die zu Recht gerühmte Sozialpartnerschaft mit der Möglichkeit von Streik und Aussperrung verbunden ist. Beides sind zwei Seiten einer Münze, die zusammengehören. Man darf deshalb nicht sagen, die Sozialpartnerschaft allein gehöre zum Wesen unserer Wirtschafts- und Sozialordnung.

Ich bin dankbar, dass diese rechtliche Ausgangslage von niemandem angefochten worden ist.

2. Umstritten ist aber, ob sich dieses Recht als Kollektivrecht nur aus der Rechtsordnung allgemein ergibt oder ob es den Charakter eines selbständigen – oder aus der Koalitionsfreiheit abgeleiteten – verfassungsmässigen Rechtes aufweist. Das ist der umstrittene Punkt. Die Lehre beantwortet diese letzte Frage, indem sie ein solches Recht aus der Koalitionsfreiheit ableitet. Das Bundesgericht lässt die Frage offen. Herr Danioth hat uns die Passage vorgelesen. Hier besteht keine eindeutige und einstimmige rechtliche Auffassung.

3. Was bedeuten die vorliegenden Anträge unter diesen Gesichtspunkten? Der Entwurf des Bundesrates und der Antrag der Minderheit II (Aeby) bejahen nun den grundrechtlichen Charakter. Damit wird aber der Spielraum der Nachführung nicht verlassen. Dieser wird insofern ausgeschöpft, als eine rechtliche Unklarheit nun durch eine Festlegung des Verfassungsgebers ausgemerzt wird. Es gehört nach Auffassung des Bundesrates und der Kommission auch zur Nachführung, dass gewisse rechtliche Unklarheiten entschieden werden. Es liegt also kein Verstoß gegen die Nachführung vor, aber wir sind natürlich frei, diesen Schritt zu tun oder ihn nicht zu tun. Wir sind auch frei, eine bestimmte Frage offenzulassen und nur in diesem Zusammenhang wie bisher nicht festzulegen.

Wenn Sie sich für den Antrag der Kommissionsmehrheit entscheiden, dann tun Sie genau dies; Sie bewegen sich dabei immer noch auf dem Boden des geltenden Rechtes, des Status quo, aber Sie überlassen es wie bis anhin der Praxis, später allfällige Konkretisierungen vorzunehmen. Die Eindeutigkeit stellen Sie also gerade nicht her, sondern Sie führen die geltende Unsicherheit weiter.

Das darf man selbstverständlich tun, aber man muss es wissen. Man darf dem Antrag der Kommissionsmehrheit aber auch nicht vorwerfen, er wolle hinter das geltende Recht zurückgehen. Da muss ich Herrn Frick korrigieren: Ich glaube nicht, dass man umgekehrt aus einer Gutheissung oder Ablehnung dieses Antrages entsprechende Schlüsse ziehen darf. Die Ablehnung des bundesrätlichen Antrages hätte, zu-

mindest nach Meinung der Kommissionsmehrheit – dies hat heute morgen auch Frau Forster verdeutlicht –, nicht die Tragweite eines «qualifizierten Schweigens».

Wenn Sie dem Antrag der Minderheit I zustimmen, bewegen Sie sich auch im Rahmen des geltenden Rechtes, begründen aber im Unterschied zur bundesrätlichen Fassung kein Grundrecht, kein verfassungsmässiges Recht auf Streik und Aussperrung. Aber Sie erwähnen in der Verfassung mit den Stichworten «Streik» und «Aussperrung», dass diese doch zum geltenden Recht gehören. Er wird auf die geltende Rechtslage ohne Begründung eines verfassungsmässigen Anspruchs verweisen. Zusätzlich normieren Sie aber Schranken, die bisher nicht in der Verfassung waren, geben also dem Richter Leitplanken mit, wenn dieser allenfalls einmal versucht sein könnte, diese Grenzen auszuweiten. Und mit dem Antrag der Minderheit verzichten Sie auch auf den Auftrag, den der bundesrätliche Entwurf enthält, wonach der Gesetzgeber Streik und Aussperrung zu regeln hätte.

Noch ein Wort zur politisch-symbolischen Seite dieser Streitfrage. Hier stehen sich zwei Auffassungen diametral gegenüber: Auf der einen Seite wird befürchtet, allein die Diskussion über den Streik, erst recht das Erwähnen des Streiks in der Verfassung, setzten ein falsches Signal, verschlechterten die Situation unseres Wirtschaftsstandortes, führten zu Verunsicherung, ja man malt das Gespenst des Streiks an die Wand, welches der Gefährdung des Sozialfriedens Tür und Tor öffne. Es ist sogar die waghalsige Behauptung aufgestellt worden, wer den Streik regle, der wolle ihn auch. Dies ist aber so absurd, wie wenn man denjenigen, die den Konkurs regeln wollen, vorwerfen würde, sie wollten den Konkurs. Auf der anderen Seite des politischen Spektrums wird befürchtet, dass die Streichung dieses Streikrechtes aus der Verfassung ein Signal in die Gegenrichtung sei, nämlich gegen die Sozialpartnerschaft und gegen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie deren Organisationen. Man wolle halt doch verdeckt irgendwie einen Schritt zurück machen.

Nun wissen wir alle, dass Signale nicht aus dem Nichts entstehen. Sie werden aufgebaut und verstärkt. Sie sind auch von beiden Seiten gepflegt worden. Diese Signale sind nun einmal da, auch wenn teilweise Argumente beigezogen werden, die sich nicht auf die geltende Rechtslage abstützen können. Was sollen wir jetzt tun? Es wäre weise, wenn wir diese Signale nicht noch zusätzlich verstärken würden, sondern die Wogen zu glätten versuchten und der Vernunft den Vorrang einräumen würden. Für mich heisst dies, dass weder das angsteinflössende Recht auf Streik noch die ebenso angsteinflössende Streichung des Streikrechtes in der Verfassung gutzuheissen sind.

Ich stimme deshalb dem Minderheitsantrag I (Marty Dick) zu, weil er beiden Seiten gestattet, das Gesicht zu wahren und Hand zu einer gemeinsam getragenen Bestimmung zu bieten. Unser Land hat ein solches Signal verdient.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Streik und Aussperrung sind Institute unserer Rechtsordnung. Sie sind auch Gegenstand einer ziemlich ausführlichen Rechtsprechung, einer noch viel grösseren Literatur. Sie sind zum Teil auch Gegenstand, allerdings sehr marginal, einer gewissen Praxis, die zugegebenermassen in letzter Zeit etwas an Bedeutung verloren hat. Ob nun Streik und Aussperrung ein Grundrecht sind oder ob sie Derivate eines anderen Grundrechtes, nämlich der Versammlungsfreiheit, der Vereinsfreiheit oder der Koalitionsfreiheit, sind, das hat die Rechtsprechung offengelassen.

Ich finde das rechtlich gar nicht so wichtig. Aber politisch finde ich doch wichtig, dass wir in dieser Zeit, in der die Bundesverfassung nachgeführt wird, in unsicheren Zeiten leben, in Zeiten der Deregulierung, der Privatisierung, der Änderung des Beamtenstatus. Auch Bundesbetriebe werden dereinst andere arbeitsrechtliche Bedingungen kodifizieren. Es herrscht deswegen in weiten Kreisen eine gewisse Angst vor dem Verlust von Arbeitsplätzen. Es ist – nicht in diesem Rat, aber von gewissen politischen Parteien und Verbänden – gegenüber dieser Totalrevision die Befürchtung geäussert worden, die Totalrevision werde auch dazu benutzt, gerade

heute die Stellung der Arbeitnehmerschaft zu verschlechtern. Vor allem deswegen finde ich es nicht geschickt, was Ihnen die Mehrheit vorschlägt. Sie will die beiden Absätze 3 und 4 streichen. Es soll weder das Streikrecht noch die Aussperrung in der Bundesverfassung genannt werden. Da wird argumentiert werden, das sei gegenüber heute ein Rückschritt. Nun ist zum Teil richtigerweise ausgeführt worden, dass es kein Rückschritt wäre, dass die Mehrheit keinen Rückschritt will. Aber immerhin: Die beiden Rechte würden in der Verfassung nicht genannt. Das wäre zwar kein qualifiziertes Schweigen, aber es würde doch so empfunden: Das Streikrecht wird in der Verfassung gar nicht mehr erwähnt.

Aber wir möchten, dass es erwähnt wird. Der Bundesrat schlägt einen Kompromiss vor. Er hat nicht etwa bloss das Streikrecht und die Aussperrung als Recht genannt, sondern ganz ausdrücklich gesagt, unter welchen Bedingungen die beiden angewendet werden können. Und er hat die Möglichkeit vorgesehen, dass das Gesetz diese Rechte regelt und dass der Streik für bestimmte Kategorien von Personen verboten wird. Mit diesem Kompromiss hat der Bundesrat den Bedenken, die gegenüber dem Streikrecht gehegt werden, Rechnung getragen.

Ich möchte Sie ersuchen, dem Bundesrat zuzustimmen, damit jetzt nicht das ganze Werk der Totalrevision angezweifelt wird. Auf jeden Fall sollten Sie der Minderheit I (Marty Dick) zustimmen, falls Sie den Antrag der Minderheit II (Aeby) beziehungsweise die Fassung des Bundesrates bachab schicken.

Der Antrag der Minderheit I hat zwar den Nachteil, dass er das Streikrecht und das Aussperrungsrecht – ähnlich wie vorhin das Redaktionsgeheimnis bei der Medienfreiheit – nicht ausdrücklich nennt, aber doch indirekt davon ausgeht, indem die Bedingungen aufgeführt werden. Was Absatz 4 betrifft, ist der Antrag der Minderheit I auch etwas weniger gut als die Fassung des Bundesrates, weil nämlich die Formulierung, dass das Gesetz die Ausübung dieser Rechte regeln könne, dann nicht mehr enthalten ist. Aber immerhin würde die Minderheit I die beiden Rechte wenigstens indirekt noch garantieren.

Erste Priorität hat die Fassung des Bundesrates, zweite Priorität hat die Minderheit I, unter gar keinen Umständen aber kann der Bundesrat der Mehrheit zustimmen.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3, 4 – Al. 3, 4*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag der Minderheit I

31 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II

8 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit

24 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I

16 Stimmen

**Art. 25–28**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Marty Dick** (R, TI), rapporteur: Il s'agit des garanties de procédure qui se sont développées sur la base de la jurisprudence relative à l'article 4 de la constitution et de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce sont des principes extrêmement importants, mais qui font aujourd'hui partie de notre patrimoine juridique et culturel. Ce sont toutes les règles relatives à l'interdiction du déni de justice: le droit d'avoir un procès équitable, d'avoir sa cause jugée dans des délais raisonnables. Je répète, des principes qui font partie d'un Etat moderne fondé sur le droit. Ils n'ont donné lieu à aucune réserve critique.

Les petits changements que vous constatez sont de nature rédactionnelle. A l'alinéa 3 de l'article 25, le projet du Conseil



fédéral prévoit un pluriel «les personnes», alors qu'à l'alinéa 1er, nous avons «toute personne» au singulier. Nous avons estimé que le singulier se justifiait également à l'alinéa 3. Donc, il n'y a pas de changement substantiel, c'est un changement rédactionnel à l'article 25.

A l'article 26, c'est aussi un changement secondaire qui ne modifie pas la substance de l'article. Nous avons estimé nécessaire de prévoir expressément que «les tribunaux d'exception sont interdits».

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 29**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Antrag Büttker*

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition Büttker*

*Al. 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Marty Dick** (R, TI), rapporteur: Le droit de pétition est le droit de toute personne d'adresser des pétitions aux autorités sans pour cela en subir de préjudice. C'est là le fondement de ce droit constitutionnel, et, en tant que tel, ce droit n'a donné lieu à aucune discussion. Ce qui a donné lieu à discussion, c'était de savoir quelle devait être l'attitude des autorités. Le projet du Conseil fédéral, qui reprend le droit actuel, prévoit: «Les autorités doivent en prendre connaissance.» Il a semblé à la majorité de la commission que, dans un texte constitutionnel, cette phrase n'était pas nécessaire, tant il est évident qu'une autorité doit prendre connaissance des pétitions.

Pour les «Materialien», pour l'interprétation future de cet article, je vous lis simplement quelques mots du président de la sous-commission, qui a présenté le résultat des travaux du sous-groupe qui proposait justement de biffer l'alinéa 2: «Die Subkommission 2 hat gefunden, es sei eine Frechheit, den Behörden zu unterstellen, dass sie etwas nur lesen, wenn man es ausdrücklich sagt.»

Cela devait être dit pour faire comprendre l'esprit dans lequel nous abolissons l'alinéa 2. Il paraît évident que lorsqu'on reçoit une pétition, on en prend connaissance; a contrario, on pourrait, si une autre disposition ne spécifie pas précisément que l'autorité doit lire le texte qu'on lui adresse, en déduire qu'elle ne doit pas le lire.

Autre chose est de savoir si l'autorité doit répondre à une pétition. Là, nous estimons que nous irions au-delà du droit actuel. Aujourd'hui, on reconnaît que l'autorité n'a pas d'obligation de répondre à des pétitions; elle doit en prendre connaissance. Le droit constitutionnel du citoyen n'est pas d'obtenir une réponse, mais de pouvoir s'exprimer, de pouvoir s'adresser à une autorité d'une façon libre, et surtout sans subir de préjudice. Nous devons, dans une mise à jour de la constitution, nous en tenir à ce principe. Si nous exigeons l'obligation de répondre, nous faisons un pas de plus et nous modifions le contenu de cette norme constitutionnelle. J'ai fait partie d'un gouvernement et je me rends compte quels pourraient être les dangers; ça demanderait une réflexion beaucoup plus profonde. Si nous voulions introduire l'obligation de répondre, on pourrait facilement aujourd'hui paralyser l'activité d'une autorité, générer par ordinateur des milliers et des milliers de requêtes à l'autorité, qui serait chaque fois obligée d'y répondre.

La majorité de votre commission vous propose donc d'adopter l'article 29 sans l'alinéa 2. Nous biffons cet alinéa 2, je vous l'ai dit, parce que nous estimons que son contenu est implicite déjà dans l'alinéa 1er.

**Gentil Pierre-Alain** (S, JU): Sur un point, je partage l'avis du rapporteur de la commission. Il me paraît en effet que mentionner le fait que les autorités doivent prendre connaissance

des pétitions est au mieux un pléonasme, au pire l'insinuation qu'une autorité n'ouvre pas son courrier. Le projet du Conseil fédéral est donc insatisfaisant.

Mais la proposition de la majorité n'est pas satisfaisante non plus, parce qu'elle ne tient pas la balance égale entre le droit du citoyen, qu'a très bien évoqué M. Marty, et la responsabilité de l'autorité. A quoi sert le droit d'un citoyen d'adresser une pétition s'il ne peut pas être certain que les autorités vont non seulement ouvrir le courrier, mais encore examiner le problème posé et lui donner une suite qui relève de la liberté de l'exécutif ou du législatif interpellé?

Répondre à une pétition ne signifie pas, du point de vue de la minorité, accepter le contenu de cette pétition, donner une suite favorable à cette pétition, mais signifie simplement que les autorités doivent informer les pétitionnaires de la manière dont leur pétition sera traitée.

Sans cette obligation faite à l'autorité de répondre à une pétition, nous craignons que le droit de pétition soit un droit vide de sens. On écrit à une autorité, mais c'est un petit peu comme on jette une bouteille à la mer, sans être sûr qu'avant une éternité des résultats concrets se manifesteront. Il me paraît nécessaire de spécifier qu'au droit du citoyen de déposer une pétition correspond une obligation de l'autorité de consacrer un moment à l'examen de cette pétition et d'informer les pétitionnaires de la manière dont elle sera traitée, même si c'est pour dire aux pétitionnaires que l'autorité saisie trouve que la pétition n'a pas de sens et qu'il n'y sera pas donné suite. Mais l'information en retour est livrée et il nous paraît que c'est un corollaire nécessaire du droit de pétition qui, sans cela, n'a pas grand sens.

Nous vous proposons donc de soutenir la proposition de la minorité.

**Büttker Rolf** (R, SO): Ich beantrage Ihnen, in diesem Falle dem Bundesrat zu folgen. Ich meine, es wäre eine Frechheit, der Mehrheit zu folgen und Absatz 2 einfach ersatzlos zu streichen. Als Kommissionsmitglied muss ich selbstkritisch zugeben, dass die Kommission hier etwas unglücklich operiert hat. Auch das Protokoll besagt nicht klar, warum Absatz 2 mit einer derartigen Mehrheit gestrichen worden ist, und auch der Berichterstatter hat wenig dazu beigetragen, Sie davon zu überzeugen, dass Absatz 2 einfach ausser Abschied und Traktanden fallen soll.

Wir dürfen die Bedeutung einer Petition für Bürgerinnen und Bürger – als Ventil, als «Dampfablasser», als verbaler Notruf – nicht unterschätzen. Das Petitionsrecht ist ein sehr altes Recht, und es ist, wie bereits gesagt, allen Menschen zugänglich, unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft. Wir müssen bei der Analyse auch zugeben, dass wir auf Bundesebene eine grosse Lücke haben: Zwischen dem «Nichts» und der Volksinitiative liegt eigentlich nur das Petitionsrecht. Der Bund kennt keine anderen Instrumente wie z. B. Einzelinitiative oder Volksmotion, die einige Kantone kennen. Im Normalfall kann man auch davon ausgehen, dass eine Petition zur Kenntnis genommen und darauf auch ein Echo gegeben wird, d. h. im Klartext eine Antwort. Es gibt übrigens auch eine Dissertation Muheim, die diese Aussage wissenschaftlich erhärtet. Die Verpflichtung der Behörden, in jedem Fall darauf zu antworten, wie es die Minderheit Gentil beantragt, geht aber eindeutig zu weit. Wir kennen die Missbräuche, wir haben sie auch schon gesehen und erlebt – nicht von Querköpfen, aber von Querulanten, die vielleicht auch in gleicher Sache in kurzer Zeitkadenz mehrmals intervenieren, und man muss die Frage stellen, ob sie zwingend in jedem Falle eine inhaltliche Antwort erwarten dürfen.

Aus all diesen Gründen ist es meines Erachtens richtig, bei Absatz 2 dem Bundesrat zu folgen und das Petitionsrecht modern nachzuführen.

**Schmid Carlo** (C, AI): Ich beantrage Ihnen, dem Antrag Büttker zu folgen. Was Herr Büttker und der Bundesrat wollen, ist nichts anderes als das, was man «kaufmännischen Anstand» nennt. Das lernt man schon in der Bürolehre. Wenn man einen Brief erhält, dann ist er eine Antwort wert, sei es auch nur ein Einzeiler: «Ich bestätige den Eingang Ihres

Schreibens.» Alles andere ist nicht anständig. Ich meine daher, dass die Streichung von Absatz 2 ein völlig falsches Zeichen nach aussen ist.

Demgegenüber bin ich der Auffassung, dass die Minderheit Gentil recht hätte – wenn es geltendes Recht wäre. Aber: Wenn man nachführen will, dann soll man nicht etwas Zusätzliches tun. Der «kaufmännische Anstand» würde es gebieten, den Antrag der Minderheit Gentil ebenfalls anzunehmen.

Nur: Das Petitionsrecht – da dürfen wir uns keinen Illusionen hingeben – ist natürlich ein alter Zopf. Woher kommt das Petitionsrecht? Lesen Sie den zweiten Halbsatz von Artikel 29 Absatz 1! Es stammt aus der Zeit des Ancien régime. Es ist eine Strafbefreiungsnorm. Früher riskierte man, sich strafbar zu machen, wenn man seine eigenen Gedanken unaufgefordert an die Obrigkeit richtete. Das war unbotmässig. Das war damals der eigentliche Grund für die Einführung des Petitionsrechtes. Davon kann heute keine Rede mehr sein.

Das Petitionsrecht ist heute im Prinzip ein Schlag ins Wasser. Gestern haben die Rudolf-Steiner-Schulen eine Petition eingereicht, dass man in der Verfassung das Recht der Eltern auf Erziehung ausdrücklich erwähnen solle. Ich bin zufällig mit Herrn Dr. Zuegg, der die Petition eingereicht hat, im Zug nach Bern gefahren. Ich habe ihm gesagt: Schade, dass ihr das gemacht habt, das nützt überhaupt nichts, die Petition wird eingereicht, wir nehmen sie zur Kenntnis und beantworten sie, wenn wir anständig sind, aber was dann läuft, ist null. Das Petitionsrecht ist das Papier nicht wert, auf dem es geschrieben steht. Es ist eine Strafbefreiungsgarantie, mehr nicht.

Heute die Idee zu haben, dass es einer Behörde in den Sinn kommt, einen Bürger zu bestrafen, weil er sie anspricht, ist aberrant. Von daher ist Herrn Büttiker und dem Bundesrat zu folgen. Das ist etwa das, was man noch in der Verfassung stehen lassen kann. Der Rest sind Theatertänze, bei denen man wirklich nicht mitmachen soll.

**Rhinow René** (R, BL), Berichterstatter: Ein kurzes Wort zum Votum von Herrn Schmid: Inhaltlich bin ich seiner Meinung. Wir sollten hier dem Bundesrat folgen. Aber zu meinen, es sei völlig ausgeschlossen und käme keiner Behörde in der Schweiz je in den Sinn, jemanden, der seinen Namen unter eine Petition gesetzt hat, irgendwelche Nachteile spüren zu lassen – nicht eine Strafe natürlich –, so weit würde ich dann doch nicht gehen. Ich habe auch das Vertrauen und die Sicherheit, dass sich die grosse Mehrheit der Behörden in den allermeisten Fällen an dieses Gebot hält. Aber es ist nicht auszuschliessen, dass ein unliebsamer Bürger auf Dauer den Nachteil irgendwie spüren könnte – und da gibt es sehr feine Wege, um ihn das spüren zu lassen. Ich würde deshalb dieser Bestimmung trotzdem einen realen Gehalt zuschreiben.

**Leuenberger Moritz**, Bundesrat: In der Tat kann man sich manchmal fragen, welches heute noch die Bedeutung des Petitionsrechtes ist, insbesondere wenn man sieht, dass für die grossen petitionsproduzierenden Verbände und Gesellschaften der Hauptzweck einer Petition ist, Pakete mit Unterschriftenbögen vor laufender Fernsekamera zu übergeben, und dass es ihnen eigentlich egal ist, was nachher mit der Petition geschieht.

Dennoch bin ich der Ansicht von Herrn Rhinow, denn es besteht beispielsweise die Gefahr – und es gab solche Fälle –, dass solche Petitionen in öffentlichen Inseraten lanciert werden. Ich denke an Vereinigungen, in denen vor allem Lehrer vertreten waren, die andere Erziehungsmethoden wollten; die wurden von einer kantonalen Erziehungsdirektion registriert. Es stellt sich die Frage, ob dies ein Nachteil war, insbesondere wenn dann diese Registratur im Moment eines Stellengesuches wieder verwendet wurde. Oder: Schüler, die eine Petition machen, sollen ein Recht haben, dies ohne Nachteile zu tun. Dies betrifft alle, die in einem besonderen Gewaltverhältnis zum Staat stehen, insbesondere auch Häftlinge. Häftlingen, die sich in einer Petition an die Oberbehörde, sei das der Justizdirektor, der Regierungsrat oder das

Parlament, über ihren Bezirksanwalt oder Untersuchungsrichter beschweren, soll kein Nachteil erwachsen. Daher hat diese Bestimmung einen Sinn.

Die Frage ist – ich gehe damit direkt zum Antrag der Minderheit über –, ob jede Petition beantwortet werden muss. Ich meine: im Prinzip ja. Das ist eine Frage des Anstandes, wie Herr Schmid zu Recht gesagt hat. Schauen Sie z. B. die Situation des Parlamentes an: Das Parlament muss eine Petition materiell beantworten; es ist dazu verpflichtet, hat sich diese Auflage selbst gegeben. Man kann sich sagen, dass es in einer Demokratie nichts als recht ist, wenn die politische Behörde eine Petition – und die kann unter Umständen nur aus einer Zuschrift bestehen – beantwortet, sich inhaltlich damit auseinandersetzt.

Indessen kann das – das hat Herr Marty bereits gesagt – in der Praxis zu Schwierigkeiten führen. Da werden z. B. wegen einzelnen kleinen Teilen des bilateralen Vertrages mit der Europäischen Union von einigen Umweltschutzorganisationen Kartenaktionen lanciert; ich bekomme jeden Tag ein paar Kilo Postkarten – schön fein, mit einer Position, mit einem jeweils anderen Absender: Ja, müssen die jetzt alle beantwortet werden? Wo liegt die Grenze zwischen Petition und Stimmungsmache und allenfalls auch Querulantenentum? Daher hat der Bundesrat den Kompromiss vorgeschlagen, dass man von einer Petition Kenntnis nehmen muss; ich muss diese Karten lesen – meistens ist es derselbe Text – und kann sie dann beiseite legen. Die Verpflichtung zu einer Antwort ist in der Regel da; eine Verpflichtung in jedem Fall bzw. ein verfassungsrechtlich garantierter Anspruch auf eine Antwort ging dem Bundesrat hingegen etwas weit, als er damals diesen Artikel 29 diskutierte.

So ersuche ich Sie, bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag Büttiker	26 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	5 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag Büttiker	23 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	10 Stimmen

**Art. 30**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Marty Dick** (R, TI), rapporteur: L'article 30 codifie la liberté de vote aujourd'hui déjà reconnue par le Tribunal fédéral comme droit constitutionnel non écrit. Le droit de vote et d'éligibilité interdit toute discrimination et confère à l'électeur le droit de s'exprimer en toute liberté, ce qui constitue un principe essentiel pour le fonctionnement de toute démocratie. Cet article important n'a suscité aucune réserve critique de la part de la commission, qui vous recommande de l'adopter.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 31**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Marty Dick** (R, TI), rapporteur: Nous en sommes à la réalisation des droits fondamentaux. On estime que les droits fondamentaux sont tout d'abord une protection du particulier par rapport au pouvoir étatique, ce qui est vrai et ce qui est toujours toujours vrai. Mais ce rapport vertical n'est pas le seul qui doit être considéré. De plus en plus, on admet que les droits fondamentaux ont aussi des effets horizontaux. C'est

ce qui est dit à l'alinéa 3: «Les autorités veillent à ce que les droits fondamentaux, dans la mesure où ils s'y prêtent, soient aussi réalisés dans les relations qui lient les particuliers entre eux.» Donc, pas tous les droits fondamentaux peuvent avoir des effets horizontaux, ils ne peuvent pas toujours les avoir de la même façon, mais il y a des droits fondamentaux qui doivent avoir, et qui ont des effets aussi entre particuliers. Pensons au principe «A travail égal, salaire égal», etc. L'article 31 précise aussi – et nous retournons au principe de la verticalité – que quiconque assume une tâche de l'Etat est tenu évidemment de respecter les droits fondamentaux prévus par la constitution.

*Angenommen – Adopté*

### Art. 32

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Schmid Carlo*

*Abs. 1bis*

Einschränkungen von Grundrechten dürfen nur erlassen werden im Interesse der Sicherheit und Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft, der öffentlichen Ruhe und Ordnung, des wirtschaftlichen Wohls der Eidgenossenschaft, des Schutzes der Gesundheit und der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer.

*Proposition Schmid Carlo*

*Al. 1bis*

Toute restriction d'un droit fondamental peut seulement être ordonnée dans l'intérêt de la sécurité et de l'indépendance de la Confédération, de la paix et de l'ordre publics, du bien-être économique, de la protection de la santé et de la morale ou de la protection d'un droit fondamental ou des libertés d'autrui.

**Marty Dick** (R, TI), rapporteur: Nous sommes arrivés à la restriction des droits fondamentaux, restriction qui est possible sur la base de trois critères: il doit y avoir une base légale, un intérêt public et cette restriction doit avoir lieu selon le principe de la proportionnalité.

La commission a estimé devoir modifier non pas le contenu de cet article, mais sa disposition. La clause dite de «police» lui paraissait trop mise en évidence. La nouvelle version de l'article 32, qui figure sur le dépliant de la commission, a recueilli l'unanimité de la commission.

La proposition Schmid Carlo veut fixer dans la constitution quels sont les motifs d'intérêt public. A l'alinéa 1bis il est précisé: «Toute restriction d'un droit fondamental peut seulement être ordonnée dans l'intérêt de la sécurité ....» J'aimerais faire remarquer au Conseil que cette proposition constitue manifestement un pas en arrière par rapport au droit actuel, parce que, si vous vous en tenez à cette liste, vous ne pourrez plus, par exemple, avoir une restriction de la propriété pour des motifs liés à l'aménagement du territoire, à des objectifs de politique énergétique, à l'usage des eaux, etc. Donc cette proposition laisse des vides importants et constitue un pas en arrière par rapport à la situation d'aujourd'hui.

Je vous recommande, par conséquent, de vous en tenir au texte proposé par votre commission.

**Schmid Carlo** (C, AI): Ich war nicht Mitglied der Verfassungskommission, und dass ich in dieser Frage einen eigenen Antrag eingereicht habe, erfolgte ganz klar nicht in der Erwartung, dass ich in der Sache selbst heute zu den Gewinnern zähle. Es ist schwierig, in diesen zentralen Fragen gegen eine derart fundierte Kommissionsmeinung überhaupt Anträge zu stellen. Aber ich möchte Sie zum Nachdenken einladen. Wenn Sie dann vielleicht eine Differenz schaffen, dann bin ich sehr glücklich.

Worum geht es mir? Es geht mir darum, die Rolle des Bundesgerichtes gegenüber dem Gesetzgeber zu klären – eine Rolle, die vor allem im Bereich der Grundrechte, der Verfas-

sungsinterpretation und der Verfassungsfortführung durch das Bundesgericht sehr diffizil ist. Ich meine, das Leitmotiv der Aufgabenverteilung zwischen den politischen Behörden einerseits und dem Bundesgericht andererseits müsste es sein, dass wir sagen, die Politik politisiere und das Gericht überprüfe die Rechtmässigkeit.

Nun ist bei der Einschränkung der Grundrechte das alte Dreigestirn der Einschränkungsvoraussetzungen jedem Jurastudenten im ersten Semester geläufig: Erstens braucht es für die gültige Einschränkung irgendeines Grundrechtes eine gesetzliche Grundlage, in der Regel im formellen Sinn, zweitens das öffentliche Interesse und drittens die Verhältnismässigkeit. Ich gestehe dem Bundesgericht gerne zu, dass es wie niemand anders in der Schweiz in der Lage ist, die Frage zu beantworten, ob eine Einschränkung eines Grundrechtes auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruht. Das ist völlig ausser Zweifel. Ich gestehe dem Bundesgericht auch zu, dass es in der Lage ist – das gehört zu den gerichtlichen Eigenarten seiner Tätigkeit –, Fragen der Verhältnismässigkeit zu überprüfen. Ich bin aber der Auffassung, es sei klassischerweise nicht eine Aufgabe des Gerichtes, zu beurteilen, ob – ja oder nein – eine Einschränkung im öffentlichen Interesse liegt. Das ist Sache der Politik, und ich meine, grundsätzlich sollte das Bundesgericht in dieser Frage durch uns gebunden werden.

Der Idealzustand würde darin bestehen, dass wir von Artikel 6 der Verfassung bis hin zu Artikel 32 – nämlich überall dort, wo es um die Grundrechte geht – jene öffentlichen Interessen namhaft machen würden, die es dem Gesetzgeber gestatten, mittels eines Gesetzes Grundrechte einzuschränken. Das ist natürlich eine komplizierte Geschichte und erschwert die Verfassungsgebung; aber vielleicht wäre es gar nicht so dumm. Die andere extreme Haltung – nämlich jene, bei Artikel 32 einfach ein öffentliches Interesse zu reklamieren – führt dazu, dass plötzlich das Gericht politisiert wird und dann zu bestimmten Ergebnissen kommt, die in klassischer Weise vor allem in den fiskalischen und wirtschaftlichen Bereichen dazu führen, dass das Bundesgericht kantonale Gesetze kassiert und sagt, diese Interessen allein genügen nicht. Hier überschreitet das Gericht meiner Meinung nach seine ureigene Kompetenz. Wenn nämlich der kantonale Souverän sich dahingehend äussert, dass er etwas als von hinreichendem öffentlichen Interesse betrachtet, dann sollte das Bundesgericht dies nicht umstossen können. Es wäre dies nämlich sonst nicht Rechtsprechung, sondern vielmehr Politik.

Nun gebe ich mir natürlich Rechenschaft darüber, dass bei der momentan herrschenden Gemütslage keinesfalls die Möglichkeit besteht, die Judikatur des Bundesgerichtes über die Kantone einzuschränken; wir müssten dies, mit andern Worten, vielmehr auf der Ebene der Bundesverfassung selbst machen. Was ich deshalb versucht habe, ist, einen Katalog aufzustellen, über den das Bundesgericht nicht hinausgehen kann oder – um es positiv zu sagen – den das Bundesgericht als öffentliches Interesse anerkennen muss. Dies in der Meinung aber, dass es sinnvoll wäre, bei jeder einzelnen Grundrechtsposition individuell zu entscheiden, welches die öffentlichen Interessen sind, die tatsächlich dazu führen können, dass man dieses Grundrecht einschränken darf.

Ich bin natürlich nicht Internationalist genug, um bei solchen Fragen nicht doch internationale Abkommen zu prüfen: In den vergangenen Jahren haben wir eine ganze Menge von Grundrechtskatalogen in internationalen Verträgen übernommen, z. B. die EMRK, den Uno-Pakt I oder den Uno-Pakt II, der allerdings nicht direkt anwendbar ist. Immer folgen diese Verträge dem eigentlich richtigen Schema – genau wie etwa die Kinderrechtskonvention, die Konvention über den Schutz der Frauen vor Diskriminierung oder die Rassen-diskriminierungskonvention –, bei jeder Grundrechtsposition genau aufzulisten, welches die öffentlichen Interessen sind, die eine allfällige Einschränkung rechtfertigen.

Das geschieht im Bewusstsein, dass der Gesetzgeber nicht darüber hinausgehen kann, der Richter das aber auch nicht ablehnen darf. Ich meine, das ist eine Überlegung, die zuhanden des Zweitrates gemacht werden muss. Wäre es nicht

richtig, dass wir auf Verfassungsstufe selbst festlegen, welches das jeweils massgebende öffentliche Interesse ist?

Wir haben uns heute morgen und auch heute nachmittag bei Artikel 24 in extenso über die Tatsache beklagt, dass das Bundesgericht völlige Freiheit habe, das zu tun, was ihm beliebt, wenn wir es nicht regeln würden. Bei Artikel 32 geht es mir genau darum, dass wir als verfassungsgebende Vorbereitungsinstanz dem Bundesgericht in Zukunft nicht mehr gestatten, frei von der Leber weg zu politisieren. Politisieren ist unser Geschäft, Recht zu sprechen nicht; Recht zu sprechen ist das Geschäft des Bundesgerichtes, das Politisieren nicht. Der Kernpunkt ist das öffentliche Interesse.

Ich bitte Sie daher, mindestens in diesem Sinne die Chance zu eröffnen, dass diese Gedanken im Zweitrat und dann bei uns in der Differenzbereinigung noch einmal vertieft angegangen werden können.

**Rhinow René (R, BL)**, Berichterstatter: Herr Schmid sagt mit Recht, das Politisieren sei unser Geschäft. Wenn Sie seinem Antrag folgen, nehmen Sie uns die Grundlage dafür, dass wir weiterhin politisieren können, jedenfalls ein gutes Stück weit. Ihr Antrag, Herr Schmid, gehört in die Kategorie «gutgemeint ist oft das Gegenteil von gut». Warum? Was tut denn das Bundesgericht, wenn es das öffentliche Interesse prüft? Es untersucht, ob unserer Rechtsordnung ein solches Interesse entnommen werden kann, also ob beispielsweise beim Bund eine Bundeskompetenz vorliegt, ob das Anliegen von der Rechtsordnung und damit auch von der Politik, die wir hier machen, geschützt ist, oder ob ein Kanton ein solches geschütztes Interesse verfolgt. Das ist in erster Linie die Aufgabe des Gerichtes, wenn es das öffentliche Interesse prüft, welches geeignet sein könnte, ein Freiheitsrecht einzuschränken.

Wenn Sie jetzt hier vorschreiben, dass Einschränkungen von Grundrechten nur in bestimmten Fällen erlassen werden dürfen, nehmen Sie uns beispielsweise die Möglichkeit, Energiepolitik zu betreiben, und wir könnten auch keine Raumplanungsgesetze mehr erlassen, weil es dann sofort heissen würde, die Eigentumsgarantie stehe dem absolut entgegen, deshalb könnten gar keine Einschränkungen mehr erfolgen. Wie wollen Sie Raumplanung betreiben – Herr Marty Dick hat es gesagt –, wenn Sie nicht ein Stück weit die Eigentumsgarantie beschränken dürfen? Wie wollen Sie Energiepolitik betreiben, wenn Sie nicht ein Stück weit Grundrechte beschränken dürfen? Fast jedes Bundesinteresse, fast jede Bundesaufgabe hat früher oder später zumindest in einem Teilbereich auch einen gewissen Eingriff in einzelne Freiheitsrechte zur Folge.

Zweitens prüft das Bundesgericht – insbesondere im Rahmen des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes –, ob im Einzelfall das geltend gemachte öffentliche Interesse so viel gewichtiger ist als das private Freiheitsinteresse, dass es den Eingriff legitimiert. Diese Abwägungsfunktion, Herr Schmid, haben Sie dem Bundesgericht ausdrücklich zugesprochen. Ich möchte Sie nicht mit längeren Ausführungen zur Praxis des Bundesgerichtes und zu den Grundrechtsschranken hinhalten. Aber: Diese Frage hat nichts mit internationalen Verträgen zu tun, weil die Praxis des Bundesgerichtes und die Lehre viel weiter zurückgehen als die Verträge – oder zumindest weiter zurück als bis zum Zeitpunkt, in welchem wir ihnen beigetreten sind. Diese Frage hat auch nichts mit einer Gemütslage zu tun, wie Sie, Herr Schmid, gesagt haben, denn es geht wirklich darum, uns selbst nicht in der Möglichkeit zu beschneiden, öffentliche Interessen zu bestimmen.

Ein letzter Punkt: Sie wollen die Autonomie der Kantone wahren. Aber mit dieser Bestimmung nehmen Sie auch den Kantonen in bestimmten Fällen die Möglichkeit weg, ihre Politik autonom zu betreiben.

Ihr Antrag zielt genau in die falsche Richtung.

**Leuenberger Moritz**, Bundesrat: Herr Schmid möchte das öffentliche Interesse in der Verfassung präzisieren, und zwar mit dem Zweck, dass das Bundesgericht künftig nicht «frei von der Leber weg politisieren» kann. Ich frage mich, ob die

Formulierung, die hier gewählt wurde, diesbezüglich nicht sogar zu einem Bumerang führen könnte. Einerseits sind zwar einzelne Elemente des öffentlichen Interesses, wie sie die Praxis entwickelt hat, genannt. Andere sind aber nicht genannt. Ich denke z. B. an den Umweltschutz. Man könnte ihn dann unter irgendeinem Begriff subsumieren, aber es könnte trotzdem zu Unklarheiten führen.

Ein anderer Begriff ist aber ausdrücklich genannt, nämlich derjenige der Moral. Wenn die Moral hier als Bestandteil des öffentlichen Interesses ausdrücklich genannt wird, dann frage ich mich bei aller Sympathie – ich will mich gar nicht darüber lustig machen, im Gegenteil, ich sage ja immer, dass moralisches Handeln Grundlage für jedes gesetzgeberische und exekutive Handeln sein soll –, wie das Bundesgericht dann «frei von der Leber weg politisieren würde», um Ihre Worte zu gebrauchen. Ich bin ja nicht Justizminister, deshalb darf ich auch etwas Freches zum Bundesgericht sagen.

Die Einschränkung muss gemäss Absatz 1 verhältnismässig sein – die Verhältnismässigkeit ist ja auch Bestandteil der gerichtlichen Überprüfung –, und sie bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Die gesetzliche Grundlage garantiert, dass demokratisch zusammengesetzte Parlamente darüber diskutieren und entscheiden, was öffentliches Interesse ist und was nicht. Deshalb ist das der eigentliche Garant. Den Versuch, das öffentliche Interesse griffiger zu fassen, empfinde ich als sehr löblich – ich anerkenne ihn –, aber es scheint mir etwas schwierig zu sein, das zu machen. Die bisherige Rechtsprechung hat ja meines Erachtens gezeigt, dass der vom Bundesrat und von Ihrer Kommission vorgeschlagene Weg durchaus gangbar ist.

**Schmid Carlo (C, AI)**: Nachdem ich auf weiter Flur alleine bin, gestatten Sie mir sicher, dass ich eine kurze Replik mache:

1. Ich verstehe die Einwände von Herrn Rhinow natürlich hundertprozentig. So, wie dieser Antrag dasteht, hat er recht. Wir sparen da bestimmte öffentliche Interessen aus, die wir heute bereits als anerkannt betrachten, mindestens in diesem Saal. Wie ich aber schon am Anfang gesagt habe, geht es mir nicht darum, dass dieser Artikel effektiv so stehen bleibt, sondern dass man die Frage der Funktion des Bundesgerichtes bei der Beurteilung des öffentlichen Interesses in beiden Räten ernsthaft diskutiert. Meine Idealvorstellung – aber zur Konkretisierung fehlte mir als Nichtmitglied der Kommission die Zeit und auch die Kompetenz – besteht darin, dass wir von Artikel 6 an bis zu Artikel 30 jeweils in einem Absatz sagen, was die anerkanntesten öffentlichen Interessen sind, die bei der Beschränkung des entsprechenden Grundrechtes überhaupt anerkannt sind. Diese Diskussion eröffnen Sie aber nur dann, wenn Sie meinem Antrag Folge leisten, denn sonst geht das öffentliche Interesse unter. Das wird im Nationalrat genau so beschlossen, wie es hier beschlossen wird.

2. Herr Bundesrat, wenn Sie die Moral «antüpfen», verstehe ich das. Ich habe auch etwas gelächelt, als ich das geschrieben habe. Aber es ist geltendes Recht, Herr Bundesrat. Ich habe aus der EMRK wahllos einen Artikel herausgenommen: Wie kann die Meinungsäusserungsfreiheit, Artikel XY der EMRK, beschränkt werden? Sie werden das so sehen, wie ich es gesagt habe. So weit daneben bin ich also nicht. In der EMRK haben wir aber zu jeder einzelnen Position im Grundrechtskatalog wechselnde Bestimmungen über die einschränkenden Gründe, und das wäre hier auch richtig und mindestens im Zweitrat auch noch ernsthaft zu diskutieren.

Das ist der Grund, weswegen ich Ihnen aus taktischen Gründen empfehle, meinem Antrag zuzustimmen.

**Leuenberger Moritz**, Bundesrat: Der Bundesrat hält an seiner Formulierung von Artikel 32 nicht fest. Die Kommission hat alle Elemente übernommen, aber sie anders gegliedert. Die Hauptsache ist, dass alle Elemente drin sind.

*Abs. 1, 1ter, 2, 3 – Al. 1, 1ter, 2, 3  
Angenommen – Adopté*

*Abs. 1bis – Al. 1bis*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission  
Für den Antrag Schmid Carlo

22 Stimmen  
11 Stimmen

### Art. 32a

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: D'abord peut-être une remarque générale concernant ces articles 32a à 32d. Nous avons passablement remanié à la fois le vocabulaire, aussi bien dans la langue allemande que dans la langue française, et notamment dans les titres, et nous avons opéré certaines simplifications. Cela a déjà été dit, il est préférable de suivre les textes aussi à partir de l'article 45 et jusqu'à l'article 48 du projet du Conseil fédéral.

D'abord sur la systématique. Nous avons préféré, sans opposition en commission, déplacer ces quatre articles qui traitent de la citoyenneté d'une façon générale, et de la nationalité suisse, ainsi que du statut des Suissesses et des Suisses de l'étranger. Ces articles sont beaucoup plus proches des droits fondamentaux que nous venons de traiter que placés comme ils l'étaient auparavant, entre les «Garanties fédérales» et les «Relations avec l'étranger». La commission du Conseil national ne s'est pas ralliée pour l'instant à cette systématique, mais je crois que nous pouvons considérer tout de même qu'elle est meilleure. Et nous pouvons espérer que, dans la procédure d'élimination des divergences, le Conseil national adoptera à son tour cette systématique.

En ce qui concerne l'article 32a intitulé «Citoyenneté» en français, «Bürgerrecht» au singulier en allemand: compte tenu du fait qu'en allemand le titre du chapitre, désormais 1a, est «Bürgerrechte» au pluriel, nous avons passé ici au singulier.

A l'alinéa 1er, l'ordre des trois composantes incontournables du droit de cité en Suisse – c'est-à-dire le droit de cité communal, cantonal et fédéral – a été inversé par rapport au projet du Conseil fédéral. La formulation du Conseil fédéral, dans l'ordre qu'elle adopte: 1. la commune, 2. le canton, 3. la Confédération – et encore pas dans les deux langues! –, est une énumération qui reprend celui de la procédure que nous connaissons. Nous préférons une formulation de principe où l'on établit le droit de cité suisse, cantonal et communal, dans cet ordre, pour désigner aussi son importance et la valeur internationale du qualificatif de «suisse».

Pour l'alinéa 2, il n'y a pas de remarque particulière à formuler, si ce n'est qu'en évoquant la réserve pour ce qui concerne les dispositions cantonales et communales en relation avec les bourgeoisies et les corporations, la commission propose une formulation plus claire que celle du projet du Conseil fédéral.

Je crois que, sans arrière-pensée, nous pouvons adopter cet article 32a.

*Angenommen – Adopté*

### Art. 32b

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: En ce qui concerne l'article 32b, cela a déjà été évoqué par le président de la commission, nous avons adapté pour une fois le texte allemand au texte français concernant l'acquisition et la perte de la nationalité et des droits de cité.

A l'alinéa 2, nous avons également dû modifier la terminologie française.

Et enfin, à l'alinéa 3, la commission a voulu mentionner expressément la possibilité de la naturalisation des enfants apatrides. Cet alinéa permet donc de tenir compte d'un voeu assez largement exprimé. Rappelons que, dans la constitution actuelle, la «Heimatlosigkeit» est mentionnée à l'article 110 alinéa 2.

Cette proposition n'a pas été adoptée par la commission sans une discussion assez approfondie. Le résultat du vote était cependant clair malgré une minorité assez forte qui a toutefois renoncé à présenter une proposition ici.

**Leuenberger Moritz**, Bundesrat: Ich muss darauf hinweisen, dass Absatz 3, den Sie neu beantragen, eigentlich das Prinzip der Nachführung verletzt. Sie gehen hier also weiter. Andererseits muss ich sagen, dass der Antrag internationalen Bestrebungen entspricht. Wahrscheinlich hat sich Ihre vorberatende Kommission gesagt, dass sie beim Streikrecht einen gravierenden Fehler gemacht habe und diesen jetzt hier wiedergutmachen wolle. Insofern will ich Ihnen die Gelegenheit zu dieser Wiedergutmachung nicht nehmen und opponiere diesem neuen Absatz 3 nicht, obwohl ich dies eigentlich tun müsste.

**Präsident**: Ich mache darauf aufmerksam, dass noch der Randtitel übernommen werden müsste, «Erwerb und Verlust des Bürgerrechtes». Das ist auf der Fahne vergessen worden. Ich bitte die Redaktionskommission, dafür zu sorgen, dass der Randtitel übernommen wird.

*Angenommen – Adopté*

### Art. 32c

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Concernant l'article 32c, il n'y a pas beaucoup d'éléments à relever, si ce n'est qu'à l'alinéa 4, la commission a biffé la deuxième phrase du projet du Conseil fédéral, considérant que celle-ci était, en l'espèce, superflue.

*Angenommen – Adopté*

### Art. 32d

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: J'aimerais signaler ici, concernant le texte français, que c'est une des dispositions qui va certainement nous occuper ultérieurement, ou occuper la Commission de rédaction. Nous parlons ici en français des «Suisses de l'étranger» et le texte allemand parle très clairement d'«Auslandschweizerinnen und -schweizer». C'est un des articles qui a justifié le dépôt de la proposition Brunner Christiane.

Pour le reste, concernant l'alinéa 2bis, la commission a voulu insister ici sur l'engagement de la Confédération afin de «renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et à la Suisse»; la deuxième phrase a été biffée, étant également considérée comme superflue.

**Präsident**: Ich halte fest, dass auf der deutschen Fahne im Gegensatz zur französischen wiederum der Randtitel fehlt.

*Angenommen – Adopté*

### Art. 32e

*Antrag Daniioth*  
*Titel*

Bürgerpflichten

*Wortlaut*

Jede Person trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.

*Proposition Daniioth*

*Titre*

Devoirs civiques

*Texte*

Chaque personne contribue, dans la mesure du possible, à l'accomplissement des devoirs dans l'Etat et la société.

**Danioth Hans (C, UR):** Ich habe Ihnen einen Antrag zu einem neuen Artikel 32e mit dem Titel «Bürgerpflichten» gestellt: «Jede Person trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.» Wie in meinem Eintretensvotum angekündigt, erlaube ich mir, diesen Antrag zu stellen, um als Grundregel und gleichsam als Kontrapunkt zu den zahlreichen Grundrechten eine Grundpflicht in die Verfassung aufzunehmen.

Wir zählen im Verfassungsentwurf über zwanzig Grundrechte und sonstige Rechte aller Art. Damit wird zwar nicht revolutionär neues Verfassungsrecht geschaffen, aber doch kodifiziert. Ich habe selbstverständlich nichts gegen die Verankerung dieser heute allgemein anerkannten Grundrechte in der Verfassung einzuwenden, und ich habe ihnen auch zugestimmt. Es darf aber nicht das einseitige Bild entstehen, dass der Bürger und die Bürgerin gegenüber dem Staat nur Rechte und Ansprüche geltend machen, sich im übrigen aber mit mehr oder weniger hohen Steuerabgaben der Verpflichtungen dem Staat gegenüber ein für allemal entledigen können.

Dass unsere Sozialwerke angesichts der Anspruchsmentalität vieler und wegen der demographischen Entwicklung aus den Fugen zu geraten drohen, wird uns gerade heute drastisch vor Augen geführt. Es fehlt dafür nicht nur das Geld, sondern – so meine ich – zunehmend auch die Bereitschaft zu persönlicher Einschränkung und persönlichem Opfer.

Es ist heute keine Utopie mehr, angesichts der laufenden Reduktion der Arbeitszeit und damit der entsprechenden Zunahme der Freizeit nicht nur ein sinnvolles Freizeitverhalten, sondern auch eine sogenannte Sozialzeit zu fordern. Ich verweise auf das eindrückliche Referat von Herrn Hans Ruh, Professor für systematische Theologie mit Schwerpunkt Sozialethik an der Universität Zürich, anlässlich des GPK-Seminars, welches kürzlich stattgefunden hat.

Zwar ist einzuräumen, dass bereits heute zahlreiche Menschen über ihren Familienkreis hinaus in der Gemeinde freiwillige oder sonst ehrenamtliche Arbeit leisten. Doch zu viele stehen noch abseits und betrachten die Gemeinschaft als etwas Aussenstehendes.

Der Verfassungsartikel über eine Bürgerpflicht würde die ethische Verpflichtung zu einem persönlichen Beitrag in der kleineren und grösseren Gemeinschaft wenigstens sichtbar machen. Es handelt sich also nicht um eine durchsetzbare Verpflichtung wie bei den Steuern, zumal auf eine Konkretisierung auf Verfassungsstufe bewusst verzichtet wird, wie dies auch bei einzelnen Grundrechten der Fall ist. Diese ethische Grundnorm wäre andererseits aber auch mehr als eine blosser Deklaration schöner Ideale. Die Eigenverantwortung des Bürgers und der Bürgerin ist direkt angesprochen.

Die Bürgerpflicht soll die Bürgerrechte und Grundrechte nicht relativieren oder einschränken, sondern ergänzen – das zu einem Votum von Kollege Schmid zu anderen Anträgen, vor allem zum Antrag Seiler Bernhard. Diese Bürgerpflicht enthält zwei Komponenten: eine Leistungs- und eine Sozialkomponente. Die Leistungs-komponente besteht darin, dass grundsätzlich jedem Glied der Gesellschaft ein bescheidener Beitrag zumutbar ist, eine Leistung, die nicht einfach in Lohn oder anderen Ansprüchen abgegolten wird. Die Sozialkomponente kommt im Passus «nach ihren Kräften» zum Ausdruck und besagt, dass nur solche Beiträge erwartet werden können, die von der körperlichen oder geistigen Leistungsfähigkeit einer Person her überhaupt möglich sind.

Wenn dies nun als Selbstverständlichkeit bezeichnet werden will, wie das heute beim Antrag Seiler Bernhard zur ethischen Verantwortung generell als Relation zu den Sozialzielen bezeichnet worden ist, dann geht mein Vorschlag für eine ethische Norm über das Rechtliche hinaus, obgleich sie nicht erzwingbar ist. Herr Kollege Rhinow, der Präsident der Kommission, hat heute davor gewarnt, dass man rechtlich nicht durchsetzbare Verpflichtungen in die Verfassung aufnimmt. Ich stelle aber die Gegenfrage unter Berufung auf das gestrige Votum unseres geschätzten Kommissionspräsidenten, wo er zu einem Höhenflug ansetzte, als er sagte, die Verfassung sei zu erneuern und schaffe die Voraussetzungen da-

für, dass das Land sich mit den Grundlagen, mit dem rechtlichen Fundament und mit den obersten Werten und Prinzipien der Schweizerischen Eidgenossenschaft auseinandersetzen könne. Ich pflichte diesem Bekenntnis unseres Kommissionspräsidenten bei und meine, dass neben diesen vielen Rechten und als Kontrapunkt zu den Bürgerrechten diese Bürgerpflicht sehr wohl begründet ist, dies heute unbestrittenemassen je länger, desto mehr. Ich frage zum Schluss: Wo kann eine derartige Grundnorm, eine Bürgerpflicht, ihren rechtlich richtigen Platz finden, wenn nicht in unserem Grundgesetz?

Ich möchte Sie bitten, meinem Antrag zuzustimmen.

**Wicki Franz (C, LU):** Ich habe für den Antrag Danioth recht viel Sympathie. Mit diesem Antrag wird die Mitverantwortung angesprochen, die unseren Staat Schweiz mitprägen soll. Wenn der Staat, und gerade der Wohlfahrtsstaat, funktionieren soll, braucht es eine gute Partnerschaft unserer Bürgerinnen und Bürger bei der Mitgestaltung dieses Staates. Daher würde es der neuen Verfassung wohl anstehen, wenn wir grundsätzlich die Verpflichtung der Bürgerinnen und Bürger für unseren Staat an geeigneter Stelle in die Vorlage einführen würden. Wenn wir uns vor Augen führen, wie die Anspruchs- und Konsumhaltung zugenommen hat und wie sich viele Mitglieder unserer Gesellschaft zunehmend vom öffentlichen Leben abkapseln, so ist es auch vom Verfassungsgeber her mit Sicherheit nicht überheblich, grundsätzlich auf die Mitwirkungspflicht aufmerksam zu machen. Wir dürfen und müssen versuchen, auch verfassungsrechtlich hervorzuheben, dass zwischen individueller Freiheit und Gemeininteresse ein Gleichgewicht notwendig ist.

Der Antrag Danioth geht in diese Richtung, und daher stimme ich ihm zu und bitte Sie, dies Ihrerseits ebenfalls zu tun.

**Seiler Bernhard (V, SH):** Ich unterstütze den Antrag Danioth, weil er mein Anliegen von heute morgen, das eine gewisse Selbstverantwortung von den Bürgerinnen und Bürgern erwirken wollte, eben erfüllt. Heute morgen haben verschiedene Redner, unter anderem auch Herr Bundesrat Koller, die Meinung vertreten, solche Hinweise gehörten nicht in die Bundesverfassung. Ich versuchte Ihnen zu erklären, dass der Bürger und die Bürgerin wohl nachlesen können, welchen Zweck die Bundesverfassung haben soll, welche Grundrechte die Bürgerinnen und Bürger haben, welche Sozialziele vorgesehen seien usw. Ich meine, man darf auch von den Bürgern eine gewisse Gegenleistung erwarten. Sie sollen, wie Herr Danioth das formuliert hat, «nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft» beitragen. Wenn ich heute morgen von «Futterkrippe» gesprochen habe, so sollte diese Futterkrippe nicht nur vom Bund gefüllt werden müssen, sondern auch von den Bürgerinnen und Bürgern. Auch sie müssen nach ihren Möglichkeiten eben herangezogen werden; nur dann fühlen sie sich in unserem Land auch tatsächlich als aktive Staatsbürger.

Deshalb bitte ich Sie, den Antrag Danioth zu unterstützen.

**Aeby Pierre (S, FR), rapporteur:** A mon sens, l'article 32e pose en priorité une question de systématique. De plus, je ne suis pas sûr de l'avoir très bien compris. En français, on comprend qu'il s'agit de devoirs civiques. C'est donc bien restreint essentiellement aux devoirs de citoyen, c'est-à-dire de participer à la vie publique d'une façon ou d'une autre et d'accomplir les devoirs qu'on est en droit d'attendre de chaque citoyen moyen.

Le but en soi est louable. Je me pose tout de même la question si c'est au bon endroit que cette proposition est faite et si nous ne devrions pas en parler plutôt au titre 4 traitant de l'exercice des droits populaires. Ou alors, si cela va plus loin, ça n'est pas très, très lisible dans la langue française.

Par ailleurs, la formulation me paraît sans nuance: «Chaque citoyen contribue ....» C'est un ordre qui est donné par l'Etat à chaque citoyen ou à chaque personne de contribuer. A partir de là, je me pose la question de savoir si un canton ne peut pas édicter une législation prévoyant la mise en application

de cet article 32e et donnant des règles plus précises de l'engagement de l'individu dans la société. A mon sens, cela me paraît aller beaucoup trop loin, en tout cas de la façon dont c'est écrit ici. Cela mérite une réflexion beaucoup plus fondamentale que celle que nous pouvons mener ici en séance plénière de notre Conseil.

Comme rapporteur, je ne peux pas me rallier à cet article 32e. Je parle évidemment en mon nom personnel, mais après avoir vécu ce genre de discussion dans les nombreuses séances de commission. Je vous invite dès lors à rejeter la proposition Danioth.

**Rhinow René (R, BL)**, Berichterstatter: Die Kommission hatte keine Gelegenheit, zu diesem Antrag Stellung zu nehmen; sie hat aber einen eigentlichen Pflichtenartikel, der sich auf die Einhaltung der Rechtsordnung bezog, diskutiert und abgelehnt; sie hat auch einen Verantwortungsartikel abgelehnt, wie er heute morgen in verschiedenen Variationen zur Diskussion stand. Im Grunde genommen geht es um eine ganz ähnliche Fragestellung wie heute vormittag, und wir haben dort zweimal entschieden, nicht in diese Richtung zu gehen und keine Pflichten in allgemeiner Form in die Verfassung aufzunehmen. Auch die Kommissionsmehrheit steht grundsätzlich auf diesem Boden.

Wenn man den vorliegenden Antrag betrachtet, dann hat er natürlich etwas Sympathisches und Verlockendes, weil wir gewiss alle der Meinung sind, dass unser Gemeinwesen auf die Mitwirkung und das Engagement des einzelnen angewiesen ist; dies insbesondere in einer Zeit, in der wir das Gefühl haben, dass zumindest ein Teil unserer Gesellschaft sich nicht mehr so sehr für diesen Staat engagieren will. Immerhin muss ich auch beifügen, dass sich ein anderer, nota bene beträchtlicher Teil des Volkes sehr wohl aktiv beteiligt, und zwar sowohl in der Politik als auch, in ganz unterschiedlichen Verhältnissen und Bereichen, in der Gesellschaft selbst. Ich glaube also nicht, dass wir ein so verantwortungsloses Volk geworden sind, wie dies zum Teil angedeutet worden ist.

Ich möchte aber ein paar Fragen aufwerfen, um Ihnen konkret die Probleme eines solchen Artikels in der Verfassung aufzuzeigen: Erstens steht der Artikel im Bereich des Bürgerrechtes und ist mit «Bürgerpflichten» überschrieben; im deutschen Text heisst es dann «jede Person», und ich gehe deshalb davon aus, dass nur die Bürger und Bürgerinnen gemeint sind und die anderen 20 Prozent unserer Gesellschaft «pflichtenlos» sind, wir von ihnen also nichts fordern, auch nicht im Bereich der Gesellschaft. Spitzfindigerweise könnte man Herrn Danioth sogar fragen, was er mit den Auslandsschweizern vorhat, die auch Bürger sind: Müssen diese in ihrem Staat oder allenfalls in der Schweiz ihre entsprechenden Aufgaben erfüllen? Bei aller Spitzfindigkeit also stellt sich hier zumindest ein Problem der Formulierung.

Zweitens frage ich mich, was unter «Aufgaben im Staat» zu verstehen ist: Dieser Antrag ist so vage, dass er eigentlich gar nichts aussagt. Wenn wir sagen wollten, jedermann müsse stimmen gehen, dann müssten wir zu einer Stimmpflicht kommen. Dies ist aber offensichtlich nicht damit gemeint. Wenn wir sagen wollten, jeder müsse irgendwo ein Amt übernehmen, müssten wir eine solche Verpflichtung statuieren. Muss er sich in einer Partei engagieren oder zumindest Leserbriefe schreiben oder einfach aufmerksam die Zeitung lesen? Ich sträube mich dagegen, dass der einzelne eine diffuse «staatliche Verpflichtung» hat, im Gemeinwesen mitzuwirken.

Ich komme zur nächsten Frage: Was heisst Mitwirkung bei der Bewältigung von Aufgaben in der Gesellschaft? Da mache ich ein noch grösseres Fragezeichen. Wollen wir denn von Verfassung wegen dem Bürger sagen, dass er eine Verpflichtung habe, in der Gesellschaft irgendwie aktiv zu sein? Ist es nicht gerade der Sinn der Freiheitsrechte, dass wir es den Menschen selbst überlassen, wo, wie und in welchem Ausmass sie in der Gesellschaft aktiv sein wollen? Herr Iten hat das richtige Wort geprägt: Unser Staat beruht auf Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann. Wir können nun nicht all diese Voraussetzungen, die wir nicht garantie-

ren können, in die Verfassung schreiben und auf diese Weise einzufangen versuchen.

Herr Danioth hat zu Recht gesagt, dass die Bestimmung nicht erzwingbar sei. Er hat mich auch zitiert – ich fühle mich geehrt. Aber ich möchte die Gegenfrage stellen: Es gibt andere Wege, Verfassungsnormen oder -gehalte zu berücksichtigen, auch wenn sie nicht direkt erzwingbar sind. Kann also das Bundesgericht aufgrund einer solchen Bestimmung beispielsweise gesetzliche Normen auslegen, jemanden verantwortlich machen, weil er sich in Staat und Gesellschaft nicht genügend engagiert habe? Es ist nicht ausgeschlossen, dass das dies geschehen könnte, weil es sich um einen Verfassungsgrundsatz handelt. Dies scheint mir eine gefährliche Entwicklung zu sein.

Wegen einer gewissen politischen Sympathie hätte ich es vorgezogen, dass etwas Ähnliches in der Präambel stünde, indem man dort beispielsweise die Formulierung «im Bewusstsein, dass unser Gemeinwesen der Mitwirkung aller bedarf» anfügen würde. Damit wäre ein Signal für diese Mitwirkung gesetzt; man könnte auch die private Verantwortung dort erwähnen. In einem Abschnitt aber, wo es um das Bürgerrecht geht, wo wir grundsätzlich Rechte regeln, habe ich grosse Mühe, eine so allgemeine Pflichtenorm mit einer völlig anderen Struktur aufzunehmen.

**Danioth Hans (C, UR)**: Herr Kollege Rhinow hat nun in akribischer Weise die Einwände aufgezählt. Jeder für sich genommen hat etwas; sie kommen mir aber im gesamten doch etwas formalistisch vor. Diese Norm, die bewusst hinter den Bürgerrechten plaziert ist, die generell eine Pflicht beinhaltet, in dieser Gemeinschaft nicht nur entgegenzunehmen, was der Staat garantiert, sondern sich in der Gemeinde, in der Gesundheitspflege, in der Altersbetreuung, in der Rücksicht auf die Behinderten zu engagieren, dies ist nicht ein erzwingbarer Grundsatz. Niemand erwartet, dass man die AHV-Renten oder auch andere Sozialleistungen im Grundsatz und massgeblich von dieser Bestimmung abhängig macht. Aber es ist nicht mehr und nicht weniger als ein ethischer Imperativ, der weiss Gott unserer Verfassung gut anstehen würde, wie andere Bestimmungen, z. B. die Würde des Menschen betreffend. Dies ist nicht etwas, das man sofort begreifen und durchsetzen kann. Ich meine, der Ständerat als das Gewissen dieses Parlamentes täte gut daran, hier einmal einen Pflock einzuschlagen, dann kann man die Positionierung, die Formulierung, die Ausgestaltung im Zweitrat überprüfen. Ich möchte Sie bitten, sich den von Professor von Matt erwähnten Ruck zu geben.

**Leuenberger Moritz**, Bundesrat: Zuerst muss ich darauf hinweisen, dass die Pflichten der Bürgerinnen und Bürger oder Einwohnerinnen und Einwohner ganz generell auch an anderer Stelle festgehalten sind. Das ergibt sich z. B. aus der Präambel, wo von Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt und von Verantwortung gegenüber künftigen Generationen gesprochen wird. Es ergibt sich auch aus dem Grundsatz von Treu und Glauben. Oder es ergibt sich etwa aus der Drittwirkung von Freiheitsrechten. Daneben gibt es auch zahlreiche detaillierte Pflichten: die Schulpflicht, die Steuerpflicht, die Militärflicht. Die Sportpflicht gibt es vorläufig – zum Glück! – noch nicht.

Es ist auch richtig, dass der Antrag Danioth vielleicht fragwürdig plaziert ist, weil ich mir sage: Er ist ja nicht unbedingt ein Gegenstück zu den Bürgerrechten. Man sagt nicht: Ihr müsst deswegen in dieser Gesellschaft solidarisch sein, weil ihr die Gnade vom Staat bekommen habt, abstimmen zu dürfen. Das macht es etwas fragwürdig. Aber das sind – wie Sie zu Recht sagen – formelle Einwände.

In einer Zeit, wo der Gesprächsstoff an Partys nur davon handelt, dass man zuviel Steuern zahlen müsse und dass umgekehrt der Staat zuwenig Autobahnen und zuwenig Flugplätze baue, also in einer Zeit der völligen Desolidarisierung, habe ich schon grosse Sympathie für diesen Grundsatz. Man kann ihn ja später noch anderswo plazieren. Ich würde es aber nicht übers Herz bringen zu sagen: Stimmen Sie Herrn Danioth nicht zu.

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag Danioth  
Dagegen

23 Stimmen  
5 Stimmen

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*  
*Le débat sur cet objet est interrompu*



## Vierte Sitzung – Quatrième séance

Mittwoch, 21. Januar 1998

Mercredi 21 janvier 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence:

Zimmerli Ulrich (V, BE)/Iten Andreas (R, ZG)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)

A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)

#### Art. 33

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Rochat

Rückweisung an die Kommission

Antrag Brunner Christiane

Abs. 1

....

g. jede ausländische Person sozial und beruflich integriert wird.

Proposition Rochat

Renvoi à la commission

Proposition Brunner Christiane

Al. 1

....

g. toute personne étrangère soit intégrée socialement et professionnellement.

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Cet article 33 n'est rien de plus, rien de moins non plus que la reconnaissance, au plan constitutionnel, que la Suisse est aussi un Etat social; pas seulement un Etat démocratique, pas seulement un Etat libéral, mais aussi un Etat social. C'est toute la dimension, c'est tout le prolongement social de la notion de «prospérité commune» mentionnée à l'article 2 du projet, cette prospérité commune qui a un contenu concret, qui a un sens et qu'il faut pouvoir expliquer aux citoyens. C'est également un catalogue de buts sociaux que les pouvoirs publics doivent tenter d'atteindre dans l'exercice de leurs compétences respectives. L'article 33 regroupe des principes que nous avons déjà aujourd'hui, pour la plus grande majorité, pour la quasi-totalité d'entre eux, disséminés en plusieurs endroits dans notre constitution. Il est fondamental de voir que cet article 33 ne fonde aucune compétence de quelque nature que ce soit, ni pour la Confédération ni pour les cantons. Il n'y a donc rien, en termes de compétence directe, qui soit énuméré dans cet article par rapport aux autres articles de la constitution.

D'autre part – c'est l'alinéa 2 et ça me paraît également tout

à fait fondamental –, aucun droit individuel ne peut être déduit de cet article 33. Il convient de poser clairement la limite et la différence entre l'article 33 et les droits fondamentaux que nous avons examinés hier. Ces droits fondamentaux peuvent faire, eux, l'objet d'actions en justice, par exemple, et peuvent être revendiqués comme ayant été violés par n'importe quel citoyen. Ici, nous ne nous trouvons pas du tout dans ce cas de figure.

Nous avons eu en commission une très longue discussion. C'est la preuve que certains ou certaines d'entre nous peuvent se trouver effarouchés par la simple lecture de ce qu'est aujourd'hui notre Etat social. C'est la preuve que de voir noir sur blanc la façon dont nous vivons – la Suisse est asociale – effraie encore, malheureusement, une partie du Parlement et une partie, plutôt faible à mon avis, de la population suisse. Je crois qu'on ne peut pas dire, comme cela a été dit en commission, qu'une moitié de la population suisse est favorable à ces buts sociaux et que l'autre moitié est contre et qu'il s'agit pour nous, aujourd'hui, en quelque sorte, de pile ou face. Non, je crois que c'est aller beaucoup trop loin.

La formulation arrêtée par la commission reprend la définition du champ d'application qu'on trouve à l'alinéa 1er lettre a du projet du Conseil fédéral et l'intègre dans un alinéa 1a. On trouve là la protection particulière due à la famille, à l'enfant et à la personne âgée. Il n'y a rien de nouveau dans cet alinéa 1a. C'est déjà contenu dans la lettre a du projet du Conseil fédéral. Pour le reste, la lettre a, selon la version de la commission, amputée de la partie reprise dans l'introduction, en quelque sorte, est exactement la même que dans le projet du Conseil fédéral.

Les autres lettres – b, c, d, e et f – ont été reprises telles quelles du projet du Conseil fédéral.

Ultime modification: la dernière phrase de l'alinéa 2 a été biffée, étant considérée comme pouvant être source de confusion. Elle est inutile. Il n'est pas nécessaire de préciser que la loi détermine à quelles conditions un tel droit existe, car cela ressort très clairement du fait qu'il n'y a aucun droit individuel à se prévaloir de ces buts sociaux. La première phrase de l'alinéa 2 est donc suffisante, et c'est dans ce sens que la commission a biffé la deuxième phrase.

Je m'exprimerai d'emblée, si vous le permettez, sur la proposition de renvoi Rochat. Aussi bien les experts, que le Conseil fédéral, que l'administration fédérale et, enfin, que notre commission ont suffisamment réfléchi et débattu de cet article 33 pour pouvoir affirmer qu'aujourd'hui il est mûr pour être approuvé par notre Conseil, et je ne vois pas très bien le sens du renvoi qui nous est proposé. Je considère que ça s'apparente à une manoeuvre qui a quelque chose de dilatoire et, à mon sens, ce serait un signal tout à fait erroné. Si l'on veut braquer la population suisse contre ce projet de mise à jour de la constitution, après les décisions que nous avons prises hier notamment de supprimer le mot même de «grève» de notre constitution, comme pour nier une réalité sociologique et juridique très présente, si l'on continue dans ce sens – et c'est un peu le signal que donnerait un renvoi à la commission aujourd'hui de l'article 33 –, il y a un peu de chance que l'on puisse mener à terme cet exercice, car, rappelons-le et ça me paraît fondamental, une Constitution fédérale implique un consensus national minimum. Renvoyer aujourd'hui l'article 33, ce n'est pas aller dans le sens de ce consensus national minimum.

**Rochat Eric** (L, VD): Je remercie M. Aeby d'avoir supposé mes intentions. Nous aurions pu effectivement en parler avant, et je dois m'excuser de ne pas avoir pris contact avec lui: j'ai déposé cet amendement tard hier après-midi.

Le chapitre 2 «Buts sociaux» et l'article 33, le seul article qu'il contient, sont pour moi un remarquable fourre-tout. Nous y trouvons en effet:

1. des droits et des obligations qui ne sont pas un complément de l'initiative et de la responsabilité privées, et pour lesquels les moyens disponibles ne déterminent pas l'étendue des mesures législatives. Je pense à l'assurance-vieillesse et survivants, à l'assurance-invalidité, à l'assurance-accidents,

à l'assurance-maladie, l'assurance-chômage, l'assurance-maternité. Il ne s'agit pas vraiment de buts sociaux, il s'agit de réalisations déjà effectuées et d'obligations qui existent déjà;

2. des droits en passe d'être réalisés, en fonction des moyens disponibles, tels les soins nécessaires à la santé;

3. des buts pour lesquels il n'existe aucune base constitutionnelle, telle l'obtention pour chacun d'un logement approprié à des conditions supportables, ou d'un travail garantissant l'entretien à des conditions supportables;

4. des droits fondamentaux en devenir, tel le droit à une formation continue – la formation initiale étant déjà à disposition;

5. des vœux pieux, comme d'encourager les jeunes à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables.

C'est donc pour cette raison, Monsieur le Président de la sous-commission, que je souhaite que la commission se penche à nouveau sur le chapitre 2 et son article 33. En effet, les dispositions qui sont prévues mériteraient d'être séparées en un ou deux articles déterminant, d'une part, ce qui est déjà effectué, ce qui est déjà en place – je l'ai énuméré –, d'autre part, ce qui représente des souhaits ou des buts sociaux, comme le titre du chapitre l'indique. Je souhaite une restructuration qui soit plus claire, qui soit plus nette, de ce chapitre 2.

On pourra en faire deux articles distincts, l'un sur les droits, l'autre sur les buts sociaux. On ne peut tout de même pas mettre sur le même plan et dans la même catégorie l'intégration culturelle et l'AVS! Ce sont tout de même deux choses qui sont très différentes.

Je fais donc la proposition de renvoyer cet article, ou plutôt ce chapitre, à la commission pour nouvel examen et, plus spécifiquement, séparation claire des concepts très différents que contient l'article 33.

**Brunner Christiane (S, GE):** Nous avons insisté, dans le cadre du message et dans le cadre de notre débat d'entrée en matière, sur le fait que la constitution devait incarner l'héritage politique et l'identité de la Suisse, qu'elle devait traduire ce qu'elle représente, ce qu'elle est et aussi ce qu'elle doit être à l'avenir.

Que représente la Suisse aujourd'hui? Elle est notamment le reflet d'une identité multiculturelle, due non seulement à ses diverses sensibilités nationales, mais également à l'enrichissement culturel et social apporté par les personnes étrangères qui vivent, pour beaucoup, depuis de nombreuses années dans notre pays. Les étrangers et les étrangères constituent le cinquième de la population résidant en Suisse et les trois quarts d'entre eux sont au bénéfice d'un permis d'établissement. Dès lors, comme tous les nationaux, leur perspective de vie s'inscrit aussi et avant tout dans celle de la participation au présent et à l'avenir de la Suisse, en qualité d'actrices et d'acteurs de son développement, de son futur et de son identité. Les étrangers et les étrangères contribuent à l'essor économique de la Suisse de par leur travail, le paiement de leurs impôts, leurs cotisations, leur qualité de consommateurs et consommatrices. Les personnes étrangères contribuent également à l'essor culturel et participent de l'esprit innovateur du pays de par leur bagage intellectuel lié à l'histoire de leur pays d'origine et, bien sûr, par leur expérience de vie.

L'article 33 du projet de Constitution fédérale exprime la fonction sociale que doit assumer l'Etat fédéral. La Confédération et les cantons doivent réaliser certains objectifs sociaux. Cette disposition en énumère également les destinataires, à savoir les personnes vivant dans notre pays pour lesquelles il est nécessaire d'aménager une protection spécifique.

Le rapport de la Commission fédérale des étrangers, publié en juin 1996 à la suite d'un mandat confié par le Conseil fédéral, et intitulé «Esquisse pour un concept d'intégration», conclut notamment: «L'intégration ne saurait être laissée au hasard ou confiée à la seule responsabilité de chacun. Compte tenu de sa portée pour la société et la politique nationale, les conditions de base et les finalités relèvent ici de

la compétence de l'Etat. Les immigrants, qui sont mal intégrés professionnellement et socialement ou qui ne le sont pas du tout, sont davantage menacés par le chômage et la pauvreté, le besoin d'assistance, la maladie, la toxicodépendance et la criminalité.»

Le rapport de la commission d'experts présidée par M. Klaus Hug, publié en 1997, à la suite également d'un mandat confié par le Conseil fédéral, traduit la même volonté de garantir l'intégration des étrangers et des étrangères. Les conclusions et propositions formulées par ces commissions d'experts mandatées par le Conseil fédéral nous amènent à la conclusion, voire au constat suivant: l'intégration autant sociale que professionnelle des étrangers et des étrangères s'inscrit indubitablement et complètement dans l'esprit de l'article 33 du projet de Constitution fédérale. L'intégration des étrangers et des étrangères entre dans le cadre de la fonction sociale que se doivent d'assumer la Confédération et les cantons, fonction qui répond, pour les personnes étrangères comme pour les autres groupes de personnes mentionnés à l'article 33, à un besoin spécifique de protection. L'intégration des étrangers et des étrangères est un objectif social fondamental en Suisse et c'est à ce titre qu'il doit être inscrit dans la Constitution fédérale, parmi les autres objectifs sociaux.

Ce sont là les raisons pour lesquelles je vous prie de bien vouloir donner suite à ma proposition qui consiste à vouloir ajouter une lettre g à l'alinéa 1er de l'article 33, pour intégrer ce nouvel objectif social.

**Rhinow René (R, BL),** Berichterstatter: Ich äussere mich nur zum Rückweisungsantrag Rochat. Der Antrag Brunner Christiane lag der Kommission nicht vor. Ich kann mich dazu nicht als Kommissionspräsident äussern.

Wir haben über diesen Artikel 33 in der Kommission ausführlich diskutiert, mit verschiedenen Vorschlägen und Varianten der Gliederung. Wir haben in der Kommission auch über einen ähnlichen Wunsch, wie ihn Herr Rochat jetzt formuliert hat, beraten. Ich muss Ihnen sagen, dass es praktisch unmöglich ist, diese Ziele nun fein säuberlich aufzuteilen in erfüllte oder solche, die auf bestem Wege dazu sind, solche, die bereits auf Bundesebene konkretisiert sind und andere, die noch anstehen oder noch kaum realisiert sind. Denn es geht bei diesen Zielen und ihrer Erfüllung um ein Mehr oder Weniger. Es hat darunter kaum solche, die man als praktisch erfüllt abhaken könnte; ebensowenig aber solche, bei denen wir noch gar nichts tun. Bei einem Verhältnis von mehr und weniger können Sie nicht eine kategoriale Trennung in Ziele des Typus A und des Typus B vornehmen.

Es kommt ein Weiteres dazu: Wenn wir das versuchen wollten, dann müssten wir wiederum zwischen Bund und Kantonen aufteilen. Denn wir sprechen hier beide Ebenen an, gerade in dieser Offenheit, weil wir nicht die Ausscheidung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen verändern wollen. Sobald wir aber Ziele, die nicht erfüllt sind, und solche, die erfüllt sind, ansprechen, müssten wir auch hier differenzieren. Was tut der Bund, und was haben die Kantone getan oder noch nicht getan?

Ich möchte Sie im Namen der Kommission bitten, heute zu entscheiden und nicht die ganze Sache an die Kommission zurückzuweisen.

**Leuenberger Moritz,** Bundesrat: Wie der Präsident der Verfassungskommission dargelegt hat, ist dieser Sozialartikel sowohl in der Vernehmlassung als auch in der Kommission ausführlich diskutiert worden. Nach der Vernehmlassung ist er auf Verwaltungsebene nochmals vollständig überarbeitet worden. Es ist nicht einzusehen, was eine Rückweisung an Verbesserungen bringen könnte. Ich schliesse damit nicht aus, dass er nicht noch besser formuliert werden könnte, aber es gibt Momente im Leben, wo man sagen muss: Jetzt ist etwas ausdiskutiert, jetzt haben wir ein Resultat; es ist vielleicht nicht maximal, aber doch immerhin optimal.

Ich ersuche Sie, auf diesen Artikel einzutreten. Wenn Sie konkrete Abänderungsanträge hätten, müssten diese vorgebracht werden, so wie dies Frau Brunner getan hat. Ihren Antrag kann ich nicht unterstützen, und zwar um so weniger, als

Sie es gestern beim Diskriminierungsverbot mehrheitlich abgelehnt haben, beispielhaft aufzuzählen, welche Gruppen in diesem Lande insbesondere nicht diskriminiert werden dürfen. Bei der Integration geht es natürlich um ein ähnliches Anliegen: Wieso – kann man sich fragen – sollen ausgerechnet nur die Ausländerinnen und Ausländer bei den integrationspolitischen Bemühungen genannt werden? Behinderte oder Drogenabhängige, die sich wieder integrieren wollen, hätten diesen Anspruch auch. Wieso nennt man sie nicht? Die Kompetenz des Bundes, ausländerpolitisch zu handeln, ist hinten in Artikel 112 festgehalten. In welchem Ausmasse die Praxis – ich denke an die Eidgenössische Ausländerkommission – oder der Gesetzgeber – ich denke an das Anag – die Integration tatsächlich praktiziert bzw. legiferiert, ist der Praxis und dem Gesetzgeber überlassen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Rochat 5 Stimmen  
Dagegen 30 Stimmen

*Abs. 1a, 1 Bst. a–f, 2 – Al. 1a, 1 let. a–f, 2*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1 Bst. g – Al. 1 let. g*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Brunner Christiane 4 Stimmen  
Dagegen 31 Stimmen

**Art. 34**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Rhinow René (R, BL)**, Berichterstatter: Der 3. Titel («Bund und Kantone») enthält drei Kapitel, ein erstes über das allgemeine Verhältnis von Bund und Kantonen, ein zweites über die Zuständigkeiten des Bundes und ein drittes über die Finanzordnung. Ich werde dem grossen Umfang dieses Titels entsprechend meine Vorbemerkungen auf die drei Kapitel aufteilen.

Das erste Kapitel regelt die allgemeinen Grundsätze unserer Bundesstaatlichkeit. Es knüpft an Artikel 3 an, den wir praktisch unverändert im Sinne eines Traditionsanschlusses aus dem geltenden Verfassungsrecht übernommen haben. Dieses Kapitel basiert auf umfangreichen und intensiven Gesprächen zwischen der Bundesverwaltung und der Konferenz der Kantonsregierungen, und auch Ihre Kommission bzw. die zuständige Subkommission hat diesen Kontakt weitergeführt, weil es uns ein grosses Anliegen war, dieses Kapitel im Einverständnis mit den Kantonen und ihren Vertretern auszugestalten. Die Änderungen, die wir beschlossen haben, haben schlussendlich ebenfalls praktisch alle die Zustimmung der Kantone erhalten. Wegleitend war für den Bundesrat wie für die Kommission, dass wir einen moderneren, gelebten Föderalismus zum Ausdruck bringen können, insbesondere das kooperative Verhältnis und Zusammenwirken von Bund und Kantonen im Geiste der Subsidiarität und der Solidarität.

Wo hat nun die Kommission wichtige Änderungen angebracht? Einmal hat sie die Systematik im Interesse der Klarheit und Übersichtlichkeit geändert. Der Bundesrat teilt die Regeln über die Kompetenzverteilung auf, indem er einerseits diese Frage bereits in den Absätzen 2 und 3 von Artikel 3 anspricht – also in den einleitenden Bestimmungen und ausserhalb dieses Kapitels –, andererseits aber dieses Anliegen erst in Artikel 35 im zweiten Abschnitt dieses Kapitels weiterführt und mittendrin einen Artikel über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen einfügt.

Die Kommission hat hier – wie erwähnt – Änderungen angebracht. Sie belässt bei den einleitenden Bestimmungen in Artikel 3 nur den Absatz 1 mit dem Grundbekenntnis zum Bundesstaat und zur Souveränität der Kantone. Das 3. Kapitel beginnt mit einem neuen Abschnitt 1a «Aufgaben von Bund und Kantonen». Hier wird nun die klassische Regel der Kompetenzverteilung zwischen den beiden Ebenen festge-

halten, und zwar einerseits in Artikel 34a Absatz 1: «Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist.» und andererseits in Artikel 35 betreffend die Kantone, die an sich überall zuständig sind, wo keine Bundeskompetenz gegeben ist: Sie bestimmen autonom, «welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen» sollen.

Darauf folgt der 2. Abschnitt, der im wesentlichen dem bundesrätlichen Entwurf entspricht. Er enthält allerdings neu einleitend den Artikel über die Grundsätze der Zusammenarbeit, nimmt aber den bereits im 1. Abschnitt aufgeführten Artikel über die Stellung der Kantone nicht noch einmal auf. Der neue Abschnitt 2a ist überschrieben mit «Zusammenwirken von Bund und Kantonen». Mit dieser neuen Systematik wird dreierlei erreicht:

1. Wie erwähnt wird die Regelung des Verhältnisses von Bund und Kantonen in diesem 1. Kapitel des 3. Titels zusammengefasst.

2. Ferner wird der Vorrang der Kompetenzverteilungsregel vor den allgemeinen Bestimmungen über die Zusammenarbeit betont, denn bevor Sie die Zusammenarbeit zwischen zwei Grössen regeln können, müssen Sie zuerst definieren, wofür diese Grössen zuständig sind.

3. Mit der neuen Überschrift «Zusammenwirken von Bund und Kantonen» wollen wir besser zum Ausdruck bringen, dass es bei den Artikeln 36ff. nicht nur um die Stellung der Kantone geht, sondern um Bund und Kantone und um deren Zusammenwirken.

Ein zweiter Bereich von Änderungen betrifft die Vermeidung unklarer, vieldeutiger neuer Begriffe im Verfassungstext. So haben wir zwar Sinn und Geist der Begriffe «Solidarität», «Subsidiarität» und «Hoheitsrechte» übernommen; diese drei Begriffe finden Sie im Entwurf des Bundesrates. Aber die Begriffe selbst haben wir nicht übernommen.

Die Idee der Subsidiarität kommt neu zum Ausdruck in Artikel 34a Absatz 2, indem der Bund nur diejenigen Aufgaben übernehmen soll, «die einer einheitlichen Regelung bedürfen». Da ist ausgedeuert, was eigentlich unter Subsidiarität in diesem Zusammenhang zu verstehen ist.

Die Idee der Solidarität wird in Artikel 35a Absätze 1 und 2 mit den Formulierungen – ich nenne sie hintereinander – der gegenseitigen Unterstützen, der Zusammenarbeit, der Rücksichtnahme sowie der «Amts- und Rechtshilfe» eigentlich ausreichend verankert. Daneben in diesem Zusammenhang noch den Grundsatz selbst in seiner Vieldeutigkeit und verfassungsrechtlichen Problematik zu erwähnen, schien uns wenig zweckmässig zu sein.

Auch auf den Begriff «Hoheitsrechte» haben wir verzichtet, weil er mehr als unklar ist und – jedenfalls staatsrechtlich – in der Luft hängt. Wir verwenden zudem den Terminus «Umsetzung» und nicht «Umsetzung und Vollzug», weil Vollzug eigentlich zur Umsetzung gehört. Dies nur, damit keine Fragen auftauchen.

Schliesslich hat die Kommission in diesem 1. Kapitel drei Neuerungen beschlossen, auf die ich Sie hinweisen möchte: Erstens finden Sie in Artikel 37 Absatz 3 eine Verpflichtung des Bundes, den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen zu belassen; das ist mehr als nur auf finanzielle Mittel Rücksicht zu nehmen.

Zweitens hat die Kommission in Artikel 41 Absatz 2 den Gemeinde- und Städteartikel eingeführt, der dann allerdings noch mit der Erwähnung der Berggebiete angereichert wurde.

Drittens haben wir in Artikel 33 Absatz 3 bei Gebietsveränderungen zwischen Kantonen das Erfordernis des fakultativen Referendums beschlossen. Heute gilt hier das Obligatorium von Volk und Ständen, wie wir spätestens seit dem Kantonswechsel der Gemeinde Vellerat zur Kenntnis genommen haben.

Schliesslich darf ich in Erinnerung rufen, dass wir den 5. Abschnitt des bundesrätlichen Entwurfes über das Bürgerrecht bereits im 2. Kapitel behandelt haben; er ist also hier nicht mehr aufzunehmen.

**Aeby Pierre (S, FR)**, rapporteur: Je peux me limiter à quelques commentaires très brefs et je vais commenter, en com-

plément de ce que vient de dire le président de la commission, M. Rhinow, les articles 34a à 40. Ensuite, je reprendrai la parole lorsque vous examinerez l'alinéa 2 de l'article 34a, pour développer ma proposition de minorité.

Il suffit de signaler, en complément de ce qui a déjà été dit de façon extrêmement complète, que l'article 34a alinéa 1er reprend l'article 3 alinéa 2 du projet du Conseil fédéral, conformément à la systématique qui vous a déjà été expliquée.

En ce qui concerne l'article 35: le terme de «subsidiarité» a disparu dans l'ensemble de ce chapitre, considérant qu'il s'agissait là d'une notion plutôt floue. En revanche, le principe de la subsidiarité est présent dans presque chaque disposition. Ici on a le principe que les cantons sont compétents pour définir eux-mêmes les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leur sphère propre.

En ce qui concerne l'article 35a «Principes»: c'est du droit constitutionnel non écrit, mais c'est l'expression très fidèle de l'acquis suisse, ou de la réalité constitutionnelle vécue. L'alinéa 1er correspond à l'article 34 alinéa 1er du projet du Conseil fédéral, l'alinéa 2 correspond à l'article 34 alinéa 2 de ce même projet. Comme tel, l'article 34 alinéa 4 du projet n'a pas été repris, considérant qu'il allait de soi que les différends entre cantons et Confédération doivent d'abord être réglés par la négociation.

En ce qui concerne l'article 36: il est peut-être utile de signaler quelques exemples concrets de cette participation des cantons, prévue par la Constitution fédérale, au processus de décision fédérale: notamment l'article 50 – la politique étrangère, on sera amené à en reparler –, l'article 131 «Référendum facultatif en matière législative» – possibilité pour huit cantons d'exercer ce droit –, l'article 132 – la majorité des cantons dans une partie de nos votations –, et, enfin, on peut également citer l'initiative cantonale à l'article 151.

En ce qui concerne l'article 37: nous avons considéré que l'exécution était déjà comprise dans la mise en oeuvre, c'est pour ça que, dans le titre, vous ne retrouvez pas ce terme d'«exécution». Je peux peut-être répéter que les cantons se trouvent renforcés dans leur sphère d'activité, notamment par l'alinéa 3 de l'article 37, en ce sens qu'on fait allusion aux «sources de financement suffisantes» que la Confédération doit impérativement leur laisser, ce qui est beaucoup plus que simplement la notion de «moyens».

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 34a**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Abs. 1 – Al. 1*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

**Aeby Pierre (S, FR):** C'est à dessein que j'ai commenté l'ensemble du chapitre tout à l'heure pour que nous puissions bien nous rendre compte combien le principe de subsidiarité est présent. Je rappelle qu'aussi bien l'article 37 que l'article 38 donnent une large place à la compétence cantonale.

Il m'a semblé, et c'est un point de vue partagé par une minorité importante de la commission – le résultat du vote en commission a été de 8 voix contre 6 –, que l'alinéa 2 était formulé de manière restrictive, presque négative serais-je tenté de dire: la Confédération «n'assume que ('nur') les tâches qui réclament une réglementation uniforme». On pourrait dire la même chose, mais de façon beaucoup plus positive: la Confédération «assume les tâches qui réclament une réglementation uniforme». Ça ne change pas à proprement parler les domaines de compétence dans ce chapitre. Ces derniers découlent bien plus des articles 37 et 38 que de l'article 34a qui pose simplement le principe. C'est une façon positive d'énoncer ce principe. Nous sommes quand même une petite nation, un petit Etat de sept millions d'habitants: nous ne pouvons pas continuer à vivre constitutionnellement et légale-

ment notre réalité avec une définition aussi négative du pouvoir de la Confédération.

Je vous invite à suivre la forte minorité de la commission et à accepter la formulation positive de ce principe.

**Leuenberger Moritz, Bundesrat:** Ich beantrage Ihnen ebenfalls, der Minderheit zu folgen, wissend, dass der Unterschied nicht gewaltig ist. Aber die Formulierung der Minderheit ist etwas schlanker und sieht nicht ganz so restriktiv aus wie diejenige der Mehrheit. Am Hauptakzent der Subsidiarität wird in keinem Fall etwas geändert. Es wird letztlich immer eine politische Ermessensfrage sein, in welchem Fall der Bund tätig werden will. Aber die Formulierung der Minderheit ist schöner.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit

27 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

7 Stimmen

#### **Art. 35, 35a, 36–40**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 41**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Antrag Uhlmann*

*Abs. 2*

Streichen

*Antrag Rochat*

*Abs. 2*

Der Bund berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die besonderen Interessen der Gemeinden, vor allem solcher in städtischen Agglomerationen und im Berggebiet.

*Proposition Uhlmann*

*Al. 2*

Biffer

*Proposition Rochat*

*Al. 2*

Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les intérêts particuliers des communes, dans les agglomérations urbaines et les régions de montagne tout spécialement.

**Aeby Pierre (S, FR), rapporteur:** Dans cette section 3, qui n'a qu'un article, il s'agit d'introduire dans la constitution la troisième entité, le troisième niveau du pouvoir public dans notre pays, la commune. Ce faisant, il est bien clair que la commune ne peut avoir le même statut qu'un canton dans notre constitution et que le pouvoir communal, l'autonomie communale sont entièrement aménagés par les diverses législations cantonales. Ici, nous n'avons pas suivi les vœux des communes suisses, ceux de l'Union des villes suisses notamment, qui auraient souhaité un partenariat plus direct entre l'échelon communal et l'échelon fédéral. Cela me semble juste, en l'espèce, de bien voir que, si la constitution reconnaît l'entité «commune» comme telle, il n'y a aucun lien direct entre la commune et la Confédération, et cela reste dans la sphère des cantons.

Voilà pour l'instant, Monsieur le Président. J'enchaîne parce qu'il est difficile de dissocier la proposition de la majorité de la commission de ma proposition de minorité.

Il y a ici, à mon sens, un léger dérapage par rapport à une proposition faite en sous-commission qui était d'introduire, d'une manière ou d'une autre, la notion de «ville» dans la Constitution fédérale, de l'introduire en tenant compte du fait de la réalité économique, de la réalité politique, de la réalité culturelle et sociale que représente la structure urbaine, aujourd'hui, dans la Suisse de cette fin du XXe siècle. Il n'y

avait pas d'autre intention que de prendre acte du fait que la Suisse est majoritairement un pays urbain, un pays de villes et d'agglomérations petites ou moyennes à l'échelon européen. En fait, la ville vue comme la concrétisation d'une certaine catégorie de communes bien spécifique.

Il ne s'agissait pas du tout – parce qu'on a l'impression ici que la minorité veut supprimer la mention des régions de montagne et du soutien aux régions de montagne – de faire, dans cet article, de la politique structurelle, de la politique conjoncturelle ou de la péréquation. D'ailleurs, nous avons dans le projet de constitution, à l'article 91, les principes de base d'une politique de soutien aux régions économiquement faibles. Nous avons, à l'article 92, les principes de base d'une politique structurelle qui mentionne expressément les régions de montagne, et nous avons à l'article 126 – péréquation financière – également une mention de ces régions qui méritent une certaine aide. Donc, il ne s'agit pas ici d'un domaine de politique conjoncturelle ou structurelle, si bien qu'on ne voit pas trop pourquoi l'on parlerait de régions de montagne.

Il ne s'agit pas non plus de dire: les villes ont besoin d'une aide structurelle comme les régions de montagne. Non, les villes n'ont pas besoin d'une aide structurelle dans notre pays. En ce sens, je suis aujourd'hui assez partagé. Si l'on introduit la notion de «régions de montagne», alors mieux vaut, à la limite, s'en tenir à la version du Conseil fédéral.

Il y a une autre subtilité. Une partie de la commission a insisté pour que le mot «ville» ne figure surtout pas dans la constitution. La proposition de la majorité de la commission parle d'«agglomérations urbaines». Le mot «ville» a disparu. Cela correspond à une sensibilité que, personnellement, je ne comprends pas. Est-ce qu'on a peur aujourd'hui en Suisse de parler de «ville»? Je viens personnellement d'un canton où nous avons des villes, des agglomérations urbaines et aussi des régions de montagne, où nous cohabitons avec ces régions de montagne. La région de montagne n'a rien à voir avec la commune! C'est un corps étranger dans ce concept. A mon avis, il faut soit revenir à la version du Conseil fédéral, soit adopter la proposition de minorité.

Actuellement, la proposition de la majorité de la commission à l'alinéa 2 ne correspond pas à l'idée initiale. Je pose la question avant de terminer: pouvons-nous vraiment éviter le mot «ville»? Sommes-nous à ce point complexés de par notre histoire, par rapport à l'expression même de «ville» en Suisse aujourd'hui, que nous avons peur de mettre ce mot dans la constitution? Je ne l'espère en tout cas pas.

J'espère que ma proposition de minorité obtiendra votre soutien.

**Rochat Eric (L, VD):** La proposition de la majorité de la commission et la proposition de la minorité présentent toutes les deux et des avantages et des inconvénients. Ma proposition tendrait à réunir les avantages en une seule formulation et à en supprimer ce que je considère comme des inconvénients. Prenons tout d'abord la proposition de la majorité de la commission: «Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en compte les exigences des communes, en particulier pour les agglomérations urbaines et dans les régions de montagne.» Avantage: il est juste demandé à la Confédération de se préoccuper, dans l'accomplissement de ses tâches, des souhaits et de la situation particulière des communes. Il est vrai que les communes des agglomérations urbaines et celles des régions de montagne, vu l'incidence plus importante et plus fréquente d'actions de la Confédération, sont à mettre en évidence dans ce souci fédéral. Inconvénient: que ce soit l'expression «prendre en compte», que ce soit «les exigences des communes», la proposition de la majorité de la commission donne presque un mandat à la Confédération et reconnaît aux communes le droit d'avoir des exigences à son égard. C'est à mon avis aller trop loin dans la relation directe commune/Confédération, et une formulation moins contraignante pour la Confédération doit être recherchée.

Prenons ensuite la proposition de la minorité: «La Confédération et les cantons prennent en considération la situation

particulière des villes et agglomérations urbaines.» Avantage: nous ne retrouvons pas «prise en compte», nous ne retrouvons pas «exigences». Inconvénient: la proposition de la minorité va nettement plus loin que celle de la majorité de la commission, dans le sens où elle a un caractère général qui n'est pas limité à l'accomplissement des tâches fédérales. Elle omet, par ailleurs, les communes de montagne dont je souligne encore leurs relations fréquentes avec la Confédération dans le cadre de l'agriculture, du paysage, de l'armée, que sais-je encore.

Je vous propose donc une version combinée qui limite le souci de la Confédération aux secteurs dans lesquels elle a des tâches à accomplir, qui adoucit son devoir d'attention en le faisant passer de la prise en compte à la prise en considération, qui ne retient que les intérêts particuliers et rejette les exigences dont nous pouvons admettre qu'elles doivent passer par le canton, qui retient finalement le caractère particulier des relations des communes de montagne et de celles des agglomérations urbaines avec la Confédération: «Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les intérêts particuliers des communes, dans les agglomérations urbaines et les régions de montagne tout spécialement.»

Je vous recommande de soutenir ma proposition.

**Uhlmann Hans (V, TG):** Ich gehe davon aus, dass der Bundesrat an seiner Version festhält, wonach die Organisation der Gemeinden und deren Autonomie ganz klar in den Händen der Kantone liegt. Darum kann ich mich kurz fassen. Ich gehe davon aus, dass der Bundesrat dann seine Version verteidigt und dafür weitere Argumente liefert.

Mir geht es vor allem darum, dass aufgrund des neuen Absatzes 2 gemäss Kommissionsmehrheit nicht Gemeinden zweier Klassen in der Verfassung stipuliert werden. Es heisst hier «insbesondere in städtischen Agglomerationen und in Berggebieten». Von anderen Gemeinden, die vielleicht ebenso berücksichtigt werden sollten – Rand- oder Grenzgemeinden oder Grenzgebiete –, wird kein Wort gesagt.

Ich meine, die Umschreibung der Stellung und Organisation der Gemeinden sei wirklich Sache der Kantone, allein der Kantone. Ein sogenanntes Bundesgemeindeggesetz – das ist es fast – entspricht der Stellung der Gemeinden als Gebietskörperschaften und Strukturelemente der Kantone nicht. Das geht über die Nachführung hinaus. Schon bisher ist die Stellung der Gemeinden je nach Kanton sehr unterschiedlich. Das liegt in der Natur der Sache. Ostschweizer Gemeinden verfügen gegenüber Westschweizer Gemeinden über eine wesentlich grössere Autonomie.

Ich wende mich insbesondere entschieden gegen die Bevorzugung von Gemeinden in städtischen Agglomerationen und in Berggebieten. Was heisst das überhaupt? Welche Gemeinden zählen zu den städtischen Agglomerationen und welche Kriterien gelten für die Ausscheidung von Berggebieten? Spielt der Produktionskataster gemäss Landwirtschaftsgesetz eine Rolle? Welche Kriterien ziehen Sie hier bei? Gebiete im Mittelland – natürlich auch im Thurgau, das verhehle ich nicht – würden hier einmal mehr nicht erwähnt. Es ist überhaupt nicht einzusehen, weshalb Randgebiete wie unser Kanton nicht auch berücksichtigt werden sollten.

Ich meine jedoch – das ist meines Erachtens die sauberste Lösung –, dass auf die Erwähnung solcher Spezialanliegen generell im Sinne des bundesrätlichen Entwurfes zu verzichten ist. Weder die Stadt Basel noch St. Moritz verdienen mehr Rücksichtnahme als Kreuzlingen oder eine Landgemeinde im bernischen Mittelland. Nach meiner Erfahrung bedeutet eine solche Rücksichtnahme vermehrte finanzielle Unterstützung und kaum etwas anderes.

Das Problem der Kernstädte und Agglomerationen und auch der Berggebiete berührt wichtige kantonsinterne Fragen des Finanzausgleichs, der Gemeindeorganisation, aber auch der interkantonalen Zusammenarbeit. Diese zu regeln, übersteigt die Nachführung in dieser Verfassung. Das gehört in das Projekt «Neuer Finanzausgleich». Davon wird ja nicht nur gesprochen; dieser neue Finanzausgleich ist jetzt in Be-

ratung, und zwar in Zusammenarbeit mit den Kantonen, mit den Städten und mit den Gemeinden.

Mit der Formulierung der Mehrheit, mit der besonderen Erwähnung der Gemeinden in städtischen Agglomerationen und in Berggebieten, werden die restlichen Gemeinden – diese stellen vielleicht sogar bald eine Minderheit dar – benachteiligt, um nicht zu sagen diskriminiert. Ich glaube, klar dargelegt zu haben, dass diese Formulierung, welche in Absatz 2 von der Mehrheit, aber auch von der Minderheit Aeby und von Herrn Rochat in seinem Antrag vorgesehen ist, falsch ist.

Ich hätte mich bereit erklären können – das wäre wahrscheinlich eine Zwischenlösung gewesen –, wenn man nur den ersten Halbsatz bis zum Komma belassen hätte: «Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen der Gemeinden.» Das wird er ohnehin tun müssen. Alles weitere gehört nicht in die Verfassung.

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

**Rhinow René (R, BL)**, Berichterstatter: Kurz etwas zum Antrag Rochat: Wenn ich den Antrag und dessen Begründung richtig verstanden habe, dann bezieht er sich eigentlich auf den französischen Text, denn in der deutschen Fassung sind «Rücksicht nehmen auf die Anliegen» und «die Interessen berücksichtigen» praktisch dasselbe.

Wie mir aber Herr Rochat erklärt hat, hat er den Antrag vor allem bezüglich des französischen Textes formuliert, wo in der Tat eine Differenz zwischen seiner Version und dem von der Kommissionmehrheit beschlossenen Text besteht. Wir können den Antrag bezüglich der französischen Fassung annehmen. Ich werde mich also dem Antrag nicht widersetzen, weil er – jedenfalls für die deutsche Sprache – keine Änderung bringt.

**Rochat Eric (L, VD)**: Je remercie M. Rhinow, président de la commission. Effectivement, ne disposant pas des deux textes au départ, je n'ai pas pu m'en rendre compte. Dans le texte français, on parle «des exigences des communes», «die Forderungen». Je crois que ce n'est pas du tout le sens du texte allemand. Il y a donc un problème de traduction et, effectivement, quand je propose «des intérêts particuliers», je rejoins à ce moment-là, sans le savoir, la traduction intégrale du texte allemand. Je pense que si nous pouvions admettre de revoir la traduction en français de cet article, conformément au texte allemand qui a été établi, je peux retirer mon amendement.

**Aeby Pierre (S, FR)**, rapporteur: M. Rochat a raison. Sa proposition correspond à la traduction exacte du texte allemand de la proposition de la majorité de la commission.

**Präsident**: Der Antrag Rochat bezieht sich somit nur auf den französischen Text.

**Loretan Willy (R, AG)**: Ich möchte vorerst meiner Zufriedenheit darüber Ausdruck geben, dass unsere vorberatende Kommission die Kernanliegen meiner Motion vom 22. Juni 1995 zum Thema «Föderalistische Zusammenarbeit im Bundesstaat» im wesentlichen aufgenommen hat. Damit lege ich gleichzeitig meine Interessenbindung erneut offen, die Sie im übrigen im Amtlichen Bulletin unseres Rates vom 12. Dezember 1995 nachlesen können. Ich war seinerzeit Mitglied des Vorstandes des Schweizerischen Städteverbandes. Ich bin zurzeit noch einer der Vizepräsidenten der parlamentarischen Gruppe Kommunalpolitik, und ich war, wie Sie vielleicht wissen, während Jahren Gemeindepräsident, wie viele von Ihnen das wohl auch gewesen sind.

Ich darf kurz rekapitulieren: Die Motion vom 22. Juni 1995 war von 19 Kolleginnen und Kollegen mitunterzeichnet worden, aus heutiger Sicht betrachtet neckischerweise auch von Herrn Kollege Uhlmann. Man kann natürlich seine Meinung ändern. Er hat sich am Schluss seines Votums vor allem auf gewisse Formulierungen in Artikel 41 Absatz 2 bezogen. Ich komme darauf zurück.

Die Motion wollte den Bundesrat beauftragen, im Rahmen dieser Totalrevision die folgenden drei Grundsätze zur Stel-

lung und Funktion der Gemeinden verfassungsrechtlich zu verankern:

1. Bund und Kantone und, als Bestandteile der Kantone, die Gemeinden teilen sich in die Aufgaben des gesamtstaatlichen Gemeinwesens. Das hätte die Kommission eigentlich im Artikel 35a verankern sollen. Es fand nicht statt. Es gibt im Nationalrat entsprechende Anträge. Wir werden vermutlich im Rahmen der Differenzvereinbarung noch darauf zu sprechen kommen. Ich habe deshalb bei Artikel 35a auf einen Antrag verzichtet.

2. Der Bund trägt bei der Schaffung von neuen Rechtsgrundlagen sowie bei der Planung und Verwirklichung von öffentlichen Werken den möglichen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden Rechnung.

3. Die Bundesverfassung gewährleistet die Autonomie der Gemeinden, dies im Rahmen der Gesetzgebung der Kantone. Die Gemeinden können die Verletzung ihrer Autonomie mit staatsrechtlicher Beschwerde beim Bundesgericht anfechten, dies nicht nur gegenüber den Kantonen, sondern – neu – auch gegenüber dem Bund.

Die Debatte über diese Motion fand am 12. Dezember 1995 statt. Der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, Herr Bundesrat Koller, betrachtete die Punkte 1 und 2 der Motion als weitestgehend dem Ist-Zustand entsprechend. Ihre Verankerung in der Bundesverfassung hätte, wie er sagte, eher deklamatorischen Charakter. Sie hätten daher – so meine Schlussfolgerung – vom Bundesrat eigentlich problemlos in die neue Bundesverfassung eingefügt werden können, was ja nun gemäss Antrag der Kommissionmehrheit geschehen soll. Das ist, Herr Kollege Uhlmann, Nachführung ungeschriebenen Verfassungsrechtes.

Der Punkt 3 der Motion, wonach die Gemeindeautonomie neu auch gegenüber den Bundesbehörden zu gewährleisten sei, enthalte, sagte damals Herr Bundesrat Koller, «politischen Zündstoff» und werfe sehr heikle staatspolitische Fragen auf. Dies sei der Grund, weshalb sich der Bundesrat einerseits problem- und projektbezogen um eine immer intensivere Zusammenarbeit zwischen den drei staatlichen Ebenen bemühen werde, weshalb aber andererseits verfassungsrechtliche Neuordnungen nur in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen realisierbar wären. Das ist geschehen, und zwar in engem Kontakt zwischen dem Bundesrat und den Kantonen und insbesondere auch im Kontakt unserer Verfassungskommission mit der Konferenz der Kantonsregierungen. Die Motion wurde auf Drängen von Bundesrat Koller und auf mein Nachgeben hin ohne Widerspruch als Postulat überwiesen.

Anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens zur Totalrevision wünschten die Kommunalverbände – der Schweizerische Städteverband und der Schweizerische Gemeindeverband – die Aufnahme von vier Grundsätzen in die Bundesverfassung, welche die Existenz und die Mitwirkung der Gemeinden im dreistufigen Bundesstaat anerkennen. Sie entsprachen den Forderungen meiner Motion.

Am 25. April 1997 deponierten sodann die beiden Verbände bei den Parlamentsdiensten zuhanden der Verfassungskommissionen eine von 1700 von insgesamt knapp 3000 Exekutiven von Städten und Gemeinden unterschriebene Erklärung zur Revision, welche die Forderungen der Verbände unterstützte.

In seinem Entwurf zur nachgeführten Verfassung nahm der Bundesrat keine der zentralen Forderungen der Städte und Gemeinden auf, wie ich sie in meiner Motion vertreten hatte. Er war dazu auch nicht verpflichtet, weil meine Motion lediglich als Postulat überwiesen worden war. Man sieht, nebenbei bemerkt, welche Kraft überwiesene Postulate haben oder eben nicht haben.

Zum Kern der Sache: Es ist anzuerkennen, dass der Bundesrat in Artikel 41 seines Entwurfes ungeschriebenes Verfassungsrecht nachführt. Die Kommission hat das übernommen, indem die Gemeindeautonomie in Verbindung mit Artikel 177 – betreffend die Verfassungsgerichtsbarkeit – nun bundesrechtlich anerkannt und garantiert wird. Die Gemeindeautonomie erhält verfassungsrechtlichen Schutz gegen-

über den Kantonen, indessen nicht, wie es die Motion forderte, gegenüber den Bundesbehörden.

Meine Frage, Herr Kommissionspräsident Rhinow, ist nun, warum eigentlich die Gemeindeautonomie nicht auch gegenüber den Bundesbehörden garantiert werden soll. Dies ist in beiden Räten noch zu klären.

Die Verfassungskommission unseres Rates hat, wie der Bundesrat, im neuen Artikel 35a – bzw. Artikel 34 gemäss Entwurf des Bundesrates – die Gemeinden nicht explizit aufgeführt, was mit Blick auf Artikel 41 eigentlich folgerichtig gewesen wäre. Zentral ist indessen, dass im neuen Absatz 2 dieses Artikels 41 gemäss Kommissionsmehrheit die Interessen der Gemeinden ausdrücklich erwähnt werden. Das Prinzip der Rücksichtnahme auf die «Anliegen der Gemeinden» – «les exigences des communes» ist etwas stärker, wie Herr Rochat den französischen Text zu Recht gerügt hat – ist realisiert, diese Angelegenheit ist nunmehr bereinigt. Der Bund hat bei seiner Aufgabenerfüllung auf die Interessen bzw. die Anliegen der Gemeinden Rücksicht zu nehmen.

Die ausdrückliche Erwähnung der städtischen Agglomerationen, daran stösst sich vor allem Herr Uhlmann, rechtfertigt sich von der Tatsache her, dass viele nationale Problembeiche hier konzentriert anfallen und der Lösung harren; zu denken ist etwa an Raumplanungs-, Umwelt-, Verkehrs- und Finanzprobleme. So lässt sich insbesondere die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nicht ohne Einbezug und die Mitwirkung der Gemeinden und insbesondere der Städte und ihres Agglomerationsumfeldes bewältigen. Das wird dann in Artikel 126 des Entwurfes, beim Finanzausgleich, nachzutragen sein. Ein Antrag, nicht von meiner Seite, ist unterwegs.

Die Berggebiete, ebenfalls in Absatz 2 von Artikel 41 ausdrücklich erwähnt, geniessen zwar bereits heute den besonderen Schutz und die entsprechende Zuneigung des Bundes. Gegen ihre Erwähnung in der von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagenen Formulierung ist indessen nichts einzuwenden.

Wir kennen bereits die Anträge der nationalrätlichen Verfassungskommission zu den Artikeln 34 bzw. 35a und 41. Die beschlossenen Formulierungen kommen den Forderungen der Kommunalverbände noch mehr entgegen, wobei allerdings nur eine Kommissionsminderheit in Artikel 34 bzw. 35a die Gemeinden als Aufgabenträger bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nebst Bund und Kantonen erwähnt haben will. Ich habe heute bewusst auf Anträge verzichtet, weil wir – dabei schliesse ich die Kommunalverbände ein – mit der Fassung unserer Kommissionsmehrheit leben können. Ich möchte aber ausdrücklich von irgendwelchen Abschwächungen abraten. Solche werden uns in einem Brief, der uns Ende der letzten Woche von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zugestellt wurde, sinngemäss empfohlen, wenn die KdK darin nach wie vor die Fassung des Bundesrates von Artikel 41 befürwortet, also mit anderen Worten gegen den neuen Absatz 2 Position bezieht.

Dies ist die eine Seite des Briefes. Die andere ist indessen die: Die KdK ersucht uns, «nicht über den Antrag der ständerätlichen Kommission hinauszugehen». Damit akzeptiert sie die Lösung unserer Kommissionsmehrheit als Kompromissformel, der ich mich anschliessen könnte.

Wichtig ist die Mitteilung der KdK, wonach sie mit dem Städteverband übereingekommen ist, den Dialog fortzusetzen und die Probleme aufgabenbezogen anzugehen. Von einem Widerstand der Kantone gegen den neuen Absatz 2 kann also nicht die Rede sein.

Ich bitte Sie daher, heute nach dem Grundsatz «Leben und leben lassen» den Anträgen der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Ich behalte mir vor, im Rahmen der Differenzbereinigung noch bessere Formulierungen aus dem Nationalrat zu unterstützen. Damit habe ich auch gesagt, dass der Antrag Uhlmann abgelehnt werden sollte. Herr Uhlmann hat immerhin signalisiert, dass er mit einem Kompromiss leben könnte, wenn man die Verweise nach dem Ausdruck «insbesondere» wegliesse. Das ist eine interessante Bemerkung mit Blick auf die Differenzbereinigung.

Eine totale Streichung von Absatz 2 würde aber den zwischen Kommission, Kantonen, den beiden Kommunalverbänden, den Städten und Gemeinden erzielten Konsens gefährden. Davor warne ich.

Ich bitte Sie also, bei Absatz 2 von Artikel 41 dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

**Uhlmann Hans (V, TG):** Ganz kurz zu meinem Kollegen Loretan: Ich habe die Motion unterschrieben, weil sie die Anliegen und die Autonomie der Gemeinden betrifft. Es steht in der Motion nichts von Gemeinden verschiedener Klassen. Nun soll dies jedoch im Verfassungstext geschehen. Das ist, was mich an der ganzen Geschichte stört. Hier besteht eine Differenz.

Wenn ich heute nochmals einen Antrag stellen würde, würde ich den zweiten Teil des Satzes in Absatz 2 weglassen. Dann könnte ich mich damit einverstanden erklären, aber ich habe den Antrag nun einmal so gestellt. Wenn eine Zwischenlösung zustande kommt, kann ich mich damit einverstanden erklären. Das ist die Begründung, warum ich damals die Motion unterschrieben habe und mich heute gegen diese Formulierung im zweiten Teil des Satzes, wie sie aus der Kommission hervorgegangen ist, wehre.

**Danioth Hans (C, UR):** Ich möchte auf das erste Votum von Herrn Uhlmann Bezug nehmen und folgendes ausführen: Ich bin natürlich sehr für die Förderung der Berggemeinden und meine auch, dass der besonderen Lage und Problematik der städtischen Agglomerationen, wie sie sich heute zeigen, Rechnung getragen werden soll. Eine Förderungsbestimmung halte ich also für angezeigt. Allerdings hat bereits Herr Kollege Loretan auf Artikel 126 hingewiesen. Indessen frage ich mich schon, und ich frage die Kommissionsmehrheit, ob hier die Dynamik, welche jetzt in Artikel 41 hineingebracht wird, richtig ist.

Ich verstehe den Artikel 41, wie es der Titel sagt, als Interpretation der Stellung der Gemeinden, als Interpretation und Feststellung ihres Autonomiestatus. Ich frage mich, ob hier in diese Regelung der Autonomie der Gemeinden diese Dynamik hineingehören soll, eben die Förderung der städtischen Agglomerationen und der Berggebiete.

Der Bund muss bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen aller Gemeinden nehmen. Herr Kollege Uhlmann hat mit vollem Recht auf Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten, die daraus entstehen können, hingewiesen. Das würde ich bedauern. Von daher würde ich es eigentlich sehr begrüssen, wenn Herr Uhlmann seinen Antrag so stellen würde, wie er ihn am Schluss mündlich modifiziert hat: Die Bestimmung in Absatz 1 gemäss Bundesrat und Kommission übernehmen und Absatz 2 nicht völlig, sondern nur den Halbsatz vom Komma an – «insbesondere in städtischen Agglomerationen und in Berggebieten» – streichen. Denn das ist hier tatsächlich ein Fremdkörper.

Dass ich nicht ganz falsch liege, bestätigt auch die Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen, die ja ganz sicher für die Anliegen der Mehrheit zugänglich wäre. In diesem Sinne möchte ich eigentlich Herrn Uhlmann empfehlen, diesen Antrag abzuändern; ich würde ihm so zustimmen.

**Bloetzer Peter (C, VS):** Ich muss meinem Kollegen Hans Danioth widersprechen, und zwar möchte ich hier die Argumente erwähnen, die uns in der Subkommission und auch im Plenum dazu bewogen haben, ihnen die Fassung der Mehrheit zu beantragen.

Es kann nicht von der Hand gewiesen werden, dass städtische Agglomerationen in der heutigen Zeit Aufgaben übernommen haben, übernehmen und weiterhin übernehmen müssen, die weit über den Rahmen eines Kantons, ja sogar über den Rahmen unseres Landes hinauswirken. Ich denke an Zentren wie die grössten Städte in unserem Land, an Zentren, die internationale Aufgaben haben. Wenn wir von den Gemeinden sprechen, so ist es richtig, auch die städtischen Agglomerationen zu nennen, welche Aufgaben übernehmen, die im Interesse nicht nur der Kantone, sondern unseres ganzen Landes erfüllt werden müssen. Diese Tatsache wird

durch den Bundesrat, die Bundesversammlung und durch Staat und Gesellschaft anerkannt.

Wenn wir die städtischen Agglomerationen im besonderen nennen, ist es richtig, dass man auch die Berggemeinden nennt. Auch das Alpengebiet hat einen Auftrag und eine Bedeutung, die über den kantonalen Rahmen und den Rahmen unseres Landes hinausgehen. Das ist zusammengefasst der Grund, warum ich glaube, dass die Fassung der Mehrheit ausgewogen ist und die Verfassungswirklichkeit am besten ausdrückt.

Ich ersuche Sie, diesem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

**Uhlmann Hans (V, TG):** Das hohe Präsidium hat mir gesagt, ich müsse den Änderungsantrag schriftlich stellen, obwohl es nur um die Weglassung des zweiten Teiles dieses Satzes geht. Ich möchte im Interesse der Sache deshalb dem Vorschlag des Präsidenten nachkommen und werde den geänderten Antrag sogleich einreichen.

**Präsident:** Es handelt sich um eine wichtige Bestimmung. Es dürfen keine Unklarheiten bestehen. Herr Uhlmann hat angekündigt, dass er seinen Antrag zugunsten eines korrigierten Antrages zurückzieht. Wir verschieben die Diskussion und die Abstimmung darüber, bis der neue Antrag schriftlich vorliegt.

Nach der Behandlung von Artikel 52 kommen wir auf den Artikel 41 zurück.

*Verschoben – Renvoyé*

#### Art. 42

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre (S, FR), rapporteur:** La section 4 traite des garanties fédérales.

A l'article 42, qui reprend l'article 6 de la Constitution fédérale actuelle, on pose le principe que chaque canton doit se doter d'une constitution démocratique et que celle-ci doit avoir été adoptée ou modifiée par une majorité de citoyennes et de citoyens.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 43

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre (S, FR), rapporteur:** Ici, nous avons affaire à la sphère de protection de la Confédération concernant l'ordre constitutionnel des cantons. Cette disposition de l'article 43 reprend ce que l'on trouve aux articles 5 et 16 de la constitution actuellement en vigueur.

La commission s'est plus particulièrement penchée sur l'alinéa 3 qui se réfère à l'alinéa 2 concernant les troubles, les menaces par un danger émanant d'un autre canton. Il faut rappeler peut-être que – ce que chacun sait – l'on sortait de la guerre du Sonderbund à l'époque de la rédaction de la constitution actuelle. Donc, l'alinéa 2 a été maintenu, mais la question des coûts a été jugée comme indigne de rang constitutionnel par la commission. On peut laisser la question des coûts d'une éventuelle intervention fédérale se régler à l'amiable, ou par une décision de l'Assemblée fédérale, le cas échéant.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 44

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre (S, FR), rapporteur:** En ce qui concerne l'article 44, je fais d'abord une remarque d'ordre rédactionnel concernant l'alinéa 1er du texte français: «le nombre et le territoire des cantons» a été remplacé par «l'existence et le sta-

tut propre de chaque canton, ainsi que le territoire cantonal». Une telle adaptation n'a pas été nécessaire en allemand, étant donné qu'on ne faisait pas allusion à cette question de «nombre».

Pour le reste, la commission a tenu à intégrer ici une initiative du canton du Jura, notamment suite au cas de la votation populaire sur la commune de Vellerat. La commission a prévu à l'alinéa 3 qu'il n'est plus nécessaire de consulter le peuple et les cantons lorsque les populations des cantons concernés peuvent se prononcer. A ce moment-là, ça n'est plus le peuple et les cantons suisses qui se prononcent, mais c'est l'Assemblée fédérale qui, sous forme d'arrêté, constate que des cantons ont modifié leurs frontières.

On pourrait reprocher à la commission d'aller un peu au-delà d'un simple exercice de mise à jour. Nous considérons, vu les réactions de la population, vu le fait aussi que l'exemple de la votation sur Vellerat est souvent cité pour dire que nous sollicitons un peu trop les droits populaires et pour justifier notamment une révision de la question du nombre de signatures dans l'exercice du référendum et de l'initiative, qu'il y a un mandat tacite de la population et des cantons pour régler cette affaire et que nous sommes encore ici dans le cadre de la réalité constitutionnelle vécue.

Pour le reste, il n'y a pas d'autres remarques à faire sur cet article 44.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 45–48

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 49

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Rhinow René (R, BL), Berichterstatter:** Das 2. Kapitel («Zuständigkeiten») des 3. Titels ist sehr umfangreich. Hier finden Sie die Zuständigkeiten des Bundes oder, juristisch gesagt, die Bundeskompetenzen. Damit sind wir bei einem Grundpfeiler unseres Bundesstaates angelangt, denn wie wir vorhin im 1. Kapitel des 3. Titels und in Artikel 3 bestätigt haben, brauchen alle Aufgaben des Bundes eine Verankerung in der Bundesverfassung. Es handelt sich also um eine abschliessende Aufzählung der Gebiete, der Aufgaben, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen.

Wir finden hier aber mehr als blosse Zuständigkeiten. Wenn Sie in der Folge die Artikel näher ansehen, merken Sie, dass es auch darum geht, in gewissen Fällen die Aufgaben näher zu umschreiben. Sie werden auch Verfassungsziele finden, also Vorstellungen darüber, wie diese Aufgaben zu erfüllen sind.

Die Logik dieser Kompetenzverteilung verlangt, dass eigentlich nur die Bundesaufgaben und damit nur der Bund erwähnt werden, denn alles, was hier nicht dem Bund zugewiesen wird, gehört in die Zuständigkeiten der Kantone. Trotzdem werden in mehreren Artikeln die Kantone erwähnt, und dies namentlich in zwei Fällen:

Einmal geht es darum, bei Verfassungsaufträgen Bund und Kantone in die Pflicht zu nehmen, also zum Ausdruck zu bringen, dass beide Ebenen gewisse Ziele verfolgen sollen. Das ist der eine Fall.

Der andere Fall betrifft Bereiche, wo es um eine sensible Abgrenzung der Zuständigkeiten geht, wo man klarstellen will, wo die Kantone zuständig bleiben. Diese Erwähnung der Kantone hat rechtlich nicht unbedingt eine grosse Bedeutung, aber politisch eben doch, weil damit zum Ausdruck gebracht wird, wo die Grenzen der Bundeszuständigkeiten zu ziehen sind.

Sie finden die Erwähnung der Kantone in diesem zweiten Fall etwa im Bereich der Kultur, des Schulwesens, der Amtssprachen, aber auch der Armee, beim Wasserartikel oder beim Natur- und Heimatschutz, bei den Nationalstrassen oder im



Verhältnis von Kirche und Staat; letzteres betrifft allerdings einen Artikel, der von uns gestrichen wurde.

Die Kommission ist inhaltlich weitgehend dem Bundesrat gefolgt. Wir haben versucht, die Erwägungen des Bundesrates bei den einzelnen Artikeln nachzuvollziehen und vor allem auch zu überprüfen, ob der Bundesrat nicht durch Neuformulierungen oder Kürzungen in irgendeiner Weise seinen Zuständigkeitsbereich zu Lasten der Kantone ausgeweitet hat. Nach unserer Meinung ist das nicht der Fall. Auch die Konferenz der Kantonsregierungen hat, soviel ich weiss, nirgends den Standpunkt vertreten oder vertritt ihn mindestens heute nicht mehr, es sei in irgendeiner Weise auf kaltem Wege eine Ausweitung der Bundeszuständigkeiten vorgenommen worden.

Wir haben bei vielen Artikeln – wegen dieser genauen Prüfung der Zuständigkeiten – längere Diskussionen geführt, die sich jetzt nicht unbedingt in einzelnen Artikeln niederschlagen, weil wir letztlich dem bundesrätlichen Text gefolgt sind.

Immerhin haben wir einige punktuelle Änderungen vorgenommen; ich habe in meinem einleitenden Votum in der Eintretensdebatte darauf hingewiesen. Ich erwähne sie nochmals mit Stichworten:

Wir haben das Ordnungsverbot gestrichen; wir haben den Kantonen einen Auftrag erteilt, für den Grundschulunterricht für alle Kinder zu sorgen; wir haben einen Statistikartikel eingefügt, auch das Nachhaltigkeitsprinzip; wir haben im Anschluss an die Luftfahrt die Raumfahrt als Bundeskompetenz erwähnt, einen Jugendartikel beschlossen, den Bistumsartikel sowie die Bedürfnisklausel im Gastgewerbe gestrichen – allerdings mit einer langen Übergangsfrist – und schlussendlich ein Klonverbot im Zusammenhang mit dem Genschutzartikel eingefügt.

Ein Hinweis auf die Systematik: Die Kommission hat auch hier nichts Umwälzendes getan, aber sie hat einen Abschnitt dieses Kapitels nach vorne geschoben, nämlich den 5. Abschnitt gemäss bundesrätlichem Entwurf über «Bildung, Forschung und Kultur». Er schien uns gerade in der heutigen Zeit für unser Land von zentraler Bedeutung zu sein. Wir haben beschlossen, ihn nach den ersten beiden Abschnitten – «Beziehungen zum Ausland» und «Sicherheit, Landesverteidigung, Zivilschutz» – als Abschnitt 2a vor dem Abschnitt über «Umwelt und Raumplanung» einzufügen.

Den 4. Abschnitt gemäss bundesrätlichem Entwurf – «Öffentliche Werke, Verkehr, Energie, Kommunikation» – ist eine Art Sammelsuriumabschnitt geworden. Die Kommission hat ihn in zwei Abschnitte aufgeteilt. Der erste umfasst «Öffentliche Werke und Verkehr» (4. Abschnitt), der zweite «Energie und Kommunikation» (Abschnitt 4a). Innerhalb des 6. Abschnittes über die «Wirtschaft» sind einzelne Artikel umgestellt worden.

Den Bereich «Kultur und Sprache» in Abschnitt 2a hat die Kommission neu in zwei Artikel gegliedert: in einen Kulturartikel (Art. 57g) und einen Sprachenartikel (Art. 57h); den Filmartikel (Art. 57i) haben wir aus dem Bereich der «Energie» in den etwas näher liegenden Abschnitt «Kultur» hinübergenommen. Ich lasse es bei diesen Bemerkungen bewenden; Herr Aeby wird uns weiter durch diesen Abschnitt führen.

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: La question des relations avec l'étranger, notamment de l'action et des compétences de la Confédération dans ce domaine, n'a pas toujours été très claire dans notre histoire. Et on peut dire que cette section réconcilie, en quelque sorte, les cantons avec la Confédération, d'une part. D'autre part, elle précise très, très concrètement les objectifs de la Confédération et du peuple suisse dans l'optique des relations étrangères qui sont de plus en plus nombreuses, et qui ont, à n'en point douter, des conséquences extrêmement importantes sur la vie de tous les jours. Il n'y a pas de loi qu'on adopte aujourd'hui sans tenter de faire en sorte que cette loi soit eurocompatible; il n'y a pas de domaine que l'on examine sans tenir compte de ce qui se fait chez nos voisins, et parfois même au-delà, sur le plan planétaire.

L'alinéa 1er pose le principe traditionnel qui veut que «les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération», de l'Etat fédéral, et non pas des cantons.

L'alinéa 2 donne les objectifs généraux de notre politique étrangère. Ici, la commission a longuement discuté sur ces objectifs généraux. Nous avons même, à un moment donné, sollicité l'administration afin que celle-ci nous propose quelques variantes par rapport au projet du Conseil fédéral. Après avoir examiné ces variantes, nous sommes revenus, de façon tout à fait sage, dirais-je, à la version du Conseil fédéral. Cependant, tout à la fin de l'alinéa 2, en ce qui concerne les efforts de promotion entrepris par la Confédération pour «le respect des droits de l'homme, la démocratie et la coexistence pacifique des peuples» – énumération qui n'est qu'exemplative, et pas exhaustive –, nous avons éprouvé le besoin d'introduire la notion qui évoque le développement durable. Développement durable que nous avons aussi introduit plus loin, dans la section concernant notamment l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Mais ici, nous parlons de «la préservation du milieu naturel», milieu naturel planétaire bien entendu puisqu'il s'agit dans le cas présent de relations avec l'étranger.

Ensuite, l'alinéa 3 fait l'obligation à la Confédération de prendre en considération les compétences et la sauvegarde des intérêts des cantons. Nous verrons ça beaucoup plus en détail lorsque nous examinerons la concrétisation de ce principe de l'alinéa 3, à l'article 50, tout à l'heure.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 50**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR): L'article 50 mérite un commentaire. On peut dire que la version du Conseil fédéral est issue d'une longue période de négociation avec les cantons. Plus précisément, de négociation avec les représentants des cantons dans le cadre de la Conférence des gouvernements cantonaux, autrement dit la KdK.

Cette dernière a connu une renaissance à partir de 1992, c'est-à-dire après le vote négatif du peuple et des cantons suisses sur l'adhésion à l'EEE. A ce moment-là, un certain nombre de cantons ont estimé qu'ils avaient à prendre part plus directement à la politique étrangère de notre pays. Si les relations avec le Conseil fédéral, lors des réunions désormais institutionnalisées, n'ont pas été empreintes de cordialité et de confiance mutuelle – en tout cas au début, on peut le dire –, il faut bien admettre qu'au fil de ces réunions, la confiance entre les représentants des cantons et le Conseil fédéral a petit à petit refait surface. Aujourd'hui, les relations sont bien meilleures qu'elles ne l'ont été parfois par le passé.

La majorité de la commission a toutefois estimé que l'article 50 rédigé par le Conseil fédéral était compliqué et qu'il reflétait un peu trop les laborieuses étapes de la négociation. Il est vrai que nous avons pris ici quelques libertés en commission par rapport à certaines exigences des cantons qui portaient parfois sur tel mot ou telle expression. L'un dans l'autre, cette version compliquée de l'article 50 en trois alinéas a été nettement améliorée par la commission. Elle a voulu poser les principes très clairs suivants:

A l'alinéa 1er, «les cantons sont associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leur compétence ou leurs intérêts essentiels». Nous avons biffé le reste de l'alinéa, considérant que cela méritait un alinéa 1bis, où nous reprenons le devoir d'information «en temps utile et de manière détaillée» de la Confédération.

L'alinéa 2 donne à l'avis des cantons un poids particulier. Il est évident que, par le Conseil fédéral, la Confédération consulte non seulement les cantons, mais encore les milieux de l'économie, etc. Le poids de l'avis des cantons en politique extérieure est tout à fait particulier lorsque leurs intérêts directs sont touchés. C'est ce que nous posons comme principe dans cet alinéa.

L'alinéa 2 contient en plus le principe de l'association des cantons à la négociation, mais «de manière appropriée»: les cantons doivent être associés «de manière appropriée» à la négociation. Ça laisse une marge de manoeuvre aussi bien au Conseil fédéral qu'aux cantons, c'est-à-dire à leurs représentants, sur la façon dont on les associe dans tel ou tel dossier. C'est tout à fait d'actualité de parler de cette question, avec notamment le dossier des transports et du transit où l'on sait que les cantons ont été très régulièrement et très systématiquement informés par M. Leuenberger, conseiller fédéral, qui les a convoqués avec plus ou moins de succès à diverses séances au fur et à mesure que se déroulaient ces pénibles négociations bilatérales.

L'alinéa 3 a été jugé superflu par la commission, étant donné qu'il est déjà contenu dans d'autres dispositions et qu'il va pour ainsi dire de soi.

Je vais maintenant très brièvement donner les différences entre la proposition de minorité et celle de majorité. Je considère – évidemment, c'est un avis personnel – que cette proposition de minorité offre plus de garanties aux cantons, qu'elle est plus précise, mais en revanche qu'elle pose de façon très claire la limite de leur participation à la négociation.

Il y a donc deux aspects: le début de la proposition de minorité est favorable aux cantons, la fin peut être considérée comme défavorable – quoique, on peut en discuter. «Lorsque les intérêts essentiels ou les compétences des cantons sont touchés ....»: on retrouve la version de la majorité et le projet du Conseil fédéral. Simplement, la proposition de minorité utilise le terme de «touchés», qui me paraît plus précis que «affectant leurs compétences». Affecter des compétences ou des intérêts, ou toucher des compétences ou des intérêts: on les touche plus facilement. «Affecter», en tout cas en français, est une notion qui a plus d'exigences.

Quant à l'information, ma proposition de minorité la prévoit «sans délai», et non pas «en temps utile». L'information «en temps utile», c'est plus de marge de manoeuvre pour le Conseil fédéral. Ici, l'information se fait «sans délai», c'est-à-dire tout de suite.

Ensuite, on retrouve l'élément qui veut que la prise de position des cantons revête un «poids particulier»: ici, pas de différence. Mais il y a une différence quand les cantons sont associés, et non pas «de manière appropriée»: ils sont associés, non pas à la négociation comme telle, mais aux «travaux préparatoires des négociations internationales». Et ça me paraît plus clair: les cantons doivent être associés aux travaux préparatoires, mais après, on doit admettre que le Conseil fédéral dispose d'une certaine marge de manoeuvre dans le déroulement de la négociation.

Voilà pour ces nuances, qui ne sont pas fondamentales, je m'empresse de le dire, et qui distinguent les propositions de la majorité et de la minorité de la commission.

**Rhinow René (R, BL)**, Berichterstatter: Die Unterschiede sind meines Erachtens nicht weltbewegend. Aber ich würde Ihnen doch raten, keine unnötige grössere Formulierungsdifferenz zum Bundesrat und zur Kommissionsmehrheit zu schaffen.

Der bundesrätliche Entwurf und der Kommissionsantrag beginnen mit dem Grundsatz der Mitwirkung der Kantone in zwei Fällen, nämlich wenn ihre Zuständigkeiten berührt und wenn ihre wesentlichen Interessen betroffen sind. Danach folgt, wie das zu geschehen hat, nämlich mit der unverzüglichen Information und mit dem Einholen von Stellungnahmen. An dritter Stelle wird erwähnt, wann den Stellungnahmen besonderes Gewicht zukommt, und dies bezieht sich eben auf die Zuständigkeiten der Kantone. Wenn ihre Zuständigkeiten betroffen sind und nicht nur ihre allgemeinen Interessen, soll den Stellungnahmen ein besonderes Gewicht zukommen. Das war auch das Anliegen der Konferenz der Kantonsregierungen.

Diese Abfolge, diese Differenzierung in diesen drei Schritten, wird durch die neue Formulierung der Minderheit Aeby eigentlich nicht verdeutlicht, sondern im Grunde genommen eingeebnet.

Deshalb würde ich Ihnen raten, der Mehrheit zu folgen. Aber es würde kein kapitaler Wechsel vorgenommen, wenn Sie dem Minderheitsantrag Aeby folgen würden.

**Schmid Carlo (C, AI)**: Ich möchte der Kommissionsmehrheit danken, dass sie in Absatz 1 den letzten Satzteil des zweiten Satzes gestrichen hat. Das ist eine wichtige Entscheidung.

Auch mein Kanton macht bei der Konferenz der Kantonsregierungen mit. Diese gemeinsame Organisation ist eine dienliche, eine nützliche Organisation, aber sie ist kein Verfassungsorgan. Sie soll in der Verfassung nicht erwähnt werden, und sie darf sich nicht an die Stelle der Kantone setzen. Es soll auch in Zukunft die Möglichkeit bestehen, dass die Kantone direkten Zugang zum Bund haben und dass der Bund direkten Zugang zu den einzelnen Kantonen hat, ohne Mediation durch diese Konferenz der Kantonsregierungen. Das ist der staatspolitische Sinn und Inhalt dieser Streichung, die ich als Kantonsvertreter – als Stände- und als Regierungsrat – voll unterstütze. Ich möchte der Kommissionsmehrheit dafür danken.

**Leuenberger Moritz**, Bundesrat: Der Bundesrat unterstützt den Antrag der Kommissionsmehrheit mit den Änderungen gegenüber der bundesrätlichen Fassung.

Obwohl die Diskussion jetzt hier sehr kurz war, ist zu sagen, dass dieser Artikel im Rahmen der Vorarbeiten der Botschaft und in der Vernehmlassung unglaublich umstritten war: Die Kantone haben ganz vehement darauf gepocht, in der Aussenpolitik mehr Mitspracherechte zu haben. Als einer, der im Moment in einer solchen aussenpolitischen Verhandlungsphase steckt, muss ich Ihnen sagen: Es ist nicht sehr leicht, dieses Mitspracherecht auch tatsächlich zu gewähren; es geht zum Teil um Entscheidungen, die teils innerhalb von Tagen, wenn nicht von Stunden, getroffen werden müssen.

Daher bin ich um den Antrag der Kommissionsmehrheit froh, der diese Differenzierung macht. Wenn es um kantonale Kompetenzen geht – ja, dann soll diese vermehrte Mitsprache tatsächlich erfolgen. Der Bund hat sich Mühe gegeben und will sich Mühe geben, diese Beteiligung tatsächlich zu garantieren. Ist diese Prozedur auch notwendig, wenn es bloss noch um kantonale Interessen geht – und ich frage Sie: Wann sind kantonale Interessen nicht im Spiel? –, dann wird es schon sehr schwierig.

Daher bitte ich Sie, dem Mehrheitsantrag zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	31 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	4 Stimmen

#### Art. 51

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

**Aeby Pierre (S, FR)**, rapporteur: L'article 51 a fait l'objet de relativement peu de discussions en commission. Il est normal, dans un Etat fédéral, que les cantons puissent conclure des traités avec l'étranger, mais dans les domaines qui relèvent de leur compétence, et ces traités, évidemment, ne doivent être contraires ni aux intérêts de la Confédération ni à ceux des autres cantons. On prévoit, à l'alinéa 2, l'approbation par la Confédération.

De plus, à l'alinéa 3, on prévoit que, d'une façon générale, les cantons traitent directement avec les autorités de pays étrangers qui ont rang inférieur et pour les autres cas, c'est la Confédération qui intervient comme intermédiaire, lorsqu'un canton souhaite s'adresser directement à un gouvernement étranger.

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 52

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: En ce qui concerne l'article 52, il faut dire que nous avons décidé, après discussion, de le biffer. Ce faisant, nous créons une divergence avec le Conseil national. Ce n'est pas inutile de le mentionner: ce n'est pas un article fondamental que cet article des dons et des distinctions octroyés par des gouvernements étrangers. Il est pourtant assez remarquable que notre commission ait biffé cet article d'un coeur léger et – si mon souvenir est exact – sans vote particulier, alors que, au Conseil national, la commission, par 25 voix contre 4, a précisément refusé de le biffer.

De quoi s'agit-il? C'était certainement d'une actualité brûlante au moment où la constitution actuelle a vu le jour. Il s'agit de l'article 12 qui est un article important de la Constitution de 1848: c'est cette crainte des décorations par des Etats étrangers, c'est cette volonté d'empêcher les membres de l'administration, du Gouvernement d'être sollicités par des Etats étrangers, d'être récompensés. Et ça va très loin aujourd'hui. On a considéré que, dans l'application, ça pouvait empêcher, par exemple, une personnalité suisse de recevoir une distinction d'une organisation internationale. On a parlé d'organisations sportives, on a parlé d'organisations comme l'Organisation mondiale de la santé ou d'autres, où il arrive que des distinctions, des titres soient décernés. C'est dans ce sens-là que la commission a estimé que l'article 52 avait quelque chose d'anachronique, non pas dans les principes qu'il pose, mais dans le fait de les insérer dans la constitution. Il est évident que la loi règle, de toute façon, de manière extrêmement précise, qui peut ou ne peut pas recevoir une distinction ou une décoration lorsqu'il exerce telle ou telle fonction. Cela ne veut pas dire que c'est un domaine à ne pas régler. Cela ne signifie pas non plus que c'est un domaine sans danger, mais il n'a pas rang constitutionnel, à notre avis. C'est pourquoi nous vous proposons de biffer cet article 52.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Auf etwas möchte ich Sie doch hinweisen: Artikel 52 hätte dem Bund auch die Kompetenz gegeben, kantonalen Behörden zu verbieten, solche Zuwendungen und Orden entgegenzunehmen. Indem die Kommission jetzt Artikel 52 streicht, sind die Kantone wieder allein zuständig, eine entsprechende Gesetzgebung zu erlassen. Wenn Sie das streichen, stärken Sie also die kantonale Autonomie bezüglich der Entgegennahme von Orden und Zuwendungen.

**Präsident:** Ich frage den Bundesrat an, ob er am fürsorglichen Aspekt von Artikel 52 in diesem Sinne festhalten möchte.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Nein, ich bin mit der Streichung einverstanden.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 41*

*Neuer Antrag Uhlmann  
Abs. 2*

Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen der Gemeinden. (Rest des Absatzes streichen)

*Nouvelle proposition Uhlmann  
Al. 2*

Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en compte les exigences des communes. (Biffer le reste de l'alinéa)

**Präsident:** Inzwischen ist Ihnen der modifizierte Antrag Uhlmann ausgeteilt worden. Ich eröffne nochmals die Diskussion.

**Uhlmann** Hans (V, TG): Absatz 1 ist ja unbestritten, und bei Absatz 2 wird nun mit diesem neuen Antrag sichergestellt, dass der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht

auf die Anliegen der Gemeinden – auf die Anliegen aller Gemeinden – nimmt. Damit ist meines Erachtens auch klar, dass eben in dieser Verfassung nicht Gemeinden zweiter Kategorie entstehen.

Ich bitte Sie also, dem abgeänderten Antrag zuzustimmen; die weitere Begründung habe ich vorhin schon abgegeben.

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Je ne suis pas sûr: on a de nouveau «les exigences» maintenant. C'est juste ou non?

**Präsident:** Diese französische Übersetzung ist falsch. Wir haben beschlossen, von «intérêts» und nicht von «exigences» zu sprechen. Ebenso muss es «prend en considération» heissen.

**Simmen** Rosemarie (C, SO): Wir führen hier auch eine Diskussion durch, die etwas mit Artikel 7 Absatz 2 zu tun hat, den wir gestern behandelt haben. Dort ist es spiegelbildlich so, dass wir niemanden diskriminieren und insbesondere niemanden diskriminieren wollen. Heute ist es so, dass wir Rücksicht auf die Anliegen der Gemeinden nehmen wollen. Da sind alle gleich, und es gibt gemäss Antrag der Mehrheit solche, die noch gleicher sind: die städtischen Agglomerationen und die Berggemeinden.

Ich denke, dass es auch aus Gründen der Kohärenz richtig ist, dem modifizierten Antrag Uhlmann zu folgen, also den allgemeinen Willen zum Ausdruck zu bringen, dass der Bund Rücksicht zu nehmen hat, und alle anderen Zutaten beiseite zu lassen.

**Plattner** Gian-Reto (S, BS): Ich bin der Meinung, dass durch die Nennung einerseits der Gemeinden und andererseits der Gebiete diesem Anspruch von Frau Simmen nicht widersprochen wird. Eine städtische Agglomeration ist keine Gemeinde, und ein Berggebiet ist auch keine Gemeinde.

Hier geht es darum, den Bund besonders in die Pflicht zu nehmen, damit er gemeindeüberschreitende und allenfalls sogar kantonsübergreifende Agglomerationen wie z. B. die, aus der ich stamme, besonders berücksichtigt. Diese Aufgabe erhält er nicht, wenn hier nur von Gemeinden die Rede ist; man soll ihn darauf hinweisen, dass es regionale Probleme gibt, und zwar schwerwiegende.

Ich bin also gegen die Streichung dieses Zusatzes, und ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Das ist eine Bestimmung, die bei der Vorbereitung der Totalrevision und dann in der Vernehmlassung sehr beachtet worden ist.

Die Konferenz der Kantonsregierungen hat Ihnen einen Brief geschrieben. Beachten Sie bei diesem Brief, dass die Konferenz der Formulierung Ihrer Kommissionsmehrheit zustimmen kann, dass sie damit leben kann. Sie schreibt auch, dass sich der Bund nicht in das Verhältnis der Kantonsregierungen zu den Gemeinden und insbesondere zu den städtischen Agglomerationen einmischen soll. Er soll vielmehr bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen der Gemeinden in besonderen Situationen nehmen.

Herr Uhlmann hat die Frage aufgeworfen, ob die besondere Erwähnung der städtischen Agglomerationen indirekt eine Diskriminierung anderer Gemeinden, insbesondere ländlicher Gemeinden sei. Das ist nicht die Meinung dieses Artikels. Mit dieser Bestimmung soll heute einer gewordenen Wirklichkeit Rechnung getragen werden. Es geht – beachten Sie den Unterschied zum Diskriminierungsverbot! – um eine grosse Mehrheit der schweizerischen Bevölkerung. Zwischen 70 und 80 Prozent der Bevölkerung leben heute in Agglomerationen.

Denken Sie beispielsweise an eine Agglomeration wie Schwamendingen. Sie hat die Bevölkerungszahl eines mittleren schweizerischen Kantons, aber sie hat weder eine Vertretung im Ständerat noch eine Vertretung im Nationalrat. Niemand von Schwamendingen ist im Parlament. Es gibt städtische Agglomerationen, die sind im Bund überhaupt nicht vertreten, und doch konzentrieren sich in diesen Gebieten Aufgaben von nationalem Interesse, nicht nur kulturelle,

sondern auch soziale und wirtschaftliche, die wir berücksichtigen und wahrnehmen müssen. Es ist nicht nur eine kurze, temporäre Erscheinung, es ist eine gewaltige Änderung, die hier in den letzten Jahrzehnten stattgefunden hat. Weil diese Agglomerationen trotz des Dreistufenmodells bisher nirgends angesprochen werden, soll sie die Verfassung ausdrücklich erwähnen.

Das ist insbesondere deswegen keine Benachteiligung anderer Regionen, weil solche ja in der Verfassung ausdrücklich genannt sind. Bitte beachten Sie das! Es gibt die Berggebiete, sie sind in der Verfassung genannt. Es gibt wirtschaftlich bedrohte Landesteile, auch sie sind ausdrücklich in der Verfassung genannt. Es gibt das Alpengebiet, das ist mehrfach in der Verfassung genannt. Auch die Randgebiete sind mehrfach in der Verfassung genannt. Jetzt soll hier das Problem der städtischen Agglomeration ebenfalls genannt werden. Ich bitte Sie, dem zuzustimmen.

Es gibt weitere Formulierungen, die im selben Ausmass in der Verfassung vorkommen, z. B. die Berücksichtigungspflicht bezüglich Familien, betreffend die wirtschaftliche Entwicklung einzelner Gebiete des Landes und insbesondere, wie ich gesagt habe, der Berggebiete. Der Bund soll sich nicht in die kantonale Kompetenz einmischen und vorschreiben, kantonale Regierungen hätten im besonderen ihre städtischen Agglomerationen zu berücksichtigen.

Deswegen lehnt der Bundesrat den Antrag der Minderheit Aeby ab. Aber wir, der Bund, der auch im ganzen Vernehmlassungsverfahren eigentlich so organisiert ist, dass diese Interessengebiete zu kurz kommen, möchten diese Bestimmung hier haben. Damit verlassen wir den Pfad der Nachführungspflicht nicht, weil es heutige Wirklichkeit ist, dass wir auf solche Agglomerationen in der Praxis tatsächlich Rücksicht nehmen müssen. Es ist bei verschiedenen Diskussionen über die Gräben in diesem Land – zwischen der Romandie und der deutschsprachigen Schweiz z. B. – immer wieder betont worden, dass der wirkliche, der gefährliche Graben für dieses Land der kulturelle Graben zwischen Stadt und Land ist. Hier möchten nun die Städte auch erwähnt werden, etwas aufholen.

Ich bitte Sie zusammen mit der Mehrheit Ihrer Kommission, diesem Wunsch stattzugeben.

**Spoerry Vreni (R, ZH):** Ich möchte nochmals unterstreichen, was insbesondere Herr Bloetzer und Herr Plattner und jetzt auch Herr Bundesrat Leuenberger ausgeführt haben. Wenn der Bund auf Gemeinden Rücksicht zu nehmen hat, dann muss er vor allen Dingen dort Rücksicht nehmen, wo besondere Probleme anstehen. Das ist einerseits im Berggebiet der Fall, wo wenig Leute wohnen, aber wo grosse Gemeindegebiete mit besonderen Aufgaben sind, die viel Geld kosten. Auf der anderen Seite sind es die Agglomerationen, die, wie erwähnt wurde, nicht nur besondere Aufgaben lösen, sondern wegen einer gewissen Anonymität auch besondere Probleme anziehen. Wenn wir deshalb die Spezifizierung streichen, welche die Mehrheit der Kommission eingefügt hat, dann macht der Artikel von mir aus gesehen nicht mehr viel Sinn. Deswegen muss ich den Antrag Uhlmann ganz klar ablehnen und bitte Sie, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

**Weber Monika (U, ZH):** Ich möchte «ständerätlich-höflich» eine Korrektur an dem anbringen, was Herr Bundesrat Leuenberger gesagt hat. Schwamendingen hat nicht «keinen Ständerat oder keine Ständerätin». Ich bin da und schliesse auch meine Kollegin Vreni Spoerry mit ein. Wir fühlen uns beide auch Schwamendingen verpflichtet. (*Heiterkeit*)

**Rhinow René (R, BL),** Berichterstatter: Wenn Sie dem Antrag Uhlmann zustimmen möchten, müssen Sie sich vorerst gut überlegen, was es bedeutet, allgemein Rücksicht auf die Anliegen «der» Gemeinden zu nehmen – in einem Land mit 3000 Gemeinden, wo die Unterschiede zwischen Juf und der Stadt Zürich grösser nicht sein könnten! Was sind dann die gemeinsamen Interessen aller Gemeinden?

Ein Zweites: Ich muss noch einmal darauf hinweisen, dass der Antrag der Mehrheit der Kommission ein Kompromiss ist,

der nach langen Diskussionen und Verhandlungen zwischen der Konferenz der Kantonsregierungen, dem Gemeinde- und dem Städteverband zustande gekommen ist. Wenn wir diese Basis aufbrechen, beginnt dasselbe noch einmal von vorne. Ich möchte Sie deshalb davor warnen, das Rad wieder zurückzudrehen. Vor allem, wenn Sie die städtischen Agglomerationen herausstreichen, die sonst nirgends in der Verfassung stehen, während die Berggebiete andernorts erscheinen, ist das eigentlich ein Stück weit ein Affront gegenüber den Organisationen, die sich bis jetzt in diesem Prozess sehr eingesetzt haben.

Ein Schlusswort an alle, die etwas Mühe mit diesem Absatz haben: Die Verfassung ist auch ein Zeichen, wieweit wir den Ausgleichsgedanken in diesem Lande ernst nehmen. Ich bitte jetzt all diejenigen, die nicht in den städtischen Agglomerationen wohnen, daran zu denken, dass es diese andere Schweiz gibt und dass sie auch in der Verfassung erwähnt sein möchte.

*Abs. 1 – Al. 1*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

**Präsident:** Der Antrag Rochat ist, was die französische Fassung betrifft, unbestritten und gilt für den französischen Text als angenommen.

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*  
Für den neuen Antrag Uhlmann 17 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 16 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*  
Für den Antrag der Mehrheit/Rochat 31 Stimmen  
Für den neuen Antrag Uhlmann 8 Stimmen

#### **Art. 53**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre (S, FR),** rapporteur: Concernant l'article 53 qui porte le titre «Sécurité»: il doit être considéré comme un article introductif à cette section. Il est à relever que la sécurité, de manière générale, est de la double compétence et de la double responsabilité de la Confédération, d'une part, et des cantons, d'autre part: chacun doit respecter la sphère d'activité de l'autre, et mandat leur est donné de coordonner leurs efforts en matière de sécurité intérieure.

Je n'ai pas de remarques supplémentaires à faire sur cet article 53.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 54**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Spoerry*

*Abs. 1*  
Die Schweiz hat eine Armee.

*Proposition Spoerry*  
*Al. 1*  
La Suisse a une armée.

**Aeby Pierre (S, FR),** rapporteur: L'article 54 porte le titre «Armée». Il me paraît important de relever que nous avons, dans cet article, la notion d'armée donnée par ce titre, et, ensuite, les différents alinéas concrétisent la mission de cette armée.

Alors, pourquoi la commission a-t-elle supprimé l'alinéa 1er? Notre commission a supprimé l'alinéa 1er parce que, dans la discussion, il s'est avéré que nous nous sommes engagés

sur une voie de traverse en nous posant la question: mais enfin, est-ce qu'on peut dire aujourd'hui: «La Suisse a une armée de milice», sachant que nous allons très vraisemblablement être amenés à professionnaliser certains secteurs de cette armée? Elle l'a supprimé aussi par crainte qu'on puisse tirer de cet alinéa 1er – «la Suisse a une armée de milice» – l'interdiction de professionnaliser. Dans ce sens, la commission a simplement estimé – c'est vrai qu'elle l'a fait à une majorité d'une voix – qu'on pouvait biffer l'alinéa 1er.

Si l'on dit, dans le titre de l'article 54, «Armée», c'est évident que la Suisse a une armée. L'alinéa 1er est une formulation déclamatoire, qui, en plus, utilise la notion de «la Suisse» – et c'est la seule fois que, dans la constitution, on parle de «la Suisse» comme sujet; on parle toujours de la Confédération, ou de la Confédération et des cantons, ou des citoyens, des hommes, quiconque, etc.; même dans les relations étrangères, on ne trouve pas «la Suisse» en fonction sujet. Alors, dès l'instant où la notion de milice tombait, il nous semblait aller de soi qu'on pouvait, dans cet article 54, biffer l'alinéa 1er. Pour ce qui est des alinéas 2 et 3, on trouve là les missions générales dévolues à notre armée, dont on a suffisamment débattu ces dernières années pour qu'on puisse considérer qu'il s'agit là à la fois de la réalité constitutionnelle et d'une volonté de la population et d'un consensus général sur le rôle de l'armée pour la défense du pays et de sa population, sur le rôle de l'armée en matière de menaces concernant notamment la sécurité intérieure et les situations d'exception. Simplement, à l'alinéa 2, nous avons introduit que: «L'armée contribue à prévenir la guerre et à maintenir la paix». En tout cas dans le texte français, dans le texte allemand aussi, la formulation du Conseil fédéral pouvait laisser entendre que seule l'armée, dans le pays, avait «pour mission de prévenir la guerre et de contribuer au maintien de la paix». On a vu dans les objectifs généraux de la Confédération, dans la politique étrangère, que l'armée n'est pas seule investie de cette mission, mais que la Confédération, les cantons et toute la population peuvent être considérés comme investis de cette mission. C'est pour ça qu'on utilise ici le terme «... contribue à ...»

Voilà pour l'essentiel des discussions qui se sont déroulées en commission concernant cet article 54. Je prendrai éventuellement position tout à l'heure, au besoin, sur proposition individuelle qui a été déposée.

**Spoerry Vreni (R, ZH):** Wie Herr Iten richtig gesagt hat, betrifft mein Antrag nur den Absatz 1. Die Absätze 2 und 3 müssen von mir aus gesehen nicht geändert werden.

Ich möchte Sie darauf hinweisen, dass der Absatz 1 gemäss Entwurf des Bundesrates lautet: «Die Schweiz hat eine Milizarmee.» Die ständerätliche Kommission hat diese Aussage gestrichen, dies im Gegensatz zum Nationalrat, der die Fassung des Bundesrates tel quel übernimmt, und zwar offensichtlich völlig geschlossen, denn erstaunlicherweise gibt es im Nationalrat, wo aus dem Schoss der Kommission 128 Minderheitsanträge eingereicht worden sind, ausgerechnet zu diesem Absatz keinen Minderheitsantrag.

Als Nichtmitglied der betreffenden Subkommission habe ich mich deshalb gefragt, was unsere Kommission dazu geführt hat, den Absatz 1 des bundesrätlichen Entwurfes zu streichen. Offensichtlich ist diese Streichung nicht deswegen erfolgt, weil die vorberatende Kommission die Institution Armee in Frage stellen will, sondern gemäss Protokoll deshalb, weil sie sich mit dem Begriff der Milizarmee auf Verfassungsstufe nicht anfreunden kann. Der Begriff «Milizarmee» ist zwar im Volk verankert, aber er kommt in der heutigen Verfassung nicht vor. Zudem gibt es bereits heute in unserem Milizsystem Funktionen, die berufsmässig wahrgenommen werden. Auch deshalb hat die vorberatende Kommission gewünscht, auf die Aufnahme des Begriffs der Milizarmee zu verzichten, obwohl niemand – auch die Rechtsgelehrten nicht – bestreitet, dass in der Schweiz der Übergang von der Milizarmee zu einer Berufsarmee eine Verfassungsänderung bedingen würde. In der Bundesverfassung ist die allgemeine Wehrpflicht festgehalten, und solange die allgemeine Wehrpflicht in der Verfassung steht, was auch in Zukunft der Fall sein

soll, könnte man nicht ohne Änderung der Verfassung zu einer Berufsarmee übergehen.

Ich habe mich von diesem Argument überzeugen lassen. Ich habe mich belehren lassen, dass es tatsächlich nicht notwendig ist, in der Bundesverfassung von einer Milizarmee zu sprechen, weil die allgemeine Wehrpflicht verankert ist und weil diese automatisch zu einer Milizarmee führt, wie sie im Volk verstanden und erlebt wird. Aus diesem Grunde habe ich mir erlaubt, Ihnen einen neuen Antrag vorzulegen, bei dem der Hinweis auf die Organisation unserer Armee nach dem Milizprinzip nicht mehr erscheint. Am ersten Satz meines Antrages muss ich aber festhalten. Er lautet: «Die Schweiz hat eine Armee.»

Diese Tatsache ist ja heute nicht mehr so unbestritten, wie sie das dann zumal bei der Schaffung der Eidgenossenschaft war. Im letzten Jahrhundert war die Landesverteidigung die zentrale Bundesaufgabe, die ungefähr drei Viertel aller Mittel beansprucht hat. Das Budget des ersten Jahres unseres Bundesstaates hat eine knappe Million Franken umfasst, und etwa 80 Prozent davon waren für die Landesverteidigung eingesetzt. Heute – das wissen Sie – sind es noch ungefähr 12 Prozent unserer Bundesausgaben, die für die Landesverteidigung zur Verfügung stehen. Deswegen scheint es mir nicht opportun, das vom Bundesrat ausgedrückte Bekenntnis zu unserer Armee, das im Nationalrat gemäss Fahne unbestritten geblieben ist, in unserem Rat nicht zu übernehmen. Es entspricht der heute gelebten Verfassungswirklichkeit und der Überzeugung einer Mehrheit in unserem Volk, und deswegen bitte ich Sie, meinen Antrag zu unterstützen.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Bei aller Kollegialität mit Frau Spoerry bin ich doch ein bisschen erstaunt, dass sie uns als Mitglied der Verfassungskommission mit relativ vielen Einzelanträgen eindeckt. Diese Gelegenheit hätte sie doch in der Kommission gehabt. Ich bin erst recht erstaunt, dass noch ein korrigierter Antrag kommt, der in Tat und Wahrheit dem entspricht, was Ihnen die Kommission beantragt.

Wir haben in Artikel 54 den Titel «Armee». Damit sagen wir, dass wir eine Armee haben. Und wir fangen an: «Die Armee dient der Kriegsverhinderung.» Jetzt besprechen wir in redaktioneller Art und Weise noch einmal, ob wir den Satz «Die Schweiz hat eine Armee» retten sollen oder nicht. Da sich die nationalrätliche Kommission bereits für eine andere Version entschieden hat, hätten wir doch bei einer allfälligen Differenzbereinigung Gelegenheit, darüber zu diskutieren. Hier im Plenum tun wir meines Erachtens zuviel in Sachen Kommissions- oder Redaktionsarbeit.

Deshalb bitte ich Sie: Lassen Sie es bei der Version der Kommission bewenden! In Tat und Wahrheit weichen wir überhaupt nicht von dem ab, was Frau Spoerry uns mit ihrer korrigierten Version vorschlägt.

**Leuenberger Moritz, Bundesrat:** Der Bundesrat kann unter dem Strich mit beiden Anträgen leben. Wie immer Sie entscheiden, möchte er aber doch folgendes festhalten:

1. Die Tatsache, dass die Schweiz eine Armee hat, hat Verfassungscharakter, ob es nun dasteht oder nicht.
2. Das gilt auch für den Gedanken, dass dies eine Milizarmee ist, wie immer das formuliert ist.

Natürlich leben wir in einer Zeit, in der die Armee professionalisiert wird. Sollte aber irgendeinmal die Überzeugung oder die politische Absicht zum Tragen kommen, dass wir nur noch eine Berufsarmee haben möchten, dann müsste ohnehin eine Verfassungsänderung erfolgen. Denn der Gedanke, dass es sich bei unserer Armee um eine Milizarmee handelt, ergibt sich natürlich auch aus der allgemeinen Wehrpflicht. Das hat Verfassungscharakter.

Deswegen möchte ich betonen: Dass wir eine Armee haben und dass es eine Milizarmee ist, das ist ohnehin Bestandteil der Verfassung, wie immer Sie entscheiden.

**Rhinow René (R, BL), Berichterstatter:** Wir müssen uns bewusst sein, dass wir heute den Begriff «Miliz» nirgends im Verfassungsrecht verankert haben. Wenn wir just in dieser Zeit neu einen Verfassungsbegriff «Miliz» schaffen, dann la-

den wir uns auch Auslegungsprobleme auf, die wir heute so nicht haben.

Am Charakter der Miliz wird nichts geändert. Das muss ich deutlich unterstreichen. Das haben alle gesagt. Wir möchten nur nicht, dass neu ein Verfassungsbegriff «Miliz» entsteht, bei dem man sich dann fragen muss: Was soll es bedeuten, wenn dieser nach 150 Jahren plötzlich neu in der Verfassung erscheint?

Das ist der Grund, warum der Begriff «Miliz» von der Kommission nicht als Verfassungsbegriff aufgenommen worden ist.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	20 Stimmen
Für den Antrag Spoerry	16 Stimmen

*Abs. 2, 3 – Al. 2, 3*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 55**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: D'abord le titre de l'article: en français, nous avons «Service militaire et service de remplacement»; en allemand, «Militär- und Ersatzdienst». Je ne suis pas compétent pour vous résumer toute la discussion, mais l'abandon du terme «Wehrpflicht», considéré comme désuet, a fait l'objet de passablement de discussions chez nos collègues alémaniques. Finalement, c'est sans opposition que ce nouveau titre a été adopté.

Pour le reste, la formulation de la commission opère un très léger rééquilibrage – homéopathique, mais c'était voulu – entre le service militaire comme tel et le service de remplacement ou le service civil de remplacement. On retrouve à l'alinéa 1er: «Tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire. La loi prévoit un service civil de remplacement.» Selon l'alinéa 2, «les Suissesses peuvent servir dans l'armée à titre volontaire». Ensuite, aux alinéas 3 et 4, on retrouve les principes du projet du Conseil fédéral avec quelques modifications rédactionnelles qui ne sont pas d'importance fondamentale.

Enfin, on biffe l'expression «subie pendant le service» à l'alinéa 5 relatif au principe de la compensation du revenu pour les journées de service effectuées. Il semblait à la commission que cela allait de soi et que ce n'était pas non plus forcément toujours pendant le service, mais qu'on s'évitait des difficultés d'interprétation en mentionnant simplement la «juste compensation pour la perte de revenu».

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 56**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 56 correspond aux articles 20 à 22 de la constitution actuelle. Il a fait l'objet de peu de discussion. Il n'a été combattu par personne.

C'est le projet du Conseil fédéral qui a été accepté ici comme tel.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 57**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: A l'article 57 intitulé «Protection civile», on pose le principe de l'organisation de la protection civile pour la population et le territoire de notre pays. Pour l'essentiel, nous avons repris en commission la formulation du projet du Conseil fédéral, tout en modifiant quelque peu la disposition relative aux biens culturels, étant entendu

que les biens culturels ont été considérés comme faisant partie de la protection générale des biens.

Pour le reste, nous avons harmonisé l'article 57 alinéa 5 avec l'article 55 alinéa 5 pour ce qui concerne la perte de revenu.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 57a**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: En ce qui concerne la systématique, la commission a voulu, en plaçant dans la section 2a – il faut quand même le rappeler – la formation, la recherche et la culture, donner plus d'importance à ce chapitre qui représente en quelque sorte ce que la constitution dit de la matière grise ou du capital humain du pays. C'est comme on veut. Placée plus loin, entre l'énergie, les transports et l'économie, un peu égarée, cette section perdait un peu de son importance. Il est juste que la commission ait voulu donner à cette section l'importance qu'elle mérite.

Article 57a, «Formation» – c'est l'article 78 du projet du Conseil fédéral, qui a donc été avancé: le principe de base qui est posé est celui que l'instruction publique relève de la compétence des cantons. Ce principe, auquel nous sommes fondamentalement attachés en Suisse, à tort peut-être, n'a jamais été mis en discussion.

A l'alinéa 2, vous trouvez le principe de l'enseignement de base obligatoire et gratuit. Ce sont des principes propres à tous les Etats démocratiques.

A l'alinéa 3, renforcement voulu dans l'expression des responsabilités de la Confédération en ce qui concerne la formation professionnelle: l'aspect de nouvelles répartitions des tâches et de nouvelles péréquations entre les cantons et la Confédération, les résultats issus de la consultation et, depuis, la prise de position assez claire du Conseil fédéral n'ont évidemment pas été absents de nos débats.

A l'alinéa 4, nous mentionnons la gestion des hautes écoles techniques, confiée à la Confédération, sans les mentionner en détail ici.

Enfin, à l'alinéa 5, il s'agit de la question de la laïcité de l'enseignement public obligatoire.

Nous retrouvons donc à l'article 57a tous les grands principes concernant la formation et l'instruction publique, tels qu'ils doivent figurer dans une constitution moderne.

Signalons aussi que nous ne mettons absolument pas à mal la réalité constitutionnelle vécue et que cet article ne nous pose aucun problème par rapport au concept de la mise à jour.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 57b**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 57b, «Recherche», a été adopté dans la version du projet du Conseil fédéral, cela correspond à l'article 79 de celui-ci.

Cet article a été adopté sans opposition. La commission a salué l'exigence de subordonner le soutien de la Confédération à l'existence d'une coordination. Elle a salué également la possibilité conférée par l'article 3 de gérer des centres de recherche qui doivent être, aujourd'hui dans un Etat moderne, dans les compétences données aux pouvoirs publics.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 57c**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 57c, nouvellement introduit par la commission par rapport au projet du Conseil

fédéral, peut surprendre. Pourtant, c'est un fait que la Confédération n'a pas en soi une compétence explicite aujourd'hui en matière de statistique. Et qui parle de statistique, parle de récolte de données, de traitement de données, de questions extrêmement délicates. La commission a estimé, après avoir eu un échange de correspondance avec l'Office fédéral de la statistique et après avoir questionné de manière approfondie les représentants du Département fédéral de justice et police dans ce domaine, qu'une compétence explicite de la Confédération en matière de collecte de données à des fins statistiques avait sa place dans une constitution mise à jour. C'est pour cette raison que l'on trouve cet article 57c dans le projet de la commission.

**Rhinow René (R, BL),** Berichterstatter: Gestatten Sie mir eine kleine Ergänzung zu den Ausführungen von Herrn Aeby: Wir finden hier eine Rosine aus der bundesrätlichen Botschaft, die ich Ihnen nicht vorenthalten möchte. Auf Seite 281f. wird vom Bundesrat ausführlich begründet, warum ein Statistikartikel notwendig ist. Dort heisst es etwa, im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung sei es naheliegend, eine Klärung vorzunehmen und die Statistikkompetenz des Bundes in der Bundesverfassung zu verankern. «Der Bundesrat schlägt deshalb vor, einen allfälligen Statistikartikel durch eine Kompetenz zur Gesetzgebung im Registerbereich zu vervollständigen.» Aber ohalätz – im Verfassungsentwurf von 1996 findet sich kein Statistikartikel.

Ich möchte mich nicht zu einer These versteigen, weder dergestalt, dass die Botschaft im Bundesrat nicht gelesen worden, noch dass im Bundesrat der Artikel nachträglich durchgefallen ist und man vergessen hat, die Botschaft anzupassen. Jedenfalls haben wir ihn wieder in den Verfassungsentwurf eingesetzt und möchten vom Bundesrat gern den Dank dafür erhalten. (*Heiterkeit*)

**Büttiker Rolf (R, SO):** Ich bin froh, dass dieser Statistikartikel jetzt in der Verfassung ist, obwohl er erstens über die Nachführung eigentlich hinausgeht und zweitens in Absatz 2 auch die Kompetenzen der Kantone beschneidet. Ich möchte aber verlangen, dass dieser Statistikartikel nicht toter Buchstabe bleibt, Herr Bundesrat. Ich weiss, dass ich bei Ihnen beim falschen Bundesrat bin. Aber ich hoffe, Herr Bundesrat, dass bei der Volkszählung 2010 dieser Artikel auch zum Tragen kommt und uns etwa 100 Millionen Franken Einsparung bringt.

**Leuenberger Moritz,** Bundesrat: Ich bin aufgefordert worden zu danken, und ich tue das sehr gerne. Ich bin auch glücklich darüber, dass dieser Statistikartikel aufgenommen wird. Ich möchte betonen, dass die Reihenfolge der einzelnen Bereiche in den Artikeln 57a bis 57l mit der Bedeutung ihres Inhaltes nichts zu tun hat, sonst käme sicher die Kultur nicht nach dem Sport und die Statistik käme nicht vor der Jugend- und Erwachsenenbildung. Das sind andere Kriterien, die hier gewählt wurden.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 57d

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre (S, FR),** rapporteur: Cet article, qui correspond à l'article 80 du projet du Conseil fédéral, a été adopté dans la version de celui-ci par la commission qui n'a pas tenu de discussions extrêmement approfondies en la matière. Elle a toutefois salué au passage le fait que, dans le respect de l'autonomie cantonale en matière d'instruction, la Confédération pouvait prendre elle-même des mesures destinées à promouvoir la formation. Cela n'a pas été considéré comme contraire au principe général que l'instruction publique est une compétence cantonale.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 57e

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre (S, FR),** rapporteur: Il y a passablement de modifications à l'article 57e.

Tout d'abord, une remarque que m'ont faite très gentiment les représentants de l'administration: il semblerait qu'il y ait une toute petite erreur typographique, mais grosse pour le sens, dans le dépliant en allemand. Il s'agit bien de «Jugend», d'un côté, c'est-à-dire des jeunes, et de la formation des adultes, de l'autre, et en aucun cas de la formation des jeunes. Le trait d'union après le «d» de «Jugend» doit donc disparaître dans le titre de l'article, m'a-t-on dit, pour qu'il y ait concordance.

La lecture de l'article montre bien évidemment que l'on parle des besoins de la jeunesse et des enfants, d'un côté, et de la formation des adultes, de l'autre, mais non pas de la formation de la jeunesse. Si, dans mes propos, il devait y avoir quelque chose de pas clair, je laisserai le soin à M. Rhinow de me corriger ou de compléter ces explications.

La commission a voulu introduire dans cet article des dispositions en faveur de l'enfance et de la jeunesse. Nous avons cherché à prévoir en plusieurs endroits de la constitution de quelle manière encourager et protéger plus particulièrement les enfants et les jeunes dans notre pays. Nous avons trouvé la solution. Nous n'avons pas trouvé de solution dans les droits fondamentaux des individus, parce que la protection de la jeunesse ne permettait pas d'entrer dans le catalogue des droits fondamentaux. Dans les buts sociaux, nous avons évoqué cette question, mais en relation avec les conséquences économiques de l'âge, notamment. Nous avons aussi évoqué la famille, et c'est indiqué dans ce contexte.

La commission a voulu rompre une lance en faveur de la jeunesse. C'est pourquoi nous retrouvons à l'alinéa 1a un élément assez nouveau pour la Confédération et les cantons: c'est d'avoir à tenir compte, dans l'accomplissement de leurs tâches, des besoins particuliers des enfants et des jeunes, surtout en matière d'encouragement et de protection.

Ensuite, à l'alinéa 1er, nous parlons des activités extrascolaires des enfants et des jeunes, ainsi que de la formation des adultes que la Confédération peut favoriser en complément des mesures cantonales.

S'il y a donc un article pour les jeunes dans la constitution, c'est à l'article 57e qu'on le trouve. Je dis cela, car plusieurs d'entre nous ont été fortement sollicités, à un moment donné des délibérations, par diverses organisations de jeunesse pour que la constitution mentionne de façon plus explicite, d'une manière ou d'une autre, ces besoins de protection et d'encouragement accrus pour cette catégorie de notre population. Nous retrouvons donc tout ceci à l'article 57e.

**Rhinow René (R, BL),** Berichterstatter: Eine kleine Ergänzung zu den Ausführungen des Kommissionsprechers: Absatz 1a ist das Resultat der Kontakte, die wir mit den Jugendorganisationen gepflegt haben. Er entspricht weitgehend – wenn auch nicht ganz – ihren Wünschen und ist deshalb für die Jugend in diesem Land von ausserordentlich grosser Bedeutung. Er ist damit zweifellos auch von symbolischer Bedeutung. Ich möchte festhalten, dass er sich nicht nur auf den Bereich der Bildung beschränkt, obwohl dieser Artikel hier im Abschnitt über Bildung, Forschung und Kultur steht. Die Rücksichtnahme auf Förderungs- und Schutzbedürfnisse von Kindern bezieht sich nicht nur auf die Ausbildung im engeren Sinne, sondern ist ein allgemeines Anliegen der Förderung von Kindern und Jugendlichen. Das möchte ich zuhanden der Materialien festhalten.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 57f

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article sur le sport reprend les principes constitutionnels existants (art. 27quinquies cst.). Il n'a pas fait l'objet de débats fondamentaux en commission. Nous l'avons accepté dans la version du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 57g

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Antrag Rochat*

*Abs. 2*

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

*Antrag Simmen*

*Abs. 1*

Für den Bereich der Kultur sind primär die Kantone zuständig.

*Abs. 2*

.... unterstützen und, unter Beachtung der kantonalen Zuständigkeiten, eigene Massnahmen ergreifen.

*Proposition Rochat*

*Al. 2*

La Confédération peut promouvoir des activités culturelles présentant un intérêt national.

*Proposition Simmen*

*Al. 1*

La culture est en premier lieu du ressort des cantons.

*Al. 2*

.... un intérêt national et prendre des mesures propres en tenant compte des compétences cantonales.

**Simmen** Rosemarie (C, SO): Sowohl der Kommissionspräsident als auch der Bundesrat und verschiedene Sprecher haben in ihren Eintretensvoten darauf hingewiesen, dass die «mise à jour» der Verfassung, die wir jetzt vornehmen, den Zweck hat, den Verfassungstext der gelebten Wirklichkeit anzunähern. In diesem Sinne ist die Aufnahme dieses Kulturartikels sicher auch ein Nachvollzug dessen, was in unserem Lande bereits Tatsache ist.

Aufgrund meiner Erfahrungen, die ich auf dem Gebiet der Kulturförderung und Kulturpflege auf Bundesebene gemacht habe, möchte ich den Antrag der Kommission etwas präzisieren und somit noch etwas näher an die Realität heranzuführen. Wenn Sie einverstanden sind, spreche ich zu den Absätzen 1 und 2 gemeinsam, denn das Ganze hat einen inneren Zusammenhang.

Wirklichkeit ist, dass in unserem föderalistischen, mehrsprachigen und multikulturellen Land das Schwergewicht der Kulturförderung ganz bestimmt immer bei den Kantonen liegen wird. Auch das ist Status quo: Wir haben weder ein Nationaltheater noch eine Nationalgalerie; alle diese grossen Vorhaben sind bei den Kantonen und allenfalls bei den Städten angesiedelt. Auch der Aufwand, den der Bund für die Kulturpflege betreibt, ist natürlich wesentlich kleiner als das, was die Kantone und vor allem auch Private leisten.

Aber es gibt nun doch Gebiete, wo dem Bund eine eigene Funktion zukommt. Denken Sie z. B. an die Massnahmen, die die Verständigungskommissionen unserer beiden Räte vorgeschlagen und gefordert haben: Massnahmen für den kulturellen und nationalen Zusammenhalt unseres Landes, zwischen den verschiedenen Sprach- und Kulturregionen, oder denken Sie an die kulturelle Präsenz der Schweiz im Ausland, wo ebenfalls die Schweiz als Land gefordert ist und dargestellt werden soll.

Es ist auch nicht so – damit komme ich noch kurz auf Absatz 2 zu sprechen –, dass der Bund kulturelle Bestrebungen nur unterstützen können soll; das soll er selbstverständlich. Aber er muss auch die Möglichkeit haben, auf diesem Gebiet selber aktiv zu werden und eigene Massnahmen zu treffen – selbstverständlich immer unter Beachtung der kantonalen Zuständigkeiten. Hier ist also der seinerzeit so ge-

fürchtete und berüchtigte «eidgenössische Kulturvogt», der noch unsere Ahnen bei der Verfassunggebung von 1848 so sehr geschreckt hat, sicher nicht zu fürchten.

Was ich Ihnen hier beantrage, nämlich die Anerkennung, dass die Kulturförderung primär Sache der Kantone ist und dass der Bund unter gebührender Beachtung der kantonalen Zuständigkeit auch selbst tätig werden kann, ist nichts anderes als das Niederschreiben einer lange geübten, bewährten Praxis. Wir haben die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in Artikel 35a Absatz 1 so festgeschrieben, dass Bund und Kantone einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und zusammenarbeiten. Artikel 57g in meiner erweiterten Version ist sicher nichts anderes als ein erstes Beispiel dafür, wie so etwas funktionieren kann.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag zuzustimmen.

**Präsident:** Frau Simmen, Sie haben vielleicht festgestellt, dass in der französischen Fassung die Übersetzung des Wortes «primär» verlorengegangen ist. Das wird nachgeholt. Der korrigierte Antrag wird dann aufgelegt.

**Simmen** Rosemarie (C, SO): Ich habe die französische Version erst jetzt durchgesehen, und ich möchte die Redaktionskommission oder die Verwaltung noch bitten zu prüfen, ob der Passus «prendre des mesures» der deutschen Formulierung «eigene Massnahmen zu ergreifen» entspricht oder nicht, damit es klar ist.

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: D'abord, quelques indications concernant la rédaction de l'article 57.

Il semble que personne ne souhaite contester le fait que la commission a décidé de créer, à l'article 57h, un article spécifique sur les langues. Ça a déjà été dit dans le débat d'hier, et même d'avant-hier, dans les premières dispositions de la constitution: nous avons été amenés à évoquer la question des langues, non plus vue simplement comme une composante de la culture des différentes régions du pays, mais comme un principe de base de notre Etat (art. 5 du titre 1er). Les langues ont ici un article qui leur est spécialement consacré. Donc, nous parlerons de cette question des langues tout à l'heure.

Pour en revenir à l'article 57g: dans les trois alinéas qui subsistent dans la version proposée par la commission, puisque les autres alinéas forment une bonne partie de l'article sur les langues (art. 57h), je suis emprunté pour prendre position au nom de la commission à propos de ce que souhaiterait la proposition Simmen. L'expérience politique que j'ai me montre que la culture est un point très sensible dans notre pays. C'est une des questions qui peut déchaîner les passions à un moment donné. Et si l'on dit que la culture est en premier lieu du ressort des cantons – je ne sais pas si «primär» signifie «en premier lieu» –, ça signifie que la Confédération souhaiterait être plus active dans ce domaine. Personnellement, ça ne me gênerait pas trop. Mais, ayant occupé des responsabilités au niveau cantonal notamment, je crois que nous ne pouvons pas ici, dans ce Conseil, décider maintenant que nous enlevons aux cantons cette prépondérance absolue en ce qui concerne leurs compétences quant à la culture. Je crains que, du côté des minorités, cela soit ressenti comme une volonté d'une culture confédérale, tout en comprenant bien pour ma part qu'il n'y a aucune mauvaise intention ni volonté de «Kulturkampf», ou que sais-je, dans la proposition Simmen. Mais l'histoire du pays est tout de même assez récente, certaines étapes de cette histoire aussi, et je préfère quant à moi, en mon nom personnel, m'opposer à la proposition Simmen.

Mais on vient de me distribuer une nouvelle version: «... est en premier lieu du ressort des cantons», c'est bien ça! Ce n'est pas très, très méchant vu comme ça. Mais, à mon sens, n'ayant pas pu discuter de cette question en commission, je préfère aujourd'hui m'opposer à cette proposition.

A l'alinéa 2, la proposition Simmen apporte un complément: «... en tenant compte des compétences cantonales». Ici aussi, je ne vois pas très bien ce qu'on vise par cette modification. Est-ce qu'il y a des cantons vraiment plus compétents



que d'autres en matière de culture? Il se peut aussi que «compétences» soit une traduction imprécise ou mal choisie. Je préfère que, dans cet article intitulé «Culture», on s'en tienne à la version de la commission, comportant les trois alinéas proposés.

**Cavadini Jean (L, NE):** M. Aeby a dit l'essentiel de ce qui convenait, mais j'aimerais politiquement demander qu'on ne prenne pas en considération la proposition Simmen pour les raisons suivantes:

1. Nous rappelons que nous travaillons à une mise à jour de cette constitution dont un des objectifs réside dans la claire répartition des tâches entre les cantons et la Confédération. Or, nous avons posé comme principe au début des travaux que la compétence qui serait donnée aux cantons devrait l'être de la façon la plus nette, la plus distincte possible, et l'on a réservé bien entendu le champ de l'éducation et celui de la culture.

2. Nous vous rappelons qu'il y a eu votation populaire sur un projet d'article culturel, et que peuple et cantons l'avaient refusé à une très faible majorité; on avait refusé de voir inscrite dans la constitution une répartition des tâches culturelles. Nous devons être clair.

Votre commission a repris ces éléments. Elle a dit: la culture est du ressort des cantons. Comme nous savons que quelques domaines relèvent nécessairement de l'intérêt national, nous avons prévu un alinéa 2 parlant de la capacité pour la Confédération de promouvoir de telles activités.

3. Mme Simmen va à l'encontre du raisonnement que je tente de rappeler puisqu'elle introduit en allemand la notion de «primär»: «Für den Bereich der Kultur sind primär die Kantone zuständig.» Et de nouveau, dans un premier texte français, la notion que Mme Simmen introduit avait disparu.

Une deuxième version ne nous rassure pas plus, je dirais même qu'elle nous inquiète puisqu'elle dit: «La culture est en premier lieu du ressort des cantons.» On réintroduit l'ambiguïté que l'on voulait éviter.

C'est la raison pour laquelle je vous demande de vous en tenir à la proposition de votre commission, qui est déjà le résultat d'un compromis entre les fédéralistes «sauvages et féroces» et les centralistes jacobins qui n'ont que très rarement notre approbation.

Nous vous demandons donc de vous tenir à la claire répartition des tâches et de laisser sans nuance: «La culture est du ressort des cantons.»

**Leuenberger Moritz, Bundesrat:** Bis jetzt war es ja so, dass das Landesmuseum, die Landesbibliothek und die Pro Helvetia weiss Gott auf schwachen juristischen Füssen standen. Soweit ich mich erinnere, wurden sie nämlich – insbesondere das Landesmuseum Zürich – mit der Präambel der Bundesverfassung begründet. Zum Glück steht in dieser Präambel noch der «liebe Gott», denn «wer Gott, dem Allerhöchsten, traut, der hat auf keinen Sand gebaut». Wäre aber Gott nicht in der Präambel, stünden eigentlich sowohl Landesmuseum und Landesbibliothek als auch Pro Helvetia – dies hätte auch für deren Ex-Präsidentin gegolten – völlig im «luftleeren Raum».

Dem soll nun abgeholfen werden, indem ein Kulturartikel in die Verfassung aufgenommen wird. Herzlichen Dank dafür, dass Sie ihn einstimmig akzeptiert haben! Der Bundesrat wollte aber nur die heutige Verfassungswirklichkeit nachführen. Er wollte nicht mehr.

Der Antrag Simmen könnte nun dahingehend interpretiert werden, dass eine Ausweitung einer lokal oder regional anknüpfenden Kulturpolitik des Bundes ermöglicht würde. Die Kantone haben sich in der Vernehmlassung vehement gegen eine solche Tendenz gewehrt. Wir möchten damit auch das Scheitern der Kultur-Initiative von 1986 und des viel moderateren Gegenvorschlages, was wir bedauern, berücksichtigen.

Ich muss Sie daher im Namen der strikten Fortführung der heutigen Verfassungswirklichkeit ersuchen, den Antrag Simmen abzulehnen. Dass ich das mit Bedauern tue, setze ich nur in Klammern hinzu.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	24 Stimmen
Für den Antrag Simmen	7 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*

**Rochat Eric (L, VD):** Je pourrai être tout à fait bref. Là encore, il s'agit d'un problème de traduction entre la version allemande et la version française. La version allemande dit clairement «kulturelle Tätigkeiten» – «des» activités culturelles. La version française dit: «les activités culturelles». C'est évidemment très différent.

Lorsque la Confédération peut promouvoir «des» activités culturelles présentant un intérêt national, cela signifie qu'elle peut choisir parmi toutes les activités culturelles celles qu'elle veut promouvoir. En mettant: «peut promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national», cela donne un devoir supplémentaire à la Confédération.

Il s'agit bien d'une modification rédactionnelle, d'une question de traduction entre le texte allemand et le texte français, mais je souhaiterais qu'elle soit bien acceptée par notre Conseil, parce que cela a des conséquences sur la signification de cet alinéa 2.

**Präsident:** Frau Simmen hat mitgeteilt, dass ihr Antrag zu Absatz 2 hinfällig wird, da ihr Antrag zu Absatz 1 abgelehnt worden ist.

Der Antrag Rochat betrifft den französischen Text.

*Angenommen gemäss Antrag Rochat*  
*Adopté selon la proposition Rochat*

*Abs. 3–6 – Al. 3–6*  
*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 57h**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre (S, FR), rapporteur:** L'article 57h est l'article sur les langues. Un article qui, soit dit en passant, avait disparu dans le projet du Conseil fédéral. La commission a souhaité un article spécifique sur les langues, dans lequel elle a d'ailleurs intégré, outre l'article 83, l'article 136 du projet du Conseil fédéral.

L'alinéa 1er correspond à l'article 136 du projet du Conseil fédéral: il définit les langues officielles de la Suisse et précise, pour le romanche, que c'est aussi une langue officielle avec les personnes qui parlent cette langue pour leurs relations avec la Confédération.

L'alinéa 2 contient un élément de nouveauté. Il reprend pour l'essentiel l'article 83 alinéa 6 du projet du Conseil fédéral, mais il ajoute à cet article 83 alinéa 6 que les cantons «veillent à la répartition traditionnelle des langues et tiennent compte des minorités linguistiques». Il est très clair que la commission introduit ici une notion de territorialité de la langue. S'il faut la chercher dans la constitution, c'est ici, à l'alinéa 2, qu'elle figure. La commission a estimé que d'évoquer la territorialité des langues faisait partie de la protection générale des minorités du pays et a tenu à cet alinéa 2.

Pour le reste, les alinéas 3 et 4 reprennent simplement les alinéas correspondants de l'article 83 du projet du Conseil fédéral; ils n'ont pas fait l'objet de discussions particulières en commission.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 57i**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Antrag Rochat**

Abs. 2  
Streichen

**Proposition Rochat**

Al. 2  
Biffer

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Je rappelle que cet article intitulé «Film», au singulier en français, se trouvait perdu (art. 77 du projet du Conseil fédéral) du côté de la politique énergétique, tout de suite après la communication par câble, les concessions, etc. Techniquement, la fabrication d'un film n'a rien à voir avec l'énergie, les télécommunications, la question des concessions.

Ici, c'est tout autre chose qui est visé par cet article qui reprend l'article 27ter de la constitution actuelle. La commission établit à l'alinéa 1er la possibilité de «promouvoir la production cinématographique suisse ainsi que la culture cinématographique». A l'alinéa 2, elle prévoit la possibilité d'encourager «une offre de films variée et de qualité».

A l'alinéa 1er, on pose le principe de la compétence; à l'alinéa 2, la commission a rédigé de façon tout à fait nouvelle ce qui, dans le projet du Conseil fédéral, pouvait être compris comme on ne sait trop quelle prescription sur la police des constructions ou autre. La législation sur le cinéma est aussi un instrument de contrôle possible pour l'importation des films. En supprimant cet aspect prévu par le Conseil fédéral, la commission a décidé qu'il y avait bien d'autres législations qui permettent d'agir dans ce domaine, et que ce genre de disposition n'avait pas sa place dans la constitution.

En ce qui concerne la proposition Rochat, si l'on biffe l'alinéa 2, on prive l'actuelle législation sur les films d'une base constitutionnelle importante.

Je souhaite qu'on en reste à la version de la commission.

**Rochat Eric** (L, VD): L'alinéa 1er, nous l'avons dit, est incontesté et il dit déjà tout: «La Confédération peut promouvoir la production cinématographique suisse ainsi que la culture cinématographique.» Il est évident qu'avec une base constitutionnelle comme celle-ci, la Confédération peut se doter des moyens en ordonnances et en lois pour régler cette promotion si elle souhaite la faire.

L'alinéa 2, avec ses relents de culture cinématographique d'Etat, pose un double problème: celui des définitions, d'une part, celui des applications, d'autre part.

Qu'est-ce déjà qu'un film de qualité? Il y a quelques règles des films à succès qui sont connues: la durée des baisers, les scènes de poursuite en voiture, les scènes de chambre qui sont préalablement déterminées et qui sont imposées aux réalisateurs par le producteur. Ces règles existent-elles pour la qualité cinématographique? Le succès d'un film fait-il partie de ces critères ou devons-nous, a contrario, considérer très helvétiquement que tout ouvrage qui est boudé par le public est un chef-d'oeuvre méconnu? Il est parfaitement impossible d'édicter des dispositions pour une offre de films de qualité.

Et qu'est-ce qu'une offre de films variée? Devons-nous donner au Conseil fédéral la possibilité d'édicter des dispositions prescrivant des quotas de documentaires, de fictions, de films à intérêt ethnographique, touchant l'enfance ou les personnes âgées, les minorités sexuelles ou religieuses, que sais-je encore? «La Confédération peut promouvoir la production cinématographique suisse ainsi que la culture cinématographique»: nous en avons assez dit avec l'alinéa 1er pour permettre l'indispensable soutien fédéral au cinéma suisse. La liberté des réalisateurs, la liberté du public nous imposent de cesser là nos intrusions dans le domaine de l'indéfini et permettez-moi ce jeu de mots, non pas de l'objectif, mais du subjectif.

Je vous recommande de biffer l'alinéa 2 de l'article 57i.

**Simmen Rosemarie** (C, SO): Ich weiss nicht, ob Herr Rochat mit seinem Streichungsantrag für Absatz 2 der ganzen Sache nicht einen Bärendienst erweist. Es ist eine Tatsache,

dass die Filmkultur in der Schweiz sehr unterschiedlich ist; es herrscht wirklich eine Vielfalt. Zum Beispiel unterscheidet sich die Szene des französischsprachigen Films total von derjenigen des deutschsprachigen. Indem man nun die Möglichkeit für den Bund streicht, zur Förderung der Vielfalt gewisse Vorschriften zu erlassen, geht man auch dort in der Richtung eines Mehrheitsfilms, wo die grösseren Mittel liegen. Aus meiner Erfahrung scheint mir, dass wir gerade in der Schweiz eigentlich gut beraten wären, wenn wir Massnahmen, die tendenziell auf die Stärkung von Minderheiten und die Unterstützung der Vielfalt abzielen, unter allen Titeln unterstützen würden.

Ich würde Ihnen empfehlen, Absatz 2 nicht zu streichen.

**Leuenberger Moritz**, Bundesrat: Die Filmförderung ist Teil der Kulturförderung, und der Filmartikel war im ersten Entwurf des Bundesrates nicht zufällig beim Radio- und Fernsehartikel plaziert. Der Kommissionspräsident hat darüber etwas geschmunzelt und gesagt, das gehöre doch nicht dorthin. Aber die kulturelle Bedeutung des Films hängt natürlich auch mit seinem enormen Verbreitungspotential zusammen. Früher betraf das die Kinos; heute sind es aber in erster Linie die Fernsehanstalten. Und das ist für die Verbreitung unseres Kulturgutes – Frau Simmen hat darauf hingewiesen – und, damit zusammenhängend, für unsere nationale Identität von eminenter Bedeutung.

Deshalb verdient die Filmförderung in der Verfassung – mit Absatz 2 – erwähnt zu werden. Die Regelungskompetenz war ja schon bisher in Artikel 27ter der Bundesverfassung enthalten. Würden Sie diesen Absatz 2 streichen, nähmen Sie eine materielle Änderung vor.

Ich ersuche Sie, davon abzusehen – auch unter dem Aspekt der Fortführung des geltenden Rechtes, den wir bis jetzt hochhielten.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission

29 Stimmen

Für den Antrag Rochat

5 Stimmen

**Art. 57k**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: C'est une section importante de notre constitution et la commission en a très longuement examiné la systématique propre.

Après plusieurs tentatives de structurer ce chapitre d'une façon différente par rapport à celle proposée par le Conseil fédéral, nous avons renoncé à le faire, étant entendu qu'il y a dans ces dispositions des aspects extrêmement sensibles. Plusieurs de ces dispositions ont fait l'objet de votations populaires épiques et la commission n'a pas voulu donner l'impression, tout à coup, qu'il s'agissait de toucher à, notamment, certaine protection du paysage, de sites ou du patrimoine en modifiant par trop la structure de rédaction des articles.

On peut dire que la section 3, pour une constitution mise à jour, est certainement celle dont la structure et la rédaction pèchent le plus et où l'on ne constate pas de grands progrès par rapport à la constitution actuelle. Il faut aussi dire que c'est précisément le domaine dans lequel des votations populaires récentes ont introduit des éléments, et qu'on aurait pu nous soupçonner de vouloir contourner la volonté populaire si on avait changé trop de choses.

Il est vrai que la systématique concernant les eaux, les forêts, la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire, la protection du patrimoine pourrait ici être meilleure. En tout cas, le jour où des professeurs de droit enseigneront cette matière à leurs élèves, ils seront obligés de prendre peut-être une autre structure.

Toujours est-il que la commission a fait preuve d'audace dès le début. Elle a voulu ancrer le développement durable comme principe de base, comme principe fondamental, non pas seulement pour cette section, mais aussi pour notre pays, pour la Suisse: «La Confédération et les cantons agissent en permanence en faveur d'un rapport équilibré entre la nature et sa capacité de renouvellement et son utilisation par l'homme.» Ce n'est pas inintéressant de disposer tout au début de cette section d'une définition, parmi d'autres, mais enfin d'une définition du développement durable.

C'est vrai qu'aujourd'hui, dans notre population, beaucoup de personnes ne savent pas encore exactement ce qu'on entend par «développement durable», en tout cas en Suisse romande. Je ne sais pas ce qu'il en est dans les autres aires linguistiques. On peut donc saluer une définition du développement durable et cette notion fondamentale de «capacité de renouvellement» des richesses qui nous sont données de par notre milieu naturel.

Ce développement durable, nouveau chapeau de cette section, c'est aussi, on peut le dire, la réalité constitutionnelle vécue. Ça n'est pas aller au-delà d'une mise à jour: on a beaucoup parlé de développement durable, à titre d'exemple, dans le débat sur l'Exposition nationale 2001. Celle-ci, qui se veut la projection de notre passé et de notre présent dans l'avenir, accorde une large place au développement durable. Il n'y a rien de gênant.

C'est sans opposition que la commission a accepté l'article 57k.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 57l**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Il y a beaucoup de choses à dire sur cet article 57l et sur l'article 58 suivant concernant l'aménagement du territoire, et ça me paraît fondamental que ces choses soient dites ici.

Précisément à un moment où l'administration fédérale est en restructuration permanente, où des offices changent ou sont susceptibles de changer de département, on pourrait être tenté de déduire de l'emplacement de l'article 57l, «Protection de l'environnement», qu'il y a primauté par rapport à l'article 58, «Aménagement du territoire». En fait, dans les débats de la commission, il était très clair que les tâches de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire sont à tout le moins équivalentes. Une minorité de membres de la commission estimait même que l'aménagement du territoire aurait dû occuper le deuxième rang, à la suite immédiate du développement durable, et que la protection de l'environnement était un moyen d'aménager harmonieusement notre territoire. Donc, ça n'est pas sans discussion et pas par hasard que l'on trouve maintenant les articles 57l et 58 dans l'ordre qu'ils occupent dans cette section. Au cours de la procédure de consultation également, cette question a fait l'objet de passablement de prises de position de différents milieux très sensibles à cet aspect des choses.

L'article 57l, «Protection de l'environnement», doit être considéré comme la première concrétisation de l'article 57k, «Développement durable». Comment est-ce qu'on assure le développement durable? En protégeant l'environnement. A l'alinéa 1er, la compétence de la Confédération est clairement donnée concernant la protection de l'homme, du milieu naturel, les atteintes nuisibles et incommodes. Les alinéas 2 et 3 correspondent à l'article 59 du projet du Conseil fédéral et ne s'écartent absolument pas des dispositions constitutionnelles que nous connaissons déjà aujourd'hui.

**Maissen Theo** (C, GR): Ich habe eine Frage und eine Bemerkung zu Artikel 57l. Die Frage ist zu Absatz 2. Wenn man den zweiten Satz liest, «Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung tragen die Verursacher», so fragt man sich als Leser: die Vermeidung und Beseitigung wovon? Ich habe den Eindruck, dass das vom Sprachlichen her nicht genügt. Natürlich

macht man gedanklich den Sprung zu Abfällen usw., aber für mich ist dieser Satz von der Aussage her nicht befriedigend. Eine materielle Bemerkung: Es geht hier um die Anwendung des Verursacherprinzips, das im Umweltschutz grundsätzlich richtig ist. Aber wir haben uns auch im Zusammenhang mit der Revision des Gewässerschutzgesetzes darüber unterhalten, dass das Verursacherprinzip eben nicht einfach so umgesetzt werden kann, weil berücksichtigt werden muss, dass es natürlich Verursachungen gibt, die man nicht voll dem Verursacher anlasten kann. Ich denke an den Umweltschutz in schwach besiedelten Gebieten. Da entstehen derart unverhältnismässige Kosten – sei das beim Abwasser oder zum Teil auch bei der Abfallbewirtschaftung –, dass es nicht zumutbar ist, einfach zu sagen: Die sind die Verursacher, die bezahlen dafür. Wenn wir das machen, dann lehnen wir eine Besiedlung des Landes, wie wir sie möchten – häuslicher und sinnvoll, wie es mit der Raumplanung angestrebt wird – eigentlich ab. Dann verhindern wir sie damit, weil diese Gebiete, wenn das Verursacherprinzip einfach so umgesetzt wird, nicht mehr besiedelbar sind; es wird für den einzelnen zu teuer.

Ich habe hier keinen Vorschlag gemacht, wie man das ändern kann. Denn ich bin in der Verfassungsmaterie zuwenig bewandert, um sagen zu können, wie man das formulieren sollte. Ich meine jedoch, dass man dieser Frage nachgehen müsste und z. B. zuhanden der Materialien erklären sollte, dass es dort, wo die Verursacherkosten übermässig werden, wenn man sie überwälzt, weiterhin Ausgleichsmöglichkeiten gibt. Das wäre das eine. Das andere wäre, in der Kommission noch entsprechende Formulierungen zu finden.

**Rhinow René** (R, BL), Berichterstatter: Hier werden zwei Grundsätze aufgenommen, die unserem Umweltrecht zugrunde liegen. Es ist die Crux jeder kurzen Formulierung in der Verfassung, dass man nicht alle Ausnahmen und Spezialfälle mit hineintragen kann. Aber es handelt sich hier nicht um eine Vollzugs- oder Verordnungsbestimmung, die nun wie eine gewöhnliche Norm tel quel anwendungsfähig wäre, sondern um zwei Prinzipien. Prinzipien sind an und für sich nie nach dem Schema «alles oder nichts», sondern im Sinne der Optimierung anzuwenden. Ich habe vom Verfassungsrecht her kein Problem, als Kommissionspräsident festzuhalten, dass diese Bestimmung als Prinzip anzuwenden ist, das durch Gesetze, Verordnungen und die Praxis zu konkretisieren ist.

**Leuenberger Moritz**, Bundesrat: Ich kann mich den Ausführungen von Herrn Rhinow anschliessen. Einerseits beinhaltet der Artikel eine Regelung der Kompetenzen von Bund und Kantonen, und zum andern hält er das Verursacherprinzip fest; gemäss diesem Verursacherprinzip ist nachher zu legiferieren.

Die Diskussion, wie dann zu legiferieren ist und was dem Verursacherprinzip in Tat und Wahrheit jeweils entspricht, haben wir beispielsweise bei der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe und der Berechnungsweise gehabt. Das ist an sich ein plastisches Beispiel dafür, dass sich wissenschaftlich ohnehin nie ganz genau ermitteln lässt, worin die Ursache besteht, wer der Verursacher ist und welche Kosten er genau verursacht. Das ist immer auch eine politische und gesellschaftliche Ermessensfrage, die bei der Gesetzgebung, d. h. im Parlament, ihren Ausdruck finden wird. Das Prinzip als generelle Stossrichtung und die Legitimation, dem Verursacher dann die entsprechenden Kosten zu überbürden, sind in diesem Artikel festgelegt.

**Präsident:** Ein Änderungsantrag ist nicht gestellt. Die Bemerkungen fliessen in die Materialien ein. Es wird Sache des Zweitrates sein, allenfalls darauf zurückzukommen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 58**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Ici, la commission a tenu à clarifier et à exprimer d'une autre manière la façon dont les cantons sont associés à la mise en oeuvre de l'aménagement du territoire en Suisse. A l'alinéa 1er, on rappelle que les principes applicables sont de compétence fédérale – c'est très clair dans notre ordre juridique, cela ne change pas –, mais on dit: «Cet aménagement incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire.» On fixe donc de façon plus claire, notamment en français, mais aussi en allemand, comment les cantons doivent procéder à ces principes d'aménagement. La formulation de la commission paraît ici meilleure. L'alinéa 2 est celui du projet du Conseil fédéral. Il fixe la tâche essentielle d'encouragement et de coordination de la part de la Confédération en matière d'aménagement du territoire, encouragement et coordination qu'on n'a pas toujours connus par le passé dans ce domaine. Dans l'optique notamment de nos infrastructures, cette question revêt une acuité particulière aujourd'hui.

En ce qui concerne l'alinéa 3: ce n'est pas seulement la Confédération, comme le prévoyait le Conseil fédéral, qui doit prendre en considération les exigences majeures de l'aménagement du territoire, mais les cantons également ont cette responsabilité. C'est pour ça que la commission a ajouté que les cantons prennent aussi en considération les exigences de l'aménagement du territoire.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 59

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Präsident:** Artikel 59 ist als Folge der Umstellung mit Artikel 57I dahingefallen.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 60

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Rhyner*

*Abs. 1*

Für die haushälterische Nutzung .... Einwirkungen des Wassers werden durch den Bund unter Berücksichtigung der gesamten Wasserwirtschaft:

a. Grundsätze festgelegt über die Erhaltung und Erschliessung der Wasservorkommen, über die Nutzung der Gewässer zur Energieerzeugung und für Kühlzwecke sowie über andere Eingriffe in den Wasserkreislauf;

b. Vorschriften erlassen über den Gewässerschutz, die Sicherung angemessener Restwassermengen, den Wasserbau, die Sicherheit der Stauanlagen und die Beeinflussung der Niederschläge.

*Abs. 2, 3*

*Streichen*

*Abs. 4*

Über die Wasservorkommen verfügen unter Vorbehalt privater Rechte die Kantone oder die nach der kantonalen Gesetzgebung Berechtigten. Sie können für die Wassernutzung ....

*Proposition Rhyner*

*Al. 1*

Afin de pourvoir à l'utilisation rationnelle des eaux, à .... dommageable de l'eau, la Confédération, en tenant compte de l'économie des eaux:

a. fixe les principes applicables à la conservation et à la mise en valeur des ressources en eau, à l'utilisation de l'eau pour la production d'énergie et le refroidissement et à d'autres interventions dans le cycle hydrologique;

b. édicte des dispositions sur la protection des eaux, sur le maintien des débits résiduels appropriés, sur l'aménagement des cours d'eau, sur la sécurité des barrages et sur les interventions de nature à influencer les précipitations.

*Al. 2, 3*

*Biffer*

*Al. 4*

Les cantons, ou ceux qui en ont le droit en vertu de la législation cantonale, disposent des ressources en eau, sous réserve des droits des personnes privées. Ils peuvent prélever ....

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 60 résume dans six alinéas la politique fédérale en matière d'eaux et détermine très clairement où sont les compétences. On y retrouve les domaines traditionnels qu'on trouve dans les articles 24 et 24bis de la constitution actuelle.

Nous avons à l'alinéa 1er les dispositions sur l'utilisation rationnelle des ressources en eau; à l'alinéa 2, le principe très important de la conservation et de la mise en valeur des ressources en eau; à l'alinéa 3, la question de la protection des eaux, expressément voulue et approuvée par le corps électoral.

A l'alinéa 4 relatif à la compétence cantonale, la commission a apporté une modification dans le sens que les cantons peuvent prélever dans les limites prévues par la législation fédérale une taxe pour l'utilisation de cette eau, et que la Confédération, de son côté, a le droit d'utiliser les eaux pour ses entreprises de transport. On a donc ici un domaine extrêmement sensible qui a fait l'objet de discussions en commission, mais où, très facilement, un consensus a été trouvé pour ne pas toucher au principe actuel de compétence cantonale en la matière.

Ensuite, l'alinéa 5 est classique en la matière et l'alinéa 6 rappelle la tâche de la Confédération de prendre en considération, véritablement et concrètement, les intérêts des cantons.

**Rhyner Kaspar** (R, GL): Artikel 60 dieser Verfassungsvorlage soll an die Stelle des geltenden Artikels 24bis der geltenden Bundesverfassung treten. Der Artikel 24bis der Bundesverfassung ist im Jahre 1975 totalrevidiert worden. Er ist also verhältnismässig neu oder noch jung, so dass sich fragen lässt, ob man ihn überhaupt ändern soll, denn es ist eine Änderung. Die Botschaft sagt nämlich nicht, dass er durch sogenanntes ungeschriebenes Verfassungsrecht irgendwie überholt oder sonst beanstandet worden wäre. Es kann also bei der heutigen Verfassungsreform nur um die angestrebte Vereinheitlichung von Dichte und Sprache gehen. Eine solche Vereinheitlichung darf aber nicht zu materiellrechtlichen Änderungen führen. Dazu käme es aber, auch wenn nichts in der Botschaft steht.

Ich begründe das folgendermassen: Absatz 1 des Verfassungsentwurfes scheint auf den ersten Blick den Ingress des geltenden Absatzes 1 von Artikel 24bis der Bundesverfassung zu übernehmen. Dieser Ingress ist jedoch eine Zweckbestimmung, die besagt, wozu die nachfolgend aufgeführten Kompetenzen zu dienen haben.

Mit der vorgeschlagenen neuen Fassung von Absatz 1 des Entwurfes dagegen überträgt man dem Bund mit der «unbeschränkten Sorge» eine Aufgabe, welche eine Generalkompetenz beinhaltet. Die Kompetenzen des Bundes werden ausgeweitet, denn mit dem Begriff «sorgen» läuft es darauf hinaus, dass der Bund die uneingeschränkte Einflussnahme auf die Wasserhoheit ausüben kann. Eine solche Generalkompetenz hat das Parlament aber, wie in der Botschaft auf Seite 250 bemerkt ist, bei der Revision von 1975 zurückgewiesen. Es hätte auch keinen Sinn, in den Absätzen 2 und 3 des Entwurfes zwischen Grundsatzgesetzgebung und Vorschriften zu unterscheiden, wenn der Bund gestützt auf Absatz 1 in jedem Fall doch wieder umfassend zuständig ist.

Der Vorentwurf von 1995 enthielt übrigens keine Bestimmung, die Absatz 1 des Entwurfes von 1996 entspricht. Auch tut sich die Botschaft etwas schwer damit, dass dem Bund bei der Wasserwirtschaft unterschiedliche Kompetenzen zustehen. Sie sehen das auf Seite 250 der Botschaft. Dies ist aber dadurch begründet, dass die Wasserwirtschaft eine weitläufige Materie mit verschiedenartigen Aspekten bildet,

so dass Unterschiede bei den Bundeskompetenzen in der Natur der Sache liegen.

Die Entstehungsgeschichte von Artikel 24bis Absätze 1 und 2 der geltenden Verfassung zeigt, dass zunächst über eine Rangordnung der verschiedenen Zwecke diskutiert wurde. Man kam dann von einer solchen ab und fand die Lösung darin, dass kein Zweck einseitig dominieren solle, sondern dass aus der Gesamtsicht vorzugehen sei. Dies ist mit dem Begriff «in Berücksichtigung der gesamten Wasserwirtschaft» im Ingress von Artikel 24bis Absatz 1 zum Ausdruck gebracht worden. Letzterer umfasst alles, insbesondere den Schutz qualitativer und quantitativer Art sowie die Nutzung.

Absatz 2 von Artikel 24bis schliesst mit den Worten «Zum gleichen Zweck erlässt der Bund Bestimmungen ...» an Absatz 1 an, wozu auch dessen Ingress gehört. Der Hinweis auf die gesamte Wasserwirtschaft ist somit massgebend; es scheint nicht verständlich, warum er jetzt im Entwurf fehlt.

Absatz 1 Buchstaben a und b meines Antrages übernehmen unverändert Absatz 2 und 3 des Entwurfes.

Zusammengefasst: Der Antrag, den ich stelle, schafft Klarheit darüber, dass der Bund in der Wasserwirtschaft keine Generalvollmacht erhält, welche auch mit den Grundsätzen über die Nachführung und der in der Botschaft anerkannten kantonalen Gewässerhoheit nicht vereinbar wäre.

Zu Absatz 4: Durch die Streichung des Vorbehaltes zugunsten privater Rechte und des Hinweises auf die durch das kantonale Recht Berechtigten tritt die Unsicherheit ein, ob künftig nur noch allein der Kanton verfügen kann. Das widerspricht der Eigentumsgarantie; es kann nicht im Sinne der Verfassungsreform liegen, Unklarheiten zu schaffen.

Ich bitte Sie, diesem Antrag eines neu gefassten Artikels 60 zuzustimmen. Es geht darum, die bisherige Wasserhoheit der Kantone, die zwar schon weit eingeschränkt ist, im bisherigen Rahmen zu bewahren.

**Rhinow René (R, BL),** Berichterstatter: Darf ich als Kommissionspräsident zum Antrag Rhyner kurz Stellung nehmen? Die Kommission bzw. die entsprechende Subkommission war sich der Thematik bewusst, weil unser früherer Kollege Hefti aus dem gleichen Kanton wie Herr Rhyner uns seinerzeit mit diesen Fragestellungen konfrontiert hatte. Er hatte uns Eingaben zugestellt und beantragt, dass wir mehr oder weniger auf die alte Fassung zurückkommen sollten. Herr Rhyner nimmt dieses Anliegen jetzt wieder auf.

Wir haben geprüft, ob im neuen Entwurf des Bundesrates eine materielle Änderung zu sehen ist, und wir sind zum Schluss gekommen, dass das nicht der Fall ist. Ich gebe zu, dass der Begriff «sorgen» in Absatz 1 vielleicht Sorgen bereiten könnte, wenn man ihn nicht im Zusammenhang mit Absatz 2, Absatz 3 und auch Absatz 4 liest. Geht es um die Kompetenz des Bundes, dann sind die Absätze 2, 3 und 4 massgeblich. In Absatz 2 ist die Grundsatzgesetzgebungskompetenz enthalten. Nach Absatz 3 hat der Bund die Kompetenz, eigentliche Vorschriften zu erlassen – wie bis anhin. Gemäss Absatz 4 verfügen die Kantone – verfügen die Kantone! – wie bis anhin über die Wasservorkommen.

Was neu in Absatz 1 vorangestellt worden ist, ist eine Zielbestimmung. Der Bundesrat sagt es in seiner Botschaft. Man will den Bund auf diese Ziele verpflichten. Das etwas unglückliche Wort «sorgen» ist aus diesem Blickwinkel heraus zu sehen. Es begründet keine neue, eigenständige Bundeskompetenz. Ich möchte das hier ganz klar festhalten. Das war jedenfalls die Meinung in der Kommission.

Die anderen Änderungen schienen uns nicht entscheidend zu sein. Wenn etwa der Passus «... stehen unter Vorbehalt privater Rechte den Kantonen oder den nach der kantonalen Gesetzgebung Berechtigten zu» nicht wieder aufgenommen wird, dann sind das Kürzungen, die wir im Interesse der Klarheit vorgenommen haben, ohne dass materiell etwas geändert worden ist, weil die Wahrung der kantonalen Autonomie und der Interessen der durch die Gesetzgebung als berechtigt Erklärten selbstverständlich vorbehalten ist oder an anderer Stelle sogar ausdrücklich erwähnt wird.

Ich habe ein gutes Gewissen, wenn ich Ihnen sage, dass materiell keine Änderung bezweckt wird. Vielleicht können wir

dankbar sein, dass Herr Rhyner diesen Antrag eingereicht hat, weil dann erst recht auch das Neue im Lichte des Bisherigen interpretiert werden muss.

Ich möchte zum Schluss sagen: Der heutige Artikel 24bis ist mit seinen sechs Absätzen, die noch durch viele Untergliederungen (Bst. a, b, c, d, e usw.) angereichert worden sind, ein ellenlanger und etwas geschwätziger Artikel. Es gehört auch zur Nachführung, dass man solche langen, fast unlesbaren Verfassungsartikel auf die wesentlichen Pfeiler und Verfassungsgehalte zurückstutzt.

Noch einmal: Nicht eine Änderung ist beabsichtigt, sondern eine Klärung und Straffung!

**Rhyner Kaspar (R, GL):** «Die Botschaft hör' ich wohl, allein mir fehlt der Glaube.» Ich meine, ähnliche Zusammenhänge schon beim Raumplanungsgesetz gehört zu haben. Es wurden ähnliche Zusicherungen gemacht, wonach die Kantone in ihren Bereichen nach wie vor zuständig und souverän seien und es in diesen und jenen Bereichen keine Änderungen gäbe. Dann ging es den bekannten Weg nach Lausanne, und das Bundesgericht kam aufgrund gewisser Auslegungen zur anderen Auffassung.

Das Wort «sorgen» gibt dem Bund nach meiner Auffassung eine Globalkompetenz. Wenn ich für jemanden zu sorgen habe, dann betrifft das alle Bereiche. Wenn ich für meine Kinder zu sorgen habe, dann betrifft das die Erziehung, das Ambiente, in dem sie aufwachsen, die Ausbildung usw. – das wissen Sie alle auch. «Sorgen» öffnet eine dermassen offene Palette, dass ich der Zusicherung des Kommissionspräsidenten gerne glauben würde, aber die Vergangenheit lässt mich sehr daran zweifeln.

Ich erwähne auch, dass mein Antrag noch kürzer ist als der neue Entwurf, noch mehr zusammengefasst: Die Absätze 2 und 3 von Artikel 1 sind sinngemäss übernommen worden, der Artikel 4 soll die besonderen Rechte gegenüber Privaten etwas präziser darstellen, und den Artikeln 5 und 6 habe ich nichts Neues beizufügen.

Überlegen Sie sich die Bedeutung, die breite Palette dieses Wortes «sorgen»! Ich übernehme ein Wort des Kommissionspräsidenten, wonach dieses «sorgt» uns Sorgen bereiten könnte. Stimmen Sie meinem Antrag zu!

**Maissen Theo (C, GR):** Ich meine, es ist richtig, dass wir bei dieser Nachführung Artikel, die historisch gewachsen und zum Teil etwas «geschwätzig» geworden sind, straffen. Ich meine aber auch, diese Straffung sollte nicht dazu führen, dass man dann ellenlange Erklärungen braucht, um zu begreifen, was darunter zu verstehen ist.

Mich haben die Aussagen des Kommissionspräsidenten, wie er diesen Absatz 1 erklärt, sehr misstrauisch gemacht. Nach seinen Ausführungen wird dieser Absatz 1 dann durch die Absätze 2 und 3 offenbar wieder abgeschwächt bzw. relativiert.

Ich meine aber, wenn man strafft, kürzt und transparenter machen will, sollte man auch die Prioritätenfolge der einzelnen Absätze etwas beachten. Im Grunde genommen enthält bei einem solchen Artikel, der die wichtige Materie Wasser regelt, der erste Absatz einmal den «Aufhänger» und die Grundlage. Wenn es nun im neuen Entwurf in Absatz 1 heisst: «Der Bund sorgt ....» – und Kollege Rhyner hat eindrücklich dargelegt, was mit diesem «sorgt» alles verbunden ist; das ist praktisch die ganze Handhabung der Wasserwirtschaft –, so meine ich, dass das vom Aufbau des Artikels her falsch ist.

Wenn man z. B. Absatz 2 vorangestellt hätte, wo es heisst: «Er legt Grundsätze fest ....», wäre der Ausgangspunkt bereits wieder anders, vor allem wenn dann Absatz 1 in einer anderen Stufenfolge eingebaut würde. Es kommt hier ein ungutes Gefühl zum Ausdruck, dass sich tatsächlich materiell-rechtlich etwas ändert.

Aufgrund der ausführlichen Darlegungen des Kommissionspräsidenten, dass es das gleiche sei wie in der geltenden Bundesverfassung, meine ich, dass wir hier nicht auf dem richtigen Weg sind.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag Rhyner zuzustimmen, womit die Gelegenheit besteht, in einer zweiten Runde oder im

Zweitrat diese Sache noch einmal anzusehen, damit beim Lesen sofort verständlich wird, dass sich materiellrechtlich nichts ändert. So, wie es jetzt hier steht, meine ich, ist der erste Eindruck der, dass es nicht mehr dasselbe ist wie das, was in der geltenden Verfassung steht.

**Rhinow René** (R, BL), Berichterstatter: Ich habe ja, wie einleitend bemerkt, ein gewisses Verständnis dafür, dass sich Zweifel um dieses Wort «sorgt» ranken können, auch wenn es sich im Lichte der Botschaft und im Lichte der Beratungen klar um Ziele handelt. Aber ich biete an, dass wir diesen Artikel in die Kommission zurücknehmen, weil wir so oder so erst in der Frühjahrssession den Rest dieses Aufgabenteils beenden können. Wir werden versuchen, jene Präzisierungen einzubringen, die allenfalls notwendig sind, um klar auszudrücken, dass es sich hier nicht um eine neue Generalkompetenz des Bundes handelt. Wenn Herr Rhyner allenfalls auch mit einer modifizierten Fassung nicht einverstanden wäre, könnten wir den Antrag Rhyner selbstverständlich im Rat nochmals zur Diskussion stellen und dann im Lichte der neuen Vorlage der Kommission entscheiden.

**Präsident:** Ich gehe davon aus, dass wir uns dem nicht widersetzen, wenn die Sorge derart kooperativ um sich greift. Der Artikel wird in die Kommission zurückgenommen und in der Frühjahrssession nochmals vorgelegt werden.

*Verschoben – Renvoyé*

#### Art. 61

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 61 est une disposition tout à fait standard concernant la forêt. L'alinéa 1er fixe le principe du devoir de la Confédération en ce qui concerne les «fonctions protectrice, économique et sociale» de la forêt dans notre pays. Les alinéas 2 et 3 n'appellent quant à eux pas de remarques particulières.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 62

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'alinéa 1er de l'article 62, «Protection de la nature et du patrimoine», fixe la compétence cantonale en la matière. Les alinéas 2, 3, 4 et 5 qui suivent sont, eux, issus très directement chaque fois de votations populaires. La commission n'a pas voulu intervenir de façon significative et marquante dans ces alinéas que certainement vous connaissez tous relativement bien, ce qui fait qu'il n'est pas nécessaire pour moi de les passer en revue. Simplement, j'aimerais attirer votre attention sur le fait que la notion de «Denkmal» en allemand, et de «biens culturels» en français a disparu, et qu'on parle maintenant de «monuments naturels et culturels» et, dans la version allemande, de «Natur- und Kulturdenkmäler».

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 63

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 63 fixe la compétence de la Confédération en ce qui concerne la pêche et la chasse. Si la deuxième partie de l'article a été supprimée, c'est-à-dire la partie concernant «... la sauvegarde de la diversité des espèces de poissons, de mammifères sauvages et d'oiseaux», c'est que nous avons considéré en commission que l'alinéa 4 de l'article 62 contient déjà et de façon plus large cette disposition, en ce sens qu'il appartient à la Confédération d'édicter «... des dispositions afin de protéger la faune, la flore

et de maintenir leur milieu naturel dans sa diversité», et de protéger «... les espèces menacées d'extinction». Donc, il y avait là une sorte de répétition qui nous a paru inutile. C'est pour cela que l'on met un point final après «chasse».

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 64

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Les adaptations qui ont été opérées par la commission à l'article 64, qui correspond à l'article 25bis de la constitution actuelle, sont purement rédactionnelles. La commission a introduit une espèce de logique en parlant d'abord de la garde et du traitement des animaux, ensuite de leur abattage, des expériences, ensuite de l'aspect utilisation, importation, transport et commerce des animaux dans les lettres d, e, f. Donc, il n'y a pas de modification substantielle. On retrouve, malgré les six lettres a à f, le projet du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 65

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Nous entamons ici un aspect plutôt technique de la constitution, mais qui, de façon extrêmement traditionnelle, appartient à notre charte fondamentale. Il s'agit – c'est le lieu de le rappeler – de bien définir quelles sont les compétences fédérales, quelles sont éventuellement celles des cantons dans cette matière. L'article 65 sur la compétence générale de la Confédération de «réaliser des travaux publics et d'exploiter des ouvrages publics ou d'encourager leur réalisation» est absolument incontesté et n'a pas fait l'objet de discussions en commission, c'est la version du Conseil fédéral qui a été adoptée telle quelle.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 66

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Une simple remarque concernant l'article 66, c'est que, bien évidemment, cette opération de mise à jour de la constitution maintient dans la compétence de «la Confédération d'édicter des dispositions sur la circulation routière». L'alinéa 3 prévoit que «l'utilisation des routes publiques est exempte de taxes» et que «l'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions». On connaît donc les exceptions qui existent aujourd'hui à ce principe de base.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 67

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 67 n'a pas fait l'objet de grandes discussions en commission, bien qu'à un moment donné, la question suivante se soit posée: est-ce que nous mettons cet article 67 de côté en attendant les résultats des travaux sur la nouvelle péréquation et la nouvelle répartition des tâches entre les cantons et la Confédération, sachant que c'est un des aspects qui sera vraisemblablement passablement discuté ces prochains temps? C'est un domaine où compétences et charges financières relatives au réseau de nos routes nationales sont réparties. La commission a laissé cet article dans la version du Conseil fédéral. Il semble que, pour l'instant, nous avons eu raison de

le faire. Il y a tout lieu de croire que les délibérations sur la Constitution fédérale seront terminées au moment où nous aurons peut-être une décision définitive dans ce domaine. Je ne sais pas s'il est judicieux que M. Leuenberger, conseiller fédéral, s'exprime sur cet article 67; ça n'est peut-être pas inintéressant pour nous de saisir à l'occasion d'avoir une information.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Es war die Geschäftsprüfungskommission oder die Finanzkommission des Nationalrates, die nach einer kürzlich stattgefundenen Sitzung und nach Erhalt eines entsprechenden Berichtes dezidiert der Meinung war, dass der Unterhalt und auch der Bau der Nationalstrassen nicht mehr Kantonssache, sondern Bundessache sein sollen.

Ich frage mich, ob jetzt nicht die Gelegenheit wäre, zuzugreifen und vielleicht diesen Artikel noch einmal zurückzustellen. Vorher haben Sie sich dazu bereit erklärt, einen anderen Artikel auch erst in der Frühjahrssession zu behandeln.

Es gibt in der Tat wesentliche Gründe, dass der Bund für den Unterhalt der Nationalstrassen zuständig sein soll. Der Bund kann kantonsübergreifend ausschreiben, und er kann die eingereichten Offerten mit jenen anderer Firmen vergleichen. Damit Sie nachher nicht wieder eine Verfassungsrevision angehen müssen, würde ich Sie ersuchen, wie vorhin den Artikel über das Wasser, auch Artikel 67 zurückzustellen und sich diesen Bericht der Geschäftsprüfungskommission bzw. der Finanzkommission des Nationalrates anzusehen.

**Präsident:** Der Bundesrat empfiehlt uns, diese Bestimmung an die Kommission zurückzugeben – mit Blick auf die Abklärungen, die im Gange sind.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: On peut être d'accord avec cette proposition. Je remercie le Conseil fédéral d'annoncer en quelque sorte par là qu'il y aura peut-être des nouveautés dans le courant de l'année.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Ich habe etwas Hemmung, das Gegenteil zu vertreten, nachdem sich jetzt der Sprecher der Kommission im anderen Sinne geäussert hat. Ich möchte einfach ein Bedenken anmelden: Wir sind Erstrat, und ich frage mich, ob es zweckmässig ist, wenn wir aufgrund eines Berichtes einer nationalrätlichen Kommission unsere Arbeit einstellen. Es erscheint mir zweckmässiger zu sein, wenn wir heute entscheiden und der Nationalrat gestützt auf die Erwägungen seiner Kommission allfällige Korrekturen anbringt, worauf wir dann im Differenzbereinigungsverfahren entscheiden, ob wir uns anschliessen wollen oder nicht.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 67 alinéa 3 qui fait allusion au «terrain utilisable à des fins économiques» qui «doit être ménagé autant que possible», a été supprimé, parce que c'était le seul intérêt important auquel on pensait au moment de la mise en place des dispositions et de la législation sur la construction des routes nationales. Depuis, de nombreuses dispositions sur la protection de la nature, sur la protection des paysages, sur la lutte contre le bruit, qui sont des intérêts d'égale valeur, ont vu le jour. Il a semblé à la commission qu'il n'y avait plus de raison d'énumérer ici, à l'alinéa 3, un intérêt spécifique par rapport à tous les autres. Toute cette pesée des intérêts en présence, qui souvent finit au Tribunal fédéral, dans les procédures d'expropriation et dans les procédures d'opposition lors de la construction des routes nationales, montre que la situation est extrêmement complexe. Alors, ou bien on énumérait tous les intérêts importants – et ils figurent dans de nombreux articles de la constitution –, ou bien on n'en énumérait aucun. C'est dans ce sens-là que nous avons supprimé l'alinéa 3. Mais cet intérêt est protégé. Il est protégé par beaucoup d'autres dispositions.

**Präsident:** Wir stimmen über die Rückweisung dieses Artikels an die Kommission ab. Die Kommission beantragt, den

Artikel nicht zurückzuweisen und ihn gemäss ihrem Vorschlag anzunehmen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission  
Dagegen

17 Stimmen  
4 Stimmen

#### **Art. 68**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: C'est en fait le texte de l'initiative des Alpes de fraîche date qui se retrouve ici. Il n'y a pas un mot à ajouter ou à retrancher, c'est repris tel quel dans la nouvelle constitution. C'est d'ailleurs pour cela qu'il y a une disposition transitoire.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 69, 70**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Je vous propose de grouper les articles 69 et 70 qui prévoient tous deux des redevances, des impôts ou des taxes, acceptés dans notre constitution de fraîche date. La commission a repris tel quel le projet du Conseil fédéral qui lui-même a repris tel quel ce qui figure dans la constitution.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 71**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Nous avons ajouté «la navigation astronautique», aussi bien dans le titre que dans le libellé de cet article. La navigation astronautique est bien évidemment de la compétence de la Confédération, comme l'aviation et la navigation de façon générale.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 72**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: A l'époque de son introduction dans la constitution, le thème des chemins et sentiers pédestres avait mobilisé et sensibilisé très fortement la population du pays. En commission, nous avons eu une discussion dont le sens était: peut-on toucher à cet article quasiment sacré relatif aux chemins et sentiers pédestres? Il y avait aussi un point de vue qui tendait à dire que, dans le fond, les chemins et sentiers pédestres n'ont pas grand-chose à voir dans la section 4 «Travaux publics, transports, énergie, communications», mais pourrait tout aussi bien figurer dans la section 3 «Aménagement du territoire et environnement»: tout dépend de quel point de vue on se place.

La commission a fait preuve de courage puisqu'elle a revu la rédaction de cet article en pensant lui apporter plus de clarté. Ceci ne doit pas du tout être interprété dans le sens d'une restriction du champ d'application de cet article relatif aux chemins et sentiers pédestres. On supprime à l'alinéa 1er la question de l'aménagement et de l'entretien de ces réseaux qui sont de la compétence des cantons et on l'intègre à l'alinéa 2 où on donne à la Confédération un devoir de soutien et de coordination.

Quant à l'alinéa 3, la commission a estimé pouvoir s'en passer sans autre, étant donné qu'il fait double usage avec les deux premiers alinéas et avec les dispositions prévues dans la section consacrée à l'aménagement du territoire.

#### *Angenommen – Adopté*

**Art. 73**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Politique énergétique de la Confédération: je crois que ce sont plutôt les dispositions législatives qui nous préoccupent actuellement. L'article constitutionnel n'est pas contesté; il n'a pas été véritablement discuté dans ses détails pour les raisons qui ont déjà été exprimées. Il correspond à ce que nous avons aujourd'hui dans la Constitution fédérale en vigueur.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 74, 74a**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Ici, la commission a souhaité diviser l'article 74 du projet du Conseil fédéral en deux articles, l'article 74 et l'article 74a, considérant que l'énergie nucléaire comme telle méritait un article bien spécifique, que la question du transport et de la distribution d'énergie posait des problèmes d'un tout autre ordre, et qu'il s'agissait ici de résoudre autre chose. Si bien que l'article 74 en soi dit simplement que «la législation sur l'énergie nucléaire relève de la compétence de la Confédération». C'est de sa compétence exclusive. J'enchaîne avec l'article 74a. On parle ici de transport d'énergie, et il peut s'agir d'énergie qui n'est pas forcément nucléaire: on transporte de l'énergie hydraulique ou d'autres types d'énergie, pas forcément nucléaires. C'est pour cela que la commission a souhaité faire deux articles. Nous reprenons aux alinéas 1er et 2 les dispositions de l'article 74 alinéas 2 et 3 du projet du Conseil fédéral.

**Präsident:** Der Bundesrat ist mit der Aufteilung einverstanden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 75**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 75 n'appelle pas de remarque particulière, si ce n'est que le terme de «services postaux» est remplacé par «la législation sur les services postaux et les télécommunications», qui relève de la compétence de la Confédération. Cela correspond à la législation que nous avons approuvée ici l'année dernière. La même chose concernant l'alinéa 3 qui a été biffé: cette obligation n'est plus dans la législation. Faut-il la maintenir dans la constitution? C'est un pas que la commission a fait sans, je dois dire, de grandes discussions à l'occasion de cet exercice de mise à jour.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 76, 77**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Cet article dispose que «la législation sur la radio et la télévision ainsi que sur les autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications publiques relève – bien évidemment – de la compétence de la Confédération», ce principe est repris. Ensuite, nous avons l'émission traditionnelle de la radio et de la télévision du service public de radio et de télévision dans notre pays. Les alinéas 3 à 5 reprennent les dispositions de la constitution actuelle.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 78–83**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Damit brechen wir die Beratungen über den Entwurf A1 der neuen Bundesverfassung ab. Wir werden in der Frühjahrssession mit Artikel 84 fortfahren.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*



## Dritte Sitzung – Troisième séance

Mittwoch, 4. März 1998

Mercredi 4 mars 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)

A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)

**Präsident:** Wir haben in der Januar-Sondersession einen Artikel dieser Vorlage an die Kommission zurückgewiesen: den Artikel 60 (AB 1998 S 77). Wir bereinigen ihn als ersten.

Art. 60

Neuer Antrag der Kommission

Abs. 1

Der Bund sorgt im Rahmen seiner Zuständigkeiten für die haushälterische Nutzung ....

Abs. 2–6

BBl

Antrag Rhyner

Abs. 1

Für die haushälterische Nutzung .... Einwirkungen des Wassers werden durch den Bund unter Berücksichtigung der gesamten Wasserwirtschaft:

a. Grundsätze festgelegt über die Erhaltung und Erschliessung der Wasservorkommen, über die Nutzung der Gewässer zur Energieerzeugung und für Kühlzwecke sowie über andere Eingriffe in den Wasserkreislauf;

b. Vorschriften erlassen über den Gewässerschutz, die Sicherung angemessener Restwassermengen, den Wasserbau, die Sicherheit der Stauanlagen und die Beeinflussung der Niederschläge.

Abs. 2, 3

Streichen

Abs. 4

Über die Wasservorkommen verfügen unter Vorbehalt privater Rechte die Kantone oder die nach der kantonalen Gesetzgebung Berechtigten. Sie können für die Wassernutzung ....

(Fortsetzung gemäss Antrag der Kommission)

Art. 60

Nouvelle proposition de la commission

Al. 1

Dans les limites de ses compétences, la Confédération pourvoit ....

Al. 2–6

FF

Proposition Rhyner

Al. 1

Afin de pourvoir à l'utilisation rationnelle des eaux, à .... dommageable de l'eau, la Confédération, en tenant compte de l'économie des eaux:

a. fixe les principes applicables à la conservation et à la mise en valeur des ressources en eau, à l'utilisation de l'eau pour la production d'énergie et le refroidissement et à d'autres interventions dans le cycle hydrologique;

b. édicte des dispositions sur la protection des eaux, sur le maintien des débits résiduels appropriés, sur l'aménagement des cours d'eau, sur la sécurité des barrages et sur les interventions de nature à influencer les précipitations.

Al. 2, 3

Biffer

Al. 4

Les cantons, ou ceux qui en ont le droit en vertu de la législation cantonale, disposent des ressources en eau, sous réserve des droits des personnes privées. Ils peuvent prélever

....

(suite selon proposition de la commission)

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 60 a été renvoyé en commission lors de nos précédents débats sur le projet de réforme de la constitution, suite à l'intervention de M. Rhyner qui évoquait l'aspect surtout psychologique de la nouvelle rédaction, et qui émettait des craintes en ce qui concerne la compétence des cantons en la matière.

Rappelons peut-être les grandes lignes de cet article 60 qui fixe à la fois l'utilisation des forces hydrauliques, la conservation de nos ressources en eau, ainsi que les règles pour l'érection d'ouvrages hydrauliques.

La commission s'est penchée sur les reproches adressés à cet article et sur les craintes que sa rédaction risquait de faire naître. Vous êtes en possession aujourd'hui d'une nouvelle proposition de la Commission de la révision constitutionnelle, du 10 février 1998, qui, à l'alinéa 1er, apporte le complément suivant, en français: «Dans les limites de ses compétences, la Confédération pourvoit à l'utilisation rationnelle des ressources en eau, à la protection de ces ressources et à la lutte contre l'action dommageable de l'eau.» En allemand, ce sont les termes «im Rahmen seiner Zuständigkeiten» qui ont été ajoutés à l'alinéa 1er.

La commission, à l'unanimité, pense que cette solution devrait apaiser les craintes de M. Rhyner qui, en l'occurrence, défendait le point de vue de plusieurs cantons.

**Rhyner Kaspar** (R, GL): Ich ersuche Sie, meinem Antrag vom 19. Januar 1998 zuzustimmen. Damit habe ich auch erklärt, dass ich an diesem Antrag festhalten möchte. Ich danke der Kommission, dass sie sich nochmals damit befasst und entsprechend auseinandergesetzt hat, aber die Fassung des neuen Antrages, so, wie sie vorliegt: «Der Bund sorgt im Rahmen seiner Zuständigkeiten für die haushälterische Nutzung ....», kommt meinem Anliegen vom 19. Januar nicht entgegen. Ich habe damals deutlich erwähnt, dass für mich das Wort «sorgen» dem Bund bzw. der Verwaltung viel zu weite und grosse Kompetenzen einräumt.

Auf Seite 250 der Botschaft steht, die Räte hätten vor gut zwanzig Jahren bei der Revision von Artikel 24bis der Bundesverfassung das Anliegen, dem Bund beim Wasser die Generalkompetenz einzuräumen, abgelehnt. Damit scheint sich die Bundesverwaltung noch nicht abgefunden zu haben und versucht nun offenbar über die Nachführung, sich ihre Wünsche zu erfüllen. Nun will man das auf diesem Weg – auf einem Umweg, nach meiner Interpretation – wieder einführen. Da befürchte ich, dass vor allem beim Restwasser eine unbeschränkte Bundeskompetenz reklamiert wird.

Wie schon erwähnt, wurde in den Kommissionen diskutiert, ob unter den in Artikel 24bis der Bundesverfassung aufgeführten Zwecken einzelne gegenüber anderen einen Vorrang hätten, wobei sich zeigte, dass die Verwaltung damals möglichst nahe an die Gewässerschutz-Initiative herankommen wollte. Den Kommissionen und den Räten ging das zu weit.

Sie fanden die Lösung darin, dass die Gesamtsituation massgebend sei.

Dieser Grundsatz der Berücksichtigung der gesamten Wasserwirtschaft findet sich als Teil des im Ingress von Artikel 24bis Absatz 1 der Bundesverfassung enthaltenen Zweckes, welcher dann ausdrücklich und ohne Einschränkung auch für Absatz 2 übernommen wurde und somit auch für die Restwasser gilt. Die Formulierung «in Berücksichtigung der gesamten Wasserwirtschaft» soll nicht unter dem Mantel der Nachführung unter den Tisch gewischt werden.

Ich ersuche Sie, meinem Antrag, so, wie ich ihn am 19. Januar 1998 gestellt habe, zuzustimmen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Wir sind mit der neuen Formulierung, die die Kommission in Absatz 1 einfügt, einverstanden. Es heisst nun ausdrücklich: «Der Bund sorgt im Rahmen seiner Zuständigkeiten ....» Damit wird einmal terminologisch klargemacht, dass es hier nicht um die Begründung irgendwelcher neuer Bundeskompetenzen geht, sondern dass es sich hier um eine rein programmatische Zielbestimmung handelt. Die Kompetenzen werden in den anschliessenden Absätzen festgelegt. Das zeigt ein Blick auf den nächstfolgenden Artikel 61 sofort. Auch da haben wir die Formulierung «sorgt dafür». Überall, wo wir diese Formulierung in der nachgeführten Verfassung brauchen, ist klar, dass es sich nicht um Kompetenzbegründungen handelt, sondern um programmatische Zielbestimmungen. Insofern glaube ich, dass wir – vor allem auch durch die Aufnahme des Zusatzes «im Rahmen seiner Zuständigkeiten» – den Bedenken, die Herr Rhyner geäussert hat, juristisch adäquat begegnet sind. Ich möchte Sie bitten, der neuen Formulierung der Kommission zuzustimmen.

#### Abstimmung – Vote

Für den neuen Antrag der Kommission	20 Stimmen
Für den Antrag Rhyner	18 Stimmen

**Rhyner** Kaspar (R, GL): Ich stelle den Antrag, dass wir – im Sinne einer Wiedererwägung – nochmals abstimmen

**Präsident:** Herr Rhyner stellt den Ordnungsantrag, die Abstimmung zu wiederholen. – Sie sind damit einverstanden.

#### Abstimmung – Vote

Für den neuen Antrag der Kommission	22 Stimmen
Für den Antrag Rhyner	16 Stimmen

#### Art. 84

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

#### Antrag Inderkum

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### Proposition Inderkum

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 84 divise aujourd'hui l'opinion. Rappelons les faits qui sont sous-jacents au débat que nous allons avoir sur les relations entre l'Eglise et l'Etat à propos du maintien ou de la suppression de cet article:

– Il y a quelques années déjà, il y a eu la nomination d'un évêque coadjuteur à Genève, ce qui avait profondément déplu aux milieux réformés.

– Il y a eu l'affaire Haas, qui est tout de même assez récente pour que je puisse me passer d'en décrire tous les détails. Dans le prolongement de cette affaire, entre guillemets, la création du diocèse du Liechtenstein, qui a été considérée par une partie de l'opinion publique suisse comme une manoeuvre de Rome.

– Enfin, dernièrement, la presse dominicale s'est fait très largement l'écho de démarches maladroites du nonce apostolique en Suisse pour opérer ce qu'on a appelé un «nouveau parachutage» en direction de l'évêché de Coire.

C'est dire que si les délibérations de la sous-commission se sont déroulées dans une grande sérénité – nous étions à Schaffhouse au Zunfthaus zum Rüden, l'inspiration du lieu nous a permis de débattre de façon tout à fait sereine et de prendre position, à l'unanimité, pour la suppression de l'article 84, j'y reviendrai –, il est vrai qu'en commission plénière de 21 membres, vous le savez, la majorité a été moins nette. Il est tout aussi vrai qu'aujourd'hui, je ne sais plus trop qui est encore d'accord et qui ne l'est plus avec la suppression de cet article, étant donné les nombreuses réactions contradictoires enregistrées dans divers milieux.

Disons, pour résumer, que les catholiques sont divisés en deux camps à propos de cet article, et les protestants également. Je vais essayer de défendre ici, et c'est mon intime conviction, le point de vue de la sous-commission et de la commission en faisant abstraction du contexte un peu difficile que je viens de décrire. Je crois qu'il était impératif que cela soit dit avant que nous entrions dans le vif du sujet.

En soi, l'article 84 contient trois alinéas. Et c'est l'alinéa 3 qui pose problème, cet alinéa issu de la guerre du Sonderbund et qui stipule: «Il ne peut être érigé d'évêché sans l'approbation de la Confédération.» Depuis belle lurette, la doctrine s'accorde à dire qu'il s'agit là d'une limitation de la liberté de conscience et de croyance, telle qu'elle est ancrée à l'article 13 du projet de réforme de la constitution. Qui plus est, depuis, nous sommes en contradiction, et c'est certain, avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, et avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ces sont là des évidences que tous les juristes, aujourd'hui, reconnaissent. L'alinéa 3 est une disposition discriminatoire par rapport à une Eglise, et il doit disparaître logiquement de la constitution. Il doit disparaître d'autant plus logiquement que la réalité constitutionnelle vécue, celle que nous voulons traduire dans cet exercice de mise à jour, nous montre que, dans ce domaine, le Conseil fédéral observe depuis très longtemps déjà la plus grande des réserves, et que s'il intervient, il n'a pas besoin de l'alinéa 3 pour le faire.

Les alinéas 1er et 2, quant à eux, n'ont plus vraiment de raison d'être si l'alinéa 3 disparaît. Ils n'ont plus de raison d'être parce que l'alinéa 1er constate une compétence cantonale, et que cette compétence cantonale est incontestée. Donc, il est inutile de préciser dans la Constitution fédérale que les rapports entre l'Eglise et l'Etat sont du ressort des cantons. L'alinéa 2 est entièrement compris dans l'article 35a de notre version de la réforme de la constitution (version CRC-CE), article qui prévoit l'aide mutuelle et l'assistance entre cantons et Confédération si l'ordre public est troublé.

En conséquence, c'est fondée sur ces considérations que la commission a décidé qu'il fallait biffer l'article 84, d'autant plus qu'il correspond tout à fait à l'opinion exprimée dans cette salle en juin 1995, suite à l'initiative parlementaire Huber (94.433), à laquelle notre Conseil, faut-il le rappeler, avait décidé de donner suite.

Je vous suggère de ne pas accorder trop d'importance aux réactions épidermiques qu'on constate dans certains milieux, dont il ne faut pas non plus exagérer le nombre, à propos de cet article, et je vous encourage à adopter la proposition de la commission et à biffer purement et simplement l'article 84. Cela correspond à une constitution d'un Etat moderne, d'un Etat laïc qui laisse la question des Eglises à la conscience de chacun, dans la mesure où l'ordre public n'est pas perturbé. En plus, cet article 84, qui n'existait pas comme tel dans l'avant-projet mis en consultation, est à mon avis mal placé. Si l'on veut maintenir l'alinéa 3, alors c'est à l'article 13 qu'il faut l'intégrer, comme restriction à la liberté de conscience et de croyance. Mais je rappelle que cette restriction met la Suisse dans une situation délicate par rapport à ses engagements internationaux, et je ne crois pas que la paix confessionnelle soit menacée chez nous de manière si forte qu'il faille légiférer dans la constitution sur cette question.

Je vous prie d'adopter la proposition de la commission.

**Inderkum** Hansheiri (C, UR): Sie werden möglicherweise etwas erstaunt sein, dass dieser Antrag, den Artikel 84 beizu-

behalten, ausgerechnet von einem Vertreter der CVP und erst noch eines katholischen Kantons der Innerschweiz kommt. In der Tat, diesen Antrag zu stellen, fällt mir nicht leicht. Artikel 84, insbesondere dessen Absatz 3, der ja den bisherigen Artikel 50 Absatz 4, den sogenannten Bistumsartikel, weiterführen soll, gehört ohne Zweifel von der Sache her nicht in die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, und zwar deshalb, weil er in nicht gerechtfertigter Weise in die Organisation der Kirche eingreift und die kantonale Kirchenhoheit einschränkt. Diese Feststellung gilt um so mehr in einer Zeit, da – nicht zuletzt auch im Rahmen der vorliegenden Verfassungsrevision – zu Recht auf die Bedeutung der Grund- und Menschenrechte für eine gedeihliche Entwicklung von Politik und Gesellschaft hingewiesen wird.

Aber es kann nun einmal nicht genug betont werden, dass wir uns im Rahmen der Beratung der Vorlage A eben nicht mit einer beliebigen Totalrevision unseres Grundgesetzes befassen, sondern nur mit einer Nachführung. Zugestanden, «Nachführung» ist ein komplexer Begriff, der nicht einfach einer enge gezogenen Grenzlinie gleichkommt, sondern der auch gewisse materielle Änderungen zulässt. So kann insbesondere eine materielle Änderung auch darin bestehen, dass Bestimmungen, welche als sachlich nicht gerechtfertigt, als wesensfremd oder als überholt gelten, gestrichen werden. Unabdingbare Voraussetzung ist jedoch, dass über diese Fragen ein allgemeiner Konsens besteht. Würde somit in der schweizerischen Bevölkerung und Gesellschaft ein allgemeiner Konsens darüber bestehen, dass Artikel 84, insbesondere dessen Absatz 3, wesensfremd oder ein Anachronismus, ein alter Zopf, sei, so könnten wir ihn im Rahmen der Nachführung gewiss streichen.

Es ist aber offensichtlich, dass dieser Konsens zurzeit nicht oder jedenfalls noch nicht besteht. Dies hat sich unter anderem bei zwei Gelegenheiten deutlich manifestiert: einerseits im Rahmen der Beratungen der parlamentarischen Initiative Huber (94.433) in diesem Saal und andererseits im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens betreffend die vorliegende Verfassungsreform und auch im Rahmen von Ereignissen und Zuständen neueren Datums, vor allem im Bistum Chur. Bemerkenswert ist demzufolge, dass sich der Widerstand gegen eine Streichung dieses Artikels und insbesondere von Absatz 3 nicht nur aus evangelischen, sondern ebenso sehr aus katholischen Kreisen erhebt, wie Kollege Aeby bereits erwähnt hat.

Hieraus ist meines Erachtens der Schluss zu ziehen, dass eine Streichung von Artikel 84 im Rahmen der vorliegenden Revision nicht zu unterschätzende Emotionen und Widerstände auslösen könnte, so dass das Projekt Totalrevision in Gefahr gebracht werden könnte. Ehrlichkeit, Glaubwürdigkeit und Fairness gebieten daher, dass wir diesen Artikel im Rahmen der Nachführung stehenlassen. Es geht nun einmal nicht an, Begehren, die uns politisch nicht ins Konzept passen, mit dem Argument zu begegnen, diese würden über die Nachführung hinausgehen, um dann gleichermassen im Gegenzug an die Nachführung andere Massstäbe anzulegen, wenn es um Anliegen geht, die man befürwortet, die einem ins Konzept passen.

Zumindest scheint es mir wichtig, dass wir über diese Frage hier eine eingehende und – daran zweifle ich nicht – sachliche Diskussion führen können. Wenn Sie nach gewalteter Diskussion dann der Kommission zustimmen würden, so würde dies mein Tagesglück bestimmt nicht trüben. Andererseits möchte ich darauf hinweisen: Wenn Sie meinem Antrag zustimmen, dann ist das Thema damit natürlich nicht vom Tisch. Es wird sich dann allenfalls die Frage stellen, ob wir diese Bestimmung zum Gegenstand einer Variante machen könnten oder müssten, und es bliebe dann nach meiner Auffassung immer noch die parlamentarische Initiative Huber im Raum stehen.

**Wicki Franz (C, LU):** Der Bistumsartikel ist ein Relikt aus dem Kulturkampf. Es ist höchste Zeit, dass wir uns von solchen Bestimmungen trennen. Der Vorbehalt, dass Bistümer nur mit Genehmigung des Bundes errichtet werden dürfen,

steht in Widerspruch zur kooperativen Religionsfreiheit, wie wir sie in Artikel 13 klar als Verfassungsgrundsatz festgelegt haben. Er ist nicht nur überholt, sondern auch diskriminierend, da er nur bei den katholischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern zur Anwendung kommt.

Die Streichung des Bistumsartikels im Rahmen der Nachführung ist durchaus folgerichtig. Die Streichung dieser Bestimmung gehört in den Bereich der «Entstaubung» der Verfassung. Die Nachführung soll ja gemäss der Botschaft die Mängel der geltenden Bundesverfassung mit einer realitätsbezogenen Verfassungsreform beheben, und das wollen wir hier. Wir müssen es den Kirchen überlassen, wie sie sich organisieren. Die Zustimmung des Staates ist nicht notwendig. Wenn die Katholiken mit einem Bistumsvorsteher Schwierigkeiten haben, müssen sie das Problem selber lösen. Der Staat kann die internen Probleme einer Konfession nicht regeln, und es wäre auch falsch, wenn der Staat dies tun müsste.

Daher bitte ich Sie – und verweise in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen von Herrn Kollega Aeby –, dem Antrag der Kommission zuzustimmen und diesen Artikel 84 zu streichen.

**Bieri Peter (C, ZG):** Am 13. Dezember 1994 hat unser ehemaliger Kollege Hans Jörg Huber hier die parlamentarische Initiative eingereicht, welche verlangt, Artikel 50 Absatz 4 der Bundesverfassung sei aufzuheben. Gemäss Amtlichem Bulletin hat bei der Behandlung im Rat der damalige Präsident der SPK, Herr Schmid Carlo, im Namen der Kommission klargemacht, dass hier ein Reformbedarf bestehe, zumal dieser Artikel auf das letzte Jahrhundert zurückgehe und sich die Verhältnisse in der Zwischenzeit erheblich geändert hätten. Die SPK hat damals mit 8 zu 0 Stimmen beantragt, der parlamentarischen Initiative Huber Folge zu geben.

Hans Jörg Huber begründete seine parlamentarische Initiative eingehend:

Zum ersten erwähnte er das Verhältnis zwischen Staat und Kirche, das sich in den letzten Jahren derart entspannt habe, dass die verbliebenen Ausnahmeregelungen beseitigt werden könnten.

Zum zweiten bestehe aufgrund des Beschlusses des Zweiten Vatikanischen Konzils das Verlangen, dass gesamt-kirchlich die Grenzen der Diözesen überprüft und allenfalls den neuen pastoralen Bedürfnissen angepasst werden könnten.

Zum dritten erwähnte der Initiator, dass es auch auf der Seite des Staates gute Gründe dafür gebe, diese menschenrechtswidrige Behinderung der Religions-, Versammlungs- und Organisationsfreiheit zu eliminieren. Letztlich richtet sich der Bistumsartikel auch gegen die Kantone, da diesen ansonsten die Kirchenhoheit zukommt.

Dem Votum des ehemaligen Kollegen Huber ist auch zu entnehmen, dass der Bundesrat im Jahre 1994 auf eine Interpellation Leuba zur selben Thematik im Nationalrat geantwortet habe, er werde im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung die Aufhebung von Artikel 50 Absatz 4 beantragen. Der Bundesrat kann hier – und das ist zuzugeben – mit Recht sagen, die heutige Vorlage sei keine eigentliche Totalrevision mehr, was jedoch nicht bedeuten muss, dass man alte, überholte Relikte des Kulturkampfes bei dieser Nachführung nicht aus der Verfassung eliminiert.

Der parlamentarischen Initiative Huber wurde am 12. Juni 1995 Folge gegeben. Demzufolge hätte von seiten der Kommission eine entsprechende Vorlage binnen zweier Jahre ausgearbeitet werden müssen. Diese Frist wurde im Hinblick auf die Bundesverfassungsreform verlängert. Wenn wir hier nun entgegen unserem früheren Beschluss für die Beibehaltung stimmen, ist meiner Meinung nach die parlamentarische Initiative nach wie vor auf dem Tisch. Da man jedoch bereits bei der Behandlung dieser Initiative auf die Möglichkeit der Behandlung im Rahmen der Verfassungsreform hingewiesen hat, möchte ich hier nur aus dem schriftlichen Bericht der SPK zitieren: «Die anstehende Totalrevision der Bundesverfassung bietet nach Ansicht der Kommission wie auch des Initiators die Chance, das Anliegen der Initiative zu erfüllen.»

Die Initiative könnte «in diesem grösseren Rahmen behandelt, erfüllt und abgeschrieben werden».

Ich habe mich damals ebenfalls für die parlamentarische Initiative Huber ausgesprochen. Wenn wir hier nun trotz dieser Beteuerungen zurückkrebsen, dann ist dies für mich aufgrund der dargelegten Vorgeschichte doch schwer verständlich. Zudem müsste dann eine genaue Zielvorgabe für die Behandlung der parlamentarischen Initiative Huber vorgelegt werden können. Andererseits käme ich nicht um den Eindruck herum, dass all diejenigen, die von dieser offensichtlichen Benachteiligung – um nicht den damals diskutierten Ausdruck «Diskriminierung» zu verwenden – betroffen sind, sich geprellt und auch etwas in den früheren Versprechungen getäuscht fühlen würden. So wie wir uns aufgerafft und Versprechungen gemacht haben, so sollten wir nun auch den Mut zur Tat beweisen.

Aufgrund dieser Betrachtung der parlamentarischen Debatte in der jüngeren Vergangenheit beantrage ich Ihnen, diesen Bistumsartikel zu streichen; oder wir müssten – wenn das nicht möglich ist – doch immerhin eine klare Zusicherung haben, dass mit der parlamentarischen Initiative Huber jetzt etwas gemacht werden soll.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Für den Bundesrat ist bei der Behandlung dieses Artikels 84 wichtig, dass wir die materiellrechtliche Seite von der Frage des Vorgehens unterscheiden.

In bezug auf die materiellrechtliche Fragestellung hat Ihr Kommissionsreferent zu Recht die Problematik vor allem von Absatz 3 dargelegt. Wir sind uns einig, dass die Absätze 1 und 2 nicht unbedingt nötig sind, weil sie sich aus allgemeinen Prinzipien ableiten lassen. Bleibt also vor allem die Problematik dieses Bistums-Absatzes, Artikel 84 Absatz 3 des Verfassungsentwurfes bzw. Artikel 50 Absatz 4 der geltenden Bundesverfassung.

Dieser Genehmigungsvorbehalt für die Errichtung neuer oder die Gebietsänderung bestehender Bistümer ist zweifellos – ich glaube etwas anderes vertritt heute auch niemand mehr – unter grund- und völkerrechtlichen Aspekten problematisch. Grundrechtlich liegt hier ganz klar eine Beschränkung der Glaubens- und Gewissensfreiheit nach Artikel 13 des Verfassungsentwurfes vor. Zudem ist die Bestimmung auch angesichts des Diskriminierungsverbotes, Artikel 7 des Entwurfes, zweifelhaft, weil sie im wesentlichen eine Konfession, die römisch-katholische, betrifft.

Die Schweiz hat sich zudem in mehreren internationalen Verträgen zur Garantie der Religionsfreiheit bekannt. Absatz 3 widerspricht diesen staatsvertraglichen Verpflichtungen oder ist damit sehr, sehr schwer vereinbar. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte garantiert in Artikel 18 die Religionsfreiheit und untersagt in Artikel 26 Diskriminierungen unter anderem aufgrund der Religion. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) enthält ein Diskriminierungsverbot in Artikel 14 und garantiert die Religionsfreiheit in Artikel 9. Der zweite Absatz dieses EMRK-Artikels verbietet Einschränkungen der Religionsfreiheit, ausser sie seien im Interesse der öffentlichen Sicherheit unbedingt notwendig. Davon kann hier sicher nicht die Rede sein. Das ist die ganz klare materiellrechtliche Ausgangslage.

Warum möchte der Bundesrat nun doch an diesem Absatz 3 bzw. an Artikel 50 Absatz 4 der geltenden Bundesverfassung festhalten? Es ist auf der einen Seite vor allem das Konzept der Nachführung. Bei aller Problematik ist dieser Artikel 50 Absatz 4 der Bundesverfassung geltendes Recht, und der Bundesrat hat den Auftrag erhalten, in der nachgeführten Bundesverfassung das geltende, geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht wiederzugeben. An diesen Auftrag haben wir uns gehalten.

Nun haben Sie zwar – und auch der Nationalrat – in einigen ganz wenigen Punkten rechtspolitische Neuerungen eingeführt; aber Sie haben sich bisher doch mit grosser Konsequenz an das Prinzip gehalten, das nur dann zu tun, wenn diese rechtspolitischen Neuerungen eindeutig nicht strittig, nicht kontrovers sind. Das war der Fall bei der Wählbarkeitsvoraussetzung des weltlichen Standes, bei welcher niemand

dagegen Einspruch erhebt, dass man diese Diskriminierung des geistlichen Standes aufhebt. Hier aber haben die Vernehmlassung und auch die Reaktionen im Hinblick auf die heutige Beratung ganz klar gezeigt, dass der Bistumsartikel – leider auch aufgrund jüngster Ereignisse – immer noch sehr viele Emotionen auslöst und kontrovers ist. Herr Aeby hat in seiner Einführung zu Recht gesagt, sowohl Katholiken wie Protestanten hätten diesbezüglich unterschiedliche Empfehlungen abgegeben. Ich darf Sie auch daran erinnern, dass der parlamentarischen Initiative von alt Ständerat Huber hier nur knapp Folge gegeben worden ist, nämlich mit 18 zu 16 Stimmen.

Das alles zeigt natürlich, dass dieser Artikel nach wie vor sehr kontrovers ist. Ich glaube, Sie sollten deshalb hier und jetzt bei diesem Prinzip bleiben, dass Sie keine ganz klar kontroversen rechtspolitischen Neuerungen in diese nachgeführte Verfassung aufnehmen. Denn sonst ist das eindeutig eine Belastung dieser doch grossen Arbeit, die wir miteinander hier leisten. Ich sage immer: Wir müssen hier nur den Bistumsartikel streichen, die Kantonsklausel für die Wahl in den Bundesrat herausnehmen und dazu ein neues klagbares Sozialrecht, beispielsweise ein Recht auf Wohnung, in die Verfassung aufnehmen, dann ist die Niederlage in der Volksabstimmung irgendwie vorprogrammiert. Dann kommt es zu einer Addition von unterschiedlichen Opponenten. Das kann eigentlich nicht unser Ziel sein. Wenn schon diese Nachführung nicht gelingt, dann werden sich auch die weiteren Reformpakete in einem Vakuum befinden. Sie sehen, wie sehr wir – beispielsweise in der nationalrätlichen Kommission – grösste Probleme mit dem Reformpaket der Volksrechte haben. Ohne diesen erfolgreichen Start mit der Nachführung wird der ganze Reformprozess der Verfassung wahrscheinlich fast definitiv gebremst. Das können wir uns in einer Zeit, wo wir Reformen in diesem Staat doch unbedingt nötig haben, gar nicht leisten.

Der Bundesrat ist daher überzeugt, dass es einem Gebot politischer Klugheit und auch einem Gebot der Konzepttreue im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung entspricht, wenn Sie diesen Artikel hier belassen. Wir sind uns aber bewusst, dass das Problem natürlich gelöst werden muss, und meinen, dass es politisch sehr viel klüger ist, wenn wir nachher die parlamentarische Initiative Huber wieder aufleben lassen – sie ist im Moment nur sistierte – und dieses kontroverse und leider nach wie vor emotionelle Problem unserer Verfassung nicht im Rahmen einer formellen Totalrevision, sondern einer Partialrevision lösen. Das ist ein Gebot der Klugheit.

Deshalb möchte ich Sie bitten, hier dem Entwurf des Bundesrates und dem Antrag Inderkum zuzustimmen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	20 Stimmen
Für den Antrag Inderkum	17 Stimmen

#### **Art. 85**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

#### *Antrag Maissen*

##### *Abs. 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### *Proposition Maissen*

##### *Al. 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Je pars du principe que le président de la commission renonce à faire un commentaire général de cette section. Alors je vais en dire quelques mots en préambule.

Cette section réunit une série de dispositions constitutionnelles qui ont un lien très étroit avec l'économie. Ça n'est pas le seul endroit de la constitution où on trouve des principes concernant l'économie, parce que les dispositions sont nombreuses dans d'autres parties: songeons à l'aménagement

du territoire, à la protection de l'environnement, à la liberté contractuelle, etc. L'économie est présente dans presque chaque chapitre, mais ici la section 6 «Economie» regroupe les dispositions constitutionnelles essentielles relatives à la politique économique de la Confédération.

Le principe général qui régit toute cette section est celui qui veut que, dans notre ordre économique, il n'y a pas d'ingérence systématique de la part de l'Etat, et que la Suisse applique le principe de la liberté du marché et de la libre entreprise.

Cela étant, l'article 85 a été remanié par la commission. Il se divise en quatre parties correspondant aux quatre principes essentiels, formulés de manière générale, de l'ordre économique de notre pays. Ici, la commission a voulu de façon très claire donner la priorité à l'alinéa 2 qu'elle a placé en tête, estimant qu'il appartient à la Confédération et aux cantons de veiller à sauvegarder les intérêts de l'économie nationale et de contribuer avec l'économie privée à la prospérité et à la sécurité économique de la population. C'est le chapeau de tout l'article et c'est pour cela que la commission l'a placé en tête. Ensuite, les autres alinéas sont des reprises du projet du Conseil fédéral avec des modifications rédactionnelles.

L'article 2bis consacre que, dans les limites de leurs compétences respectives, cantons et Confédération peuvent prendre des mesures pour favoriser l'économie privée. Les pouvoirs publics peuvent donc accorder un soutien à l'économie, c'est le deuxième principe.

Le troisième principe, c'est le respect du principe de la liberté économique.

Enfin, le quatrième principe, à l'alinéa 3, prévoit que seules sont admises les dérogations prévues par la constitution ou fondées sur les droits cantonaux régaliens.

L'articulation de cet article paraît judicieuse par rapport à la philosophie générale qui sous-tend cette section 6 «Economie».

Je vous invite à adopter la proposition de la commission.

**Maissen Theo (C, GR):** In Artikel 85 Absatz 3 beantragt die Kommission, es solle die Formulierung «insbesondere Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten» eingeschoben werden.

Nun muss man sehen, dass das Prinzip des freiheitlichen Wirtschaftssystems in Artikel 23 Absatz 1 festgehalten ist, wo es heisst: «Die Wirtschaftsfreiheit ist gewährleistet.» Das ist die grundrechtliche Komponente für unser Wirtschaftssystem. Nun wird in Artikel 85 die Wirtschaftsfreiheit institutionell verankert, indem hier der Handlungsrahmen für Bund und Kantone gesetzt wird. Man muss auch sehen, dass ein Zusammenhang zu Artikel 87 besteht, in welchem die Wettbewerbspolitik geregelt ist.

Der Antrag der Kommission führt nun nach meinem Dafürhalten nicht zu einer Klärung der Situation des Verhältnisses der Kantone zur Wirtschaftsfreiheit, indem über die Nachführung hinaus etwas hineingebracht wird, was wir heute in der Verfassung nicht haben. Es bedarf jedoch hier einer eindeutigen Regelung; es geht nämlich um die Eigenständigkeit der Kantone im Rahmen der geltenden und auch der nachgeführten Verfassung. Wenn man den Zusammenhang zur geltenden Verfassung herstellt, geht es in Absatz 3 insbesondere um die Regalrechte der Kantone: zum einen um Grund- und Bodenregale und zum anderen insbesondere um die Feuerversicherungsmonopole.

In Artikel 85 Absatz 3 wird ausdrücklich festgehalten, dass diese kantonalen Regalrechte vorbehalten bleiben – genau so, wie es heute in Artikel 31 Absatz 2 der Bundesverfassung steht –, wobei festzuhalten ist, dass der Umfang dieses Regalvorbehaltes nicht restlos geklärt ist. Man kann das in der Botschaft zum Verfassungsentwurf auf Seite 297 nachlesen. Erfasst sind – hier wird das festgehalten – die historischen Regale und Monopole wie etwa das Jagd- oder das Bergregal. Die Praxis zum geltenden Artikel 31 Absatz 2 Bundesverfassung hat allerdings die Bildung neuer kantonalen Monopole unter gewissen Voraussetzungen zugelassen.

Wenn wir nun diesen Zusatz betreffend den Wettbewerb einführen, wird dieser Sachverhalt, den wir heute haben, nicht

geklärt, sondern es gibt eine weitere Unklarheit darüber, was nun diese ergänzte Norm konkret bedeuten soll. Ich meine, im Rahmen der Nachführung – um eben diese bestehenden Monopole nicht plötzlich von irgendeiner Seite in Frage gestellt zu erhalten – sollte man diesen Zusatz der Kommission bei den Kantonen nicht aufnehmen, sondern beim Entwurf des Bundesrates bleiben, der sich strikte an die gegebene Verfassungsgrundlage hält, in diesem Sinne eine Nachführung ist und nicht zu weiteren Unklarheiten führt.

Ich bitte Sie also, meinem Antrag zuzustimmen und die Fassung des Bundesrates zu wählen.

**Paupé Pierre (C, JU):** Je tiens ici à appuyer la proposition Maissen dans la mesure où l'on a le sentiment de créer une instabilité avec l'ajout qu'a fait la Commission de la révision constitutionnelle. Mais, dans le fond, il suffirait peut-être que M. le conseiller fédéral nous précise si cet ajout constitue une modification des droits régaliens cantonaux. En fait, M. Maissen l'a évoqué, il s'agit pour nous d'un problème particulier en ce qui concerne les assurances immobilières. Les établissements cantonaux d'assurance des bâtiments sont considérés comme des droits régaliens cantonaux. Mais quand on ajoute qu'il faut lutter contre tout ce qui peut porter atteinte à la concurrence, est-ce qu'on modifie alors le statut par rapport à la situation actuelle?

C'est vrai que l'ajout peut permettre une interprétation différente. C'est la raison pour laquelle, si M. le conseiller fédéral ne peut pas nous certifier qu'il n'y a pas de modification dans les droits régaliens des cantons, interprétés dans le droit que constituent ces monopoles des établissements cantonaux d'assurance – monopoles qui constituent effectivement un droit régalien –, si tel n'est pas le cas, je considère alors qu'il serait préférable de soutenir le projet du Conseil fédéral et de ne pas déstabiliser son contenu par un rajout.

**Gempferli Paul (C, SG):** Ich möchte zuerst meine Interessenbindung offenlegen: Ich war einige Jahre Präsident des Interkantonalen Rückversicherungsverbandes, in dem die 19 kantonalen Gebäudeversicherungen zusammengeschlossen sind, um ihre Rückversicherung entsprechend zu organisieren. Heute allerdings habe ich mit diesem Verband nichts mehr zu tun; ich bin nur alt Präsident.

Der derzeitige Artikel 31 Absatz 1 der Bundesverfassung gewährleistet die Handels- und Gewerbefreiheit «im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft». Artikel 31 Absatz 2 verpflichtet die Kantone ausdrücklich auf die gleichen Grundsätze. Dieser Absatz 2 erhielt seine Ausgestaltung im Jahre 1947 anlässlich der Revision der Wirtschaftsartikel der geltenden Verfassung. Bemerkenswert ist vor allem, dass Absatz 2 ausdrücklich die kantonalen Regalrechte vorbehalten. Sie werden garantiert. Nun ist zuzugeben, dass dieser Vorbehalt bezüglich des materiellen Inhaltes nicht in jeder Beziehung Klarheit bringt. Dazu stehe ich ausdrücklich.

Eines ist aber doch klar: Inhaltlich wurde mit der Revision der Wirtschaftsartikel in Artikel 31 Absatz 2 keine Änderung gegenüber dem bisherigen Recht gewollt. Es sollte vielmehr nur eine Bereinigung stattfinden; die bereits aufgrund des alten Absatzes 2 von Artikel 31 der Verfassung von 1874 bestehenden Regalrechte sollten weiterhin den Kantonen verbleiben. So war unbestritten, dass nach der Revision von 1947 das Bergregal, das Jagdregal und das Fischereiregal den Kantonen verbleiben.

Walther Burckhardt, der grosse Kommentator der Bundesverfassung, war zudem der Ansicht, dass damit auch die obligatorische staatliche Immobilienbrandversicherung vorbehalten sei. Diese Ansicht hatte auch der Bundesrat im Rahmen von Beschwerdeentscheiden vertreten, beispielsweise im Rahmen eines Entscheides bei der waadtländischen Monopolversicherung. Das war noch im letzten Jahrhundert, im Jahre 1884.

Durch die Gewährleistung der Kantonsverfassungen – Thurgau 1989, Solothurn 1987, Basel-Landschaft 1986, Aargau 1989 und Jura 1979 – hat die Vereinigte Bundesversammlung überdies einzelne kantonale Monopole im Bereiche der Gebäudeversicherung auch in jüngster Vergangenheit aus-

drücklich anerkannt. Zu schliessen ist daraus, dass sowohl Bundesrat wie Bundesversammlung unwidersprochen davon ausgegangen sind, dass die Gebäudeversicherungsmonopole zu den historisch geschützten Regalrechten gehören. Zusammenfassend ist jedenfalls klar, dass die Verfassungspraxis davon ausging, dass die bestehenden Regale und Monopole weitergeführt werden können. Bei der Revision der Wirtschaftsartikel im Jahre 1947 wollte man mit Bezug auf die Rechtslage keine Änderung herbeiführen.

Nun weiss ich allerdings, dass die Auslegung heute zum einen differenzierter erfolgt, und es geht mir hier nicht darum, einen Methodenstreit heraufzubeschwören. Ich weiss, dass sich auch Herr Rhinow intensiv mit diesem Problem beschäftigt hat.

Ich möchte vom Bundesrat aber klar den Stellenwert der heutigen Revision beurteilt haben. Vor allem geht es darum zu wissen, ob wir uns auch hier im absoluten Kontext der Nachführung befinden. Das würde heissen, dass sich gegenüber der bisherigen Rechtslage grundsätzlich nichts ändert.

Die rechtliche Lage ist nach wie vor diskutabel, aber sie verschlechtert sich für die Kantone gegenüber dem bestehenden Recht nicht. Übrigens darf ich hier noch einen Einschub machen: Selbst wenn das Gebäudeversicherungsmonopol entgegen der herrschenden Lehre nicht als kantonales Regalrecht im Sinne von Artikel 31 Absatz 2 zweiter Satz der Bundesverfassung anerkannt würde, wäre es als kantonaler Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit wohl zulässig, wenn es sich auf eine gesetzliche Grundlage stützt, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist.

Die Fortschreibung der Bundesverfassung darf nicht zu einer Verschlechterung der bisherigen rechtlichen Situation führen. Das ist das Wesentliche meines Anliegens. Die Stellung der Kantone bezüglich ihrer Gebäudeversicherungsmonopole muss gemäss dem heutigen Rechtszustand beibehalten werden; sonst würde man über den Rahmen der Nachführung hinausgehen. Das wäre meines Erachtens nicht akzeptabel und würde natürlich auch bezüglich der Akzeptanz zu Konsequenzen führen. Es würde auch eine Diskussion, die allenfalls in diesem Lande einmal noch geführt werden muss, unterdrückt. Es geht nämlich um die Frage, ob bestimmte, theoretisch vermutete ökonomische Konsequenzen auftreten, wenn Staatsaufgaben privatisiert oder private Tätigkeiten verstaatlicht werden. Diese Frage lässt sich meines Erachtens nicht einfach anhand von theoretischen Modellen beantworten. Man muss sich vielmehr mit den konkreten Fakten beschäftigen und die Kriterien festlegen, nach denen man die Überlegenheit respektive die Unterlegenheit bemessen will. Im Zentrum der ökonomischen Betrachtung steht in diesem Zusammenhang zweifellos die Effizienz. Wer bezüglich des Verhältnisses von Leistung und Gegenleistung günstig abschneidet, gilt als effizienter und damit wirtschaftlich überlegener. Es stellt sich dann natürlich die Frage, ob hier aus allgemeinen Wohlfahrtsüberlegungen heraus nicht auch eine Ausnahme gerechtfertigt werden kann. Das habe ich grundsätzlich anzumerken.

Ich möchte nun den Bundesrat bitten, mir die Frage zu beantworten, ob meine Annahme richtig ist, dass sich an der heutigen Rechtslage auch mit der Nachführung nichts ändert. Ich wäre auch dankbar zu wissen, ob der Einschub, wie ihn die Kommission vorsieht, allenfalls eine Änderung herbeiführt. Wenn er eine Änderung herbeiführt, müsste ich von vornherein dem Antrag Maissen zustimmen.

**Rhinow René (R, BL):** Ich bin versucht, im Sinne einer Offenlegung der Interessenbindungen mitzuteilen, dass ich weder etwas für noch etwas gegen die Gebäudeversicherung habe; ich bin aber immerhin zwangsweise als Hauseigentümer dort versichert. Es ist eine Eigenheit unserer Wirtschaftsverfassung, dass die Handels- und Gewerbefreiheit – oder Wirtschaftsfreiheit, wie sie jetzt heisst – nicht nur wie alle anderen Grundrechte geschützt ist, sondern dass sie ganz besonders abgesichert wird, wenn es um den Grundsatz dieser Wirtschaftsfreiheit geht. Dieser besondere Schutz liegt darin, dass Abweichungen einer besonderen Verfassungsgrundlage bedürfen.

Hier reden wir von Abweichungen, weil es nicht um gewöhnliche Einschränkungen geht, sondern eben darum, dass der Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit tangiert werden soll. Dieser Begriff findet sich bereits in der geltenden Verfassung; es ist darauf hingewiesen worden, dass er keine Erfindung der nachgeführten Verfassung ist. Es war lange Zeit umstritten, was denn eigentlich unter dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu verstehen sei. Heute darf man davon ausgehen, dass diese Frage vom Bundesgericht und von der herrschenden Lehre weitgehend geklärt worden ist. Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit heisst Schutz der Marktkonformität, Schutz des Wettbewerbs, soweit es um staatliche Massnahmen geht. Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit sind also vor allem staatliche Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten. Das sind beispielsweise Lenkungsmassnahmen, Preisvorschriften, die zentral den Mechanismus des Marktes aus den Angeln haben, Kontingente usw.

Das Bundesgericht verwendete bisher den Begriff der wirtschaftspolitischen Massnahmen, um diese Zielrichtung zum Ausdruck zu bringen. Der Bundesrat umschreibt die Bedeutung des Grundsatzes der Wirtschaftsfreiheit in der Botschaft treffend: «Bund und Kantone dürfen den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit nicht beeinträchtigen. Es ist ihnen – entsprechend der Praxis des Bundesgerichts zu Artikel 31 BV – untersagt, Regelungen und Massnahmen zu treffen, die den Wettbewerb unter privaten Wirtschaftssubjekten verzerren oder den Wettbewerb sogar ganz verunmöglichen. Es dürfen nicht einzelne Konkurrenten bevorzugt und andere benachteiligt werden. 'Gewerbegenossen'» – wie dieser altmodische Ausdruck heisst – «sind gleich zu behandeln.» Oder modern formuliert: «Staatliches Handeln muss grundsätzlich wettbewerbsneutral sein.» (Botschaft S. 294)

Das entspricht der bisherigen Praxis und der herrschenden Lehre. Genau das soll der Passus zum Ausdruck bringen, den die Kommission beschlossen hat, nämlich dass Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit insbesondere Massnahmen sind, die sich gegen den Wettbewerb richten.

Der Bezug, den Kollege Maissen zu Artikel 87 hergestellt hat, ist nicht gerechtfertigt. Es geht hier nicht um die Kartell- oder Wettbewerbspolitik, es geht nicht um einen Gestaltungsauftrag des Staates, Wettbewerb herzustellen, private Bindungen oder gar Kartelle aufzulösen, sondern es geht darum, dass sich der Staat selbst bei seinen Handlungen an den bestehenden Wettbewerb zu halten hat. Das soll hier zum Ausdruck gebracht werden, und zwar – ich betone es nochmals – in Übereinstimmung mit der herrschenden Lehre und der Praxis.

Herr Maissen befürchtet nun, dass hier eine zusätzliche Handhabe gegen kantonale Monopole aufgerichtet werden könnte. Ich darf Sie beruhigen, Herr Maissen: Das ist nicht die Meinung. Dieser Passus ändert nichts an der bestehenden Rechtslage. Einmal wird hier, wie Sie richtig gesagt haben, genau gleich wie in der bestehenden Fassung, der Vorbehalt der kantonalen Regalrechte beibehalten. Dann ist aber auch richtig, dass nach heutiger Rechtslage bereits unsicher und unklar ist, wieweit andere Monopole der Kantone zulässig sind. Bis jetzt ist man davon ausgegangen, dass die bestehenden geschützt sind. Aber es ist offen, wieweit neue eingeführt werden dürfen. Diese Unklarheit, die in der Tat besteht, wird genau gleich weitergeführt, im Sinne des «negativen Nachführens», etwas pointiert gesagt. Man schleppt also gewisse Unsicherheiten weiter. Aber das ist eben auch Nachführung, denn jede Präzisierung würde hohe Widerstände und vielleicht auch neue Unsicherheiten auslösen. Es kann aber auch nicht die Meinung sein, dass wir mit der nachgeführten Verfassung zusätzlichen Monopolschutz betreiben.

Herr Gemperli hat eine ausgezeichnete Formulierung gefunden, die mir gefallen hat. Er hat gesagt, die Rechtslage bleibe diskutabel, aber sie verschlechtere sich nicht. Ich kann das voll und ganz unterstreichen.

Ich bitte Sie, der Kommission zu folgen, und ich gebe gerne als Kommissionspräsident die Zusicherung ab, dass sich mit

Absatz 3 gemäss Kommission an der gegenwärtigen Rechtslage bezüglich der Kantone nichts ändert.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Im 6. Abschnitt wird die Wirtschaftsverfassung der Schweiz nachgeführt. Dieses Thema ist von grösster verfassungsrechtlicher und politischer Bedeutung. Wir haben uns aber auch hier streng an das Konzept der Nachführung gehalten.

Zentrales Element unserer geltenden Wirtschaftsverfassung ist die Handels- und Gewerbefreiheit oder die – wie wir jetzt richtiger sagen – Wirtschaftsfreiheit. Sie ist ein Grundrecht, das in Artikel 23 des Verfassungsentwurfes garantiert ist. Sie gewährleistet die freie «privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit» für jeden Berechtigten.

Die Wirtschaftsfreiheit gewährleistet aber auch die Privatwirtschaft oder die freie Wirtschaft als Ganzes. Diese institutionelle Garantie ist die zwangsläufige Folge der Gewährleistung der individuellen Wirtschaftsfreiheit. Dieser von der Verfassung gewollte Zustand ist in der gesamten Tätigkeit des Staates zu berücksichtigen. Die Literatur spricht hier zu Recht von der konstitutiven Funktion der Wirtschaftsfreiheit. Zu dieser institutionell garantierten Privatwirtschaft gehört auch die Wettbewerbswirtschaft. In der Literatur war die Frage des Stellenwertes des Wettbewerbes in dieser privatwirtschaftlich garantierten Wirtschaftsordnung lange Zeit kontrovers. Ich möchte dazu klar Stellung nehmen:

Der Wettbewerb ist ein wesentliches Element unserer Wirtschaftsverfassung, unserer Wirtschaftsordnung; er ist aber nicht das alleinige Element. Wir haben nicht die Ordnung, wie sie beispielsweise im EWG-Vertrag in Artikel 3 Litera f klar vorgesehen ist, wo es heisst, dass das Ziel der Gemeinschaft die Errichtung eines Systems sei, das den Wettbewerb innerhalb des gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schütze. Damit würde von Verfassung wegen eine Wettbewerbswirtschaft in einem absoluten Sinn gewährleistet. Unsere Wirtschaftsverfassung kennt keine generelle Garantie des Wettbewerbes. Das zeigt schon der Kartellartikel. Der Kartellartikel unterscheidet bekanntlich Kartelle, die unter dem Titel der Wirtschaftsfreiheit legitim sind, und Kartelle, die sozial und volkswirtschaftlich schädliche Auswirkungen zeitigen und deshalb zu bekämpfen sind. An dieser Ordnung ändern wir mit dieser nachgeführten Verfassung nichts.

Wir ändern auch mit dem Zusatz, den Ihre Kommission beantragt, nichts, denn dieser Zusatz bezieht sich nicht auf die Stellung der Privaten untereinander, sondern auf das staatliche Handeln. Hier ist nun allerdings klar: Der Staat muss sich im wirtschaftlichen Wettbewerb neutral verhalten. Staatliche Massnahmen dürfen den Wettbewerb zwischen privaten Unternehmen nicht verzerren oder verunmöglichen. Diesbezüglich bringt dieser Zusatz Ihrer Kommission eine erwünschte Präzisierung der bisherigen Praxis des Bundesgerichtes. Der Bundesrat kann dieser erwünschten Präzisierung in bezug auf die staatlichen Massnahmen zustimmen.

Der Staat kann vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zwar abweichen, aber eben nur dort, wo ihn die Bundesverfassung dazu ermächtigt. Man spricht in diesem Zusammenhang von einem Verfassungsvorbehalt für Massnahmen, die vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen. Das machen wir in der nachgeführten Verfassung klar.

Zur Frage der sogenannten Monopole oder Regalien und vor allem zum Problem der Gebäudeversicherungsmonopole: Wir machen, wie in der geltenden Verfassung, ganz klar einen Vorbehalt zugunsten der kantonalen Regalrechte. Daran ändert, wie gesagt, auch dieser Zusatz Ihrer Kommission nichts. Was die Gebäudeversicherungsmonopole anbelangt, hat die Praxis diese bisher toleriert. Ob das unter dem Titel «historische Regalrechte» geschieht, wie ein Teil der Rechtslehre annimmt, oder unter dem Titel der polizeilich begründeten Monopole, ist – das hat Herr Gemperli offenbar auch gemeint – offengeblieben. Mit der Nachführung der Bundesverfassung ändern wir an diesem geltenden Rechtszustand nichts. Wir bleiben auch hier dem Konzept der Nachführung treu. Wie gesagt, bringt diesbezüglich auch der Zusatz Ihrer Kommission keinerlei Änderung. Er bringt nur die erwünschte Präzisierung, dass sich der Staat in seinen Massnahmen an

das Prinzip der Wettbewerbsneutralität halten muss, es sei denn, es gebe eine Abweichungsermächtigung für wirtschaftspolitische Massnahmen.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, der Kommission zuzustimmen.

**Maissen** Theo (C, GR): Ich möchte für die wertvolle Diskussion zu diesem Punkt danken. Sie hat dazu geführt, dass es eine Klärung gegeben hat und – vor allem – sowohl vom Kommissionspräsidenten Rhinow wie von Herrn Bundesrat Koller zuhanden der Materialien klar festgehalten worden ist, dass sich an der heutigen Situation bezüglich der Regalrechte nichts ändert. Das war ja mein Anliegen.

Nachdem das hier so klar und deutlich gesagt worden ist, erübrigt sich mein Antrag, und ich ziehe ihn zurück.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

#### Art. 86

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 86, intitulé «Activité économique lucrative privée», n'a pas fait l'objet de grandes discussions et, en tout cas, d'aucune contestation lors des débats en commission. Il reprend et met à jour une partie de l'article 31 actuel sur la liberté du commerce et de l'industrie sur tout le territoire de la Confédération, et aussi l'alinéa 2 de l'article 31bis de la constitution actuelle.

Simplement, j'attire peut-être votre attention en particulier sur l'alinéa 2 qui fait obligation à la Confédération de veiller «... à créer un espace économique suisse homogène». C'est toute la dimension du marché intérieur, ou du «Binnenmarkt», qui est ici évoquée; ça paraît fondamental dans l'optique de toute la législation qui s'est mise en place et qui continue à se mettre en place sur le marché intérieur.

La deuxième partie de l'alinéa 2 concerne la possibilité d'exercer sa profession dans toute la Suisse. Ici aussi, la législation n'est pas entièrement à jour par rapport à la pratique, par rapport à nos engagements internationaux, par rapport à notre plus récente législation suisse en la matière. J'évoque ici la question des avocats, par exemple, mais on pourrait aussi parler d'autres professions.

En tout état de cause, cet article 86 correspond tout à fait à une mise à jour et il n'y a pas d'autres commentaires à y apporter.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Nur eine Bemerkung zu diesem neuen Ausdruck «einheitlicher schweizerischer Wirtschaftsraum», den wir hier einführen: Der Grundsatz der Einheit des schweizerischen Wirtschaftsraumes liegt, wenn auch nicht explizit, bereits dem heutigen Verfassungsrecht zugrunde. Das heutige Recht bringt die bundesstaatliche Dimension der Wirtschaftsverfassung im Zusammenhang mit dem Grundrecht der Handels- und Gewerbefreiheit zum Ausdruck, die «im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet» ist. In der Rechtsprechungspraxis hat diese Formel allerdings wenig Durchsetzungskraft entfaltet, weshalb der Bund vor kurzem das Binnenmarktgesetz erlassen hat. Mit der neuen Formulierung wird der Grundsatz der Einheit des schweizerischen Wirtschaftsraumes im Interesse der nötigen Transparenz noch klarer hervorgehoben.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 87

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: En ce qui concerne l'article 87, «Politique en matière de concurrence», il n'a pas non plus été contesté en commission et a fait l'objet de peu de discussions. Il est pourtant essentiel. Il pose les principes d'une législation qui peut être importante. Il convient tout de même de

rappeler ici qu'en matière de cartels, la marge d'action du législateur, c'est-à-dire du Parlement, est tout à fait importante. Le Parlement pourrait notamment, dans certain cas, en application de cet article, utiliser l'instrument de l'interdiction des cartels, même si, à ce jour, il ne l'a pas fait ou, en tout cas, ne l'a pas fait de manière très claire.

L'article 87, donc, remplit ici une fonction essentielle dans cet exercice de mise à jour. Il reprend ce que nous connaissons aujourd'hui à l'article 31bis alinéa 3 lettre d et à l'article 31septies de notre constitution actuelle.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 88**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 88, divisé en trois alinéas, impose à la Confédération de prendre des mesures pour protéger les consommateurs. Il n'y a pas de forme postulative ici. C'est très clair: «la Confédération prend des mesures ....» Les alinéas 2 et 3 constituent des concrétisations de cette politique de protection des consommateurs. Il n'y a pas de remarque particulière à faire à ce propos, si ce n'est que, là aussi, en commission, les débats ont été assez brefs et les discussions n'ont pas été très nombreuses. Il n'y a pas de contestation.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 88a**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 88a reprend l'article 90 du projet du Conseil fédéral, dans une systématique différente placée entre la protection des consommateurs et la politique monétaire. On a cet article sur les banques et les assurances. Seule remarque ici: la commission a souhaité donner plus d'importance au statut particulier des banques cantonales. C'est ainsi qu'à l'alinéa 1er, on retrouve d'emblée le rôle et le statut de ces banques cantonales. Je crois que cette démarche est justifiée. Elle a été approuvée par la majorité de la commission. Pour le reste, l'ensemble de l'article n'est pas modifié. L'alinéa 1bis et l'alinéa 3 découlent précisément du fait d'avoir hissé les banques cantonales au niveau de l'alinéa 1er.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 89 Abs. 1, 2, 4 – Art. 89 al. 1, 2, 4**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 89 Abs. 3**

*Neuer Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

.... ausreichende Währungsreserven. Ein Teil dieser Reserven wird in Gold gehalten.

*Minderheit*

(Aeby, Gentil)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Spoerry*

.... ausreichende Währungsreserven. Ein angemessener Teil dieser Reserven wird in Gold gehalten.

#### **Art. 89 al. 3**

*Nouvelle proposition de la commission*

*Majorité*

.... des réserves monétaires suffisantes. Une part de celles-ci doit consister en or.

*Minorité*

(Aeby, Gentil)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Spoerry*

.... des réserves monétaires suffisantes. Une partie raisonnable de ces réserves est conservée sous forme d'or.

**Spoerry Vreni** (R, ZH): Eine starke Mehrheit Ihrer Kommission beantragt Ihnen bei Artikel 89 eine neue Fassung. Die Geschichte ist ein bisschen kompliziert. Ich will versuchen, die Frage so einfach wie möglich darzulegen, und beschränke mich dabei auf die Problematik des Goldes.

Bei der Nachführung ist in Artikel 89 die Goldbindung der Währung aufgehoben worden. Dieser Vorschlag des Bundesrates ist absolut richtig, denn die Goldbindung der Währung existiert seit langem nicht mehr. Die geltende Verfassungsbestimmung ist somit toter Buchstabe, und sie soll im Rahmen der Nachführung korrigiert werden.

Eine andere Frage hingegen ist jene der Goldreserven im Rahmen der Währungsreserven, über die wir verfügen. Im Entwurf des Bundesrates wird ebenfalls der Hinweis auf die Goldreserven fallengelassen. Unser Land verfügt aber heute über beträchtliche Goldreserven. Wir haben vor wenigen Monaten ein Gesetz verabschiedet, mit dem wir die Frage der Goldreserven neu geregelt haben.

Die Goldreserve ist also eine Realität. So hat das auch die Kommission des Nationalrates gesehen, die sich nicht dem Bundesrat angeschlossen hat, sondern welche die Erwähnung der Goldreserve im Rahmen der Nachführung wieder in die Verfassung aufgenommen hat. Nach nochmaliger Diskussion beantragt Ihnen nun auch Ihre vorberatende Kommission, das ebenfalls zu tun. Der Grund dafür ist, dass seit der Vorbereitung der Nachführung der Bundesverfassung mit Bezug auf diese Frage eine veränderte Situation entstanden ist.

Nicht nur, aber auch wegen des Vorschlages der Solidaritätsstiftung muss die Frage der Goldreserven neu diskutiert werden. Deswegen hat diese Frage in der Zwischenzeit ein etwas anderes Gewicht erhalten. Vornehmlich aus diesem Grunde legt der Bundesrat ausserhalb der Nachführung einen separaten Währungsartikel vor, der jetzt vorbereitet und in absehbarer Zeit zur Abstimmung kommen wird. Im Rahmen dieser separaten Abstimmung über einen neuen Währungsartikel werden die wohl nicht ganz unbestrittenen Fragen der Goldreserven wie auch jene der Politik der Schweizerischen Nationalbank im generellen diskutiert werden müssen.

Aus diesem Grunde erscheint es der Kommission als nicht opportun, die Frage der Goldreserven im nachgeführten Verfassungstext nicht mehr zu erwähnen und damit eigentlich auch zu unterstellen, sie seien nicht mehr nötig. Wir meinen, diese Frage sollte nicht in der Nachführung zur Diskussion gestellt werden, sondern wir sollten auf diese separate Abstimmung warten und dort die ganze Problematik zusammen diskutieren. Es gilt also folgendes Fazit zu ziehen: Im Rahmen der Nachführung, die wir heute mit Artikel 89 diskutieren, ist es richtig, dass die Goldbindung wegfällt, weil die Goldbindung der Währung nicht mehr existiert. Damit ist diese Korrektur eine echte Nachführung. Der Hinweis aber, dass ein Teil unserer Währungsreserven in Gold gehalten werden muss, soll im Rahmen der Nachführung weiterbestehen, weil es nichts anderes als die Wiedergabe des aktuellen Zustandes ist. Die Frage, was mit den Goldreserven in Zukunft geschehen soll, wird in der separaten Verfassungsvorlage diskutiert, die bereits eine Vernehmlassung passiert hat und in wenigen Monaten abstimmungsreif sein dürfte.

Aus diesem Grunde ist die Mehrheit Ihrer Kommission zur Ansicht gekommen, dass die beiden Verfahren im Interesse der Transparenz nicht verwischt werden dürfen und dass die Erwähnung einer angemessenen Goldreserve im Rahmen der Nachführung weiterhin nötig ist.

**Aeby Pierre** (S, FR): En 1992, la Suisse a signé les accords relatifs à sa participation aux institutions de Bretton Woods,



dont fait partie le Fonds monétaire international. Notre pays a pris des engagements, comme tous les autres Etats, en matière monétaire.

Mme Spoerry l'a bien expliqué, aujourd'hui la couverture-or est une illusion dans le système monétaire international. Je considère que la majorité de la commission cède à la tentation d'utiliser des moyens d'explication complexes, cède à la tentation émotionnelle, psychologique pour justifier le fait de ne pas abandonner cette notion d'«or». C'est à usage purement interne et ça ne correspond pas à la réalité vécue aujourd'hui.

On craint des amalgames, des confusions avec la Fondation «Suisse solidaire» et des oppositions sur ce point. La question n'est pas fondamentale, mais je considère que nous devons faire preuve de rigueur dans cette mise à jour et ne pas donner dans le côté émotionnel et psychologique. Nous contribuons ainsi à entretenir, si nous modifions le projet du Conseil fédéral, l'illusion qu'une certaine quantité d'or garantit nos réserves monétaires.

En conséquence de quoi je vous invite à adopter la version du Conseil fédéral qui était celle de notre commission avant que nous changions d'avis. Ces considérations de tactique de vote n'ont pas lieu d'être lorsqu'on révisé une constitution et surtout pas dans un sujet qui est juridiquement et techniquement tout à fait limpide et qui n'est contesté par personne aujourd'hui. Il y a unanimité absolue aussi bien des économistes que des juristes; il y a unanimité absolue au plan du droit international pour dire que nous n'avons pas besoin de couverture-or et que nous n'avons pas à maintenir ce signe du passé dans une constitution moderne, contemporaine et mise à jour.

Je vous invite à voter le projet du Conseil fédéral à cet article.

**Koller Arnold**, Bundesrat: In Artikel 89 führen wir die geltende Währungsverfassung nach, und zwar nicht wortwörtlich gemäss dem Text des geltenden Artikels 39 der Bundesverfassung, sondern wir führen die reale, die gelebte und teilweise auch in internationalen Abkommen fixierte Währungsverfassung nach. Hier besteht gegenüber dem bisherigen Artikel 39 vor allem in bezug auf zwei Punkte eine seit langem andauernde Abweichung:

Es betrifft dies den Artikel 39 Absatz 6, die sogenannte Einlösungspflicht der Nationalbank für die Banknoten. Es besteht nach dem geltenden Recht grundsätzlich eine solche Einlösungspflicht, ausser in Kriegszeiten oder in Zeiten gestörter Währungsverhältnisse. Diese Einlösungspflicht ist seit Jahrzehnten suspendiert, und es geht nicht mehr an, dass wir von einer Fiktion dauernd gestörter Währungsverhältnisse ausgehen. Deshalb verzichten wir in der nachgeführten Verfassung auf die Einlösungspflicht.

Wir verzichten auch auf die Goldbindung in bezug auf den geltenden Artikel 39 Absatz 7. Sie wissen, wir haben im Jahre 1973 bei der Einführung der flexiblen Wechselkurse auf die Goldbindung verzichtet, und als wir, wie Herr Aeby ausgeführt hat, 1992 den Bretton-Woods-Institutionen beigetreten sind, haben wir uns auch zu einem Verbot einer solchen Goldbindung verpflichtet. Wir könnten die Goldbindung heute gar nicht mehr einführen, es sei denn durch Kündigung der Bretton-Woods-Institutionen, und das will und verlangt ja niemand.

Das sind die wesentlichen Anpassungen im neuen Artikel an die heute seit Jahrzehnten gelebte Verfassungswirklichkeit auf dem Gebiete der Währungsverfassung. Daraus ergibt sich nun auch, dass die Schweizerische Nationalbank heute bekanntlich über überschüssige Goldbestände verfügt. Eine Experten-Gruppe, die den neuen Währungsartikel vorbereitet hatte, der ja jetzt im Finanzdepartement ansteht, hat festgestellt, dass die Nationalbank einen Anteil von etwa 1400 Tonnen am gesamten Goldbestand von heute 2590 Tonnen aus ihrer Bilanz ausgliedern könnte und trotzdem noch volkswirtschaftlich die nötigen Währungsreserven in Gold gehalten würden.

Die Schweizerische Nationalbank will ja am Prinzip festhalten, dass ein Teil, ein volkswirtschaftlich, gesamtwirtschaftlich gerechtfertigter Teil, auch künftig in Gold gehalten wird. Das ist der Grund, weshalb ich dem Antrag Ihrer Kommission zustimmen kann. Entscheidend ist, dass wir – wie gesagt –

diese beiden Änderungen im Sinne der gelebten Verfassungswirklichkeit vornehmen. Wir verzichten auf die Einlösungspflicht. Wir heben die Goldparität auf, was der gelebten Verfassungswirklichkeit und den internationalen Verpflichtungen entspricht. Dass ein angemessener Teil der Währungsreserven der Schweizerischen Nationalbank aber auch weiterhin in Gold gehalten werden soll, ist auch auf seiten der Nationalbank vollständig unbestritten.

Deshalb habe ich gegen diese Präzisierung Ihrer Kommission nichts einzuwenden.

**Präsident:** Der Antrag Spoerry ist zurückgezogen worden.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	25 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	4 Stimmen

#### Art. 90

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Präsident:** Dieser Artikel wird durch den neuen Artikel 88a ersetzt.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 91

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Nous arrivons ici à cinq articles assez fondamentaux, qui méritent peut-être une remarque générale: l'article 91 sur la politique conjoncturelle, l'article 93 sur la politique économique extérieure, l'article 94 sur l'approvisionnement du pays, l'article 94a sur la politique structurelle et l'article 95 sur la politique agricole. Nous avons là cinq articles sur des politiques très précises de la Confédération, au milieu desquels se trouve l'article sur l'approvisionnement du pays, qui est également un article fondamental.

Pour en revenir à l'article 91, celui de la politique conjoncturelle, il n'a pas fait l'objet de discussions contradictoires en commission. C'est un article général, qui pose les bases de la législation. En la matière, les moyens comme tels ne font pas l'objet d'un consensus suffisant pour que le Conseil fédéral ait pu les intégrer dans l'article 91. Nous avons tout de même, à l'alinéa 1er, la prévention contre le chômage et le renchérissement, mais rien sur les moyens – ça, je l'ai expliqué. A l'alinéa 3, ce qui me paraît important à relever, nous avons les quatre domaines où la Confédération peut déroger à la liberté économique: les domaines du crédit, de la monnaie, du commerce extérieur et des finances publiques.

Pour le reste, l'article 91 reprend l'article 31quinquies de la constitution actuelle. Je n'ai pas d'autres remarques à formuler.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 92

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 92 a été biffé par la commission et reporté après l'article 94, à l'article 94a «Politique structurelle», qui permet à la Confédération, ici, de pratiquer une politique d'équilibre au sein de notre pays et sur notre territoire. Il permet le soutien aux régions économiquement menacées et la promotion de branches économiques et de professions qui en auraient besoin, et cela, naturellement, en dérogeant au principe de la liberté du commerce.

Cet article 94a n'est pas combattu. Il fait l'objet d'une disposition transitoire à l'article 185 chiffre 5a, disposition transitoire qui prévoit une période de dix ans pour la clause du besoin, dix ans d'adaptation pour les établissements publics. La commission, constatant que la clause du besoin était con-

traire aux principes de la loi sur le marché intérieur, à tous les principes de libéralisation du marché intérieur, et également en tenant compte de votations qui ont eu lieu dans plusieurs cantons et qui ont aboli cette clause du besoin, a souhaité ne pas la reprendre. C'est pour ça qu'elle ne figure plus à l'article 94a, mais qu'il y a un délai de dix ans, dix ans pendant lesquels les cantons qui connaissent encore cette clause du besoin pour les établissements publics ont le devoir de s'adapter. La commission a considéré que ce délai était bien suffisant pour qu'aucun canton ne se sente atteint dans sa souveraineté. Et de toute façon, sur cet aspect-là, sa souveraineté aujourd'hui est contraire à l'ordre du commerce international et au marché interne suisse.

En conséquence, je vous invite à adopter la proposition de la commission.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 93**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 93 est nouveau, mais il correspond à des dispositions implicitement contenues dans la constitution actuelle concernant la politique économique extérieure et les intérêts de l'économie suisse à l'étranger. Il n'a pas fait l'objet de discussions particulières en commission.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 94**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Concernant l'article 94, il n'y a pas de remarque à faire à propos des alinéas 1er et 3. En revanche, notre commission a décidé de biffer l'alinéa 2, non sans certaines discussions. La commission a considéré que d'assurer l'approvisionnement du pays en céréales et en farine panifiables était une exhortation qui tenait aussi bien de la politique agricole et du soutien à l'agriculture que d'une politique d'approvisionnement du pays, et donc qu'on pouvait biffer l'alinéa 2.

Dans une deuxième phase, la commission s'est ravisée. Vous n'avez pas le renvoi sur le dépliant, mais il faut se reporter à l'article 185 chiffre 5b «Dispositions transitoires ad art. 94 (Approvisionnement du pays)». Là, jusqu'au 31 décembre 2003, la commission maintient cette mention de «l'approvisionnement du pays en céréales et en farine panifiables», de manière à ce qu'il n'y ait pas de blocage à ce propos, notamment dans les milieux agricoles. Mais il est vrai que parler aujourd'hui de céréales et de farine panifiables à l'article 94 a un relent de quelque chose de désuet et, d'ici cinq ans, cette disposition disparaîtra également de la disposition transitoire, qui doit cependant éviter un blocage inutile au moment du vote du peuple et des cantons sur ce projet de constitution révisée.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 94a**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Präsident:** Ich gehe davon aus, dass Sie mit Artikel 94a auch Artikel 185 Ziffer 5a der Übergangsbestimmungen genehmigt haben.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 95**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: La commission n'a pas voulu modifier quoi que ce soit à cet article 95, si ce n'est le titre, de façon justifiée, pour introduire la notion de «politique agricole», qui paraît plus claire et plus conforme à l'ensemble de ces dispositions de politique économique d'une façon générale. A part donc le titre, rien n'a changé. Cet article a fait l'objet d'un vote récent et très clair du peuple et des cantons suisses; il n'y a pas de remarque à formuler à son propos.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 96**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 96, à la commission du Conseil des Etats, n'a pas fait l'objet de discussions particulières, contrairement à ce qui s'est passé au Conseil national où une décision a été prise à une faible majorité, mais où une discussion très large a eu lieu sur les effets de la consommation d'alcool et sur l'engagement éventuel de la Confédération pour lutter contre les conséquences de l'alcoolisme. Il n'est donc pas exclu que nous ayons à revenir un jour sur l'article 96, suivant le sort qui lui aura été réservé au Conseil national. Pour l'instant, il n'appelle pas de remarque en l'état.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 97**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: On a beaucoup parlé de l'article 97 dont le libellé correspond à celui de l'article 35 de la constitution actuelle, lequel, devenu article 97, n'est pas encore en vigueur, je le rappelle, bien qu'il ait été voté par le peuple, le 7 mars 1993. C'est exactement ce que le peuple a voté, et c'est cet article qui nous cause de grandes difficultés dans la législation actuelle sur les maisons de jeux et les casinos.

La problématique vient de ce que, selon l'alinéa 1er, la législation sur les jeux de hasard est de la compétence de la Confédération, et, selon l'alinéa 4, l'admission des appareils à sous servant aux jeux d'adresse relève, de la compétence des cantons. C'est sur cette notion de hasard et d'adresse, cette dualité, cette contradiction contenue dans l'article 97 que nous avons et que nous aurons encore de nombreuses difficultés.

En commission, il a été dit que nous aurions dû avoir le courage de modifier l'article 97, d'en faire éventuellement une variante. L'idée n'a finalement pas été retenue. Pour l'instant, il ne reste qu'à l'adopter tel qu'il figure sur le dépliant, dans sa version approuvée par le peuple en 1993.

**Präsident:** Diese Bestimmung steht in Zusammenhang mit einer Übergangsbestimmung, Artikel 185 Ziffer 5c. Darf ich Sie bitten, den Kommentar zu der Übergangsbestimmung auch gleich zu geben, damit wir beide Bestimmungen gemeinsam verabschieden können?

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Oui, la disposition transitoire à laquelle vous faites allusion existe déjà aujourd'hui dans la constitution. Elle dit que l'article 35 de la constitution n'entre en vigueur que lorsqu'il y aura une législation d'application. Cette disposition transitoire a simplement été reprise telle quelle de la constitution actuelle.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 98**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Le seul commentaire à apporter à l'article 98 sur les armes et le matériel de guerre est que, entre le projet du Conseil fédéral et les délibérations de la commission, le peuple et les cantons suisses ont admis de supprimer la réglementation des poudres, «Pulverregal». La commission a tenu compte de cette votation et a corrigé en ce sens le projet du Conseil fédéral en biffant l'alinéa 3.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 99

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Tout d'abord, d'une façon générale, quelques mots sur la section 7 qui regroupe les compétences fédérales dans tout le domaine de la sécurité sociale.

La consultation a permis à différents milieux de faire part de leurs vœux d'une modernisation de nos garanties en matière de sécurité sociale, et notamment de la mise en place d'une réglementation qui fasse abstraction de l'état civil, de manière à ce que notre système de sécurité sociale soit fondé sur l'individu et moins sur son état civil ou sa situation familiale. Evidemment, bien que méritant à mes yeux d'être soutenues, ces propositions constituent des réformes et elles n'ont pas pu être prises en compte dans un exercice de simple mise à jour et de réalité constitutionnelle vécue.

En ce qui concerne l'article 99, «Encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété», il correspond tout à fait à l'article 34sexies de la constitution actuelle. A l'alinéa 1er, il précise que la Confédération peut encourager la construction et l'acquisition de logements. A l'alinéa 2, il parle de l'encouragement particulier à l'équipement de terrains. Selon l'alinéa 2bis, la Confédération peut édicter des dispositions sur l'équipement de ces terrains pour la construction de logements et sur la rationalisation de la construction.

Pour le reste, la commission a simplement changé l'ordre des mots – les intérêts de la famille, des indigents, des handicapés et des personnes âgées – considérant qu'il était peu heureux de suggérer que les personnes âgées sont peut-être une catégorie de handicapés. C'était en tout cas les craintes de la commission et c'est pourquoi les personnes âgées ont été placées immédiatement après les familles, à l'alinéa 3.

Je n'ai pas d'autres remarques à formuler sur l'article 99 qui fait l'unanimité de la commission.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich spreche nur ganz kurz. Ich kann dem neuen Absatz 2bis ausdrücklich zustimmen. Es wird hier klarer zwischen der Kompetenz zur Rechtsetzung und den weiteren Förderungsmassnahmen unterschieden. Die ganze Bestimmung wird somit klarer.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 100

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 100 n'appelle qu'un commentaire pour le texte allemand, où, à l'alinéa 2, la formulation a été simplifiée. Vous le constatez sur le dépliant. Le texte français, lui, n'a pas du tout été modifié. Cet article sur la protection des locataires correspond aux dispositions actuelles de la constitution.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 101

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

#### *Antrag Leumann*

*Abs. 1*

....

abis. das Mindestalter für die Zulassung zur Arbeit, namentlich ein Kinderarbeitsverbot;

....

#### *Proposition Leumann*

*Al. 1*

....

abis. sur l'âge minimal pour l'autorisation au travail, notamment une interdiction pour le travail des enfants;

....

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 101 sur le travail n'a fait l'objet, de la part de la commission, que d'une correction rédactionnelle à l'alinéa 3 qui ne concerne que le texte allemand.

La commission a beaucoup débattu de la question de l'interdiction du travail des enfants, à placer dans l'article 101. Elle est finalement arrivée à la conclusion que c'était une évidence dans notre ordre juridique et que ça pouvait, suivant la rédaction d'une telle interdiction, donner lieu à certaines difficultés, notamment sur la manière d'interpréter l'interdiction du travail des enfants dans l'agriculture, pour des travaux viticoles, l'engagement pendant les vacances dans les zones agricoles, etc. Donc, l'interdiction pure et simple aurait dû être précisée de manière telle que l'on alourdit l'article 101. La Suisse ayant ratifié la Convention internationale sur les droits de l'enfant, il ne nous est pas paru utile, pour des raisons de systématique, d'introduire ici textuellement cette interdiction, certains membres de la commission considérant même que pour un Etat tel que le nôtre, une telle mention avait quelque chose de désuet et ne correspondait pas du tout aux mentalités, d'autant plus qu'elle ne recouvrait aucun risque actuel en matière de travail des enfants.

C'est la raison pour laquelle la commission a accepté l'article 101 dans la version du Conseil fédéral.

**Leumann Helen** (R, LU): Wenn wir Bilder sehen – aus der Dritten Welt meistens –, auf denen kleine Kinder mit kleinen Fingern Teppiche knüpfen, weil ihre kleinen Finger so feine Knoten machen können, oder wenn wir von anderen solchen Beispielen hören, dann fühlen wir uns wohl, weil wir wissen, dass bei uns so etwas nicht passiert. Für uns ist ein Verbot der Kinderarbeit selbstverständlich. Es ist richtig, dass das Verbot der Kinderarbeit ein Teil der geltenden schweizerischen Rechtsordnung ist und dass wir auch gemäss internationalem Recht verbindliche Richtlinien haben. Es ist auch richtig, wie die Kommission dies sagt, dass aus diesen Überlegungen die Einfügung einer Bestimmung zum Verbot der Kinderarbeit nicht notwendig wäre.

Wenn ich die Bundesverfassung durchsehe und andere Selbstverständlichkeiten darin festgeschrieben finde – wie zum Beispiel in Artikel 12 ein Recht auf Ehe oder in Artikel 15 die Sprachenfreiheit –, dann, meine ich, steht es auch unserer Bundesverfassung sehr gut an, wenn darin ein Verbot der Kinderarbeit besser sichtbar gemacht und ausdrücklich erwähnt wird. Dazu kommt, dass die Mehrheit der Kommission des Nationalrates das Verbot der Kinderarbeit als Antrag im Rat einbringen wird.

Ich meine, wir sollten das gleiche tun und dem Nationalrat nicht nachstehen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es handelt sich hier bei Artikel 101 um die Nachführung der Artikel 34ter und 116bis der Bundesverfassung. Es geht also um zentrale Elemente unserer Arbeitsverfassung.

Absatz 1 gibt dem Bund Rechtsetzungskompetenzen im Arbeitsrecht: Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen. Absatz 2 enthält die Bedingungen für die Allgemeinverbindlicherklärung der Gesamtarbeitsverträge, und Absatz 3 regelt den Bundesfeiertag.

Es scheint mir wichtig, hier klarzumachen, dass der Text des Entwurfes bezüglich der Mitbestimmungsfrage die im heute geltenden Text zu findende Unbestimmtheit über die Tragweite – ob nur eine betriebliche oder auch eine Mitbestimmung auf Unternehmensebene zugelassen werden soll – bewusst ebenfalls offenlässt. Insofern halten wir uns streng an das Konzept der Nachführung.

Was die Frage eines Kinderarbeitsverbotes anbelangt, besteht ja Einigkeit darüber, dass das Kinderarbeitsverbot Bestandteil der geltenden schweizerischen Rechtsordnung ist. Es findet sich sowohl in dem für die Schweiz verbindlichen internationalen Recht als auch in unserem internen, nationalen Recht. Bezüglich des internationalen Rechtes sei auf das Übereinkommen über die Rechte des Kindes hingewiesen, welches für die Schweiz seit dem 26. März 1997 in Kraft ist. Artikel 32 verlangt die Festlegung eines Mindestalters oder mehrerer differenzierter Mindestalter für die Zulassung zur Arbeit. Dasselbe verlangt Artikel 10 Ziffer 3 des Paktes I der internationalen Menschenrechtspakte, der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, welchen die Schweiz ebenfalls unterzeichnet hat. Das zum für uns verbindlichen Völkerrecht.

Unsere eigene, interne Gesetzgebung enthält ebenfalls die erforderlichen Regelungen, einerseits im Arbeitsgesetz, aber auch im Heimarbeitsgesetz, wo wir differenzierte, adäquate Regelungen haben. Insofern besteht sicher keine Notwendigkeit, das Kinderarbeitsverbot nun auf Verfassungsstufe zu heben. Wenn Sie das, wie Frau Leumann es beantragt, tun, ist dies eine bewusste Heraufstufung eines Prinzips, das heute auf der Stufe der einfachen Gesetzgebung schon gilt.

Wir haben das andernorts, beispielsweise beim Datenschutz, gemacht. Der Datenschutz ist heute nur im Datenschutzgesetz geregelt. Wir haben aber gefunden, der Datenschutz habe heute und in Zukunft eine derartige Bedeutung, dass wir ihn bewusst zum Verfassungsprinzip heraufgestuft haben. Andererseits haben wir ja viele Bestimmungen im Alkoholbereich – denken Sie an das Absinthverbot und all diese Bestimmungen – auf die Stufe von Gesetzgebung und Verordnung herabgestuft. Solche Heraufstufungen und Herabstufungen im Rahmen der Nachführung sind nun natürlich weitestgehend Fragen der politischen Opportunität. Wir waren der Meinung, dass es eigentlich nicht opportun ist, hier eine Heraufstufung vorzunehmen, weil sonst der Eindruck entstehen könnte, wir hätten – wie gewisse Entwicklungsländer – heute noch Probleme mit Kinderarbeit. Das ist aber eindeutig nicht der Fall. Deshalb würden wir es vorziehen, das nicht zu tun; aber es ist letztlich eine Opportunitätsfrage.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	17 Stimmen
Für den Antrag Leumann	3 Stimmen

*Abs. 2, 3 – Al. 2, 3*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 102**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 102, qui concerne notre régime de prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, n'appelle aucune remarque. C'est la base constitutionnelle d'une législation qui nous préoccupe presque en permanence. Heureusement, tout le monde est d'accord sur cet article 102, au plan constitutionnel.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 103**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 103 sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité a simplement fait l'objet d'une clarification de la part de la commission, on peut, je crois, le présenter ainsi.

D'une part, à l'alinéa 1er lettre b, la commission a modifié l'ordre d'énumération à propos des rentes: premièrement, «elles sont adaptées au moins à l'évolution des prix», et deuxièmement, «la rente maximale n'est pas supérieure au double de la rente minimale». La lettre c a été biffée. Là aussi, par souci de clarification, elle a été remplacée par un alinéa 1bis qui, aux lettres a et b, montre clairement et sans confusion possible les deux sources de financement de l'assurance: par les cotisations des assurés, avec l'obligation pour l'employeur d'en prendre à sa charge la moitié au moins; par la Confédération, et par les cantons pour autant que la loi le prévoit.

Pour l'article 103, ce sont les seuls commentaires que je peux faire. Il n'est pas du tout combattu en commission et fait l'objet de l'unanimité des membres.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Die Änderungen, die Ihre Kommission am Entwurf des Bundesrates vorgenommen hat, sind rein redaktionell und systematisch, indem die in Absatz 1 Buchstabe c enthaltenen Grundsätze über die Finanzierung von AHV und IV in einem eigenen Absatz zusammengefasst wurden. Eine gleiche Umstrukturierung wird auch in den Artikeln 104 und 105 vorgenommen.

Diese Neustrukturierung der Artikel überzeugt, und ich kann daher zustimmen. Im übrigen hat auch bereits die nationalrätliche Verfassungskommission diesen redaktionellen Änderungen zugestimmt.

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Je voulais juste signaler une modification purement rédactionnelle dans le texte français, où le mot «invalides» a été remplacé par «personnes handicapées».

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 104**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 104 sur la prévoyance professionnelle n'a pas fait l'objet de discussion particulière en commission. Il appelle les mêmes remarques rédactionnelles à la lettre e. Par souci de cohérence, la lettre e a été remplacée par l'alinéa 1bis, lequel reprend les mêmes principes qu'on retrouve à l'alinéa 1bis lettre a du précédent article 103: «la prévoyance professionnelle est financée par les cotisations des assurés; l'employeur prend à sa charge au moins la moitié du montant de la cotisation de ses assurés.» A l'alinéa 2, on a la suite de cette disposition.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 105**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 105 sur l'assurance-chômage n'a pas, lui non plus, fait l'objet de discussion particulière. On note d'abord dans le texte français, à la lettre a, la correction rédactionnelle où l'on parle de «compensation appropriée» plutôt que de «juste compensation»; la lettre c est biffée au profit de l'alinéa 1bis. C'est également ici une cohérence rédactionnelle avec les précédents articles 103 et 104. Il n'y a donc pas ici de remarque particulière.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 106**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 106 doit être absolument compris dans le sens d'une répartition de compétence entre la Confédération et les cantons. Il ne s'agit nullement de faire la confusion avec ce qui est dit, tant à l'article 10 dans les droits fondamentaux à propos du minimum d'existence garanti, qu'à l'article 33 dans les buts sociaux. Ici, c'est une question de compétence qui est réglée, et rien d'autre. Cet article n'a pas fait l'objet de discussion au sein de la commission.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 107**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 107 reprend le fameux article 34quinquies de la constitution actuelle, cet article qui, après 50 ans, n'a toujours pas fait l'objet d'une matérialisation au plan de notre législation. Il n'a pas fait l'objet de discussion au sein de la commission.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 108**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 109**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 109 a fait l'objet de discussion en raison de la proximité des termes «la santé de l'homme et des animaux» à son alinéa 1er. Cette proximité des hommes et des animaux a gêné les membres de la commission, si bien que nous avons modifié l'alinéa 1er en ne parlant ni de l'homme ni des animaux, considérant que c'était une adjonction dont on pouvait se passer, si bien que l'alinéa 1er aujourd'hui a la teneur suivante: «Dans les limites de ses compétences, la Confédération prend des mesures afin de protéger la santé.» Et on retrouve les hommes et les animaux à la lettre b, lorsqu'il s'agit de «la lutte contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l'homme et des animaux», où cette proximité de l'être humain et du règne animal passe mieux. Donc, le sens de l'article 109 n'est absolument pas changé.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 110, 111, 111a**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: C'est vrai que la commission s'est très longuement entretenue de ces articles, non pas que nous mettions en cause un des principes de ces articles extrêmement sensibles, de ces articles qui sont assez récents dans notre constitution, mais nous souhaitons amener des distinctions très claires. Nous souhaitons que la constitution soit effectivement lisible, nous souhaitons bien distinguer ce qui est la procréation médicalement assistée, qui n'a rien à voir avec le génie génétique; nous souhaitons aussi bien distinguer le génie génétique dans le domaine humain et dans le domaine non humain. C'est pour ça que vous avez quelques adaptations de ces dispositions, d'abord la subdivision «Génie génétique dans le domaine non humain» du projet du Conseil fédéral (art. 110), et «Procréation médicalement assistée et génie génétique dans le domaine humain» (art. 111). Ici aussi, on a souhaité bien distinguer le règne animal du règne des êtres humains. Pour le reste, la commission comme le Conseil fédéral ne se seraient pas

permis de toucher aux principes fondamentaux qui règlent ces deux articles très sensibles.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Zunächst bin ich Ihnen dankbar, dass Sie an diesem heutigen Artikel 24novies, der in einer denkwürdigen Abstimmung im Mai 1992 als Gegenentwurf zur «Beobachter»-Initiative angenommen worden ist, möglichst nichts ändern.

Sie wissen, dass in diesem Bereich politisch nach wie vor vieles in Bewegung ist; es ist noch nichts zur Ruhe gekommen, im Gegenteil: Es sind neue Initiativen eingereicht worden, einerseits die Gen-Schutz-Initiative, über die wir im Juni abstimmen, andererseits die Initiative «für menschenwürdige Fortpflanzung (FMF)»; hier befindet sich das Fortpflanzungs-medizingesetz als indirekter Gegenvorschlag zur Beratung in den Räten. Ob eine Aufteilung wirklich der Weisheit letzter Schluss ist, ist eine Frage, die ich noch offenlassen möchte; seinerzeit hat man sich aufgrund einer Rücksprache mit Nobelpreisträger Arber in Basel für einen ganzheitlichen Artikel entschieden. Herr Arber hat gewisse Beziehungen aufgezeigt, auch wenn sie vielleicht eher etwas entfernt sind. Darüber werden wir dann auch im Nationalrat nochmals sprechen.

Dagegen bin ich froh, dass Sie ein ausdrückliches Klonverbot aufgenommen haben: Man kann zwar mit gutem Grund sagen, ein Klonverbot ergebe sich bereits aus dem geltenden Artikel, nämlich aus der Bestimmung, die alle Eingriffe in das Erbgut als unzulässig erklärt; seit das Schaf Dolly Weltberühmtheit erlangt hat, hat sich aber offenbar gezeigt, dass gewisse Grenzfälle doch nicht klar geregelt wären. Mit diesem klaren Klonverbot machen wir jedermann klar, dass das Klonen unzulässig ist, dass es, auch wenn es – wie etwa beim Embryosplitting – nicht mit einem Eingriff in menschliche Keimzellen verbunden ist, trotzdem ganz klar von Verfassung wegen verboten ist. Insofern bringt diese Ergänzung eine erwünschte Klärung, die auch mit der Bioethik-Konvention des Europarates in Übereinstimmung steht.

Zuhanden der Redaktionskommission möchte ich noch ein terminologisches Problem aufwerfen: Wir sprechen in Absatz 2 Litera c von «Verfahren der Fortpflanzungshilfe». Unterdessen hat sich eine andere Terminologie durchgesetzt; man spricht heute eher von einer «medizinisch unterstützten Fortpflanzung». Das ist eine Frage, die der Redaktionskommission überlassen werden kann. Wir hätten dann auch eine Harmonisierung mit dem Fortpflanzungsmedizin-gesetz.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 112**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Rhinow René** (R, BL), Berichterstatter: Herr Frick als zuständiger Berichterstatter ist noch nicht unter uns; ich springe in die Lücke und kann ganz kurz erwähnen, dass die Kommission mit Artikel 112 grundsätzlich die geltende Rechtslage übernimmt. Absatz 1 beinhaltet die Bundeskompetenz bezüglich Ausländerrecht und Asylrecht; Absatz 2 gibt dem Bund die Möglichkeit der Ausweisung, falls die Sicherheit des Landes gefährdet ist. Die Änderung, welche die Kommission angebracht hat, betrifft nicht die Sache selbst, sondern die Organzuständigkeit. Während der bundesrätliche Entwurf ausdrücklich den Bundesrat als das zuständige Organ in der Verfassung festhält, lässt die Kommission die Frage des Organs offen und sagt nur, dass ausgewiesen werden kann, wenn die Sicherheit des Landes gefährdet wird. Damit ist es möglich, auf Gesetzesesebene auch ein anderes Organ als die oberste Landesregierung für zuständig zu erklären.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 113**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Wicki Franz (C, LU)**, Berichterstatter: Der 9. Abschnitt umfasst die Bestimmungen über Zivilrecht, Strafrecht, Opferhilfe und Messwesen. Die Systematik in diesem Abschnitt scheint etwas gekünstelt. Man hat den Eindruck, die relativ neue Opferhilfebestimmung sowie das Messwesen hätten irgendwo in der Verfassung untergebracht werden müssen. In der Botschaft wird dann zur Rechtfertigung angeführt, das Zusammenleben der Menschen werde im Alltag in rechtlicher Hinsicht wesentlich vom Privat- und vom Strafrecht geprägt. Für die Bürgerinnen und Bürger als Wirtschaftssubjekte spiele zudem das Messwesen eine unabdingbare Voraussetzung für einen reibungslosen Ablauf zahlreicher Tätigkeiten; es mache deshalb Sinn, diese drei Bereiche in einem gemeinsamen Abschnitt zu regeln.

Was die Opferhilfe anbetrifft, kann gesagt werden, dass sie mit strafrechtlichen Taten zusammenhängt; daher ist es gerechtfertigt, die Ansprüche des Opfers solcher Taten in die Nähe des Strafrechtes zu bringen.

Zu Artikel 113, «Zivilrecht»: Dieser Artikel führt die Bestimmungen von Artikel 64, Artikel 53 Absatz 1 und Artikel 61 der geltenden Verfassung nach. In der Vernehmlassung führte dieser Artikel nicht zu grossen Kontroversen. Betonen möchte ich, dass bei dieser Nachführung die Frage, ob das Zivilprozessrecht von Bundesrechtes wegen vereinheitlicht werden solle, bewusst ausgeklammert wird. Diese Frage ist Bestandteil des Reformpaketes C, der Justizreform. Wir werden also im Laufe der Session, d. h. konkret morgen, auf diese Frage eingehen.

Zu Absatz 1: Hier erklärt sich der Bund zuständig für den Erlass von Zivilrecht. Was heisst nun der Begriff «Zivilrecht»? Das Zivilrecht, auch Privatrecht genannt, regelt im wesentlichen die Rechtsbeziehungen unter Bürgerinnen und Bürgern. Eine genaue Zivilrechtsdefinition ist jedoch nicht möglich. Dies hat sich bisher auch in der Anwendung von Artikel 64 der heutigen Bundesverfassung gezeigt. Die Wissenschaft und die Gerichtspraxis entwickelten verschiedene Theorien. Der Bundesrat seinerseits hat eine etwas eigene Lehre entwickelt, nämlich die sogenannte typologische Abgrenzung. Rechtsnormen werden demnach dann als zivilrechtlich angesehen, wenn sie typisch privatrechtliche Ziele verfolgen und herkömmlicherweise zum Privatrechtsbereich gehören.

Wichtig ist, dass sich aus Artikel 113 Absatz 1 die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen ergibt. Kommt der Bundesgesetzgeber zum Schluss, etwas sei Privatrecht, ist er zuständig. Ist etwas nicht Privatrecht, gilt die Zuständigkeit der Kantone. Ob man etwas als Zivilrecht deklariert oder nicht, hat also Einfluss auf die Zuständigkeitsordnung und auf den Rechtsweg.

Zu Absatz 2: Dieser übernimmt Artikel 64 Absatz 3 der heutigen Verfassung. Sache der Kantone sind das Gerichtsverfahren, die Gerichtsorganisation und die Rechtsprechung. Es ist aber ein anerkannter Grundsatz, dass das kantonale Prozessrecht die Anwendung des Bundesprivatrechtes nicht beeinträchtigen oder verhindern darf. Wichtig ist es auch zu beachten, dass trotz der hier statuierten kantonalen Zuständigkeit das Bundesgericht letzte Instanz ist und bleibt. Dies ergibt sich nämlich aus den Bestimmungen von Artikel 176ff. über das Bundesgericht. Wir dürfen also Artikel 113 nicht unabhängig von den Bestimmungen betrachten, welche im Organisationsteil der Bundesverfassung enthalten sind. Artikel 113 ist zusammen mit Artikel 178 auszulegen.

Zu Absatz 3: Dieser bestimmt, dass rechtskräftige Zivilurteile in der ganzen Schweiz ohne weiteres vollstreckbar sind. Voraussetzung für solche Zivilurteile ist jedoch, dass sie von beschlussfähigen und zuständigen Gerichten erlassen wurden.

Ein Hinweis ist auch auf das Schuld-, Betreibungs- und Konkursrecht zu machen. Funktionell gesehen gehört dieser Rechtsbereich eigentlich zum öffentlichen Recht. Aber nach unserer Rechts tradition ist die Zugehörigkeit zum Privatrecht als selbstverständlich angesehen worden. Das Bundesamt für Justiz erklärte in der Kommission, man könne deshalb darauf verzichten, dies ausdrücklich in der Verfassung zu erwähnen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 114**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Wicki Franz (C, LU)**, Berichterstatter: Ich möchte als erstes bemerken: Die Frage, ob das Strafprozessrecht vereinheitlicht werden solle, wird an dieser Stelle bewusst ausgeklammert. Sie wird im Rahmen der Justizreform behandelt werden.

Wie heute in Artikel 64bis der Bundesverfassung wird dem Bund neu in Artikel 114 Absatz 1 die Kompetenz eingeräumt, das materielle Strafrecht zu regeln. Der Bund hat von dieser Kompetenz namentlich auch durch den Erlass des Strafgesetzbuches (StGB) Gebrauch gemacht. Die Kantone können lediglich Übertretungstatbestände regeln, wenn – wie es in der Botschaft heisst – «das eidgenössische Recht den Angriff auf ein Rechtsgut nicht durch ein geschlossenes System von Normen regelt». Hingegen sind die Verfolgung und die Beurteilung gemeiner Straftaten nach wie vor Sache der Kantone. Damit ist die Kompetenz verbunden, die entsprechenden prozess- und organisationsrechtlichen Bestimmungen zu erlassen. Auch der Strafvollzug ist und bleibt im Rahmen der sehr allgemeinen Bestimmungen des StGB Sache der Kantone.

In Absatz 2 haben wir eine Subventionsnorm verpackt. Der Bund hat die Möglichkeit, finanzielle Unterstützung für die Errichtung von Vollzugsanstalten, für Verbesserungen im Strafvollzug sowie für Erziehungsmassnahmen zu gewähren. Dies entspricht der heutigen Bundesverfassung.

Absatz 3 ist eine Wiederaufnahme von Artikel 64bis Absatz 2 der Bundesverfassung. Die Kantone behalten ihre Zuständigkeit in den Bereichen Gerichtsorganisation, Gerichtsverfahren und Rechtsprechung. Wie erwähnt, wird die Frage, ob das Strafprozessrecht vereinheitlicht werden solle, im Rahmen der Justizreform zur Diskussion stehen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 115**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Wicki Franz (C, LU)**, Berichterstatter: Bei Artikel 115 geht es um die Opferhilfe. Diese Bestimmung entspricht Artikel 64ter der geltenden Bundesverfassung, der aufgrund einer Volksinitiative eingeführt; das entsprechende Bundesgesetz ist seit dem 1. Januar 1993 in Kraft. In der heute geltenden Fassung wird von Straftaten gegen Leib und Leben gesprochen. Neu heisst es nun: «Bund und Kantone sorgen dafür, dass Personen, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität beeinträchtigt worden sind, Hilfe erhalten ....» In der Kommission nahmen wir zur Kenntnis, dass es sich hier um eine Präzisierung handelt, welche bereits im Bundesgesetz über die Opferhilfe vorgekommen worden ist, und dass dies der Praxis des Bundesgerichtes entspricht.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 116**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Wicki Franz (C, LU)**, Berichterstatter: Die Bestimmung entspricht Artikel 40 der heutigen Bundesverfassung. Sie erlaubt dem Bund, das Mass- und Gewichtssystem im Interesse eines sicheren Verkehrs mit messbaren Sachen zu vereinheitlichen. Das gab zu keiner Diskussion Anlass, sind doch die Masse seit längerer Zeit durch internationale Übereinkommen festgelegt. Zudem ist festzuhalten, dass die Bestimmung alle Masse erfasst, also neben Länge, Fläche, Inhalt und Gewicht auch Zeit, Elektrizität, Wärme, Schall,

Strahlung und allenfalls weitere, die heute noch gar nicht bestehen.

Zu erwähnen ist noch, dass der Vollzug der Bundesgesetzgebung den Kantonen vorbehalten ist, ohne dass es hier eigens gesagt wird. Zu denken ist insbesondere an die Eichung und an die verschiedenen Kontrollmöglichkeiten.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 117

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Le chapitre 3 («Régime des finances») va de l'article 117 à l'article 126; il marque la fin de nos délibérations en tant que Conseil prioritaire sur cette partie du projet de mise à jour de la Constitution fédérale.

Il y a pour ainsi dire fort peu de changements qui ont été apportés au régime général des finances de la Confédération. Ce régime général, vous le savez, est assorti de toute une série de dispositions transitoires. Presque chaque article de ce chapitre est assorti d'une disposition transitoire, et souvent cette disposition transitoire impose une limite dans le temps. Ce délai transitoire a fait l'objet d'une discussion approfondie en commission.

Plusieurs d'entre nous ont regretté qu'un Etat moderne, ou qui se veut moderne, comme la Suisse ne puisse se doter d'un régime des finances et d'un régime fiscal qui ne soient que provisoires. Les impôts les plus importants de la Confédération, notamment la TVA et l'impôt fédéral direct, sont encore et toujours limités dans le temps. On peut légitimement se poser la question de savoir si, le moment venu, la suppression de ces limites temporelles pour les principaux impôts de la Confédération ne devrait pas constituer une des variantes qui seraient soumises au peuple et aux cantons. On peut considérer comme tout à fait inadmissible aujourd'hui que notre Etat n'ait pas la pérennité de ses ressources fiscales qui soit garantie par notre constitution. Là, nous dépassons très largement l'objectif d'une mise à jour. C'est la raison pour laquelle il n'y a aucun changement concernant le régime des finances.

Votre commission a pourtant bien approfondi ce thème. Elle a pris la peine – il y a eu très peu d'auditions au cours de nos travaux – d'auditionner M. Gygi qui est le chef de projet de la nouvelle péréquation financière, ainsi que M. Pfisterer, membre du Conseil d'Etat du canton d'Argovie, concernant l'avis des cantons sur ce projet de réforme de la répartition des tâches et des charges entre les cantons dit «paquet de nouvelle péréquation». Il est apparu clairement que les études et les travaux en la matière ne sont pas suffisamment avancés pour les intégrer à la réforme de la constitution. C'est la raison pour laquelle nous avons fait abstraction de ce qui se prépare du côté de la nouvelle péréquation financière intercantonale.

Cela étant, je peux commenter l'article 117 «Gestion des finances». A l'alinéa 1er, obligation est faite à la Confédération d'équilibrer à long terme ses comptes. Cette obligation n'est absolument pas contestée. A l'alinéa 2, il est prévu que la politique d'amortissement du bilan prend en considération la situation économique. L'article 117 est à la fois un article rigide dans les principes (al. 1er) et souple dans l'application (al. 2) pour tenir compte de la situation économique.

A l'unanimité, la commission propose d'adopter l'article 117 selon le projet du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 118

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 118 pose les «Principes régissant l'imposition». La discussion a surtout porté sur la question de savoir s'il fallait intégrer les cantons à l'alinéa 1er, en ce sens que la qualité de contribuable, l'objet

de l'impôt, son mode de calcul, doivent être définis par une loi. C'est le principe de la base légale de toute fiscalité.

Finalement, la commission a renoncé à mentionner les cantons à l'alinéa 1er, considérant qu'ici, on aurait créé plus un problème qu'autre chose, parce qu'il aurait fallu alors ajouter les communes. Nous n'avons pas voulu parler ici de la Confédération, des cantons et des communes, nous limitant à adresser cette adjonction à la Confédération, chaque canton devant par ailleurs, en respectant les principes généraux de la bonne foi et de la légalité, mettre sur pied son propre ordre juridique en matière fiscale. Je pense que ç'a été une sage décision de la commission. La décision n'a d'ailleurs pas du tout été combattue.

L'alinéa 2 reprend le principe de l'interdiction de la double imposition par les cantons et impose à la Confédération le devoir de veiller à ce que cette double imposition n'existe pas.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 119

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Il n'y a pas de remarque particulière à propos de l'article 119, si ce n'est une amélioration rédactionnelle à l'alinéa 4, mais uniquement encore dans le texte français où l'on parle de «taxation et de perception», plutôt que de dire que «l'impôt est fixé et levé ....». On a adapté le vocabulaire à celui qui a cours aujourd'hui en matière fiscale.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 120

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 120 sur l'harmonisation fiscale reprend les articles 42quater et 42quinquies de la constitution actuelle. Cet article a été adopté sans opposition et sans discussion par la commission.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 121

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Article 121, «Taxe sur la valeur ajoutée», «Mehrwertsteuer». Je fais abstraction des considérations que j'ai émises en guise d'introduction sur la limitation dans le temps de la compétence fédérale de percevoir la TVA. Je fais simplement remarquer qu'à l'alinéa 3, nous avons remplacé l'arrêté de portée générale par la loi fédérale qui, en l'espèce, paraît mieux correspondre à ce type de législation, étant entendu qu'on doit en principe procéder par loi et non pas par arrêté en cette matière.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 121a

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Effectivement, la commission a biffé l'article 123 pour le reprendre intégralement à l'article 121a, considérant que l'article 121 traite de la TVA, impôt général de consommation, et qu'il était juste et logique, à la suite de l'imposition générale de la consommation, d'énumérer les formes d'impositions spéciales de la consommation, impositions spéciales que sont l'impôt sur le tabac brut et sur le tabac manufacturé, les boissons distillées, la bière, les automobiles, le pétrole et autres huiles minérales, la surtaxe sur les carburants, etc. Tous ces impôts sont des impôts à la consommation spéciaux et leur place est effecti-

vement immédiatement après l'impôt de consommation en général qu'est la TVA.  
Pour le reste, cet article n'a pas fait l'objet de discussion particulière en commission.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 122

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 122, à l'alinéa 1er, donne la compétence à la Confédération de percevoir des droits de timbre sur les papiers-valeurs, les quittances des primes d'assurance et les titres et, également, exonère du droit de timbre les titres concernant les opérations immobilières et hypothécaires.

Quant à l'alinéa 2, c'est le principe de notre impôt anticipé sur le revenu des capitaux mobiliers, l'imposition des gains sur les loteries et des prestations d'assurance.

Ces deux alinéas n'ont pas fait l'objet de discussion et la commission s'est ralliée, à l'unanimité, au projet du Conseil fédéral.

En revanche, la commission a biffé l'alinéa 3. Celui-ci a été jugé désuet, en ce sens qu'il permet à la Confédération de percevoir un impôt spécial à la charge de personnes domiciliées à l'étranger, un impôt qui est une espèce de vengeance ou de rétorsion par rapport à des mesures fiscales qui seraient prises par des Etats étrangers, sous-entendu contre des Suisses. Cet impôt de rétorsion d'ailleurs, nous a-t-on dit, n'a jamais fait l'objet d'une mise en application depuis qu'il existe et la Confédération n'a jamais utilisé cet outil.

Compte tenu du fait que l'ensemble de ces questions fiscales est aujourd'hui réglé dans le cadre de traités internationaux, multilatéraux ou bilatéraux, nous avons considéré que ce n'était pas porter atteinte à la notion de mise à jour que de supprimer un alinéa qui n'a jamais été utilisé.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ihre Kommission beantragt, die im geltenden Artikel 41bis Absatz 1 Litera d vorgesehene Retorsionssteuer zu streichen. Sie ist in der Tat nie angewendet worden. Der Bundesrat opponiert dieser Streichung nicht, weil wir im künftigen Artikel 172 Absatz 3 die Möglichkeit haben, zur Wahrung der Interessen des Landes Verordnungen zu erlassen. Im übrigen gibt auch Artikel 49 dem Bund die Kompetenz, Abwehrmassnahmen zu ergreifen, wenn solche nötig würden.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 123

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 124

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: A l'article 124 qui concerne le régime douanier, «Droits de douane», il n'y a pas de commentaire particulier, si ce n'est que suite à une erreur de traduction, la notion de «trafic des marchandises» avait disparu en français et que la commission l'a réintroduite. C'est une correction purement rédactionnelle, et maintenant, le texte français correspond à la précision qu'on trouve d'ailleurs dans le texte allemand. Je n'ai pas d'autre remarque.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 125

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 125, «Exclusion d'impôts cantonaux et communaux» est le revers de la médaille des compétences fédérales en la matière. Il est néanmoins utile, c'est en tout cas l'avis de la commission et ça a été celui du Conseil fédéral, de préciser cette exclusion dans un article de la constitution, en l'occurrence ici, à l'article 125. Il a été adapté au point de vue rédactionnel pour tenir compte également, dans l'énumération, du fait que nous avons placé maintenant les impôts spéciaux à la consommation tout de suite après la TVA. C'est la raison pour laquelle il a fallu opérer, par souci de cohérence, cette modification rédactionnelle, mais qui ne change absolument rien au sens de cet article, qui n'a fait l'objet d'aucune opposition en commission.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Der Grundsatz leuchtet hier ja wirklich ein. Nach der Einführung der Mehrwertsteuer war allerdings die Reichweite etwas umstritten. Es ging vor allem um die Frage der Billettsteuern, die auf den Eintritt zu Ausstellungen und zu kulturellen Veranstaltungen erhoben werden. Das Bundesgericht hat kürzlich alle kantonalen und kommunalen Billettsteuern für zulässig erklärt, und in die gleiche Richtung gehen nun auch die Anträge der WAK des Nationalrates zum neuen Mehrwertsteuergesetz.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 126

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Antrag Spoerry*

.... Er berücksichtigt bei der Gewährung von Bundesbeiträgen die Finanzkraft der Kantone sowie die städtischen Agglomerationen und die Berggebiete.

*Proposition Spoerry*

.... elle prend en considération la capacité financière des cantons ainsi que les agglomérations urbaines et les régions de montagne.

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 126 n'a pas fait l'objet de grandes discussions en commission. Je vous ai expliqué tout à l'heure que la commission, comme le Conseil fédéral, n'a pas voulu surcharger le projet de réforme de la constitution avec des considérations tendant à changer quoi que ce soit dans le régime de péréquation financière.

L'article 126 est un des fondements d'un Etat fédéral qui tient à pratiquer la solidarité entre les cantons membres. En ce sens, le projet du Conseil fédéral prévoit à juste titre ce principe d'encouragement de la péréquation financière entre les cantons, et le fait qu'il faut tenir compte des régions les plus faibles économiquement, notamment des régions de montagne et des cantons à faible capacité.

**Spoerry Vreni** (R, ZH): Mein Antrag muss in einen Zusammenhang mit Artikel 41 gestellt werden: Unser Rat hat in der Sondersession in Artikel 41, wo es um die Stellung der Gemeinden geht, mit 31 zu 8 Stimmen einen Absatz 2 eingefügt, wonach der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf die Anliegen der Gemeinden insbesondere in städtischen Agglomerationen und in Berggebieten Rücksicht zu nehmen habe. Der Antrag der Minderheit Aeby, der lediglich die Städte und die städtischen Agglomerationen erwähnt haben wollte, fand, nach meinem Dafürhalten zu Recht, keine Mehrheit.

Die Debatte zeigte, dass wir in unserem Land zwei verschiedene Arten von Gebieten haben, die besondere Lasten tragen. Einerseits die flächenmässig grossen, aber dünn besiedelten Berggebiete, andererseits die Kernstädte, welche Aufgaben für eine ganze Region wahrnehmen, gleichzeitig aber einem Bevölkerungsverlust ausgesetzt sind und einen Anstieg bei den sozialen Problemen zu verzeichnen haben.

Nun sind wir bei Artikel 126, der den Finanzausgleich regelt. Aus der Sicht der Kernstädte und deren Agglomerationen wird mit einem gewissen Erstaunen, zum Teil sogar mit Befremden zur Kenntnis genommen, dass sie, im Gegensatz zu



Artikel 41, hier keine Erwähnung finden und dass allein die Berggebiete aufgeführt sind. Die Erklärung, dass dies dem Text der aktuellen Verfassung entspreche, verfährt deshalb nicht mehr, weil sich die Probleme seit der Schaffung unserer Bundesverfassung natürlich massiv verschoben haben. Seit dreissig Jahren erleiden die Städte einen massiven Bevölkerungsverlust, ohne dass deshalb ihre Kernaufgaben und die Leistungen für die umliegenden Regionen kleiner geworden wären, im Gegenteil. Aus diesem Grund erscheint auch hier, neben der Erwähnung der Berggebiete, die explizite Aufführung der städtischen Agglomerationen angebracht. Persönlich könnte ich gut damit leben, wenn man in Artikel 126 nach dem Begriff der Kantone einen Punkt machen und auf jede Aufzählung verzichten würde. Solange aber die Berggebiete erwähnt sind, müssen auch die städtischen Agglomerationen aufgeführt werden; denn dann geht es darum, in der Verfassung auf jene Gebiete hinzuweisen, die heute in einer veränderten Welt besondere Lasten tragen.

Anfügen möchte ich noch, dass im neuen Finanzausgleich der sogenannte horizontale Finanzausgleich, also jener innerhalb einer Region, und zwar kantonsübergreifend, verstärkt werden soll. Der horizontale Finanzausgleich soll zu einer wichtigen Stütze der neuen Finanzausgleichsordnung werden. Dabei ist für mich klar, dass dann selbstverständlich auch die Mitsprache all jener gewährleistet sein muss, die bezahlen.

Mein Antrag hat keineswegs zum Ziel, mit Finanzspritzen das Kostenbewusstsein der Städte zu schwächen. Es geht darum festzuhalten, dass, analog zu Artikel 41, die Probleme der Kernstädte und ihrer Agglomerationen erkannt sind und man im Rahmen des zukünftigen Finanzausgleiches sowohl an die spezielle Situation der Berggebiete als auch an die spezielle Situation der städtischen Agglomerationen denken muss.

In diesem Sinne bitte ich Sie, die Analogie zwischen Artikel 41 und Artikel 126 herzustellen.

**Wicki** Franz (C, LU): Ich habe viel Verständnis für die Ausführungen von Frau Spoerry. Wir müssen uns aber bewusst sein, dass der Text in Artikel 126 nur provisorischer Natur ist. Sie wissen, dass wir daran sind, eine grundlegende Reform der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen an die Hand zu nehmen. Die Art und Weise der Subventionierung soll neu festgelegt werden. Der Finanzausgleich im eigentlichen Sinne wird also neu geregelt. Der Bundesrat hat am 11. März 1996 das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

Es schiebt mir falsch, wenn wir jetzt an diesem alten Artikel betreffend den Finanzausgleich etwas ändern würden. Wir müssen nun wirklich im Grunde an die Regelung des Finanzausgleichs gehen und darauf hinwirken, dass wir bald zu einem umfassenden neuen Verfassungsartikel kommen. Ich möchte Sie, Herr Bundesrat, anfragen, wie das weitere Verfahren betreffend diesen neuen Finanzausgleich ist. Mir wäre sehr daran gelegen, dass diese Sache nun vorangetrieben würde.

Mit Bezug auf den Antrag Spoerry bin ich der Meinung, dass wir ihn ablehnen sollten, um, wie bereits erwähnt, die ganze Sache des neuen Finanzausgleiches nicht – und wenn auch nur scheinbar – in falsche Bahnen zu lenken.

**Maissen** Theo (C, GR): Ich glaube, man muss gegenüber den Ausführungen von Frau Spoerry festhalten, dass die Analogie zwischen Artikel 41 und Artikel 126 (Finanzausgleich) nicht gegeben ist. Bei Artikel 41 sind wir davon ausgegangen, dass es sich um die Erfüllung der Aufgaben handelt, die der Bund generell hat, und nicht in erster Linie um die Fragen des Lastenausgleichs. So ist beispielsweise von den Städten immer wieder geltend gemacht worden – vor allem im Bereich der Drogenpolitik –, dass sie zuwenig Kontakt mit dem Bund hätten. Würde man dem Anliegen von Frau Spoerry bei Artikel 126 Rechnung tragen und die städtischen Agglomerationen erwähnen, ginge das weit über die Nachführung hinaus. Ich habe mich immer auf den Standpunkt gestellt, wir sollten bei der Nachführung bleiben. Das soll auch hier so sein.

Der Begriff der städtischen Agglomerationen ist meines Erachtens sachlich auch zuwenig durchdacht. In der geltenden Verfassung hat man abgesehen von der Berücksichtigung der Finanzkraft der Kantone Gebiete – die Berggebiete – erwähnt, von denen man weiss, dass sie wegen der Kosten der räumlichen Weite auf spezielle Ausgleichsleistungen angewiesen sind.

Für die städtischen Agglomerationen ist die Situation anders. Hier sind die Kernstädte von der Ertragsseite im Verhältnis zu ihren Aufgaben her gesehen oft schlecht gestellt, während Gemeinden im gleichen Agglomerationsgürtel oft finanziell sehr gut dastehen. Diese Situation hat denn auch die Diskussion darüber ausgelöst, wie die Erbringung von Aufgaben der Kernstädte, vorab im Bereiche der Kultur und des Sozialen, durch Beiträge von Gemeinden in der gleichen Agglomeration finanziell abgedeckt werden kann.

Insofern ist es ohne nähere Betrachtung sachlich nicht gerechtfertigt, hier den Begriff der städtischen Agglomerationen aufzunehmen, gibt es doch in diesen Agglomerationen selber grosse Unterschiede bezüglich der Lasten und der finanziellen Leistungskraft.

Wie Kollege Wicki gesagt hat, wäre eine Änderung im Rahmen der aktuellen Diskussion um den Finanzausgleich, wo noch viele Fragen in bezug auf die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen offen sind, in Aussicht zu nehmen.

Ich bitte Sie deshalb, hier im Sinne der Kommission zu beschliessen und sich auf die eigentliche Nachführung zu beschränken.

**Aeby** Pierre (S, FR): J'aimerais préciser que je m'exprime maintenant en mon nom personnel, et non au nom de la commission. Je m'exprime en mon nom parce que je suis peut-être à l'origine, et je le regrette, de ce qui est à mon sens, maintenant, une dérive.

Lorsqu'on a débattu de l'article 41, j'ai présenté une proposition en sous-commission puis en commission, qui faisait l'injonction à la Confédération et aux cantons – et tout autant aux cantons qu'à la Confédération – de tenir compte de la situation particulière des villes. Cette proposition est devenue quelque chose de tout à fait informel: les cantons sont tombés; ce n'est plus que la Confédération qui doit faire attention, et ce n'est pas aux «villes» – parce qu'on a eu peur de cette notion de «ville» –, c'est aux «agglomérations urbaines»/«städtische Agglomerationen». Ensuite, on a fait un pas de plus: on n'a pas voulu parler des «städtische Agglomerationen» sans mettre à l'article 41 les régions de montagne – ce à quoi je m'étais opposé lorsqu'on a eu ce débat. Car ma proposition, elle n'était pas financière – maintenant, on est en train de parler de gros sous, de péréquation, de solidarité financière; ma proposition, qui disait aux cantons et à la Confédération de tenir compte des villes, c'était une proposition qui se plaçait sur un plan politique, sur un plan sociologique et sur un plan culturel. C'était un message pour dire à la Suisse, où 70 pour cent des habitants se trouvent aujourd'hui dans des villes ou des agglomérations: nous prenons connaissance, dans la constitution, de cette réalité politique, sociologique et culturelle qu'est la ville. Mais ça, nous ne l'avons pas voulu, et nous avons fait de l'article 41 quelque chose d'informel qui ne dit rien.

Maintenant, on est en train, dans l'article 126, de faire encore pire si l'on suit la proposition Spoerry. Je regrette la tournure prise par ces éléments, mais dans ma proposition initiale, il n'était pas question d'argent, il était question de réalités sociologiques, il s'agissait de montrer que la Suisse du XXIe siècle est une grande métropole et qu'elle n'est pas un conglomérat de cantons où les seules valeurs que l'on reconnaît sont les valeurs traditionnelles et campagnardes. Mais ça n'a pas été compris dans ce sens, et aujourd'hui on aboutit au dernier élément de ce que j'ai appelé une dérive dans nos délibérations sur l'article 41. Malgré la sympathie que j'ai, et malgré mon souhait de tenir compte des villes à l'article 41 – souhait qui n'a pas été réalisé –, je pense que la proposition Spoerry n'a pas sa place ici, à l'article 126.

Je vous prie d'adopter la proposition de la commission, et par là le projet du Conseil fédéral.

**Loretan Willy (R, AG):** Ich bin Frau Spoerry dankbar, dass sie diesen Antrag eingebracht hat. Ich finde ihn auch richtig. Er ist die logische Konsequenz unserer Beschlüsse bei Artikel 41. Darauf ist bereits hingewiesen worden.

Zum ersten: Natürlich hängt nicht alles und jedes am Geld, aber sehr vieles. Wenn der Bund die Anliegen der Gemeinden, insbesondere der städtischen Agglomerationen und der Berggebiete, nach dem neuen Artikel 41 in seiner Aufgabenerfüllung und auch bei der Vorbereitung der Gesetzgebung berücksichtigen will und muss, dann hat das enorm viel auch mit Geld, auch mit dem Finanzausgleich zu tun.

Wenn wir jetzt – dieser Vorgriff ist insbesondere von Herrn Wicki kritisiert worden – in Artikel 126 die «städtischen Agglomerationen» zusätzlich zum Berggebiet erwähnen, dann begehen wir im Hinblick auf die Neuregelung des Finanzausgleiches zwischen Bund und Kantonen und innerhalb der Kantone mit den Gemeinden keinen Sündenfall, denn diese Probleme – Stichwort: «städtische Agglomerationen» – müssen ja ohnehin geregelt werden.

Das steht im übrigen auch im bereits in der Debatte zu Artikel 41 zitierten Brief der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Diese Konferenz ist bereit, die Diskussionen mit den Kommunalverbänden über den Finanzausgleich unter Einbezug der Probleme der städtischen Agglomerationen aufzunehmen. Die Herren Annoni und Pfisterer schreiben hier, man bitte darum, mit Bezug auf Artikel 41 nicht über den Antrag der ständerätlichen Kommission hinauszugehen. Ich darf dieses Zugeständnis der KdK in freier Auslegung dieses Briefes auch auf Artikel 126 beziehen.

Die zweite Bemerkung: Der Begriff der «städtischen Agglomerationen» ist definiert. Das Bundesamt für Statistik führt eine Liste dieser Agglomerationen. Die betreffenden Gemeinden sind genau abgegrenzt. Man kann den Antrag Spoerry also nicht daran «aufhängen», um ihn so zu erledigen.

Die dritte Bemerkung betrifft den Einwand von Kollege Maissen: Wir wissen alle, dass es in Agglomerationsgebieten auch reiche Gemeinden gibt. Das ist das Problem der Kernstädte. Wenn man aber das Kriterium der städtischen Agglomerationen im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich hier einführt und dann in der Gesetzgebung umsetzt, dann werden die reichen Gürtelgemeinden natürlich bei der Bewertung der Finanzkraft einer städtischen Agglomeration berücksichtigt; ihre Finanzkraft fliesst also in die Gesamtfinanzkraft einer städtischen Agglomeration ein. Auch dieses Argument ist unbehelflich gegen den Antrag Spoerry.

Schliesslich eine vierte Bemerkung: In der nationalrätlichen Verfassungskommission ist diese Problematik diskutiert worden. Es liegt – wenn ich das richtig in Erinnerung habe – ein Minderheitsantrag analog zum Antrag Spoerry für die Diskussion im Nationalrat vor. Ich bin daher – damit komme ich wieder auf den Anfang meines Votums zurück – befriedigt darüber, dass die Debatte jetzt auch hier, im Erstrat, geführt worden ist, und ich bitte Sie auch mit Blick auf den Zweitrat um einen positiven Entscheid, um ein positives Signal.

Ich bitte Sie also, dem Antrag Spoerry zuzustimmen.

**Bloetzer Peter (C, VS):** Ich habe Frau Spoerry bei der Beratung von Artikel 41 in der Kommission und hier im Rate unterstützt, weil ich das Anliegen, das in Artikel 41 behandelt wird, aus meiner staatspolitischen Auffassung heraus unterstützen muss. Hingegen kann ich ihr bei diesem Artikel nicht mehr folgen, und zwar deshalb nicht, weil eine Projektgruppe des EFD und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren an der Arbeit sind, eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs zu schaffen. Der Antrag Spoerry ist eine Vorwegnahme eines Teils dieser Reformarbeit. Wenn wir diesem Antrag folgten, würden wir den Rahmen der Nachführung sprengen. Obwohl ich erwarte, dass das Resultat der Reformarbeit dem Antrag Spoerry entsprechen wird, ist es falsch, das Anliegen hier, im Rahmen der Nachführung, vorwegzunehmen zu wollen.

Aus diesem Grunde beantrage ich Ihnen, dem Bundesrat und der Kommission zuzustimmen.

**Wicki Franz (C, LU):** Herr Loretan Willy hat den Minderheitsantrag, der im Nationalrat vorliegt, erwähnt. Ich möchte hier folgendes festhalten: In der Verfassungskommission des Nationalrates wurde über den Antrag Spoerry eine Abstimmung durchgeführt. Der Antrag wurde mit 22 zu 11 Stimmen – also ganz klar – abgelehnt. Wir helfen also nicht viel, wenn wir heute dem Antrag Spoerry zustimmen. Zudem möchte ich noch einmal betonen: Herr Thomas Pfisterer, Regierungsrat des Kantons Aargau, hat namens der Konferenz der Kantonsregierungen in der Verfassungskommission folgendes ausgeführt: «Sicher wird die neue Bestimmung zum Finanzausgleich über das Niveau der Nachführung hinausgehen. Mit dem jetzt vorgeschlagenen Artikel 126 können wir uns im Rahmen des bestehenden Finanzausgleiches einverstanden erklären.» Auch er hat unter anderem erklärt, bei der Nachführung sei nicht eine Belastung einzufügen, sondern mit Mut an die neue Verfassungsbestimmung und an den neuen Finanzausgleich heranzugehen.

**Rhinow René (R, BL):** Ich äussere mich hier in meinem persönlichen Namen und nicht als Kommissionspräsident. In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, den Antrag Spoerry zu unterstützen.

1. Ich möchte darauf hinweisen, dass wir immer wieder über den Begriff der Nachführung gesprochen haben. Die Kommission hat bewusst nicht einen engen Begriff der Nachführung zugrunde gelegt, sondern immer wieder gesagt, gewisse Modifikationen mit Aussicht auf einen breiten Konsens könnten Platz haben. Deshalb ist es nicht ganz korrekt, wenn man jetzt sagt, die Nachführung gestatte diesen kleinen Schritt nicht. Natürlich sind wir frei, ob wir das tun wollen oder nicht; aber es ist sicher nicht so, dass nun erstmalig und einmalig das ganze Konzept durchbrochen würde. In diese Richtung gehen auch die Voten, die gefallen sind. Die gegenwärtigen Abklärungen, die gegenwärtigen Projekte gehen genau in diese Richtung. Also unterstützt das ja im Grunde genommen das Argument, dass die sich bildende Verfassungswirklichkeit eben vom Antrag Spoerry aufgenommen wird.

2. Ich möchte ganz kurz Herrn Maissen widersprechen. Er hat gesagt, dass eigentlich nur die Kernstädte belastet seien. Natürlich ist in den Kernstädten das Problem am virulentesten, aber berührt sind immer die ganzen Agglomerationen. Die Mobilitätsfragen, die Verkehrsfragen, die Gesundheitsfragen, die Bildungsfragen sind Angelegenheiten, die die Agglomerationen als ganze betreffen, und ein Auseinanderdividieren in arme Städte und reiche Gürtel darf man so generell für die Schweiz nicht vornehmen, obwohl das in gewissen Situationen, in Teilbereichen, stimmen mag.

3. Ich darf Sie schliesslich auf den Wortlaut des Antrages Spoerry hinweisen. Es heisst ja hier nur, bei der Gewährung von Bundesbeiträgen seien die städtischen Agglomerationen zu berücksichtigen. Es ist weder von einer Höhe noch von einem Ausmass, noch davon, dass jetzt alles umgekrempelt werden soll, die Rede. Ich bitte die Vertreter und Vertreterinnen der Berggebiete, auch darauf Rücksicht zu nehmen – so, wie wir selbstverständlich, mit Engagement und Überzeugung im Sinne des helvetischen Ausgleiches die Berggebiete immer unterstützt haben und auch künftig unterstützen wollen –, dass durch die neue Situation, die in den letzten zehn, zwanzig Jahren in den städtischen Agglomerationen eingetreten ist, dieser Ausgleichsgedanke auch hier Anwendung finden soll.

**Spoerry Vreni (R, ZH):** Nach dem Votum von Herrn Rhinow kann ich mich kurz fassen. Ich möchte immerhin noch vier Punkte aufgreifen, die erwähnt wurden:

1. Zur Feststellung, mein Antrag sprengt die Nachführung und gehe darüber hinaus: Im engen Sinne des Wortlautes: Ja, wenn man nur die Worte ansieht, ist es eine Erweiterung der geltenden Verfassung. Im Sinne der Nachführung, wie wir sie verstehen – dass wir nämlich die gelebte Wirklichkeit in die Verfassung aufnehmen wollen –, geht sie nach meinem Dafürhalten nicht darüber hinaus. Wie jetzt mehrmals ausge-

führt worden ist, sollte es doch unbestritten sein, dass nicht nur die Berggebiete Probleme haben, sondern zunehmend auch die Kernstädte mit ihren Agglomerationen.

2. Zum Argument, man solle jetzt nichts machen, es komme ja ohnehin ein neuer Verfassungsartikel zum Finanzausgleich: Ich hoffe, dass dieser neue Verfassungsartikel kommt und dass das komplexe Vorhaben des neuen Finanzausgleiches rasch zu einer definitiven Lösung führt. Aber ich bin nicht der Meinung, dass wir mit der von mir beantragten Ergänzung diese Arbeit in einer falschen Richtung präjudizieren. Es ist ja gerade einer der Inhalte des neuen Finanzausgleiches, dass der horizontale Finanzausgleich in den Regionen durch Unterstützung des Bundes gefördert werden soll; mit diesem Zusatz soll nicht mehr und nicht weniger gesagt werden. Das ändert nichts daran, dass man nachher einen neuen, noch umfassenderen Artikel bringen muss; aber jeder Verfassungsartikel muss ohnehin auf Gesetzesebene ausgeführt werden.

3. Zum Agglomerationsgürtel: Die reichen Agglomerationsgemeinden könnten helfen, die Lasten der Städte zu tragen; damit bin ich einverstanden. Ich bin auch der Meinung, dass ein Finanzausgleich innerhalb des gleichen Kantons und ein Mittragen der städtischen Aufgaben innerhalb des gleichen Kantons nötig, wichtig und heute unerlässlich ist. Aber die städtischen Agglomerationen befinden sich nicht unbedingt nur auf einem Kantonsgebiet; dort braucht es übergreifende Lösungen, mit welchen auch nicht zum gleichen Kanton gehörende Agglomerationsgemeinden mit einbezogen werden können. Das ist einmal mehr der Sinn des neuen horizontalen Finanzausgleiches.

4. Zu Herrn Maissen: Das ist die einzige Äusserung, die mich ein bisschen getroffen hat. Kollege Maissen sagt, dass die geltende Verfassungsbestimmung eben so sein müsse, weil die Berggebiete spezielle Lasten hätten. Genau das ist das, was heute nicht mehr stimmt – oder nicht mehr alleine stimmt. Die Berggebiete haben unbestrittenermassen ihre speziellen Lasten zu tragen, aber die Agglomerationsgemeinden eben auch. Meine vorgeschlagene Ergänzung wäre im Hinblick auf die Neuregelung der Finanzordnung ein Zeichen in die Richtung, dass man das erkannt hat und man das Problem auch dann, wenn es um Finanzen und nicht nur um Deklarationen geht, ernst nimmt und dazu steht.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Klar und unbestritten ist, dass die Formulierung von Artikel 126, wie sie Ihnen von Bundesrat und Kommission vorgeschlagen wird, eindeutig eine Nachführung der geltenden Verfassung ist, denn wir übernehmen mit diesem Artikel 126 den heute geltenden Artikel 42ter.

Nun beantragt Frau Spoerry die Ergänzung, dass nicht nur die Berggebiete, sondern auch die städtischen Agglomerationen bei der Regelung des Finanzausgleiches zu berücksichtigen seien. Ich frage mich einfach, ob es zweckmässig ist, jetzt – wo im EFD wirklich eine grundlegende Neuordnung des Finanzausgleiches vorbereitet wird und noch dieses Jahr eine Vernehmlassung über diese Fragen eröffnet werden soll – diesen heute geltenden Text zu ändern. Herr Bundesrat Villiger und der Gesamtbundesrat gedenken, noch in diesem Jahr den neuen Finanzausgleich in die Vernehmlassung zu geben. Dieser neue Finanzausgleich wird allerdings nicht mehr nur einen einzigen Verfassungsartikel betreffen; er wird eine Mehrheit von Artikeln im Bereich der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen mit einschliessen und wird daher formell als eigenes, drittes systematisches Reformpaket – genau gleich wie das Reformpaket über die Volksrechte und das Reformpaket über die Justiz – in die Vernehmlassung gehen und wahrscheinlich auch Ihnen präsentiert werden.

Aus diesem Grunde zieht es der Bundesrat vor, jetzt nicht «en chemin», auf dem Wege, noch Änderungen vorzunehmen. Ich empfehle Ihnen daher, es bei der Formulierung von Bundesrat und Kommission bewenden zu lassen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	19 Stimmen
Für den Antrag Spoerry	13 Stimmen

#### **Art. 185**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Präsident:** In Ziffer 10 Absatz 4 ist es richtig, gleich wie bei Ziffer 9 zu formulieren: «Die Befugnis zur Erhebung der Mehrwertsteuer ist bis Ende 2006 befristet.» Französisch: «La taxe sur la valeur ajoutée peut être perçue jusqu'à la fin de 2006.»

Bei Ziffer 10a ist der französische Text zu korrigieren. Es muss heissen «nouvelle loi fédérale» und nicht «nouvelle législation fédérale».

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Die feierliche Gesamtabstimmung zur Nachführungsvorlage wird stattfinden, wenn der Teil A2 verabschiedet ist.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

## Vierte Sitzung – Quatrième séance

Donnerstag, 5. März 1998

Jeudi 5 mars 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Iten Andreas (R, ZG)

96.091

### Bundesverfassung. Reform Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

#### C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz C. Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice

Eintretensdebatte – Débat d'entrée en matière

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Mit der Vorlage über die Reform der Justiz betreten wir nun den Boden einer echten Verfassungsreform. Es handelt sich um eines der beiden Reformpakete, die uns der Bundesrat neben der aktualisierten Verfassung vorgelegt hat.

Gestatten Sie mir vier Vorbemerkungen, bevor ich auf den Inhalt dieser Vorlage im Überblick eingehe:

1. Dieser Reformbereich stützt sich grundsätzlich auf den Text der aktualisierten Verfassung ab. Die Artikelnummerierung nimmt also die entsprechenden Artikelnummern der neuen Verfassung auf und ändert diese ab, nicht also diejenigen der geltenden Bundesverfassung. Trotzdem ist in den Ziffern II bis IV dieser Vorlage vorgesehen, dass im Falle einer Verwerfung der Vorlage A und einer Annahme der Vorlage C diese trotzdem in Kraft treten kann. Die Bundesversammlung hätte dann die Bestimmungen der beschlossenen Justizreform an die geltende Bundesverfassung anzupassen.

2. Sie finden die Reformbestimmungen auf drei Verfassungsabschnitte aufgeteilt: die Verankerung der Rechtsweggarantie in Artikel 25a bei den Grundrechten, die Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechtes im Kapitel «Zuständigkeiten des Bundes», Artikel 113 und 114, sowie den Kern der Reform im 4. Kapitel des 5. Titels, mit der Überschrift «Bundesgericht und andere richterliche Behörden».

3. Es ist in Erinnerung zu rufen, dass nach der Minireform des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) 1991 gleichzeitig mit der Verfassungsreform eine Totalrevision des OG an die Hand genommen wurde und wird, zu welcher das Vernehmlassungsverfahren soeben sein Ende gefunden hat. Diese Totalrevision stützt sich aber in mehreren Punkten auf die hängige Justizreform auf Verfassungsebene ab, setzt diese also teilweise voraus.

4. Ich teile Ihnen schliesslich mit, dass uns Kollege Wicki als Kommissionssprecher durch die Detailberatung führen wird. Welches sind nun die hauptsächlichen Beweggründe für die Justizreform? In einer zusammenfassenden Sicht lassen sie sich auf drei Hauptgründe konzentrieren: Erstens ist das Bundesgericht massiv überlastet. Die Folgen dieser Überlastung sind insbesondere eine lange Verfahrensdauer in manchen Fällen, eine tendenziell abnehmende Sorgfalt und Grundsätzlichkeit der Entscheidungen unter der zunehmenden

den Geltung eines effizienzgeprägten Erledigungsprinzips und schliesslich eine Gefährdung der Koordination und Einheitlichkeit der obersten Rechtsprechung.

Ich verzichte hier auf Angaben zur Statistik, auf die Nennung von Zahlen eingegangener und erledigter Fälle. Ich verweise Sie auf die Zahlen, die kürzlich bezüglich Amtsbericht 1997 in den Medien zu lesen waren. Ich verzichte auch auf eine nähere Darlegung, warum es überhaupt soweit kommen konnte, und verweise Sie diesbezüglich auf die Botschaft.

Der zweite Grund für die Reform ist die Existenz gravierender Lücken im Rechtsschutz, ein für einen modernen Rechtsstaat unwürdiger Zustand. So kennen wir keine allgemeine Rechtsweggarantie, d. h. kein individuelles Recht auf Erledigung einer Streitsache durch einen unabhängigen Richter in allen Streitfällen. Wir kennen keine Verfassungsgerichtsbarkeit gegen Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, was nicht nur den Schutz der individuellen Freiheitsrechte empfindlich schmälern kann, sondern auch die Kantone gegenüber dem Bundesgesetzgeber ohnmächtig erscheinen lässt. Wir kennen kein Rechtsmittel, mit dem sich die kantonalen Behörden im Bereich der Verfassungsjustiz gegen ein letztinstanzliches kantonales Urteil beim Bundesgericht zur Wehr setzen könnten. Wir kennen nur einen eingeschränkten richterlichen Rechtsschutz bei der Verletzung politischer Rechte auf Bundesebene. Wir kennen keinen richterlichen Rechtsschutz bei gewissen historisch erklärbaren Materien, bei denen dem Bundesrat und eventuell auch der Bundesversammlung Rechtspflegefunktionen zukommen.

Der dritte Grund für die Reform liegt in der zunehmend als stossend empfundenen Zersplitterung des Verfahrensrechtes im Bereich der Zivil- und Strafprozessordnungen. Über 27 Strafprozessordnungen und 27 Zivilprozessordnungen in unserem kleinräumigen Land erschweren den Rechtsschutz in einer durch Mobilität und Internationalisierung geprägten Gesellschaft. Sie behindern die kantonsübergreifende Strafverfolgung und eine effiziente Bekämpfung der Kriminalität. Sie sind der Rechtsdurchsetzung und der Rechtstransparenz abträglich.

Nun zu den Zielen und neuen Instrumenten, welche zur Behebung der geschilderten Mängel eingeführt werden sollen; ich folge der Reihenfolge der soeben geschilderten Mängel im Justizbereich.

Es geht erstens um die Stärkung des Bundesgerichtes als oberstes Rechtspflegeorgan, zweitens um die Schliessung von Lücken im System des Rechtsschutzes und drittens um die Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechtes.

Zum ersten: Das Bundesgericht soll gestärkt werden, indem die Vorinstanzen ausgebaut werden. Das Bundesgericht wird damit in die Lage versetzt, sich auf eine Rechtskontrolle zu beschränken. Es wird auch mit einer Filterwirkung durch die flächendeckend eingesetzten Vorinstanzen gerechnet. Auf gewisse Ausnahmen gehe ich hier nicht ein. Schliesslich werden dadurch Zugangsbeschränkungen überhaupt erst ermöglicht. Zu diesen Vorinstanzen zählen neu kantonale richterliche Behörden im Bereich ihres eigenen kantonalen öffentlichen Rechtes, eine Erweiterung der erstinstanzlichen Behörden des Bundes, wo bislang keine Rekurs- und Schiedsinstanzen eingesetzt sind, ein organisatorisch selbständiges Strafgericht und eine Beschränkung des Direktprozesses, auch hier mit gewissen Ausnahmen.

Ebenfalls der Stärkung des Bundesgerichtes dient die neu in der Verfassung verankerte Möglichkeit, durch Gesetze Beschränkungen des Zugangs zum Bundesgericht vorzusehen. Die Formulierung dieser verfassungsrechtlichen Ermächtigung, namentlich die Angabe eingrenzender Kriterien, bereitet und bereitet etwelche Mühe. Ihre Kommission hat nach der Publikation ihrer Anträge Ende des letzten Jahres an ihrer Sitzung vom 10. Februar 1998 eine modifizierte Lösung beschlossen, um verschiedenen kritischen Einwänden Rechnung tragen zu können. Sie finden diesen Antrag separat zu Artikel 178a.

Schliesslich sollen die ausdrückliche Erwähnung des Bundesgerichtes als oberste rechtsprechende Behörde und die Aufnahme des Grundsatzes der richterlichen Selbstverwal-

tung die Stellung des Bundesgerichtes im Gefüge der obersten Verfassungsorgane deutlicher zum Ausdruck bringen. Zum zweiten Ziel der Reform, zur Verbesserung des Rechtsschutzes: Hierher gehört einmal die Einführung einer allgemeinen Rechtsweggarantie, ein verfassungsmässiges Recht, welches heute nur teilweise gewährleistet ist.

Er vermittelt die Befugnis, vor den Richter zu gelangen, und zwar in praktisch jedem Fall, nicht aber unbedingt die Befugnis, einen Fall auch vom Bundesgericht beurteilen zu lassen.

Hierher gehört auch der Ausbau des Rechtsschutzes bei den politischen Rechten, bei Wahlen und Abstimmungen des Bundes, indem eine Stimmrechtsbeschwerde eingeführt wird, wie sie heute bereits bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen besteht. Neu soll die Verfassung dem Gesetzgeber auch gestatten, eine Einheitsbeschwerde einzuführen und den Anwendungsbereich der Behördenbeschwerde auszuweiten.

Kernstück der Verbesserung des Rechtsschutzes ist zweifellos der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit gegen Bundesgesetze und – nach alter Terminologie – allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse.

Die Gründe für diesen längst fälligen Schritt sind in der Botschaft ausführlich dargelegt. Sie werden in der Detailberatung näher beleuchtet und, wie Sie der Fahne entnehmen können, von einer Minderheit abgelehnt.

Es geht vor allem darum, der mehrfach gewandelten Situation Rechnung zu tragen, wie sie durch die stark gewachsene Bedeutung der Bundesgesetze, durch den Strassburger Schutz unserer Grundrechte sowie durch den rechtsstaatlich und föderalistisch bedeutsamen Vorrang der Verfassung vor dem Gesetz eingetreten ist.

Der Antrag der Kommission, der dem bundesrätlichen Entwurf weitgehend folgt, enthält im wesentlichen fünf Elemente. Als Beschwerdegründe gelten nur die Verletzung verfassungsmässiger Rechte, wobei aber die Kantone auch die Verletzung der Kompetenzordnung geltend machen können. Diese Verletzung kann nur im Rahmen der Anwendung eines Gesetzes gerügt werden – es wird also keine abstrakte Normenkontrolle eingeführt –, es wird schliesslich kein spezielles Verfassungsgericht vorgesehen, sondern das Bundesgericht soll diese Fälle beurteilen, wobei die interne Organisation durch den Gesetzgeber näher geregelt wird. Wichtig erscheint dabei, dass der Gesetzgeber ein besonderes Prozedere vorsieht, das der grossen Bedeutung dieser Überprüfung Rechnung trägt. Die Entscheidungskompetenz schliesslich wird beim Bundesgericht zentralisiert, weil es nicht den kantonalen Behörden obliegen kann, Bundesgesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen. Wenn Vorinstanzen endgültig entschieden haben, wird die Möglichkeit eines sogenannten Vorlageverfahrens eingeführt.

Schliesslich zum dritten Reformziel, zur Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechtes. Hier verweise ich auf die Ausführungen des Kommissionssprechers in der Detailberatung. Diese Vereinheitlichung wird schon lange gefordert. Sie bezieht sich schwergewichtig auf das Verfahren, doch, wie Sie der Fahne entnehmen haben, soll der Gesetzgeber nötigenfalls auch gewisse organisationsrechtliche Vorschriften erlassen dürfen, wenn dies eben unabdingbar ist. Hingegen soll die kantonale öffentliche Rechtspflege nicht zusätzlich vereinheitlicht werden.

Die Justizreform will scheinbar Gegensätzliches realisieren: Entlastung des Bundesgerichtes einerseits und Ausbau des Rechtsschutzes andererseits. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen wird versucht, beide Ziele zu erreichen respektive zu optimieren. Die trotzdem bleibende Ambivalenz dieser Zieldualität darf nicht aus den Augen verloren werden.

Was heisst das? Ein Ausbau des Rechtsschutzes ohne Bereitschaft zur strukturellen Entlastung des Bundesgerichtes würde den gegenwärtigen Zustand nochmals verschlimmern. Eine strukturelle Entlastung durch Zugangsbeschränkungen ohne Einführung von Vorinstanzen würde umgekehrt den Rechtsschutz gegenüber heute verschlechtern. Es handelt sich also bei diesem Paket um ein austariertes Ganzes, das grundsätzlich nicht aufgebrochen werden sollte, damit das

Gleichgewicht der Reformziele nicht gestört und damit ins Gegenteil verkehrt wird. Dies sollten Sie bei allen Abänderungsanträgen mit bedenken.

**Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter:** Von den drei vom Bundesrat vorgelegten Verfassungsrevisionsvorlagen ist zeitlich gesehen die Justizreform die dringlichste. Die Belastung des Bundesgerichtes in Lausanne und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes in Luzern hat beunruhigende Ausmasse angenommen. Ich habe in diesem Rat als Mitglied der GPK schon mehrmals auf die alarmierende Situation aufmerksam gemacht. Letzte Woche haben Sie die Zahlen des Geschäftsberichtes 1997 der beiden eidgenössischen Gerichte zur Kenntnis nehmen können. Erneut wurde die unerträglich gewordene Arbeitsbelastung betont und nach einer wirksamen Reform der Bundesjustiz gerufen. Beunruhigend sind nicht nur die Zunahme der Pendenzen und die damit verbundene Verlängerung der Verfahrensdauer. Zu befürchten ist bei dieser Situation, dass das Bundesgericht seiner Aufgabe als oberstes Gericht zunehmend weniger nachkommen kann. Da zur Bewältigung des zu grossen Geschäftsvolumens das Erledigungsprinzip oberste Leitlinie bilden muss, leidet unweigerlich die Qualität der Rechtsprechung.

Der Verfassungsentwurf schafft die Grundlage für Entlastungsmassnahmen. Als solche sind in erster Linie die möglichst weitgehende Beschränkung der direkten Prozesse vor dem Bundesgericht und die Zugangsbeschränkungen vorgesehen.

Ihre Verfassungskommission und noch vielmehr jene des Nationalrates hatten bei den Zulassungsbeschränkungen mit der Formulierung der verfassungsmässigen Kriterien Mühe. Ich werde bei Artikel 178a auf den Werdegang des heute vorliegenden Antrages näher eingehen. Ihre Kommission war grossmehrheitlich der Meinung, dass die notwendige Entlastung des Bundesgerichtes ohne Zugangsbeschränkungen irgendwelcher Art nicht erreicht werden kann. Das war übrigens auch die einhellige Ansicht der Expertenkommission, wie uns dies der Vizepräsident dieser Kommission, Professor Walter Kälin, vor der Verfassungskommission bestätigt hat.

Ich persönlich bin der Überzeugung, dass zeitgerechte Entscheidungen der Rechtssicherheit am meisten dienen, und diese können wir nur erreichen, wenn wir das Bundesgericht nicht zum «Güselkübel» der Nation machen. Wir brauchen übrigens den Filter der Zugangsbeschränkungen auch, wenn wir die Anrufung des Bundesgerichtes in neuen Bereichen ermöglichen wollen, denn der Entwurf ermächtigt den Gesetzgeber, weitere Zuständigkeiten des Bundesgerichtes zu begründen. Es wäre daher untragbar, dem Bundesgericht neue Aufgaben zuzuweisen, ohne dass gleichzeitig für seine Funktionsfähigkeit gesorgt wird. In Anlehnung an eine Äusserung von Bundesgerichtspräsident Peter Alexander Müller postuliere ich, dass in Zukunft bei jeder vom Parlament zu genehmigenden Vorlage auch geprüft werden muss, ob sich daraus eine Mehrbelastung des Bundesgerichtes absehen lässt und ob – und allenfalls wie – diese für unser oberstes Gericht verkraftbar ist. Analog der Ausgabenbremse gemäss Artikel 88 der Bundesverfassung könnte so für den Bereich der Justiz eine «Belastungsbremse» eingeführt werden. Dies würde bedeuten, dass der Gesetzgeber bei jeder Vorlage sagen müsste, welcher personelle und materielle Mehraufwand bei der Justiz damit verbunden ist.

Gestatten Sie mir noch einen grundsätzlichen Hinweis über das Verhältnis von Verfassung und Gesetz hier bei der Justizreform. Die Verfassung ist die rechtliche Grundlage und Gestaltungsordnung auch für den Bereich der Justiz. Die Verfassungsbestimmungen sollten nicht nur aus der momentanen Situation heraus formuliert werden; daher müssen sie offen sein. Deshalb sollte die Verfassung dem Gesetzgeber nur soweit notwendig Schranken in der konkreten Ausgestaltung der Rechtswege und der Zuständigkeitsordnungen setzen. Dies sollte ein Grundanliegen der Justizreform sein. Der Gesetzgeber muss befähigt – und nicht behindert – werden, die Organisation der Rechtspflege den sich wandelnden Bedürfnissen anzupassen. Dies zum Grundsätzlichen; ich

werde in der Detailberatung auf die einzelnen Neuerungen und Fragen eingehen.

Nachdem wir bei Artikel 178a, bei den Bestimmungen betreffend den Zugang zum Bundesgericht, einen Kompromiss fanden, haben wir wirklich gegenteilige Meinungen nur noch in einem Punkt, und dies ist bei Artikel 178, der Normenkontrolle, also bei der Frage, ob das Bundesgericht bei einem konkreten Anwendungsfall Bundesgesetze auf ihre Vereinbarkeit mit den verfassungsmässigen Rechten und dem Völkerrecht überprüfen darf. Ihre Kommission hat in diesem Punkt mit 14 zu 2 Stimmen der bundesrätlichen Vorlage zugestimmt.

Abschliessend kann ich Ihnen daher bestätigen: Ihre Kommission steht hinter der Ihnen nun vorliegenden Justizreform. Es ist eine tragfähige Vorlage; die Chance besteht, dass sie in absehbarer Zeit dem Volk vorgelegt werden kann.

In diesem Sinne beantrage ich namens der Kommission Eintreten und Zustimmung.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich darf Sie einleitend daran erinnern: Die Nachführung unserer Bundesverfassung – dass wir Ihnen das gesamte geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht in moderner Sprache, in neuer, überzeugender Systematik präsentieren – geht auf einen Bundesbeschluss des Parlamentes aus dem Jahre 1987 zurück. Bei der nachgeführten Bundesverfassung hat der Bundesrat vor allem ein Mandat des Parlamentes erfüllt. Bei der Vorbereitung dieser Verfassungsreform haben wir dann gesehen, dass es damit nicht sein Bewenden haben kann, weil wir auch materiellen Reformbedarf geortet haben, vor allem im Bereich unserer Institutionen.

Das war der Grund, weshalb wir das parlamentarische Mandat aufgrund unseres Initiativrechtes ausgedehnt haben und die ganze Verfassungsreform als nach vorne offenen, dynamischen Prozess verstehen. Wir haben Ihnen in diesem Zusammenhang zwei erste Reformpakete unterbreitet, eines über die Justizreform und ein zweites über die Reform der Volksrechte. Bereits in Bearbeitung sind zwei weitere Pakete, eines über die Reform des Finanzausgleichs und den Föderalismus sowie eines über die Staatsleitungsreform. Von allen diesen systematischen materiellen Reformpaketen ist die Justizreform zweifellos die dringlichste. Sie alle kennen aufgrund der Beratungen hier im Rat die chronische Überlastung unserer obersten Gerichte. Sie sind heute nicht mehr in der Lage, ihre Funktion wirklich kompetent zu erfüllen, derart chronisch ist die Überlastung geworden. Wenn man die Zahlen anschaut, dann sind sie wirklich eindrücklich. Wenn wir vom Jahr 1978 bzw. 1980 ausgehen, als wir das letzte Mal die Zahl der Bundesrichter in Lausanne bzw. die Zahl der Versicherungsrichter in Luzern – von 28 auf 30 bzw. von 7 auf 9 – erhöht haben, dann stellen wir folgende Entwicklung der Geschäftslast fest:

Im Jahre 1978 waren beim Bundesgericht in Lausanne 3001 Neueingänge zu verzeichnen. Im Jahre 1997 waren es, wie der soeben erschienene Bericht des Bundesgerichtes ausweist, 5408 Fälle. Wir haben also in diesen zwanzig Jahren eine Zunahme der eingegangenen Fälle um 80 Prozent. Nicht viel besser sieht es beim Eidgenössischen Versicherungsgericht aus. Im Jahre 1978 waren es 1300, letztes Jahr 2019 Neueingänge – also auch dort eine Steigerung um 55 Prozent, wobei diese Steigerung vor allem in Luzern auch im letzten Jahr angehalten hat. Im letzten Jahr war dort eine weitere Steigerung der eingegangenen Fälle um 8 Prozent zu verzeichnen.

Wie sind wir mit dieser Zunahme der Fälle, die vom Bundesgericht zu beurteilen waren, überhaupt fertig geworden? Wir haben ständig irgendwelche Notmassnahmen ergriffen. Wir haben am Bundesgericht zunächst 15 ordentliche Ersatzrichter bestellt, dann 15 ausserordentliche Ersatzrichter. Wir haben die Zahl der Gerichtsschreiber von 24 auf 50 erhöht und haben jedem Bundesrichter noch einen persönlichen Mitarbeiter beigegeben. Das alles – vor allem der Ausbau der Infrastruktur und des Mittelbaus – waren sicher notwendige und auch gute Massnahmen. Aber ich glaube, wir sind uns

alle einig: Auf diesem Wege kann es nicht mehr weitergehen. Wenn es uns jetzt nicht gelingt, eine wirkliche Strukturreform zu realisieren, dann bleibt nur noch der Weg über immer mehr Bundesrichter, über immer mehr Hilfspersonal, und das kann für ein oberstes Gericht des Landes kein vernünftiger Weg zur Bewältigung der Arbeitslast sein. Das ist der Hintergrund dieser Vorlage über die Justizreform.

Wir müssen also eindeutig eine Entlastung unserer obersten Gerichte erreichen. Damit dies nicht zu einer Reduktion des Rechtsschutzes in unserem Land führt, müssen wir dies kompensieren – wie schon Herr Rhinow ausgeführt hat –, indem wir eine allgemeine Rechtsweggarantie vorsehen und überall richterliche Vorinstanzen einführen. Damit ist es künftig grundsätzlich nicht mehr möglich, direkt Prozesse beim Bundesgericht zu führen und überhaupt an das Bundesgericht als erste richterliche Instanz zu gelangen.

Der zweite Grund, weshalb wir eine Reform der Justiz als vordringlich erachten, sind gewisse Lücken in unserem Rechtsschutzsystem. Unsere Bundesverfassung kennt keine allgemeine Rechtsweggarantie im Sinne eines umfassenden Zugangs zu einem unabhängigen Gericht. Ein gerichtlicher Rechtsschutz fehlt namentlich dann, wenn der Bundesrat oder ein Departement endgültig entscheidet, aber auch im wichtigen Bereich der politischen Rechte des Bundes. Dabei sehen wir gleichzeitig vor – das sei jetzt schon vermerkt –, dass für eigentliche politische Akte der obersten Behörden nach wie vor Ausnahmen möglich bleiben müssen.

Der Rechtsschutz ist sodann wegen der fehlenden Verfassungsggerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen beschränkt. Der Rechtssuchende kann sich heute nicht wehren, wenn seine verfassungsmässigen Freiheitsrechte durch ein Bundesgesetz verletzt werden. Diese Rechtsschutzlücke fiel bei der Gründung unseres Bundesstaates, als die weitaus grösste Zahl der Kompetenzen bei den Kantonen blieb, natürlich nicht ins Gewicht. Wegen der starken Zunahme der Bundeskompetenzen seit der Gründung des Bundesstaates hat diese potentielle Beeinträchtigung unserer Freiheitsrechte durch Bundesgesetze aber stark an Bedeutung gewonnen. Der Reformdruck ergibt sich in diesem Punkt aber auch aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Die Strassburger Instanzen und seit einiger Zeit auch das Bundesgericht selber können prüfen, ob Bundesgesetze mit der EMRK vereinbar sind. Die EMRK ist damit vor Missachtung durch den Bundesgesetzgeber geschützt; nicht so die uns näher liegende Bundesverfassung. Das ist in der heutigen Rechtslage zweifellos ein kaum zu begründender Widerspruch und hat praktisch dazu geführt, dass das Bundesgericht auf stillem Wege eine gewisse Verfassungsgerichtsbarkeit im Bereich der EMRK eingeführt hat – obwohl diese in unserer Bundesverfassung als solche gar nicht vorgesehen ist –, um diesen Widerspruch zu lösen.

Schliesslich steht auch das Zivil- und Strafprozessrecht auf der Mängelliste. Die kleinräumige Schweiz verfügt heute neben den Verfahrensordnungen des Bundes über je 26 kantonale Prozessordnungen – dies in einer Zeit, in der die Rechtsbeziehungen kaum mehr an den Kantons- und Landesgrenzen haltmachen. Diese bestehende Rechtszersplitterung im Prozessrecht schafft erhebliche Rechtsunsicherheit. Im Zivilprozess können die unterschiedlichen Verfahrensordnungen der Kantone zu Ungleichbehandlungen führen, im Strafprozess wird damit die effiziente Verbrechensbekämpfung beeinträchtigt.

Daraus ergaben sich für den Bundesrat auf dem Gebiet der Justiz die Reformziele. Es sind deren vier:

1. Das Bundesgericht als oberstes Gericht soll wieder vollumfänglich funktionsfähig werden und vor allem die beiden wichtigsten höchstrichterlichen Funktionen, die Wahrung der Rechtseinheit und die Rechtsfortbildung, wieder sicherstellen.
2. Ein ebenso wichtiges Reformziel bildet die Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes in Form der allgemeinen Rechtsweggarantie.
3. Sodann soll eine behutsame Form der Normenkontrolle auch gegenüber Bundesgesetzen Platz greifen.

4. Der Bund soll die Kompetenz erhalten, das Zivil- und Strafprozessrecht zu vereinheitlichen.

Das sind selbstverständlich Projekte der Gesetzgebungskodifikation, die von der Grössenordnung her etwa neben die Vereinheitlichung des Zivil- und Handelsrechtes gestellt werden müssen und deren Realisierung entsprechend auch viele Jahre in Anspruch nehmen wird.

Erlauben Sie mir nun noch kurz einige Bemerkungen zur Frage, mit welchen Massnahmen wir diese Reformziele erreichen möchten.

Der erste Bereich betrifft wie gesagt die Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Bundesgerichtes. Als oberster rechtsprechender Behörde des Bundes obliegen dem Bundesgericht die Sicherstellung der einheitlichen Anwendung des Bundesrechtes, die Rechtsfortbildung und die Gewährung von Rechtsschutz. Damit es diese Aufgaben wieder optimal wahrnehmen kann, muss es wirksam entlastet werden. Zu diesem Zweck sehen wir vor allem drei Entlastungsmassnahmen vor:

1. Dem Bundesgericht sollen durchgehend richterliche Behörden vorgeschaltet werden. Das Bundesgericht entscheidet künftig grundsätzlich nicht mehr als erste richterliche Instanz, sondern nimmt als letzte und oberste Instanz eine Nachkontrolle der Rechtsanwendung vor. Jeder Praktiker weiss, dass im Gerichtsverfahren vor allem die Sachverhaltsermittlung eine äusserst aufwendige Aufgabe ist, und diese wollen wir künftig dem Bundesgericht ersparen und sie von richterlichen Vorinstanzen erfüllen lassen. Das Bundesgericht soll sich künftig auf eine nachträgliche Rechtskontrolle beschränken können. Damit wir dieses Ziel erreichen, werden wir ein erstinstanzliches Bundesstrafgericht einrichten müssen. Wir werden uns auch überlegen müssen, ob wir mit dem System der Rekurskommissionen im Bereich des Bundesverwaltungsrechtes fortfahren wollen oder ob wir nicht auch ein erstinstanzliches Bundesverwaltungsgericht schaffen sollten.

2. Das Bundesgericht soll von sachfremden Aufgaben entlastet werden. Die Direktprozesse vor Bundesgericht werden somit auf das absolut notwendige Minimum reduziert. Das können wir nur durch eine Reform unserer Verfassung erreichen, weil weitgehende Möglichkeiten von Direktprozessen beim Bundesgericht in der heutigen Verfassung ausdrücklich vorgesehen sind.

3. Eine nachhaltige Entlastung verspricht sich der Bundesrat schliesslich vor allem von einer Verwesentlichung der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Zu diesem Zweck wird eine Verfassungsgrundlage für Zugangsbeschränkungen bereitgestellt.

Der zweite Reformbereich bringt Verbesserungen des Rechtsschutzes. Vorgesehen ist wie gesagt eine allgemeine Rechtsweggarantie mit der Möglichkeit von gewissen Ausnahmen, insbesondere für politische Akte. Sonst soll sich aber der Rechtssuchende in grundsätzlich allen Streitigkeiten an ein unabhängiges Gericht wenden können.

Die Rechtsweggarantie kompensiert auch allfällige Zugangsbeschränkungen zum Bundesgericht. Der Rechtssuchende kann zwar seinen Prozess nicht mehr unter allen Umständen bis vor das Bundesgericht ziehen. Dafür ist ihm aber grundsätzlich in jedem Fall die Beurteilung durch einen unabhängigen Richter garantiert.

Zum dritten ist die Ausdehnung der Normenkontrolle auf Bundesgesetze vorgesehen. Der Bundesrat möchte diesen wichtigen Reformschritt allerdings nach einem sehr massvollen Modell realisieren. Bundesgesetze sollen künftig nur im konkreten Anwendungsfall überprüfbar sein, und zwar einzig durch das Bundesgericht. Wir sehen also keinerlei präventive und keinerlei abstrakte Normenkontrolle vor, wie sie andere Staaten – beispielsweise Frankreich oder Deutschland – kennen. Dagegen sind wir der Überzeugung, dass eine Verfassungsgerichtsbarkeit beim Bund in Form dieser konkreten Normenkontrolle jetzt angesichts der grossen Ausdehnung der Kompetenzen des Bundesgesetzgebers ein unbedingtes Erfordernis moderner Rechtsstaatlichkeit geworden ist.

Als vierten Reformpunkt stellt die Justizreform die erforderlichen Verfassungsgrundlagen bereit, um das Zivil- und das

Strafprozessrecht in der ganzen Schweiz zu vereinheitlichen. Erste Priorität wird dabei die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes haben; das ist eines von vielen unbedingt notwendigen Mitteln in der Bekämpfung des organisierten Verbrechens in unserem Land.

Erlauben Sie mir abschliessend noch eine Bemerkung. Ich weiss, es gibt Leute, die sich fragen, ob wir diese unbedingt nötige Entlastung des Bundesgerichtes nicht einfach über eine OG-Revision realisieren könnten. Die Analyse hat ganz klar gezeigt, dass eine Revision aufgrund der bestehenden Verfassung sehr limitiert wäre. Es gibt eine ganze Anzahl von Revisionspostulaten, die nur realisiert werden können, wenn wir zunächst die Justizverfassung ändern. So lässt die geltende Verfassung für eine Beschränkung des Zugangs zum Bundesgericht nur ganz wenig Spielraum. Das war auch bei der vom Volk abgelehnten OG-Revision immer ein Diskussionspunkt. Sodann enthält die geltende Verfassung keine Grundlage für ein selbständiges Bundesstrafgericht, also für diese wichtige richterliche Vorinstanz, und ebensowenig für eine Pflicht der Kantone, durchgehend richterliche Behörden als letzte kantonale Instanzen einzusetzen.

Ferner schreibt die geltende Verfassung gewisse Direktprozesse und den Grundsatz der Massgeblichkeit von Bundesgesetzen zwingend vor, und wir haben keine Kompetenz für die Vereinheitlichung des Zivil- und des Strafprozessrechtes. Sie ersehen aus diesen Beispielen, dass es unbedingt nötig ist, zuerst die Justizverfassung zu ändern, bevor wir dann im Rahmen einer umfassenden OG-Revision diese neuen Kompetenzen entsprechend konkretisieren.

Das Vernehmlassungsergebnis zur Justizreform ist gesamthaft sehr positiv ausgefallen. Mich hat vor allem beeindruckt, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit – der vielleicht umstrittenste Punkt – von den Bürgerinnen und Bürgern, wohl wissend, dass das natürlich ihre Freiheit stärkt, äusserst positiv aufgenommen worden ist. Von etwa 2500 Stellungnahmen waren über 2000 in diesem Punkt positiv, und nur knapp 500 haben sich zu diesem wohl umstrittensten Punkt skeptisch geäussert.

Diese Justizreform ist wirklich dringlich. Wenn uns die strukturelle Reform unserer obersten Gerichte nicht gelingt, dann gibt es schon sehr rasch nur noch die Möglichkeit, dass wir weiterwursteln, immer mehr Bundesrichter wählen, immer mehr Hilfspersonal bestellen und damit das Bundesgericht anstatt zu einer obersten Rechtsprechungsinstanz zu einer Art Fabrik machen, welche die zentralen Aufgaben, die Wahrung der Rechtseinheit und die Rechtsfortbildung, nicht mehr erfüllen kann.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, auf diese Vorlage einzutreten.

*Detailberatung – Examen de détail*

#### **Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung Titre et préambule, ch. I introduction**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 25a**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Wicki Franz (C, LU)**, Berichterstatter: Artikel 25a spricht von der Rechtsweggarantie. Diese Bestimmung garantiert den Zugang zu einem unabhängigen Gericht in grundsätzlich allen Rechtsstreitigkeiten. Sie stellt ein verfahrensrechtliches Grundrecht dar; daher wird sie im Grundrechtsteil der Verfassung angeführt, deshalb also Artikel 25a. Die Rechtsweggarantie vermittelt das Recht, vor den Richter zu gelangen, aber nicht unbedingt die Beanspruchung des höchsten Gerichtes, des Bundesgerichtes. Diese Garantie gilt namentlich auch in Verwaltungsangelegenheiten. Wenn hier von Beurteilung gesprochen wird, heisst dies, dass das Ge-

richt den Sachverhalt und die Rechtsfragen umfassend überprüft.

Zu beachten ist, dass der zweite Satz von Artikel 25a ausdrücklich den Kantonen und dem Bund die Möglichkeit gibt, Ausnahmen von der Rechtsweggarantie festzulegen. In der Botschaft sind solche Ausnahmefälle exemplarisch angeführt. Meines Erachtens sollte der Gesetzgeber diesen Ausnahmekatalog nicht zu eng fassen. Insbesondere sollte die Rechtsweggarantie nicht dazu führen, dass die Justiz verpolitisiert wird. Im übrigen verlangt die Rechtsweggarantie keinen schrankenlosen Zugang zum Richter. Die Prozessordnungen dürfen das Eintreten auf ein Rechtsmittel von den üblichen Sachverhaltsvoraussetzungen abhängig machen. Es bleibt namentlich zulässig, als Anfechtungsobjekt einen Entscheid der Behörde voranzusetzen.

Im Begriff «Rechtsstreitigkeit» kommt zum Ausdruck, dass nicht jedes faktische Handeln der Behörden oder der Verwaltung Gegenstand gerichtlicher Beurteilung bilden muss. In Betracht kommt nur ein solches Verwaltungshandeln, das in schützenswerte Rechtspositionen eingreift und bei dem der Betroffene legitimiert ist, eine diesbezügliche Feststellungsverfügung zu verlangen. Ein Beispiel: Die Umbenennung einer Strasse hat zur Folge, dass ein Anwohner neues Briefpapier drucken muss. Dies greift nicht in geschützte Rechtspositionen ein. Mit der Rechtsweggarantie wird nicht die Anfechtbarkeit von sogenannten Realakten, die nicht gesetzliche Rechte oder Pflichten von Personen betreffen, verlangt.

Noch ein Letztes zu diesem Artikel, und zwar zum Begriff «richterliche Behörde»: Gemeint ist damit eine Instanz mit richterlicher Unabhängigkeit. Über die Besetzung dieser Instanz wird nichts ausgesagt. Es kann sich grundsätzlich um eine Einzelrichterin oder um einen Einzelrichter handeln. Die Kommission hat ohne Gegenstimmen dem bundesrätlichen Entwurf zugestimmt.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 113**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Wicki Franz (C, LU)**, Berichterstatter: Zu Artikel 113, «Zivilrecht»: Absatz 1 stimmt mit der nachgeführten Verfassung überein, jedoch mit der wichtigen Ergänzung, dass auch die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Zivilprozessrechtes Sache des Bundes ist; es wird also die Möglichkeit der Vereinheitlichung des Zivilprozessrechtes vorgesehen.

Den Kantonen bleiben gemäss Absatz 2 die Organisation und die Rechtsprechung, soweit Bundesgesetze nicht etwas anderes vorsehen. Wir nehmen also eine Neuverteilung der Rechtsetzungskompetenzen im Bereich des Prozessrechtes vor. Im Verfassungsentwurf von 1995 hatte der Bundesrat noch keine totale Vereinheitlichung des Zivilprozessrechtes vorgesehen, sondern nur eine Harmonisierung vorgeschlagen. Aufgrund der Vernehmlassung liess der Bundesrat vom halbherzigen Harmonisierungsvorschlag ab; tatsächlich hätte die bloss Harmonisierung an der vielbeklagten Rechtszersplitterung – zumindest äusserlich – nicht viel geändert, denn nach wie vor bestünden dann 26 kantonale Zivilprozessordnungen und eine Bundeszivilprozessordnung.

Ihre Kommission hat Artikel 113 ohne Gegenstimme genehmigt.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 114**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Wicki Franz (C, LU)**, Berichterstatter: Hier geht es um die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes; diese Vereinheitlichung war in der Vernehmlassung unbestritten. Wiederholt war sie auch mit verschiedenen politischen Vorstössen verlangt worden. Zudem wurden dazu sieben Standesinitiativen

eingereicht; wir haben diese heute auch auf der Traktandenliste. In diesen Standesinitiativen wird die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes gefordert, dies von den Kantonen Basel-Stadt, Baselland, Solothurn, Aargau, Thurgau, St. Gallen und Glarus.

Das Prozessrecht hat an sich die Funktion der Durchsetzung des materiellen Rechtes. Die Rechtszersplitterung in 26 kantonale und drei Bundesstrafprozessordnungen sind diesem Zweck nicht förderlich. Zudem sollte vermieden werden, dass mit den 29 Strafprozessordnungen die Strafverfolgung im Zusammenhang mit der internationalen Kriminalität behindert wird.

Ihre Verfassungskommission hat den Bestimmungen von Artikel 114 Absätze 1 und 2 oppositionslos zugestimmt und somit die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes gutgeheissen. Mit der neuen Verfassungsbestimmung bleiben die Kantone für das Gebiet des Strafprozessrechtes weiterhin zuständig, soweit und solange der Bund nichts legiferiert. Die Organisation der Gerichte verbleibt auf alle Fälle bei den Kantonen. Für den Straf- und Massnahmenvollzug sind die Kantone ebenfalls im bisherigen Rahmen zuständig, soweit das Bundesgesetz nichts anderes bestimmt.

In Absatz 3 beantragt die Kommission Streichung. Sie betrachtet es als sachwidrig, in die neue Justizvorlage eine besondere Subventionsbestimmung aufzunehmen – dies vor allem dann, wenn in Zukunft über die Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen diskutiert werden soll. Ich kann aber formell festhalten, dass mit dem Weglassen von Absatz 3 zurzeit keine Streichung von Subventionen erfolgt. Hinsichtlich der Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes ist noch zu erwähnen, dass letzte Woche die Expertenkommission ihren Bericht der Öffentlichkeit vorgelegt hat. Der Bericht «Aus 29 mach 1» – so lautet der Titel – liegt vor. Soweit ich feststellen konnte, fand dieser Bericht eine gute Aufnahme. Es geht nun darum, diesen Bericht mit der Fachöffentlichkeit zu diskutieren und dort einen Konsens zu suchen, wo die Kantone noch an ihren eigenen Modellen festhalten.

Es ist vorgesehen, einen Vorentwurf auszuarbeiten, der etwa im Jahre 2001 vorliegen dürfte. Die parlamentarische Beratung der neuen eidgenössischen Strafprozessordnung wird wohl frühestens im Jahre 2002 oder 2003 stattfinden können. Mit dem Inkrafttreten wird im Jahre 2004 oder 2005 gerechnet.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Erlauben Sie mir noch ein Wort in bezug auf die Planung: Wenn wir von Volk und Ständen die Kompetenz zur Vereinheitlichung des Zivilprozessrechtes und des Strafprozessrechtes erhalten, wird es natürlich Jahre gehen, bis das realisiert ist. Angesichts unserer beschränkten Ressourcen habe ich mich entschieden, im Departement zunächst die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes voranzutreiben. Hier ist vor kurzer Zeit ein Konzeptbericht unter dem Titel «Aus 29 mach 1» ergangen, der jetzt in den interessierten Fachkreisen diskutiert wird. Wir werden in bezug auf die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes wahrscheinlich Ende nächsten Jahres eine Vernehmlassungsvorlage unterbreiten können. Sie wissen, dass derartige Kodifikationen natürlich für die Beratung in den Räten einige Jahre in Anspruch nehmen. Selbst wenn wir diese Kompetenz erhalten – was meines Erachtens nicht bestritten ist –, wird die Realisierung dieser wohl letzten grossen Vereinheitlichungskodifikation in unserem Land klarerweise Jahre in Anspruch nehmen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 176**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Wicki Franz (C, LU)**, Berichterstatter: Die Artikel 176 bis 180 gehören zum 5. Titel, der mit «Die Bundesbehörden» überschrieben ist. Das 4. Kapitel befasst sich mit dem Bundesgericht und mit anderen richterlichen Behörden.



Nun zu Artikel 176: Hier geht es um die Stellung des Bundesgerichtes. Wie wir beim Eintreten gehört haben, verfolgt der Bundesrat mit der Justizreform zwei wesentliche Ziele:

1. Die Reform soll die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Geschäftslast des Bundesgerichtes reduziert wird und dass das Bundesgericht seine spezifischen Aufgaben als oberstes Gericht wieder optimal erfüllen kann.

2. Lücken im Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger sollen geschlossen, und der Rechtsschutz in allen Bereichen soll sichergestellt werden.

Darüber, wie diese Ziele am besten zu erreichen sind, gehen die Meinungen auseinander. Die Subkommissionen der Verfassungskommission von National- und Ständerat haben daher gemeinsame Expertenanhörungen durchgeführt. In der Folge wurden verschiedene Organisationsmodelle der Bundesjustiz diskutiert. Es standen grundsätzlich drei Modelle zur Diskussion, nämlich:

1. Das Modell des Bundesrates, das in der Vorlage dargestellt ist.

2. Das Modell einer zweistufigen Bundesjustiz: Diese wird in zwei Instanzen aufgeteilt. Erste Instanz sind Bundeszivilgerichtshof, Bundesstrafgerichtshof und Bundesverwaltungsgerichtshof. Zweite Instanz ist das Bundesgericht als Höchstgericht, bestehend aus sieben bis neun Mitgliedern, zu dem der Zugang durch ein strenges Annahmeverfahren beschränkt ist und das für die Sicherstellung der Rechtseinheit, der Verfassungsgerichtsbarkeit und der Rechtsfortbildung zuständig ist.

3. Regionalisierung des Bundesgerichtes: An die Stelle des heutigen Bundesgerichtes treten mehrere regionale Bundesgerichte, welche je für einen Landesteil örtlich zuständig sind. Die Wahrung der Rechtseinheit, die Verfassungsgerichtsbarkeit und die grundlegende Rechtsfortbildung müssten für sie durch ein Höchstgericht wahrgenommen werden. Dieses Höchstgericht würde sich aus den Präsidenten und Präsidentinnen der regionalen Bundesgerichte zusammensetzen. Ihre Kommission hat sich mit 14 zu 2 Stimmen für das Modell des Bundesrates ausgesprochen. Dieses knüpft an die heutige Organisation des Bundesgerichtes an. Die Organisation und die Grösse des Bundesgerichtes sollen auf Verfassungsebene nicht verändert werden.

Auf die Frage der Zugangsbeschränkungen zum Bundesgericht werde ich bei Artikel 178a eingehen.

In bezug auf Artikel 176 sei noch erwähnt, dass die Verfassung den Grundsatz der Selbstverwaltung des Bundesgerichtes anerkennt. Dadurch wird die richterliche Unabhängigkeit im Verhältnis zur Exekutive gestärkt. Es darf aber nicht übersehen werden, dass sich auch die Justizverwaltung an die gesetzlichen Vorgaben und insbesondere an die von der Bundesversammlung gesetzten finanziellen Rahmenbedingungen halten muss.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 177**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Wicki Franz (C, LU),** Berichterstatter: Artikel 177 («Zuständigkeiten des Bundesgerichtes»): Dieser Artikel umschreibt die Hauptaufgabe des Bundesgerichtes, nämlich die Entscheidung von Streitigkeiten. Es beurteilt Streitigkeiten wegen Rechtsverletzungen. In Absatz 1 ist der Katalog der Rückgründe, die vor Bundesgericht geltend gemacht werden können, umfassend aufgeführt. Die Änderungsanträge Ihrer Kommission in Absatz 1 sind mehr redaktioneller Art.

Eine Bemerkung ist zu Buchstabe d, zum Begriff «kantonale verfassungsmässige Rechte», anzubringen: Es handelt sich hier um jene Rechte in kantonalen Verfassungen, die nicht mit den verfassungsmässigen Rechten des Bundes deckungsgleich sind. Die Kantone haben ja grundsätzlich das Recht, in der Gewährung von kantonalen Garantien über jene des Bundes hinauszugehen.

Anlass zur Diskussion gab die Formulierung in Absatz 4. Sie ist ein Ausdruck der Gewaltentrennung. Das Bundesgericht

soll nicht über Bundesrat und Bundesversammlung gehoben werden. Absatz 4 ist auch als Ausnahme zu Artikel 25a konzipiert, wo die Rechtsweggarantie verankert ist. Das Prinzip der Gewaltentrennung wird aber letztlich durch die Gesetzgebung konkretisiert. Daher haben wir in der Kommission in Absatz 4 eingeführt: «Soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt ...» Damit hat es der Bundesgesetzgeber in der Hand, die Zuständigkeit dort zu belassen, wo er es als politisch richtig erachtet.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 178**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Wicki Franz (C, LU),** Berichterstatter: Hier haben wir den Titel «Normenkontrolle» gemäss Entwurf des Bundesrates respektive den Titel «Überprüfung von Bundesgesetzen» gemäss Kommissionsmehrheit. Dieser Artikel bringt eine wichtige Neuerung: Im konkreten Anwendungsfall soll das Bundesgericht die Möglichkeit haben zu prüfen, ob Bundesgesetze mit den verfassungsmässigen Rechten und mit dem Völkerrecht übereinstimmen. Ihre Kommission hat mit 14 zu 2 Stimmen der bundesrätlichen Vorlage zugestimmt.

Es liegt ein Minderheitsantrag (Frick) vor, der diesen Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht will. Die Gegner befürchten vor allem, die Schweiz werde zu einer Justizdemokratie, und beschwören die Angst vor einem Richterstaat herauf; eine Verfassungsgerichtsbarkeit vertrage sich nicht mit den Volksrechten.

Mit der erwähnten grossen Mehrheit ist Ihre Kommission aber überzeugt, dass der hier vorgeschlagene Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit richtig ist. Die in der Botschaft angeführten Gründe sprechen klar dafür. Die dagegen vorgebrachten Argumente erweisen sich als unbegründete Befürchtungen. Die bisherige Erfahrung mit der Überprüfung von kantonalen Gesetzen zeigt, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit die Freiheit von Privaten wesentlich fördern kann, ohne dass die Demokratie durch «übermässige» Richter gefährdet wird.

Es stört sich niemand daran, dass Bundesrichter über ein kantonales Gesetz befinden, das einmal in einer Volksabstimmung gutgeheissen worden ist. Aufgabe der Verfassungsgerichtsbarkeit soll es sein, die Grundelemente der demokratischen, rechtsstaatlichen und bundesstaatlichen Ordnung zu wahren. Es bedeutet hingegen nicht, dass das Bundesgericht anstelle des demokratischen Gesetzgebers rechtspolitische Weichenstellungen vornimmt. Es ist und bleibt unbestritten, dass dem Gesetzgeber in dieser Hinsicht der Vorrang gebührt.

Es geht darum, aus dem Prinzip des Vorranges der Bundesverfassung die Konsequenzen zu ziehen. Wenn wir uns nämlich darüber einig sind, dass die Verfassung dem Gesetze vorgeht, dann müssen wir es zulassen, dass die zentralen Elemente der Verfassung praktisch durchgesetzt werden können. Auch wenn nicht bestritten werden kann, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit eine gewisse Politisierung der Justiz mit sich bringen kann, darf dies nicht überbewertet werden. Der Bundesrat hat solchen Bedenken nämlich Rechnung getragen, indem er nicht eine voll ausgebaute, umfassende, abstrakte Normenkontrolle vorschlägt. Er sieht ein massvolles Modell vor, welches das Verhältnis und die Funktionen der Gewalten im schweizerischen Staatsgefüge wahr. Vorgeschlagen wird also eine konkrete Normenkontrolle. Bundesgesetze sollen also nicht als solche überprüft werden können, sondern sie können nur im Zusammenhang mit einem bestimmten Fall Gegenstand der Überprüfung sein. Es geht also nicht darum, den Gesetzgeber «zurückzukorrigieren». Der Richter muss im Einzelfall darüber befinden und feststellen, dass der Gesetzgeber einen bestimmten Fall gar nicht im Auge haben konnte und dass das Gesetz im konkreten Fall nicht angewendet werden darf, weil das Gesetz, wenn es so angewendet würde, im Widerspruch zur Verfassung stünde.

Eine abstrakte Normenkontrolle, wie sie ausländische Staaten kennen, wollen wir also nicht. Zudem wird das Recht, einem Bundesgesetz die Anwendung zu versagen, nicht allen Gerichten gegeben, sondern nur dem obersten Gericht. Es soll also nicht, wie dies zum Teil im ausländischen Recht der Fall ist, ein Bezirks- oder ein Obergericht entscheiden können, ob ein Bundesgesetz zur Anwendung kommt oder nicht. Im übrigen lässt der vorgeschlagene Verfassungstext mit der Bestimmung von Absatz 3 die Möglichkeit durchaus offen, im Einzelfall eine angemessene Lösung zu finden. Stellt das Bundesgericht fest, dass es um eine Frage geht, über die das Parlament bewusst entschieden hat, so kann es in Anwendung von Artikel 178 Absatz 3 Zurückhaltung üben und demzufolge diese Norm nicht anwenden. Es kann sich beispielsweise damit begnügen, die Verfassungswidrigkeit einer Gesetzesnorm lediglich festzustellen, und es dem Gesetzgeber überlassen, eine verfassungskonforme Regelung zu treffen. Im übrigen haben wir für die Überschrift eine für das Volk verständliche Formulierung gewählt. «Normenkontrolle» ist ein Ausdruck der Juristen; wir beantragen nun «Überprüfung von Bundesgesetzen». Dabei wird der Begriff «Bundesgesetz» in einem weiten Sinn verstanden; es sind die Erlasse der Bundesversammlung mit normativem Gehalt und Referendumspflicht. In diesem Sinne sprechen wir auch in Absatz 1 und in den folgenden Absätzen nur noch von «Bundesgesetz» und nicht mehr von «allgemeinverbindlichem Bundesbeschluss».

**Frick Bruno (C, SZ):** Sosehr wir die Justizreform im Grundsatz begrüßen, so entschieden lehnen wir die Verfassungsgerichtsbarkeit ab. Sie wäre ein grosser politischer Fehler, weil sie am Kern unseres Demokratieverständnisses vorbeigehen und das Bundesgericht zur obersten politischen Instanz der Schweiz machen würde. Sie ist zum andern auch deshalb falsch, weil sie keine Entlastung des Bundesgerichtes, sondern diesem vielmehr eine massive zusätzliche Belastung bringt.

Ich möchte diese Haltung in fünf Punkten begründen:

1. In der Tat besteht heute ein Problem insofern, als der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg Bundesgesetze rügen kann, die gegen die EMRK verstossen. Das Bundesgericht hat darum entschieden, dass es seinerseits diese Rüge ebenfalls ausspreche und nicht einfach ein Gesetz als EMRK-konform erkläre und nachher den Entscheid Strassburg überlasse. Insofern haben wir ein kleines Problem. Das hat sich aber eingespielt. Die Kontrolle, wie sie in diesem beschränkten Rahmen bezüglich EMRK-Konformität ausgeübt wird, hat zu keinen ernsthaften Problemen Anlass gegeben. Es wäre aber falsch, diesen kleinen Systemfehler zu korrigieren, indem wir nun grundsätzlich die Verfassungsgerichtsbarkeit über das Volk und das Parlament stellen. Ich verstehe wohl den Wunsch vieler Juristen, eine einheitlich reine Rechtsordnung zu verwirklichen, von der Stufe der Verfassung über die Bundesgesetze bis zur letzten bundesrätlichen Verordnung und bis zur letzten Gemeindeordnung. Aber dieser Wunsch hat vor unserem entscheidenden Demokratieverständnis und der Praxis, die sich als sehr sinnvoll bewährt hat, zurückzutreten.

2. Mit der Verfassungsgerichtsbarkeit machen wir das Bundesgericht zur obersten politischen Instanz der Schweiz. Das können Sie nicht wegdiskutieren. Es geht einfach um die Frage, wer in der Demokratie Schweiz das letzte Wort hat. Hat es das Volk, oder hat es das Bundesgericht? Sie stellen damit das Bundesgericht über das Volk, über seine Souveränität, und zwar in zentralen Bereichen. Es geht nicht nur um Nebensächliches. Ich rufe Ihnen zwei Bereiche in Erinnerung: Wir haben uns neu für ein AHV-Alter von 64 respektive 65 Jahren entschieden. Das Volk hat das nach einem heftigen, intensiven Abstimmungskampf mitgetragen. Wir haben auch die Diskussion geführt, ob das verfassungsmässig vertretbar ist oder ob wir damit zu weit gehen.

Beim Steuerrecht wissen wir, dass einige Bestimmungen, beispielsweise die Ehegattenbesteuerung, vom Bundesgericht als nicht ganz verfassungsmässig gerügt wurden. Es hat seine Rechtsprechung allerdings in den letzten zehn Jahren immer wieder schwankend ausgeübt.

In den Bereichen, die ich genannt habe, sind politische Entscheide getroffen worden. Es kann nicht sein, dass diese politischen Entscheide letztinstanzlich durch das Bundesgericht getroffen werden. Politische Entscheide zu treffen ist Sache des Parlamentes und des Volkes und nicht jene der Gerichte. Wenn wir so beschliessen, werden auch die Richterwahlen politische Wahlen. Eine Verpolitisierung der Richter wäre die Folge. Dabei ist noch in keiner Weise klar – die Diskussionen in der Verfassungskommission haben es gezeigt –, wie diese Verfassungsgerichtsbarkeit innerhalb des Bundesgerichtes ausgeübt werden sollte. Soll das z. B. jede Kammer selber, soll das eine Präsidentenkonferenz, soll das eine spezielle Kammer besonders legitimierter Bundesrichter tun können? Wenn wir sie einführen, wird die Folge sein, dass das Bundesgericht die Verfassungsgerichtsbarkeit ausüben muss. Es wird also seiner Pflicht nachkommen müssen. Auch wenn der Sprecher der Kommission, Herr Wicki, heute in Aussicht stellt, das Bundesgericht werde dann schon die nötige Zurückhaltung üben, dürfen wir die Augen nicht verschliessen: Das Bundesgericht wird entscheiden müssen. Es kann nicht sagen, es verzichte auf seine Kompetenz. Es wird seine Kompetenz wahrnehmen müssen. Bezüglich der Entwicklung der Auslegung ist etwas ja nicht ein- für allemal verfassungskonform oder nicht. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtes und die Auslegung der Verfassung entwickeln sich. Vieles, was wir heute als nicht mehr verfassungsgemäss anschauen, hielten wir vor 20 Jahren mit dem Bundesgericht für verfassungsmässig. Wir würden also auch die Rechtsentwicklung in politischen Fragen dem Bundesgericht übertragen.

3. Es ist mit dem Demokratieverständnis der Schweiz nicht vereinbar, die Richter über das Volk zu stellen. Das ist nichts anderes als ein entscheidender Demokratieverlust. Wir haben es in unserer Tradition und in unserem Bewusstsein bis heute gelebt, dass die politischen Entscheide vom Volk und vom Parlament getroffen werden. Das Volk hat das letzte Wort und nicht die Richter. Es ist ein entscheidender Verlust für unsere politische Kultur, und es ist auch nicht nötig – im Vergleich zu anderen Staaten –, diese Kompetenz dem Gericht zu übertragen. Ich habe Verständnis, dass beispielsweise Deutschland als parlamentarische Demokratie solche Entscheide den Richtern überträgt, auch weil dort während des Regimes des Dritten Reiches im Namen des Volkes in der Gesetzgebung gröbste Fehler passiert sind. Bei uns war das nie der Fall, wir brauchen diese Kontrolle nicht.

4. Bezüglich Überlastung des Bundesgerichtes hat Herr Rhinow zu Recht die abnehmende Sorgfalt der bundesgerichtlichen Entscheide als Folge davon gerügt. Herr Wicki hat ins gleiche Horn gestossen. Was bringt nun aber diese Verfassungsgerichtsbarkeit? Jeder Anwalt wird in Zukunft im Anwendungsfall auch die Rüge der Verfassungswidrigkeit eines Bundesgesetzes vorbringen müssen, das ist seine Pflicht. Das wird er tun, sonst macht er seine Arbeit nicht gut genug. Das Bundesgericht wird also zusätzliche Arbeit haben. Es wird in jedem Einzelfall, sei es im Vorprüfungsverfahren, sei es im Sachentscheid selber, diese Rüge prüfen müssen. Das ist nichts anderes als eine erhebliche zusätzliche Belastung des Bundesgerichtes.

Herr Wicki hat gesagt, er plädiere dafür, dass alle neuen Gesetze und Bestimmungen auf ihre Bundesgerichtsverträglichkeit hin überprüft würden, darauf hin, ob sie zusätzliche Arbeit für das Bundesgericht brächten. Tun Sie das bereits an dieser Stelle: Diese Bestimmung bringt dem Bundesgericht unnötigerweise zusätzliche Arbeit, auf die verzichtet werden kann.

Herr Wicki, ich halte dafür, dass wir hier einen Anwendungsfall für Ihr Postulat haben.

5. Das Parlament hat es sich in den sechs Jahren, in denen ich hier sitze, immer gefallen lassen, sich selber abzuwerten. Wir haben die Ausgabenbremse eingeführt. Wir haben mit den Haushaltzielen der Souveränität des Parlamentes erhebliche Fesseln angelegt. Ich weiss, dass das Parlament das tut; es lässt sich recht viel gefallen. Aber ich glaube, dass das Volk sich diese Abwertung nicht gefallen lässt. Wenn das Parlament das tun will – wohlan! Aber das Volk wird sich

diese Abwertung nicht gefallen lassen. Aus diesen Gründen bitte ich Sie, diese an sich gute Vorlage nicht mit dieser Bestimmung zu belasten.

Ich möchte abschliessend auf ein Argument eingehen, das Herr Wicki in den Vordergrund gestellt hat. Er hat gesagt, auch kantonale Gesetze würden vom Bundesgericht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft, und die Demokratie hätte deswegen keinen Schaden erlitten. Es gibt aber einen erheblichen qualitativen Unterschied, ob ein Gliedstaat, ein Kanton, sich ein Gesetz gibt, oder ob das gesamte Schweizer Volk in seiner Souveränität Recht setzt. Das ist ein entscheidender qualitativer Unterschied. Daran dürfen wir nicht vorbeisehen. Was für den Kanton gilt, muss bzw. darf hier nicht für den Bund gelten. Solange diese Bestimmung in der Vorlage C bleibt, muss ich die Vorlage als ganze ablehnen. Diese Bestimmung scheint mir zu gewichtig zu sein, als dass ich einer damit belasteten Vorlage zustimmen könnte.

Ich plädiere aber dafür, dass wir aus diesem Punkt eine Variantenfrage machen. Wenn wir das tun, kann diese Bestimmung dem Volke als selbständige Frage vorgelegt werden, und sie ist es wert, als selbständige Frage vom Volk entschieden zu werden. Wenn wir das aber nicht tun, kann ich der Vorlage nicht zustimmen.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit zu folgen und beim heutigen Recht zu bleiben, welches besagt, dass Bundesgesetze über dem Bundesgericht stehen. Sie tun damit der Demokratie einen grossen Dienst, Sie tun aber auch dem Bundesgericht einen grossen Dienst, weil Sie damit wirklich effizient helfen, seine Überlastung abzubauen.

#### Begrüssung – Bienvenue

**Präsident:** Ich habe die Ehre und das Vergnügen, Frau Leni Fischer, Präsidentin der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, auf der Tribüne recht herzlich willkommen zu heissen. *(Beifall)*

Ich tue das im Namen von Herrn Ständeratspräsident Ulrich Zimmerli, mit dem Sie heute Abend zusammentreffen werden. Sie hatten gestern im Nationalrat die Gelegenheit, der Debatte über die Europaratsberichte der Schweizer Parlamentarierdelegation und des Bundesrates beizuwohnen. Aus organisatorischen Gründen war es leider nicht möglich, die gleiche Debatte in dieser Kammer auch in Ihrem Beisein durchzuführen.

Wir sind uns der Bedeutung des Europarates und seiner Bemühungen um die Schaffung eines europäischen demokratischen Sicherheitsraumes als solides Fundament für die sogenannte europäische Architektur bewusst. Dieser Raum soll auf den Grundwerten des Europarates – Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit – basieren.

Noch einmal: Herzlich willkommen in unserem Land, Frau Präsidentin Leni Fischer! *(Beifall)*

**Cavadini Jean (L, NE):** Je me permets d'intervenir en appui des arguments apportés par M. Frick en vous demandant de suivre la proposition de minorité et de ne pas introduire cette nouveauté dans ce qui doit se limiter à une mise à jour de la constitution.

Bien sûr, c'est une question fondamentale, c'est peut-être la question fondamentale de cette partie de notre travail: qui, du juge ou du législateur, doit avoir le dernier mot? Assurément, les réponses peuvent varier – nous ne serions pas divisés en deux camps à peu près égaux dans ce Parlement si ce n'était pas le cas –, mais ces réponses varient aussi selon la nature et l'histoire des institutions. M. Rhinow, président de notre commission, a cité les pays étrangers qui disposaient d'une cour constitutionnelle – la France, l'Allemagne,

les Etats-Unis – et ces exemples prestigieux devraient nous amener à suivre la voie que ces Etats ont choisie.

Nous croyons que notre conception peut conserver ici son originalité, sans porter atteinte à la pureté et à la force de notre démocratie. La construction de notre Etat ne comprend pas de recours législatif ultime à un tribunal fédéral. Le peuple délègue à l'élu la capacité de faire la loi, il se ménage du reste l'arme suprême que constitue par exemple le référendum, se réservant la capacité de juger si la loi définie est admissible ou non. Aucun des Etats cités précédemment ne dispose d'un tel dispositif et le souci d'harmonisation ne doit pas nous conduire jusqu'à l'excès, bien sûr intellectuellement séduisant, de remettre au juge le droit ultime de donner son approbation ou sa désapprobation à une loi.

Nous savons bien que la formule qui résume notre position est un peu excessive, mais nous souhaitons éviter la création de ce que l'on a appelé une «république des juges», qui doit dire le droit – fût-il constitutionnel – et non le faire. Parmi les innovations que nous prenons le risque d'introduire dans la rénovation de notre constitution, celle-ci nous paraît bien malheureuse et de nature à susciter d'abord le mécontentement, puis la méfiance et, enfin, l'opposition. Laissons au législateur le droit entier à la définition de la loi, et ne chargeons pas un aréopage de juges d'une tâche qu'il appréhenderait d'une manière peu propre à donner plus de sérénité à notre démocratie. Je rappelle que les juges sont élus – M. Frick a développé cet élément tout à l'heure, je n'y reviendrai pas.

En donnant ce droit au Tribunal fédéral, il est possible qu'on satisfasse le juriste, mais nous commettrions d'abord une faute politique, car la capacité de décider de la loi doit rester au législateur élu par le peuple qui garde alors le dernier mot. En concluant, pouvons-nous nous demander quels avantages nous pourrions tirer d'une modification de la disposition actuelle, car pour changer, il faut en retirer un certain bénéfice. Nous n'en voyons décidément aucun. Combien de fois, au cours des deux dernières décennies, aurions-nous tiré avantage d'un recours possible et d'une décision contraire du Tribunal fédéral concernant notre appareil législatif? Nous avons discerné quelques exemples, mais si discutables qu'ils n'emportent pas notre conviction.

Gardons donc notre droit constitutionnel actuel. Il a au moins le poids de la clarté, de l'histoire et de la légitimité du peuple.

**Bloetzer Peter (C, VS):** Ich ersuche Sie, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Wenn ich auch Verständnis für die Minderheit habe, die mit der Zuständigkeit des Bundesgerichtes in der Normenkontrolle Probleme hat, so muss ich doch sagen, dass aus dem Verständnis unseres Rechtsstaates heraus die gegenwärtige Situation auf die Dauer nicht befriedigend kann. Ich komme deshalb zum Schluss, dass wir die Normenkontrolle im Rahmen der Justizreform einführen müssen.

Heute ist es doch in der Tat so, dass ein Bürger keine Rechtsinstanz hat, an die er sich wenden kann, wenn er sich in seinen verfassungsmässigen Rechten durch Bundesgesetze verletzt fühlt. Wenn der Verfassungsgeber – das Volk und die Stände – Verfassungsrecht festschreibt und das Parlament auf der Basis dieses Verfassungsrechtes so legisliert, dass ein Gesetz dem Verfassungsrecht widerspricht – was zugebenermassen vielleicht nie oder sehr selten vorkommt –, hat der Bürger heute keine Instanz, die ihm zum Recht verhilft. Das ist auf Dauer nicht befriedigend.

Es ist eben nicht so, wie Herr Frick sagt, dass das Volk in der Schweiz das letzte Wort hat. Vielmehr hat der Verfassungsgeber – das Volk und die Stände – das letzte Wort. Auch wenn man als Parlamentarier das Recht behalten möchte, authentisch zu interpretieren und souverän festzulegen, wie Verfassungsrecht anzuwenden ist, so ist es eben doch so, dass es uns gut ansteht, wenn wir unsere Art, die Verfassung umzusetzen, durch eine unabhängige Instanz überprüfen lassen. Heute stellen wir fest, dass das Vertrauen des Bürgers in die politischen Instanzen gerade auch auf eidgenössischer Ebene im Schwinden begriffen ist. Wir alle wissen, was der Bürger zu sagen pflegt: Wir können als Verfassungsgeber ent-

scheiden, was wir wollen, «die da oben in Bern» machen ja doch, was sie wollen.

Deshalb glaube ich, dass wir gut beraten sind, die vorgeschlagene akzessorische Normenkontrolle einzuführen, auch wenn es uns in unserem Stolz vielleicht ein wenig berühren könnte. Denn damit können die Bundesbehörden und unsere Institutionen nur an Vertrauenswürdigkeit gewinnen. Das wird letztlich die Handlungsfähigkeit unseres Staates stärken, auf die wir angewiesen sind.

Ich ersuche Sie deshalb, der Mehrheit zuzustimmen.

**Schmid Carlo (C, AI):** Der Präsident der Kommission hat heute morgen in seinem Eintretensreferat ausgeführt, Kernstück der Verbesserung des Rechtsschutzes sei zweifellos der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit; das sagte Herr Rhinow. Ich möchte eigentlich sagen, Kernstück der Vernichtung der Volksrechte ist zweifellos der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit.

Es stellt sich daher die Frage, ob es eine Antinomie zwischen dem Recht der Bürger einerseits und den Volksrechten andererseits gibt. Darauf werde ich zurückkommen. Ich unterstütze den Antrag der Minderheit, denn er ist aus meiner Sicht das einzig Vertretbare. Den Entwurf des Bundesrates und den Antrag der Mehrheit kann ich nicht mittragen.

Ich meine, es gibt zunächst eine Antinomie zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Volksrecht. Ich bin keineswegs der Auffassung, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit per se ein Ding der Unmöglichkeit sei. Wenn ein Volk meint, es gebe in seinem Land eine kleine Zahl von Leuten, denen es zutraut, die Verfassung zu hüten, dann ist dies das gute Recht dieses Volkes. Das setzt aber auf alle Fälle voraus, dass diese Verfassungshüter Mandatäre des Volkes in seiner Eigenschaft als Verfassungsgeber sind und den Auftrag haben, die vom Volk erlassene Verfassung gegen Gesetze zu verteidigen, die eben nicht vom Volk, sondern nur von seinen Abgeordneten erlassen worden sind. Verfassungsgerichtsbarkeit ist damit ein Element im System der Gewichtsverteilung, der «checks and balances» im parlamentarischen System. Die für vier Jahre gewählten und während dieser Zeit praktisch keiner weiteren Aufsicht unterstellten Volksvertreter haben in ihren Handlungen eine Freiheit, welche eigentlich nur und ausschliesslich durch ein Verfassungsgericht begrenzt und überwacht werden kann. In einem solchen Kontext hat die Verfassungsgerichtsbarkeit durchaus ihren Sinn.

In unserem Verfassungskontext, wo es eben um Gesetze geht, die nicht vom Parlament, sondern auf dem Weg des fakultativen Referendums – und sei es nur in der Form des Nichtergreifens desselben – vom Volk erlassen werden, ist eine Antinomie zwischen dem Gesetzgeber, nämlich dem Volk, und dem Verfassungshüter, nämlich dem Richter, eine fatale Konstruktion, eine absolut fatale Konstruktion.

Sie ist deswegen fatal, weil in extremis das Volk sich in Opposition zu seinen Richtern befindet oder die Richter in Opposition zum Volke sind. Ich meine, die Vorstellung, dass vom Volk erlassene Gesetze direkt oder indirekt von vom Volk gewählten Richtern geschützt werden, ist schizopren.

Nun erkenne ich nicht – damit eröffne ich einen Exkurs in den Bereich des Föderalismus –, Herr Bloetzer, dass der Verfassungsgeber das Volk und die Stände sind und dass der Gesetzgeber in der Schweiz «nur» das Volk ist. Ich erkenne auch nicht, dass gerade die kleinen Kantone unter dem besonderen Schutze dieser Art des Föderalismus stehen, indem sie nämlich den Schutz des Ständemehrerefordernisses beim Erlass von Verfassungsrecht geniessen.

Trotzdem muss ich sagen: Die Vorstellung, dass drei, fünf oder sieben Personen einen Volksentscheid beurteilen wollen, ist für mich – nicht als Föderalist, sondern als Demokrat – schlicht unakzeptabel. Mit der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit wird die direkte Demokratie zu einer Farce. Volksentscheide haben nur dann eine Bedeutung, wenn sie endgültig sind. Demokratie als Form der massgeblichen Partizipation des Volkes an der Gestaltung seines Staates lässt sich nur solange aufrechterhalten, als sie nicht zum Spiel degradiert wird, als das Volk mit seinem Urnenverhalten tatsächlich endgültig Entscheide fixieren kann. Unter dem Vorbehalt eines Ge-

richtsentscheides an die Urne zu gehen ist für einen mündigen Schweizer Demokraten keine Perspektive.

Noch einmal zurück zum Föderalismus: Es ist auch bemerkt worden, Herr Wicki, dass wir mit dem Verfassungsgericht mit Bezug auf die Kassation oder auf die Beurteilung von kantonalen Entscheiden und kantonalen Volksentscheiden gute Erfahrungen gemacht hätten. Wenn das Bundesgericht eine kantonale Abstimmung kassiert, dann kassiert es auch eine Volksabstimmung, aber das geht meines Erachtens deswegen an, weil ein Kanton nicht das Recht hat, übergeordnetes Bundesrecht, an dessen Entstehung er mit seinem Volk auch beteiligt gewesen ist, zu verletzen. Dass sich aber der Souverän der obersten Staatsebene von einem Organ der gleichen obersten Staatsebene kassieren lässt, ist aberrant, ist untragbar.

Was ist hier die Lösung? Ich meine, dass wir effektiv der Minderheit folgen müssen. Wenn Sie der Mehrheit folgen, dann müssen Sie ehrlicherweise die Systematik durchziehen. Es gibt ehrlicherweise nur eine Alternative: Entweder will man die Verfassungsgerichtsbarkeit, oder man will die direkte Demokratie, die Volksrechte. Wer die Verfassungsgerichtsbarkeit will, muss den Parlamentarismus einführen und muss ehrlich dazu stehen, dass die Volksrechte ausgedient haben. Alles andere ist Augenwischerei. Das ist die Antinomie zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Volksrechten, die Antinomie zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und der Freiheit.

Herr Bundesrat Koller hat in der Einleitung bereits gesagt, dass sich rund 2500 Schweizer Bürgerinnen und Schweizer Bürger zu dieser Frage positiv geäußert hätten. Man habe sich für die Stärkung des Rechtsschutzes ausgesprochen. Ich will nicht polemisch sein, aber ich gehe natürlich davon aus – Herr Rhinow lacht! –, (*Zwischenruf Rhinow: Allerdings!*) dass es eine beschränkte Menge des Schweizervolkes ist, die sich an dieser Umfrage beteiligt hat, die aber natürlich in bestimmter Weise daran interessiert war. Hier stehe ich nun nicht an, diese Antinomie zwischen Individualrechten und Volksrechten einmal in der vollen Schärfe darzustellen; diese besteht.

Zwar stimmt es, dass es Freiheit ohne Volksrechte und Volksrechte ohne Freiheit nicht geben kann. Es gibt hier ein Gleichgewicht, das nicht prästabiliert, sondern immer wieder zu suchen ist. Und ich meine, im Moment seien die Volksrechte im Verhältnis zu den Freiheitsrechten eher zu schützen. Eigennutz geht heute nicht nur in der Wirtschaft, sondern insgesamt vor Gemeinnutz. Und ich will Ihnen nicht verschweigen, dass bei allem Verständnis für den Rechtsschutz die Überlastung des Bundesgerichtes, von der wir in dieser Vorlage ebenfalls reden, ein deutliches Zeichen dafür ist, dass der Bürger und die Bürgerin ein sehr poussiertes Verhältnis zu den eigenen Interessen haben.

Herr Bloetzer, wenn Sie sagen, der Bürger müsse irgendwo eine oberste Instanz haben – ja, mein Gott, was gibt es denn Höheres als das Volk selbst? Die Idee, gegen einen Volksentscheid noch irgendwo antreten zu können, ist etwas, wofür ich von meiner Herkunft her schlicht kein Verständnis habe. Es geht schon um die Frage, die Herr Frick gestellt hat, nämlich darum, wer denn in der Schweiz das Sagen hat. Sind es die politischen, souveränen Instanzen, oder sind es einige Einzelpersonen, die in ihrer Konstituierung als Gericht eben doch nicht mehr als zwei, drei oder vier Personen sind?

Damit komme ich zum dritten Teil, und das ist die Frage der Politisierung der Gerichte. Was ist verfassungsmässig richtig, und was ist verfassungsmässig falsch? Wir politisieren so, als ob es darauf ganz klare Antworten gäbe, als ob die Verfassung ein mathematisches Formelbuch wäre, das man hervorziehen und mit welchem man auf eine bestimmte gestellte Frage eine klare Antwort geben könnte. Das ist eine falsche Vorstellung von der Verfassung!

Es mag klare Verfassungsentscheide geben, und in der Regel sind sie auch klar. Aber dort, wo sie sich in einer Grauzone befinden, da ist Politik angesagt. Und ich will Ihnen eines sagen: Es wird nicht möglich sein, Verfassungsgerichtsbarkeit so zu praktizieren, dass sie einem akademischen Seminar gleicht. Es wird immer eine politische Präferenz hinter

einem Urteil stehen. Denn in diesen wichtigen Fragen wird eben Politik betrieben, und letztlich leidet heute daran ausdrücklich und ausgesprochen das deutsche Verfassungsgericht nach drei, vier unglückseligen Entscheiden.

Verfassungsgerichtsbarkeit ist die in der Regel gut ausgehende, glücklicherweise selten schlecht ausgehende, in der Substanz aber immer juristische Verbrämung eines politischen Entscheides. Ich meine, das sollten wir ehrlicherweise auch akzeptieren. Wenn wir also die Verfassungsgerichtsbarkeit wollen, müssen wir dem Volk reinen Wein einschenken und sagen: Du hast ausgespielt, Du kannst alle vier Jahre den National- und Ständerat wählen, aber damit hat es sich.

Machen wir nicht den gleichen Fehler, wie ihn der Bund vor etwa fünfundzwanzig Jahren gemacht hat, als er der EMRK beitrug, ohne dem Volk zu sagen, welche Wirkungen damit verbunden sind! Ich bin nicht gegen die EMRK, sie ist in der Garantie der Freiheitsrechte unübertroffen. Aber diese EMRK hat innenpolitisch und staatspolitisch Änderungen bewirkt, die man dem Schweizervolk hätte bekanntgeben müssen, nämlich dass das Volk letzten Endes nicht mehr souverän ist. Das unterlassen zu haben ist eine der Wurzeln des Misstrauens. Perpetuieren wir dieses Misstrauen nicht, indem wir ein Verfassungsgericht einführen, ohne dem Volk klar zu sagen, dass es damit in Sachentscheidungen, in Gesetzes- und in Verfassungsentscheidungen politisch abdanken muss!

Weil ich das nicht will, bin ich deshalb der Auffassung, dass der Minderheit zuzustimmen ist. Wenn Sie das nicht tun, bitte ich Sie, dann bei der Vorlage der Volksrechte entsprechend restriktiv zu sein.

**Schiesser Fritz (R, GL):** Gerade die letzten Äusserungen von Herrn Schmid haben mich doch etwas überrascht, und zwar deshalb, weil sie von einem Vertreter eines kleinen Kantons kommen. Herr Schmid hat diese Problematik angesprochen; ich muss offen gestehen, dass ich überrascht bin, dass der Widerstand gegen die Einführung der konkreten Normenkontrolle beim Bundesgericht vor allem von Vertretern von kleinen Kantonen kommt.

Ich meine, die entscheidende Frage habe in diesem Rat heute morgen ein Nichtjurist gestellt; es war Herr Bloetzer. Er hat gefragt, wer denn eigentlich das letzte Wort in diesem Lande habe. Das letzte Wort in diesem Lande, hat Herr Bloetzer ganz einfach dargelegt, habe der Verfassungsgeber. Was wir bis jetzt gehört haben, geht an dieser Feststellung vorbei. Was wir bis jetzt gehört haben, geht davon aus, dass wir in diesem Lande eine Volkssouveränität haben, die keine Grenzen kennt. Das kann nicht richtig sein. Ich möchte auf einige Argumente eingehen, die gefallen sind:

Herr Schmid Carlo hat von einer Antinomie zwischen der Verfassungsgerichtsbarkeit und den Volksrechten und von einer fatalen Konstruktion der Normenkontrolle gesprochen. Herr Schmid, es liegt keine Antinomie zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Volksrechten vor. Wenn eine Antinomie besteht, dann ist es eine Antinomie zwischen Demokratie und Rechtsstaat, die Verfassungsgerichtsbarkeit ist nur Instrument und Ausdruck des Rechtsstaates. Wir müssen uns darüber klar werden, wo diese Antinomie besteht und ob die Volksrechte derart schrankenlos sind, dass der Rechtsstaat und – in der sich hier stellenden Frage – die Durchsetzung der Verfassung grundsätzlich zu weichen hätten.

Ich nenne ein Beispiel: Das Bundesgericht hat gegenüber den Kantonen verschiedentlich dargelegt, dass ein unterschiedliches Pensionierungsalter verfassungswidrig sei. Wir haben auf Bundesebene genau das, was das Bundesgericht als Verfassungsgericht gegenüber den Kantonen als unzulässig bezeichnet hat. Was haben wir hier? Wir haben einen politischen Entscheid, weil wir uns nicht dazu haben durchringen können, die Verfassung auf Bundesebene durchzusetzen. Dieses Beispiel zeigt mir klar, dass wir unter dem Schutze der heutigen Artikel 113 und 114bis der Bundesverfassung Kompromisse schliessen, die offenbar mit dem Inhalt der Verfassung nicht vereinbar sind. Es ist ja schon seltsam, dass in diesem Lande zweierlei Recht gelten soll, je

nachdem, ob kantonales oder eidgenössisches Recht in Frage steht, und dass eidgenössisches Recht nur deshalb gelten kann, weil es unter dem Schutze der Bestimmung steht, dass das Bundesgericht Bundesgesetze grundsätzlich nicht überprüfen darf. Es tut es ja trotzdem, nämlich im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit der Europäischen Menschenrechtskonvention. Das kann doch auf die Dauer kein Rechtszustand sein.

Herr Schmid, Sie haben von Schizophrenie gesprochen, und zwar in dem Sinne, dass vom Volke erlassene Gesetze von Richtern überprüft würden. Wir haben das im Fall der kantonalen Erlasse; Sie haben es erwähnt. Kantonale Gesetze, auch wenn sie von einer Landsgemeinde erlassen werden, werden vom Bundesgericht überprüft. Natürlich haben wir dort insofern einen anderen Fall, als geprüft wird, ob ein Erlass mit übergeordnetem Recht in Übereinstimmung steht. Aber in Ihrem Bild, wonach das Volk Gesetze erlasse und damit gleichsam sage, es habe die Verfassungsmässigkeit ein für allemal festgestellt, kommt meines Erachtens die völlig idealistische Vorstellung zum Ausdruck, jede Stimmbürgerin und jeder Stimmbürger setze sich zu Hause hin, nehme die Verfassung hervor und schaue, ob das, worüber jetzt zu entscheiden sei, mit der Verfassung übereinstimme oder nicht. Wenn das Volk einen Entscheid mittels eines Referendums fällt, fällt es einen politischen Entscheid und keinen Entscheid unter dem Aspekt der Verfassungsmässigkeit – oder doch nur in höchst seltenen Fällen. Was ist, wenn das Referendum nicht ergriffen wird? Geht man dann von der Vorstellung aus, das Volk habe stillschweigend die Verfassungsmässigkeit dieses Gesetzes, zu dem das Referendum nicht ergriffen wird, abgesegnet? Davon können wir doch nicht ausgehen! Wenn man diese Vorstellung in die Welt setzt, wären unsere Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu Hause ständig damit beschäftigt, nach unserer Schlussabstimmung jeweils zu prüfen, ob das, was die Bundesversammlung erlassen hat, verfassungsmässig ist oder nicht.

Es ist einfach so, dass in unserem Land auf Bundesebene letztlich die Bundesversammlung – das sind also wir selber – darüber entscheidet, ob etwas verfassungsmässig ist oder nicht. In den acht Jahren, welche ich jetzt diesem Rat angehöre, habe ich feststellen müssen, dass wir ab und zu Zweifel gehabt haben, ob das, was wir erlassen, auch wirklich verfassungsmässig sei.

Man kann nicht sagen, dass es für die Bundesversammlung nicht angängig wäre, wenn sich nun ein Verfassungsgericht im Anwendungsfall – nicht abstrakt – zu dieser Frage äussern könnte. Es müsste dann seine Meinung nicht indirekt zum Ausdruck bringen, über die Kassierung eines kantonalen Gesetzes, und so klarmachen, dass die gleiche Lösung, die auf Bundesebene getroffen worden ist, eigentlich verfassungswidrig ist.

Zum Argument der Politisierung der Gerichte: Sie haben gesagt, es gebe nicht immer eine klare Antwort auf die Frage, was verfassungsmässig sei und was nicht. Da muss ich Ihnen recht geben. Wir haben keinen Subsumtionsmechanismus, auch auf Verfassungsstufe nicht, das gibt es nicht. Auch die Verfassung lässt einen entsprechenden Spielraum offen. Es darf davon ausgegangen werden, dass wir ein Verfassungsgericht haben, das verantwortungsbewusst handelt und die Verfassungswidrigkeit nur dann feststellt, wenn sie aus der Verfassung ableitbar und begründbar ist.

Schliesslich noch ein Letztes – ich habe das bereits einleitend gesagt – zur Volkssouveränität: Wenn wir die Verfassungsgerichtsbarkeit einführen, müssten wir dem Volk sagen, es habe als oberste Behörde in unserem Land abgedankt, heisst es. Diese Behauptung geht schon etwas weit. Erstens bleibt das Volk, zusammen mit den Ständen, souverän in bezug auf Änderungen der Verfassung, die für das Bundesgericht bindend sind, und zweitens gibt es auf der Stufe des Gesetzes in unserem Staat keine schrankenlose Volkssouveränität. Dort kennen auch wir den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit. Zwischen diesen Grundsätzen – Demokratie und Rechtsstaat – ist ein Gleichgewicht zu finden; die Verfassungsgerichtsbarkeit ist ein Instrument, um dieses Gleichgewicht herzustellen.

Vor langer Zeit habe ich mich mit diesen Fragen der konkreten Normenkontrolle sehr intensiv befasst. Ich habe mich – vielleicht war das eine Jugendsünde – glühend für die Einführung der konkreten Normenkontrolle ausgesprochen. Ich bin etwas gesetzter geworden und kein so glühender Verfechter der konkreten Normenkontrolle mehr, aber eines habe ich gesehen: Es braucht in diesem Staat auf Bundesebene diese konkrete Normenkontrolle, wenn wir ein Gleichgewicht zwischen Demokratie und Rechtsstaat einführen wollen, und das möchte ich mit dieser Verfassungsgerichtsbarkeit. Ich bitte Sie, Artikel 178, der eine sehr zurückhaltende Form der Verfassungsgerichtsbarkeit bringt, zuzustimmen.

In einem Punkt bin ich mit Herrn Frick einverstanden. Auf Gesetzesebene, im Bundesrechtspflegegesetz, dessen Revision noch aussteht, müssten wir gewisse institutionelle Garantien einführen, damit nicht jede Kammer des Bundesgerichtes konkrete Normenkontrolle ausüben kann. Hier wären Überlegungen anzustellen, welcher Spruchkörper die konkrete Normenkontrolle zu behandeln hat. Hier lassen sich angemessene institutionelle Vorkehrungen treffen.

Ich bin dafür zu haben, aber ich bitte Sie, einen Grundsatzentscheid zu fällen und diese konkrete Normenkontrolle nach 120 Jahren Diskussion in unserem Lande nun endlich einzuführen!

**Frick Bruno (C, SZ):** Nur eine kurze Erwiderung zur Auseinandersetzung, wie die Einheitlichkeit der Rechtsordnung geschaffen werden soll.

Wir dürfen nie vergessen, dass alle Punkte, bei denen auch wir uns die Frage gestellt haben, ob eine Regelung noch verfassungsmässig sei oder nicht, hochpolitische Fragen betreffen. Denken Sie an die Steuergesetzgebung, an die Abgaben allgemein; denken Sie auch an die AHV, an das AHV-Alter. Das sind alles hochpolitische Fragen, die wohl einen rechtlichen Hintergrund haben: beide betreffen die Gleichstellung. Aber nach einer intensiven Diskussion haben das Parlament und nachher das Volk die Frage beantwortet. Wenn wir die Verfassungsgerichtsbarkeit einführen – auch wenn man sagt, es geschehe auf zurückhaltende Art; sie ist in der Tat zurückhaltender, als wenn jedes Gesetz von vornherein überprüft werden könnte –, bleibt immer das Problem, dass das Bundesgericht über hochsensible politische Bereiche entscheiden muss. Den Entscheid über Fragen, die auch wir uns gestellt haben – ist es verfassungsmässig, sind es politische Entscheide? –, übertragen wir dem Bundesgericht. Wenn das Bundesgericht beispielsweise zum Schluss kommt, das AHV-Alter 64/65 widerspreche dem Grundsatz der Rechtsgleichheit, würde das AHV-Gesetz mit allen finanziellen Konsequenzen für den Bund im Einzelfall ausser Kraft gesetzt werden müssen, weil es ja einen individuellen Anspruch des Bürgers begründet. Diesen politischen Entscheid müssen politische Instanzen treffen und nicht der Richter.

**Gemperli Paul (C, SG):** Die Frage, die zur Diskussion steht, ist zweifellos eine schwierige Frage. Wir sind im Spannungsfeld zwischen der absoluten Anerkennung von Volksrechten auf der einen und dem Rechtsstaat auf der anderen Seite. Ich muss Ihnen sagen, dass ich persönlich im Laufe meiner politischen Tätigkeit hier einen Wandel durchgemacht habe. Ich glaube, ich wäre, als ich mein Amt in der sanktgallischen Kantonsregierung antrat, noch voll auf der Linie von Herrn Schmid Carlo gestanden. Damals war ich auch ein absoluter Verfechter der Volkssouveränität, und mir haben sich immer etwas die Nackenhaare gestäubt, wenn man von einem Ausbau des sogenannten Richterstaates gesprochen hat. Aber ich glaube, die Zeiten haben sich etwas geändert. Vor allem müssen wir auch sehen, welche Lösung jetzt konkret vorgeschlagen wird, um zu einer gerechten Beurteilung der Angelegenheit zu kommen. Ich glaube, man spürt heute weiterhin, dass das Prinzip der Volkssouveränität auch nicht ein absolutes Prinzip sein kann, das allen anderen Gütern vorgeht. Auch die Herstellung der Gerechtigkeit in einem Staat, bestehend auf den jetzigen gesetzlichen Grundlagen, ist eine wichtige Voraussetzung für den Rechtsfrieden unter den Menschen, die in einem Lande zusammenleben müssen.

Es sind vor allem auch zwei ganz konkrete Beispiele aus meiner Tätigkeit gewesen, die bei mir einen Sinneswandel bewirkt haben. Der eine Fall ist bereits von Herrn Schiesser erwähnt worden. Es ging um die Frage des Rentenalters von Mann und Frau. Das Bundesgericht hat in Überprüfung kantonaler Gesetze klar festgehalten, dass das Rentenalter gleich angesetzt werden müsse. Herr Frick, das Bundesgericht hat nicht von 63, 64 oder 65 Jahren gesprochen, sondern festgehalten, dass hier ein Gleichheitsgrundsatz bestehe, der für beide Geschlechter die Pensionierung im gleichen Alter verlange. Das Gericht hat also nicht einen konkreten politischen Entscheid bezüglich des Rentenalters gefällt. Man hat einen Grundsatz festgelegt, und das ist natürlich etwas völlig anderes. Man hat nicht in politisch hochsensible Bereiche eingegriffen, sondern die detaillierte Ausgestaltung wieder der Demokratie übertragen. Die Demokratie hat dann entscheiden können, welches Alter sie hier will. Gerade hier zeigt sich doch typisch, dass wir nicht einfach eine ganze demokratische Ordnung ausser Kraft setzen, wenn gewisse Grundsätze vom Bundesgericht festgelegt werden.

Nicht die Demokratie leidet, weil ja wieder der Gesetzgeber gefordert ist. Mit der akzessorischen Kontrolle wird ja ein Gesetz auch nicht einfach aufgehoben, sondern das Bundesgericht sagt, dass die bestehende Ordnung verbessert werden müsse. Das ist auch betreffend des Entscheides eine andere Qualität.

Ein anderer Fall war die Ehegattenbesteuerung. Bei der Ehegattenbesteuerung hat das Bundesgericht im Bereich der Kantone festgelegt, dass Konkubinatspaare und Ehepaare im wesentlichen nicht unterschiedlich besteuert werden dürfen. Die Kantone mussten das so durchziehen. Auch hier hat aber das Bundesgericht den Entscheid in einem Einzelfall getroffen. Die Kantone hatten nachher ein breites Feld von Gestaltungsmöglichkeiten. Das Bundesgericht hat nicht ein Gesetz gemacht, sondern das Bundesgericht hat den Kantonen den Spielraum gegeben, hier gesetzgeberisch tätig zu werden.

Beim Bund ist die Gesetzgebung anders gelaufen. Ich halte es für untragbar, wenn wir in einem Staat plötzlich zwei Rechtsebenen haben: eine Ebene, die das Bundesgericht im Bereich der kantonalen Gesetzgebung als verfassungskonform bezeichnet, und eine andere Ebene beim Bund, die – gemessen an den Grundsatzentscheiden des Bundesgerichtes – nicht mehr verfassungskonform ist. Meines Erachtens kann es in einem Staat auf die Dauer nicht gutgehen, wenn wir hingehen und zwei unterschiedliche Rechtsordnungen schaffen, die sich angeblich beide auf das gleiche Grundgesetz abstützen. So kann man mit der Gerechtigkeit in einem Staat nicht umgehen.

Nun können Sie sagen: Wir übertragen Funktionen – Herr Schmid Carlo, ich verstehe das –, die sonst demokratisch gefasst werden, auf ein Gericht. Wenn Sie hier die konkrete Ausgestaltung nehmen, wie sie im Antrag enthalten ist, dann stellen Sie fest, dass es ein sehr zurückhaltender Antrag ist, der den Gerichten nicht einfach «plein pouvoir» in jeder Richtung gibt. Ich würde nie zustimmen, wenn Sie eine abstrakte Normenkontrolle einführen möchten. Ich möchte nicht, dass man in diesem Rat jedesmal, wenn wir ein Gesetz verabschieden, sagt: Wir gehen dann noch nach Lausanne, um den politischen Entscheid überprüfen zu lassen. Das kann also nur im Einzelfall getan werden.

Gestützt auf diese Erfahrung bin ich persönlich ein Vertreter der Meinung der Mehrheit und schliesse mich dieser überzeugt an.

Die Volksrechte haben nicht ausgedient, wenn sie sich im Rahmen einer Rechtsordnung bewegen müssen. Man sagt vielmehr, dass «Gerechtigkeit ein Volk erhöht», Herr Schmid. Die beantragte Regelung bringt mehr Gerechtigkeit und ist daher meines Erachtens auch nicht gegen das Volk gerichtet.

**Schiesser Fritz (R, GL):** Das Schöne in diesem Rat ist ja, dass wir die Möglichkeit zu Replik und Duplik haben. Deshalb möchte ich auf das zweite Votum von Herrn Frick nochmals kurz eingehen.

Ich nehme nochmals das Beispiel des Rentenalters. Das war doch ein politischer Kompromiss, den wir hier geschlossen haben, von dem wir wussten, dass er unter verfassungsmässigen Aspekten nicht haltbar wäre. Wir haben das Urteil des Bundesgerichtes auf kantonaler Ebene gekannt, und wir hatten als Parlament nicht den Mut, auch die verfassungsmässige Komponente einzubeziehen, sondern haben das auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschoben. Dieses Beispiel zeigt doch eklatant, dass wir in derartigen Bereichen die grundlegenden Entscheide in der Verfassung, die von Volk und Ständen gefasst worden sind, beiseite schieben, nur weil wir wissen, dass unsere Entscheidung keine Konsequenzen hat. Das kann in einem Rechtsstaat nicht angehen!

Zu den Urteilen des Bundesgerichts: Das Bundesgericht bzw. das Verfassungsgericht sagt in keinem Urteil, eine Regelung müsste so oder so sein. Es stellt fest, was im Rahmen der Verfassung nicht mehr Platz hat. Alsdann ist es Sache der politischen Behörden, eine Lösung innerhalb dieses Rahmens zu suchen. Es ist also nicht so, dass sich das Bundesgericht als Verfassungsgericht an die Stelle der politischen Entscheidungsinstanzen setzt. Das kommt auch in Absatz 3 ganz klar zum Ausdruck. Hier wird ausdrücklich vorbehalten, dass das Bundesgericht sich darauf berufen kann, dass die Frage, welche Regelung verfassungsmässig sei, eine politische Frage und deshalb nicht von ihm zu beantworten sei.

Noch ein letzter Punkt: Wir als Parlament sind Wahlorgan der Bundesrichterinnen und Bundesrichter. Vielleicht schadet es nichts, wenn wir zur Kenntnis nehmen müssen, dass wir bei diesen Wahlen in Zukunft noch etwas genauer hinschauen müssen, weil das Bundesgericht eine zusätzliche Kompetenz erhält und wir uns noch vermehrt mit der Auswahl der Richterinnen und Richter befassen müssen.

Ich bitte Sie also nochmals, dieser sehr moderaten Lösung zuzustimmen und dann im Rahmen des Gesetzes noch allfällige institutionelle Lösungen vorzusehen.

**Rhinow René (R, BL),** Berichterstatter: Die Schweiz ist eine Demokratie, und sie ist mit ihren Volksrechten sogar eine ganz besondere Demokratie. Sie ist aber auch ein Bundesstaat und ein Rechtsstaat, dessen vornehmste Aufgaben der Schutz der Freiheit der Bürger und Bürgerinnen und der Schutz von Minderheiten in diesem Lande sind. Das tönt an sich sehr selbstverständlich, ist es aber, wie mir nach den Fanfarenstössen einiger Vorredner scheint, offenbar doch nicht so ganz. Ich möchte deshalb versuchen, einige wesentliche Argumente für die Fassung der Mehrheit und des Bundesrates nochmals zu rekapitulieren.

Ich bin, wie Herr Schiesser, etwas erstaunt, dass in einigen Voten, vor allem aber im Votum von Herrn Schmid, eine Deutung unserer Demokratie durchgeschimmert ist, die vielleicht mehr mit der Vergangenheit – wenn ich ihn provozieren möchte, würde ich sagen: mit veraltetem Lehrbuchwissen – als mit der real gelebten Demokratie des 20. Jahrhunderts zu tun hat.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit will nämlich alle drei Prinzipien, die für uns grundlegend sind, alle drei Leitwerte unserer helvetischen Gemeinschaft, schützen und bewahren. Sie will dem Gesetzgeber – ja, dem Gesetzgeber! – gewisse Schranken setzen, wenn er gegen diese drei Grundpfeiler unserer Gemeinschaft im Einzelfall verstossen sollte.

Verfassungsgerichtsbarkeit ist systemwährend; sie ist Vervollkommenheit unserer Staatsideen, die eben nicht nur aus der Demokratie, und schon gar nicht etwa aus dem Parlamentarismus bestehen, sondern auch aus Bundesstaatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit und – hier weniger wichtig – auch aus der Sozialstaatlichkeit.

Was heisst dies nun im einzelnen? Verfassungsgerichtsbarkeit schützt einmal die Bundesstaatlichkeit und die kantonale Autonomie. Ich darf an das anknüpfen, was Herr Bloetzer und Herr Gemperli gesagt haben: Oberste Gewalt unseres Landes ist und bleibt der Verfassungsgeber. Der Verfassungsgeber besteht aus Parlament, Volk und Ständen. Sie sind und bleiben Verfassungsgeber, nicht das Bundesgericht. Es ist mir völlig unverständlich, dass man sagen kann, mit der

Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit werde das Bundesgericht zum obersten Organ, es hätte damit das letzte Wort. Es ist – wenn wir diese problematische Wendung gebrauchen wollen – immer noch der Verfassungsgeber, der das letzte Wort hat. Denn Verfassungsgerichtsbarkeit heisst nicht Überprüfung der Verfassung, sondern Überprüfung der Gesetzgebung auf die verfassungsmässigen Rechte hin.

Wir schützen also einen Grundpfeiler, der im Ständemehr zum Ausdruck kommt. Ich kann schon von daher nicht verstehen, dass es auch Vertreter der Kantone und ehemalige Regierungsräte sind, die sich gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit zur Wehr setzen – Anhänger des Ständemehrs. Denn es geht hier um den Schutz dieses Ständemehrs, weil der Gesetzgeber mit dem einfachen, fakultativen Referendum gegen dieses Ständemehr verstossen kann, und er hat dies auch schon getan.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit schützt auch die Demokratie; sie schützt die Volksrechte, Herr Schmid, weil das Volk im Rahmen der Verfassungsgebung obligatorisch zum Zuge kommt, während es bei der Gesetzgebung nur fakultativ und in der Regel faktisch nicht zum Zuge kommt. Wir wissen, dass die grosse Mehrzahl der Gesetze angenommen werden, ohne dass das fakultative Referendum ergriffen wird. Es ist schon etwas gar krasse Theorie zu meinen, das Volk habe jeden Paragraphen und jeden Artikel ausdrücklich gebilligt, ja, es habe sogar deren Verfassungsmässigkeit geprüft und bejaht, wenn das Referendum nicht ergriffen wird. Das mag eine staatsrechtlich abstrakte Konstruktion sein, aber es ist eben trotzdem eine demokratiefremde, lebensfremde Konstruktion, die man nicht heranziehen darf, um später Freiheitsanliegen hintanzustellen und zu vernachlässigen. Die Verfassungsgerichtsbarkeit schützt also den Bundesstaat, und sie schützt das Volk, wie es sich obligatorisch geäussert hat.

Mit der konkreten Normenkontrolle wahren wir aber auch die Autonomie der Kantone. Ich möchte das nochmals deutlich unterstreichen. Ich kann nicht verstehen, wenn Vertreter der Kantone diesen Aspekt so geringschätzen. Heute kann sich doch der Bundesgesetzgeber über die in der Bundesverfassung gewährleistete Kantonsautonomie hinwegsetzen. Die Kantone haben kein Rechtsmittel, um sich gegen den Bundesgesetzgeber zu wehren. Sie müssen kuschen, wenn der Bundesgesetzgeber in ihre Autonomie eingreift. Umgekehrt kann aber der Bund die Kantone einklagen, wenn diese ihren Autonomiebereich verlassen und insofern Bundesrecht verletzen sollten. Das ist doch aus föderalistischer Sicht ein unerträglicher Zustand. Wollen Sie denn diesen Widerspruch zu Lasten der Kantone hinnehmen? Wollen Sie den Kantonen, Ihren Leuten, erklären, lieber möchten Sie dem Bundesgesetzgeber den Vorrang zur Einschränkung der kantonalen Autonomie belassen, als dass Sie sich für die Autonomie der Kantone einsetzen? Das kann ich schlicht und einfach nicht verstehen.

Ein weiterer Grund für die vorgeschlagene Regelung liegt darin, dass nach der neueren, korrekten bundesgerichtlichen Praxis die Kontrolle von Bundesgesetzen für Grundrechte praktisch bereits eingeführt worden ist. Es ist gesagt worden – auch von Herrn Bundesrat Koller anlässlich der Eintretensdebatte –: Das Bundesgericht überprüft heute Bundesgesetze im Anwendungsfall auf ihre Übereinstimmung mit der EMRK, d. h. mit den dort verankerten Freiheitsrechten. Diese Praxis ist korrekt; sie ist vor allem deshalb korrekt, weil Artikel 113 Absatz 3 der geltenden Bundesverfassung eben nicht nur von der Massgeblichkeit der Bundesgesetze spricht, die für das Gericht wegleitend ist, sondern auch von der Massgeblichkeit der Staatsverträge. Beide Begriffe finden sich in Absatz 3 von Artikel 113. Wenn ich es richtig verstanden habe, hat dies niemand kritisiert. Was soll denn nun die Ablehnung einer ehrlichen, offenen Verankerung der konkreten Normenkontrolle, die diese Praxis ausdrücklich bejaht und aufnimmt? Ich frage mich: Geht es denn hier um einen symbolischen Protestakt? Soll im Rahmen der Justizreform das Rad sogar zurückgedreht werden? Seien wir doch ehrlich! Betreiben wir kein Schattenboxen, und gehen wir nicht hinter die Verfassungswirklichkeit zurück.

Es gibt aber heute in der Tat eine Lücke, die mit der neuen Lösung geschlossen werden könnte. Die EMRK enthält einen Katalog von Grundrechten, aber es fehlen in diesem Katalog namentlich zwei: die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie. Was heisst das im Klartext? Es heisst, dass mit der geltenden Regelung die anderen Grundrechte besser geschützt sind als Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie. Wenn Sie die konkrete Normenkontrolle ablehnen, dann bejahen Sie gleichzeitig einen ungleichen Grundrechtsschutz gegenüber dem Bundesgesetzgeber, eine Konsequenz, die zumindest aus liberaler Sicht doch schlichtweg nicht hingenommen werden kann, eine Konsequenz, die dem integralen Freiheitsschutz diametral entgegensteht. Wollen Sie das denn wirklich?

Wir halten in unserem Land die Demokratie hoch, und zwar zu Recht. Aber dann müssen wir auch bereit sein, den obligatorisch geäusserten Volkswillen im Rahmen der Verfassungsgebung zu schützen. Wir halten in unserem Land den Föderalismus und den Stellenwert der Kantone hoch, auch zu Recht. Dann müssen wir aber auch bereit sein, das Ständemehr vor dem einfachen Volksmehr und die kantonale Autonomie vor Übergriffen des Bundesgesetzgebers zu schützen. Wir halten die Freiheitsrechte in unserem Land hoch, nochmals: zu Recht! Dann müssen wir aber auch bereit sein, die Rechtsentwicklung unter der Geltung der EMRK anzuerkennen und den individuellen Rechtsschutz auf alle verfassungsmässigen Rechte auszudehnen. Herr Schmid, es ist eben eine leidvolle geschichtliche Erfahrung, dass der Freiheitsschutz gerade nicht allein dem politischen Gesetzgeber überlassen werden darf, sondern es gerade hierfür des unabhängigen Richters bedarf. Sie haben – wie andere Redner auch – von der Verpolitisierung der Justiz gesprochen. Ja, diese Tendenz besteht in der Tat! Aber gerade weil sie besteht, weil wir unseren Sozialstaat ausgebaut haben, weil wir zum Gesetzgebungsstaat, zum Verwaltungsstaat geworden sind, haben wir auch den Richterstaat und damit die Verpolitisierung der Justiz gefördert. Gerade deshalb erscheint der Freiheitsschutz um so wichtiger, und es ist falsch, in diesem Zusammenhang von der Verpolitisierung der Justiz zu sprechen, wenn es um den besseren Schutz der Individualrechte der Bürger und Menschen geht.

Es ist gesagt worden, es gehe hier um ein Juristenanliegen, noch schlimmer: um ein intellektuelles Anliegen. Das ist ein etwas fauler Vorwurf! Es geht um Menschenrechte, um den Schutz des Föderalismus, um den Schutz des Volkes. Das ist doch kein reines Juristenanliegen!

Es geht aber auch nicht um eine schiefe Gegenüberstellung von Gesetzgeber und Gericht und schon gar nicht um eine schiefe Gegenüberstellung von Volk und Gericht. Es geht – ich wiederhole es – um den elementaren Schutz von Menschenrechten und um Anliegen von Minderheiten gegenüber den politischen Mehrheiten. Das ist ein Kernelement des Rechtsstaates!

Es ist für mich eine verhängnisvolle Fehldeutung unserer Staatsidee, wenn Demokratie über Bundesstaat und Rechtsstaat gestellt wird. Demokratie – ob eine parlamentarische oder eine halbdirekte –, Freiheit und Föderalismus bedingen sich in der Schweiz gegenseitig, sie sind zusammen mit der Sozialstaatlichkeit unverzichtbare Grundpfeiler unserer Gemeinschaft. Ohne Demokratie keine Freiheit, aber auch: ohne Freiheit keine Demokratie. Es ist nicht gleichgültig, wie sich das Volk äussert, wie der Meinungsprozess ausgestaltet ist. Es ist nicht einfach die nackte Volksmehrheit, die über alles entscheiden kann, sonst müssten wir in letzter Konsequenz die Tyrannei der Mehrheit anerkennen. Das wollen wir in unserem Staat nicht, und das haben wir auch nie getan. Es gibt keine Allmacht des Gesetzgebers – das muss ich allen sagen, die das so gesagt oder angedeutet haben –, das wäre «Rousseau pur», aber «Rousseau pur» hat nicht Eingang in unsere Verfassung gefunden!

Wenn es Ihnen ein Anliegen ist, die Grundpfeiler unseres Gemeinwesens, die Demokratie, den Föderalismus und vor allem auch den Freiheitsschutz wirklich voranzutreiben und richtig zu gewährleisten, dann sollten Sie dieser konkreten Normenkontrolle zustimmen!

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Herr Rhinow hat die ganze Situation nochmals ganz klar dargelegt; es erübrigt sich, hier noch auf die einzelnen Voten einzugehen.

Ich möchte zum Abschluss noch eine persönliche Bemerkung machen: Als ich das erste Mal hörte, die Verfassungsgerichtsbarkeit werde nun bei uns eingeführt – ich war damals noch nicht im Parlament –, kam bei mir eine spontane Reaktion, die in dieselbe Richtung ging wie jene der Kollegen Frick und Schmid Carlo. Das rote Licht – Stopp, Volkssouveränität! – leuchtete auch bei mir auf. Nachdem ich jedoch die Vorlage des Bundesrates, so wie sie uns heute vorliegt, richtig angeschaut hatte, gelangte ich zur Überzeugung, dass diese massvolle Möglichkeit der Überprüfung der Bundesgesetze richtig ist. Unsere Volkssouveränität wird in ihren Grundfesten nicht erschüttert. Herr Schiesser hat es richtig gesagt: Auf der Stufe der Gesetze gibt es keine absolute Souveränität. Das Volk hat sich eine Verfassung gegeben, und es ist nicht mehr als konsequent, dass diese Verfassung massgebend ist und angewendet werden soll.

Herr Schmid, der die Volkssouveränität heraufbeschwört, geht meines Erachtens von einer Fiktion aus. Er hat die Fiktion, dass das Volk bei jeder Abstimmung, bei jedem Gesetz, das ihm vorgelegt wird, jeden Buchstaben ansieht und sich dann überlegt, ob das mit der Verfassung übereinstimmt. Das geht an der Realität vorbei. Das Volk hat einmal die Verfassung angenommen, und das Volk will, dass diese Verfassung angewendet wird, bis es selbst sie wieder ändert.

Darum scheint es mir richtig, wenn Sie der Fassung der Mehrheit zustimmen. Diese sehr beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit können wir einführen; sie steht auch uns, dem Staate Schweiz, gut an.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Zunächst möchte ich Ihnen für diese wertvolle und nötige Diskussion ganz herzlich danken, denn es ist offensichtlich, dass Sie einen ganz wichtigen staatspolitischen Entscheid zu treffen haben. Ich möchte auch von Anfang an zugestehen, dass tatsächlich ein Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit bzw. Freiheitsschutz besteht und dass es nach Meinung des Bundesrates darum geht, dieses Spannungsverhältnis zu einem möglichst optimalen Ausgleich zu bringen. Für den Bundesrat waren die positiven Erfahrungen ganz entscheidend, die wir mit der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen gemacht haben. Diesbezüglich dürfen wir es uns im Widerstreit zwischen direkter Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit bzw. Freiheitsschutz auch nicht zu einfach machen.

Es ist doch wirklich so: Die Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen, die wir seit 1874 in einem viel weiter gehenden Ausmass kennen, als wir sie jetzt gegenüber den Bundesgesetzen einführen wollen, war für die Schweiz eine Wohltat; das kann niemand bestreiten. Hätten wir diese Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen nicht gehabt, wäre es in den letzten hundert Jahren um die Freiheit unserer Bürgerinnen und Bürger viel schlechter bestellt gewesen. Wenn Sie an alle diese Entscheide zum Schutz der Handels- und Gewerbefreiheit und anderer Freiheitsrechte denken, die sich nur wegen des Umstandes durchgesetzt haben, dass wir gegenüber kantonalen Erlassen und Rechtsanwendungsakten über eine umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit verfügen, dann müssen wir doch den Schluss ziehen, dass diese hundertjährige Erfahrung zeigt, dass sich die Verfassungsgerichtsbarkeit hier in unserem Land zum Wohle unserer Bürgerinnen und Bürger ausgewirkt hat, dass sie den Freiheitsschutz in unserem Land ganz wesentlich verbessert hat. Deshalb kann ich den Gedankengängen, die vor allem von den Herren Frick und Schmid vorgetragen worden sind, wonach Verfassungsgerichtsbarkeit zu einer Vernichtung der direkten Demokratie führe, nicht folgen. Ich will auch nicht polemisch werden, mein lieber Landsmann Schmid, aber ich war 33 Jahre stolzer Bürger des Souveräns in Appenzell. Ich hatte nie das Gefühl, dass ich in meiner Volkssouveränität als Gesetzgeber an der Landsgemeinde eingeschränkt war, weil diese Gesetze nachher der Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes unterstanden. Dieses Gefühl



hatte ich nie, denn es ist ja glücklicherweise so, dass die meisten Verletzungen der Verfassung dem Gesetzgeber ungewollt passieren. Es ist glücklicherweise sehr selten, dass der Gesetzgeber bewusst eine Verfassungsverletzung begeht. Aber die Anwendung unserer Gesetze – sowohl der kantonalen wie der Bundesgesetze – zeigt dann im konkreten Fall, dass man irgendeinen Gesichtspunkt nicht berücksichtigt hat und ungewollt in die Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger eingegriffen hat.

Es sind die positiven Erfahrungen mit der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen, die den Bundesrat zur Einsicht gebracht haben, dass diese Form von Verfassungsgerichtsbarkeit jetzt, gut hundert Jahre später – ich komme darauf zurück –, zum Schutze der Freiheiten unserer Bürger auch auf Bundesebene eingeführt werden muss. Dabei war für uns von allem Anfang an klar, dass es angesichts dieses Spannungsverhältnisses, das Sie aufgezeigt haben, sehr wichtig ist, welches System von Verfassungsgerichtsbarkeit wir schliesslich wählen. Wir haben darauf relativ viel geistige Anstrengung verwendet.

Neben diesem zentralen Argument des Freiheitsschutzes der Bürgerinnen und Bürger spielen auch andere Überlegungen eine Rolle. Sie sind genannt worden, namentlich die äusserst problematische Lage im Bereich der Europäischen Menschenrechtskonvention. Es ist doch für einen Staat höchst unbefriedigend, wenn das Bundesgericht die Übereinstimmung der Bundesgesetze mit der Verfassung bzw. mit der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht prüfen kann und die Strassburger Organe uns dann sagen, wir müssten Bundesgesetze ändern.

Wir haben das in einem konkreten Fall erlebt, beim Wiederverheiratsverbot gemäss Artikel 150 ZGB, wo bei Ehebruch vorgeschrieben ist, der Richter müsse ein Wiederverheiratsverbot von einem bis drei Jahren Dauer aussprechen. Dagegen wurde von einem betroffenen Bürger geklagt. Das Bundesgericht konnte wegen des geltenden Artikels 113 der Bundesverfassung nicht Stellung nehmen; es hat weitestgehend eine reine Durchlaufsfunktion erfüllt. Die Strassburger Organe haben dann gesagt, dieses Wiederverheiratsverbot von drei Jahren vertrage sich nicht mit der Ehefreiheit, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention garantiert ist.

Nun wissen wir doch, dass die Menschenrechte in unserer Verfassung und in der Europäischen Menschenrechtskonvention weitgehend übereinstimmen. Aber der Massstab, der anzuwenden ist, ist immer die Europäische Menschenrechtskonvention und nicht unsere eigene Verfassung. Das Bundesgericht ist dann so weit gegangen, weil es diesen Widerspruch so intensiv empfunden hat, dass es in sehr extensiver Auslegung dieses Artikels sagte, es könne ihm nicht verboten sein, Bundesgesetze auf ihre Übereinstimmung mit der EMRK zu überprüfen; es habe zwar keine Entscheidungskompetenz wie die Strassburger Organe, aber immerhin eine Prüfungsbefugnis.

Sie sehen, auch das ist in einem ganz zentralen staatlichen Bereich eine äusserst unbefriedigende Rechtslage.

Es kommt – vor allem Herr Rhinow hat darauf hingewiesen – auch noch die föderalistische Begründung hinzu. Es ist in einem wohlverstandenen Föderalismus schwer verständlich zu machen, dass der Bund zwar Kompetenzüberschreitungen der Kantone sanktionieren kann, wie er das heute tun kann, dass sich die Kantone aber gegen Kompetenzüberschreitungen des Bundes nicht wehren können. Das verträgt sich nicht mit meinem Föderalismusverständnis, und deshalb wollen wir im Sinne dieser Verfassungsgerichtsbarkeit den Kantonen die Möglichkeit geben, Kompetenzüberschreitungen des Bundesgesetzgebers kontrollieren zu lassen.

Nun war für den Bundesrat allerdings von Anfang an sehr klar, dass angesichts dieses Spannungsverhältnisses die Wahl des Verfassungsgerichtsbarkeitssystems eine sehr zentrale Frage ist. Uns war von Anfang an klar, dass eine Verfassungsgerichtsbarkeit, wie sie etwa Deutschland oder die Vereinigten Staaten – also rein parlamentarische bzw. präsidentiale Systeme – haben, für uns nicht die adäquate Lösung ist. Denn Sie wissen es: In Deutschland gibt es eine ab-

strakte Normenkontrolle, und das deutsche Verfassungsgerichtsgesetz schreibt sogar vor, dass das Verfassungsgericht die verfassungswidrigen Gesetze als nichtig erklären muss. Das wäre in einem System der direkten Demokratie zweifellos sehr problematisch.

Deshalb haben wir uns eben um ein ganz anderes System bemüht. Einmal soll die Verfassungsmässigkeit nur im konkreten Anwendungsfall überprüft werden können und nicht abstrakt oder präventiv wie in Deutschland, Italien oder Frankreich; da haben wir bewusst auf unser politisches System Rücksicht genommen. Zuständig soll, im Sinne eines Konzentrationssystems, allein das Bundesgericht sein und nicht irgendeine richterliche Behörde. Und schliesslich – das ist wohl die wichtigste Anpassung – haben wir in bezug auf die Sanktion in Artikel 178 Absatz 3 die weitestmögliche Flexibilität vorgesehen. Es kann keine Rede davon sein, dass wir hier die Richter an die Stelle des Gesetzgebers setzen, sondern was wir vorsehen, ist einzig, dass z. B. das Wiederverheiratsverbot in einem konkreten Fall nicht angewendet wird. Überall dort, wo aber der Gesetzgeber Ermessensspielraum hat, also überall dort, wo es um politische Entscheidungen geht, wird das Bundesgericht lediglich ein sogenanntes Appellurteil erlassen. Das heisst, das Bundesgericht wird feststellen, dass eine gesetzliche Regelung mit der Verfassung nicht in Übereinstimmung ist, und es wird den Gesetzgeber auffordern, den verfassungsmässigen Zustand wiederherzustellen.

Dass wir diesbezüglich keine Ängste haben müssen, zeigt die bisherige Erfahrung in bezug auf kantonale Gesetze: Bei den relativ vielen Entscheidungen, die das Bundesgericht z. B. gegenüber kantonalen Steuergesetzen getroffen hat, hat es ja keine eigene gesetzliche oder richterliche Regelung an die Stelle eines verfassungsmässig problematischen kantonalen Steuergesetzes gesetzt. Vielmehr hat es bloss die Verfassungsverletzung festgestellt und den Gesetzgeber aufgefordert, seinerseits einen verfassungsmässigen Zustand herzustellen. Hier haben wir einen hundertjährigen Beweis guter, vernünftiger richterlicher Zurückhaltung, und da müssen wir doch nicht davor Angst haben, dass sich das Bundesgericht nun plötzlich zum Gesetzgeber oder – wie gesagt worden ist – zur obersten politischen Behörde aufschwingt.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass wir mit diesem schweizerischen System von konkreter Normenkontrolle und mit dieser weitestgehenden Flexibilität in bezug auf die Sanktionen richtig liegen. Wir haben in der Botschaft ganz klar gesagt, dass sogar die sogenannte Schubert-Praxis weitergeführt werden kann, also die Beachtung eines bewussten Abweichens des Gesetzgebers von einer völkerrechtlichen Regelung.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass es Zeit ist, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und vor allem den Freiheitsschutz der Bürger bei uns wiederum zu einem optimalen Ausgleich zu bringen. Vor 150 Jahren hat man die Verfassungsgerichtsbarkeit den Kantonen gegenüber eingeführt, weil die Kantone damals das Sagen hatten. Jetzt, mit all den neuen Kompetenzbegründungen, die der Bund realisiert hat, ist natürlich ein ungeheures Konfliktpotential im Sinne von Eingriffen in die Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger entstanden. Deshalb ist die Zeit reif, dass wir dieses sehr vorsichtige Modell der konkreten Normenkontrolle auch bei uns einführen.

Noch ein letztes Wort: Ich begreife, dass man die Verfassungsgerichtsbarkeit im Namen des Volkes bekämpft. Aber letztlich geht es bei der Verfassungsgerichtsbarkeit vor allem um die Kontrolle des Parlamentes. Das müssen wir doch ganz offen sagen; denn gegen wenige Gesetze wird das Referendum ergriffen. Man kann nun sagen, man könnte das fakultative Referendum ergrreifen. Aber wie ich schon ausgeführt habe: Die Verfassungswidrigkeiten werden am Anfang oft gar nicht erkannt, sondern sie manifestieren sich meistens erst bei der konkreten Anwendung der Gesetze.

Deshalb bin ich überzeugt, dass das Volk selber im Sinne des Schutzes seiner Freiheiten, wie man das vor mehr als hundert Jahren gegenüber den Kantonen gemacht hat, ein eminentes Interesse an der Einführung dieser Verfassungsgerichtsbarkeit hat. Es sind seine Freiheitsrechte, die der

Verfassungsgeber in der Verfassung festlegt, und das machen wir jetzt mit einem ausführlichen Katalog in der nachgeführten Verfassung. Es geht darum, die Freiheitsrechte des Volkes gegenüber dem Staat, auch gegenüber dem einfachen Gesetzgeber, zu stärken. Denn unser System besteht natürlich nicht nur aus dem Mehrheitsprinzip, sondern es besteht wesentlich auch aus individuellem Freiheitsschutz. Verfassungsrecht beruht auf dem Entscheid von Volk und Ständen, und den können wir nur sichern, wenn wir hier zu diesem neuen Artikel, zu dieser vorsichtigen Form von Verfassungsgerichtsbarkeit, ja sagen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 19 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 14 Stimmen

#### Art. 178a

##### *Neuer Antrag der Kommission*

##### *Abs. 1, 2*

Streichen

##### *Abs. 1bis*

Das Gesetz gewährleistet den Zugang zum Bundesgericht.

##### *Abs. 2bis*

Für Streitigkeiten, die keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung aufwerfen, kann es besondere Zugangsvoraussetzungen vorsehen.

##### *Abs. 3*

... von Bundesgesetzen mit der Bundesverfassung oder dem Völkerrecht.

#### Art. 178a

##### *Nouvelle proposition de la commission*

##### *Al. 1, 2*

Biffer

##### *Al. 1bis*

La loi garantit l'accès au Tribunal fédéral.

##### *Al. 2bis*

Elle peut prévoir des conditions d'accès particulières pour les contestations qui ne soulèvent aucune question juridique de principe.

##### *Al. 3*

... sur la constitutionnalité de lois fédérales avec la constitution ou le droit international est cependant réservé.

**Präsident:** Hier liegt ein neuer Antrag der Verfassungskommission vor. Der Minderheitsantrag zu Artikel 178a Absatz 1bis ist zurückgezogen worden.

**Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter:** Bei Artikel 178a («Zugang zum Bundesgericht») geht es um die Frage, wie der Zugang zum Bundesgericht festgelegt werden soll und welches die Beschränkungen sein sollen. Zum Grundsätzlichen habe ich mich bereits beim Eintreten geäußert. Hier ist darauf hinzuweisen, dass wir nun eine tragfähige Lösung gefunden haben. Wie Sie wissen, hat der Bundesrat Ende 1997 das neue Bundesgerichtsgesetz in Vernehmlassung gegeben; Ende Januar 1998 ist die Vernehmlassungsfrist abgelaufen. Die Ergebnisse der Vernehmlassung haben die unterschiedlichen Auffassungen betreffend die Zulassungsbeschränkungen weiter akzentuiert. Von seiten der SP und der Grünen wurde die Zugangsbeschränkung für aussichtslose und offenkundig unbegründete Beschwerden, die von der ständerrätlichen Kommission vorgeschlagen wurde, abgelehnt.

Das hat noch einmal zu einer Diskussion zwischen den Exponenten der Mehrheit und der Minderheit geführt; daran nahmen auch Vertreter des Bundesgerichtes in Lausanne und solche des Versicherungsgerichtes in Luzern teil. Schliesslich zeichnete sich eine Lösung auf der Basis der Konzeption ab, welche die Mehrheit unserer Verfassungskommission erarbeitet hatte, jedoch mit Einschränkungen. Ihre Kommission hat nun die Formulierung, wie sie Ihnen auf einem besonderen Blatt vorliegt, einstimmig gutgeheissen. Sie ersehen daraus, dass Kollege Aeby seinen Minderheitsantrag zurückgezogen hat.

In Absatz 1bis ist festgehalten, dass das Gesetz den Zugang zum Bundesgericht gewährleistet. Die Formulierung stellt so eine formelle wie auch eine materielle Aussage dar: Sie beinhaltet einen Auftrag an den Gesetzgeber, den Zugang zum Bundesgericht grundsätzlich sicherzustellen.

In Absatz 2bis werden die Ausnahmen geregelt: Wir gehen vom Konzept der Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung aus, formulieren diesen Grundsatz aber negativ, indem wir sagen: «Für Streitigkeiten, die keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung aufwerfen, kann es (das Gesetz) besondere Zugangsvoraussetzungen vorsehen.» Ihre Kommission ist der Meinung, es solle Aufgabe des Gesetzgebers sein, im Bundesgerichtsgesetz jene Kategorien von Fällen aufzulisten, die nicht von grundsätzlicher Bedeutung sind und bei denen sinnvollerweise Zugangsbeschränkungen möglich sein sollen. Damit bleiben sämtliche Optionen auf der Ebene des Bundesgesetzes offen. In der Gesetzgebung kann ein mehrheitsfähiger Kompromiss ausdiskutiert und verabschiedet werden.

Absatz 3 gibt dem Gesetzgeber die Befugnis, den Zugang für bestimmte Sachgebiete zu beschränken. Dies war bereits in der Vernehmlassung weitgehend unbestritten und ist heute eigentlich schon geltendes Recht.

Ohne dass nämlich die Voraussetzungen gemäss Absatz 2bis gegeben sind, können bestimmte Sachgebiete von der bundesgerichtlichen Beurteilung ausgenommen und einer anderen Instanz zur endgültigen Entscheidung zugewiesen werden. Es kann sich hier also auch um Fälle mit Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung handeln. Um auch in diesen vom Zugang an das Bundesgericht ausgenommenen Materien die einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten, wird in Absatz 3 ein Vorlageverfahren vorgesehen. Darunter wird ein Verfahren verstanden, das unterinstanzliche Richter dazu berechtigt bzw. verpflichtet, bestimmte Rechtsfragen, die sich in einem hängigen Prozess stellen, dem obersten Gericht zum Entscheid zu unterbreiten. Dadurch, dass die Verfassung hier ein solches Vorlageverfahren vorsieht, wird gleichzeitig ein gewisses Korrektiv zum Ausschluss der Beschwerde an das Bundesgericht eingebracht, indem das Bundesgericht eben doch nicht vollständig ausgeklammert wird.

**Aeby Pierre (S, FR):** Je voudrais expliquer dans quels sentiments la proposition de minorité a été retirée. Il me paraît essentiel de dire certaines choses dans ce débat.

Le projet C sera vraisemblablement le premier projet de réforme soumis en votation populaire. Il est important, pour tous les partisans de cette réforme, que cela soit une réussite. Dans ce sens, vous le savez, il y a eu une opposition assez nette, dès le départ, entre les partisans d'un accès aussi large que possible au Tribunal fédéral et les partisans d'un accès plutôt restreint, motif pris que le Tribunal fédéral est déjà surchargé. Les divergences n'ont pas pu être éliminées, dans un premier temps, et ce n'est que dernièrement qu'une solution de compromis a été trouvée.

Je tiens à dire ici que la solution de compromis satisfait tous ceux qui sont pour un large accès au Tribunal fédéral. L'article 1bis de cette proposition pose le principe de la garantie de cet accès. Quant à l'article 2bis, il permet, c'est vrai, de prévoir des conditions particulières, je dis bien particulières, et non pas des conditions plus restrictives, la notion même de conditions plus restrictives ayant été clairement éliminée dans les travaux de commission. Il s'agit de «conditions d'accès particulières», et «pour les contestations qui ne soulèvent aucune question juridique de principe».

Qu'entend-on par «question juridique de principe»? Ce sera l'objet d'un autre débat. Nous avons en somme repoussé nos divergences à la phase législative. Mais lorsque nous mettrons cet article en application, nous aurons certainement l'occasion d'en débattre, et les opinions seront très partagées quant à ce qu'on entend par «question juridique de principe». Il n'en demeure pas moins que, dans cette phase de réforme constitutionnelle, l'article 178a tel qu'il est proposé maintenant par la commission, sans opposition, peut être accepté. Je rappelle enfin qu'il est essentiel, dans des domaines comme le droit du travail, la protection de l'environnement,

l'aménagement du territoire, la défense des droits sociaux et des droits fondamentaux de l'individu, que l'accès à la plus haute cour de justice de notre pays soit toujours systématiquement garanti. Il est exclu de laisser ces questions fondamentales se régler à l'échelon de la justice cantonale qui est par trop diverse. Nous avons besoin en la matière d'une jurisprudence sûre, fiable, et seul le Tribunal fédéral peut nous donner cette garantie.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Das ist zweifellos ein zweiter sehr wichtiger und zum Teil auch umstrittener Artikel in dieser Justizreform.

Ich kann vorweg festhalten: Ich bin froh, dass man jetzt in bezug auf die Zugangsbeschränkungen einen Kompromiss gefunden hat – wobei der Tag der Wahrheit noch kommen wird, wenn wir diesen Kompromiss dann in der OG-Revision konkretisieren müssen. Aber ich glaube, die Leitplanken, die wir hier auf Verfassungsstufe setzen, sind die richtigen. Einerseits gewährleisten wir den Zugang zum Bundesgericht grundsätzlich – das hängt mit seiner Funktion zusammen; nur so kann das Bundesgericht als oberstes Gericht die Rechtseinheit wahren, die Rechtsfortbildung vorantreiben und auch den Rechtsschutz gewähren –, andererseits muss auch klar sein, dass ein oberstes Gericht nicht total offen sein kann. Das stellen wir schon in den Kantonen fest. Wir haben auch in den Kantonen gewisse Zugangsbeschränkungen von der ersten zur zweiten Instanz, und zwar über Streitwertbestimmungen und anderes.

Deshalb ist ganz klar: Wenn wir dieses Ziel der Entlastung der beiden Bundesgerichte auf der Stufe Gesetzgebung dann auch wirklich erreichen wollen, werden wir um gewisse Zugangsbeschränkungen nicht herumkommen. Es wird dann darum gehen, sie möglichst geschickt zu wählen, und zwar sicher nicht in dem Sinn, wie man das leider bei einer früheren OG-Revision einmal getan hat, dass man Arbeits- und Mietstreitigkeiten mittels zu hoher Streitwertgrenzen weitgehend vom Bundesgericht fernhalten wollte. Hier werden wir im Rahmen der OG-Revision noch sehr viel wichtige und schwierige Kleinarbeit zu leisten haben. Aber ich glaube, auf Verfassungsstufe sind die Leitplanken jetzt richtig gesetzt.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 179**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Bei Artikel 179 geht es um weitere richterliche Behörden des Bundes. Sie wissen es: Ein wichtiger Grundsatz des Konzeptes der Justizreform ist der Ausbau der richterlichen Vorinstanzen des Bundesgerichtes. Solche fehlen auf Bundesebene derzeit in zwei Bereichen: zum einen im Bereich der erstinstanzlichen Bundesstrafgerichtsbarkeit, die durch Bundesassisen ausgeübt wird, zum anderen im Bereich des Bundesverwaltungsrechtes, soweit keine eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen bestehen.

Der neue Artikel 179 schliesst nun diese Lücken. Gemäss Absatz 1 ist ein erstinstanzliches Bundesstrafgericht zu errichten. Es hat die Fälle zu beurteilen, welche das Gesetz der Strafgerichtsbarkeit des Bundes zuweist. Hier haben wir also etwas echt Neues. Die erstinstanzliche Bundesstrafgerichtsbarkeit soll ausschliesslich durch dieses neue Bundesstrafgericht wahrgenommen werden. Die Bundesassisen, welche nach der geltenden Verfassung die in Artikel 112 der geltenden Verfassung aufgelisteten Tatbestände beurteilen, sind in der Praxis weitgehend obsolet geworden. Die Bundesassisen traten in diesem Jahrhundert erst zweimal zusammen, nämlich 1927 und 1933. Sie erscheinen aus heutiger Sicht verzichtbar. Das Institut der Bundesassisen wird deshalb ersatzlos gestrichen.

In Absatz 2 wird als Konsequenz der Entlastung des Bundesrates und des Parlamentes im Bereich der Verwaltungsrechtspflege der Grundsatz verankert, dass auf Bundesebene generell verwaltungsunabhängige Instanzen eingeführt wer-

den, bei welchen Akte der Bundesverwaltung anzufechten sind, bevor diese gegebenenfalls an das Bundesgericht weitergezogen werden können. Ob es sich dabei um Rekurskommissionen, um eine kleinere Zahl von Verwaltungsgerichten mit sachlich oder örtlich beschränktem Zuständigkeitsbereich oder um ein einziges, allgemeines schweizerisches Bundesverwaltungsgericht handeln wird, ist dann vom Gesetzgeber zu entscheiden. Die Verfassung stellt diesbezüglich noch keine Weichen.

Absatz 3 ist in doppelter Hinsicht von Bedeutung: Zum einen räumt dieser Absatz dem Gesetzgeber die Möglichkeit ein, allenfalls weitere – neue – richterliche Behörden des Bundes vorzusehen, etwa ein erstinstanzliches Bundeszivilgericht für Streitigkeiten aus dem Immaterialgüterrecht. Zum anderen deckt dieser Absatz weitere – schon bestehende – richterliche Behörden des Bundes verfassungsrechtlich ab, ohne ihre Beibehaltung in der bisherigen Form vorzuschreiben. Darunter fallen namentlich auch die Militärgerichte.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 179a**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Die Bestimmung «Richterliche Behörden der Kantone» ist nötig, um die Prinzipien der richterlichen Vorinstanzen des Bundesgerichtes und der allgemeinen Rechtsweggarantie – wie wir das heute beschlossen haben – auch im Bereich verwirklichen zu können, der in die Zuständigkeit der Kantone fällt.

Mit Artikel 179a Absatz 2 hat die Kommission des Ständerates eine Ergänzung angebracht. Sie heisst: «Sie (die Kantone) können gemeinsame richterliche Behörden einsetzen.» In der Kommission ist die Ansicht vertreten worden, dass wir mit dieser Bestimmung keine neue Kompetenz für die Kantone schaffen. Wir bestätigen damit eine bestehende Kompetenz und machen sie transparent. Gleichzeitig begrüessen wir es aber, wenn die Kantone gemeinsam auf dem Gebiet der Justiz zusammengehen. Wir haben im übrigen bewusst den Begriff «richterliche Behörden» gewählt und nicht nur «Gerichte», denn auch die Strafverfolgungsbehörden sollen mit einbezogen werden.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich möchte doch klarmachen, dass da nicht ungeheure neue Aufgaben auf die Kantone zukommen. Aufgrund der letzten Revision des Bundesrechtspflegegesetzes, das wissen Sie, sind die Kantone gemäss Artikel 98a bereits jetzt verpflichtet, für das Bundesverwaltungsrecht richterliche Instanzen vorzusehen. Die diesbezügliche Übergangsfrist ist am 15. Februar 1997 abgelaufen. Es kommt nun noch die Verpflichtung dazu, das auch für das kantonale Verwaltungsrecht zu tun. Die meisten Kantone haben aber bereits heute ausgebaute Verwaltungsgerichte. Es kommen also nicht übermässige Lasten auf die Kantone zu. Das wollte ich einfach noch betonen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 180**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Artikel 180 («Richterliche Unabhängigkeit»): Sie sehen, dass Ihre Kommission diese Bestimmung gestrichen hat. Mit der Streichung wurde nicht der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit gestrichen, denn in Artikel 26 Absatz 1 steht nämlich bereits: «Jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, hat Anspruch auf ein auf Gesetz beruhendes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht ....»

Weil wir dies bereits dort geregelt haben, beantragt Ihre Kommission mit 18 zu 2 Stimmen, auf Artikel 180 zu verzichten.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Dass die richterliche Unabhängigkeit ein ganz zentrales rechtsstaatliches Prinzip von grösster Bedeutung ist, wird hier sicher nicht bestritten. Wir erleben ja gerade bei den osteuropäischen Staaten, wie schwierig es ist, wieder unabhängige Richter zu etablieren, wenn dieses Prinzip einmal verlorengegangen ist.

Das Prinzip gilt natürlich sowohl für die Gerichte des Bundes als auch für jene der Kantone. Wir haben dieses zentrale Rechtsstaatsprinzip an zwei Orten kodifiziert: einerseits wie gesagt bei den Grundrechten, um die grundrechtliche Dimension aufzuzeigen, und andererseits hier, um die organisationsrechtliche Komponente zu unterstreichen. Aber weil wir uns in der Sache einig sind, genügt es sicher, wenn man es beim grundrechtlichen Artikel bewenden lässt.

Ich kann daher der von der Kommission beantragten Streichung zustimmen.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. II–V – Ch. II–V**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Zu den Ziffern II bis V habe ich keine Bemerkungen. Der Kommissionspräsident hat in seinem Eintretensreferat darauf hingewiesen. Der Wortlaut ist an sich klar.

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes

26 Stimmen

Dagegen

1 Stimme

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

## Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Montag, 9. März 1998

Lundi 9 mars 1998

17.15 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

#### A2. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Art. 127–184)

#### A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184)

**Präsident:** Ich schlage Ihnen vor, heute bis ungefähr 19 Uhr zu tagen und die Vorlage in der April-Sondersession fertig zu beraten. – Sie sind damit einverstanden.

**Rhinow René (R, BL),** Berichterstatter: Mit der Vorlage A2 befinden wir uns wieder auf dem Boden der Nachführung. Wir behandeln den zweiten Teil der Bundesverfassung, nachdem wir am letzten Donnerstag bis und mit Artikel 126 beraten haben. Bei der Vorlage A2 ist der Ständerat Zweirat. Der Nationalrat hat diesen Teil der aktualisierten Verfassung in der Januarsession als Erstrat behandelt.

Unsere Verfassungskommission hat deshalb an ihrer Sitzung vom 10. Februar 1998 ihren eigenen Entwurf, wie er anlässlich der Medienkonferenz vom 28. November 1997 vorgestellt worden ist, noch einmal anhand der vom Nationalrat beschlossenen Texte überprüft, so, wie es den übereinstimmenden Beschlüssen der Büros der beiden Räte und den Gepflogenheiten unseres Zweikammersystems entspricht. Leider ist die Verfassungskommission des Nationalrates nicht so vorgegangen. Sie präsentiert in der dritten Woche dieser Session die Vorlage A1, bei der wir bekanntlich Erstrat sind, ohne Prüfung unserer Beschlüsse, nur gestützt auf ihre eigenen Anträge vom November 1997.

Auf der Fahne finden Sie bei uns deshalb die Beschlüsse des Nationalrates und unsere bereinigten Anträge vom 10. Februar 1998.

Die Vorlage A2 umfasst insgesamt drei Titel: den 4. Titel «Volk und Stände», den 5. Titel «Die Bundesbehörden» und den 6. Titel «Revision der Bundesverfassung und Übergangsbestimmungen».

Auch hier sind die Titel jeweils in Kapitel und diese wiederum teilweise in Abschnitte gegliedert. Zu reden geben wird insbesondere der 5. Titel über die Bundesbehörden, in dem die Mehrheit der Verfassungskommission und zum Teil auch Minderheiten einige Neuerungen vorschlagen.

Ich werde es als Kommissionspräsident wie bei den übrigen Reformvorlagen halten und vor jedem Titel einige allgemeine Bemerkungen voranstellen. Herr Frick, Präsident der zuständigen Subkommission, wird uns die einzelnen Artikel vorstellen, soweit dies sinnvoll erscheint.

Zum 4. Titel («Volk und Stände») ist von meiner Warte aus nicht viel vorzuschicken. Sie finden hier vier kleinere Modifikationen zum bundesrätlichen Entwurf: einmal eine termi-

nologische Veränderung des Doppelbegriffs «Stimm- und Wahlrecht» in den Terminus «Stimmrecht», wie wir dies bereits in der Vorlage A1 beschlossen haben; die Aufnahme eines Parteienartikels in Artikel 127a, analog zum Beschluss des Nationalrates; dann die ausdrückliche Festlegung, dass die Bundesversammlung eine Volksinitiative nicht nur ganz, sondern auch teilweise ungültig erklären kann. Ausserdem finden Sie eine terminologische Anpassung an den neuen Begriff des Gesetzes, wie er von uns in Artikel 153a vorgeschlagen wird, und – damit einhergehend – die Streichung des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses.

#### Art. 127

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

#### Art. 127a

Antrag der Kommission

Titel

Politische Parteien

Wortlaut

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 127a

Proposition de la commission

Titre

Partis politiques

Texte

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Herr Rhinow hat Ihnen ausgeführt, dass wir uns im 4. Titel («Volk und Stände») rein auf die Nachführung beschränkt haben. Ich kann daher auch meine Ausführungen kurz halten, und wenn Sie damit einverstanden sind, werde ich jeweils zusammenhängende Artikel gemeinsam erläutern.

Ich beginne mit dem 1. Kapitel («Stimm- und Wahlrecht»). Wir haben in Übereinstimmung mit dem Nationalrat den Titel des Kapitels geändert. Er lautet nun «Allgemeine Bestimmungen», weil nicht mehr nur Artikel 127, sondern neu auch Artikel 127a dazu gehört.

Weiter haben wir bei Artikel 127 den Titel von «Stimm- und Wahlrecht» zu «Stimmrecht» geändert. Warum? Stimmrecht ist nach heutiger Auffassung der Oberbegriff zum Stimm- und Wahlrecht allgemein. So haben wir es bereits in Artikel 32d normiert, und wir sind hier konsequent.

Ich erläutere gleichzeitig den mit Artikel 127 zusammenhängenden Artikel 127a; er wurde vom Nationalrat eingefügt. Unsere Verfassungskommission hatte in ihrer ersten Lesung noch auf diesen Artikel verzichtet, in der zweiten haben wir uns dem Nationalrat einstimmig angeschlossen.

Worum geht es? In Artikel 127a heisst es, dass die politischen Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mitwirken. Nach unserer Auffassung ist das rein deklaratorisch und die Nachführung der bereits heute gelebten Rechtswirklichkeit. Implizit geht auch die Verfassung davon aus, dass die Parteien an der Meinungs- und Willensbildung mitwirken, denn ohne Parteien gäbe es keine Proporzwahl, ohne Parteien wäre auch kaum eine Abstimmung – in der Vorbereitung, d. h. im Abstimmungskampf – durchzuführen.

Wir haben lediglich den Titel geändert. Der Nationalrat sprach allgemein von «Meinungs- und Willensbildung», wir haben es auf den Inhalt beschränkt, auf politische Parteien. Warum?

Die Kommission des Nationalrates hatte eine weitergehende Bestimmung vorgeschlagen als die schliesslich vom Rat beschlossene. Wir haben nun den Titel auf den Inhalt beschränkt und ihn deshalb mit «Politische Parteien» abgedeckt; wir machen also Inhalt und Titel kongruent.

Ich bitte Sie, in beiden Artikeln unserer Kommission zu folgen.

**Schmid Carlo (C, AI):** Ich habe mit etwelcher Überraschung und etwelchem Erstaunen diese Bestimmung in Artikel 127a

zur Kenntnis genommen und mich ernsthaft gefragt, ob es im Rahmen einer Nachführung sinnvoll sei, dass in der Verfassung dort, wo es namentlich um die Volksrechte geht und wo sonst eigentlich nur Verfassungsorgane ihren Platz haben, nun plötzlich die politischen Parteien aufscheinen.

Die politischen Parteien sind bis zum heutigen Tag in der Verfassung nicht enthalten. Ich sehe keinen Grund, warum man diese politischen Parteien heute verfassungsmässig zementieren muss. Es stellt sich vor allem die Frage, ob es richtig ist, dass nur die politischen Parteien genannt sind; denn völlig unabhängig vom aktuellen Zustand der politischen Parteien ist in der Willensbildung insgesamt ein Trend dahingehend festzustellen, dass heute – weniger wirtschaftliche Verbände wie in den siebziger Jahren – immer mehr sogenannte Nichtregierungsorganisationen, aber auch kirchliche, auch kulturelle, auch karitative Organisationen an der Willensbildung massgeblich beteiligt sind, so dass man sich die Frage stellen kann: Wenn schon die politischen Parteien wie gesagt ihre Nennung erhalten sollen, warum denn nicht andere Gruppierungen auch? Von daher gesehen meine ich, dass diese Bestimmung nicht zu Ende gedacht sei, dass sie insbesondere auch keine Nachführung sei, sondern eine etwas missglückte Neuschöpfung.

Ich stelle Ihnen den Antrag – ich glaube, das darf man, auch wenn er nicht schriftlich vorliegt –, Artikel 127a aus den genannten Gründen zu streichen.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Aus dem Votum von Herrn Schmid sprechen einige Befürchtungen.

Zum ersten das Argument, dass die neue Bestimmung über die Nachführung hinausgehe: Sie ist bereits heute gelebte Wirklichkeit, und ohne die Mitwirkung der Parteien wäre das Proportionalwahlrecht, das von der Verfassung vorgesehen ist, kaum zu realisieren.

Zum zweiten ist der Artikel an der richtigen Stelle. Weil wir vom Stimm- und Wahlrecht unserer Bürger sprechen, ist es auch richtig, dass wir unmittelbar anschliessend sagen, dass die Parteien mitwirken. Herr Schmid befürchtet eine «Zementierung» der heutigen politischen Parteien. In der Schweiz gibt es seit dem Jahre 1848 politische Parteien. Wir gehen davon aus, dass es sie auch in den nächsten Jahrzehnten, vielleicht in veränderter Form, geben wird.

Eine nicht geäusserte Befürchtung von Herrn Schmid, die aber in der Kommission zu reden gegeben hat, ist folgende: Bildet diese Bestimmung längerfristig eine Grundlage für die Parteienfinanzierung? Man hat als Partei an der Meinungsbildung mitzuwirken und will folglich dafür entschädigt sein. Wenn schon das Kinderhaben entschädigt wird, soll neu auch die politische Mitwirkung unterstützt werden. Kann man das gestützt auf diese Bestimmung geltend machen? Die Kommission ist klar der Auffassung, dass diese Bestimmung keine Finanzierungsgrundlage darstellt.

Der letzte Satz: Wir haben die Bestimmung wie der Nationalrat auf die politischen Parteien beschränkt und andere Organisationen davon ausgenommen, weil nach heutiger Auffassung von den Organisationen mindestens die Parteien mitwirken müssen. Andere wirken mit – das sehen wir alle Tage –, aber sie sind für die Umsetzung der Verfassung, insbesondere für die Wahlen und Abstimmungen, erst in zweiter Linie notwendig und massgebend.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Dieser Artikel befand sich im Entwurf des Bundesrates im Reformpaket über die Volksrechte (Art. 116). Die beiden Verfassungskommissionen haben davon nun wenigstens Absatz 1 in die Nachführungsvorlage aufgenommen. Der Bundesrat kann aus folgenden Überlegungen zustimmen:

Artikel 127a erwähnt explizit die politischen Parteien als Mitwirkende an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes. Er gibt damit geltendes Recht wieder. Die Parteien werden schon heute verfassungsrechtlich vorausgesetzt. Sie sind als Trägerinnen des politischen Wettbewerbes für das Proporzwahlverfahren des Nationalrates unabdingbar, und in der Nachführung sind sie ausdrücklich in der Bestimmung über das Vernehmlassungsverfahren – ich verweise auf Artikel

138 – erwähnt. Die Parteien haben für die politische Willensbildung in unserer Demokratie und in unserem parlamentarischen System zweifellos einen hohen Stellenwert, der auch klar über jenen der NGO hinausgeht. Sie werden von der Verfassung als Teile der politischen Wirklichkeit vorausgesetzt.

Ihre explizite Erwähnung – das ist neu, das ist gegenüber Herrn Schmid zuzugeben – scheint uns aus diesen Gründen berechtigt. Sie holt die Parteien aus ihrem normativen Schattendasein in das verfassungsrechtliche Licht. Aus demselben Grund werden übrigens auch die Fraktionen erstmals in der Verfassung ausdrücklich erwähnt; ich verweise auf Artikel 145. Mit der expliziten Anerkennung der Parteien werden also Verfassungsrecht und gelebte Verfassungswirklichkeit in Einklang gebracht.

Aus diesem Grund kann der Bundesrat den Anträgen der Verfassungskommission zustimmen.

*Art. 127*

*Angenommen – Adopté*

*Art. 127a*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission

30 Stimmen

Für den Antrag Schmid Carlo

1 Stimme

**Art. 128, 129**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Wir kommen damit zum 2. Kapitel («Initiative und Referendum»). Ich möchte Sie darum bitten, dass wir anschliessend an dieses Kapitel die Artikel 181 bis 184 («6. Titel: Revision der Bundesverfassung und Übergangsbestimmungen») behandeln, die zu keinen Diskussionen Anlass gaben, aber auch zur Verfassungsänderung gehören.

Bezüglich Initiativen und Referenden haben wir strikte das geltende Recht aufgearbeitet. Ich möchte zuerst die Artikel 128 und 129 gemeinsam erläutern; sie behandeln das Initiativrecht.

Artikel 128 regelt das Initiativrecht auf eine Totalrevision der Verfassung. Er gibt genau das heute geltende Recht wieder. Ich habe keine weitere Bemerkung anzubringen.

Artikel 129 entspricht dem heute geltenden, praktizierten Recht, soweit es die Volksinitiative betrifft. Wir können uns der Begründung anschliessen, die der Bundesrat in seiner Botschaft auf Seite 360ff. gegeben hat. Eine Ergänzung möchte ich anbringen: Die Kommission hat in Übereinstimmung mit dem Nationalrat die Bestimmung eingefügt, dass eine Initiative nicht nur total, sondern auch teilweise ungültig erklärt werden kann. Es geht um folgende Überlegung:

Wenn nur ein Nebenpunkt einer Volksinitiative ungültig ist, wäre es nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht richtig, die ganze Initiative ungültig zu erklären; eine teilweise Ungültigkeit kann genügen. Wo sich aber ein Hauptpunkt einer Initiative als ungültig erweist, wie das bei der Initiative der Schweizer Demokraten für eine sogenannte vernünftige Asylpolitik der Fall war, ist die ganze Initiative ungültig zu erklären.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Ihre Kommission beantragt, die Möglichkeit der Teilungültigerklärung einer Volksinitiative bereits im Rahmen der Nachführung – hier in Artikel 129 Absatz 3 – aufzunehmen und nicht erst in Artikel 177a im Reformpaket B über die Reform der Volksrechte, wie es der bundesrätliche Entwurf vorsah.

Der Bundesrat kann sich diesem Antrag anschliessen. Es ist nämlich eine Frage der Verhältnismässigkeit, nicht eine ganze Initiative für ungültig zu erklären, wenn ein relativ unbedeutender Teil der Initiative herausgenommen und dadurch die Substanz der Volksinitiative gerettet werden kann. Diese Auffassung entspricht auch der bundesgerichtlichen

Rechtsprechung zu den kantonalen Initiativen. Wir entscheiden hier zudem eine offene Rechtsfrage auf Bundesstufe zugunsten der Volksrechte. Der Bundesrat hat sogar mit dem Nachführungsbegriff keine Probleme, weil die Klärung offener Rechtsfragen – hier liegt eine offene Rechtsfrage vor, weil auch das Geschäftsverkehrsgesetz die Frage nicht klar beantwortet – zweifellos zu den wohlverstandenen Aufgaben der Nachführung der Bundesverfassung gehört.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 130, 131**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 130 und 131 – beide betreffen das Referendum – möchte ich gemeinsam erläutern. Der Bundesrat schlägt uns die Aufarbeitung des heutigen Rechtes vor. Wir schliessen uns dem an, haben aber trotzdem einige kleine Änderungen eingefügt:

Die erste Änderung betrifft Artikel 130 Absatz 1 Buchstabe c. Als Erstrat haben wir im Januar 1998 Artikel 44 mit einer neuen Regel normiert, wonach Gebietsveränderungen zwischen Kantonen neben der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der Kantone keiner Abstimmung von Volk und Ständen mehr bedürfen, sondern lediglich eines Beschlusses der Bundesversammlung. Entsprechend ist nun Litera c von Absatz 1 überflüssig und wird gestrichen.

Die zweite Änderung betrifft in Artikel 130 Absatz 1 Litera d und in Artikel 131 Absatz 1 Litera c und cbis. Diese Bestimmungen müssen wir formell zurückstellen, bis wir über Artikel 153 und Artikel 154 betreffend die Erlassformen abgestimmt haben werden. Dann, wenn wir das System genehmigen, genehmigen wir auch die Terminologie in den drei genannten Bestimmungen.

Die dritte Änderung betrifft schliesslich Artikel 131 Absatz 1. Wir haben konsequent zu unseren Beschlüssen in der Vorlage A1 den Begriff «Stände» überall durch den Begriff «Kantone» ersetzt, dies nach dem Grundsatz, dass jeder halbe Stand ein ganzer Kanton ist.

Nun eine letzte Bemerkung, die das betrifft, was wir nicht in die Verfassung aufgenommen haben: Wir haben es in Übereinstimmung mit der Mehrheit im Nationalrat ausdrücklich abgelehnt, in Artikel 130 eine Bestimmung aufzunehmen, wonach Staatsverträge von besonderer Bedeutung dem Referendum, der Abstimmung von Volk und Ständen, unterbreitet werden können. Wir haben dies in der Kommission mit 8 zu 4 Stimmen abgelehnt, und zwar aus folgenden Gründen:

Der EWR – er ist diesbezüglich das einzige Beispiel – hätte nach überwiegender Meinung nicht unbedingt Volk und Ständen unterbreitet werden müssen; die Frage war kontrovers, ob nicht auch ein Volksentscheid allein genügt hätte. Hierfür gibt es keine Verfassungsgrundlage. Die Verfassungskommission ist aber der Ansicht, dass in ausserordentlichen Fällen – diese sind aber sehr selten – die Bundesversammlung weiterhin das Recht haben soll, neben der geschriebenen Verfassung als ausserordentliche Massnahme, gleichsam als «Ventil», besonders wichtige Staatsverträge Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten.

Wir haben darauf verzichtet, eine solche Bestimmung aufzunehmen, weil ein solcher absoluter Ausnahmefall in der Verfassung wohl kaum befriedigend geregelt werden kann. Dieser Verzicht ist kein qualifiziertes Schweigen; die Möglichkeit, ein solches «Ventil» zu öffnen, soll dem Parlament immer noch gegeben sein. Wir wollen aber bewusst die Verfassung nicht belasten und bei jedem künftigen Staatsvertrag die Diskussion darüber eröffnen, ob er Volk und Ständen unterbreitet werden solle. Die absolute Ausnahmemöglichkeit soll aber bestehenbleiben.

*Art. 130 Abs. 1 Bst. a–c, 2 – Art. 130 al. 1 let. a–c, 2  
Angenommen – Adopté*

*Art. 130 Abs. 1 Bst. d – Art. 130 al. 1 let. d*

**Präsident:** Absatz 1 Buchstabe d wird zurückgestellt, bis wir über Artikel 153a beschlossen haben.

*Verschoben – Renvoyé*

*Art. 131 Abs. 1 Bst. a, d, 2 – Art. 131 al. 1 let. a, d, 2  
Angenommen – Adopté*

*Art. 131 Abs. 1 Bst. b, c, cbis – Art. 131 al. 1 let. b, c, cbis*

**Präsident:** Die Buchstaben b, c und cbis werden zurückgestellt, bis wir über den Artikel 153a beschlossen haben.

*Verschoben – Renvoyé*

#### **Art. 132**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Es handelt sich hier um eine Wiedergabe des heutigen Rechtes, ohne jede Änderung.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 181–184**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 133**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Rhinow René** (R, BL), Berichterstatter: Der 5. Titel («Die Bundesbehörden») ist in diesem Zusammenhang wohl der bedeutsamste Teil dieser Vorlage. Er wird in vier Kapitel gegliedert.

Das 1. Kapitel («Allgemeine Bestimmungen») enthält Regelungen, die grundsätzlich für alle drei Gewalten gelten. Es sind das die Wählbarkeit, die Unvereinbarkeiten, die Amtsdauer, die Staatshaftung und – was in diesem Rahmen etwas fremd und ungewohnt anmuten mag – die Bestimmungen über das Vernehmlassungsverfahren.

Das 2. Kapitel regelt die Bundesversammlung. Es ist ebenfalls in Abschnitte gegliedert; sie betreffen die Organisation, das Verfahren und die Zuständigkeiten.

Das 3. Kapitel umfasst Bundesrat und Bundesverwaltung; es enthält einen Abschnitt über die Organisation und das Verfahren und einen Abschnitt über die Zuständigkeiten. Das 4. Kapitel schliesslich ist für das Bundesgericht reserviert.

Im Titel über die Bundesbehörden ist nun vor allem zu beachten, dass sowohl der Nationalrat wie Ihre Kommission verschiedene Anträge aufgenommen haben, die von den Staatspolitischen Kommissionen beider Räte im Rahmen der zweiten Phase der Parlamentsreform ausgearbeitet worden sind. Diese Anträge sind den Räten aufgrund umfangreicher Vorarbeiten, die bis an den Anfang dieses Jahrzehntes zurückreichen, in der Form eines Zusatzberichtes vom 6. März 1997 zur Verfassungsreform unterbreitet worden. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 9. Juni 1997 zu den meisten Anträgen der SPK ablehnend Stellung bezogen, jedenfalls soweit sie die Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat betreffen. In der Zwischenzeit freilich hat sich der Bundesrat in einigen Anträgen der Meinung des Nationalrates und der SPK-SR angeschlossen, allerdings mit einigen wichtigen Ausnahmen.

Ihre Kommission hat diese Anträge ebenfalls sorgfältig geprüft. Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass beide – Nationalrat und ständerätliche Kommission – zwanzig Änderungen zum bundesrätlichen Entwurf gutheissen. Bevor Herr Frick auf die einzelnen Punkte näher eingeht, möchte ich Ih-

nen mit einer stichwortartigen Aufzählung – quasi vor der Klammer – diese zwanzig Änderungen kurz skizzieren:

- einmal die Streichung der Bestimmung, wonach nur Stimmberechtigte weltlichen Standes in den Nationalrat, den Bundesrat und das Bundesgericht gewählt werden können;
  - dann eine flexible Regelung der Unvereinbarkeiten, indem vermehrt auf das Gesetz verwiesen wird;
  - die Befugnis auch von einem Viertel des Ständerates – nicht nur des Nationalrates –, die Räte zu einer ausserordentlichen Session einzuberufen;
  - demgegenüber die Streichung desselben Rechtes für fünf Kantone;
  - die Schaffung des Amtes eines zweiten Vizepräsidenten in beiden Räten;
  - dafür die Streichung der Kantonsklausel für Präsident und Vizepräsident des Ständerates;
  - die Möglichkeit, dass einzelne Befugnisse der Bundesversammlung, die aber nicht rechtsetzender Natur sein dürfen, zur abschliessenden Erledigung an Kommissionen übertragen werden können;
  - die Unterstellung der Parlamentsdienste neu unter die Bundesversammlung;
  - die klärende Neuredaktion des Initiativ- und Antragsrechtes zu den Geschäften der Bundesversammlung;
  - die Ausweitung des Immunitätsrechtes auf Äusserungen in allen Organen der Bundesversammlung;
  - die Vereinfachung der Erlassformen der Bundesversammlung, indem es neu nur noch Bundesgesetze, Verordnungen oder Parlamentsverordnungen, Bundesbeschlüsse und einfache Bundesbeschlüsse geben soll, aber keine allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse mehr;
  - die Einführung eines sogenannten materiellen oder besser materialen Gesetzesbegriffes, was bedeutet, dass die Verfassung vorschreibt oder umschreibt, was Gegenstand eines Bundesgesetzes sein soll;
  - eine präzisere Fassung der Fälle, wann völkerrechtliche Verträge nur vom Bundesrat, nicht aber von der Bundesversammlung genehmigt werden müssen;
  - die Einführung einer Evaluationsklausel, wonach die Bundesversammlung für die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes zu sorgen hat;
  - der Verzicht auf die Erwähnung der Zuständigkeit der Bundesversammlung, die Grundzüge der Organisation der Bundesbehörden festzulegen, weil sich diese Befugnis bereits aus dem materialen Gesetzesbegriff ergibt;
  - die Aufnahme von zwei neuen Befugnissen in den Aufgabenkatalog der Bundesversammlung, nämlich die Mitwirkung bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit und der Erlass von Einzelakten, soweit ein Bundesgesetz dies vorsieht;
  - die Streichung der Bestimmung, dass der Bundeskanzler zwingend gleichzeitig mit dem Bundesrat gewählt werden muss;
  - die Bundesversammlung hat die Pflege der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen nicht nur zu beaufsichtigen, wie der Bundesrat vorschlägt, sondern für deren Pflege zu sorgen;
  - der Bundesrat hat nicht bloss über die Einhaltung des Bundesrechtes zu wachen, sondern ebenfalls dafür zu sorgen.
- Das sind die zwanzig – ich gebe es zu: mehr oder weniger – substantiellen Neuerungen, die alle vom Nationalrat und der Kommission bzw. Kommissionsmehrheit unseres Rates übernommen werden. Daneben gibt es Anträge beider oder einer der Staatspolitischen Kommissionen, welche nicht übernommen werden, nämlich:

1. dass die Bundesversammlung die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik festzulegen habe; Sie finden einen entsprechenden Minderheitsantrag auf der Fahne;
2. dass neben dem materialen Gesetzesbegriff auf die problematische Figur der Gesetzesdelegation zu verzichten sei;
3. dass das Gesetz die Grundzüge des Ordnungsverfahrens zu regeln habe;
4. dass durch Gesetz eine Ombudsstelle eingeführt werden könne; und
5. dass auf Begehren von drei Vierteln der Mitglieder der Bundesversammlung eine Gesamterneuerung des Bundes-

rates stattzufinden habe; hierzu haben Sie ebenfalls einen Minderheitsantrag auf der Fahne.

- Das sind die fünf Punkte, die vom Nationalrat und der Mehrheit der Kommission unseres Rates nicht übernommen worden sind. Dann gibt es noch eine dritte Kategorie, nämlich Anträge der beiden SPK, die zwar vom Nationalrat beschlossen worden sind, bei denen wir Ihnen aber beantragen, nicht dem Nationalrat zu folgen. Es sind im wesentlichen sechs Punkte – ich beschränke mich auch hier auf die Stichworte –:
- verfassungsmässig abgesicherte Informationsbefugnisse der parlamentarischen Kommissionen;
  - den ebenfalls verfassungsmässig gewährleisteten Beizug von Dienststellen durch die Bundesversammlung;
  - die Regelung der Geheimhaltungspflichten gegenüber Aufsichtskommissionen; in allen drei Fällen wollen wir auf die Gesetzesebene verweisen;
  - die Einführung des Auftrages als parlamentarisches Instrument im Rahmen der Oberaufsicht; auch hier finden Sie den Antrag einer Kommissionsminderheit auf der Fahne;
  - die Befugnis der Bundesversammlung, Notverordnungen und Notverfügungen im Bereich der äusseren und inneren Sicherheit zu erlassen; und
  - die Pflicht zur nachträglichen Genehmigung sowohl von aussenpolitischen Verordnungen als auch von Verordnungen im Rahmen der äusseren und inneren Sicherheit durch die Bundesversammlung.

Schliesslich schlägt Ihnen Ihre Kommission in zwei Fällen vor, Anträge der SPK zu übernehmen, die vom Nationalrat nicht übernommen worden sind. Zum einen soll eine rechtliche Grundlage in die Verfassung aufgenommen werden, dass Verwaltungsaufgaben an Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung übertragen werden können (Art. 166 Abs. 3). Das hat der Nationalrat abgelehnt. Zum anderen begrüssen wir die Vorschrift, wonach der Bundesrat nach einem Truppenaufgebot nur dann die Bundesversammlung unverzüglich einzuberufen habe, wenn der Truppeneinsatz voraussichtlich länger als drei Wochen dauert, nicht aber bei einem Aufgebot von mehr als 2000 Angehörigen der Armee. Soweit die Stellungnahme zu den Anträgen der Staatspolitischen Kommissionen.

Ich darf Sie aber noch auf eine Kontroverse hinweisen, die gerade zurzeit wieder aktuell ist. Es handelt sich um die berühmte Kantonsklausel, wonach aus einem Kanton nur ein Bundesrat gewählt werden darf. Der Nationalrat will diese Klausel streichen. Ihre Kommissionsmehrheit möchte dies nicht tun, wohl aber eine Kommissionsminderheit. Wie ich sehe, hat Herr Daniöth dazu noch zusätzlich einen Antrag eingereicht.

Beim Bundesgericht kann ich mich kurz fassen: Hier haben sowohl der Nationalrat wie die ständerätliche Kommission den Grundsatz der Selbstverwaltung des Gerichtes aufgenommen. Der Nationalrat möchte darüber hinaus eine Verpflichtung statuieren, dass bei der Wahl der Bundesrichter auf die Vertretung der Amtssprachen Rücksicht zu nehmen sei. Beide, der Nationalrat wie Ihre Kommission, haben zudem die Bestimmung über die Bundesassisen übereinstimmend gestrichen.

Damit bin ich am Ende meiner längeren Aufzählung. Es schien mir wichtig, dass Sie sehen, welche und wie viele Anträge der Staatspolitischen Kommissionen übernommen worden sind.

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Gestatten Sie mir, bevor ich Artikel 133 erläutere, dass ich nach der systematischen, gründlichen Darstellung des Kommissionspräsidenten kurz noch beleuchte, in welchem Stadium sich die Verfassungsrevision gegenüber den gesamten Reformbestrebungen «Staatsleitungsreform» und «Parlamentsreform» darstellt.

Es geht ja bei der Behördenorganisation um die Rechte des Parlamentes und des Bundesrates und um das Zusammenspiel von Parlament und Bundesrat. Hier ist das geschriebene Recht seit 1848 ja nur geringfügig geändert worden. Die heutige Verfassung gibt auf viele Anforderungen eines modernen Staates nicht mehr ausreichende Antworten. In



den letzten Jahrzehnten musste oft sehr vieles interpretiert werden. Es hat sich auch aufgrund der Ausdehnung der Staatstätigkeit eine Verschiebung der Gewichte zugunsten des Bundesrates ergeben. In diesem Lichte haben 1990 unsere Ratskollegen Rhinow und Petitpierre parlamentarische Initiativen für eine Parlaments- und eine Staatsleitungsreform eingereicht.

Damals war die Verfassungsrevision noch nicht absehbar. Die Staatspolitischen Kommissionen haben eine Expertenkommission eingesetzt, Subkommissionen haben gearbeitet, und am 6. März des letzten Jahres lag der Schlussbericht vor. Gleichzeitig war nun die Verfassungsrevision spruchreif. Nun galt es also, die Frage zu beantworten, wieweit die Anträge der Staatspolitischen Kommission im Rahmen der Verfassungsrevision umgesetzt werden sollen. Der Bundesrat hat sich nämlich – Sie kennen die Stellungnahme – gegen die politisch bedeutenden Änderungen gesträubt. Gleichzeitig aber hat er bereits eine Staatsleitungsreform in Aussicht gestellt: Nach dem heutigen Wissensstand soll noch im Laufe dieses Jahres eine gründliche Staatsleitungsreform in Vernehmlassung gehen.

Die Verfassungskommission hat sich für folgende Kriterien entschieden, nach welchen sie die Anträge der Staatspolitischen Kommissionen umsetzen oder eben auf später verschieben will:

1. Wo es um die Klärung einer strittigen Frage geht, will sie diese vornehmen.
2. In die bestehenden Kompetenzen und Zuständigkeiten soll grundsätzlich nicht eingegriffen werden.
3. Wenn eine materielle Änderung unbestritten ist oder grossmehrheitlich mitgetragen wird, soll sie im Rahmen der Verfassungsrevision heute realisiert werden. Diese zwanzig Punkte hat Ihnen Herr Rhinow vorgetragen.

Es wird also heute abend nur noch beschränkt Streit um die «Fleischstücke in der Suppe» geben. Die grossen Streitpunkte, soweit sie politische Auseinandersetzungen sind, sind auf die Staatsleitungsreform verschoben worden, die ja noch im Laufe dieses Jahres in die Vernehmlassung gehen soll.

Zu den einzelnen Bestimmungen: In Artikel 133 ist die Einschränkung gestrichen, dass Geistliche nicht wählbar sind. Die Kommission hat diese Streichung in der Meinung vorgenommen, dass es sich um eine unbestrittene Änderung handelt, denn es geht um die Beseitigung einer Diskriminierung der Geistlichen aller grösseren Religionen. Es ist klar zu sagen, dass es sich bei dieser Streichung nicht um eine Herabstufung auf Gesetzesebene handelt, sondern um eine Streichung.

Die Verfassungskommission hat einstimmig entschieden. Wir bitten Sie, dem Entscheid zu folgen, um so mehr, als Sie ja den Bistumsartikel in der letzten Woche ebenfalls gestrichen haben.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Erlauben Sie dem Bundesrat auch einige allgemeine Bemerkungen zum 5. Titel («Die Bundesbehörden»):

Der Bundesrat hat sich in seiner Botschaft auch hier streng an den parlamentarischen Auftrag gehalten, den Sie uns im Jahre 1987 erteilt haben. Wir haben daher nur das geltende, geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht aufgenommen und haben auch hier von rechtspolitischen Neuerungen abgesehen. Aufgrund der Arbeiten der Staatspolitischen Kommissionen der beiden Räte ist dann, was das Konzept anbelangt, eine schwierige neue Ausgangslage entstanden.

Ich kann in diesem Zusammenhang der Bemerkung von Herrn Frick, dass sich in den letzten Jahren das Gewicht klar zugunsten des Bundesrates verlagert habe, nicht folgen. Neue wissenschaftliche Studien – beispielsweise die Studie von Professor Linder, Universität Bern, oder die Studie von Professor Riklin, HSG, zeigen im Gegenteil, dass das Parlament auch in den letzten Jahren – beispielsweise im Bereich der Gesetzgebung – sogar mehr Einfluss nimmt als früher und dass unser Parlament diesbezüglich auch im internationalen Vergleich mit Berufsparlamenten sehr gut abschneidet.

Natürlich: Sie stehen über uns. Wir wissen, dass Sie – mit Ausnahme der Rechte des Volkes – die oberste Gewalt sind und insofern auch nicht an das Mandat gebunden sind, das Sie uns 1987 erteilt haben. Aber ich glaube, dass es ein Gebot der politischen Klugheit ist, wenn Sie auch hier in eigener Sache mit wichtigen rechtspolitischen Neuerungen zurückhalten. Denn: Wie wollen Sie nachher in der Volksabstimmung erklären, dass die Wirtschaftsverbände, die Gewerkschaften und die Kantone aufgrund dieses Konzeptes der Nachführung auf wichtige rechtspolitische Neuerungen verzichten mussten, wenn Sie in eigener Sache einen anderen Massstab anwenden? Ich bin deshalb dafür dankbar, dass sich jetzt auch Ihr Kommissionssprecher um eine solche Zurückhaltung bemüht hat.

Das sollte Ihnen um so leichter fallen, als der Bundesrat, wie gesagt worden ist, bereits ein weiteres Reformpaket eingeleitet hat, nämlich jenes über die Staatsleitungsreform, wo einerseits die Regierung reformiert und andererseits das wichtige Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive neu geregelt werden sollen. Alle wichtigen rechtspolitischen Neuerungen gehören daher in jenes Paket. Das ist ein wichtiges Anliegen des Bundesrates. Eine solche Methode verspricht auch in der Volksabstimmung am ehesten Erfolg.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 134**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Bei Artikel 134 nehmen wir eine sprachliche Änderung in Absatz 1 und eine materielle Änderung in Absatz 3 vor.

Absatz 1 betrifft nur eine elegantere Umschreibung des Bundesgerichtes. Die Änderung bei Absatz 3 hingegen ist materieller Art. Bisher sind Bedienstete des Bundes generell vom passiven Wahlrecht als Nationalrat oder Nationalrätin ausgeschlossen. Das soll sich ändern. Sie kennen die Beispiele: Vor Jahren musste ein Bahnbeamter in Lichtensteig/SG auf seinen Beruf verzichten, nur damit er in den Nationalrat nachrücken konnte. Wir wollen diese Bestimmung bewusst lockern. Neu soll das Gesetz die Unvereinbarkeiten regeln, wie es Absatz 4 bereits vorsieht. Also soll ein Zeughausbeamter aus dem Engadin wählbar sein, aber der Direktor eines Bundesamtes soll nach unserer Meinung zweifellos weiterhin nicht als Nationalrat wählbar sein. Es gilt, diese Unvereinbarkeiten in Zukunft auf Stufe Gesetz auszuhandeln und zu normieren.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Da es sich hier gegenüber dem Entwurf des Bundesrates um eine Herabstufung handelt, möchte ich die Bereitschaft des Bundesrates zu dieser Herabstufung betonen. Es geht lediglich darum, dass wir auf Gesetzesstufe eine differenziertere, adäquatere Lösung finden können, so, wie das Herr Frick angetönt hat. Für uns bleibt klar, dass beispielsweise auch künftig die wichtigsten Chefbeamten nicht wählbar sind.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 135**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Präsident:** Ich gehe davon aus, dass die Umformulierung eine direkte Folge des Beschlusses bei Artikel 134 Absatz 1 ist.

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Das ist so, Herr Präsident. Als zweites ist zu sagen, dass die Amtsdauer der Mitglieder des Bundesgerichtes neu auf Stufe Verfassung geregelt ist; bisher war dies auf Stufe Gesetz der Fall. Es ist eine Heraufstufung ohne materielle Änderung.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 136**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Das Streichen ist die Folge Ihres Entscheides, den Sprachenartikel neu in Artikel 57h aufzunehmen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 137, 138**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Hierzu habe ich keine Bemerkungen. Es geht lediglich um eine reine Aufarbeitung des geltenden Rechtes.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 139–141**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Zu den Artikeln 139 bis 141 habe ich keine Bemerkungen, die über die Erläuterungen des Bundesrates in der Botschaft hinausgehen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 142**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Artikel 142 bringt zuerst einmal eine Klärung der Begriffe:

Ordentliche Sessionen sind jene, die vierteljährlich – derzeit je drei Wochen lang – stattfinden. Sondersessionen sind jene, die zusätzlich eingeschoben werden, um einen grossen Arbeitsanfall abzutragen. Ausserordentliche Sessionen, der dritte Typus, sind Sessionen, welche von einem Viertel der Mitglieder beider Räte einberufen werden können. Sie finden statt, wenn eine qualifizierte Zahl von National- oder – neu – auch Ständeräten aufgrund besonderer Umstände von ihrem Einberufungsrecht Gebrauch machen. Letztmals ist eine solche ausserordentliche Session im Januar 1998 abgehalten worden. Sie wurde von der SP-Fraktion aufgrund der wirtschaftspolitischen Ereignisse verlangt.

Nebst der Klärung der Begriffe enthält Artikel 142 auch eine materielle Änderung: Bisher stand das Einberufungsrecht nur einem Viertel der Nationalräte zu. Neu soll die Gleichheit der Rechte auch für den Ständerat bestehen. Ein Viertel unseres Rates – also zwölf Mitglieder – kann die Einberufung verlangen. Die Verfassungskommission traut uns diese Kompetenz zu.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 143**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Artikel 143 strafft die bisherigen Verfassungsbestimmungen. Beide Präsidien werden in einer einzigen Bestimmung neu geregelt. Hingegen können Sie sich veranschaulichen, zu welchen sprachlichen «Schönheiten» die konsequent auf beide Geschlechter bezogenen Formulierungen im Text führen.

Absatz 2 ist in der Meinung, dass diese Bestimmung auf Gesetzesstufe geregelt werden soll, gestrichen worden. So hat es der Nationalrat beschlossen, und wir schliessen uns seinem Beschluss an.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Der Bundesrat mischt sich nicht in die inneren Angelegenheiten des Parlamentes ein. (*Heiterkeit*)

*Angenommen – Adopté*

**Art. 144**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Art. 159**

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2, 3

Streichen

Antrag der GPK-SR

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 159**

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2, 3

Biffer

Proposition de la CdG-CE

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Artikel 144 hat einen sehr engen Zusammenhang zu Artikel 159. Ich schlage vor, dass wir die beiden zusammen behandeln, und zwar in folgender Reihenfolge, damit die Diskussion möglichst effizient strukturiert ist: zuerst Artikel 144 Absätze 1 bis 3; dann Artikel 144 Absatz 4 zusammen mit Artikel 159 Absatz 2, wo uns ja ein Antrag der GPK-SR vorliegt, und abschliessend die Absätze 1 und 3 von Artikel 159. So können wir sie sachlich «büscheln».

Die Absätze 1 bis 3 von Artikel 144 regeln die Legislativkommissionen. Ohne Diskussion haben wir den Absätzen 1 und 2 zugestimmt; sie geben das geltende Recht wieder. In Absatz 3 empfehlen wir Ihnen aufgrund des Antrages der Staatspolitischen Kommission, in die Verfassung aufzunehmen, dass einzelne Befugnisse nicht rechtsetzender Art an Kommissionen übertragen werden können. Das ist keine rechtspolitische Änderung, das ist Festschreibung der heute gelebten Wirklichkeit. Beispielsweise haben unsere Büros Kompetenzen für Wahlen, und die Fachkommissionen, die Legislativkommissionen, haben bestimmte Kompetenzen im Rahmen der Leistungsaufträge des Bundesrates. Es soll nun auf Verfassungsstufe festgeschrieben werden, was heute bereits Recht ist.

*Art. 144 Abs. 1–3 – Art. 144 al. 1–3*

*Angenommen – Adopté*

*Art. 144 Abs. 4; 159 Abs. 2 – Art. 144 al. 4; 159 al. 2*

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Es geht bei diesen beiden Bestimmungen einerseits um die Informationsrechte des Parlamentes, andererseits um den Geheimhaltungsbereich des Bundesrates und der Bundesverwaltung.

Der Nationalrat ist inhaltlich der Staatspolitischen Kommission gefolgt. Es geht um zwei Punkte:

1. Die Kommissionen haben Anspruch auf alle Informationen, die für ihre Arbeit zweckdienlich sind; allerdings können Einschränkungen im Gesetz festgelegt werden.

2. Die Aufsichtskommissionen – das ist in Artikel 159 Absatz 2 geregelt – haben alle Einsichtsrechte; Geheimhaltungspflichten können ihnen nicht entgegengehalten werden. Die Verfassungskommission ist dieser weiten Normierung aus folgenden Überlegungen nicht gefolgt:

1. Es wäre eine Gewichtsverschiebung gegenüber dem heutigen Recht zugunsten des Parlamentes, wenn in Artikel 144 Absatz 3 die Kommissionen alle Informationsrechte hätten und lediglich die Ausnahmen im Gesetz zu bezeichnen wären. Das wäre quasi eine Umkehr der Beweislast in der Gesetzgebung. Der Bundesrat müsste überall darlegen, warum dieses Informationsrecht nicht besteht. Das wäre eine rechtspolitische Neuerung. Aus diesen Gründen haben wir sie mit 10 zu 4 Stimmen gestrichen.

Zu Artikel 159 Absatz 2 ist etwas Ähnliches zu sagen. Er stipuliert gemäss Beschluss des Nationalrates, dass den Aufsichtskommissionen Geheimhaltungspflichten nicht entgegengehalten werden können. Das wäre nach dem heutigen Recht eine klare Verschiebung zugunsten der Aufsichtskommissionen. Heute ist es so, dass Informations- und Akteneinsichtsrechte im Gesetz sehr detailliert geregelt sind. Man geht nach heutigem Verständnis davon aus, dass in allen diesen Bereichen, die ja Schnittstellen zwischen Parlament und Bundesrat sind und häufig Reibungsflächen darstellen, im Einzelfall austariert und ausgehandelt werden soll, wie weit die Rechte des Parlamentes gehen und wie weit sie zugunsten des Bundesrates noch bestehen.

Wenn wir nun die absolute Formulierung des Nationalrates wählen, ergibt sich eine Gewichtsverschiebung, die über die Nachführung hinausgeht; es wäre eine Verstärkung der Parlamentsrechte. Wir haben uns entschlossen – das Stimmenverhältnis in der Kommission war etwa 2 zu 1 –, bei der Fassung zu bleiben, wie wir sie Ihnen vorschlagen.

Wir haben für die Rechte der Aufsichtskommissionen und der Legislativkommissionen eine neue Bestimmung in Artikel 144 Absatz 4 eingefügt, welche beide Bereiche regelt. Sie regelt die Legislativkommissionen und die Untersuchungskommissionen dergestalt, dass die Kommissionen «zur Erfüllung ihrer Aufgaben über die vom Gesetz bezeichneten Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse» verfügen. Wir sind damit der Fassung des Kantons Bern gefolgt, der eine praktisch gleichlautende Bestimmung in seine neue Verfassung aufgenommen hat. Wir glauben, dass wir mit dieser Bestimmung das heutige Gleichgewicht aufrechterhalten. Wir sind aber der Ansicht, dass der ganze Bereich im Rahmen der Staatsleitungs- und Parlamentsreform grundsätzlich überdacht werden muss. Wenn wir uns heute für diese Bestimmung entschieden haben, dann darum, weil wir die Aufarbeitung, die «mise à jour» als solche, verwirklichen wollen. Das heisst aber nicht, dass wir es auch im Rahmen der Staatsleitungs- und Parlamentsreform bei diesen beschränkten Rechten des Parlamentes bewenden lassen wollen.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, der neuen Fassung von Artikel 144 Absatz 4 zuzustimmen. Dadurch wird nach Meinung der Mehrheit unserer Verfassungskommission auch Artikel 159 Absatz 2 überflüssig.

Herr Bieri hat einen Antrag gestellt, der auch der Kommission bereits vorlag und der vom Nationalrat übernommen wurde. Ich bitte darum, dass er ihn nun begründen kann.

**Bieri Peter (C, ZG):** Als derzeitiger Präsident der Geschäftsprüfungskommission möchte ich mich einerseits zur Oberaufsicht des Parlamentes äussern, wie sie in Artikel 159 Absatz 1 dargestellt ist, und möchte andererseits die Interpretation unserer Kommission derjenigen des Bundesrates gegenüberstellen. Ich möchte in einem zweiten Teil kurz zu Artikel 159 Absatz 2, wie er im Nationalrat beschlossen worden ist, Stellung nehmen.

Zuerst zur generellen Oberaufsicht der Bundesversammlung: Die Vielschichtigkeit der staatlichen Aufgaben mit ihren grossen Auswirkungen auf den Staat selbst und auf seine Einrichtungen bringt es mit sich, dass die GPK, wollen sie ihrem Auftrag zur Oberaufsicht auch nur einigermaßen gerecht werden, auf gesetzlich klar umschriebene Spielregeln angewiesen sind. Diese Regeln müssten an drei Orten definiert werden: Sie müssen erstens in der Bundesverfassung definiert werden: in Artikel 144 – dieser Artikel bestimmt die Informationsrechte der Kommissionen – sowie, wie gesagt, in Artikel 159, der die Oberaufsicht des Parlamentes definiert.

Sie müssen zweitens im Geschäftsverkehrsgesetz definiert werden. Die Revision dieses Gesetzes wird im Anschluss an die Reform der Bundesverfassung in Angriff genommen werden müssen; die Rechte der Kommissionen sind dort und wahrscheinlich auch, wie das gesagt wurde, im Rahmen der Staatsleitungsreform, wie sie vom Bundesrat angekündigt wurde, genau zu definieren.

Die PUK PKB hält in ihrem Bericht richtigerweise fest, dass die Oberaufsicht zwar ein Element der Staatsleitung, aber kein Führungsmittel der Bundesversammlung ist. So kann die mit der Oberaufsicht betraute Kommission dem Bundesrat mit ihren Empfehlungen Handlungsanstösse vermitteln; die Verantwortung für die Ausführung bleibt aber dem Bundesrat überlassen.

Die GPK teilt diese Auffassung. Für sie stellt sich vor allem die Frage, ob sie, wie in der bisherigen Praxis, ihre Oberaufsicht auch begleitend ausüben kann. Wird diese Frage bejaht, so stellt sich die Frage, inwieweit die Oberaufsicht ein Akteneinsichtsrecht in laufende Verfahren besitzt. Weiter wird zu klären sein, wie das Akteneinsichtsrecht durchgesetzt werden kann, wo allenfalls Grenzen bestehen und was zu beachten ist, damit die Oberaufsicht nicht in den Kompetenzbereich der Regierung vorstösst. Das ist ja dann auch die Frage, die sich in Absatz 2 stellt.

Zuerst zur Frage der begleitenden Kontrolle: Wir haben anlässlich unseres diesjährigen Seminars der beiden GPK diese Thematik nochmals eingehend behandelt, nicht zuletzt, weil der Bundesrat in seiner Botschaft zur Reform der Bundesverfassung einmal mehr dahin tendiert, die Oberaufsicht allein auf die nachträgliche Kontrolle zu beschränken.

Er hegt dabei Bedenken, dass sich die begleitende Kontrolle zu faktischen Mitentscheiden in die dem Bundesrat vorbehaltenen Führung entwickeln würde, womit Verantwortlichkeiten verwischt und die gewaltenteilige Grundordnung der Verfassung gestört würden. Versteht man die Oberaufsicht der Bundesversammlung jedoch so, wie sie die GPK in ihrem Leitbild festgehalten hat, sind wir überzeugt, dass sich die begleitende Kontrolle zusammen mit der nachträglichen Kontrolle als Instrument der Oberaufsicht eignet.

Nachdem ich mich in der letzten Zeit eingehend mit dieser Thematik befasst und auch die Erfahrungen der Vergangenheit in meine Überlegungen mit einbezogen habe, denke ich, dass die beiden Ansichten bei dieser Auseinandersetzung nicht meilenweit auseinander liegen. Vielmehr gehen Bundesrat und beide GPK aus verständlichen Gründen von einer anderen Seite an die Thematik heran. Die Praxis zeigt uns, dass bei einem von einem positiven Geist getragenen Verhältnis zwischen Bundesrat und beiden GPK die begleitende Kontrolle als Lernprozess verstanden wird. Denken Sie nur an Beispiele wie unsere Inspektionen betreffend die Personalpolitik – als aktuelles Beispiel – oder diejenige über die SRG, die BVG, die private Invalidenthilfe oder den Nationalstrassenbau! All diese Inspektionen waren nie nur eine nachträgliche Kontrolle, haben aber nicht im geringsten zu Schwierigkeiten im Verhältnis zwischen den Führungsverantwortlichen und den Inspizierenden geführt.

Ich bin froh, wenn der Bundesrat diese in der Vergangenheit in den allermeisten Fällen gut funktionierende Aufgabenteilung zwischen ihm und den GPK in diesem Sinne weiterhin so handhaben will und wenn er die Interpretation von Artikel 159 auch auf diese Art und Weise versteht.

Zum eigentlichen Antrag, den ich im Namen der GPK bzw. im Namen unserer Kommission gestellt habe: Wir haben darüber befunden und auch einen eindeutigen, d. h. einen einstimmigen Entscheid gefällt. Es geht dabei darum, inwieweit die GPK Akteneinsicht nehmen können. Diese Anregung entstammt der PUK PKB. Sie verlangte in einer ihrer parlamentarischen Initiativen, dass die GPK in geeigneter Weise sowohl Einblick in die Führungs- und Kontrolldaten der Departemente als auch in die Akten noch nicht abgeschlossener Verfahren nehmen können. Damit sollten die Probleme in der Verwaltung frühzeitig erkannt und die Umsetzung ihrer Empfehlungen überprüft werden können.

Die GPK sehen bezüglich der Aktenherausgabe einen Handlungsbedarf. Sie haben daher den Verfassungskommissionen

nen eine Stellungnahme mit entsprechenden Anträgen zu kommen lassen. Die nationalrätliche Verfassungskommission und dann der Nationalrat selbst stimmten diesem Antrag zu. Sie halten in Artikel 159 Absatz 2 fest, dass den Aufsichtskommissionen keine Geheimhaltungsgründe entgegengehalten werden können. Das würde bedeuten, dass die GPK selbst den Entscheid fällt, wann sie auf Akteneinsicht verzichten will. Das würde auch bedeuten, dass die GPK den abschliessenden Entscheid fällt, wann sie das Akteneinsichtsrecht durchsetzen will. Die Kommission möchte aber gleichzeitig gewährleisten, dass die Geheimhaltungsinteressen des Bundesrates nicht einfach leichthin übergangen werden können. Sie würde in der Ausführungsgesetzgebung sicher auch das sogenannte Berner Modell prüfen. Danach erstattet bei Verweigerung der Akteneinsichtsrechte die Exekutive Bericht. Sie legt die Gründe für die Verweigerung dar. Falls die GPK den Bericht und dessen Begründung nicht als genügend erachtet, kann sie weiterhin Einsicht in das Originaldossier verlangen. Sie hört dabei aber die Exekutive nochmals an. Diese obligatorische Anhörung soll gewährleisten, dass die GPK ihren Entscheid nach sorgfältiger Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen trifft. Der letzte Entscheid jedoch liegt bei der GPK. In diesem Sinne ist unser Antrag zu Absatz 2 zu verstehen.

Die GPK will in erster Linie einen konstruktiven, gegenseitigen Lernprozess zwischen Bundesrat und Parlament einleiten; dies im Hinblick auf eine optimale Aufgabenerfüllung. In der Bundesverfassung soll deshalb nicht die Trennung, sondern das Zusammenwirken der Staatsfunktionen ausdrücklich betont werden. Eine funktions- und sachgerecht ausgeübte Obergewalt vermischt die Verantwortlichkeiten nicht und greift nicht in die Entscheidungs- und Aufsichtskompetenz des Bundesrates ein.

In diesem Sinne ist auch unser Antrag zu Artikel 159 Absatz 2 zu verstehen. Ich bitte Sie im Namen der GPK, Absatz 2, wie er vom Nationalrat beschlossen worden ist, zuzustimmen.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Formell hat dieser Absatz mit Artikel 144 nichts zu tun, aber materiell hängen die beiden Bestimmungen schon zusammen. In Artikel 144 Absatz 4 wird geregelt, dass die Kommissionen im Rahmen des Gesetzes über Untersuchungsbefugnisse verfügen. Dazu steht Artikel 159 gemäss Antrag der GPK-SR in einem Widerspruch, weil die Geheimhaltungspflichten unbeschränkt der gesamten Kommission offenstehen würden.

Ich meine, wir sollten die Diskussion abschliessend führen und nachher abstimmen, weil auch die Zustimmung zur Fassung der Kommission quasi ein Systementscheid ist.

**Rhinow René (R, BL),** Berichterstatter: Wenn es richtig ist, dass jetzt die Diskussion auch zu Artikel 159 geführt wird, dann möchte ich nur noch zwei Dinge sagen, die vielleicht etwas untergehen, wenn man den Verfassungstext nur liest. Es heisst hier «die Aufsichtskommissionen». Das heisst mit anderen Worten, dass es am Gesetzgeber sein wird, zu bestimmen, wer alles Aufsichtskommissionen sind. Nach heutigem Verständnis sind dies Geschäftsprüfungskommissionen und Finanzkommissionen. Wenn man also hier diese weite Fassung nimmt, dann heisst das, wenn ich richtig gezählt habe, dass 76 Mitglieder beider Räte unbeschränkt Einsicht haben, nämlich nach Verfassungsvorschrift «die Aufsichtskommissionen». Ich weiss nicht, ob das wirklich der Wille war und auch der Wille der Geschäftsprüfungskommission ist, dass alle 76 Mitglieder beider Finanzkommissionen und beider Geschäftsprüfungskommissionen letztlich dieses Recht haben, und ob dem nichts entgegenzusetzen ist. Vielleicht kann uns Herr Bieri noch etwas näher Auskunft geben.

Zum zweiten Punkt: Es heisst «den Aufsichtskommissionen». Das sind eben die gesamten Kommissionen. Wenn schon – oder ist das in der Geschäftsprüfungskommission diskutiert worden? –, müsste man doch ergänzen «oder deren Delegationen». Denn es könnte ja sein, dass man dieses Recht nur einem eng begrenzten Kreis geben will, aber nicht

den Gesamtkommissionen beider Räte. Aber das ist mehr eine Frage an Herrn Bieri.

**Bieri Peter (C, ZG):** Es ist so, dass die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzkommissionen grundsätzlich in Unterkommissionen arbeiten, also in Subkommissionen bzw. bei der Geschäftsprüfungskommission in Sektionen. Es sind diese Untergruppen, welche bei ihrer Arbeit Einsicht in die Akten der Verwaltung und des Bundesrates nehmen wollen. In diesem Sinne müsste dieses Einsichtsrecht auch in der Ausführungsgesetzgebung definiert werden. Aber wir können nicht auf der Stufe der Verfassung von Unterkommissionen und von Sektionen sprechen, sondern generell ist es die Kommission, die hier dieses Recht erhalten muss. Die Praxis zeigt auch, dass hier mit diesen Unterkommissionen gearbeitet wird.

Ich möchte Sie nach wie vor darauf aufmerksam machen, dass diese Idee letztendlich aus einer parlamentarischen Initiative der PUK PKB stammt. Unser Antrag ist jetzt die entsprechende Umsetzung dazu.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Der Bundesrat ist selbstverständlich einverstanden und findet es sogar sehr legitim, dass die parlamentarischen Kommissionen in Artikel 144 nun ausdrücklich genannt werden, denn ihre Bedeutung als vorbereitende Kommissionen ist zweifellos sehr gross. Der Bundesrat ist auch mit dem neuen Absatz 4 einverstanden, wonach die Kommissionen «zur Erfüllung ihrer Aufgaben über die vom Gesetz bezeichneten Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse» verfügen. Diese Formulierung hat Ihre Kommission, wie schon angeführt worden ist, aus der neuen Berner Verfassung übernommen.

Auf Gesetzesstufe haben wir heute aus guten Gründen ein sehr unterschiedliches, differenziertes, austariertes System von Einsichtsrechten und Untersuchungsbefugnissen, je nach Art der Aufsichtskommissionen. Das System besteht bekanntlich in einer Steigerung der Informationsrechte von den Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen über die Geschäftsprüfungsdelegation und die Finanzdelegation bis zur parlamentarischen Untersuchungskommission.

An diesem System möchte der Bundesrat festhalten. Wenn man nämlich wie der Nationalrat – allerdings nur mit einer Stimme Unterschied – eine Formulierung beschliesst, wonach die Kommissionen Anspruch auf alle Informationen haben, erweckt man Erwartungen, die nicht erfüllt werden können. Denken Sie beispielsweise an jenen jüngsten Fall, den wir mit dem Einbruch des Mossad hier in Bern hatten: Es geht doch nicht an, dass man über 70 Parlamentsmitgliedern alle Details offenlegt! Deshalb haben wir und haben Sie bewusst diese Geschäftsprüfungsdelegation geschaffen, der gegenüber es keinerlei Schranken der Auskunft gibt. Aber es wäre fatal, wenn man in derartigen geheimen Angelegenheiten – wie etwa der Zusammenarbeit der Nachrichtendienste oder auch im militärischen Bereich – alle Details mehr als 70 Parlamentsmitgliedern bekanntgeben müsste.

Der Bundesrat ist daher der Meinung, dass das geltende gesetzliche System mit einer Steigerung der Auskunfts-, Einsichts- und Untersuchungsrechte – von der GPK zur Geschäftsprüfungsdelegation, von der Finanzkommission zur Finanzdelegation, bis hin zur PUK – beibehalten werden soll. Das ist ein System, welches sich bewährt hat und welches der Bundesrat beibehalten will. Die Formulierung in der Verfassung hat das heutige gesetzliche System zum Ausdruck zu bringen, so wie das Ihre Kommission in Artikel 144 Absatz 4 getan hat. Wie Herr Frick zu Recht betont hat, ist Artikel 159 «le revers de la médaille». Dort wird geregelt, wie weit diesen Kommissionen gegenüber Geheimhaltungspflichten bestehen können, welche nach Art der Aufsichtskommission unterschiedlich weit gehen. Der Bundesrat möchte Sie daher dringend bitten, den Anträgen Ihrer Kommission zuzustimmen.

Ich möchte vor allem gegenüber Herrn Bieri noch folgendes festhalten: Die Obergewalt ist zweifellos ein wesentliches Element der Gewaltenteilung. Sie ist politische Kontrolle durch das Parlament, welches Kritik äussert und Empfehlun-

gen für künftiges Handeln abgibt. Es kann jedoch nicht anstelle der beaufsichtigten Organe selber handeln oder deren Entscheide aufheben. Darin liegt der zentrale Unterschied zwischen Oberaufsicht und Aufsicht. Oberaufsicht bedeutet Prüfung der Rechtmässigkeit und der Zweckmässigkeit des Handelns von Bundesrat und Verwaltung. Ich kann Ihnen übrigens versichern: Der Bundesrat hat alles Interesse an einer effizienten Oberaufsicht. Er bildet sich nicht ein, allein die gesamte Verwaltung effizient überwachen zu können. Hier sind wir auf die Kooperation mit den Kommissionen angewiesen. Die Einsichts- und Untersuchungsrechte müssen aber stufengerecht – je nach Art der Kommission unterschiedlich – gehandhabt werden.

Deshalb möchte ich Sie dringend bitten, hier dem Antrag Ihrer Kommission zuzustimmen.

*Art. 144 Abs. 4 – Art. 144 al. 4*  
*Angenommen – Adopté*

*Art. 159 Abs. 2 – Art. 159 al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	30 Stimmen
Für den Antrag der GPK-SR	6 Stimmen

*Art. 159 Abs. 1, 3 – Art. 159 al. 1, 3*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Wenn wir den Antrag der GPK abgelehnt haben, heisst das nicht, dass wir das Geschäftsprüfungsverständnis des Bundesrates teilen, wie es in der Verfassungsbotschaft dargelegt worden ist. Es scheint in der Tat, dass bei der Abfassung der Botschaft in diesem Punkt die Literatur und die Praxis der letzten zwanzig Jahre nicht zugänglich waren. Der Bundesrat schreibt nämlich, dass er die Oberaufsicht nur als nachträgliche Kontrolle verstehe. Das ist sie nicht – nicht im Sinne der ganzen Rechts- und Staatsrechtslehre, sie ist es auch nicht im Sinne der Praxis. Wir sind, das halte ich im Namen der Verfassungskommission unmissverständlich fest, der Überzeugung, dass die Oberaufsicht ebenso sehr eine begleitende wie eine nachträgliche ist. Nehmen Sie nur die Beispiele der letzten Jahre: Vereinatunnel, «Bahn 2000», die ganzen Bemühungen um das Bundesgericht, Schweizerische Käseunion; das sind alles begleitende Oberaufsichtsmassnahmen, die wir ausgeübt haben. Darauf verzichten wir nicht.

Die Geschäftsprüfungskommission hatte angeregt, die Verfassung solle die begleitende Oberaufsicht festschreiben. Wir haben dem Wunsch nicht stattgegeben, weil sie selbstverständlich ist und die Auffassung, wie sie in der Botschaft geäussert wurde, keinen Bestand haben kann. Soviel zu Absatz 1.

Zu Absatz 3 habe ich nur anzufügen, dass diese Bestimmung ohnehin überflüssig ist. Eine Minderheit Forster will die Bestimmung in Artikel 161 Absatz 1 als Buchstabe g quater übernehmen, aber wir haben niemanden in der Kommission, der beantragen würde, diese Bestimmung wie der Nationalrat in Artikel 159 aufzunehmen.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Es ist hier nicht der Ort, eine Grundsatzdebatte über die begleitende oder nachträgliche Oberaufsicht zu führen. Wir sind der Meinung, die nachträgliche müsse die Regel bleiben; es kann aber auch Ausnahmen geben. Nach Auffassung des Bundesrates sollten wir diese Probleme im Rahmen des Paketes «Staatsleitungsreform» im Detail diskutieren und zu lösen versuchen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 145, 146**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Die Artikel 145 und 146 kann ich gemeinsam begründen. Wie unser Kommissions-

präsident bereits ausgeführt hat, sollen die Fraktionen neu als gelebte Wirklichkeit auch in die Verfassung Eingang finden.

In Artikel 146 nennen wir die Parlamentsdienste, welche der Bundesversammlung zur Verfügung stehen. Sie sind der Bundeskanzlei nur administrativ zugeordnet. In rechtlicher Hinsicht nehmen wir eine Änderung vor, weil sie rechtlich der Bundeskanzlei unterstehen; faktisch aber stehen sie bereits seit vielen Jahren ausschliesslich uns zur Verfügung. Wir passen also die Verfassung der Rechtswirklichkeit an.

Bei Artikel 146 ist zu ergänzen, dass wir – wie der Nationalrat – die Bestimmung über eine Ombudsstelle ausdrücklich nicht in die Verfassung aufnehmen wollen, und zwar in der Meinung, dass diese Ombudsstelle auch ohne ausdrückliche Verfassungsbestimmung machbar wäre. Diese Nichtaufnahme ist kein qualifiziertes Schweigen; wir sind vielmehr der Meinung, dass die Ombudsstelle gegebenenfalls auch ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlage realisiert werden kann.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 147–149**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Diese Artikel geben nur das geltende Recht wieder, ohne jegliche materielle Änderung.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 150, 151**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Bei Artikel 150 haben wir – wie heute bereits mehrmals – diesen Vorbehalt anzubringen: Der Entscheid fällt über die Änderung, die wir in der Abstimmung über Artikel 153a vornehmen.

Artikel 151 ist gegenüber dem Entwurf des Bundesrates sprachlich gestrafft worden, enthält aber keine inhaltliche Änderung. Wir haben aber auch eine kleine materielle Änderung vorgenommen, indem der Rat als Antragsgremium an die Bundesversammlung wegfällt. Er ist ja selber ein Teil der Bundesversammlung. Die Nennung scheint uns da nicht mehr nötig, sondern im Gegenteil missverständlich zu sein.

*Art. 150 Abs. 1, 2 – Art. 150 al. 1, 2*  
*Angenommen – Adopté*

*Art. 150 Abs. 3, 4 – Art. 150 al. 3, 4*

**Präsident:** Die Absätze 3 und 4 von Artikel 150 werden bis nach der Abstimmung zu Artikel 153a zurückgestellt.

*Verschoben – Renvoyé*

#### *Art. 151*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 152**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Artikel 152 enthält ein Kernstück unseres parlamentarischen Selbstverständnisses: Das Instruktionsverbot entspricht dem heutigen Recht. Es wird inhaltlich keine Änderung vorgenommen.

Wir bitten Sie, dem Entwurf des Bundesrates bzw. dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 153***Anträge der Kommissionen: BBI**Propositions des commissions: FF**Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen**Le débat sur cet objet est interrompu*

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 153 enthält eine kleine materielle Änderung gegenüber dem Entwurf des Bundesrates. Nach dem Bundesrat sollen Ratsmitglieder nur für Äusserungen in den Räten und in den Kommissionen sowie in den Fraktionen nicht verantwortlich gemacht werden können. Wir haben das auf «in den Räten und in deren Organen» ausgedehnt; einerseits ist es sprachlich knapper gefasst, und zum zweiten gibt es auch Organe der Räte, beispielsweise Büros oder Delegationen, die ebenfalls von der Immunität erfasst sind.

Die Meinung ist, dass die gesamte parlamentarische Tätigkeit davon erfasst ist und nicht bloss ein Teil.

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Wir könnten nun zum 3. Abschnitt («Zuständigkeiten») übergehen. Zu Artikel 153a ist Ihnen soeben ein Rückweisungsantrag Beerli ausgeteilt worden. Ich schlage jedoch vor, hier die Beratungen abzubrechen und auf die April-Sondersession zu verschieben.

**Büttiker Rolf** (R, SO): Wir haben heute mit der Diskussion über die Vorlage A2 begonnen; morgen geht es damit nicht weiter, die ganze Sache kommt erst in der April-Sondersession wieder auf die Traktandenliste. Ich kann mich mit dieser Übungsanlage schwer anfreunden, das muss ich Ihnen sagen, und ich bin damit auch nicht alleine.

Normalerweise tagen wir am Montag etwas länger. Viele Leute haben sich jetzt auf die Bundesratswahlen vom nächsten Mittwoch «eingeschossen», und darüber wird jetzt sehr viel diskutiert.

Der Schlüsselartikel dieser Verfassungsrevision ist die ganze Geschichte rund um die Kantonsklausel. Der Entscheid heute hat nicht direkt einen Bezug zum nächsten Mittwoch – wir können nichts mehr ändern –, aber für viele Leute hat er indirekt schon einen Bezug. Der Druck auf die Kantonsklausel ist in den letzten Wochen natürlich gewachsen.

Bedenken Sie, was vor allem der Ständerat im Lauf der Zeit mit dieser Kantonsklausel gemacht hat: Wir haben zurückgestellt, wir haben die Vorlage des Nationalrates sistiert, wir haben auf die Verfassungsrevision verschoben, wir haben auf die Staatsleitungsrevision verschoben – und heute verschieben wir diese Diskussion auf die Sondersession! Nach dem Motto «Aus den Augen, aus dem Sinn» wird die Diskussion in den April verschoben, und dann kann es weitergehen. Die Leute hätten schon ein Interesse daran gehabt zu wissen, was der Ständerat – nachdem der Nationalrat die Klausel gestrichen hat – dazu sagt, insbesondere zu einer Lockerung, wie sie beispielsweise Herr Danioth beantragt. Deshalb ist es fragwürdig, wenn man hier das Argument der Nachführung heranzieht – und beim Bistumsartikel ist man grosszügig über die Nachführung hinausgegangen!

Ich meine: Wenn wir heute hier abrechen und die ganze Sache auf die April-Sondersession verschieben, stehen wir in bezug auf die Bundesratswahlen und in bezug auf die Kantonsklausel erneut schlecht da.

Ich verzichte auf einen Ordnungsantrag, aber ich habe Ihnen das doch sagen wollen.

**Präsident:** Für das Programm ist das Büro zuständig; es verfügt leider nicht über die hellseherischen Fähigkeiten, die ihm Herr Büttiker gerne zuerkennen möchte. Ich stelle fest, dass die Traktandenliste im Interesse einer beförderlichen Behandlung der Verfassungsvorlage bereinigt wurde. Ursprünglich war vorgesehen, mit dem Entwurf A2 ohnehin erst in der April-Sondersession zu beginnen. Ich übernehme die Verantwortung dafür, dass wir etwas vorwärtsgemacht haben. Aber wenn Sie die Sitzung bis heute um Mitternacht fortsetzen wollen, steht dem nichts entgegen. – Ich stelle fest, dass kein Ordnungsantrag gestellt wird.

## Dritte Sitzung – Troisième séance

Donnerstag, 30. April 1998

Jeudi 30 avril 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence:

Zimmerli Ulrich (V, BE)/Iten Andreas (R, ZG)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

A2. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Art. 127–184) (Fortsetzung)

A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184) (suite)

#### Art. 153a

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

#### Antrag Beerli

Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag, die folgende Gliederung zu prüfen:

1. dem Referendum unterstehend:
  - Bundesgesetze;
  - Bundesbeschlüsse;
2. nicht dem Referendum unterstehend:
  - einfache Bundesbeschlüsse.

#### Proposition Beerli

Renvoi à la commission

avec le mandat d'examiner la structure suivante:

1. sujets au référendum sont:
  - les lois fédérales;
  - les arrêtés fédéraux;
2. ne sont pas sujets au référendum:
  - les arrêtés fédéraux simples.

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Einleitend möchte ich meiner Erwartung Ausdruck geben, dass wir heute die gesamte Vorlage A bereinigen können, so dass wir mit Abschluss dieser Sondersession auch die Gesamtabstimmung über die Vorlage A durchführen können und damit den ersten grossen Schritt zur Verfassungsrevision in unserem Rat abgeschlossen haben.

Artikel 153a regelt die Erlassformen auf Stufe Verfassung. Das war bisher nicht der Fall. Die Ausgangslage ist folgende: Heute herrscht eine verwirliche Fülle von Erlassformen: Bundesgesetz, allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss mit Referendum und ohne Referendum, dringlicher Bundesbeschluss, von der Verfassung abgedeckt oder nicht, usw. – ein wahres Füllhorn von Rechtsetzungsformen! Für Fachleute ist diese breite Ordnung durchaus zugänglich, für interessierte Laien und für Nichtjuristen ist sie schwer bis gar nicht verständlich.

Die Verfassungskommissionen beider Räte haben parallel, jeweils in Kenntnis der Arbeit der anderen, daran gearbeitet, zuerst in den Subkommissionen, dann wurde das Ergebnis von der Gesamtkommission verabschiedet. Das Produkt ist der vorliegende Artikel 153a, Produkt einer intensiven Arbeit, bei der sehr viele Varianten und Möglichkeiten geprüft wurden. Wir haben uns für folgendes System entschieden: Zwei Kriterien sind massgebend, um die Erlassformen zu regeln. Das erste ist das Referendum. Es soll bereits aus der Erlassform ersichtlich sein: Hat dieser Beschluss dem Referendum unterlegen oder nicht, bzw. kann das Referendum ergriffen werden? Das zweite Kriterium ist die Trennung in rechtsetzende und nicht rechtsetzende Akte; nicht rechtsetzende sind Einzelakte oder Genehmigungen von Staatsverträgen. Auch hier soll klar sein, um welche Akte es sich handelt und ob sie dem Referendum unterliegen. Wir schaffen also vier Gefässe, die unter dem Oberbegriff «Erlasse» zusammengefasst sind.

Zuerst wird bei den rechtsetzenden Erlassen unterschieden: Wer setzt das Recht, setzt es das Parlament, oder setzt es der Bundesrat? Wenn das Parlament das Recht setzt, sind es die Bundesgesetze, diese sind referendumsfähig.

Das zweite Gefäss: Wenn das Parlament gesetzesergänzende Bestimmungen erlässt – das sind heute Bundesbeschlüsse, die nicht dem Referendum unterliegen –, bezeichnen wir diese neu als Verordnungen. «Verordnung», darauf komme ich noch zurück, ist ein neuer Begriff, er ist aber sachlich der richtige. Der Vollständigkeit halber sind rechtsetzende Erlasse, die der Bundesrat oder das Bundesgericht erlässt, ebenfalls zu nennen; sie sind das Korrelat zum zweiten Gefäss.

Bei den Gefässen drei und vier wird Recht angewendet: Es geht um die Genehmigung von Staatsverträgen und Einzelakte. Wenn sie dem Referendum unterliegen, werden sie als Bundesbeschluss, wenn sie nicht dem Referendum unterliegen, als einfacher Bundesbeschluss bezeichnet. Aufgrund der Art, wie sie in Artikel 153 zusammengefasst sind, ist erstens immer leicht erkennbar, ob es sich grundsätzlich um Gesetzgebung bzw. Rechtsetzung handelt oder nicht, und es ist zweitens ersichtlich, ob ein referendumsfähiger oder ein nicht referendumsfähiger Erlass vorliegt.

Neu in diesem Zusammenhang ist nur der Begriff «Verordnung», der auch für das Parlament Verwendung finden soll; der Nationalrat hat sogar den Begriff «Parlamentsverordnung» gewählt. Dort, wo das Parlament, National- und Ständerat, eine gesetzesergänzende Regelung erlässt, ist es dem Inhalt nach eine Verordnung. In einzelnen Kantonen wird dies als Dekret, in vielen als Verordnung des Kantonsrates oder Grossrates bezeichnet. Wir haben uns für den Begriff Verordnung entschieden, auch wenn er bisher nicht im Bundesrecht Platz fand, weil er ganz klar regelt: Wenn der Bundesrat eine gesetzesergänzende oder vollziehende Regelung erlässt, ist es – basierend auf einem Gesetz – eine Verordnung; wenn das Parlament aufgrund eines Gesetzes – es gibt solche, beispielsweise die Regelung über die Pensionskasse des Bundes – ergänzende Bestimmungen erlässt, ist es auch eine Verordnung. Somit wird immer klar erkennbar, ob ein Erlass selber Gesetz oder nur dessen Ergänzung oder Vollzug ist.

Der Nationalrat hat dieser Regelung ganz eindeutig zugestimmt; umstritten war nur die Frage, wie die Verordnungen des Parlamentes zu bezeichnen sind: Sind sie auf der Stufe Verfassung als «Verordnungen» oder als «Parlamentsverordnungen» zu bezeichnen? Der Nationalrat hat sich für den Begriff «Parlamentsverordnung» entschieden; wir haben uns dagegen ausgesprochen, und zwar deshalb, weil die anderen Verordnungen – die Verordnungen des Bundesgerichtes und des Bundesrates – auf Verfassungsstufe auch nicht als «Bundesgerichtsverordnung» oder «Bundesratsverordnung» bezeichnet sind. In der Praxis wird sich dieser Begriff der Parlamentsverordnung möglicherweise einbürgern.

Nun hat Frau Beerli einen Rückweisungsantrag gestellt. Ich bitte sie, ihn zu begründen, damit ich anschliessend darauf antworten kann, bevor wir dann die Beratung fortsetzen und darüber abstimmen.

**Beerli** Christine (R, BE): Erlauben Sie mir kurz zwei Vorbemerkungen:

1. Ich habe einen Rückweisungsantrag gestellt, weil ich nicht Mitglied der Kommission bin und es deshalb als vermessen angesehen hätte, wenn ich Ihnen hier von aussen einen formulierten Antrag unterbreitet hätte. Mir ist jedoch klar, wie ich persönlich den Verfassungsartikel formuliert haben möchte, und ich werde mir erlauben, Ihnen am Schluss eine solche Fassung vorzulesen.

2. Ich glaube nicht, dass es richtig ist, heute zu sagen: Man kann auf diesen Rückweisungsantrag nicht eingehen, weil uns eine Rückweisung den Terminplan über den Haufen werfen würde. Es ist gut möglich, dass sich die Kommission dieser Frage bis zur Junisession noch einmal annimmt und dass wir die Schlussabstimmung über diesen Teil der Verfassungsrevision im Juni vornehmen können. Ich glaube nicht, dass dies ein grosses Problem darstellt – schon gar nicht, wenn man sieht, welche gewichtigen Differenzen im gesamten gesehen zwischen Nationalrat und Ständerat vorliegen. Diese eher kleine und eher formale Differenz kann auf jeden Fall in der Zeit zwischen heute und der Junisession noch bereinigt werden.

Wieso habe ich diesen Rückweisungsantrag eingereicht, wieso kann ich mich nicht mit der Version befreunden, wie sie uns von der Kommission unterbreitet wird? Für mich ist die Version der Kommission sehr kompliziert. Sie knüpft nicht nur durchgehend – was auch richtig wäre – am Kriterium der Referendumspflicht an, sondern sie geht auch durchgehend davon aus, dass zwischen rechtsetzenden und nicht rechtsetzenden Erlassen unterschieden werden muss. Dies ist gerade bei Beschlüssen der Bundesversammlung ohne Referendum recht problematisch, denn heute werden der Unterschied und die Grenze zwischen Rechtsetzung und sogenannten Einzelakten immer fließender. Sehr häufig werden in der Praxis – wir sehen dies im täglichen Leben – keine eigentlichen Rechtssätze mehr erlassen, sondern diese Einzelbeschlüsse werden praktisch in Gesetzesform verpackt. Ich erinnere an Programme, an Zielartikel, an Ausgabenbeschlüsse, an Anweisungen an die Verwaltung; es wird in diesen Fällen ein Einzelbeschluss in Gesetzesform verpackt. Der Begriff des Rechtssatzes stammt ursprünglich aus dem Zivil- und Strafrecht – es werden Rechte und Pflichten des Rechtsadressaten verbrieft –; er passt eigentlich nur auf das Verhaltensrecht.

Unbefriedigend ist für mich auch, dass das Erlassen von Verordnungen, welches wirklich ein Akt ist, der von der Exekutive ausgeht, neu auf das Parlament ausgedehnt wird. Ich glaube, hier wird eine Neuerung eingeführt, die nicht üblich ist und die im allgemeinen Leben – in der Praxis und bei uns allen – zu Verwirrungen führen wird.

Ich schlage folgendes vor: Wir unterscheiden ganz klar nur zwischen Akten, die dem Referendum unterstehen, und solchen, die nicht dem Referendum unterstehen, und dann innerhalb derjenigen, die dem Referendum unterstehen, wiederum zwischen rechtsetzenden und nicht rechtsetzenden – nämlich zwischen Bundesgesetz und Bundesbeschluss –; weiter belassen wir bei denjenigen Akten, die nicht dem Referendum unterstehen, die Bezeichnung «einfacher Bundesbeschluss». Diese Regelung ist viel klarer, viel einfacher; sie unterscheidet im Bereich der Erlasse, die nicht dem Referendum unterstehen, nicht zwei weitere Erlassformen, sondern sie belässt es beim einfachen Bundesbeschluss. Sie nimmt den Begriff «Parlamentsverordnung», der bis heute nicht gebraucht worden ist, nicht auf. Die Regelung ist klar, einfach und praktikabel.

Ich möchte Ihnen kurz vorlesen, wie ich mir einen Artikel 153a vorstelle: «Die Bundesversammlung erlässt referendumspflichtige Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder des Bundesbeschlusses. Nicht referendumspflichtige Bestimmungen ergehen in der Form des einfachen Bundesbeschlusses.» Damit hätten wir die ganze Palette abgedeckt, hätten aber nicht eine unnötige Aufteilung bei den nicht referendumspflichtigen Bestimmungen.

Ich bitte Sie, diesen Artikel der Kommission zurückzugeben, damit sie ihn unter Einbezug der Leitlinien, die ich aufgezeigt

habe, noch einmal überprüfen kann. Wie gesagt: Es gibt keine Verzögerung; es ist ohne weiteres möglich, dass wir im Juni entscheiden, dann die Bereinigung vornehmen und die Schlussabstimmung durchführen. Wir haben dann eine befriedigende Lösung, eine Lösung, die auch der Praxis, wie wir sie bis heute leben, entspricht und die nicht unnötige neue Komplizierungen einbaut.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich kann dazu wie folgt Stellung nehmen: Vorauszuschicken ist, dass Artikel 153a die Erlassformen der Bundesversammlung regelt und nicht jene des Bundesrates; diese sind bei den Kompetenzen des Bundesrates angesiedelt. Nun sagt Frau Beerli zunächst folgendes: Es sei nur ein Kriterium anzuwenden, es sei nur noch die Frage der Referendumsfähigkeit massgebend und nicht mehr die Frage, ob rechtsetzend oder nicht.

Wir haben in der Kommission die Ideen, die Frau Beerli heute unterbreitet hat, gründlich behandelt. Dabei haben wir unterschieden, dass wir beide Unterscheidungen machen wollen; dies, weil sie mehrheitlich heute noch gängig und für den Anwender, auch für das Parlament, leicht verständlich ist. Es ist klar, dass viele Erlasse Rechtsanwendung und Rechtsetzung enthalten. Dort geht das Kriterium der Rechtsetzung vor.

Die Frage ist, ob Sie zurückweisen sollen. Genau jene Überlegungen und Argumente, die Frau Beerli angestellt hat, haben wir in der Kommission sehr lange beraten. Wir erinnern uns an die intensive Beratung, an der auch der Kommissionspräsident teilgenommen hat und nach der wir uns zugunsten der vorliegenden Fassung entschieden haben. Rückweisung an eine Kommission heisst ja, etwas Neues prüfen zu lassen. Das Modell, das Frau Beerli anregt, ist im Papier des Bundesamtes für Justiz bereits enthalten. Es ist das Modell 1, das uns dort vorgeschlagen wird, genau mit den Argumenten, wie sie Frau Beerli jetzt vorträgt. Es ist ein Modell, das wir bereits gründlich geprüft und dann verworfen haben.

Nachdem man von diesen Vorschlägen des Bundesamtes für Justiz bereits Kenntnis hat und in der Kommission bereits ausführlich auch über den Vorschlag von Frau Beerli gesprochen hat, macht es keinen Sinn, das Ganze an die Kommission zurückzuweisen.

Die Kommission hat bewusst den vorliegenden Entscheid getroffen. Aus diesem Grund hätte es, so meine ich, auch möglich sein müssen, heute einen Antrag vorzulegen und nicht einfach die Rückweisung zu verlangen. Die Kommission kann gar keinen solchen Auftrag entgegennehmen. Sie hat die Prüfung bereits gemacht und der anderen Lösung den Vorzug gegeben.

Das zeitliche Element kommt hinzu; es ist jedoch nicht ausschlaggebend. Nachdem die Kommission beraten und entschieden hat, macht es keinen Sinn, jetzt die ganz Übung nochmals um drei Monate zu verzögern. Es wäre die einzige Bestimmung, die wir heute nicht verabschieden könnten; das würde dazu führen, dass wir in bezug auf die Behandlung der Vorlage A wiederum drei Monate verlieren würden.

Schliesslich ist beizufügen, dass der Vorschlag von Frau Beerli nur eine Auswirkung hätte: Er eliminiert den Begriff der Verordnung; das ist, glaube ich, auch ihr Hauptbestreben. Der Begriff der Verordnung für Erlasse der Bundesversammlung stört sie. Es ist in der Tat ein neuer rechtlicher Begriff, es ist aber inhaltlich eben der richtige. Wenn das Parlament gestützt auf ein Gesetz ergänzende Bestimmungen erlässt, macht es dasselbe wie der Bundesrat und das Bundesgericht, die auch gestützt auf ein Gesetz ergänzende Bestimmungen erlassen; diese nennen wir dann Verordnung. Also ist es konsequent, wenn wir das auf seiten des Parlamentes auch tun und sie als Verordnung bezeichnen.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, darauf zu verzichten, das Ganze an die Kommission zurückzuweisen.

**Rhinow** René (R, BL): Ich weiche hier etwas vom Votum des Berichterstatters ab und bitte ihn um Nachsicht dafür. Ich möchte zur zeitlichen Dimension eine kurze Anmerkung einfügen.



Wir haben gestern zusammen mit Herrn Nationalrat Deiss die zeitlichen Probleme besprochen; es ist durchaus möglich, dass die Kommission diese Frage nochmals prüft, weil wir zu Beginn der Sommersession die Gesamtabstimmung immer noch durchführen können. Anders gesagt: Wir können in der Sommersession diese Frage durchaus noch prüfen, wir haben entsprechende Kommissionssitzungen anberaumt. Es würde also aus zeitlichen Gründen nichts entgegenstehen; das ganze Verfahren würde dadurch nicht blockiert. Zur Sache selber möchte ich mich als Kommissionspräsident nicht äussern; Herr Frick hat Ihnen die Meinung der Mehrheit dargelegt. Die Mitglieder der Kommission wissen, dass mein Herz für den Antrag Beerli schlägt und ich mit der von der Kommission beschlossenen Fassung meine Mühe habe. Aber eben: Das hätte ich nur gesagt, wenn ich nicht Kommissionspräsident wäre ....

**Koller Arnold**, Bundesrat: Der Bundesrat ist hier in einer etwas besonderen Situation, weil dieser Artikel 153a im bundesrätlichen Entwurf noch nicht enthalten war. Dem Bundesrat war dann aber, als die Kommissionen dieses Problem der Gesetzgebung von Rechtsformen aufgenommen haben, an sich klar – da stimmt auch Frau Beerli mit allen überein –, dass das heutige System recht unbefriedigend ist. Das war der Ausgangspunkt der Bemühungen der beiden Verfassungskommissionen, in enger Zusammenarbeit mit meinem Bundesamt für Justiz hier zu einem einfacheren und erstmals geschlossenen System der Rechtsetzungsformen zu kommen. Beim bisherigen Zustand befriedigt ja vor allem das Nebeneinander von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen referendumsfähigen Bundesbeschlüssen nicht, und es befriedigt am bisherigen System auch nicht, dass anlässlich der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes 1962 der allgemeinverbindliche referendumsfähige Bundesbeschluss auf rechtsetzende Bestimmungen eingeschränkt wurde. Weil das geltende System somit zweifellos verbesserungsfähig und -würdig ist, hat der Bundesrat gegen diese Verbesserungen nichts einzuwenden. Die Frage, ob es sich lohnt, die Sache gemäss Antrag Beerli noch einmal zu prüfen, müssen Sie entscheiden. Ich muss Ihnen offen eingestehen, dass ich da an die Grenzen meiner Kompetenz komme. Persönlich hatte ich nicht die nötige Zeit, die ganze Thematik zu verinnerlichen.

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Ein letztes Wort zur zeitlichen Komponente: Natürlich können wir dies in unserer Kommission vielleicht bis zum Sommer bewerkstelligen. Aber es ist ja nicht der Ständerat allein, der darüber entscheidet. Ich möchte daran erinnern, dass beide Kommissionen parallel und in Kontakt miteinander in Subkommissionen für diese Bestimmung mehrere Monate brauchten. Wenn wir wieder von vorne anfangen, muss auch der Nationalrat wieder von vorne anfangen. Das bedingt eine zusätzliche Verzögerung. Aus diesem Grunde meine ich: Es gibt Lösungen, die tauglich sind. Die vorliegende der Kommission ist eine. Wenn sie nach vielen Bemühungen entstanden ist und eine Mehrheit gefunden hat, sollten wir einen Schlusspunkt machen und nicht ein Jahr später wieder von vorne beginnen!

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	22 Stimmen
Für den Antrag Beerli	13 Stimmen

Art. 130 Abs. 1 Bst. d; 131 Abs. 1 Bst. b, c, cbis; 150 Abs. 3, 4  
Art. 130 al. 1 let. d; 131 al. 1 let. b, c, cbis; 150 al. 3, 4

**Präsident:** Formal sind noch drei Bestimmungen anzupassen, die wir zurückgestellt haben. Es sind die Änderungen vorzunehmen, wie sie der Nationalrat bereits beschlossen hat.

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Wir haben diese Bestimmungen immer mit dem Hinweis zurückgestellt, dass der

Beschluss bei Artikel 153a auch der Entscheid über diese Bestimmungen sei.

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 154

##### Antrag der Kommission

Abs. 1, 1bis, 2

BBl

Abs. 1ter

Streichen

#### Art. 154

##### Proposition de la commission

Al. 1, 1bis, 2

FF

Al. 1ter

Biffer

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 154 geht auf die Arbeiten der Staatspolitischen Kommissionen zurück und gibt erstmals in der Verfassung die Definition und Umschreibung der Bundesgesetze. Dies erfolgt in Absatz 1bis. Absatz 2 regelt danach die Möglichkeit, Rechtsetzungsbefugnisse auf das Parlament oder eben auf den Bundesrat zu übertragen. Absatz 1bis regelt, was Gegenstand eines Bundesgesetzes sein muss. Genannt wird ein Katalog von sieben Bestimmungen, welche bereits heute geltendes Recht sind; dieser Katalog entspricht der heutigen Lehre und Praxis, ist also reine Nachführung. Mit dem Wort «insbesondere» haben wir sichergestellt und auch zum Ausdruck gegeben, dass wir einer Rechtsentwicklung nicht im Wege stehen. Absatz 1, die erstmalige Normierung des Gesetzesbegriffes und seiner Kriterien auf Verfassungsebene, bringt drei wesentliche Vorteile und Klärungen: Zum ersten wird erstmals klar und transparent gemacht, was Gegenstand eines Gesetzes ist. Zum zweiten werden Garantien zur Demokratie und zum Rechtsstaat gesetzt, weil daraus erkenntlich wird, was ein Gesetz ist, was in diese grundlegende Rechtsform zu kleiden ist. Zum dritten wird leicht verständlich, welches die Tragweite eines Referendums ist, weil nämlich dann bei all diesen Gesetzen, die nach diesen Kriterien zu erlassen sind, klar ist, dass das Referendum möglich ist.

Gegenüber der Fassung des Nationalrates hat unsere Kommission zwei Änderungen vorgenommen: Zum ersten wird Absatz 1ter gestrichen. Ein Antrag Vallender hat ihm in der nationalrätlichen Beratung zum Durchbruch verholfen. Was will dieser Absatz 1ter, und warum haben wir ihn gestrichen? Es ist in der Tat so, dass rechtsetzende Verordnungen einer Ermächtigung bedürfen, wenn das Parlament sie erlässt. Frau Vallender sagte nun, es brauche eine ausdrückliche Ermächtigung in der Bundesverfassung oder in Bundesgesetzen; eine stillschweigende genügt also nicht mehr.

Wenn Absatz 1ter die besondere Ermächtigung des Parlamentes verlangt, bedeutet das folgendes: Das Parlament darf die Kompetenz, rechtsetzende Erlasse in Vollzug oder Ergänzung eines Bundesgesetzes zu beschliessen, nicht mehr stillschweigend ableiten. Es darf dies nur, wenn eine besondere, eine ausdrückliche Ermächtigung besteht. Damit wird klar, dass Absatz 1ter eigentlich eine Misstrauensbestimmung gegenüber National- und Ständerat ist. Dieses Misstrauen ist aber nicht nötig; das Parlament muss hier nicht zurückgebunden werden. National- und Ständerat haben bisher nur sehr zurückhaltend von diesem «Verordnungsrecht» Gebrauch gemacht. Sie brauchen diese «Bremse» nicht, denn es ist bereits in Absatz 2 sachlich enthalten, was die Kompetenz des Parlamentes ist.

In Absatz 2 streicht unsere Kommission den zweiten Satz, nämlich: «Die ermächtigende Bestimmung muss die Grundzüge der Regelung festlegen.» Dieser Satz ist an sich richtig, er ist aber im neuen System von National- und Ständerat überflüssig geworden. Wenn wir in Absatz 1bis bereits den Katalog nennen, muss in Absatz 2 diese Regelung nicht wiederholt werden.

Ich bitte Sie daher, der Fassung der Kommission zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 155**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Die dringliche Gesetzgebung bedarf keiner Erläuterungen mehr. Es wird das heute geltende Recht mit der neuen Terminologie übernommen, die wir bei Artikel 153a beschlossen haben.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 156**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

#### **Art. 172 Abs. 1, 2**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit*

(Forster)

*BBI*

*Abs. 2*

*BBI*

#### **Art. 172 al. 1, 2**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité*

(Forster)

*FF*

*Al. 2*

*FF*

**Präsident:** Diese Bestimmungen werden gemeinsam diskutiert, weil beide sachlich zusammengehören.

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Ich bitte darum, dass wir die Absätze getrennt behandeln, weil sie nicht genau denselben Stoff betreffen.

Es geht in Artikel 156 um die Frage: Wer führt die Gestaltung der Beziehungen der Schweiz zum Ausland? Heute liegt die Kompetenz zur Gestaltung klar beim Bundesrat. Das Parlament hat dort eine Mitwirkungsmöglichkeit, wo es sie wahrnehmen will. Das Parlament kann also Ziele in der Aussenpolitik festlegen, aber es muss nicht.

Heute liegt die Führungsrolle klar beim Bundesrat; überall dort, wo das Parlament den Bundesrat nicht bindet, ist er frei. Das Parlament nimmt heute Kenntnis von den Berichten des Bundesrates, von seinen aussenpolitischen Zielen. Wenn wir nun das System ändern, wie es die Minderheit will – ich bedaure es, Frau Forster, dass ich die Begründung gegen Ihren Antrag anführen muss, bevor Sie ihn selber erklärt haben –, müsste das Parlament alle Ziele festlegen. Das ist ein entscheidender Systemwechsel. Heute kann das Parlament die Ziele festlegen, wo es will, aber es muss nicht. Neu müsste das Parlament die Ziele in allen wichtigen Bereichen festlegen. Diesen Systemwechsel hat unsere Kommission mit überwiegender Mehrheit abgelehnt. Sie möchte die Führungsrolle in der Aussenpolitik weiterhin beim Bundesrat belassen. Wir glauben auch, dass dieser Systemwechsel mit der Nachführung an sich nicht mehr vereinbar wäre. Es wäre auch ein wesentlicher Systemwechsel der rechtlichen Pflichten, weil nun das Parlament die aussenpolitische Führungsrolle übernehmen müsste.

Aus diesen Gründen – ich habe die Antwort auf die Begründung der Minderheit leider bereits im voraus geben müssen – bitte ich Sie, Artikel 156 Absatz 1 in der Fassung der Mehrheit zu genehmigen.

**Forster Erika (R, SG):** Anfänglich wurde der Minderheitsantrag, wie er auf der Fahne steht, von den verschiedensten Seiten unterstützt. Die SPK und die APK beider Räte haben sich in diesem Sinne ausgesprochen, ebenso die Mehrheit der Verfassungskommission des Nationalrates. Erst im Nationalrat ist der Antrag mit 86 zu 48 Stimmen abgelehnt worden.

Die Bundesversammlung hat heute schon die Kompetenz, aussenpolitische Ziele festzulegen, nur hat sie davon in der Regel keinen Gebrauch gemacht. Insofern bewegt sich der Minderheitsantrag also durchaus im Rahmen der rechtlichen Nachführung.

Wir sind uns darüber im klaren, dass auf dem Gebiet der Aussenpolitik keine starre Kompetenzaufteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung möglich ist, sondern dass es um parallele, sich überlappende Zuständigkeiten geht. Bundesrat und Parlament sind daher auf Kooperation und Zusammenwirkung angewiesen.

Ausdruck dieses neuen Verständnisses der Zusammenarbeit war ja wohl die Präzisierung des Geschäftsverkehrsgesetzes durch Artikel 47bis a, der nach Meinung des Bundesrates ein recht weitgehendes Mitwirkungsrecht beinhaltet. Der Bundesrat sieht denn auch keinen weiteren Handlungsbedarf. Ich sehe das allerdings anders.

Es ist doch eine unbestrittene Tatsache, dass die Aussenpolitik je länger, je mehr in die Innenpolitik eingreift. Aussenpolitik und Innenpolitik sind vielfach kaum mehr voneinander zu trennen und überlappen sich in vielen Bereichen. Während wir als Parlament in der Innenpolitik den Gang der Dinge wesentlich bestimmen, können wir in Sachen Aussenpolitik nur am Rande mitreden. Gewiss, wir werden konsultiert, aber eine eigentliche Mitsprache ist uns verwehrt. Deshalb bedarf es – das ist meine tiefe Überzeugung – in Sachen Aussenpolitik kompensatorischer Einflussmöglichkeiten des Parlamentes. Diese wären mit meinem Antrag gegeben.

Sie haben gehört, dass die Mehrheit der Kommission nicht grundsätzlich gegen eine vermehrte Mitwirkung des Parlamentes in Sachen Aussenpolitik ist. Der Präsident hat ausgeführt, dass die Mehrheit der Kommission aber der Meinung ist, dass das über die Nachführung hinausgeht.

Um der Sache zu dienen und auch deshalb, weil dieses Thema – davon gehe ich aus – in der Staatsleitungsreform, die ja nun beschlossene Sache ist, wieder aufgenommen werden wird, ziehe ich meinen Minderheitsantrag zurück. Ich werde dann aber darauf achten, dass diese Fragen in der Staatsleitungsreform in meinem Sinne geregelt werden.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich möchte Frau Forster danken, dass sie den Minderheitsantrag zurückgezogen hat, weil sich damit vor allem auch heikle Begriffsprobleme gestellt hätten. Es ist einfach nie ganz klar geworden, was mit diesen «grundlegenden Zielen der Aussenpolitik» gemeint war, nachdem schon im Kompetenzteil in Artikel 49 wichtige aussenpolitische Ziele festgelegt sind.

Ich möchte zuhänden des Protokolls festhalten, dass sich der Bundesrat bewusst ist und daran interessiert ist, dass das Parlament an der Aussenpolitik vermehrt mitwirkt. Wir haben das auch in Artikel 47bis a des Geschäftsverkehrsgesetzes neuestens gesetzlich abgesichert. Der Bundesrat kann für sich in Anspruch nehmen – auf jeden Fall in der letzten Zeit, vor allem seit der Ablehnung des EWR-Vertrages –, dass er sich um eine vermehrte und intensive Kontaktnahme und Mitarbeit des Parlamentes im Bereich der Aussenpolitik bemüht hat. Ich erinnere an die Botschaft vom 24. Februar 1993 über das Folgeprogramm, wo wir unsere integrationspolitischen Absichten dargelegt haben. 1995 hat der Bundesrat erneut einen Zwischenbericht zur Integrationspolitik vorgelegt. Die sektoriellen Verhandlungen mit der EU werden in ständiger Konsultation und Abstimmung mit den aussenpolitischen Kommissionen und den Bundesratsparteien geführt. Auch

bei der Beteiligung an der Partnerschaft für den Frieden, die als politische Massnahme nach der geltenden Verfassung in die Kompetenz des Bundesrates fällt, hat der Bundesrat schon sehr frühzeitig den Kontakt mit den Aussenpolitischen Kommissionen gesucht und aufgenommen.

Im übrigen sind wir selbstverständlich bereit, auch im Bereich der Staatsleitungsreform diese Probleme wieder mit Ihnen zu behandeln.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: In Artikel 156 Absatz 2 geht es um eine politisch sehr interessante Frage: Soll der Bundesrat selber entscheiden, welche Staatsverträge er dem Parlament zur Genehmigung vorlegt, oder gibt es objektive Kriterien dafür? In der heutigen Praxis handhabt der Bundesrat die Bestimmungen, die er selber entwickelt hat, recht frei. Der Bundesrat entscheidet immer im Einzelfall selber, ob es sich um einen Staatsvertrag von untergeordneter Bedeutung handelt – den der Bundesrat selber genehmigen kann – oder ob er erhöhte Bedeutung hat, so dass die Zustimmung des Parlamentes eingeholt werden muss.

Die Kommissionsmehrheit ist wie der Nationalrat der Meinung, dass es objektive Kriterien dafür gibt, welche in einem Gesetz zu normieren sind. Die Minderheit will das nicht; die Minderheit will es weiterhin dem Ermessen und Belieben des Bundesrates anheimstellen, ob das Parlament über einen Staatsvertrag in der Genehmigung befinden kann oder nicht. Das heutige System ist ein Zirkelschluss, weil der Bundesrat immer selber entscheidet, was wichtig ist, und dem Parlament nur nach seinem Gutdünken Staatsverträge zur Genehmigung vorlegt. Die Mehrheit ist der Überzeugung, dass es hierfür objektive Kriterien braucht, welche der heutigen Lehre entsprechen. Diese deckt sich grösstenteils auch mit der Praxis des Bundesrates; wir unterstellen dem Bundesrat nicht, dass er missbräuchlich handelt, aber die Kommissionsmehrheit ist der Meinung, dass diese objektiven Kriterien transparent zu machen sind und nicht nur dem Belieben eines Bundesamtes zugänglich sein dürfen. Eine rechtliche Neuerung, die über die Nachführung hinausgeht, ist das nicht. Bereits nach heutigem Recht ist das möglich. Nach heutigem Recht könnten wir im Geschäftsverkehrsgesetz regeln, nach welchen Kriterien Staatsverträge dem Parlament vorzulegen sind. Insofern geht die Mehrheit nicht über das geltende Recht hinaus; sie sagt lediglich, dass man nun tun soll, was man eigentlich schon seit einiger Zeit hätte tun müssen.

**Inderkum Hansheiri (C, UR):** Nach dem Willen der Mehrheit sollen nur solche völkerrechtlichen Verträge von der Genehmigungspflicht der Bundesversammlung ausgenommen sein, welche aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates fallen. Die Zuständigkeit des Bundesrates zur Genehmigung völkerrechtlicher Verträge soll zudem in einem eigens zu schaffenden Gesetz geregelt werden.

Demgegenüber schlägt Ihnen die Minderheit vor, bei der Formulierung des Bundesrates zu bleiben; mit anderen Worten: Auch die Verfassung ist als Rechtsgrundlage zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen durch den Bundesrat zu betrachten, ohne dass diese Verträge der Genehmigung durch die Bundesversammlung bedürfen. Es entspricht – und dies ist nicht unwichtig – der Praxis, dass seit 1987 drei Kategorien von Verträgen im sogenannten vereinfachten Abschlussverfahren, d. h. ohne Genehmigung durch die Bundesversammlung, geschlossen werden; nämlich erstens Verträge, welche der Schweiz nur Rechte, aber keine Verpflichtungen bringen, und Verträge über die Vollziehung früherer Verträge; zweitens provisorische und dringliche Verträge und drittens Verträge, zu deren Abschluss der Bundesrat aufgrund einer Ermächtigung, sei dies in einem Bundesgesetz oder sei dies in einem Staatsvertrag, zuständig ist.

Hier muss ich nun dem Berichterstatter widersprechen: Diese Kriterien, auch wenn sie nicht in einem generell-abstrakten Gesetz oder Erlass festgeschrieben sind, sind natürlich auch objektiv. Diese Praxis wird, wenn auch mit gewissen Differenzierungen, gar als Verfassungsgewohnheitsrecht bezeichnet. Ich gestatte mir, in diesem Zusammenhang

auf den Kommentar von Professor Schindler zu Artikel 85 Ziffer 5 der Bundesverfassung zu verweisen.

Zur Nachführung gehört auch, dass die Rechtsentwicklung nachgezeichnet, dass rechtliche Grauzonen erhellt, begriffliche Inkohärenzen ausgeräumt und Streitfragen anhand der herrschenden Lehre und der gelebten Behördenpraxis nach Möglichkeit geklärt werden. Wenn es, mit anderen Worten, schon einer langjährigen und klaren Praxis entspricht, dass der Bundesrat gewisse Kategorien von Staatsverträgen von sich aus, ohne Genehmigung durch die Bundesversammlung, abschliessen kann, wenn über die Art dieser Verträge ein allgemeiner Konsens besteht und wenn diese Praxis von einem beachtlichen Teil der Lehre sogar als Verfassungsgewohnheitsrecht bezeichnet wird, dann dürfte es zweifelsohne gerechtfertigt erscheinen, im Rahmen der Nachführung auch die Verfassung als Rechtsgrundlage in Artikel 156 Absatz 2 aufzunehmen; dies zumal dann, wenn man Artikel 172 Absatz 2 in die Betrachtung einbezieht, was man ja tun muss. Danach kann der Bundesrat völkerrechtliche Verträge provisorisch anwenden und solche von geringer Tragweite selbst abschliessen, ohne dass diese Verträge eben der Genehmigung durch die Bundesversammlung bedürfen.

Diese Kompetenz entspricht, wie erwähnt, einer gefestigten Praxis und damit der Verfassungswirklichkeit. Ich meine daher, dass diese Lösung den Vorzug verdient: Die Gefahr einer Überdehnung besteht nicht, und die Lösung hat erst noch den Vorteil, dass auf den Erlass eines eigens zu schaffenden Gesetzes verzichtet werden kann.

**Rhinow René (R, BL):** Ich darf das Votum des Berichterstatters kurz ergänzen. Herr Inderkum hat mit Recht darauf hingewiesen, dass es in diesem Bereich eine Praxis gebe. Diese Praxis ist unbestritten geblieben, das ist auch richtig. Ob sich diese Praxis zu Gewohnheitsrecht verdichtet hat, darüber könnte man unter Juristen streiten, doch möchte ich das hier nicht tun. Ich möchte Sie vielmehr darauf hinweisen, dass wir mit dem Anspruch antreten, eine Verfassung nachzuführen, und dabei gilt es eben auch, das ungeschriebene Verfassungsrecht zu positivieren, d. h. im Text zum Ausdruck zu bringen.

Nun ist es aber schwierig, solche Themen detailliert in die Verfassung aufzunehmen. Mit der Formulierung der Kommissionsmehrheit, das Gesetz dafür einzusetzen, kommen wir dem Anspruch der Nachführung besser nach als der Bundesrat. Die Minderheit verweist einfach auf eine Praxis, die überdies – sagen wir es ehrlich – vor allem vom Bundesrat selbst und seiner Direktion für Völkerrecht entwickelt worden ist. Im Bereich der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat ist es nicht unproblematisch, wenn man einem Organ, nämlich dem Bundesrat, in der Praxis weiterhin zugesteht, seine Zuständigkeit selbst zu definieren. Das tun wir aber, wenn wir wie bis anhin die Verfassungspraxis in diesem Sinne fortschreiben.

Es handelt sich gewiss nicht um eine weltbewegende Angelegenheit, aber mir scheint es im Sinne der Nachführung konsequent, wenn wir hier für die Kommissionsmehrheit und den Nationalrat entscheiden.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Es ist gut, dass wir uns hier mit diesem Absatz 2 auseinandersetzen. Im Nationalrat ist er vollständig untergegangen, weil der Kampf um die Frage der aussenpolitischen Ziele derart dominiert hat.

Es geht hier um die Zuständigkeit für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge. Der erste Satz von Absatz 2 hält den Grundsatz fest, wonach die Genehmigung solcher Verträge in die Zuständigkeit der Bundesversammlung fällt. In der Regel erfolgt die Genehmigung zeitlich nach der Vertragsunterzeichnung und vor der Ratifikation durch den Bundesrat. Die Genehmigung bedeutet ja die Ermächtigung zur Ratifikation.

Der zweite Satz von Absatz 2 enthält nun die Ausnahmen und damit diejenigen Fälle, in welchen der Bundesrat selber zuständig ist. Es handelt sich um drei Fälle:

1. Die sogenannten Bagatellverträge, d. h. Verträge untergeordneter Bedeutung, wie beispielsweise solche mit rein ver-

waltungstechnischem Inhalt, welche keinen Verzicht auf Rechte beinhalten und keine neuen Pflichten begründen. Solche Verträge werden der Bundesversammlung nachträglich im Rahmen des Geschäftsberichtes zur Kenntnis gebracht.

2. Wenn es zur Wahrung wesentlicher schweizerischer Interessen erforderlich ist, kann der Bundesrat einen Staatsvertrag provisorisch anwenden. Die nachträgliche Genehmigung durch die Bundesversammlung bleibt aber vorbehalten. Es geht nicht um einen provisorischen Vertragsschluss, sondern bloss um dessen Anwendung. Eine endgültige Bindung der Schweiz ist damit nicht verbunden, weil das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vorsieht, dass die provisorische Anwendung jederzeit formlos beendet werden kann. Die Genehmigungskompetenz der Bundesversammlung wird hier deshalb nicht tangiert.

3. In den weitaus meisten Fällen, in etwa 80 Prozent der bisher durch den Bundesrat abgeschlossenen Abkommen, wird der Bundesrat gesetzlich ermächtigt, einen bestimmten Staatsvertrag abzuschliessen. Die Notwendigkeit der Entlastung des Parlamentes hat zum häufigen Gebrauch dieser Möglichkeit geführt. Derartige Ermächtigungen kennen wir heute beispielsweise im Umweltschutzgesetz, im Forschungsgesetz, im Anag, wo wir die Kompetenz für Rückführungsabkommen haben, oder auch im Luftfahrtgesetz.

Ihre Kommission beantragt nun, die verfassungsunmittelbare Vertragsabschlusskompetenz des Bundesrates nicht in die nachgeführte Verfassung zu übernehmen und statt dessen die Fälle, in welchen der Bundesrat selbständige Staatsverträge abschliessen kann, gesetzlich zu regeln. Da dies, wie ausgeführt, bereits heute in der Vielzahl der vom Bundesrat abgeschlossenen Staatsverträge der Fall ist – weil sie sich auf eine gesetzliche Ermächtigungsnorm stützen –, fände dies nur bei den restlichen etwa 20 Prozent der Verträge Anwendung. Betroffen wären primär die Bagatellverträge.

Ich würde Ihnen daher empfehlen, dass Sie den Minderheitsantrag unterstützen. Nachdem diese Praxis bisher wirklich zu keinerlei Problemen Anlass gegeben hat, macht es wenig Sinn, ein Gesetz zu schaffen, das wahrscheinlich immer noch das Risiko in sich trägt, für gewisse Fälle – gerade in der Aussenpolitik ist die Flexibilität besonders wichtig – keine abschliessende Regelung zu bringen. Das ist der Grund, weshalb Ihnen der Bundesrat empfiehlt, der Minderheit zuzustimmen.

Art. 156 Abs. 1; 172 Abs. 1 – Art. 156 al. 1; 172 al. 1

**Präsident:** Frau Forster hat den Minderheitsantrag zu Artikel 156 Absatz 1 zurückgezogen. Ich nehme an, das gleiche gilt für Artikel 172 Absatz 1.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

Art. 156 Abs. 2; 172 Abs. 2 – Art. 156 al. 2; 172 al. 2

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	19 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	14 Stimmen

#### Art. 157

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

#### Art. 158

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2*

*BBI*

#### Art. 158

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2  
FF*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Ich möchte mich zu den Artikeln 157 bis 159 gesamthaft äussern. Die Artikel 157, Finanzen, und 158, Wahlen, geben nur das geltende Recht wieder. Ich brauche nichts beizufügen.

Über Artikel 159, Oberaufsicht, haben wir bereits am 9. März dieses Jahres bei der Behandlung von Artikel 144 entschieden.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 159a

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Die Kommission hat sich in Zusammenarbeit mit der nationalrätlichen Kommission entschieden, die Evaluation – auf deutsch die Überprüfung der Wirksamkeit – in einem besonderen Artikel zu regeln und nicht bloss als Absatz 1 von Artikel 159 «Oberaufsicht» zu normieren.

Der Grund ist folgender: Die Evaluation hat eine selbständige Bedeutung. Sie geht über die Oberaufsicht hinaus, weil nämlich nicht nur Massnahmen des Bundesrates und der Bundesverwaltung auf die Wirksamkeit überprüft werden, sondern das Parlament auch eine Überprüfung der eigenen Massnahmen oder der Gesetzgebung an sich veranlassen kann. Es geht also um weit mehr als um die blossen Oberaufsicht. Darum schlagen wir vor, einen eigenen Artikel dafür zu setzen.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 160

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Artikel 160 «Beziehungen zwischen Bund und Kantonen» wird auf Antrag der Staatspolitischen Kommission geändert. Die Bundesversammlung beaufsichtigt nicht nur die Pflege der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen, sondern sie sorgt aktiv dafür. Das tun wir ja auch, indem wir in der Kommissionsarbeit dafür sorgen. Wir ergreifen auch gesetzgeberische Massnahmen, damit diese Beziehungen gut funktionieren. Also deckt sich die sprachliche Änderung mit der heutigen Rechtswirklichkeit.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 161

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Ich möchte wiederum bitten, Artikel 161 absatzweise bzw. die Minderheitsanträge einzeln zu behandeln.

Zuerst eine Erläuterung zu Absatz 1 Buchstabe c: Der Nationalrat will Buchstabe c streichen. Wir lassen ihn stehen und passen ihn der Terminologie der Erlasse nach Artikel 153a an. Ausserdem geht es um den Unterschied zum normalen Dringlichkeitsrecht gemäss Artikel 155. Aufgrund der Bestimmung von Buchstabe c kann das Parlament nach unserer Fassung Dringlichkeitsrecht erlassen, wo es die äussere Sicherheit in besonderen Krisensituationen verlangt. Wenn es nach dem normalen Dringlichkeitsrecht ginge, müsste bereits nach einem Jahr das Referendum möglich sein. Buchstabe c ist also eine besondere Art von Dringlichkeitsrecht, das die Möglichkeit bietet, eine Massnahme auf längere Zeit dem Referendum zu entziehen. Wir haben uns in der Kommission gesagt, dass ja nicht bei jeder internationalen Krise von Anfang an bereits beurteilt werden kann, wie lange sie dauert. Daher kann man Dringlichkeitsrecht im internationalen Rah-

men nicht zwangsläufig nach einem Jahr dem Referendum unterstellen; vielmehr sollte es während der ganzen Krise der Verantwortung des Parlamentes anheimgestellt sein, ob es in Kraft bleibt oder nicht.

Ein Abstimmungskampf über ein Dringlichkeitsrecht im internationalen Verhältnis könnte für die Schweiz auch aussenpolitisch unklug sein und Schaden anrichten. Wir wollten also in unserer Kommission mit – meiner Erinnerung nach – Einstimmigkeit dieses besondere Dringlichkeitsrecht regeln.

Eine zweite Überlegung ist zu machen: Wozu führt das, wenn wir Buchstabe c streichen? Das führt dazu, dass der Bundesrat von seinem Dringlichkeitsrecht mehr Gebrauch macht, wie es in den Artikeln 172 und 173 vorgesehen ist. Also würde die Kompetenz einfach auf den Bundesrat verlagert. Der Bundesrat würde dann seinerseits das Notrecht anrufen. Dieses ist ja nach dem Antrag der Kommission der Genehmigung des Parlamentes entzogen. Die Fassung des Nationalrates ist unter diesem Gesichtspunkt eher ein Eigengoal, weil es das Parlament schwächt und Kompetenzen in Notsituationen zusätzlich auf den Bundesrat verlagert.

Ich habe zu den Buchstaben g, gbis und gter in Absatz 1 nichts beizufügen. Wir schliessen uns diesen Änderungen des Nationalrates an. Buchstabe g ist bereits im Gesetzgebungsbegriff von Artikel 154 enthalten. Die Buchstaben gbis und gter sind Ergänzungen, welche die Staatspolitische Kommission des Nationalrates zu Recht beantragt hat. Wir schliessen uns an.

*Abs. 1 Einleitung, Bst. a–gter*

*Al. 1 introduction, let. a–gter*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1 Bst. gquater – Al. 1 let. gquater*

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Ich bin bei der Minderheit, werde aber die Mehrheitsmeinung loyal vertreten. Ich kann dies aber erst tun, wenn ich von Frau Forster gehört habe, warum der Buchstabe gquater eingeführt werden soll.

**Forster Erika (R, SG):** Beide Räte haben in der Wintersession 1996 einer parlamentarischen Initiative der PUK PKB betreffend den «Auftrag» Folge gegeben. Die Geschäftsprüfungskommission hat sich ebenso klar und unmissverständlich für den Auftrag ausgesprochen. Im Rahmen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes wurde der Auftrag, bezogen auf die Leitungsaufträge des Bundes, auch bereits eingeführt – wie Sie wissen, auch damals schon gegen den heftigen Widerstand des Bundesrates. Es handelt sich hier meines Erachtens, ähnlich wie bei Artikel 156, um ein Gewaltverständnis, nämlich um eine klare Zuweisung der Zuständigkeiten verbunden mit dem Kooperationsprinzip. Der rasche Rhythmus sowie das von uns ausdrücklich begrüßte New Public Management gehen mit der Tatsache einher, dass sich das Parlament in Gesetzgebungsverfahren mehr und mehr auf die Rahmenbedingungen beschränkt bzw. beschränken muss. Dadurch entstehen zunehmend Freiräume für den Bundesrat und die Verwaltung. Das Instrument des Auftrages würde dem Parlament gewissermassen kompensatorisch Einflussmöglichkeiten zurückgeben – wohlverstanden mit einem Instrument, das im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates nur den Charakter einer Richtlinie hat, von der in begründeten Fällen abgewichen werden kann. In allen anderen Fällen würde der Auftrag als gültige Weisung gelten. Der Auftrag ist deshalb für mich eine Chance, eine Reform also, mit der Fehlentwicklungen in der Politik relativ rasch und wirksam korrigiert werden könnten.

Mit der vorgeschlagenen Verankerung würde verfassungsmässig geklärt – und nicht vermischt, wie das da und dort behauptet wird –, dass die Bundesversammlung in die Zuständigkeit des Bundesrates einwirken kann respektive wie weit sie einwirken kann. Während bekanntlich in Artikel 25 des Geschäftsreglementes unseres Rates klar umschrieben ist, was mit einer Motion verlangt werden kann, kennt der Nationalrat eben keine entsprechende Regelung. Dieser Mangel könnte ein für allemal behoben und den unfruchtbaren Dis-

kussionen über formelle Zuständigkeiten ein Ende gesetzt werden.

Oft wird auch argumentiert, dass mit dem vorgesehenen Instrument eine Umgehung der ordentlichen Gesetzgebung und damit der Volksrechte gegeben werde. Dem ist nicht so. Ein Auftrag kann vom Bundesrat ja keine Massnahme verlangen, die keine gesetzliche Grundlage hat. Fehlt diese, so kann, ja muss der Bundesrat die Ausführung des Auftrages mit gutem Grund ablehnen.

Ich verstehe auch nicht, weshalb der Nationalrat den Auftrag auf den Bereich der Oberaufsicht beschränken will. Die Beschränkung des Auftrages auf den Bereich der Oberaufsicht würde bedeuten, dass das Parlament lediglich nachträglich Korrekturen einbringen und auch nachträglich einwirken könnte. Eine prospektive Einflussnahme wäre nicht möglich. Der Beschluss des Nationalrates erfolgte meines Erachtens aus dem Bemühen heraus, einen Kompromiss zu finden; er scheint mir aber nicht durchdacht. Wir haben ihm zu Recht nicht zugestimmt.

Die Mehrheit der Kommission war auch hier nicht grundsätzlich gegen das Instrument des Auftrages. Sie möchte aber die Problematik der Zusammenarbeit zwischen den Gewalten im anstehenden Reformpaket «Staatsleitungsreform» angehen.

Aufgrund der Vorgeschichte plagen mich allerdings Zweifel, ob uns seitens des Bundesrates in der Staatsleitungsreform Vorschläge unterbreitet werden, die unser Anliegen aufnehmen. Der Bundesrat hat ja in der Kommission deutlich zu verstehen gegeben, dass er dem Vorschlag wenig Sympathie entgegenzubringen vermag.

Deshalb bin ich der Auffassung, dass wir daran festhalten sollten, den Auftrag einzuführen; dies um so mehr, als die Aufnahme dieses Artikels in die Nachführung der Verfassung wohl kaum bewirkt, dass deswegen das ganze Projekt Bundesverfassungsreform scheitern könnte.

In diesem Sinne bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Es geht eigentlich nur um die alte Streitfrage, ob das Parlament dem Bundesrat in seinem angestammten Bereich mehr oder minder verbindlich Weisungen erteilen kann. Das ist keine neue Frage, das ist eine ganz alte Streitfrage.

Nun wollen wir das entscheiden. Die Kommissionsminderheit will normieren, dass der Bundesrat Aufträge entgegennehmen muss, von denen er aber in begründeten Fällen abweichen kann. Das Parlament soll ihm Weisung erteilen können, in seinem Bereich zu handeln. Er kann aber abweichen, allerdings mit Begründungspflicht.

Der Nationalrat will das im Grundsatz ebenfalls. Nachdem darüber eine grosse Diskussion gewogt hatte, entschied er sich für die «weichgespülte» Fassung und hat sein Anliegen bei der Oberaufsicht plaziert. In unserer Kommission ist der Antrag, dies bei der Oberaufsicht zu normieren, wie es der Nationalrat getan hat, mit überwiegendem Mehr zurückgewiesen worden. Warum will die Mehrheit nicht, dass das in Artikel 161 Absatz 1 als selbständiger Buchstabe gquater geregelt wird?

Erstens wird die Befürchtung des Bundesrates geteilt, es finde ein Eingriff in seinen angestammten Kompetenzbereich statt. Der Bundesrat erachtet die Begründungspflicht als zu schwerwiegend. Die Mehrheit bejaht dies und schliesst sich dem Bundesrat an.

Zweitens sagt die Mehrheit weiter, heute sei der Auftrag im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz ausdrücklich geregelt. Er soll aber vorderhand auf diesen Bereich beschränkt bleiben. Für die übrigen Bereiche sei dies noch nicht zu entscheiden.

Drittens sagt die Kommissionsmehrheit, im Geschäftsreglement des Ständerates sei zurzeit die Bestimmung enthalten, wonach das Parlament für den Bereich des Bundesrates nur Empfehlungen – «recommandations» –, aber keine weitergehenden Weisungen abgeben könne.

Man möchte also diese Streitfrage zurzeit nicht entscheiden. Es sind auch Zweifel aufgekommen, ob Buchstabe gquater

mit der Nachführung noch vereinbar sei oder bereits darüber hinausgehe. Das sind die Gründe, warum sich die Mehrheit entschieden hat, den Buchstaben *quater* – leider, sage ich persönlich – nicht aufzunehmen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat empfiehlt Ihnen hier ganz entschieden, der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

Zunächst möchte ich zum Formellen festhalten: Es ist jedermann klar und unbestritten, dass es sich hier um eine rechtspolitische Neuerung handelt, die eindeutig weit über die Nachführung hinausgeht. Es ist zudem – auch das möchte ich gleich von Anfang an klarstellen – nicht eine konsensfähige Neuerung, weil der Bundesrat entschieden dagegen ist. Sie müssen sich auch folgendes vorstellen: Es wäre schlicht nicht kommunizierbar, wenn ich allen Beteiligten an diesem Nachführungsprozess zwar immer wieder erklären muss, dass wir uns strikt an das Nachführungskonzept halten – das Parlament hat höchstens bei sogenannten konsensfähigen Neuerungen Ausnahmen gemacht –, während Sie hier nun ein Präjudiz einer wichtigen rechtspolitischen Neuerung schaffen würden, die nicht konsensfähig ist. Warum ist die Neuerung nicht konsensfähig?

1. Der Bundesrat ist der Meinung, dass der Auftrag ein in sich problematisches Instrument ist, weil mit dem gleichen Begriff zwei ganz unterschiedliche Tatbestände bezeichnet werden. Dies ist generell keine gute Gesetzgebung. Sie unterscheiden zwar in bezug auf die Wirkung dieses Auftrages danach, ob der Auftrag als verbindliche Weisung oder in der Zuständigkeit des Bundesrates nur als Richtlinie wirken soll, von der begründet abgewichen werden darf. In der Wirkung ist der Auftrag also im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates und des Parlamentes etwas ganz Verschiedenes; verschiedene Dinge soll man aber nicht mit dem gleichen Begriff bezeichnen.

2. Der Bundesrat hat aber auch inhaltliche Bedenken. Wir sind überzeugt, dass ein solcher Auftrag, generell eingeführt, zu einer schwerwiegenden Vermischung der Kompetenzen zwischen Bundesrat und Bundesversammlung führen würde. Er scheint uns auch mit dem Legalitätsprinzip kaum vereinbar zu sein.

Die Bundesversammlung muss die politischen Konzepte aufgrund des Legalitätsprinzips vor allem über Gesetze steuern, und ein Weisungsrecht ist eigentlich nur dort angebracht, wo die Gesetzgebung nicht wirkt. Dies ist beispielsweise auf dem Gebiete der inneren und äusseren Sicherheit der Fall, wo wir keine konkretisierende Gesetzgebung haben. Wir sind durchaus bereit, die ganze Thematik im Rahmen der Staatsleitungsreform wiederaufzunehmen, denn auch der Bundesrat ist an sich an einer Klärung der Frage von echten und unechten Motionen interessiert.

Die generelle Einführung dieses Instrumentes des Auftrages scheint uns dafür aber wirklich nicht der geeignete Weg zu sein. Richtigerweise müsste nämlich klarer zwischen dem Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung und jenem des Bundesrates unterschieden werden. Eine Differenzierung hätte auch hinsichtlich der Bezeichnung des Instrumentes zu erfolgen, wenn wir Missverständnisse vermeiden wollen, vor allem aber hinsichtlich des Verfahrens.

Wenn Sie meinen, im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates sei das nur eine Richtlinie, so ist dazu zu sagen: In einem Einigungsprozess, wie er bei der Überweisung einer Motion vorgesehen ist, ist nachher der politische Druck auf den Bundesrat so gross, dass er kaum mehr ausweichen kann. Ich glaube, es liegt im Interesse von niemandem, hier zu einer Vermischung der Verantwortlichkeiten Anlass zu geben. Es ist auch logisch nicht konsequent, dem Bundesrat beispielsweise in Gesetzen Ermessensspielräume einzuräumen und dann über den Auftrag wieder direkt auf die Ausübung dieses Ermessens Einfluss zu nehmen. Hingegen gebe ich gerne zu: In jenen Bereichen, wo die Steuerung über die Gesetzgebung nicht greift, sind wir bereit, das Problem im Rahmen der Staatsleitungsreform wiederaufzunehmen.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit

22 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

6 Stimmen

*Abs. 1 Bst. h, i; 2, 3 – Al. 1 let. h, i; 2, 3*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 162**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Sie haben vorhin bekräftigt, dass es keine Einbrüche in die Kompetenz des Bundesrates gibt. Also ist Artikel 162 um so mehr gerechtfertigt.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 163**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 2, 2bis*

*BBI*

*Abs. 3*

*Mehrheit*

*BBI*

*Minderheit*

(Büttiker, Forster, Leumann)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Daniioth*

*Abs. 3*

Die Landesgegenden, die kulturellen Regionen sowie die gesellschaftlichen Gruppierungen sollen im Bundesrat angemessen vertreten sein.

*Antrag Aeby*

*Abs. 3*

Von den sieben Mitgliedern des Bundesrates dürfen nur zwei aus demselben Kanton stammen.

#### **Art. 163**

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 2, 2bis*

*FF*

*Al. 3*

*Majorité*

*FF*

*Minorité*

(Büttiker, Forster, Leumann)

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Daniioth*

*Al. 3*

Les régions du pays, les régions culturelles, ainsi que les groupements sociaux doivent être représentés au Conseil fédéral d'une manière équitable.

*Proposition Aeby*

*Al. 3*

Des sept membres du Conseil fédéral, seuls deux d'entre eux peuvent provenir du même canton.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich schlage vor, dass wir Artikel 163 absatzweise behandeln.

Die Absätze 1 und 2 sind unbestritten; sie geben bisheriges Recht wieder. Gemäss dem unveränderten Absatz 1 besteht der Bundesrat weiterhin aus sieben Mitgliedern. Bei Absatz 2 haben wir die Wahl des Bundeskanzlers nicht mehr aufgenommen. Diese Bestimmung soll herabgestuft und auf Gesetzesebene geregelt werden.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2bis – Al. 2bis*

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Es ist besser, wenn Herr Büttiker zuerst den Antrag der Minderheit begründet, weil sie etwas will, das wir nicht wollen.

**Büttiker Rolf** (R, SO): In Absatz 2bis geht es um die Gesamterneuerungswahl des Bundesrates. Wir wissen nicht erst seit heute, dass die Bundesratswahlen in der heutigen Form nicht befriedigen können. Die Bundesratswahlen und ihre Durchführung sind auch kein Ruhmesblatt unserer Verfassungsgeschichte, vor allem werden im nachhinein immer Änderungsvorschläge eingereicht. Bisher hat sich aber nichts bewegt, alles ist immer abgeblockt worden. Man darf etwas Selbstkritik üben und ohne Übertreibung sagen: Vor allem der Ständerat hat sich in der Bremsfunktion ausgetobt.

Nun muss ich in bezug auf den Antrag der Minderheit zu Artikel 163 Absatz 2bis sagen, dass er – mit der Gesamterneuerung des Bundesrates, die ja auch ausserordentlich stattfinden kann – zu radikal ist; das gebe ich gerne zu – wobei die Radikalen im Hinblick auf 1848 eine gute Rolle gespielt haben, je nachdem, mit welcher Brille man das anschaut. Ich gebe auch zu, dass es einen Systemwechsel mit sich bringt, wenn man das einführt, und man vielleicht andererseits dem Bundesrat auch die Kompetenz einräumen müsste, das Parlament aufzulösen. Ich gebe auch gerne zu, Herr Bundesrat Koller, dass diese Bestimmung eindeutig über die Nachführung hinausgeht, weil sie einen ganzen Systemwechsel und «Rattenschwanz» nach sich zieht. Ich zweifle auch nicht daran, dass diese Bestimmung mindestens für den Bundesrat nicht akzeptabel ist, d. h. nicht konsensfähig, und auch in diesem Sinne über die Nachführung hinausgeht. Ich möchte dem Bundesrat keine schlaflosen Nächte bereiten, und ich möchte, dass er mich nach wie vor ins Abendgebet einschliesst.

Aus all diesen Gründen – wobei ich in der Sache nach wie vor der Meinung bin, dass es bei den Bundesratswahlen etwas ertragen könnte – ziehe ich diesen Antrag zurück und konzentriere die Kräfte auf Absatz 3.

**Präsident:** Der Rat nimmt von diesem nicht nachhaltigen Rückzug Kenntnis.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

*Abs. 3 – Al. 3*

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Nachdem die «Revolution Büttiker» nicht stattfinden kann, gehen wir zur Kantonsklausel über. Seit einigen Jahren ist in jeder Bundesratswahl die Kantonsklausel das grosse Thema, erstmals – wie wir uns erinnern – bei der Wahl von Bundesrätin Dreifuss, dann wieder bei der jüngsten Wahl von Bundesrat Couchepin.

Die Kommissionsmehrheit will bei der Kantonsklausel im Rahmen der Nachführung bleiben. Der Nationalrat hat sie mit einer guten Mehrheit gestrichen.

Es gibt zwei Bereiche, auf die eine Antwort zu finden ist. Der erste: Was ist Nachführung? Der zweite: Wie erreicht man eine rasche Änderung der Kantonsklausel, wenn man sie will? Ich gehe diesen beiden Fragen nach.

Eine Streichung oder eine Änderung der Kantonsklausel, wie sie der Einzelantrag Aeby formuliert, geht über die Nachführung hinaus. Es ist ein wesentlicher Bestandteil des Schutzes der Kantone, insbesondere auch der kleinen vor dem Übergewicht der grossen, wenn pro Kanton nur ein Bundesrat gewählt werden darf. Wenn auch Massnahmen ergriffen wurden, die vielfach sogar als Missbrauch qualifiziert worden sind, um den Wohnsitz in den richtigen Kanton zu verlegen, so heisst das nicht, dass eine Änderung der Bestimmung mit der Nachführung vereinbar wäre. Sie ist es nach der überwiegenden Mehrheit der Kommission nicht. Es wäre eine wesentliche rechtspolitische Änderung, die nicht im Rahmen der Nachführung erfolgen darf, so wie wir auch andere Bestimmungen zurückgebunden haben. Aus dieser Überlegung hat

der Nationalrat gestern ebenfalls den Bistumsartikel in der Verfassung belassen. Weil es über die Nachführung hinausginge, soll Absatz 3 also nicht gestrichen werden.

Zum zweiten: Was ist in zeitlicher Hinsicht die gute Lösung? Die Kommission kann Ihnen eine bessere Lösung anbieten, als sie der Streichungsantrag Büttiker will. Wie kann diese Bestimmung rasch geändert werden? Wenn wir sie ändern wollen – vorausgesetzt, Sie wollen das, was aber eine andere Frage ist –, dann muss ja die Änderung auf die Gesamterneuerungswahl des Bundesrates im Herbst 1999 in Kraft treten. Kann das mit dieser Streichung geschehen?

Es gibt drei Varianten, um das zu tun, drei Schienen, die auf die Aufhebung der Kantonsklausel hinführen. Ich möchte sie Ihnen darlegen, ich möchte auch sagen, in welchem «Baustadium» sie sind und welches die schnellste Lösung ist:

Wir haben 1993 der parlamentarischen Initiative Schiesser betreffend Streichung der Kantonsklausel (93.407) Folge gegeben, aber mit der Behandlung noch zugewartet, bis die Verfassungsrevision abgeschlossen ist. Sie ist also im Anfangsstadium. Sie ist noch nicht zur Norm geworden. Sie braucht, wenn wir sie nach der Verfassungsrevision wieder aufnehmen, sicher noch gegen zwei Jahre bis zur Volksabstimmung, wonach sie erst in Kraft treten könnte. Also kann sie auf Herbst 1999 nicht rechtswirksam sein.

Die zweite Schiene ist die Verfassungsreform. Sie kann im guten Fall im Laufe des Jahres 1999 von der Bundesversammlung verabschiedet werden. Es ist aber fraglich, ob die Abstimmung noch im gleichen Jahr stattfinden kann. Eher dürfte die neue Verfassung im Jahre 2000 zur Abstimmung kommen. Es wird also auch wieder eher zu spät. Hinzu kommt, dass eine Streichung mit dem Makel behaftet ist, dass wir damit über die Nachführung hinausgehen, die Vorlage also belasten; sollte die Verfassung abgelehnt werden, stehen wir sowieso vor einem Scherbenhaufen. So wäre auch die Streichung gemäss Minderheit Büttiker nicht die schnelle Lösung.

Es gibt eine dritte Lösung: Der Nationalrat hat auf Anregung seiner Staatspolitischen Kommission die Aufhebung der Kantonsklausel beschlossen. Diese parlamentarische Initiative (93.452, «Änderung der Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Bundesrat», AB 1995 S 970) lag uns im Jahr 1995 vor, und wir haben Nichteintreten beschlossen. Damit ist die Vorlage an den Nationalrat zurückgegangen; der Nationalrat bzw. seine Staatspolitische Kommission wollte auch noch die Verfassungsreform abwarten. Bis er über Festhalten an seiner Vorlage entscheidet, halten wir an Nichteintreten fest.

Nun hat auf Anregung der Verfassungskommission die Präsidentin unserer Staatspolitischen Kommission, Frau Spoerry, einen Brief an die nationalrätliche Staatspolitische Kommission geschrieben, mit dem Inhalt, der Nationalrat möge – wenn er die Sache vorantreiben wolle – auf dieser Schiene weiterfahren. Beide Kommissionen stehen diesem Vorgehen mehrheitlich positiv gegenüber. Wenn der Nationalrat nun an seiner parlamentarischen Initiative festhält, liegt sie bereits im Herbst 1998 wieder unserem Rat vor. Dann stellt sich uns bloss die Frage: Stimmen wir dem Entwurf zu, ja oder nein? Die Schlussabstimmung ist also bereits im Herbst oder Winter 1998 möglich, und die Volksabstimmung über die Verfassungsänderung kann bereits im Frühjahr 1999, spätestens im Sommer 1999 stattfinden. Auf dieser Schiene fährt der Schnellzug; er kommt vor den Gesamterneuerungswahlen des Bundesrates am Ziel an.

Aus diesem Grunde empfiehlt Ihnen auch die Verfassungskommission, diesen Weg zu benutzen; er führt rascher ans Ziel.

Ein Weiterfahren auf der Schiene der Totalrevision blockiert erstens die Verfassungsrevision – wir würden damit auf ein Hindernis auflaufen –, und zum zweiten führt es zeitlich nicht zum Ziel, weil der Weg viel länger ist.

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen die zahlenmässig satte Mehrheit der Verfassungskommission, die Kantonsklausel hier nicht zu streichen, sondern sie im Rahmen der Nachführung zu belassen und den Zug auf der anderen Schiene fah-

ren zu lassen. Jener Zug kommt nämlich vor dem Herbst 1999 ins Ziel und erreicht so das, was eine grosse Zahl von Mitgliedern unseres Rates ebenfalls will.

**Spoerry** Vreni (R, ZH): Ich kann weitgehend das Gleiche sagen wie mein Vorredner, Herr Frick. In der SPK und auch in unserem Rat bestehen materiell grosse Sympathien für den Entscheid des Nationalrates, die Kantonsklausel zu streichen. Ich möchte Sie daran erinnern, dass unser Rat vor vier Jahren mit 16 zu 12 Stimmen beschlossen hat, der Initiative Schiesser Folge zu geben. Diese Initiative verlangt ja bekanntlich die Aufhebung der Kantonsklausel. Wie dargelegt, hat aber die Verfassungskommission jetzt mit grossem Mehr entschieden, diese Frage nicht in der Nachführung zu lösen. Man ist der Ansicht, dass die Streichung der Kantonsklausel im Rahmen der Nachführung eine brisante materielle Änderung wäre, hat doch die Kantonsklausel in der Verfassung schwergewichtige historische Gründe.

Es wurde aber in unserer Kommission deutlich, dass wir bereit wären, die Frage im Rahmen einer Partialrevision zu lösen, und ein solcher Entwurf liegt ja bei der SPK des Nationalrates. Wir haben deshalb der SPK des Nationalrates einen Brief geschrieben, und ich gestatte mir, Ihnen diesen Brief vorzulesen: «Unsere Kommission (die SPK des Ständerates) hat im Jahre 1995 die von Ihrer Kommission (der SPK des Nationalrates) ausgearbeitete Vorlage 93.452 für eine Partialrevision der Bundesverfassung zwecks Streichung der Kantonsklausel als Kommission des Zweitrates vorbereitet. Wir haben damals unserem Rat Nichteintreten beantragt, dies mehrheitlich nicht aus materiellen Gründen, sondern weil zum damaligen Zeitpunkt der Einbau dieses Anliegens im Rahmen einer umfassenden Vorlage 'Totalrevision Bundesverfassung' oder 'Regierungsreform' zweckmässig erschien.

Das Konzept der Verfassungsreform, wie es heute mit den verschiedenen Paketen und der Nachführung vorliegt, war zum damaligen Zeitpunkt noch nicht klar ersichtlich. Die Analyse der veränderten heutigen Situation führt uns dazu, die damals gefällten Verfahrensentscheide zu überdenken. Die Verfassungskommission des Ständerates ist zum Schluss gekommen, dass die Revision der Kantonsklausel im Rahmen der Nachführung nicht opportun wäre. Die SPK des Ständerates will zwar die Regierungs- und Staatsleitungsreform nach Kräften vorantreiben, auch im besten Fall wird aber deren Realisierung voraussichtlich noch einige Zeit auf sich warten lassen. Aus diesem Grunde wäre unsere Kommission (die SPK des Ständerates) heute bereit, auf eine Revision der Kantonsklausel in Form einer Partialrevision der Bundesverfassung einzutreten. Da die Vorlage 93.452 im Nationalrat hängig geblieben ist, möchten wir Sie einladen, die Beratung dieser Vorlage wiederaufzunehmen.»

Wie Herr Frick schon ausgeführt hat, sind wir der Meinung, dass die Frage der Kantonsklausel im Rahmen einer Partialrevision rascher entschieden werden kann als im Rahmen der Nachführung. Aus diesem Grunde wäre es aus der Sicht der SPK zweckmässig, sich heute gemäss Antrag der Mehrheit bei Artikel 163 Absatz 3 dem Bundesrat anzuschliessen, d. h., vorläufig die Kantonsklausel in der nachgeführten Verfassung zu belassen und damit auch die Differenz gegenüber dem Nationalrat. Wir sind aber in der SPK entschlossen, die Partialrevision voranzutreiben.

In diesem Sinne würde unsere Kommission es als sinnvoll erachten, wenn über alle vorliegenden Abänderungsanträge, den Antrag der Minderheit Büttiker, den Antrag Danioth und den Antrag Aeby, heute nicht materiell entschieden würde.

Sollte sich das Vorgehen im Rahmen der Partialrevision entgegen unseren Erwartungen verzögern und nicht zum Resultat führen, von dem wir heute ausgehen, sind alle Antragsteller frei, ihre Anliegen bei der nächsten Diskussion der Nachführung in unserem Rat noch einmal zu deponieren. Wenn wir jedoch gleichzeitig die Partialrevision verfolgen und im Rahmen der Nachführung diese Anträge einbringen, schaffen wir Doppelspurigkeiten, die im Sinne einer effizienten Ratsarbeit zu vermeiden sind.

Die SPK beantragt Ihnen deshalb, heute bei Artikel 163 Absatz 3 dem Entwurf des Bundesrates zu folgen und dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen – dies mit der Präzisierung, dass es sich nicht um einen materiellen Entscheid gegen die Aufhebung der Kantonsklausel handelt, sondern dass es darum geht, das zweckmässigste formelle Vorgehen zu wählen und den materiellen Entscheid im Rahmen der Partialrevision zu treffen.

**Präsident:** Wir stehen angesichts des Votums vor einer nicht alltäglichen Ausgangslage. Ich versuche die Dinge nochmals klarzustellen:

Der Kommissionssprecher und die Präsidentin der SPK machen darauf aufmerksam, dass mit Blick auf die hängige parlamentarische Initiative 93.452 im Nationalrat die Kantonsklausel jetzt aus formalen Gründen gemäss Entwurf des Bundesrates bestätigt werden und eine Differenz geschaffen werden sollte.

Unter diesen Umständen – falls Sie diesen formalen Entscheid fällen sollten – beantragt Frau Spoerry, die von der Mehrheit abweichenden Anträge nicht zur Abstimmung zu bringen.

Andererseits scheint es mir unabdingbar zu sein, den Antragstellern das Wort zu geben, damit sie ihre Anträge wenigstens begründen können. Denn diese Überlegungen müssten ja in die Beratungen des Nationalrates über die hängige parlamentarische Initiative einfließen können. Betreffend den Inhalt einer allfälligen neuen Bestimmung mit einer anderen Kantonsklausel ist nichts präjudiziert.

Ich bitte die Antragsteller, auch zum geplanten Vorgehen Stellung zu nehmen.

**Büttiker** Rolf (R, SO): Ich kann im voraus sagen und werde es am Schluss noch begründen: Ich kann mich einem solchen Vorgehen anschliessen, falls die anderen Antragsteller, Herr Aeby und Herr Danioth, auch einverstanden sind, dass wir nur einen Vorgehensentscheid und keinen materiellen Entscheid fällen. Ich nehme die Gelegenheit gerne wahr, meine Haltung bzw. die Haltung der Minderheit zu dieser Kantonsklausel darzulegen.

Die Kantonsklausel ist ein alter Zopf, der bei Bundesratswahlen immer wieder die Wahl der besten Persönlichkeiten verhindert.

Ich möchte einleitend ein paar Gedanken zur Bedeutung der Kantonsklausel in der Vergangenheit äussern. Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz der Bundesverfassung hält fest, dass nicht mehr als ein Mitglied des Bundesrates aus dem gleichen Kanton stammen darf. Diese Bestimmung bedeutet eine Einschränkung des Kreises der Kandidatinnen und Kandidaten, welche sich der Bundesversammlung zur Wahl stellen können. Wiederholt wurden mit dieser Bestimmung valable Kandidaturen für einen freierwerbenden Sitz im Bundesrat verhindert. Dies ist um so bedauerlicher, als die Bestimmung heute nicht mehr dieselbe Bedeutung hat wie in den Anfängen des Bundesstaates, als sie Eingang in die Verfassung fand. Damals ging es darum, eine Dominanz der grossen Kantone im Bundesstaat zu verhindern.

Zwar ist es nach wie vor nicht wünschenswert, dass die Landesregierung aus Angehörigen weniger Kantone besteht. Die alten Konfliktlinien zwischen den Kantonen sind heute jedoch weitgehend verschwunden. Die Bundesversammlung wird zudem auch ohne formelle Vorschrift dafür besorgt sein, dass die Mitglieder des Bundesrates möglichst aus verschiedenen Kantonen stammen, so wie sie auch ohne irgendwelche Vorschriften dafür sorgt, dass die verschiedenen Sprachregionen vertreten sind.

Der Bundesversammlung sollte genügend Spielraum gegeben werden, damit sie die geeignete Persönlichkeit in die Regierung wählen kann. Die ersatzlose Streichung von Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz der geltenden Bundesverfassung stellt deshalb die beste Lösung dar.

Die Kantonsklausel verhindert valable Kandidaturen bei Ersatzwahlen in den Bundesrat: Anlässlich der Ersatzwahl in den Bundesrat vom 3. bzw. 10. März 1993 hat sich einmal mehr gezeigt, dass Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz der Bun-



desverfassung die Bundesversammlung in ihrer Wahlfreiheit unzweckmässig einschränkt, indem geeignete Persönlichkeiten aufgrund ihrer Kantonszugehörigkeit nicht wählbar sind.

Schon bei früheren Ersatzwahlen in den Bundesrat wurde beklagt, dass die sogenannte Kantonsklausel für die Wahl geeigneter Kandidaten oder Kandidatinnen ein Hindernis darstelle. So schied z. B. 1983 der St. Galler Hans Schmid als Kandidat für die Nachfolge von Bundesrat Ritschard aus, weil St. Gallen bereits durch Bundesrat Furgler vertreten war. Zehn Jahre zuvor musste der Solothurner Schürmann seine Kandidatur kurzfristig zurückziehen, weil am gleichen Wahltag der Solothurner Ritschard gewählt wurde.

Im März 1993 sind im Nationalrat nicht weniger als fünf parlamentarische Initiativen eingereicht worden, welche die Lockerung bzw. die Abschaffung der Kantonsklausel verlangen. Die Initiative der LDU/EVP-Fraktion und die parlamentarischen Initiativen von Nationalrat Wanner und Nationalrat Ruf verlangen alle eine Lockerung der Kantonsklausel in dem Sinne, dass nicht mehr als zwei Mitglieder aus dem gleichen Kanton gewählt werden dürfen; dies entspricht dem Inhalt des heutigen Antrages Aeby. Die parlamentarische Initiative Haller will das Problem mit einer Revision des Garantiegesetzes angehen, während Nationalrat Ducret die ersatzlose Streichung von Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz der Bundesverfassung verlangt.

Zum Vorgehen: Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hörte die Initianten und Initiantinnen an ihrer Sitzung vom 15./16. April 1993 an. Das Anliegen fand in der Kommission breite Unterstützung. Die Kommission war der Ansicht, dass das Problem jetzt angegangen und nicht mit dem Hinweis auf eine mögliche Totalrevision der Bundesverfassung oder auf die geplante grundlegende Regierungsreform auf Verfassungsebene auf die lange Bank geschoben werden sollte.

Das Argument, dass Artikel 96 der Bundesverfassung nicht isoliert, sondern im Rahmen einer Totalrevision der Verfassung geändert werden sollte, wurde bereits 1976 anlässlich der Beratung einer Kommissionsinitiative, welche die Aufhebung der Kantonsklausel forderte, vorgebracht. Weitsichtig setzte sich der damalige Bundesrat Furgler für ein rasches Vorgehen ein. Ich zitiere: «Wichtig ist, dass endlich einmal entschieden wird. Ein weiterer Aufschub erscheint dem Bundesrat als unerträglich.» Trotz der Unterstützung durch den Bundesrat fand die Kommission damals mit ihrem Antrag, die Kantonsklausel aufzuheben, bei der Ratsmehrheit kein Gehör.

An ihrer Sitzung vom 9./10. September 1993 prüfte die Kommission verschiedene Lösungsvarianten. In einer Eventualabstimmung gab sie der ersatzlosen Streichung von Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz mit 14 zu 2 Stimmen den Vorzug gegenüber der Formulierung, wonach «in der Regel» nicht mehr als ein Mitglied aus dem gleichen Kanton stammen darf. Sie beschloss mit 14 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen einen Entwurf in diesem Sinne. Das ist der Entwurf, auf den Frau Spoerry Bezug genommen hat und der hängig ist. Interessant ist noch folgendes: Der Bericht des EJPD vom Mai 1994 zeigt die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. 15 Kantone stimmten der Aufhebung der Kantonsklausel vorbehaltlos zu. 7 Kantone waren nicht einverstanden, nämlich die Kantone Uri, Obwalden, Graubünden, Waadt, Wallis, Neuenburg und Jura. 4 Kantone waren zwar grundsätzlich einverstanden, brachten aber Vorbehalte an: Lockerung statt Streichung der Kantonsklausel, Regelung im Zusammenhang mit der Regierungsreform und/oder mit der Totalrevision der Bundesverfassung.

Im übrigen ist auch die SPK der Ansicht, dass Handlungsbedarf besteht. An ihrer Sitzung vom 22./23. März 1993 beantragte die SPK Ihrem Rat ohne Gegenstimme, der parlamentarischen Initiative Schiesser auf Streichung der Kantonsklausel Folge zu geben. Der Ständerat folgte am 30. September 1993 dem Antrag der Kommission, d. h., es wurde in dem Sinne Folge gegeben, dass im Rahmen einer Regierungsreform auf Verfassungsebene eine Revision von Artikel 96 der Bundesverfassung vorgenommen werden solle.

Die Beurteilung der Notwendigkeit einer Kantonsklausel aus heutiger Sicht: Heute präsentiert sich die Lage völlig anders. Der Bundesstaat blickt auf eine 150jährige Geschichte zurück, in deren Verlauf die Kantone alte Konfliktlinien überwunden haben. Die Mitglieder des Bundesrates repräsentieren heute in erster Linie die Landesregierung und nicht ihren Herkunftskanton. Kommt hinzu, dass in einer mobilen Gesellschaft die Zuordnung einer Person zu einem Kanton oftmals gar nicht mehr so einfach ist. Wir haben das bei der letzten Bundesratswahl wieder erlebt, und es hat sich schon bei verschiedenen Ersatzwahlen in den Bundesrat gezeigt.

Die Aufhebung der Kantonsklausel bedeutet nicht, dass dem Föderalismusprinzip heute weniger Beachtung geschenkt würde. Allerdings wird dem Föderalismus kaum durch eine Bestimmung wie die Kantonsklausel Nachachtung verschafft als vielmehr durch eine sinnvolle Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen. Im Verlaufe der Geschichte wurden andere Kriterien für die Bundesratswahlen wichtig. Dazu zählen die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Partei, zu einer bestimmten Sprachregion oder neuerdings auch zu einem bestimmten Geschlecht.

Wahlkriterien mögen in einer bestimmten politischen und gesellschaftlichen Situation angebracht sein, zu einem späteren Zeitpunkt jedoch ihre Aktualität verlieren. Sie sollten deshalb nicht in die Verfassung aufgenommen werden. Sonst besteht die Gefahr, dass ein veraltetes, aber verfassungsmässig verankertes Wahlkriterium die Bundesversammlung daran hindert, den aktuellen Bedürfnissen zu entsprechen.

Der Bundesversammlung als vom Volk gewähltem Wahlorgan des Bundesrates kommt die Verantwortung zu, die in einer bestimmten Situation geeignete Person in die Regierung zu wählen. Dabei hat sie einerseits Kriterien der persönlichen Qualifikation der Kandidatinnen und Kandidaten zu berücksichtigen. Andererseits spielen auch Kriterien eine Rolle, die sich aus der aktuellen gesellschaftlichen und politischen Lage ergeben. Diese Verantwortung kann die Bundesversammlung am besten wahrnehmen, wenn sie durch keine verfassungsmässigen Bestimmungen in ihrer Wahlfreiheit eingeschränkt wird. Die ihren Wählerinnen und Wählern gegenüber verantwortlichen Mitglieder der Bundesversammlung werden es sicher unterlassen, einen Bundesrat zu wählen, der beispielsweise nur aus Angehörigen der Kantone Zürich, Bern und Waadt zusammengesetzt ist.

Die Erfahrungen seit 1986 haben gezeigt, dass auch die Revision des Garantiegesetzes die Probleme nicht gelöst hat, die sich für die Bundesversammlung bei Bundesratswahlen aus der verfassungsmässigen Existenz der Kantonsklausel ergeben.

Eine Revision von Artikel 96 der Bundesversammlung ist deshalb Voraussetzung dafür, dass die Bundesversammlung ihre Verantwortung wahrnehmen und die fähigsten Personen in den Bundesrat wählen kann.

Ich komme zur Frage «Lockerung oder Streichung?»: Eine Formulierung wie im Antrag Danioth, wonach die Landesgegenden, die kulturellen Regionen und die gesellschaftlichen Gruppierungen im Bundesrat angemessen vertreten sein sollten, erachte ich als sehr schwammig, unklar definiert und gegenüber dem Volk als sehr erklärungsbedürftig. In der Bundesverfassung sollte auf solche unklare Formulierungen verzichtet werden, da sie den Eindruck von Willkür wecken und in der praktischen Anwendung mehr Fragen aufwerfen als klären.

Herr Danioth, gegen Zwischenlösungen irgendwelcher Art hat sich übrigens schon 1976 der damalige Bundesrat Furgler ausgesprochen, indem er den Nationalrat aufforderte, die Kantonsklausel ersatzlos zu streichen oder dann so beizubehalten, wie sie sei: «Bei realistischer Betrachtung gibt es nach Auffassung des Bundesrates nur zwei Wege, die politisch als gangbar erscheinen: entweder die Wahlschranke unverändert beizubehalten oder sie ersatzlos fallenzulassen. Zwischenlösungen hätten nach Auffassung des Bundesrates kaum Aussicht auf Erfolg.» Das gilt auch für den Antrag Aeby.

Aus all diesen Gründen möchte ich Ihnen beliebt machen, die Kantonsklausel aus der Bundesverfassung zu entfernen. Ich

meine, dass der Weg, den die SPK im Interesse der Sache vorschlägt, der rascheste Weg ist, der am schnellsten zum Ziele führt und die Revision der Bundesverfassung nicht zusätzlich belastet.

Ich möchte Herrn Bundesrat Koller trotzdem auffordern, vor allem zum Vorgehen und zu diesem neuen Weg Stellung zu nehmen. Es würde mich interessieren, was der Bundesrat zu diesem neuen Weg sagt. Denn das Argument, dass das Anliegen die Nachführung ritze, stimmt natürlich mit dem neuen Vorgehen nicht mehr.

Deshalb möchte ich Ihnen beliebt machen, dem Vorgehen zuzustimmen, das Herr Präsident Zimmerli skizziert hat, damit die ganze Sache zu deblockieren und dem Nationalrat für die Entfernung der Kantonsklausel grünes Licht zu geben.

**Danioth Hans (C, UR):** Bei einzelnen Voten konnte ich mich eines leichten Schmunzeln nicht erwehren. Vor allem habe ich heute den Eindruck erhalten – ich weiss nicht, ob das allen anderen gewöhnlichen Ständeratsmitgliedern, also Nichtmitgliedern der Verfassungskommission und der SPK, auch so ergangen ist –, dass etwas viel Hektik und viel Taktik im Spiel ist, um Anträge, die seit Monaten auf dem Tisch liegen – mein Antrag wurde Anfang März eingereicht – irgendwie auszuromanovrieren, vor allem aber, um keine klare Stellung zu beziehen.

Ich möchte den Satz an die Spitze stellen, den ich für den Schluss vorgesehen habe: Was wäre das für ein Land, das sich an der Jahrtausendwende nicht einmal auf die Regeln einigen kann, nach denen seine Regierung bestimmt wird? Das müssen wir uns fragen.

Herr Frick, wenn Sie von den drei Schienen sprechen, die zum Ziel führen könnten, wäre es durchaus möglich, dass eine dieser Schienen dann eben auf ein Stumpengeleise führt und uns nichts bringt. Ich bin dem Präsidenten unseres Rates dankbar, dass er die Proportionen wiederhergestellt hat und uns zumindest das Wort gewährt, damit wir unsere Position begründen können. Ich werde das kurz versuchen. Die kürzliche Bundesratswahl ist Grund genug, um einmal mehr Handlungsbedarf aufzuzeigen. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass der Ständerat an der berühmten und für mich unvergesslichen Genfer Session im Herbst 1993 eine parlamentarische Initiative auf Streichung der Kantonsklausel relativ knapp mit 16 zu 12 Stimmen überwiesen hat. In dieser Vorlage ist die ersatzlose Streichung enthalten. Kollege Schiesser räumte ein – ich habe mich noch im Amtlichen Bulletin vergewissert –, dass er mit dem Antrag auf Streichung eine Extremlösung gewählt habe. Er gehe indes davon aus, dass es der Kommission unbenommen sei, eine weniger weit gehende Lösung anzustreben. Das ist jetzt bald fünf Jahre her. Seither ging das Geschäft im Pingpong-Verfahren hin und her. Ich persönlich habe mich damals diesem Antrag ziemlich energisch widersetzt und bin ehrenvoll unterlegen.

Ich habe darauf hingewiesen, die Kantonsklausel habe bisher nicht verhindert, dass der Bundesrat tendenziell vorab nach machtpolitischen und wirtschaftlichen Überlegungen der grossen Zentren und Städte zusammengesetzt werde. Ich möchte auch auf den Verfassungskommentar Fleiner/Giacometti hinweisen, in dem die Entstehungsgeschichte dieser Kantonsklausel dargelegt ist. Gesagt wird dort, mit dieser Klausel habe man verhindern wollen, dass die grössten Kantone einen ausschlaggebenden Einfluss im Bundesrat erlangten, und eine Garantie schaffen wollen, dass die Bundesratssitze nach Möglichkeit auf die verschiedenen Landesgegenden verteilt würden. Das ist keine schwammige Formulierung, Herr Büttiker!

Handlungsbedarf anerkannte in der Folge auch der Bundesrat, der sagte, die Kantonsklausel müsse überprüft werden, der aber die Partialrevision nicht für den geeigneten Weg hielt. Der Nationalrat und in der Folge auch der Ständerat schlossen sich dem an und gaben dies auf den Weg der Totalrevision, die wir heute haben, auch wenn es eine Nachführung ist. Jetzt heisst es: «Rechtsumkehrt, vorwärts Marsch!» Dies müssen Sie dann dem Volk erklären!

Wie wir bisher erfahren haben – ich habe das im Verlaufe der Debatte zur Verfassungsrevision sehr aufmerksam verfolgt –, sind über die Nachführung hinaus in Fragen, die nicht kontrovers sind oder worüber ein breiter Konsens besteht, auch gewisse Reformschritte möglich. Worüber besteht ein breiter Konsens?

Die Kommissionen sind sich darin uneinig, ob die Klausel beibehalten oder tel quel gestrichen werden soll. Das sind die Extrempositionen, die durch die unterschiedlichen, gegensätzlichen Beschlüsse im Nationalrat und in der Ständeratskommission zum Ausdruck kommen. Dies betrifft aber nicht die Reformbedürftigkeit; die scheint nun wirklich unbestritten zu sein. Ich zitiere hier keinen Geringeren als den Präsidenten der Verfassungskommission. Es freut mich, Herrn Rhinow zitieren zu dürfen. Im Amtlichen Bulletin der Genfer Session von 1993, Seite 734, können Sie das nachlesen, wo Sie sagten: «Wir verbauen uns also keine andere Möglichkeit, und ich darf Sie versichern, dass auch in der Staatspolitischen Kommission einige Votanten zum Ausdruck gebracht haben, dass für sie eine reine, ersatzlose Streichung nicht in Frage kommt.»

Die Beibehaltung gewisser Kriterien für die Zusammensetzung der Landesregierung nach schweizerischem Modell ist durchaus angezeigt. Die heutige starre Regelung mit der Kantonsklausel, vorab in der Interpretation des Kantonswohnsitzes für nicht dem Parlament angehörende Kandidaten, ist nur auf dem Papier starr. Die Praxis zeigt, dass sie mit einem raschen Domizilwechsel jederzeit umgangen werden kann. Damit wird aber dem inneren Sinn und Zweck der seinerzeitigen Verfassungsgeber zuwidergehandelt.

Ich stelle die Frage: Besteht nicht ein breiter Konsens darüber, dass wir diesen der Würde eines nationalen Parlamentes abträglichen Missstand beseitigen sollten? Ein Bundesrat – wie immer auch das Regierungssystem der Zukunft nach der Staatsleitungsreform aussehen mag – muss alle massgeblichen Kräfte in die Regierungsverantwortung einbinden. Nur so können das föderalistische Einvernehmen und der soziale Friede gewahrt werden. Auf dieser Erkenntnis basiert nun mein Antrag. Er will ein Dreifaches garantieren:

Anstelle der negativen Kantonsklausel sollen positive Kriterien genannt werden. Innerhalb derselben soll der oder die Tüchtigste gewählt werden. Zu berücksichtigen sind die verschiedenen Landesgegenden, also die Kantone, sodann die kulturell-sprachlichen Gebiete und schliesslich die gesellschaftlich-sozialen Kräfte. Die Kriterien sind Richtlinien und nicht Verbote. Es braucht, Herr Büttiker, hier nicht den Rechenschieber. Aber es braucht gewisse ethische Normen, die der Verfassung sehr wohl anstehen.

Man hat mich gefragt, wie viele Bundesräte es pro Kanton vertragen würde. Sicher wären zwei Mitglieder der Landesregierung aus ein und demselben Kanton als Ausnahme durchaus möglich; doch sollte es eine Ausnahme sein. Herr Aeby möchte nun das Problem einfach mit der Erhöhung auf zwei Sitze lösen und damit einen neuen Besitzstand kreieren, was meiner Auffassung genau entgegenläuft. Ich könnte mir ausnahmsweise durchaus zwei Zürcher, zwei Berner, zwei Waadtländer oder zwei Genfer Bundesratsmitglieder vorstellen oder – hören und staunen Sie! – vielleicht sogar einmal zwei Urner, nachdem wir bisher noch nie in dieser obersten Landesbehörde vertreten waren. Doch Spass beiseite.

Nachdem neben den Landesgegenden auch die kulturellen Regionen genannt sind, kann weiterhin gewährleistet werden, dass die Romandie und die ganze übrige lateinische Schweiz auch in Zukunft angemessen vertreten sein werden. Das ist für mich ein absolutes Erfordernis. Der Begriff «angemessene Berücksichtigung» ermöglicht auch eine zeitliche Staffelung in der Berücksichtigung einzelner Regionen, sonst müssten wir ja die Zahl der Bundesratsmitglieder auf 26 erhöhen, und das wäre nun doch zuviel.

Die Erwähnung der gesellschaftlichen Gruppierungen soll die Wahl von Vertretern unterschiedlicher Altersstufen und Berufsgattungen ermöglichen. Warum nicht wieder einmal ein Gewerbetreibender oder ein aktiver Bauer wie Rudolf Minger? Mit der Erwähnung der beiden Geschlechter wäre die hängige Initiative zur Einführung einer Frauenquote im Kern-

gehalt sinnvoll umgesetzt und könnte abgeschrieben werden. Die Formulierung ist schliesslich politisch neutral, zurückhaltend und beinhaltet keine Zementierung der sogenannten Zauberformel.

Die Reaktionen auf meinen Antrag haben mich ermutigt. Ich bin der Meinung, dass wir darüber diskutieren sollten. Insbesondere hat mich gefreut, dass der Staatsrechtslehrer und ehemalige Ständerat Jean-François Aubert in einem Interview mit der Tessiner Zeitung «Giornale del Popolo» meine Formulierung positiv gewürdigt und unterstützt hat.

Ich meine, dass wir nun im Rahmen dieser Verfassungsrevision doch daran gehen sollten, eine mehrheitsfähige Lösung zu finden.

Hinsichtlich der Frage, ob das Anliegen zur Entscheidung ausgelagert wird, möchte ich nicht auf die Barrikaden gehen. Ich bin nur dagegen, dass man das Problem mit schönen Formulierungen auf die lange Bank schiebt.

Die Wahl der Landesregierung soll aufgewertet werden, indem sich die Erwartungen und Hoffnungen möglichst vieler Menschen in diesem Land verwirklichen lassen. Es sollen keine Gesellschaftsspiele veranstaltet werden. Nicht Gerangel um Kantonssitze und um Frauenquoten und – ich sage das deutlich – auch keine Volksveranstaltungen sind gefragt, sondern die in grösstmöglicher Freiheit wahrgenommene Verantwortung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier, zum Wohle unseres Landes die bestmögliche Regierung zu wählen.

**Aeby Pierre (S, FR):** J'aimerais, avant de développer ma proposition, qui d'ailleurs mérite beaucoup moins d'explications que les propositions de mes préopinants, étant donné qu'elle est beaucoup plus simple, aisément compréhensible, parler de la situation dans laquelle nous nous trouvons.

Nous sommes la deuxième Chambre. Le Conseil national a supprimé l'alinéa 3, c'est-à-dire ce qu'on appelle «la clause des cantons». Nous avons aujourd'hui à décider soit de nous rallier au Conseil national, soit de maintenir notre décision comme le propose la majorité de notre commission, c'est-à-dire de préférer la version du Conseil fédéral qui inclut la clause cantonale pour les raisons que vous connaissez: mise à jour, etc. A mon sens, nous ne pouvons pas prendre d'autre décision. Nous pouvons, éventuellement, voter la proposition de minorité Büttiker et nous rallier à la décision du Conseil national, ou voter la proposition Danioth, ou la mienne, mais il n'y a pas de «décision sous réserve», dans le sens où j'ai compris l'intervention de Mme Spoerry. Si nous décidons de maintenir la clause cantonale, elle est maintenue.

En ce qui me concerne, et je n'ai pas peur de le dire, je suis partisan du maintien de cette clause cantonale. Donc, je partage le point de vue de la majorité de la commission, tel qu'il est exprimé et tel qu'il figure sur le dépliant.

Je considère que ce n'est pas par cet alinéa de la constitution qu'on va réformer le fédéralisme. Si on veut réformer le fédéralisme, il y a des domaines beaucoup plus importants: il y a tout le domaine fiscal où on ne touche pas aux obstacles de nature fédéraliste; il y a tout le domaine de l'instruction publique, qui reste tabou et où la Suisse est encore très cantonaliste. Et là, on voudrait tout à coup que le Gouvernement de notre pays ne ressemble plus à son Parlement. Nous avons un Parlement avec un Conseil national élu au système proportionnel pour pouvoir défendre les minorités. Nous avons une deuxième Chambre, qui est la Chambre des cantons, qui est là pour défendre la structure fédéraliste. Et nous voulons ouvrir la porte, théoriquement, à un Conseil fédéral qui serait composé de membres provenant des deux ou trois plus grands cantons ou plus grands centres de décisions économiques, ou des centres où sont situés les médias.

Parce que je crois que l'influence des médias dans ce débat n'est pas insignifiante et n'est pas innocente. Pourquoi est-ce qu'on dit que l'élection au Conseil fédéral est insatisfaisante? C'est parce que depuis un certain nombre d'années elle fait l'objet dans les médias de vastes campagnes; parce que tout est filmé de A à Z; parce qu'on s'intéresse de façon très détaillée à la vie des candidats. On doit admettre, si l'on compare les campagnes d'il y a dix ou quinze ans avec celles que nous avons vécues ces dernières années, qu'il y a une très

grande influence des médias dans l'élection au Conseil fédéral, et il faut en prendre note. Et où sont concentrés les médias dans notre pays? A Berne, à Zurich, à Genève et à Lausanne.

Je prétends que supprimer la clause cantonale, c'est ouvrir une voie royale à la possibilité de voir le Conseil fédéral presque exclusivement composé de membres provenant de ces quatre cantons et de ces quatre centres, et je ne peux pas être d'accord avec cette solution.

Je vous propose donc de soutenir la proposition de la majorité de la commission.

Je ne m'oppose pas à ce qu'on réexamine cette question, mais alors cela signifie éventuellement un nouveau renvoi de cette disposition à la commission. Cette dernière a pourtant clairement dit qu'elle ne veut pas d'un nouveau renvoi. Nous ne pouvons pas voter présentement sous réserve de la reprise de l'examen d'une initiative parlementaire. A mon avis, ça n'est pas défendable – il me semble d'ailleurs que le président de notre conseil y a fait allusion.

J'en viens à ma proposition. Je l'ai déposée après avoir pris connaissance de la proposition Danioth, qui est intéressante et dont je partage tout à fait la philosophie. Je considère néanmoins qu'elle mérite d'être approfondie et qu'on ne peut pas voter une disposition assez vague finalement, même si les principes énumérés semblent clairs. Je considère que cette proposition n'est pas suffisante pour entreprendre un réexamen de la question de la composition du Conseil fédéral.

Ma proposition, c'est le statu quo avec la possibilité d'une exception, et d'une seule. Je voudrais bien qu'elle soit comprise dans ce sens et je ne suis pas sûr que M. Danioth l'ait comprise. On ne peut pas avoir trois fois deux membres du Conseil fédéral qui proviennent de trois cantons. Je crois que le texte est assez clair. En principe, c'est un conseiller fédéral par canton, mais on peut faire une exception, et une seule, pour un canton et pas pour plusieurs. Je crois que ça doit être compris dans ce sens-là et je ne voudrais pas qu'il y ait un malentendu sur ce point.

Par conséquent, je suis prêt – Mme Spoerry et M. Büttiker m'ont posé la question – s'il le faut à retirer ma proposition dans la mesure où, dans un vote préliminaire, la solution de la majorité l'emporte. Mais, si le Conseil rejette la proposition de majorité, ma proposition reste valable et je reprendrai la parole à ce moment-là pour la développer plus en détail.

**Präsident:** Es gibt nun zwei Möglichkeiten: Die eine besteht darin, aus formellen Gründen ohne weiteres der Mehrheit zuzustimmen, eine Differenz zu schaffen und den Nationalrat damit einzuladen, sich uns anzuschliessen und gleichzeitig unverzüglich die Vorlage zur Abstimmung zu bringen, welche die Kantonsklausel zum Gegenstand hat. Das würde heissen, dass heute nicht abgestimmt wird, dass die Antragsteller heute auf ihre Anträge verzichten, allerdings mit dem klaren Hinweis darauf, dass die gleichen Anträge im Differenzbereinungsverfahren wieder eingebracht werden, wenn die Differenz nicht in unserem Sinn ausgeräumt wird. Ebenfalls können die Antragsteller ihre Anträge im Rahmen der separaten Vorlage betreffend die Kantonsklausel wieder einbringen, wenn diese Vorlage nicht ihren Wünschen entspricht. Die zweite Möglichkeit besteht darin, dass wir nun die Diskussion durchführen und Eventualabstimmungen vornehmen. In einer ersten Abstimmung würde der Antrag Danioth dem Antrag Aeby gegenübergestellt; das Ergebnis würde der Mehrheit gegenübergestellt, und dieses letzte Ergebnis dem Streichungsantrag der Minderheit Büttiker. Ich beantrage Ihnen, den ersten Weg zu wählen.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Der Bundesrat ist froh, wenn Sie diese Frage der Elimination der Kantonsklausel als Separatum auf eine Teilrevision verweisen. Denn es ist ganz klar, dass die Elimination der Kantonsklausel im Rahmen der Nachführung konzeptwidrig wäre.

Es wäre eindeutig eine wichtige rechtspolitische Neuerung. Ihre kurze Diskussion, die Sie jetzt geführt haben, hat auch gezeigt, dass das eine Belastung in der Volksabstimmung

wäre. Die Frage des föderalen Gleichgewichtes stellt sich trotz allem nach wie vor auch bei der Regierungsbildung. Der Bundesrat hat seinerzeit gesagt, er möchte das Problem am liebsten im Rahmen des kommenden Paketes über die Staatsleitungsreform angehen, weil dort auch die Fragen der Zahl der Bundesräte und überhaupt der ganzen Organisation des Bundesrates anstehen. Ich habe aber Verständnis, wenn Sie nicht länger warten wollen, denn bis die Staatsleitungsreform realisiert werden kann, wird es doch noch einige Zeit dauern. Ich verstehe durchaus, dass man sich zum Ziel nimmt, die Frage jetzt über die parlamentarische Initiative 93.452 möglichst speditiv anzugehen und nicht die Staatsleitungsreform abzuwarten.

Das ist aber auch der Grund, Herr Büttiker, dass ich Ihnen jetzt noch keine Stellungnahme des Bundesrates zu dieser ganzen Frage abgeben kann. Weil Sie aber vielleicht der Ungeduldigste sind, möchte ich einfach noch meinen heute abwesenden Landsmann Ständerat Carlo Schmid zitieren. Er hat in einem Bericht über die letzte Session geschrieben: «Die besten Bundesräte sind immer noch jene, die ihre Tauglichkeit mangels Wahl nie unter Beweis stellen mussten.» (*Heiterkeit*) Spass beiseite, ich möchte damit nur auf eines hinweisen: Ich bin mir natürlich im klaren, dass der Ruf nach der besten und wägst Person ebenfalls nach Elimination der Kantonsklausel nie verklingen wird. Das weiss man auch aus Staaten mit Volkswahl. Man wird sich nie einig sein, wer die beste und wägst Person ist.

**Schiesser Fritz (R, GL):** Als Urheber der parlamentarischen Initiative erlaube ich mir zwei, drei Bemerkungen, nicht im Sinne einer materiellen Diskussion. Ich kann mir vorstellen, dass die vom Präsidenten vorgeschlagene erste Variante durchaus ein Weg ist, den man beschreiten kann.

Ich bin doch etwas erstaunt über die Entwicklung, die sich in den letzten fünf Jahren abgespielt hat. Herr Daniöth hat die Debatte, die wir in Genf geführt haben, auszugsweise nachgezeichnet. Sie haben in diesem Rat zweimal die Frist für die Behandlung meiner parlamentarischen Initiative verlängern müssen. Der Rat hat das jeweils gemacht. Dabei hat man eigentlich immer wieder betont, dass diese Frage in einem grösseren Zusammenhang behandelt werden müsse, weil sie – das ist das Interessante – von ihrer Tragweite her nicht Gegenstand einer einzelnen Vorlage sein könne. Hier hat sich offenbar ein erheblicher Sinneswandel ergeben. Offenbar ist die Frage doch von einer solchen Tragweite, dass man jetzt im Rahmen dieses Nachführungsverfahrens und vielleicht auch unter dem Eindruck der letzten Bundesratswahl erkannt hat, dass hier Handlungsbedarf gegeben ist und dass man einen Konsens darüber erzielt hat, dass auch diese Frage Gegenstand einer einzelnen Vorlage sein kann. So jedenfalls habe ich die Diskussion und auch die Äusserung von Herrn Bundesrat Koller verstanden, nämlich dass man nicht mehr am Standpunkt festhält, dass das im Rahmen einer grösseren Vorlage geschehen müsse. Das ist für mich eine Entwicklung, die doch bemerkenswert ist. Ich war auch froh über den Satz von Herrn Daniöth, der sagte, dass er dagegen sei, dass man das Problem mit schönen Formulierungen – weiterhin – auf die lange Bank schiebe.

Ich hoffe also als Initiant – ob das über meine parlamentarische Initiative geht oder über einen Weg, wie er vom Nationalrat eingeschlagen worden ist, ist gleichgültig –, dass in dieser Frage dann, wenn wir der ersten Variante des Präsidenten folgen, wirklich vorwärtsgemacht wird, dass wirklich einmal eine Vorlage auf den Tisch kommt, wobei ich offenlasse, wie sie inhaltlich aussieht. Diese Frage muss nun wirklich einmal einer Entscheidung zugeführt werden, Volk und Stände müssen Stellung beziehen können. Die heutige Debatte ist für mich doch ein kleiner Höhepunkt. Aber der Beweis muss noch erbracht werden.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Ich möchte mich zum Verfahren äussern, möchte aber vorausschicken, dass ich mich zu jenen Parlamentsmitgliedern und Staatsbürgern zähle, die grosse Bedenken gegenüber einer ersatzlosen Streichung der Kantonsklausel angemeldet haben. Ich habe mich auch

im Rahmen der SPK entsprechend geäussert und engagiert. Eine ersatzlose Streichung kommt für mich überhaupt nicht in Frage. Das könnte zur Folge haben – Kollege Büttiker hat uns mathematische Beispiele vorgetragen –, dass zwei Zürcher plus zwei Berner drei Waadtländer das Bundesratskollegium bilden würden. Mathematischen Rechenbeispielen sind ja Tür und Tor geöffnet. Eine Streichung im Rahmen der Verfassungsreform kommt für mich aber auch aus Gründen der Beachtung des Nachführungsprinzips nicht in Frage.

Ob die von Frau Spoerry angetönte Lösung im Rahmen einer Partialrevision die bessere sei, möchte ich auch nachhaltig bezweifeln. Meines Erachtens müssen wir eine Lösung im Rahmen der angelaufenen Staatsleitungsreform suchen, wo zunächst doch die überaus wichtige, die fundamentale Frage geklärt werden muss, wie viele Bundesräte wir in Zukunft überhaupt haben werden. Sind es fünf plus einige Minister? Sind es sieben wie heute? Sind es neun oder noch eine andere Zahl? Falls wir uns für das Zwei-Ebenen-Regierungssystem entscheiden, stellt sich die Frage, was mit den Ministern passiert, ob für sie ebenfalls irgendeine Kantonsklausel gilt oder nicht.

Im übrigen, Herr Büttiker, bin ich der Meinung, dass die Kantonsklausel nicht unbedingt ein alter Zopf ist. Nehmen Sie doch die letzten beiden Bundesratswahlen, wo die Kantonsklausel hineingespielt hat:

Erster Fall: Die Matthey-Dreifuss-Wahl von 1993: Da wurde doch mit Herrn Matthey problemlos ein valabler Kandidat gewählt; nur passte es der SP damals nicht, weshalb der Wirbel mit der fragwürdigen Verlegung der Schriften von Frau Dreifuss nach Genf inszeniert wurde.

Zweiter Fall: Die Wahl von Herrn Couchepin in diesem Jahr, wo mit Herrn Petitpierre ein zweiter Genfer im Alleingang seine Kandidatur angemeldet hatte: Sie sind mit mir einig, dass die Chancen von Herrn Petitpierre doch von Anfang an minim waren. Die Kantonsklausel hätte überhaupt nicht geritzt werden müssen, wo immer Herr Petitpierre seinen Wohnsitz gehabt hätte.

Deshalb scheint mir der richtige Weg zu sein, es heute beim Ist-Zustand bewenden zu lassen. Das entspricht auch dem Gebot der Nachführung. Zeitliche Dringlichkeit besteht meines Erachtens nicht. Die Staatsleitungsreform ist der richtige Ort, um das Problem in Ruhe, seriös und vor allem ganzheitlich anzupacken. Das ist eine Frage von vielleicht zwei, drei Jahren. Dabei befürworte ich eine Lösung, die in Richtung der Ideen der Herren Daniöth und Aeby geht.

Wenn wir überhaupt ein Problem mit der Zusammensetzung des Bundesrates haben, ist es doch wegen der Zauberformel. Wenn ich etwas einen alten Zopf nennen würde, wäre es diese Zauberformel. Aber um diese zu revidieren oder zu brechen, brauchen wir keine Verfassungsreform.

**Plattner Gian-Reto (S, BS):** Es mag Sie erstaunen, dass ich als Akademiker die Debatte nun doch zum Teil als etwas akademisch bezeichnen muss.

Ich möchte zwei Dinge zum Verfahren sagen. Das eine ist: Die Argumentation von Frau Spoerry und Herrn Frick bezüglich des raschesten Weges zum Ziel hat mich nicht überzeugt, im Gegenteil. Es hat mir bewiesen, dass wir eigentlich heute Herrn Büttiker folgen sollten. Es ist für mich nämlich nicht verständlich, wie man sagen kann: Wir haben einen Weg, der schon nächstes Jahr zum Ziel führt, und weil wir den haben, schreiben wir jetzt in die Verfassung noch etwas anderes hinein, das dann im Jahr darauf zur Abstimmung kommt. Das kommt mir vor, als hätte man logisch nicht ganz sauber gedacht. Wenn man ja willens ist, wie die Staatspolitische Kommission und Herr Frick, die Bestimmung im nächsten Jahr zu ändern, dann sehe ich wirklich nicht ein, weshalb man in einem Projekt, das diese Zeit überschreitet und ein oder zwei Jahre später erst stehen soll, noch etwas anderes hineinschreibt. Wenn dieser schnelle Weg wirklich zum Ziel führt – das ist offenbar die Meinung –, ist es doch nur weise Voraussicht, dass man in dem Projekt, das ein, zwei Jahre später fertig wird, schon das gleiche hineinschreibt wie das, was man für nächstes Jahr anstrebt. Das ist das eine. Das andere betrifft den erwähnten akademischen Charakter

der Diskussion: Mir scheint, de facto ist die Kantonsklausel bereits abgeschafft. Die Geschichte der letzten Bundesratswahlen zeigt, dass eine Person gewählt werden kann, auch wenn sie aufgrund der Kantonsklausel – in ihrer ursprünglichen, engen Fassung – eigentlich nicht wählbar wäre. Wir haben eine Person, die in Bern domiziliert war, als Vertreterin Genfs gewählt; dafür musste dann vier Jahre später jemand, der in Genf domiziliert war, seinen Wohnsitz nach Neuenburg verlegen. Er wäre also allenfalls als Neuenburger gewählt worden – aber gewählt hätte er werden können. Auch die erstgenannte Kandidatin ist ja schliesslich gewählt worden. So, denke ich, ist es de facto heute jedem überall möglich, seinen Wohnsitz – wenn es die Politik will – so zu verlegen, dass die Kantonsklausel de facto gar keine Rolle mehr spielt. Etwas, was nur noch auf dem Papier steht, zu einem Grundsatz emporzustilisieren, der in der alltäglichen Politik jedesmal unterlaufen wird – einmal so, einmal anders –, das scheint mir nicht logisch zu sein.

Ich bin deshalb der Meinung, es sei heute Zeit, Herrn Büttiker und dem Nationalrat zu folgen und diese Klausel zu streichen. Das ist der allerschnellste Weg zum Ziel; er hat den Vorteil, dass damit erst noch eine konsistente Politik auf den verschiedenen Schienen verfolgt werden kann, wie Herr Frick auch angekündigt hat. Ich würde mich gegen den ersten Vorschlag des Präsidenten zur Wehr setzen.

**Rhinow René (R, BL):** Ich bedaure das Votum von Herrn Plattner; ich bedaure es ausserordentlich. Zum einen stimmt es nicht, dass die Kantonsklausel praktisch abgeschafft ist, Herr Kollege. Die umstrittenen Fälle bezogen sich auf Kandidaturen, die eine besondere Kategorie darstellten. Sie waren nämlich nicht Mitglieder des eidgenössischen oder eines kantonalen Parlamentes oder einer kantonalen Regierung. Deshalb musste auf den Wohnsitz abgestellt werden. Weil dieses Wohnsitzkriterium nicht klar definiert ist, gab es diese Zweifelsfälle, gab es dieses unschöne Fragen nach der Verschiebung und Verlegung von Schriften. In allen anderen Fällen spielte aber die Kantonsklausel voll und ganz. Also kann man nicht sagen, die Diskussion sei akademisch. Zum zweiten geht es doch darum, dass wir uns nochmals vergegenwärtigen müssen, dass wir im Rahmen der Nachführung Probleme bekommen werden, wenn wir dieses Anliegen hier behandeln wollen. Ich weiss nicht, wie das Resultat aussehen wird. Aber Probleme werden nicht zu vermeiden sein, weil in dieser Frage gerade kein allgemeiner Konsens besteht.

Als Präsident der Verfassungskommission muss ich Sie nochmals darauf hinweisen: Unabhängig davon, ob das Herz nun für die Aufhebung oder für eine mittlere Lösung schlägt – in beiden Fällen würden wir klar über dieses Kriterium des Konsenses hinausgehen, weil es in diesem Lande Regionen gibt, die – wenn ich «noch» sage, ist es möglicherweise etwas provokativ, aber ich sage es trotzdem – noch nicht so weit sind, dass sie diesen Schritt tun können. Andere wollen ihn tun oder hätten ihn schon längst tun wollen.

In diesem Fall, meine ich auch, ist es der richtige Weg, eine Partialrevision beförderlich an die Hand zu nehmen. In diesem Rahmen können verschiedene Gesichtspunkte behandelt werden, und es wird vor allem möglich sein, die neue Regelung bereits für die nächste Erneuerungswahl des Bundesrates im Herbst 1999 in Kraft zu setzen. Eine solche Lösung ist in diesem Fall deshalb sicher der geeignetere Weg. Ich trete auch dafür ein, zuerst über diese Frage abzustimmen und die Detailberatung erst nachher zu führen, falls sich keine Mehrheit für das vorgeschlagene Vorgehen ergeben sollte.

**Präsident:** Wir könnten nun die Diskussion zur Kantonsklausel weiterführen. Formal muss ich über die Anträge abstimmen lassen, solange sie aufrechterhalten bleiben. Wenn die Anträge allerdings mit der von mir ausgeführten Begründung zurückgezogen würden, wäre die Sache in Sinne der Schaffung einer Differenz erledigt. Ich frage die Antragsteller an, ob sie bereit sind, zurzeit ihre Anträge zurückzuziehen.

**Büttiker Rolf (R, SO):** Ich habe es bereits gesagt: Ich bin dazu bereit, weil ich überzeugt bin, dass die Partialrevision der richtige Weg, der schnellere Weg ist und die Nachführung nicht belastet. Im anderen Fall greifen wir in der Nachführung ein Problem auf, bei dem eindeutig nicht Konsens herrscht und die Nachführung bricht. Falls die beiden Antragsteller Danioth und Aeby ebenfalls zurzeit auf ihre Anträge verzichten bzw. sie in diesem Sinne des ersten Weges zurückziehen, hiesse dies Freigabe, also grünes Licht für den Nationalrat, jetzt diese Vorlage beförderlich zu behandeln, vorwärtszumachen und eine Differenz zu schaffen. Die Differenz gibt uns ja die Möglichkeit und hält den Druck aufrecht, dass wir auch in einem späteren Zeitpunkt noch einmal darauf zurückkommen können, wenn wir sehen, dass der Nationalrat nicht in unserem Sinne vorwärtsmacht. Deshalb bin ich für den ersten Weg und bereit, meinen Antrag in diesem Sinne behandeln zu lassen.

**Danioth Hans (C, UR):** Ich stelle fest, dass die Konsensfähigkeit nicht so gross ist, wie ich sie als Optimist vor allem für meinen heutigen Antrag angenommen habe. Ich stimme der Zielsetzung und der Begründung der ersten Variante durch unseren Präsidenten zu. Ich möchte zum Ausdruck bringen, dass ich den Antrag dermalen mit der Bitte zurückziehe, dass man, wenn er an irgendeine der Kommissionen zurückgeht, vom ersten vielleicht in den zweiten Gang überschaltet und dann das Jahr 2000 erreicht, woran ich etwas Zweifel hege.

**Aeby Pierre (S, FR):** Je vais suivre la sagesse de MM. Büttiker et Danioth, mais si je retire ma proposition, ça m'amène à faire une précision, d'autant plus si ces propositions doivent être ensuite débattues en commission.

Ma proposition ne s'oppose pas à la proposition Danioth: elle peut très bien être acceptée en parallèle à la proposition Danioth. Elle donne une précision supplémentaire à la proposition Danioth, et cela je l'aurais expliqué avant le vote si vous aviez poursuivi la procédure.

Ceci étant dit, je suis d'accord avec ce que vous avez présenté comme étant la première variante et je retire ma proposition dans les mêmes conditions que mes préopinants.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Ich möchte den drei einzigen Antragstellern danken: Sie ebnen den Weg zur richtigen Lösung. Es ist jetzt der Weg frei, der die Totalrevision als Nachführung nicht unnötig belastet und womit wir das eigene Konzept nicht umstürzen. Betreffend die Weiterbehandlung ist überhaupt nichts präjudiziert, aber wir haben den Weg ebnet, damit es rasch und ohne Belastung der Totalrevision vorwärtsgeht.

Weiter zeichnet sich heute die Meinung ab – und das ist erfreulich –, dass eine Partialrevision der richtige Weg ist. Ich unterstütze diesen Weg und ziehe ihn der Staatsleitungsreform vor. Jene wäre in Anbetracht unserer Bekenntnisse politisch nicht ganz redlich. Wir haben erklärt, das Problem lösen zu wollen; also gehen wir es rasch an, und lassen wir Parlament und Volk abstimmen! Schieben wir es nicht immer wieder hinaus! Da gebe ich Herrn Schiesser recht. Er hat neben sich hier im Ratssaal eine lange Bank stehen, aber ihm ist sein Stuhl lieber als diese lange Bank.

Ich habe festgestellt, dass diese Kantonsklausel materiell schon sehr umstritten ist. Wir dürfen uns heute – und für die Öffentlichkeit gilt dasselbe – nicht der Illusion hingeben, dass die Kantonsklausel leichthin gestrichen oder abgeändert wird. Wir haben eine harte Auseinandersetzung vor uns, und diese wollen wir nächstes Jahr intensiv führen.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

#### **Art. 164, 165**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 166**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Artikel 166 regelt die Auslagerung von Verwaltungsausgaben an private Organisationen, also neudeutsch das Outsourcing.

Der Nationalrat hat zusammen mit dem Bundesrat folgende Lösung verabschiedet: Aufgaben können nur dann ausgelagert werden, wenn sie konkret durch ein Gesetz zur Auslagerung freigegeben werden. Unsere Kommission möchte auf Anregung der Staatspolitischen Kommission einen anderen Weg einschlagen; es soll nämlich eine allgemeine Bestimmung geschaffen werden, gemäss welcher diese Aufgaben ausgelagert werden können. Das ist mit Artikel 166 Absatz 3 der Verfassung der Fall.

Absatz 3 gibt die Generalkompetenz zur Auslagerung von Staatsausgaben. Bundesrat und Nationalrat wollen diese Kompetenz nur im Einzelfall geben. Das ist natürlich von politischer Tragweite: Wenn Sie die Kompetenz nur im Einzelfall geben, können Sie in jedem Fall das Referendum ergreifen. Wenn Sie der Lösung des Ständerates folgen, kann das Referendum nicht mehr ergriffen werden, weil diese Auslagerung durch einen einfachen Bundesbeschluss erfolgen würde, der nicht dem Referendum untersteht.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich stelle hier keinen Antrag, aber ich mache Sie darauf aufmerksam, dass sich eine recht gewichtige politische Differenz zum Bundesrat und zum Nationalrat ergibt, wenn Sie jetzt Ihrer Kommission zustimmen. Das deswegen, weil die bisherige Praxis in jedem Fall – auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung – ein formelles Gesetz verlangt. Darüber gab es im Nationalrat eine grosse Debatte. Darauf möchte ich jetzt schon hingewiesen haben.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 167**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Artikel 167 beinhaltet zum einen eine materielle Änderung und zum andern eine sprachliche Zusammenfassung der beiden Absätze.

Bisher waren die Parlamentsdienste nach dem Buchstaben der Verfassung dem Bundeskanzler und damit dem Bundesrat unterstellt. Faktisch aber stehen die Parlamentsdienste seit Jahrzehnten direkt unter dem unmittelbaren Einfluss und im Entscheidungsbereich der Bundesversammlung. Wenn wir die Parlamentsdienste aus Artikel 167 und damit von der Bundeskanzlei weglösen, vollziehen wir in der Verfassung das, was seit Jahrzehnten Rechtswirklichkeit ist. Dies ist also nur eine sachliche Anpassung ohne materiellrechtliche Änderung.

Wir bitten Sie, dem Beschluss des Nationalrates zu folgen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 168–171**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Ich möchte nur der Vollständigkeit halber darauf hinweisen, dass Artikel 169 jetzt der Terminologie von Artikel 153a angepasst ist.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 172 Abs. 3 – Art. 172 al. 3**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Präsident**: Die Absätze 1 und 2 von Artikel 172 sind zusammen mit Artikel 156 behandelt worden.

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Bei Absatz 3 haben wir noch eine materielle Änderung zu begründen. Es geht um das Notverordnungs- und Notverfügungsrecht des Bundesrates. Der Nationalrat hat gegenüber dem Bundesrat zwei Änderungen vorgenommen. Er normiert in Absatz 3 allgemein das Notverordnungs- und Notverfügungsrecht. Nun hat der Nationalrat zwei Ergänzungen eingebaut: Erstens sind solche Akte nachträglich von der Bundesversammlung zu genehmigen, und zweitens sind sie zu befristen.

Die Begründung, die im Plenum des Nationalrates gegeben wurde, ist folgende: Es gehe darum, allfällige Missbräuche des Bundesrates zu verhindern; es handle sich bei diesen Noterlassen um Eingriffe in Grundrechte der Bürger, Eingriffe in die Sozialrechte, Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit usw. Diese seien vom Parlament zu genehmigen und zu befristen. Unsere Kommission ist für die Befristung, spricht sich aber gegen die Genehmigungspflicht aus. Eine Befristung ist für Notverfügungen und Notverordnungen sachlich angezeigt; eine Genehmigung ist aber nicht nötig, und zwar aus zwei Gründen:

1. In der Geschichte ist noch nie ein Missbrauch durch den Bundesrat ruchbar geworden.

2. Diese Notverfügungen und Notverordnungen betreffen die Beziehungen zum Ausland. Wenn diese Notverfügungen gegenüber dem Ausland im Parlament nochmals in aller Breite auf dem «Marktplatz der Öffentlichkeit» diskutiert werden, dann kann das aus staatspolitischen Überlegungen für die Schweiz sehr unklug und gefährlich sein.

Aus diesen Zweckmässigkeitsüberlegungen sprechen wir uns nur für die Befristung der Noterlasse, aber gegen die Genehmigungspflicht durch die Bundesversammlung aus.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Wir sind Ihnen dankbar, wenn Sie hier eine Differenz zum Nationalrat schaffen. Wir sind mit dem Antrag Ihrer Kommission, dass solche Notverordnungen zu befristen sind, einverstanden. Das Bundesgericht hat sich auch in jüngeren Entscheiden in dieser Richtung ausgesprochen.

Dagegen wäre eine Genehmigungspflicht, wie sie der Nationalrat beschlossen hat, in keiner Weise adäquat. Eine nachträgliche Genehmigung solcher Notverordnungen würde nach unserer Auffassung die Berechenbarkeit und Glaubwürdigkeit solcher Notverordnungen schwer beeinträchtigen, weil deren Verbindlichkeit bis zum Moment der parlamentarischen Genehmigung in der Schwebe bliebe. Wie aber beispielsweise ein Handelsverbot oder die Einfrierung von Bankkonten durchgesetzt werden könnte, solange dieser Schwebezustand anhalten würde, ist nicht zu sehen.

Wir würden auch komplett die Möglichkeit verlieren, auf sich rasch ändernde Situationen adäquat zu reagieren. Ich möchte Ihnen das anhand eines Beispiels zeigen: Der Bundesrat hat am 3. Oktober 1994 eine Verordnung über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und anderen serbisch kontrollierten Gebieten erlassen, diese am 24. November 1995 teilsistiert, am 4. März 1996 ganz sistiert und schliesslich am 15. Dezember 1996 ausser Kraft gesetzt.

Wo wir auf solche Notverordnungen angewiesen sind, müssen wir unbedingt einerseits Handlungsfähigkeit und Flexibilität, andererseits aber auch für alle betroffenen Parteien Berechenbarkeit haben. Das würde hinfällig, wenn diese Notverordnungen jedesmal noch vom Parlament genehmigt werden müssten. Mit der Befristung hingegen bin ich einverstanden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 173**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Im vorangehenden Artikel ging es um die Beziehungen zum Ausland, hier geht es um die äussere und innere Sicherheit.

In Absatz 3 stellt sich wiederum die Frage der Noterlasse durch den Bundesrat. Da müssen wir das System durchhalten. Die Befristung durch den Bundesrat ist Pflicht, aber die Genehmigung durch das Parlament entfällt.

In Absatz 4, wo es um das Truppenaufgebot für den Aktivdienst geht, beantragt Ihnen unsere Kommission einstimmig, die Zahl 2000 zu streichen. Warum?

Zum ersten: Was mit dem Begriff «Aktivdienst» zusammenhängt, ist Sache des Gesetzes und nicht der Verfassung. Es macht keinen grossen Sinn, auf Verfassungsstufe eine Zahl mit einem Begriff zu verknüpfen, der erst auf Gesetzesstufe definiert wird.

Zum zweiten: Die Zahl 2000 hat heute eine völlig andere Bedeutung als im Jahre 1848, als ein Aufgebot von 2000 Mann oder die Androhung eines solchen Aufgebotes genügte, um einen unbotmässigen Kanton zur Räson zu zwingen. Heute hat diese Zahl eine völlig andere Bedeutung. Die Zahl von 2000 Mann sagt wenig darüber aus, was diese Truppe ausrichten kann. Eine Truppe von 2000 Mann mit Panzern ist etwas völlig anderes als eine Hilfstruppe – Sanität, Genie –, die mit 2000 Mann in einem Katastrophenfall, vielleicht im Rahmen des Aktivdienstes, Hilfe leisten muss.

Diese Zahl ist auf der Stufe des Militärgesetzes geregelt. Dort gehört sie hin, und deshalb wollen wir sie hier eliminieren. Ich hoffe, dass sich der Bundesrat dieser Änderung ebenfalls anschliessen kann.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Den letzten Wunsch kann ich aus Gründen der Konsequenz nicht erfüllen. Ich stelle hier jedoch auch keinen Antrag. Ich glaube, dieses Problem müssen wir dann bei der Differenzvereinbarung erledigen.

Im Nationalrat ist darüber auch wieder eine grosse Debatte geführt worden. Es scheint, dass es sich beim Truppenaufgebot zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung um einen sehr sensiblen Bereich handelt. Deshalb hat der Bundesrat – seiner Linie folgend, überall dort möglichst nah bei der Nachführung zu bleiben, wo es um sehr sensible politische Bereiche geht – die Zahl unverändert belassen. Es ist ein Thema, das wir in der Differenzvereinbarung nochmals angehen werden.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 174**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 174 ändern wir zusammen mit dem Nationalrat nur in Absatz 4, wo wir als Korrelat zu Artikel 160 wiederum «sorgen für» und nicht «wachen über» sagen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 175**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 176**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1–3*

*BBI*

*Abs. 4*

*Streichen*

*Antrag Brunner Christiane*

*Abs. 4*

*Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

#### **Art. 176**

*Proposition de la commission*

*Al. 1–3*

*FF*

*Al. 4*

*Biffer*

*Proposition Brunner Christiane*

*Al. 4*

*Adhérer à la décision du Conseil national*

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: In Artikel 176 fügt der Nationalrat die Absätze 3 und 4 ein.

Absatz 3 regelt, dass das Bundesgericht seine Verwaltung selber bestellt. Das ist bereits heute Rechtswirklichkeit. Es ist also nur eine Heraufstufung auf Verfassungsebene. Dagegen haben wir nichts einzuwenden und schliessen uns an.

Absatz 4 hat uns hingegen nicht überzeugt. Es ist wohl eine gute und achtbare Idee, dass bei der Wahl der Richterinnen und Richter auf die Vertretung der Amtssprachen Rücksicht genommen werden soll. Die Idee einer repräsentativen Vertretung der Sprachen und damit auch der Landesteile in der Schweiz ist richtig. Aus folgenden Gründen hat sich aber die Kommission praktisch einstimmig entschlossen, Absatz 4 zu streichen. Zum ersten ist diese Vertretung bereits heute Praxis. Es ist also nicht nötig, dies in der Verfassung nochmals zu normieren. Weiter stellt sich die Frage, warum von Sprachen und nicht von Landesteilen die Rede ist, weil heute die Landesteile vertreten sein sollen. Seit das Bundesgericht existiert, ist es Praxis, dass immer drei, nach Möglichkeit sogar alle vier Sprachen – auch das Rätoromanische – vertreten sind.

Weil diese Bestimmung nur das Bundesgericht betrifft, wirft dies die grosse Frage auf: Geht es dabei um ein qualifiziertes Schweigen der Verfassung gegenüber anderen Gremien des Bundes? Das war der Hauptgrund dafür, dass wir sagen: Diese Bestimmung deckt sich an sich mit der Realität; in ihrer Formulierung und in ihrer ausschliesslichen Normierung beim Bundesgericht aber wirft sie mehr Fragen auf, als sie löst. Deshalb haben wir sie gestrichen.

Frau Brunner stellt den Antrag, dem Nationalrat zu folgen. Es gibt gute Gründe dafür, aber nach der Wertung der Gründe hat sich die Kommission aus den genannten Erwägungen doch für Streichung ausgesprochen.

**Brunner Christiane** (S, GE): L'actuel article 107 alinéa 1er de la constitution dispose que «les membres et les suppléants du Tribunal fédéral sont nommés par l'Assemblée fédérale, qui aura égard à ce que les trois langues officielles de la Confédération y soient représentées». La loi fédérale d'organisation judiciaire est rédigée, finalement, comme une disposition d'exécution de cette garantie constitutionnelle puisqu'elle reprend au niveau législatif le critère de la répartition linguistique.

Le projet du Conseil fédéral, appuyé par la commission, s'écarte de la volonté du précédent constituant pour le motif que la prise en compte des langues officielles est suffisamment garantie au niveau législatif, d'une part, et dans la pratique actuelle, comme je viens de l'entendre, d'autre part. A l'instar du Conseil national, je ne partage pas cette position et je plaide en faveur de l'inscription, au niveau constitutionnel, d'un critère de répartition linguistique applicable à la composition du Tribunal fédéral.

Chaque fois que j'entre dans ce Parlement, il y a un symbole qui s'offre à nos regards, celui du monument qui représente les trois Suisses. Alors, on peut interpréter les trois Suisses de toutes sortes de manières, mais si on actualise ce symbole, pour moi, il représente les trois aires linguistiques principales de la Suisse.

Le projet du Conseil fédéral et la proposition de la commission m'obligent à rappeler – je le regrette – que non seulement la Suisse est multiculturelle – ce qui me plaît –, mais qu'il me faut entrer dans le débat relatif à la hiérarchie des normes, car la solution du Conseil fédéral conduit à contester l'égalité, garantie au niveau constitutionnel, entre les différentes langues et cultures du pays. Les langues officielles sont l'allemand, le français et l'italien, et leur énumération au niveau constitutionnel garantit une égalité entre elles, c'est-à-dire que la constitution garantit le droit pour les personnes

vivant dans notre pays de s'adresser aux autorités dans l'une des langues officielles et qu'elle leur garantit aussi le droit de recevoir une réponse dans l'une de ces langues officielles. Garantir au niveau constitutionnel le critère de la répartition linguistique signifie garantir à chaque justiciable le droit de pouvoir s'adresser à un juge s'exprimant dans la même langue, pour autant que cette langue soit une langue officielle.

J'aimerais dire que la langue est le bon critère, et ce n'est pas une question de régions. La langue ne se limite pas à un simple critère d'expression. La langue est aussi le reflet de l'identité des êtres humains puisqu'elle implique l'appartenance à une nation, à une culture, à une mentalité qui résultent de siècles d'histoire. Le critère de la langue est particulièrement important pour les minorités, car leur reconnaître le droit de s'exprimer et de se voir répondre dans leur langue conduit à leur conférer un statut d'égalité avec la majorité, et il implique d'accepter et de reconnaître leur propre identité culturelle.

Les particularités d'état d'esprit, de mentalité, de références culturelle et historique dues à l'usage d'une langue valent non seulement pour les justiciables qui s'adressent au Tribunal fédéral, mais cela vaut également pour les juges qui sont appelés à statuer. Par exemple, il est patent qu'un juge alémanique s'orientera plus volontiers sur la doctrine allemande, alors qu'un juge romand sera plus enclin à se rapprocher des sources francophones. Ces affinités, ces sensibilités des juges résultant de leur appartenance à diverses cultures ne sont pas des détails. Au contraire, elles ont une grande importance pour l'évolution de la jurisprudence du Tribunal fédéral, de notre cour suprême. Et je rappelle, si besoin est, que la loi fédérale d'organisation judiciaire dispose que les recours au Tribunal fédéral doivent être rédigés dans l'une des langues nationales, que la règle observée par toutes les juridictions fédérales, y compris le Tribunal fédéral, est que les recours soient instruits dans la langue utilisée par l'autorité de première instance. C'est une règle qui protège les administrés, en particulier les administrés des minorités linguistiques.

Au regard du principe incontesté de l'égalité érigée en norme constitutionnelle entre les langues officielles, de l'égalité entre les différentes cultures du pays, les minorités doivent se voir garantir, au niveau constitutionnel également, qu'elles ne devront pas à l'avenir se contenter de prendre acte de décisions d'un Tribunal fédéral qui pourrait être teinté d'une culture et d'un état d'esprit germanophones. Renvoyer le critère de la répartition linguistique au Tribunal fédéral au niveau législatif n'offrirait plus une telle garantie aux minorités, l'égalité de traitement entre les justiciables pouvant être remise en cause sans qu'il soit nécessaire d'obtenir la double majorité du peuple et des cantons.

En conclusion, ce n'est pas tellement par chauvinisme romand, ni parce que je suis motivée par des préoccupations doctrinaires ou dogmatiques que je vous demande d'accepter ma proposition de vous rallier à la décision du Conseil national. Mais c'est justement pour pouvoir, à l'avenir encore, regarder en rentrant dans le Palais du Parlement le monument des trois Suisses en ayant la conviction qu'il représente bien le présent et l'avenir de notre pays avec ses trois composantes linguistiques principales, puisqu'il me plaît d'interpréter le symbole des trois Suisses de cette manière.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Auf der Fahne sehen Sie, dass auch der Bundesrat auf die Aufnahme dieser Bestimmung, die sich heute in Artikel 107 Absatz 1 zweiter Satz der Bundesverfassung findet, verzichtet hat. Wir waren der Meinung, man sollte das vielleicht besser im Gesetz regeln. Wenn wir es nur für das Bundesgericht regeln, könnte man sich fragen, warum man es beispielsweise nicht auch für den Bundesrat regelt.

Ich sehe, dass hier eine Sensibilität der Romandie besteht. Deshalb würde ich Ihnen vorschlagen, dass wir uns überall dort, wo wir politische Sensibilitäten feststellen, möglichst an die geltende Verfassung anlehnen; das wäre sicher klug. Ich empfehle Ihnen deshalb, dem Antrag Brunner Christiane zuzustimmen.

*Abs. 1–3 – Al. 1–3*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Aufgrund des Votums von Herrn Bundesrat Koller möchte ich erwähnen, dass in der Kommission ein Vertreter einer lateinischen Sprache die Streichung begehrt hat. Es gibt offensichtlich auch unter den Nichtdeutschsprachigen unterschiedliche Auffassungen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Brunner Christiane	18 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	9 Stimmen

**Art. 177–180**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Gestatten Sie, dass ich die Artikel 177 bis 180 gesamthaft erläutere. Es handelt sich um die letzten übriggebliebenen Bestimmungen. Die Artikel 181ff. haben wir bereits am 9. März 1998 genehmigt.

Zu den einzelnen Artikeln folgendes: Artikel 177 nennt in Absatz 1 Litera b die Gemeindeautonomie ausdrücklich. Im Entwurf des Bundesrates war sie verklausuliert. Nun ist sie ausdrücklich genannt. Der Nationalrat hat so beschlossen. Wir schliessen uns jenem Beschluss an.

Zu Artikel 178 habe ich keine Bemerkungen. Das ist geltendes Recht. Es liegen keine Änderungen vor.

Zu Artikel 179: Hier wird die Bestimmung über die Bundesassisen gestrichen. Wir glauben, dass wir diese Bestimmung streichen können, ohne das Konzept der Nachführung zu verletzen, zumal die Bundesassisen in der Verfassung zwar genannt, in der Rechtswirklichkeit jedoch ohne jede Bedeutung sind. Meines Wissens sind sie in den letzten 60 Jahren nie aufgeboden worden. Es ist auch nicht anzunehmen, dass sie in den nächsten Jahrzehnten aufgeboden werden. Gestützt auf die Rechtswirklichkeit und auf die einhellige Überzeugung in der Kommission und auch im Nationalrat können wir Artikel 179 streichen.

Zu Artikel 180: Es handelt sich hier lediglich um eine Anpassung der Terminologie an Artikel 153a.

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Wir sind damit am Ende der Beratungen über den Entwurf A angelangt.

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes	30 Stimmen
	(Einstimmigkeit)

*Abschreibung – Classement*

*Antrag des Bundesrates*

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

*Proposition du Conseil fédéral*

Classer les interventions parlementaires

selon lettre aux Chambres fédérales

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*



## Siebente Sitzung – Septième séance

Mittwoch, 17. Juni 1998

Mercredi 17 juin 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

*Differenzen – Divergences*

Beschluss des Nationalrates vom 8. Juni 1998  
Décision du Conseil national du 8 juin 1998

#### A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)

#### A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Heute beginnt das Differenzbereinigungsverfahren im Rahmen der Vorlage A1. Wir sind Erstrat bei der Präambel und den Artikeln 1 bis 126. Wir haben in diesem Bereich viele Differenzen abzutragen oder an Beschlüssen, die wir gefasst haben, festzuhalten. Bei der Beratung dieser ersten Hälfte der aktualisierten Verfassung sind rund 90 Differenzen entstanden. Davon ist etwa die Hälfte eher inhaltlicher, ein gutes Drittel eher redaktioneller und der Rest systematischer Natur.

Ich erwähne die 15 wichtigsten Artikel oder Sachbereiche, bei denen inhaltliche Differenzen entstanden sind, stichwortartig: Die Präambel, die Verankerung der Nachhaltigkeit, der Artikel über die individuelle und gesellschaftliche Verantwortung, das Diskriminierungsverbot und parallel dazu das Gleichstellungsgebot betreffend die Behinderten, der Artikel über Kinder und Jugendliche im Grundrechtsteil der Verfassung, das Redaktionsgeheimnis, der unentgeltliche Grundschulunterricht, die Entschädigungspflicht bei Eigentumsbeschränkungen ausserhalb einer formellen oder materiellen Enteignung, das Streikrecht, der Städteartikel, der Ordensartikel, der Umweltschutzartikel, die Unterstützung mehrsprachiger Kantone bei der Erfüllung spezifischer Aufgaben, der Bistumsartikel und der bezahlte 1. August. Das sind die wichtigsten Bestimmungen und Sachbereiche, bei denen sich die Räte nicht einig sind.

Daneben gibt es systematische Differenzen. In diesem Bereich hat ein Verständigungsausschuss getagt, der sich aus den Präsidenten der Verfassungskommissionen und Subkommissionen beider Räte zusammengesetzt hat, ergänzt durch einige Mitglieder der Kommission des Nationalrates. Dieser Verständigungsausschuss hat zuhanden der beiden Kommissionen Anträge formuliert, um das weitere Vorgehen zu erleichtern. Er beantragt, teilweise die Systematik des Ständerates und teilweise diejenige des Nationalrates zu übernehmen.

Die Kommission hat sich bei ihren Anträgen ans Plenum überall an diese Empfehlungen gehalten, auch dort, wo sie Lösungen des Nationalrates zu übernehmen hatte. Dementsprechend beantragt sie Festhalten an der Systematik bei den Bestimmungen über Bundesstaat und Föderalismus, über den Standort der Bürgerrechte – anschliessend an die

Grundrechte –, bei der Integration der Amtssprachen in den Sprachenartikel, bei der Umstellung von Umweltschutzartikel und Raumplanungsartikel, bei der Aufteilung des 4. Abschnittes in einen Abschnitt «Öffentliche Werke und Verkehr» und einen Abschnitt «Energie und Kommunikation» sowie bei der Reihenfolge der Wirtschaftsartikel, der Artikel 85 bis 98; dort haben wir bekanntlich einige Umstellungen vorgenommen. Hingegen haben wir die nationalrätlichen Beschlüsse übernommen bei der Verankerung des Verantwortlichkeitsartikels im 1. Titel – nicht anschliessend an die Bürgerrechte – sowie bei der Aufteilung des Bildungsartikels in zwei Artikel. Soviele zu den systematischen Belangen.

Wir haben zusätzlich Abklärungen vorgenommen bezüglich der Begriffe Stimmrecht, Wahlrecht, politische Rechte, Volksrechte. Wir haben nun durchgängig eine einheitliche Begriffsbildung gewählt, wobei der Terminus «politische Rechte» nun überall als Oberbegriff verwendet wird.

Sachlich gesehen beantragen wir einige wichtige Differenzen zu bereinigen, indem wir uns dem Nationalrat angeschlossen haben. Ich komme darauf zurück. In 15 Fällen hat die Kommission Kompromissvorschläge erarbeitet, welche eine Annäherung an die Version des Nationalrates bedeuten.

Zustimmung zum Nationalrat beantragen wir insbesondere in drei Bereichen, nämlich bei der Anerkennung des Anspruches auf unentgeltlichen Grundschulunterricht – Artikel 16a im Grundrechtsteil –, bei der ausdrücklichen Gewährleistung des Redaktionsgeheimnisses – in Artikel 14a – sowie bei Artikel 51 Absatz 2: Danach haben die Kantone die von ihnen abgeschlossenen Verträge mit ausländischen Partnern dem Bund nicht mehr zur Genehmigung zu unterbreiten, sondern sie werden den Bund vor dem Abschluss von Verträgen nur noch zu konsultieren haben.

Kompromisse haben wir vorgenommen bei der Präambel, bei der Verankerung der Nachhaltigkeit, beim Diskriminierungsartikel, bei den Kinder- und Jugendrechten, bei der Verankerung des Streikrechtes und bei den Sozialzielen. Hier sind wir auf eine mittlere Lösung eingeschwenkt, um im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens den weiteren Fortgang zu erleichtern.

Zudem ist in zwei Fällen die Fahne nicht leicht zu lesen, und zwar weil die Beschlüsse des Nationalrates und des Ständerates zumindest redaktionell zum Teil weit auseinander liegen. Wir unterbreiten deshalb Kompromissvorschläge und haben dabei notgedrungen Textteile beider Fassungen übernommen. Es betrifft dies die Präambel und Artikel 33 über die Sozialziele. Ich habe deshalb veranlasst, dass Sie neben der gewohnten Fahne auf separaten Blättern auch die vollständigen Textfassungen der Präambel und des Sozialzielartikels erhalten. Damit soll die Lesbarkeit, die Übersichtlichkeit für unsere Beratungen verbessert werden.

Ich muss Sie sodann noch darüber orientieren, dass die ständerätliche Kommission in zwei Fällen Änderungen beschlossen hat, die bei diesem Stand des Verfahrens an sich nicht behandelt werden können, weil keine Differenzen mehr zum Nationalrat bestehen. Es handelt sich einerseits um eine erweiterte Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Berufsbildung, über die sogenannten Biga-Berufe hinaus, andererseits um die Aufnahme einer Zielbestimmung in die Verfassung im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik.

Wir sind hier der Meinung, dass wir den Entwurf nochmals ändern sollten, wir brauchen dafür aber die Zustimmung der nationalrätlichen Kommission. Dementsprechend haben wir diese Vorschläge an die Verfassungskommission des Nationalrates weitergeleitet. Wenn sie ebenfalls dieser Meinung ist, wird sie diese Artikel im Differenzbereinigungsverfahren noch einbringen können.

Das anspruchsvolle Unterfangen einer gleichzeitigen Behandlung der Vorlage A in beiden Räten setzt voraus, dass wir nun im Differenzbereinigungsverfahren mit gutem Willen und mit dem Willen zur Verständigung an die Arbeit gehen, sonst wird schlussendlich alles auf eine Einigungskonferenz aufgeschoben, was – so meine ich – kein sinnvoller Weg wäre.

Die Verfassungskommission Ihres Rates hat deshalb mit ihren differenzierten Lösungen – Festhalten bei einigen wichti-

gen Fragen, Entgegenkommen in anderen wichtigen Fragen – und mit Kompromisslösungen in doch recht beträchtlicher Zahl diesen guten Willen an den Tag gelegt. Ich möchte Sie im Namen der Kommission bitten, unseren Vorschlägen und Anträgen zuzustimmen.

**Titel**

Antrag der Kommission  
Festhalten

**Titre**

Proposition de la commission  
Maintenir

**Rhinow René (R, BL)**, Berichterstatter: Ich äussere mich zum Titel; hier beantragt Ihnen die Kommission Festhalten. Der Bundesbeschluss lautet nach unserer Version: «Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung», während Nationalrat wie Bundesrat von «Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung» sprechen. Wir sind nach wie vor der Meinung, dass unsere Version besser ist und der Begriff der Nachführung wenig geeignet ist, als Titelbegriff in seiner doch nicht ganz klaren Bedeutung aufgenommen zu werden. Der Nationalrat hat im übrigen darüber nicht diskutiert; er hat davon nicht Kenntnis genommen.

Auch dies ist ein Grund, daran festzuhalten.

**Merz Hans-Rudolf (R, AR)**: Als Nichtmitglied der Kommission stelle ich einfach die Frage: Hat man geprüft, ob man der ganzen Vorlage nicht auch den Namen «Bundesbeschluss über die Reform der Bundesverfassung» geben könnte? Was wir vornehmen, ist ja eine Reform der Bundesverfassung. Das wäre vielleicht ein Kompromiss zwischen den beiden Auffassungen.

**Rhinow René (R, BL)**, Berichterstatter: Ich glaube, dass das nicht unbedingt sinnvoll wäre, weil unter «Reform der Bundesverfassung» auch die weiteren Vorlagen B und C verstanden werden können. Hier geht es eigentlich um die Aktualisierung der geltenden Bundesverfassung, und in den nächsten Phasen geht es um die weiteren, substantiellen Reformen. Wenn wir hier diesen Begriff aufnehmen, würden wir vielleicht Missverständnisse schaffen. Einen Anlass zu einem Kompromiss sehe ich insofern noch nicht, als der Nationalrat diese Frage ja noch nicht diskutiert hat. Ich kann mir sehr gut vorstellen, dass er sich unserem Titel anschliessen wird.

*Angenommen – Adopté*

**Präambel Abs. 2, 2a, 3, 4, 5, 5a, 5b, 6**

Antrag der Kommission

**Abs. 2**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

**Abs. 2a****Mehrheit**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Minderheit**

(Gentil, Aeby, Cavadini Jean, Forster, Marty Dick)  
Streichen

**Abs. 3**

.... erneuern und seinen Zusammenhalt zu festigen, um Freiheit, Demokratie, Unabhängigkeit ....

**Abs. 4**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 5****Festhalten****Abs. 5a, 5b****Streichen****Abs. 6****Festhalten****Préambule al. 2, 2a, 3, 4, 5, 5a, 5b, 6**

Proposition de la commission

**Al. 2**

Maintenir

**Al. 2a****Majorité**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Minorité**

(Gentil, Aeby, Cavadini Jean, Forster, Marty Dick)

Biffer

**Al. 3**

Résolus à renouveler leur alliance et à raffermir leur cohésion pour renforcer ....

**Al. 4**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 5**

Maintenir

**Al. 5a, 5b**

Biffer

**Al. 6**

Maintenir

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Die Präambel ist auf der Fahne leicht verwirrt dargestellt; sie ist in der Tat nicht leicht zu lesen, sie ist aber korrekt dargestellt, weil ja gemäss unserem Brauch die Änderungen immer aufzuführen sind, damit die einzelnen Schritte in den Räten nachvollzogen werden können. Aus diesem Grund liegt Ihnen der vollständige Text der Präambel auf einem separaten Blatt vor. Ich möchte in drei Schritten erklären, wie wir zu unserer Lösung gekommen sind. Zuerst möchte ich ausführen, was der Nationalrat geändert hat, dann möchte ich seine Änderungen würdigen und schliesslich die Folgerungen der Kommission darlegen.

1. Was hat der Nationalrat getan? Er hat die Präambel beladen, wir meinen: sogar überladen. Er hat den Absatz 2a – «in der Verantwortung gegenüber der Schöpfung» – eingefügt. Darauf soll auch die Präambel Bezug nehmen, verlangt die Mehrheit des Nationalrates. In Absatz 3a hat er als zusätzliche Werte neben Freiheit, Unabhängigkeit und Frieden auch die Demokratie eingefügt. Er hat weiter das statische Wort «bewahren» durch das aktivere, kräftigere Verb «stärken» ersetzt.

In Absatz 4 hat der Nationalrat das Wort «Toleranz» durch den rein deutschen Begriff «Rücksichtnahme» ersetzt. In Absatz 5 hat er sich der Formulierung «im Bewusstsein der gemeinsamen Errungenschaften» entledigt, also die historische Verpflichtung aus der Präambel gekippt. Schliesslich hat er in den Absätzen 5a und 5b Passagen aus der Muschgschen Formel aus den siebziger Jahren übernommen.

2. Wie stellen wir uns zu den Änderungen des Nationalrates? Vorab gilt festzustellen, was der Kommissionspräsident erwähnt hat: Der Nationalrat hat quasi in der Retorte beraten, ohne unsere Fassung überhaupt zu prüfen. Wir unsererseits haben uns mit der Fassung des Nationalrates genau auseinandergesetzt. Die Änderungen in den Absätzen 1 bis 4 erweisen sich nach unserer Beurteilung in der Tat als Verbesserungen, und zwar in bezug auf den Inhalt und auf die Sprache. Hingegen ist die Implantation der Muschgschen Elemente – wenn ich sie so bezeichnen darf –, auch wenn sie für sich eine sehr hohe Qualität haben, nicht sachgerecht. Erstens handelt es sich um ein fremdes Element, der Sprachfluss ist ein anderer, es ist kein einheitlicher Guss mehr. Zweitens bringen die Muschgschen Elemente eine Wiederholung der Absätze 3 und 4 und führen dazu, dass die Präambel nicht mehr überblickbar, nicht mehr konzis ist. Drittens glauben wir, dass die historische Verpflichtung, die wir in Absatz 5 normiert haben, durchaus ihre Berechtigung hat.

3. Aus diesen Gründen bitten wir Sie, wie folgt zu entscheiden: Wir möchten die Verbesserungen in Absatz 4 übernehmen und schliessen uns auch der sprachlichen Verbesserung des Nationalrates in Absatz 3 an; wir haben sie aufgrund der Verbesserung des Nationalrates neu gefasst, inhaltlich

die Änderungen des Nationalrates aber übernommen. Bei den Absätzen 5 und 6 bitten wir Sie, die Muschgschen Elemente nicht aufzunehmen und an unserer Fassung festzuhalten. Soweit ist sich die Kommission vollständig einig. Eine Differenz innerhalb der Kommission ergibt sich nur bei Absatz 2: Die Mehrheit glaubt, dass die Verantwortung gegenüber der Schöpfung durchaus in der Präambel Bestand hat; die Minderheit möchte darauf verzichten. In der Verfassungskommission wurde geltend gemacht, dass diese Verantwortung gegenüber der Schöpfung in der Anrufung Gottes, in der Invocatio, bereits enthalten sei. Trotzdem erachtet es die Mehrheit als gerechtfertigt, die Verantwortung gegenüber der Schöpfung in dieses Kurzprogramm – die Präambel ist ja ein Kurzprogramm: konzis, kurz, sprachlich prägnant gefasst – aufzunehmen.

*Abs. 2 – Al. 2*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2a – Al. 2a*

**Präsident:** Auf der Fahne fehlt beim Antrag der Mehrheit der Hinweis auf Absatz 2a. Ich verweise Sie auf das separate Blatt, wo die vollständige Präambel aufgeführt ist.

**Gentil Pierre-Alain (S, JU):** Comme l'a dit tout à l'heure M. Frick, rapporteur, en présentant l'ensemble du préambule, nous avons eu, en commission, une discussion qui consistait à savoir si ce préambule devait à lui seul contenir pratiquement l'ensemble des éléments que l'on retrouve ultérieurement dans la constitution. Nous avons estimé qu'il y avait, dans la version du Conseil national, une tendance à augmenter la longueur de ce préambule, sans que le contenu lui-même en soit considérablement enrichi.

C'est la raison qui pousse la minorité de la commission à vous proposer de rejeter cet alinéa 2a qui, de son point de vue, n'apporte rien au préambule. En effet, en mentionnant la responsabilité envers la Création, on défend deux idées: la première rappelle que, s'il y a création, il y a créateur, mais l'invocation à Dieu Tout-Puissant, à l'alinéa 1er, contient déjà cette idée. La deuxième idée fait allusion aux responsabilités qu'ont les citoyens envers le monde dans lequel ils vivent à l'égard des générations futures, ce qui est exprimé très clairement à l'alinéa 5.

En conséquence, nous estimons que cet alinéa 2a n'apporte absolument rien de nouveau et que, dans le fond, il ne constitue qu'une redite d'éléments mentionnés de manière plus ramassée et plus incisive aux alinéas 1er et 5. Pour ces raisons, nous vous suggérons de biffer cet alinéa 2a.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Über die Präambel lässt sich natürlich trefflich streiten. Aber auch die Volksdiskussion hat gezeigt, dass für das Volk die Präambel vielleicht fast das Wichtigste ist, weil sie die Vision unseres Staates zum Ausdruck bringen soll.

Aus dieser Sicht – ich habe es schon im Nationalrat gesagt – ist es wichtig, dass eine Präambel aus einem Guss geschrieben ist und auch im Stil und in der Wortführung eine gewisse Höhe einhält. Deshalb muss aus der Sicht des Bundesrates der Versuch des Nationalrates, die glänzende Formel von Muschg aus dem Entwurf von 1977 mit jener unseres Entwurfs zu verbinden, als misslungen erachtet werden. Der Text ist auch eindeutig zu lang. Deshalb würde ich im Zweifel für eine möglichst kurze Fassung votieren.

Aus den Gründen, die Herr Gentil genannt hat, würde ich bei Absatz 2a eher dem Antrag der Minderheit zustimmen.

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Minderheit 17 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit 14 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

**Präsident:** Dieser Absatz ist auf der Fahne als Absatz 3a bezeichnet; massgebend ist das Beiblatt.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4, 5, 5a, 5b, 6 – Al. 4, 5, 5a, 5b, 6*  
*Angenommen – Adopté*

**Art. 1**  
*Antrag der Kommission*  
Festhalten

**Art. 1**  
*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Ich spreche zugleich zum 1. Titel und zu Titel und Inhalt von Artikel 1. Nach der Sitzung des Nationalrates hat ein Verständigungsausschuss beider Verfassungskommissionen getagt. Dabei haben die Vertreter der nationalrätlichen Kommission erklärt, diese Differenz sei nicht bewusst geschaffen worden, sondern sie rühre daher, dass der Nationalrat die Beschlüsse des Ständerates gar nicht gewürdigt habe. Unser Präsident der Verfassungskommission hat gesagt, das sei kein böser Wille, aber ich stelle fest: Es ist vorsätzlich geschehen, offenbar vorsätzlich ohne bösen Willen. Wir hatten in der ersten Lesung als Erstrat begründet, weshalb wir die Bezeichnung des 1. Titels sowie den Titel und die Formulierung von Artikel 1 geändert haben. Wiederholungen sind überflüssig. Wir bitten Sie einstimmig, an unserem Beschluss festzuhalten.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 2 Abs. 2, 2bis, 3, 4**  
*Antrag der Kommission*  
*Abs. 2*

*Mehrheit*  
Sie fördert nachhaltig die gemeinsame Wohlfahrt, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes.

*Minderheit*  
(Frick, Aeby)  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2bis*  
*Mehrheit*  
Streichen  
*Minderheit*  
(Aeby)  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Abs. 3*  
Festhalten  
*Abs. 4*  
Streichen

**Art. 2 al. 2, 2bis, 3, 4**  
*Proposition de la commission*  
*Al. 2*

*Majorité*  
Elle favorise de façon durable la prospérité commune. Elle encourage la cohésion interne et la diversité culturelle du pays.

*Minorité*  
(Frick, Aeby)  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2bis*  
*Majorité*  
Biffer  
*Minorité*  
(Aeby)  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*  
Maintenir  
*Al. 4*  
Biffer

## Abs. 2 – Al. 2

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Artikel 2 erfährt in Absatz 1 keine Änderung; ich leite gleich zu Absatz 2 über.

In Absatz 2 wirft der Begriff der Nachhaltigkeit, den der Nationalrat eingeführt hat, Probleme auf. Was hat der Nationalrat getan? Er hat zum ersten die Reihenfolge der Begriffe umgestellt; damit haben wir keine Probleme. Er hat aber zusätzlich die Förderung der nachhaltigen Entwicklung als Staatszweck in Absatz 2 aufgenommen. Mit der Nachhaltigkeit an sich hat unsere Verfassungskommission ebenfalls keine Probleme.

Was verstehen wir unter Nachhaltigkeit? Nachhaltige Entwicklung bedeutet nach heutigem Verständnis die Pflicht, darauf zu achten, dass die Entwicklung unserer Gesellschaft harmonisch verläuft und dass wir auf das soziale und wirtschaftliche Element und auf die Lebensgrundlagen Rücksicht nehmen. Eine nachhaltige Entwicklung ist kontrollierbar, sie macht keine zu grossen Sprünge, die zu Schäden führen und nachher grosse Korrekturen erfordern; der Mensch setzt sich selber Grenzen. Er legt viel mehr Wert auf eine langfristige harmonische Entwicklung als auf eine kurzfristige Maximierung und auf eine kurzfristige Optimierung von Wohlstand und materiellem Erfolg. Damit ist nachhaltige Entwicklung also viel mehr als nur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen gemäss Absatz 3. Im weiteren Sinn fallen nämlich unter den Begriff der Nachhaltigkeit auch ein auf Dauer ausgeglichener Finanzhaushalt und auf Dauer finanzierbare Sozialleistungen. So verstehen wir die Nachhaltigkeit in unserer Kommission.

Der Bundesrat, so liess er uns erklären, kann sich grundsätzlich nicht nur mit der Nachhaltigkeit in der Verfassung, sondern auch mit der Nachhaltigkeit, wie sie der Nationalrat normiert hat, anfreunden. Die Frage bleibt nur – darin unterscheiden sich in Absatz 2 die Anträge der Mehrheit und der Minderheit –: Soll gemäss der Mehrheit das Adverb stehen, «der Bund fördert nachhaltig», oder soll die Förderung der Nachhaltigkeit als separater Ausdruck normiert werden, wie es die Minderheit will?

Die Mehrheit glaubt, dass das Adverb genügt. Ich gehöre der Minderheit an und möchte, deren Haltung ebenfalls kurz begründen, da es um keine substantielle Änderung geht. Die Minderheit glaubt, dass die Lösung des Nationalrates aus zwei Gründen den Vorzug verdient:

1. Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung ist fester Bestandteil der schweizerischen Politik geworden. Er darf darum auch in der Verfassung stehen.
2. Der Nationalrat hat seinen Beschluss mit so überwiegender Mehrheit gefällt, dass wir glauben, auf eine weitere Differenzbereinigung verzichten und der Fassung des Nationalrates zustimmen zu können, zumal ja inhaltlich kaum ein Unterschied zur Fassung der Mehrheit auszumachen ist.

**Aeby Pierre (S, FR)**: Quelques mots, à l'article 2 alinéa 2, à propos des notions de «développement durable et de «prospérité commune».

Je ne sais pas ce qu'il en est du texte en allemand, mais en français on peut très bien imaginer une prospérité commune immédiate, contraire au principe du développement durable. Je ne sais pas si on peut dire la même chose en allemand. En fait, la transformation effectuée par la majorité de la commission – qui remplace la décision du Conseil national – ne prend plus du tout le même sens. A la rigueur, j'aurais compris que notre commission reprenne l'article 2 du projet du Conseil fédéral, un article 2 extrêmement traditionnel. L'alinéa 1er préciserait le rôle fondamental de la Confédération; l'alinéa 2 contiendrait les notions de «cohésion interne» et «prospérité commune»; ça, c'est ce à quoi nous sommes habitués. Dès l'instant où on admet le principe de compléter cet article – cela s'applique aussi bien à l'alinéa 2 qu'à l'alinéa 2bis que nous allons traiter tout à l'heure –, il faut aller au bout du raisonnement. Le développement durable est une notion non seulement environnementale, mais aussi sociale et économique, faut-il le rappeler? Il me paraît tout à fait intéressant, à cet article 2, de garder exactement le libellé voulu

par le Conseil national, c'est-à-dire, d'un côté, la prospérité commune qui est un concept que nous connaissons bien et, de l'autre, le développement durable qui, en soi, n'a rien à voir avec la prospérité commune comme telle; on ne peut pas le ramener à la simple expression «de façon durable, la prospérité commune», ça ne veut en fait rien dire.

En conséquence, je rejoins les propos de M. Frick et vous invite à adhérer à la décision du Conseil national à l'article 2 alinéa 2.

**Schmid Carlo (C, Al)**: Die Verfassung verdient es schon, dass man auch mit Details genau umgeht. Ich habe Verständnis für die Kommissionsmehrheit, dass sie einen Kompromiss sucht, um den Begriff der Nachhaltigkeit, den die nationalrätliche Fassung in Artikel 2 Absatz 2 eingefügt hat, nicht einfach unter den Tisch fallenzulassen, sondern ihn auf irgendeine Art und Weise retten will. Immerhin zwei Bemerkungen dazu:

Zur Begriffsbestimmung, welche Herr Frick für den Begriff «nachhaltig» nun geliefert hat – dass sie im normalen deutschen Sprachgebrauch so nicht üblich sei, neu sei –: Der Begriff «nachhaltig» ist eine alte schweizerische Militärformel, es wird nachhaltig unterstützt, es wird nachhaltig Widerstand geleistet usw. Dann kann man aber «nachhaltig» mit «anhaltend» ersetzen. Wenn das aber nicht die Meinung der Mehrheit ist, wenn die Kommissionsmehrheit tatsächlich «nachhaltig» einfach als Adverb versteht, das den gesamten Begriffshof der Entwicklung, der Erhaltung, der Regenerationsfähigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen einhalten soll, dann machen wir, so meine ich, ein Hendiadyoin. Wir brauchen diesen Begriff nicht, denn wir haben ihn schon!

Lesen Sie Artikel 2 Absatz 3, der Antrag der Kommission lautet auf Festhalten. An was halten wir fest? Wir hatten beschlossen: gemäss Bundesrat. Lesen Sie die bundesrätliche Fassung: «Sie setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen ....» Das ist bereits drin, und alles andere ist überflüssig und stiftet Verwirrung.

Daher meine ich, sollte man grundsätzlich beim Entwurf des Bundesrates bleiben. Wenn das der Comment dieses Hauses gestattet, so bin ich der Auffassung, dass wir in Artikel 2 Absatz 2 beim Entwurf des Bundesrates bleiben sollten.

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Aufgrund der Ausführungen von Herrn Schmid möchte ich für die Kommission zwei Erklärungen nachliefern:

1. Das Wort «nachhaltig» ist in der Tat, Herr Schmid, kein neues. Es fand sich von alters her in militärischen Dokumenten, es findet sich aber seit langem auch in der Forstgesetzgebung. «Nachhaltig» hiess schon immer «langfristig wirksam, andauernd, ohne Unterbruch, stetig wirksam». Dies ist der Begriff der Nachhaltigkeit, wie er sich traditionell entwickelt hat. Aber seit einigen Jahren ist der Begriff der Nachhaltigkeit im politischen Leben mit klarem Inhalt angereichert, namentlich aufgrund der Konferenzen von Rio de Janeiro und Kyoto. Er betrifft mehr als nur die natürlichen Lebensgrundlagen. Er umfasst die stetige, ausgewogene Entwicklung der Wirtschaft, der Gesellschaft, des Staates an sich, auch seiner Finanzen und Sozialwerke. Das ist im wesentlichen der Begriff, wie er heute gängig ist und dem sich auch die Kommission in den Erklärungen aller ihrer Mitglieder, die sich geäussert haben, angeschlossen hat.
2. Die zweite Bemerkung betrifft Ihren Hinweis auf Absatz 3: Der Begriff «dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen» deckt die Nachhaltigkeit ab. Ich glaube vorhin ausgeführt zu haben, dass die politisch verstandene Nachhaltigkeit eben weit über die blosser Schonung der Umwelt und der natürlichen Ressourcen hinausgeht, weil sie zusätzlich auch das wirtschaftliche und kulturelle Leben und das gesamte Staatswesen umfasst. Aus diesen Gründen sind wir zur Überzeugung gekommen, dass die Nachhaltigkeit mit Absatz 3 nicht abgedeckt ist, sondern dass sich eine zusätzliche Normierung rechtfertigt.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Persönlich sehe ich hier eher ein Dilemma. Auf der einen Seite ist es tatsächlich so, wie ausgeführt worden ist: Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung

ist seit den berühmten Konferenzen von Rio und Kyoto auch expressis verbis Bestandteil unserer Bundespolitik geworden. Ich verweise auf das Strategiepapier «Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz», veröffentlicht im Bundesblatt (BBl 1997 III 1045–1057). Andererseits ist der Begriff «nachhaltig» wahrscheinlich – aber da werde ich subjektiv – auch ein Modewort. Es will ja zum Ausdruck bringen, dass die Politik und unser Denken nicht kurzfristig, sondern mittel- und langfristig angelegt sein sollen. Das, würde ich meinen, hätten unsere Verfassungsväter schon immer so verstanden. Deshalb neige ich rein intuitiv eher zur Auffassung, dass wir die Verfassung nicht mit einem solchen Modewort belasten sollten. Ich wäre daher eher für die ursprüngliche Fassung des Bundesrates.

Inhaltlich sind wir uns einig: Es ist eine Frage der Opportunität, ob Sie dieses neue Wort hier aufnehmen wollen oder nicht.

#### Abstimmung – Vote

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	28 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	7 Stimmen

##### Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	20 Stimmen
Für den Antrag Schmid Carlo	16 Stimmen

#### Abs. 2bis – Al. 2bis

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Der Nationalrat hat in Absatz 2bis mit 86 zu 54 Stimmen die Chancengleichheit als Staatszweck eingeführt. Mit dem Bundesrat hat auch die Kommission Verständnis für das Anliegen. Wir haben uns aber von der konzisen Begründung des Bundesamtes für Justiz überzeugen lassen, dass die Chancengleichheit nicht in den Artikel betreffend den Staatszweck gehört. Ich möchte Ihnen diese Begründung zusammengefasst vortragen.

Die Chancengleichheit ist zunächst bereits durch Absatz 1 des Zweckartikels, der den Schutz der Freiheit, der Gleichheit und der Rechte unserer Bürger vorsieht, umfassend verankert. Zudem ist die Rechtsgleichheit der Menschen in der Schweiz konkret durch Artikel 7 der Verfassung gewährleistet. Auch Artikel 31 erinnert daran, dass die Grundrechte tatsächlich verwirklicht werden müssten. Wir sind uns auch durchaus einig, dass die Chancengleichheit in dem Sinne bestehen muss, dass in unserem Land, das eine offene Gesellschaft ist, allen Gelegenheiten gegeben werden muss, sich aufgrund der eigenen Leistungen und Fähigkeiten zu entfalten. Auch die Möglichkeit eines diskriminierungsfreien Zugangs zu den Bildungsinstitutionen muss gegeben sein. Aber der Begriff der Chancengleichheit ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass wir mit unterschiedlichen Startchancen ins Leben treten. Wir glauben, der Staat würde sich übernehmen, wenn er diese ungleichen Startchancen zusätzlich kompensieren wollte.

Absatz 2bis würde unerfüllbare Erwartungen wecken. Wir bitten Sie, darauf zu verzichten. Die Kommission ist sich diesbezüglich in der grossen Mehrheit einig; die Minderheit Aeby beantragt, dem Nationalrat zu folgen.

**Aeby Pierre** (S, FR): A mon avis, deux positions sont défendables dans le débat:

1. la position de M. Schmid Carlo qui préfère en rester à un article 2 dépouillé et traditionnel. Cette position se défend tout à fait intellectuellement et dans cet exercice de réforme de la constitution;
2. l'autre position qui consiste à dire: «Faisons un pas vers le Conseil national!» On est ici de toute façon dans un chapitre déclaratif. On vient de voir le préambule, on vient de voir plusieurs dispositions, il y en aura d'autres où on est vraiment dans une partie très générale où ces déclaratifs sont en partie politiques.

Alors, dès l'instant où on a fait un pas vers la position du Conseil national et qu'on a accepté l'alinéa 2 tel que proposé,

avec ces termes «de façon durable», ou en allemand «nachhaltig», je ne vois pas pourquoi on écarterait l'alinéa 2bis qui consacre un principe fondamental de notre Etat de droit. Tous les principes de l'alinéa 2, on les retrouve concrétisés ailleurs, aussi bien «la prospérité commune», que la notion de «développement durable», qui est tout de même là, que la «diversité culturelle» du pays. Toutes ces notions sont concrétisées à d'autres endroits de la constitution.

On a élargi l'article sur la non-discrimination. Je vous rappelle les discussions que nous avons eues sur les handicapés, sur l'âge, etc.; on a parlé des enfants, à un endroit ou à un autre; on a parlé de l'école primaire gratuite, etc. Ce sont tous des éléments concrets d'un principe fondamental de notre Etat de droit, et c'est pour ça que l'article 2bis se justifie, dès l'instant où on n'en reste plus à la version initiale du Conseil fédéral.

Je ne crois pas qu'on puisse suivre les explications de M. Frick, car l'explication qu'il a donnée, il pourrait la donner pour n'importe laquelle des notions figurant maintenant dans l'article 2. Il y a des répétitions, que j'ai eu l'occasion de signaler, entre le préambule qui parle de «diversités culturelles», d'«obligations envers les générations futures», etc., et par exemple l'alinéa 2 déjà, où on n'hésite pas à reprendre de ces éléments qu'on retrouvera encore plus loin, dans d'autres dispositions de la constitution. Alors, si vraiment on veut faire un pas de rapprochement en direction du Conseil national, votons cet alinéa 2bis.

On maintient déjà notre décision concernant l'alinéa 4 qui vise à favoriser la paix et à contribuer à un ordre juste du monde. On peut estimer qu'il s'agit là d'une tâche fondamentale de la Suisse peut-être, mais extérieure à sa vie propre, extérieure à ce qui se passe au sein de nos frontières et on peut justifier ici une attitude assez dure. On peut aussi expliquer que nous n'ayons pas retenu l'alinéa 3, car le principe de «la conservation durable des bases naturelles de la vie» est contenu déjà dans le préambule, je l'ai dit, et on le retrouve dans un article très précis des chapitres sur la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. Mais l'«égalité des chances» comme telle, qui est une notion extrêmement noble, c'est que chacun, à sa naissance, doit avoir les mêmes chances, et on l'a voulu, notamment pour les handicapés, en allant très loin. Et bien, on peut très bien l'exprimer ici à l'article 2.

Je vous invite donc à adhérer à la décision du Conseil national et à accepter l'alinéa 2bis.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Der Ansatzpunkt von Herrn Aeby leuchtet auch mir durchaus ein. Das war der Grund, weshalb der Bundesrat sich im Rahmen der Nachführung für einen in diesem Sinne traditionellen Zweckartikel entschieden hat. Das ist auch der Grund, weshalb ich Ihnen empfehle, diesen Absatz 2bis nicht aufzunehmen.

Das Prinzip der Chancengleichheit als politisches Prinzip ist sicher unbestritten. Wir wollen alle, dass die Bürgerinnen und Bürger in diesem Land Aufstiegschancen haben. Ich glaube, dieses Land hat das auch bewiesen durch den unentgeltlichen Unterricht in den Primarschulen und durch den auch im Vergleich mit dem Ausland recht liberalen Zugang zu den Mittel- und Hochschulen, um ein sehr wichtiges Gebiet zu nennen. Dieses Prinzip ist unbestritten. Aber wenn Sie diesen Zweckartikel nun mit derartig politischen Aussagen überladen, sehe ich eine gewisse Gefahr, dass man mit Blick auf die Konkretisierung der klagbaren Rechte – Herr Aeby hat selber darauf hingewiesen – Versprechen in die Welt setzt, die wahrscheinlich nachher nur sehr schwer gehalten werden können.

Ich will Ihnen das an einem Beispiel zeigen: Auch Ihre Kommission hat jetzt das klagbare Sozialrecht auf unentgeltlichen Primarschulunterricht unbestritten in die Verfassung aufgenommen. Wenn Sie dieses Prinzip der Chancengleichheit als Auslegungshilfe dann mit dem klagbaren Recht auf unentgeltlichen Primarschulunterricht verbinden, stellen sich natürlich eminent wichtige Fragen: Was muss der Staat beispielsweise gegenüber den Ausländern im Primarschulunterricht

tun? Da öffnen sich auch für die Rechtsprechung der Gerichte Tore, die meines Erachtens im Rahmen der Gesetzgebung zu überprüfen sind.

Herr Aeby, ich war beispielsweise sehr beeindruckt, als ich von Appenzell nach Bern kam. Meine Kinder hatten einen Nachteil: Sie hatten noch keinen Französischunterricht genossen. Die Stadt Bern hat grosszügigerweise solchen Zuzüglern zusätzliche Französischstunden angeboten. Das ist politisch sicher erwünscht. Aber wollen wir, dass derartige Massnahmen über diesen Zweckartikel in Verbindung mit den klagbaren Rechten in die Hand des Richters gegeben werden? Ist es nicht besser, wenn solche Fragen vom Gesetzgeber auf der jeweiligen Stufe – Bund, Kantone und Gemeinden – ad hoc entschieden werden? Das sind die Bedenken, die ich gegenüber einer derartigen Öffnung dieses Zweckartikels habe.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 28 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 4 Stimmen

Abs. 3, 4 – Al. 3, 4

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Der Nationalrat hat Absatz 3 der Vorlage des Bundesrates aufgeteilt. Unsere Kommission ist einhellig der Ansicht, dass er aus zwei Gründen zusammenbleiben muss:

1. Die Lebensgrundlagen und der Friede hängen in tieferem Sinn durchaus zusammen.
2. Die Aufzählung von drei Staatszwecken ist griffiger, klarer und übersichtlicher als eine Aufgliederung in vier Zwecke.

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 3

##### Antrag der Kommission

Festhalten

##### Proposition de la commission

Maintenir

**Aeby Pierre (S, FR)**, rapporteur: Je m'exprime comme rapporteur de la commission et je rappelle peut-être certaines remarques que le président de la commission, M. Rhinow, a faites d'entrée de cause. Il y a 90 divergences environ – cela a été dit – et la bonne moitié de celles-ci relève de la systématique ou de la rédaction. Chaque fois que je serai appelé à m'exprimer par la suite comme rapporteur sur différents articles, mes remarques seront extrêmement brèves concernant la systématique ou la rédaction. Je me bornerai, dans le fond, à apporter des commentaires là où nous avons des divergences de fond, qu'elles soient importantes ou légères.

Concernant l'article 3, ce n'est pas simple, car si l'on veut avoir une vue d'ensemble, il faut se reporter aussi d'emblée à notre article 34a et aux articles 36 et 37, ces articles vers lesquels nous avons déplacé les alinéas 2 et 3 de la version du Conseil fédéral. Nous ne discutons donc ici en fait que de l'alinéa 1er du Conseil fédéral, que notre Conseil a modifié, ce qui vous donne l'article 3: «Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération.»

Nous considérons toujours, en commission, que nous devons maintenir à la fois la systématique et la rédaction de l'article 3 qui est le fondement de l'Etat fédéral. Les deux autres alinéas, nous les maintenons aux articles 34a, 36 et 37. C'est dire que nous ne nous rallions pas à la systématique du Conseil national qui a voulu réintégrer ces deux alinéas que nous avons expédiés – si vous me passez l'expression – dans un autre chapitre et qui, en plus, a voulu introduire à l'alinéa 2 l'adverbe «explicitement» qui paraît trop restrictif et inutile.

La commission vous propose donc, sans opposition, de maintenir notre texte, et le Comité de médiation – formé des présidents des six sous-commissions, les trois du Conseil

des Etats et les trois du Conseil national –, vous propose d'adopter notre systématique. En principe donc, il ne doit pas y avoir de contestation à l'article 3.

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 3b

##### Antrag der Kommission

Streichen

##### Proposition de la commission

Biffer

**Inderkum Hansheiri (C, UR)**, Berichterstatter: Vor substantiell gelichteten Reihen möchte ich Sie im Rahmen der Beratung von Artikel 3b darauf hinweisen, dass wir bei der ersten Lesung im Januar mit zwei Anträgen unserer Kollegen Seiler Bernhard und Onken konfrontiert waren, die das Prinzip der Verantwortung, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung, zum Ausdruck bringen wollten. Diese Anträge wurden abgelehnt, nicht weil man prinzipiell dagegen war, sondern weil die Sache offensichtlich für eine konkrete Formulierung noch nicht reif war. Wir wussten ja, dass die nationalrätliche Kommission dem Plenum des Nationalrates einen entsprechenden Artikel beantragen würde, so dass gesichert war, dass wir im Rahmen der Differenzbereinigung darauf zurückkommen könnten.

Im Gefolge der Beratung haben wir dann aber auf Antrag unseres Kollegen Daniöth mit 23 zu 5 Stimmen einen Artikel 32e mit dem Marginale «Bürgerpflichten» angenommen. Der Nationalrat hat dann mit 50 zu 28 Stimmen Artikel 3b beschlossen, den Sie auf der Fahne haben.

Unsere Kommission beantragt Ihnen nun, Artikel 3b gemäss Fassung Nationalrat zu streichen, hingegen einen auf dem Artikel des Nationalrates aufbauenden Artikel 5a aufzunehmen, mit dem Wortlaut: «Neben der Verantwortung für sich selber trägt jede Person nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.»

Ich beantrage Ihnen also, der Kommission zuzustimmen.

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 5a

##### Antrag der Kommission

Mehrheit

Titel

Verantwortung

Wortlaut

Neben der Verantwortung für sich selber trägt jede Person nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.

Minderheit

(Aeby)

Titel

Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung

Wortlaut

Jede Person soll ihre Fähigkeiten nach ihren Neigungen entfalten und entwickeln können, damit sie ihre persönliche Verantwortung gegenüber anderen und der Gesellschaft vollumfänglich wahrnehmen kann.

##### Antrag Marty Dick

Titel

Verantwortung

Wortlaut

Jede Person nimmt Verantwortung für sich selber wahr und trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.

#### Art. 5a

##### Proposition de la commission

Majorité

Titre

Responsabilité

*Texte*

Responsable d'elle-même, toute personne contribue selon ses forces à l'accomplissement des tâches de l'Etat et de la société.

*Minorité*

(Aeby)

*Titre*

Responsabilité individuelle et sociale

*Texte*

Toute personne doit pouvoir mettre en oeuvre ses capacités selon ses aspirations de manière à assumer pleinement sa responsabilité personnelle envers autrui et la société.

*Proposition Marty Dick**Titre*

Responsabilité

*Texte*

Chaque personne est responsable d'elle-même et contribue, dans la mesure de ses possibilités, à la vie publique et sociale.

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Zum Minderheitsantrag Aeby zu Artikel 5a gestatte ich mir den Hinweis, dass es der Mehrheit darum ging, in erster Linie die Verantwortung in den Vordergrund zu stellen, die Verantwortung nicht nur im Sinne der Selbstverantwortung, sondern auch die Verantwortung gegenüber dem Staat und der Gesellschaft. Herr Aeby spricht auch von der Verantwortung, wobei die Verantwortung zur Voraussetzung hat, dass jede Person ihre Fähigkeiten nach ihren Neigungen entfalten und entwickeln kann. Uns ging es, wie gesagt, in erster Linie darum, die Verantwortung in den Mittelpunkt zu stellen.

Natürlich ist es so, dass Verantwortung insbesondere gegenüber Staat und Gesellschaft nur übernehmen kann, wer auch über einen entsprechenden Freiraum verfügt; aber nach unserer Auffassung kommt dieser Freiraum im Begriff der Selbstverantwortung zum Ausdruck.

Ich beantrage Ihnen, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

**Aeby** Pierre (S, FR): D'un point de vue esthétique, vous me permettez de faire la remarque suivante: je considère que la proposition de minorité, c'est-à-dire la mienne en l'occurrence, n'est pas si mal réussie, que c'est une phrase qu'on comprend assez aisément et qui fait un pas dans le sens du Conseil national. Je considère que l'article 5a, voté sans grande conviction par la majorité de notre commission, n'est pas à même d'éliminer une divergence. Si on prend la peine de se référer au texte de l'article 3b du Conseil national, on a d'abord le titre: «Responsabilité individuelle et sociale». Cet article est visiblement le résultat d'un compromis droite/gauche au Conseil national. On a vraisemblablement fait un pas dans le sens des sensibilités de gauche avec l'alinéa 1er et on a fait un pas en direction des gens plus libéraux qui insistent beaucoup plus sur la responsabilité individuelle, par tradition, par goût philosophique aussi, avec l'alinéa 2.

La version de la majorité de notre commission ne tient pas compte de cette dualité. J'ai la prétention, en une phrase, d'avoir précisément tenu compte de ces deux sensibilités. La première partie de ma phrase dit que chacun «doit pouvoir mettre en oeuvre ses capacités» et «selon ses aspirations» – reconnaissance individuelle de pouvoir s'épanouir dans la société – et, en contrepartie, grâce à cet épanouissement personnel, on assume pleinement une responsabilité personnelle, aussi bien envers ses contemporains qu'envers la société, pris comme corps abstrait vivant sur un territoire donné.

Je vous invite donc à soutenir ma proposition de minorité, pas seulement parce qu'à mon avis elle est mieux rédigée, mais aussi parce qu'elle a vraiment un sens dans l'optique d'une solution de compromis avec le Conseil national.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

## Achte Sitzung – Huitième séance

Donnerstag, 18. Juni 1998

Jeudi 18 juin 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

96.091

### Bundesverfassung.

### Reform

### Constitution fédérale.

### Réforme

Fortsetzung – Suite

A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)

A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)

**Cavadini** Jean (L, NE): C'est au titre de président de la sous-commission de rédaction de langue française que j'interviens ici en propos liminaires. La commission a repris la question de la formulation non sexiste du projet de mise à jour de la Constitution fédérale. Ce principe pose des problèmes beaucoup plus difficiles aux francophones et aux italophones qu'à nos collègues alémaniques. Mais chaque fois qu'on a pu, sans léser la langue française, donner une double formulation, nous l'avons fait. Nous nous sommes interdit par contre toute création ridicule ou provocatrice qui aurait été contraire à l'esprit de cette même langue.

Les travaux que nous avons conduits font l'objet d'un bref rapport à l'intention des Conseils. Nous remarquons, avec un léger sourire d'ailleurs, que ce rapport risque de poser quelques problèmes de traduction en allemand, mais à ce moment-là notre responsabilité sera déchargée!

Disons que nous avons tourné certaines propositions lourdes et insupportables par la fonction qu'elles définissent. Ainsi, nous évitons de répéter, comme on le fait assez aisément en allemand, «le président ou la présidente de la Confédération», «le vice-président ou la vice-présidente du Conseil fédéral» pour parler simplement de «la fonction», «la présidence» ou «la vice-présidence». Par contre, nous avons gardé les notions du masculin générique pour quelques termes – «les réfugiés», «les étrangers» – sans recourir à des artifices que la langue française ne supporte que très malaisément.

Par contre, et ce sera l'ultime satisfaction que nous pouvons donner à celles et à ceux qui tiennent beaucoup à cette approche non sexiste de la constitution, nous proposerons une considérable création dans le terme de «la chancelière», même si aujourd'hui une chancelière est la femme d'un chancelier ou un coussin dont on réchauffe ses pieds. Dieu reconnaîtra les siens et les siennes! (*Hilarité*)

**Präsident:** Wir nehmen Kenntnis von dieser Erklärung und warten gespannt auf diesen Bericht.

Art. 5a (Fortsetzung) – Art. 5a (suite)

**Marty Dick** (R, TI): La discussion d'hier a été intéressante et M. Aeby a eu le mérite de soulever le problème. Cela nous a

permis de constater que la proposition de la majorité de la commission présentait certaines faiblesses dans sa rédaction. La proposition que je vous présente est une tentative d'améliorer le concept et la rédaction. Il n'y a pas grand-chose de plus à dire, si ce n'est qu'il me semble que ce libellé est plus clair du point de vue rédactionnel, et donc pourrait trouver un consensus plus grand.

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Ich glaube, Herr Marty hat es gesagt: Sein Antrag enthält keine materiellen Änderungen, aber doch eine redaktionelle Verbesserung, so dass ich namens der Kommission sagen kann: Wir könnten uns diesem Antrag anschliessen.

**Aeby** Pierre (S, FR): Je remercie M. Marty de sa contribution à ce débat, mais si nous acceptons sa proposition nous n'allons pas accepter la même chose en allemand et en français. Le texte original est peut-être du français, mais la traduction allemande ne reflète pas la même chose. On parle en allemand des devoirs de chaque personne dans l'Etat et dans la société; en français, on dit simplement qu'il s'agit de contribuer dans la mesure du possible à la vie publique et sociale. Ce sont deux textes fondamentalement différents à mes yeux. On ne peut pas se prononcer sur ces deux propositions, il s'agit en fait de deux versions différentes, l'une formulée en allemand et l'autre en français, qui n'ont pas du tout la même signification.

Je profite de rappeler ici les deux arguments fondamentaux de la proposition de minorité: c'est la mise en oeuvre des capacités de chaque personne, qui ne doit pas être entravée, de manière à parvenir à un épanouissement qui permette alors seulement à la société de demander à chaque personne d'assumer pleinement ses responsabilités personnelle et sociale.

Dans le sens du compromis que nous cherchons avec le Conseil national, je vous invite à soutenir la proposition de minorité.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: In der Tat – Herr Aeby hat recht – gibt es hier eine gewisse Differenz zwischen der deutschen und der französischen Fassung des Antrages Marty Dick.

Der Passus «trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei» ist auf der Fahne im bisherigen Antrag der Kommission nicht gleich übersetzt worden wie jetzt im Antrag Marty Dick. Ich gehe davon aus, dass der deutsche Text massgebend ist und die Übersetzung ins Französische entsprechend angepasst werden müsste. Das ist jedenfalls meine Interpretation aufgrund des Werdeganges dieser Bestimmung.

**Marty Dick** (R, TI): On peut discuter très longuement sur ce problème de traduction. Je pense que les traductions littérales sont apparemment meilleures, mais souvent trompeuses. Il y a certains concepts qui ne peuvent pas être traduits littéralement. Je suis d'accord de dire que la version allemande est la version de base. Je précise que la traduction en français a été effectuée par le Service de traduction. Donc, ce libellé n'est pas seulement le fruit de ma fantaisie. Je propose que le soin de résoudre le problème soit laissé à la Commission de rédaction.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Es handelt sich hier um einen Artikel über die individuelle und gesellschaftliche Verantwortung, der in den Kommissionen und jetzt in den Räten in die nachgeführte Verfassung eingebracht worden ist. Der Bundesrat ist noch von der klassisch-liberalen Auffassung ausgegangen, wonach jedem Menschen als Person die menschliche Würde zukommt, dass er als Subjekt handlungsfähig ist und dafür und auch für die Gesellschaft, also für die soziale Seite seines Wesens, die Verantwortung übernehmen kann. Der Bundesrat wehrt sich aber nicht gegen eine solche neue Bestimmung, denn es ist jetzt offenbar auch in der Uno ein gewisser Trend festzustellen, dass man sich bemüht, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte allenfalls eine Allge-



meine Erklärung der Menschenpflichten gegenüberzustellen. Deshalb wehren wir uns nicht gegen eine solche Bestimmung.

Wir überlassen Ihnen auch die Auswahl der Formulierung, denn auch verfassungsrechtlich haben wir hier international wenig Erfahrung. Ich würde meinen, im Zweifel sei die kürzeste Formulierung die beste.

**Präsident:** Die Kommissionsmehrheit zieht ihren Antrag zugunsten des Antrages Marty Dick zurück.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Marty Dick	33 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	3 Stimmen

#### **Art. 4 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

#### **Art. 4 al. 3**

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Wir haben noch eine kleine Differenz in Artikel 4 Absatz 3. Ich kann mich hier aber kurz fassen. Wir hatten nebst den staatlichen Organen und Privaten noch die Behörden aufgenommen; dies aus der Überlegung heraus, dass zwar wohl alle staatlichen Organe Behörden, nicht aber umgekehrt alle Behörden staatliche Organe sind. Der Begriff der staatlichen Organe ist im Rahmen von Artikel 4, der ja die Rechtsstaatlichkeit der Schweizerischen Eidgenossenschaft zum Ausdruck bringen soll, zu eng.

Wir beantragen daher Festhalten an den Beschlüssen unseres Rates.

*Angenommen – Adopté*

#### **2. Titel**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

#### **Titre 2**

*Proposition de la commission*

Maintenir

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 7 Abs. 2–4**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 2*

.... der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache ....

*Abs. 3*

Festhalten

*Abs. 4*

Das Gesetz sieht Massnahmen zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen der Behinderten vor.

#### **Art. 7 al. 2–4**

*Proposition de la commission*

*Al. 2*

.... de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue ....

*Al. 3*

Maintenir

*Al. 4*

La loi prévoit des mesures en vue de l'élimination des inégalités existantes touchant les personnes handicapées.

*Abs. 2 – Al. 2*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Wir kommen jetzt zu Artikel 7 – nicht gerade zu einem Schicksalsartikel, aber doch zu einer der wichtigsten Differenzen. Ich würde Ihnen eine absatzweise Behandlung beliebt machen.

In Absatz 2 hat unser Rat in der ersten Lesung nach einer

längeren Diskussion den Antrag Spoerry mit 29 zu 14 Stimmen zum Beschluss erhoben und auf eine exemplarische Aufführung von Diskriminierungskriterien verzichtet. Der Nationalrat hat sich grundsätzlich für den Entwurf des Bundesrates ausgesprochen, also für eine Anreicherung des Diskriminierungsgrundsatzes mit Beispielen. Er hat diese Diskriminierungskriterien jedoch mit «Lebensform» und bei der Behinderung mit «psychische Behinderung» ergänzt.

Unsere Kommission beantragt Ihnen nun, bei Absatz 2 auf die Linie des Nationalrates einzuschwenken, jedoch bei den Diskriminierungskriterien nach dem Geschlecht zusätzlich noch das Alter zu erwähnen.

Es gilt in diesem Zusammenhang folgendes zu bedenken: Je mehr mögliche Diskriminierungskriterien bzw. mögliche diskriminierte Gruppen aufgeführt werden, desto mehr kann der Anschein erweckt werden, dass diejenigen diskriminiert werden könnten, die nicht erwähnt sind. Daher muss nach Auffassung der Kommission zumindest das Alter ebenfalls aufgeführt werden. Man mag zwar dagegen einwenden, dass das Alter keinen Abgrenzungswert habe. Das gleiche liesse sich aber auch für die Sprache und das Geschlecht sagen. Ich beantrage Ihnen, bei Absatz 2 dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich danke Ihrer Kommission hier sehr für das Einlenken gegenüber den Fassungen von Bundesrat und Nationalrat. Denn natürlich kann man juristisch argumentieren und sagen, diese nicht abschliessende Aufzählung von Diskriminierungskriterien sei juristisch nicht entscheidend. Aber es wäre gegenüber der geltenden Verfassung doch eine Verarmung, wenn wir auf die heute aktuellsten Kriterien der Diskriminierung verzichten würden. Denn Sie wissen, schon Artikel 4 der geltenden Bundesverfassung hat die damals wichtigsten Diskriminierungskriterien aufgeführt, nämlich die Vorrechte des Ortes, der Geburt, der Familie oder der Person. Jetzt müssen wir diese Beispiele aktualisieren.

Ich bin auch damit einverstanden, dass man das Alter noch zusätzlich in diesen Katalog aufnimmt.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Bei Absatz 3 geht es um die Lex specialis der Gleichberechtigung von Mann und Frau. Der Nationalrat beschloss, dass der Gesetzgeber nicht nur für die rechtliche, sondern auch für die «tatsächliche Gleichstellung» zu sorgen habe. Wenn wir aber die tatsächliche Gleichstellung in die Verfassung aufnahmen, würde der Verfassungsgeber unseres Erachtens in unzulässiger Weise in die gesellschaftlichen Verhältnisse eingreifen.

Wir beantragen Ihnen, beim Beschluss des Ständerates zu bleiben.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich stimme zu.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: In Absatz 4 hat der Nationalrat beschlossen, folgendes in die Verfassung aufzunehmen: «Das Gesetz sorgt für die Gleichstellung der Behinderten, es sieht Massnahmen zum Ausgleich oder zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen vor.» Diese Formulierung geht nach Auffassung der Kommission über die Nachführung hinaus. Zwar werden dadurch keine direkten Ansprüche und auch keine Drittwirkung verankert wie bei Absatz 3, der Gleichstellung zwischen Mann und Frau; es wird dem Gesetzgeber aber doch ein Auftrag erteilt, für die Gleichstellung der Behinderten zu sorgen.

Nach Auffassung der Kommission leidet die Fassung des Nationalrates insofern an einem Konstruktionsfehler, als

eben nicht gesagt wird, was unter Gleichstellung der Behinderten zu verstehen ist. Man wird nicht ernsthaft bestreiten können, dass zwischen der Gleichstellung der Geschlechter und der Gleichstellung der Behinderten ein Unterschied besteht. Zweifelsohne gehört es aber zu den Aufgaben des Staates, durch seine Gesetzgebung Massnahmen zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen der Behinderten vorzusehen. In der Kommission hat sich daher – wenn auch relativ knapp – die Auffassung durchgesetzt, es bestehe ein verfassungsrechtlicher Handlungsbedarf, in der Nähe der Grundrechte eine Bestimmung aufzunehmen, wonach sich der Gesetzgeber für die Anliegen der Behinderten einzusetzen hat. Der Antrag der Kommission für einen Absatz 4, wonach das Gesetz «Massnahmen zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen der Behinderten» vorsieht, ist verhältnismässig und gibt wohl das wieder, was vernünftigerweise als Rechtsetzungsauftrag in eine Verfassung kommen soll. Wir dürfen allerdings nicht verkennen, dass es sich hier um eine rechtspolitische Neuerung handelt, wobei aber die Kommission insgesamt – es liegt ja kein Minderheitsantrag vor – davon ausgeht, dass auf der Ebene, die wir Ihnen hier beantragte, ein Konsens bestehen dürfte.

**Brändli Christoffel (V, GR):** Die Gleichstellungsfrage nimmt heute bei den Behindertenorganisationen eine sehr zentrale Stellung ein. Das Ziel ist dabei klar: Man möchte rasch Massnahmen zur Beseitigung von bestehenden Benachteiligungen durchsetzen. Ich muss Ihnen auch sagen, dass diese Organisationen gegenwärtig eine Initiative vorbereiten, um diesem Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen. Ich meine, dass die Fassung des Nationalrates oder auch die Fassung des Ständerates durchaus eine gute Grundlage darstellt, um hier eine Lösung für diese gegensätzlichen Standpunkte zu finden, weil eben die Gleichstellung angestrebt wird. Vor allem aber wird angestrebt, dass man auf gesetzgeberischem Wege Benachteiligungen beseitigt. Dabei geht es – das möchte ich deutlich festhalten – nicht darum, Unmögliches zu verlangen, sondern das zu tun, was mit vernünftigem Aufwand getan werden könnte. Es gibt sehr viele Möglichkeiten; deshalb sollte man dies eben anstreben. Ob in der Fassung des Nationalrates oder des Ständerates – in der Differenzbereinigung lassen sich die kleinen Unebenheiten noch ausbügeln –: Absatz 4 stellt meines Erachtens durchaus eine Brücke dar, um diese gegensätzlichen Standpunkte zusammenzuführen. Wenn es zu diesem Thema einen «runden Tisch» geben würde, dann würde man auch etwa zu einer solchen Lösung kommen. Ich möchte aber doch deutlich sagen: Entscheidend ist nicht dieser Verfassungsartikel, sondern dass der Gesetzgeber dann auch handelt und die Problematik rasch angeht.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Zunächst ist aus der Sicht des Konzeptes der Nachführung ganz klar, dass die Aufführung der körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung als eines der heute sehr aktuellen Diskriminierungsmerkmale in Absatz 2 reine Nachführung ist.

Demgegenüber geht Absatz 4 sowohl in der Fassung des Nationalrates wie in derjenigen des Ständerates ganz klar über die Nachführung hinaus. Dieser Gesetzgebungsauftrag ist neu. Er ist aber ein wichtiges politisches Signal an die Behinderten jeder Art, und der Bundesrat geht daher – offenbar mit Ihnen – von der Meinung aus, dass es sich hier um eine konsensfähige Neuerung handelt.

Nicht konsensfähig wären sicher Vorschläge gewesen, wie sie im Nationalrat vorgetragen wurden und wie sie jetzt zum Teil auch in einer parlamentarischen Initiative Suter (95.418) im Nationalrat weitergeführt werden, wonach die Gleichstellung der Behinderten durch ein direktes Klagerecht, also durch eine unmittelbare Drittwirkung dieses Anspruchs, realisiert werden sollte. Denn nach Auffassung des Bundesrates wäre eine solche unmittelbare Drittwirkung, wo ein Behinderter gegen die öffentliche Hand, aber möglicherweise sogar auch gegen Private klagen könnte, beispielsweise auf eine behindertengerechte Ausstattung von Bauten, sicher ein falscher Weg. Denn damit wären die Richter natürlich total

überfordert. Es muss eine Aufgabe der Gesetzgebung bleiben, die Gleichstellung der Behinderten mit den übrigen Bürgerinnen und Bürgern auf den Stufen Bund und Kantone tatsächlich voranzutreiben.

Insofern steht es dieser nachgeführten Verfassung sicher gut an, wenn Sie hier eine derartige konsensfähige Neuerung einführen. Ob es dann schlussendlich Ihre Fassung ist oder jene des Nationalrates, scheint mir nicht so entscheidend zu sein.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 9 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Entwicklung.

#### **Art. 9 al. 3**

*Proposition de la commission*

Les enfants et les adolescents ont droit à une protection particulière quant à leur intégrité et leur développement.

#### **Art. 11a**

*Antrag der Kommission*

Streichen

#### **Art. 11a**

*Proposition de la commission*

Biffer

**Inderkum Hansheiri (C, UR), Berichterstatter:** Die Kommission beantragt Ihnen bei Artikel 9 einen neuen Absatz 3, den Sie auf der Fahne haben. Es besteht ein Konnex zu Artikel 11a, der vom Nationalrat beschlossen wurde. Das ist ein separater Artikel mit dem Marginale «Rechte der Kinder und Jugendlichen».

Wir befinden uns ja bekanntlich bei den Grundrechten, und es ist aus der Sicht der Kommission nicht einzusehen, was ein justitierbarer, d. h. beim Richter durchsetzbarer Anspruch «auf eine harmonische Entwicklung» von Kindern und Jugendlichen bedeuten sollte. Das ist nach unserer Auffassung verfassungsmässig so nicht legiferierbar. Daher schlagen wir Ihnen in Artikel 9 einen Absatz 3 vor: «Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Entwicklung.» Diese Bestimmung wäre an sich rein verfassungsrechtlich gesehen nicht notwendig, denn wir haben ja Artikel 9 Absatz 2, der für jeden Menschen, also auch für die Kinder und Jugendlichen, das Recht auf persönliche Freiheit, zu der insbesondere die körperliche und geistige Unversehrtheit gehören, verbrieft. Auch der besondere Schutz der Entwicklung verbrieft an sich keine zusätzlichen Ansprüche. Seine Bedeutung besteht lediglich – aber immerhin – darin, dass der Gesetzgeber beim Erlass neuer Gesetze auf die besonderen Schutzbedürfnisse der Kinder und Jugendlichen Rücksicht zu nehmen hat. Im übrigen möchte ich in diesem Zusammenhang einfach noch darauf hinweisen, dass die Kinder und Jugendlichen auch noch in anderen Bestimmungen erwähnt sind. Sie sind zumindest indirekt bei der Präambel erwähnt, indem es dort heisst, es sei auf die künftigen Generationen Rücksicht zu nehmen; sie sind bei den Sozialzielen erwähnt, in Artikel 81 usw.

Ich beantrage Ihnen, der Kommission zuzustimmen.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich ersuche Sie, Artikel 9 Absatz 3 zuzustimmen. Ich habe ja Artikel 11a im Nationalrat vehement bekämpft, weil er in diesem Katalog der klagbaren Grundrechte einfach keinen Platz hat. Er passt auch nicht in die ganze Systematik der Grundrechte. Grundrechte stehen grundsätzlich allen Menschen zu und nicht nur einer besonderen Kategorie, also den Kindern und den Jugendlichen. Deshalb bin ich froh, dass man jetzt diese Lösung über Artikel 9 Absatz 3 gefunden hat, denn jetzt handelt es sich einfach um eine Konkretisierung des Rechtes auf persönliche Freiheit, und damit sind – wie der Berichterstatter auch im Zusammenhang mit den Sozialzielen ausgeführt hat; dort ha-

ben wir ja zwei Literae der Jugendpolitik gewidmet – die begründeten Anliegen der Jugendverbände genügend in die nachgeführte Verfassung eingeflossen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 12**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

**Art. 12**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Inderkum Hansheiri (C, UR),** Berichterstatter: Bei Artikel 12 haben wir seinerzeit dem Entwurf des Bundesrates zugestimmt. Der Nationalrat hat beschlossen, diesen Artikel im Titel und im Text zu ändern: «Recht auf Ehe und Familie», und dementsprechend heisst es im Text nun «Das Recht auf Ehe und Familie ist gewährleistet».

Wir beantragen Ihnen, bei der Fassung, die von unserem Rat beschlossen worden ist, zu bleiben, und zwar mit folgender Begründung: Anders als in Artikel 11, wo die Privatsphäre geschützt wird, handelt es sich bei Artikel 12 um eine sogenannte Institutsgarantie, des Inhaltes, dass der Staat die Instrumente zur Verfügung stellt, dass sich zwei nicht gleichgeschlechtliche Personen verheiraten können. Die Fassung des Nationalrates könnte zu falschen Erwartungen und Auslegungen führen. Es könnte nicht ausgeschlossen werden, dass auch unverheiratete Paare daraus ein Recht auf Familie ableiten würden, einschliesslich des Rechtes auf eine Adoption. Der Schutz des Familienlebens und der freien Wahl der Lebensform ist durch Artikel 11 abgedeckt. Das Recht auf Ehe dagegen beschränkt sich auf das Institut der Ehe und darauf, im Rahmen einer Ehe auch Kinder haben zu können.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 14a Abs. 3**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 14a al. 3**

*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Inderkum Hansheiri (C, UR),** Berichterstatter: Wir haben seinerzeit die Formulierung «Der Gesetzgeber bestimmt den Umfang des Redaktionsgeheimnisses» beschlossen. Der Nationalrat beschloss die Formulierung: «Das Redaktionsgeheimnis ist gewährleistet.»

Wir können feststellen, dass der Nationalrat unserem Konzept insofern gefolgt ist, als er der Ausgestaltung der Medienfreiheit in einem separaten Artikel zugestimmt hat. Wie bereits bei der ersten Lesung ausgeführt wurde, ist aufgrund des Entscheides Goodwin des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte sowie der neuesten Praxis des Bundesgerichtes davon auszugehen, dass das Redaktionsgeheimnis grundsätzlich gewährleistet ist, dass aber der Gesetzgeber dieses grundsätzlich gewährleistete Recht des Journalisten bzw. der Journalistin auf Schutz seiner bzw. ihrer Informationsquelle relativieren bzw. einschränken kann.

Die Möglichkeit des Gesetzgebers, den Grundrechten Schranken entgegenzustellen, besteht für alle Grundrechte ganz allgemein; ich verweise in diesem Zusammenhang auf Artikel 32. Die Fassung des Ständerates könnte insofern zu Missverständnissen Anlass geben, als der Gesetzgeber hier beim Redaktionsgeheimnis punktuell ermächtigt würde, dieses Grundrecht gleichsam nach seinem Belieben zu gewährleisten, einzuschränken oder zu verweigern.

Daher beantragt Ihnen die Kommission, hier dem Nationalrat zuzustimmen.

Ich möchte aber klar darauf hinweisen, dass das Redaktionsgeheimnis kein Freipass ist, sondern vernünftigen Beschränkungen zugänglich sein muss, wie dies auch vom Europäi-

schen Gerichtshof für Menschenrechte anerkannt worden ist.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Ich danke Ihrer Kommission erneut für das Einlenken. Nach dem Entscheid Goodwin des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und nach zwei neueren Entscheiden des Bundesgerichtes vom 4. November 1997, die bisher nicht publiziert wurden, wäre es nicht angegangen, das Redaktionsgeheimnis einfach in die Disposition des Gesetzgebers zu stellen. Im übrigen ist klar, dass auch das Redaktionsgeheimnis den allgemeinen Schranken von Artikel 32 unterliegt. Ich darf auch festhalten, dass diese verfassungsrechtliche Gestaltung auch mit dem neuen Medienstrafrecht, das wir letztes Jahr erlassen haben, vollständig in Übereinstimmung steht.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 16**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 16a**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

**Art. 16a**

*Proposition de la commission*  
*Titre*  
Droit à un enseignement de base  
*Texte*  
Le droit à un enseignement de base suffisant ....

**Inderkum Hansheiri (C, UR),** Berichterstatter: Hier gibt es materiell keine Differenzen, es gibt aber insofern eine Differenz, als wir beantragen, bei Artikel 16a, beim Anspruch auf den Grundschulunterricht, dem Nationalrat zu folgen, und das hat dann entsprechende Konsequenzen für die Reihenfolge der Artikel.

Hierzu kurz einige Ausführungen: Wie bereits erwähnt, beantragen wir Ihnen, bei Artikel 16a dem Nationalrat zuzustimmen. Ich darf darauf hinweisen, dass der Verfassungsentwurf des Bundesrates die Pflicht der Kantone, für ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, in Artikel 78 verankert hat. Wir haben dann beschlossen, diese Pflicht bei Artikel 57a aufzunehmen, und wir beantragen Ihnen nun, dem Nationalrat zu folgen. Es macht nach unserer Meinung Sinn, den Anspruch auf Grundschulunterricht bei den Grundrechten unterzubringen. Grundschulunterricht ist gleichbedeutend mit obligatorischer Schulzeit, und was als ausreichender obligatorischer Grundschulunterricht gilt, wird demzufolge durch die Kantone festgelegt.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Der Bundesrat ist einverstanden, dass der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht als eines der wenigen klagbaren Sozialrechte hier aufgenommen wird. Es ist in Lehre und Rechtsprechung anerkannt, dass der Anspruch auf unentgeltlichen, ausreichenden Grundschulunterricht ein direkt einklagbares Sozialrecht darstellt.

Ich möchte noch einmal darauf hinweisen, dass sich aus diesem Recht kein Anspruch ableiten lässt, eine Privatschule unentgeltlich zu besuchen. Dies ist nur in jenen seltenen Fällen möglich, in denen eine Gemeinde beschliesst, keine öffentliche Schule zu führen und diese Aufgabe einer Privatschule zu übertragen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 17a***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Bei Artikel 17a haben wir, wie ich bereits erwähnt habe, keine Änderungen. Diese Neunummerierung ergibt sich, weil wir Artikel 16 gestrichen haben. Aber materiell bleiben wir bei der ursprünglichen Fassung: «Die Freiheit der Kunst ist gewährleistet.»

*Angenommen – Adopté***Art. 18 Abs. 3***Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 18 al. 3***Proposition de la commission*

Maintenir

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Bei Artikel 18 haben wir eine Differenz bei Absatz 3. Wir haben seinerzeit dem Bundesrat zugestimmt; der Nationalrat hat Absatz 3 gestrichen.

Worum geht es hier? Es geht um die Möglichkeit, Versammlungen und Kundgebungen auf öffentlichem Grund von einer Bewilligung abhängig zu machen. Nun gibt es zwei Betrachtungsweisen: Die sogenannte Sachenrechtstheorie geht davon aus, dass eine Bewilligungspflicht aufgrund der Hoheit des Gemeinwesens über den öffentlichen Grund und Boden auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage eingeführt werden kann. Demgegenüber muss nach der Grundrechtstheorie die Bewilligungspflicht auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen. Das Bundesgericht tendiert nun offenbar in seiner neueren Rechtsprechung dazu, von seiner bisherigen Praxis – eben von der sogenannten Fiskustheorie oder Sachenrechtstheorie – zugunsten der Grundrechtstheorie abzuweichen. Aufgrund dieser Tendenz in der Praxis des Bundesgerichtes und aufgrund der Lehre hat der Nationalrat beschlossen, Absatz 3 zu streichen.

Unsere Kommission beantragt Ihnen, am Beschluss des Ständerates festzuhalten. Wir würden mit einer Streichung eher Unsicherheit denn Klarheit schaffen. Insbesondere sollte durch eine Streichung von Absatz 3 nicht der Eindruck erweckt werden, es würde am Status quo etwas geändert.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Nachdem das Bundesgericht seine Praxis noch nicht geändert hat, sondern eher erste Zeichen ausgesendet hat, es überlege sich eine Praxisänderung, stehen Sie als Verfassungsgeber natürlich über dem Bundesgericht. Wir haben ja selber auch diese Fassung vorgeschlagen, und deshalb gibt es keinen zwingenden Grund, Absatz 3 zu streichen.

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

Festhalten

**Art. 22 al. 2***Proposition de la commission*

Maintenir

**Marty** Dick (R, TI), rapporteur: Cet article traite de la garantie de la propriété. L'article 22 du projet du Conseil fédéral reprend en fait les principes constitutionnels actuellement en vigueur pour ce qui concerne la garantie de la propriété, c'est-à-dire que la propriété est garantie; une pleine indemnité est due en cas d'expropriation; et dans le cas d'une restriction qui restreint de telle façon l'usage et la jouissance de la propriété qu'elle correspond à une expropriation matérielle, dans ce cas aussi, une indemnité est due.

Le Conseil national, d'une façon, je dirais, surprenante et inattendue, a complété cet article 22 en disant que «les autres restrictions à la propriété donnent lieu – aussi – à une compensation appropriée». Cette proposition est certainement intéressante, mais va bien au-delà de ce qu'est une mise à jour et constitue un changement très important par rapport à ce qui se passe actuellement. Actuellement, nous avons donc le principe de la pleine indemnité en cas d'expropriation. Mais pour les autres restrictions, il n'y a pas d'indemnité. Ce principe du tout ou rien est en fait adouci par l'article 5 de la loi sur l'aménagement du territoire, qui permet aux cantons de prévoir des solutions plus flexibles et des compensations selon l'intensité de la restriction de la propriété. Mais si nous suivons la décision du Conseil national, nous changeons complètement le système actuel. Cela pourrait avoir des conséquences financières qui sont difficilement calculables mais qui seraient très importantes, et l'on risquerait surtout de bloquer tout un travail d'aménagement du territoire. Bref, la décision du Conseil national va bien au-delà de la mise à jour de la constitution.

Votre commission vous recommande, à l'unanimité, de maintenir la décision de notre Conseil.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich habe im Namen des Bundesrates den Nachsatz bei der Eigentumsgarantie – «Für andere Eigentumsbeschränkungen ist ein angemessener Ausgleich vorzunehmen» – schon im Nationalrat bekämpft, dort allerdings ohne Erfolg. Ich möchte hier nicht verlängern und auf die Begründung dort verweisen. Es handelt sich ganz klar um eine rechtspolitische Neuerung, zudem in einem sehr sensiblen verfassungsrechtlichen Bereich. Ich bin Ihnen daher dankbar, wenn Sie an Ihrer Fassung und damit an der Fassung des Bundesrates festhalten.

*Angenommen – Adopté***Art. 24 Abs. 3, 4***Antrag der Kommission**Mehrheit**Abs. 3*

Streik und Aussperrung sind nur zulässig, wenn sie Arbeitsbeziehungen betreffen, verhältnismässig sind, von Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisationen getragen werden und wenn keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen.

*Abs. 4*

Das Gesetz kann bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten.

*Minderheit I*

(Aeby, Gentil)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit II*

(Reimann, Cavadini Jean, Cottier, Leumann, Spoerry)

Festhalten

*Minderheit III*

(Marty Dick, Inderkum)

*Abs. 3*

Streik und Aussperrung sind nur zulässig, wenn sie Arbeitsbeziehungen betreffen und keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen.

*Abs. 4*

Das Gesetz kann bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten.

*Antrag Inderkum**Abs. 3*

Streik und Aussperrung sind zulässig, wenn sie Arbeitsbeziehungen betreffen, verhältnismässig sind und keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen.

**Abs. 4**

Das Gesetz kann bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten.

**Art. 24 al. 3, 4***Proposition de la commission**Majorité**Al. 3*

La grève et le lock-out ne sont licites que s'ils se rapportent aux relations de travail, qu'ils sont adaptés aux circonstances, qu'ils sont soutenus par des organisations d'employeurs ou de travailleurs et que s'ils sont conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation.

*Al. 4*

La loi peut interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes.

*Minorité I*

(Aeby, Gentil)

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité II*

(Reimann, Cavadini Jean, Cottier, Leumann, Spoerry)

Maintenir

*Minorité III*

(Marty Dick, Inderkum)

*Al. 3*

La grève et le lock-out ne sont licites que s'ils se rapportent aux relations de travail et que s'ils sont conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation.

*Al. 4*

La loi peut interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes.

*Proposition Inderkum**Al. 3*

La grève et le lock-out sont licites quand ils se rapportent aux relations de travail, ils sont adaptés aux circonstances et conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation.

*Al. 4*

La loi peut interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes.

**Rhinow René (R, BL)**, Berichterstatter: Die Kommission hat nach dem Beschluss des Nationalrates und unserem Beschluss aus der ersten Runde, auf die Aufnahme von Streik und Aussperrung zu verzichten, eine ausführliche Diskussion geführt. Wir haben, gestützt auf Anträge aus unserer Mitte, diesen Passus, der schon das letzte Mal als Minderheitsantrag vorlag (Minderheit Marty Dick), ergänzt, und zwar gestützt auf die Lehre und auf die heutige Rechtsprechung. Zusätzlich sind nämlich das Kriterium der Verhältnismässigkeit und das Kriterium, dass Streik und Aussperrung von Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisationen getragen werden müssen, eingefügt worden. Es handelt sich also bei der Fassung der Mehrheit um eine ergänzte Version der Fassung der Minderheit III, die bereits in der ersten Beratung unseres Rates eine Minderheit war. Wir meinen, dass wir in der Mehrheitsfassung damit die geltende Rechtslage korrekt zum Ausdruck gebracht haben.

Nun kann man über Einzelheiten diskutieren. Man kann beispielsweise einwenden, der Begriff «Arbeitgeberorganisation» sei nicht hundertprozentig korrekt, man kann sagen, eigentlich handle es sich um tariffähige Organisationen – jedenfalls auf Arbeitnehmerseite –, aber im geltenden Recht werden diese Voraussetzungen grundsätzlich anerkannt.

Ich möchte Sie deshalb bitten, im Sinne des Kompromisses – also Verzicht auf die ausdrückliche Verankerung der Formulierung «Recht auf ...», Erwähnung des geltenden Rechtes bei den Schranken – der Mehrheit zu folgen.

**Brunner Christiane (S, GE)**: Je m'exprime au nom de la minorité I (Aeby). Je suis soulagée que la majorité de la commission de notre Conseil soit revenue sur la mauvaise décision que nous avons prise lors de notre première délibération sur cet article. Je ne veux pas développer encore une fois l'importance que revêt l'ancrage du droit de grève dans la constitution pour les organisations de travailleuses et de travailleurs et pour les travailleuses et les travailleurs eux-mêmes.

Toutefois, je ne peux pas me rallier à la proposition de la majorité de notre commission.

La majorité a apporté deux amendements au texte proposé par le Conseil fédéral et adopté par le Conseil national. D'une part, la version de la majorité ne fait plus état d'un droit de grève et d'un droit de lock-out, mais elle se contente de stipuler les conditions qui doivent être remplies pour que la grève et le lock-out soient licites. C'est une manière de ne pas prendre position sur la question controversée de savoir si le droit de grève représente effectivement un droit collectif ou non.

Personnellement, j'estime qu'il s'agit là d'une argutie qui ne change strictement rien au fond de la question. Car, si la grève et le lock-out sont licites, nécessairement ils constituent bel et bien un droit. Je trouverais donc plus honnête et plus simple de le déclarer ainsi, plutôt que de recourir à ce genre de circonlocution qu'on utilise de peur d'appeler un chat un chat. Qui plus est, cette formulation négative «La grève et le lock-out ne sont licites que ....» détonne dans ce chapitre 1er entièrement dédié aux droits fondamentaux. La version du Conseil fédéral – que je défends depuis le début – est meilleure parce qu'elle reste dans la logique des libertés et des droits fondamentaux de cette série d'articles et qu'elle exprime clairement la notion de droit collectif.

La majorité de la commission propose ensuite d'ajouter des conditions supplémentaires pour que la grève et le lock-out soient licites, à savoir qu'ils soient adaptés aux circonstances et qu'ils soient soutenus par des organisations d'employeurs ou de travailleurs. Je suis un peu étonnée des craintes qui semblent habiter la majorité de la commission. Nous avons en Suisse une tradition et une culture de négociations entre partenaires sociaux et aussi une culture de modération dans les conflits qui fait que la grève est utilisée uniquement en dernier ressort, lorsque tous les autres moyens ont échoué. Ce ne sont pas les arguties juridiques d'un article constitutionnel qui décideront les travailleuses et les travailleurs à déclencher une grève ou à y renoncer. Les éléments décisifs resteront toujours les situations auxquelles les gens sont confrontés dans le monde du travail, et notamment aussi la présence ou l'absence d'un dialogue entre partenaires sociaux. Je ne pense pas que la constitution soit le bon endroit pour régler toutes les questions de détail concernant les limites posées au droit de grève, surtout une constitution mise à jour que l'on voulait par ailleurs aussi lisible que possible.

Quel décalage par exemple entre cet article sur la liberté syndicale, auquel on se croit obligé d'ajouter un garde-fou après l'autre, et la simplicité lapidaire de l'article sur la liberté économique!

Les limites au droit de grève sont posées, d'une part, dans l'article 32 de la constitution, comme pour les autres droits fondamentaux, d'autre part, dans les dispositions du droit collectif du travail et dans les lois sur le statut des fonctionnaires. Les conditions posées dans la version du Conseil fédéral, adoptées par le Conseil national, constituent des limites spécifiques qui méritent, elles, d'être réglées dans notre loi fondamentale. Les conditions ajoutées par la commission sont superfétatoires et inutilement limitatives. Il n'est pas digne de notre constitution de comprendre par exemple une clause aussi vague et aussi peu claire que celle qui prévoit qu'une grève doit être «adaptée aux circonstances».

Si une grève éclate, c'est qu'il y a un conflit avec évidemment deux opinions divergentes, celle des employeurs estimant qu'il est légitime d'imposer leur diktat et celle des travailleuses et des travailleurs concernés qui estiment légitime de recourir à des moyens de lutte pour s'opposer à la pression patronale.

Et pour parler de l'actualité: dans le cadre des négociations de la convention collective de l'industrie des machines, les employeurs veulent imposer une durée annuelle du temps de travail et une flexibilité totale. Mais ils refusent de discuter en contrepartie d'une réduction suffisante de la durée annuelle du travail. Si, dans cette situation de conflit, mon syndicat appelait les travailleuses et les travailleurs à utiliser des moyens collectifs de lutte, cette mesure serait-elle «adaptée aux circonstances» ou non? Du point de vue des travailleuses et des travailleurs concernés, certainement. Du point de vue des patrons, probablement pas.

Quant à la deuxième condition introduite, que la grève et le lock-out doivent être soutenus par les organisations d'employeurs et de travailleurs, laissez-moi vous dire qu'elle est particulièrement absurde. Apparemment, on a voulu instituer une symétrie, une égalité de traitement entre employeurs et travailleurs, comme si d'ailleurs les deux groupes se battaient à armes égales.

Il est tout à fait logique et pas contesté qu'une grève doit être soutenue par une organisation de travailleuses et de travailleurs, car il faut pouvoir négocier au nom des personnes en grève et, bien sûr, mettre fin à une grève.

Mais on sombre dans le ridicule lorsqu'on stipule que le lock-out doit être soutenu par une organisation d'employeurs. Le lock-out, c'est-à-dire la fermeture de la porte d'une entreprise aux travailleuses et aux travailleurs, est un instrument de riposte. Il sert d'ailleurs à briser une grève ou un mouvement de protestation. En ce sens-là, ce n'est évidemment pas un instrument qui doit être soutenu par une organisation d'employeurs. Il n'est d'ailleurs jamais utilisé en Suisse depuis des décennies, mais il pourrait l'être individuellement par chaque entreprise.

Ce sont là les raisons qui m'amènent à vous inviter à soutenir fermement la proposition de minorité I – donc le projet du Conseil fédéral –, car elle est la seule qui nous donne à la fois l'affirmation d'un droit et qui pose, à nos yeux, des limites qui sont justes. Il n'y a aucune raison de s'éloigner du projet du Conseil fédéral en la matière.

Je vous invite à soutenir la proposition de minorité I.

**Reimann Maximilian (V, AG):** Ich bitte Sie namens einer starken Minderheit II, in welcher Mitglieder aller bürgerlichen Fraktionen vertreten sind, an unserem ursprünglichen Beschluss festzuhalten. Dieser Entscheid ist seinerzeit mit einem recht deutlichen Mehr von 24 zu 16 Stimmen zustande gekommen und besagt, das Streikrecht gehöre nicht in unsere Verfassung hinein. Das Streikrecht und die Aussperrung waren bis heute kein geschriebenes Verfassungsrecht; das steht ausser Zweifel. Es ist aber auch umstritten – um nicht zu sagen: höchst umstritten –, ob dem Streikrecht wirklich geschriebener Verfassungscharakter zukommt.

Da wir in der Nachführungsphase stehen und die Vorlage im Blick auf die Volksabstimmung nicht mit unnötigen Hürden gefährden sollten, ist es wohl die weiseste Lösung, auf unserer ursprünglichen Linie zu verbleiben und den Streik nicht im Zug dieser Verfassungsreform auf Verfassungsstufe zu regeln. Es bleibt den Anhängern einer verfassungsmässigen Regelung des Streikrechts aber unbenommen, ihr Ziel im Rahmen einer Partialrevision oder in Form einer Variante anzuvisieren. Wir beschreiten in analogen Fällen ja ähnliche Wege; ich denke an die Kantonsklausel bei der Bundesratswahl oder auch an den Bistumsartikel.

Grundsätzlich meinen wir also, man sollte es beim Ist-Zustand belassen und den Streik nicht verfassungsmässig aufwerten. Die abschreckenden Streikbeispiele in unseren Nachbarländern mit Rückwirkungen auch auf die Schweiz sprechen doch für sich: Der Pilotenstreik der Air France im Vorfeld der Fussball-WM – um nur ein einziges Beispiel aufzugreifen – wäre im Sinne der Kommissionsmehrheit völlig verfassungskonform. Wollen wir das? Wollen Sie solche verfassungsmässig garantierten Zustände wirklich auch bei uns? Soviel zur materiellen Seite.

Abschliessend aber auch noch eine Bemerkung zum politischen Werdegang dieser Materie bzw. zur Frage, wie die

bürgerliche Mehrheit in unserem Land einmal mehr aus den Angeln gehoben werden soll: Gegen den ursprünglichen Beschluss des Ständerates – er kam mit 24 zu 16 Stimmen zustande, ich wiederhole es – haben Linke und Gewerkschaften sofort mit der Drohung aufgewartet, gegen die ganze Vorlage die Neinparole zu beschliessen, falls der Ständerat nicht zurückkrebse. Wie reagiert man bürgerlicherseits? Man gibt nach und kommt den Forderungen von links auf halbem Wege entgegen.

So geschehen auch hier: Die Anträge der Mehrheit, der Minderheit III und nun auch der Einzelantrag Inderkum sind doch lebendiges Zeugnis für dieses Prozedere. Dass die Kollegen Aeby und Gentil – soeben eloquent vertreten durch Kollegin Brunner Christiane – an der Maximalforderung von Bundesrat und Nationalrat festhalten, versteht sich von selbst. Aber mit Nachführung hat diese «Vollvariante» nichts mehr gemeinsam, und sie würde sich in der Volksabstimmung mit grösster Wahrscheinlichkeit auch als unbezwingbare Hürde erweisen.

Ich bitte Sie also: Halten Sie an unserer ursprünglichen Version fest! Sie entspricht dem Ist-Zustand und erfüllt das Gebot der Nachführung am besten. Wünsche und Forderungen, die weiter gehen, sind sicher diskussionswürdig; sie mögen aber in Form einer Variante oder auf dem Weg einer Partialrevision weiterverfolgt und somit dem Souverän gesondert zur Stellungnahme unterbreitet werden.

**Marty Dick (R, TI):** La proposition de minorité III exprime la volonté de trouver une solution de conciliation.

Il n'est pas pensable de ne rien dire dans la constitution quant au droit de grève: ce droit existe, c'est un droit constitutionnel non écrit. Dans la mesure où vous ne dites rien, comme le voudrait la minorité II, vous laissez une liberté complète au Tribunal fédéral. Je crois que c'est même une provocation de ne rien dire, alors que les restructurations, on l'a déjà dit, font que des milliers de personnes perdent leur travail. Décider en plus aujourd'hui que le droit de grève, constitutionnellement, ce n'est pas un sujet de discussion est une provocation inutile.

C'est aussi tout à fait faux, je dirais même ridicule, de penser que, si nous avons eu tellement peu de grèves dans notre pays jusqu'à présent, c'est parce que ce droit n'était pas inscrit dans la constitution. Il est de même faux et ridicule de penser que, dès lors qu'on réglemente ce droit dans la constitution, il y aura plus de grèves dans notre pays. Non, c'est simplement regarder la réalité en face, et la proposition de minorité III essaye d'être une proposition de conciliation entre ceux qui ne veulent rien du tout et ceux qui veulent en revenir au projet du Conseil fédéral.

M. Inderkum, qui fait partie de la minorité III, nous soumet maintenant une nouvelle proposition qui améliore celle de la minorité III. Je me rallie par conséquent à la proposition Inderkum.

**Inderkum Hansheiri (C, UR):** Ich danke Herrn Kollege Marty, dass er sich meinem Antrag anschliesst. Wir dürfen wohl ohne Übertreibung feststellen, dass wir es bei diesem Artikel 24 nun wirklich mit einem der Schicksalsartikel zu tun haben. Wenn wir die Position des Nationalrates betrachten und den Antrag der Minderheit II, soeben vorgetragen von Kollege Reimann, so müssen wir doch feststellen, dass wir weit auseinander sind. Wir müssen in dieser Frage zu einem Konsens finden – nicht zu einem billigen Kompromiss, Herr Kollege Reimann, sondern wirklich zu einem Konsens, zu dem wir stehen können. Der modifizierte Antrag der Minderheit III ist von diesem ehrlichen Willen getragen, zu einem verantwortungsvollen Konsens zu kommen. Die rechtlichen Argumente sind auf dem Tisch, sie sind uns immer wieder überzeugend dargelegt worden. Es ist nun einmal so, dass der Streik, ob wir es wollen oder nicht, zum Ordre public des Arbeitsvertragsrechtes gehört. Wie gesagt, wir sollten uns jetzt in dieser Frage – ich meine: möglichst schnell – einigen können. Vielleicht könnte dieser modifizierte Antrag hierzu einen Beitrag leisten.

**Forster Erika (R, SG):** In der Januarsession 1998 gehörte ich zu denjenigen, welche die Verankerung des Streikrechtes in der Verfassung im Sinne eines Grundrechtes abgelehnt haben. Ich war und bin im Grunde genommen auch heute noch der Auffassung, dass mit der Streichung der Absätze 3 und 4 dem Nachführungsauftrag am besten Nachachtung verschafft würde, denn am Ist-Zustand würde sich nichts ändern. Streik und Aussperrung würden bei einer Weglassung keineswegs verboten. Es würde sich, wie Kollege Rhinow hier in der Januarsession ausführte, nicht um ein qualifiziertes Schweigen handeln, und es würde keinesfalls bedeuten, dass wir hinter die geltende Ordnung zurücktreten möchten. Nur würde der Rechtsprechung Gelegenheit gegeben, anhand konkreter, strittiger Fälle das zu regeln, was heute umstritten ist.

Wenn sich indessen im Nationalrat und nun auch in unserer Kommission die Auffassung abzeichnet, dass mit der Streichung der Absätze 3 und 4 ein noch unglücklicheres Signal gesetzt würde als mit der ausdrücklichen Erwähnung von Streik und Aussperrung in der Verfassung, so finde ich, dass man wenigstens versuchen sollte:

1. der gegenwärtigen Rechtswirklichkeit so nahe als möglich zu kommen;
2. diese so präzise wie möglich auszudrücken;
3. einen nachfolgenden Gesetzgebungsprozess über das Streikrecht unnötig werden zu lassen.

Wenn man in diesem Sinn einen Kompromiss sucht, welcher für alle Seiten annehmbar ist – das, Kollege Reimann, hat mit einem Kniefall der bürgerlichen Mitglieder der Kommission nichts zu tun –, so hat sich die Formulierung in der Verfassung an unbestrittene Grundsätze zu halten, welche die heutige Situation wiedergeben. Das ist der Kommissionsmehrheit mit dem vorliegenden Antrag gelungen. Er enthält folgende vier Elemente, welche bereits in der heutigen Rechtswirklichkeit gelebt werden:

1. Der Streik und dessen Gegenstück, die Aussperrung, sind die Ultima ratio, also die Ausnahme und damit nicht ein Grundrecht im positiven Sinn. Deshalb ist die Nur-Formulierung wichtig. Natürlich, Kollege Inderkum, könnte man das «nur» im Text auch weglassen, ohne dass als Folge dieser Auslassung materiell etwas geändert würde, so wie Sie das in Ihrem Antrag tun. Das «nur» hat aber eine psychologische Bedeutung, und deshalb möchte ich mit der Mehrheit daran festhalten.
2. Streik und Aussperrung müssen Arbeitsbeziehungen betreffen. Ein politischer Streik ist demnach nicht zulässig.
3. Ein Streik muss von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen getragen werden. Dies bedeutet, dass normalerweise eine gesamtarbeitsvertragliche Regelung Voraussetzung für einen Streik ist. Für die Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen sowie Ausrufung und Durchführung eines Streiks auf demokratischer Basis müssen tariffähige Organisationen – Arbeitgeber oder deren Organisationen einerseits und eine oder mehrere Arbeitnehmerorganisationen andererseits – garantieren.

Der Begriff «Arbeitnehmerorganisation» ist weit gefasst zu verstehen. Das kann auch eine Betriebskommission sein. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen braucht es in der Regel aber auch, um ein Ende des Arbeitskampfes herbeizuführen, indem professionell verhandelt wird. Wir machen somit mit der Formulierung der Kommissionsmehrheit deutlich, dass wir wilde Streiks nicht dulden wollen. Sie gehören nicht zur heutigen Rechtswirklichkeit in dem Sinn, dass sie legal wären. Wir möchten hier keine Missverständnisse aufkommen lassen. In diesem Sinne kommt auch der Sozialpartnerschaft die ihr gebührende Beachtung zu. Diese Regelung ist vor allem auch für die kleinen und mittleren Unternehmungen wichtig, wo oft keine gesamtarbeitsvertraglichen Regelungen und nicht einmal Arbeitnehmervertretungen bestehen, oder für Fälle, in denen ein Streikbeschluss nicht im Rahmen eines demokratischen Prozesses zustande kommt oder fremdgelenkt ist, wie etwa im Fall Gasser behauptet wurde. Die Befürchtung in KMU-Kreisen, dass mit der ausdrücklichen Erwähnung der Arbeitnehmerorganisationen den Gewerkschaften in die Hände gearbeitet würde,

kann ich nicht teilen, ist doch eine Arbeitnehmerorganisation nicht in jedem Fall eine grössere oder kleinere, überbetrieblich wirkende Gewerkschaftsorganisation. Es kann – wie erwähnt – auch eine Betriebskommission sein. Hingegen ginge die Anerkennung von De-facto-Gemeinschaften von Arbeitnehmern und Ad-hoc-Koalitionen ausserhalb des gewerkschaftlichen Rahmens eindeutig über den heutigen Stand der Lehre hinaus. Die Erwähnung der Arbeitnehmerorganisationen ist also deshalb wichtig, weil sich sonst ein weites Feld von Interpretationen über die Zulässigkeit von Streiks auftun würde.

Aus Gründen der Klarheit hätte mir persönlich der Begriff «tariffähige Organisationen» im Verfassungstext besser gefallen als die jetzt vorliegende Formulierung. Denn erstens ist jeder Arbeitnehmer tariffähig, braucht also nicht Mitglied einer Arbeitnehmerorganisation zu sein, und zweitens ist in der Lehre und Praxis der Begriff der tariffähigen Arbeitnehmerorganisationen ausreichend geklärt. Ich kann aber mit der Formulierung der Mehrheit leben.

Der vierte und letzte Punkt betrifft die Anforderung der Verhältnismässigkeit: Es ist dies ebenfalls ein Stichwort, das Herr Bundesrat Koller in seinem Votum am Schluss der nationalrätlichen Debatte – nach heutiger bundesgerichtlicher Praxis – als Voraussetzung für einen Streik erwähnt hat. Das Erfordernis der Verhältnismässigkeit schliesst die Wesentlichkeit von Differenzen sowie – nach meiner Auffassung – ein demokratisches Zustandekommen eines Streikbeschlusses ein. Zum Streik soll also nicht wegen eines momentanen Ärgers als Ultima ratio gegriffen werden können. Kollege Inderkum hat die Verhältnismässigkeit ja in seinem eben eingereichten Antrag mit eingeschlossen. Das zeigt, dass diese anscheinend eine Mehrheit findet.

Mit diesen präzisen Formulierungen kann ich mit der Erwähnung von Streik und Aussperrung in der Verfassung leben. Es kann uns dann niemand vorwerfen, dass wir Blindekuh spielen. Es kann uns auch niemand sagen, wir seien bei der Nachführung über Lehre und Rechtsprechung hinausgegangen, und man kann uns, Frau Kollegin Brunner – guten Willen vorausgesetzt –, vor allem nicht vorwerfen, dass wir durch vage Formulierungen Interpretationen zulassen würden, die neuen Konfliktstoff mit sich brächten.

Ich bitte Sie, im Interesse einer möglichst unverfälschten Nachführung dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Bei Artikel 24, wo wir ausdrücklich die Koalitionsfreiheit und als ein Instrument der Koalitionsfreiheit Streik und Aussperrung regeln, handelt es sich zweifellos um eine sehr wichtige Differenz zwischen den beiden Räten – und das in einem politisch sehr sensiblen Bereich. Deshalb bin ich natürlich der Mehrheit Ihrer Kommission sehr dankbar, dass sie sich jetzt in der zweiten Runde doch in Richtung Bundesrat und Nationalrat bewegt hat, wenn auch noch gewichtige Unterschiede bestehen, auf die ich nachher eingehen möchte.

Zunächst aber zum Festhalten am Streichungsantrag: Herr Marty hat zu Recht gesagt: Ein Streichen dieses Passus über Aussperrung und Streik wäre ein Abdanken des Verfassungsverfassers gegenüber den Gerichten. Man kann doch nicht ständig sagen, die Gerichte würden zu mächtig, sie würden immer mehr politische Fragen entscheiden, und dann gleichzeitig in einem Moment, wo wir die Verfassung nachführen, hingehen und gleichsam so tun, als ob es Streik und Aussperrung in unserem Land nicht gäbe. Ich habe im Nationalrat den etwas harten Ausdruck gebraucht: Wir dürfen doch nicht Blindekuh spielen vor einem Faktum, das tatsächlich besteht.

Das Bundesgericht hat in einem Entscheid aus dem Jahr 1985 ganz klar gesagt, es gehe nicht an – wie das die Vorinstanz gemacht hatte – zu sagen, das Streikrecht, ja, das Recht auf kollektive Arbeitskampfmassnahmen habe noch keinen Eingang in das schweizerische Arbeitsrecht gefunden. Es gibt mehrere Bundesgerichtsentscheide und noch mehr Entscheide unterer Instanzen, wo sich die Gerichte ständig mit der Rechtmässigkeit von Streik und Aussperrung

auseinandersetzen mussten. Sonst müssten Sie den Antrag stellen, man müsse Streik und Aussperrung verbieten. Aber das will vernünftigerweise niemand, denn wir möchten ja nicht, dass der Staat in die Regelung der Arbeitskonflikte eingreift, sondern man hat die Regelung der Arbeitsbeziehungen und damit auch der möglichen Konflikte ganz bewusst über den Weg der Koalitionsfreiheit und der Tarifautonomie den Sozialpartnern überlassen. Also müssen wir hierzu Stellung nehmen.

Ich möchte Sie daher dringend bitten, den Streichungsantrag abzulehnen. Das wäre wirklich ein Abdanken des Verfassungsgabers vor der Rechtswirklichkeit.

Wenn man sich dafür entscheidet, diese Fragen hier in der nachgeführten Verfassung zu regeln, dann gibt es einmal die Möglichkeit, die der Bundesrat und der Nationalrat Ihnen vorgeschlagen haben, wo man ausdrücklich anerkennt, dass es sich hier um ein Recht auf Streik und Aussperrung handelt. Ich will aber auch hier, weil es sich um einen derartig sensiblen Bereich handelt, vollständige Transparenz. Die Begründung, weshalb der Bundesrat das vorgeschlagen hat, war folgende: Wir haben zwar ausdrücklich anerkannt, was das Bundesgericht im gleichen Entscheid auch gesagt hat, dass es die Frage offenlässt, ob es sich hier um ein Grundrecht auf Verfassungsstufe handle.

Wir waren der Meinung, dass es Aufgabe der Nachführung der Bundesverfassung sei, derartige offengelassenen Fragen zu klären. Weil die überwiegende Mehrheit in der Lehre davon ausgeht, dass es sich um ein Verfassungsrecht handelt, haben wir Ihnen diese Klärung vorgeschlagen.

Wir sind hier im Differenzbereinigungsverfahren. Sie möchten offenbar nicht so weit gehen, sondern möchten bei diesem Stand der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bleiben, wo offengelassen ist, ob das ein Verfassungsrecht, ein eigenständiges Grundrecht sei. Damit kann der Bundesrat im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens sicher auch leben, weil es dem Bundesrat wichtig scheint, dass wir – ich wünschte mir wirklich: heute – zu einer konsensfähigen Lösung kommen.

Wenn jetzt diese Frage des Streikrechtes noch ein paarmal – wie die Romands so schön sagen – die «navette» macht, vom Ständerat zum Nationalrat, so wird das Problem zum Schicksalsartikel hochstilisiert. Deshalb haben wir wirklich alles Interesse daran, heute eine Formulierung zu finden, die dann auch im Nationalrat akzeptiert wird. Deshalb gebe ich hier im Namen des Bundesrates das Einverständnis, dass man diese Frage des Verfassungsrechtes offenlässt, wie das auch das Bundesgericht gemacht hat. Damit verfolgen wir – das sei immerhin noch gesagt – anders als bei anderen Themen eine sehr strikte, eher restriktive Auffassung des Nachführungskonzeptes.

Nachdem dies gesagt ist, müssen wir nun die einzelnen Formulierungsvorschläge miteinander vergleichen. Ich gebe gegenüber der Mehrheit und damit ihrer Wortführerin, Frau Forster, zu, dass diese Voraussetzungen, wie sie im Antrag der Mehrheit enthalten sind, sich klassischerweise auch in den arbeitsrechtlichen Lehrbüchern finden und auch im genannten Entscheid des Bundesgerichtes.

Uns ist bei näherer Analyse aufgefallen, dass eine dieser Voraussetzungen für die Rechtmässigkeit eines Streiks oder einer Aussperrung zu eng gefasst ist. Die Lehrbücher sprechen zwar immer von den Organisationen, vor allem im Zusammenhang mit dem Streikrecht. Es ist heute aber auch klar und unbestritten – wenn Sie eine Firma wie die Novartis nehmen –, dass nicht nur eine Arbeitgeberorganisation, sondern auch eine einzelne Firma dieses Recht hat. Insofern ist dieses Kriterium der Arbeitgeberorganisation einfach zu eng. Hingegen stimme ich mit Ihnen vollständig überein, dass wilde Streiks anerkanntermassen unzulässig und unrechtmässig sind; das haben wir in der Botschaft auch ausdrücklich festgehalten. Aber dieses Kriterium, dass die Arbeitgeberorganisation der Träger einer Aussperrung sein muss, ist eindeutig zu eng, und deshalb sollte es nach Meinung des Bundesrates nicht in die Verfassung aufgenommen werden. Diese Fassung hat aus Sicht des Bundesrates einen weiteren Mangel: Es geht um das Wort «nur», das für den Natio-

nalrat natürlich ein Reizwort sein wird. Sie haben selber gesagt, dass dieses «nur» keinerlei rechtliche Bedeutung hat, sondern von rein psychologischer Bedeutung ist, und es wird natürlich für den Nationalrat ein Reizwort sein. Das ist der Grund, warum ich die Minderheit III in der bereinigten Fassung gemäss Einzelantrag Inderkum als die klar beste Lösung sehe, und ich bin überzeugt: Wenn Sie heute dem Antrag Inderkum zustimmen, dann haben wir dieses Problem gelöst; ich bin überzeugt, dass der Nationalrat dann auch zustimmen wird.

Es ist ganz entscheidend, Frau Forster, dass der Antrag Inderkum das Verhältnismässigkeitsprinzip aufgenommen hat. Dieses Prinzip spielt auch in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Rechtmässigkeit von Streik und Aussperrung eine ausserordentlich wichtige Rolle. Wir haben vielleicht den Fehler gemacht, dass wir das Verhältnismässigkeitsprinzip in unserer Formulierung nicht ausdrücklich genannt haben, weil wir von der Vorstellung ausgingen, es gelte ja allgemein im Recht. Ich habe die Sache überprüft; in den Einleitungsartikeln ist es nur für das staatliche Handeln vorgeschrieben. Deshalb haben wir sicher allen Grund, dieses Verhältnismässigkeitsprinzip hier ausdrücklich zu nennen. Im genannten Bundesgerichtsentscheid war die Verhältnismässigkeit sehr entscheidend: Das Bundesgericht hat dort festgehalten, der Streik sei übereilt beschlossen worden, ohne dass der Verhandlungsweg ausgeschöpft worden sei; er sei daher nicht rechtmässig, und die fristlosen Entlassungen seien grundsätzlich begründet. Dem Verhältnismässigkeitsprinzip kommt damit eine ganz zentrale Bedeutung zu.

Aus all diesen Gründen bin ich überzeugt, dass Sie der Sache wirklich einen grossen Dienst tun, wenn Sie heute eine Formulierung beschliessen, die dann auch im Nationalrat Bestand haben wird; das wird bei der Formulierung gemäss Antrag Inderkum sicher der Fall sein. Die einzigen beiden Unterschiede betreffen ja dieses Wörtchen «nur» und die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, die nicht genannt werden.

**Aeby Pierre** (S, FR): Monsieur le Conseiller fédéral, excusez-moi de reprendre la parole après que vous vous soyez exprimé, mais vous nous avez donné maintenant une interprétation assez nouvelle de la part du Conseil fédéral qui, jusqu'à présent, a défendu sa disposition initiale.

Celle-ci consistait à parler d'un droit de grève – un droit fondamental – et de lock-out qui avait son corollaire à l'alinéa 4 qui disait tout à fait normalement: «La loi peut régler l'exercice de ces droits et interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes.» Nous faisons ici presque du travail de commission, mais compte tenu de cette nouvelle interprétation la question se pose, ou en tout cas elle se posera de façon très précise à la commission du Conseil national, de savoir si, dans la proposition de majorité ou de minorité III modifiée par la proposition Inderkum, l'alinéa 4 a encore une justification.

A mon avis, l'alinéa 4 n'a plus de raison d'être parce qu'on parle dans les deux textes d'obligation de préserver la paix du travail. On n'a plus la notion très forte de droit. Une obligation de préserver la paix du travail peut être contractuelle ou légale. Cette nouvelle interprétation que vous donnez maintenant à propos du droit de grève qu'on n'est plus obligé de reprendre comme notion dans la constitution pose incontestablement le problème de l'alinéa 4 qu'il faudrait, à mon avis, biffer, mais je ne fais pas de proposition ici. Je laisse le soin à l'administration et à la commission du Conseil national, pour le cas où nous adopterions la proposition de majorité ou de minorité III, d'examiner cette question de façon approfondie.

**Rhinow René** (R, BL), Berichterstatter: Ich möchte doch noch kurz auf die verschiedenen Minderheitsanträge und auch auf die Ausführungen von Herrn Bundesrat Koller eingehen.

Es war unser Anliegen, dem Nachführungsauftrag gerecht zu werden. Wir haben versucht, das ohne politische Demonstra-



tion zu tun, ohne die Gelegenheit zu benützen, anhand dieses Artikels auf der einen oder anderen Seite Positionen markieren zu wollen.

Wenn ich nun die Anträge der verschiedenen Minderheiten näher betrachte, komme ich zum Schluss oder habe zumindest die Vermutung, dass sich sowohl die Minderheit I (Aeby) als auch die Minderheit II (Reimann) weniger um Nachführung bemühen denn um das Markieren einer politischen Position.

Der Minderheit I muss ich sagen, dass die Lösung der Kommissionsmehrheit davon ausgeht, dass Streik und Aussperrung in diesem Land unter gewissen Voraussetzungen zulässig sind. Wenn wir hier von den Schranken sprechen, setzen wir voraus, dass es diese Zulässigkeit gibt, was ich im Namen der Kommissionsmehrheit auch klar festhalten möchte.

Uneinigkeit in der Lehre besteht heute darin, woraus dieses Recht abgeleitet wird; Herr Bundesrat Koller hat zu Recht darauf hingewiesen. Die einen sagen, es leite sich aus der Koalitionsfreiheit ab, die anderen, es könne anderen Verfassungsbestimmungen betreffend die Arbeit entnommen werden, Dritte sagen, es sei nur auf gesetzlicher Stufe gewährleistet. Wir lassen diese Frage bewusst offen, weil sie auch heute offen ist. Deshalb fahren wir korrekt auf dem Geleise der Nachführung, anerkennen aber, dass es diese Zulässigkeit im Grundsatz gibt. Man kann der Kommissionsmehrheit nicht vorwerfen, sie würde nur Schranken regeln und offenlassen, ob es in diesem Land überhaupt Streik und Aussperrung geben könne.

Der Minderheit II möchte ich sagen – auch hier kann ich mich Herrn Bundesrat Koller anschliessen –: Sie verhindern den Streik nicht, wenn Sie nichts sagen. Sie lassen nur zusätzlich alle Kriterien offen und überlassen es dem Gericht, sie dann im Einzelfall festzulegen. Sie tun auch nichts für die Rechtssicherheit, wenn Sie alles offenlassen und erst nach gehabtem Streik dann post festum beim Bundesgericht feststellen müssen, was zulässig war oder was nicht.

Wir versuchen, hier Klarheit zu schaffen, ohne auch nur einen Schritt von dem abzuweichen, was heute bereits geltendes Recht ist. Wir haben auch nicht einfach «der Linken nachgegeben»; das muss ich ganz klar unterstreichen. Wir haben uns bemüht, jenseits dieser politisch aufgeladenen Stellungnahmen dem Nachführungsauftrag gerecht zu werden.

Was die Minderheit III (Marty Dick) angeht, so ist vor allem eine wichtige Differenz zur Mehrheit vorhanden: Das «nur» – das gebe ich zu – ist nicht eine rechtliche Differenz, sondern eine politisch-psychologische. Die wichtigere Differenz zur Minderheit III – auch in der Fassung von Herrn Inderkum, der die Verhältnismässigkeit jetzt aufnimmt – ist die, dass hier von den tariffähigen Organisationen nicht die Rede ist. Das ist der wesentliche Unterschied, auf den Herr Bundesrat Koller, wenn ich richtig zugehört habe, nicht hingewiesen hat. Es geht nicht nur um die Arbeitgeberorganisationen, sondern es geht ja – was den Streik angeht – vor allem um die Arbeitnehmerorganisationen.

Ich stimme auch der Auffassung zu – ich unterstreiche das im Namen der Kommission –, dass der wilde Streik in unserem Land verboten ist. Die Mehrheit der Kommission möchte just dieses Verbot in ihre Fassung aufnehmen. Denn das Verbot des wilden Streiks fehlt im Antrag der Minderheit III. Jetzt kann man sicher zu Recht sagen, dieses gelte weiterhin aufgrund von Lehre und Rechtsprechung. Aber warum regeln wir denn drei Voraussetzungen und sagen just von dieser vierten nichts, schweigen diesbezüglich? Zumindest der unbefangene Leser könnte aufgrund der Fassung der Minderheit III meinen, dass über die Zulässigkeit von Streik und Aussperrung ein abschliessender Katalog geschaffen worden sei und die tariffähigen Organisationen bewusst nicht aufgenommen worden seien. Aber das wollen wir ja nicht. Und das ist ja auch nicht die Meinung von Herrn Inderkum und von Herrn Marty, aber ohne diese Vorkenntnisse könnte man auf diese Idee kommen. Deshalb sehe ich nicht ein, weshalb wir die Schranke der tariffähigen Organisation nicht aufnehmen können.

In der Fassung der Mehrheit der Kommission ist allerdings nicht von tariffähigen Organisationen, sondern von «Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisationen» die Rede. Es stimmt: Eine kleine Unebenheit in der Mehrheitsfassung ist die, dass ein einzelner Arbeitgeber auch tariffähig sein kann. Es braucht nicht eine zusätzliche Organisation. Für den Streik braucht es aber eine Arbeitnehmerorganisation. Ursprünglich haben wir in der Kommission eine Fassung diskutiert, die den Begriff der tariffähigen Organisation verwendet hat, aber wir haben diesen Begriff auf Rat der Verwaltung fallenlassen. Hinterher bereue ich, dass wir die Formulierung «tariffähige Organisationen» nicht aufgenommen haben. Dann hätten wir diese terminologischen Unebenheiten bereinigen können.

Ich möchte Sie als Kommissionspräsident bitten, trotzdem dem Antrag der Mehrheit der Kommission oder allenfalls dem Antrag der Minderheit III – mit der Ergänzung «von tariffähigen Organisationen» – zuzustimmen und sowohl den Antrag der Minderheit I als auch den Antrag der Minderheit II im Rahmen dieses Differenzbereinigungsverfahrens abzulehnen, im Interesse der Nachführung der Verfassung und unter Verzicht auf politische Demonstrationen.

**Brunner Christiane (S, GE):** Je vous prie de m'excuser de reprendre la parole maintenant, mais il y a deux points qui m'interpellent:

1. D'une part, la traduction de «verhältnismässig» en français. «Verhältnismässig», c'est en quelque sorte «proportionnel»; une grève doit être proportionnelle. Mais en français, c'est traduit par «doit être adapté aux circonstances». (*Remarque intermédiaire Cavadini Jean: «Proportionnée».*) «Proportionnée», mais ce n'est pas adapté aux circonstances. Tout à l'heure, je n'ai lu que le texte français. C'est avec la proposition Inderkum et l'explication de M. le conseiller fédéral que j'ai compris que «verhältnismässig» ne correspondait pas. La traduction correcte est «proportionnée», comme le dit très justement M. Cavadini. La grève doit être proportionnée. Toute la jurisprudence et la doctrine a toujours admis que la grève devait être proportionnée, les moyens collectifs de lutte proportionnés. Déjà là, il y a à mon avis une erreur de traduction en français, et une erreur qui n'est pas de détail.

2. Par rapport à la proposition de minorité III et à la proposition de la majorité, malgré les explications de Mme Forster et de M. le conseiller fédéral, on ne peut pas dire qu'une organisation de travailleurs «tariffähig» – c'est d'ailleurs un terme utilisé en Allemagne, qui n'existe pas dans notre pays – peut être une commission d'entreprise. Vous ne pouvez pas étendre la notion d'organisation à une commission d'entreprise par exemple ou un petit groupe, à une représentation de travailleurs ou travailleuses dans une entreprise. Ce serait d'ailleurs contraire à ce qui a été admis jusqu'à présent par la doctrine en Suisse à juste titre, c'est-à-dire qu'une grève devait être portée par une organisation de travailleurs pour pouvoir négocier ou pour pouvoir y mettre fin et pour pouvoir y mettre en quelque sorte aussi l'avoir en main.

Il y a donc ce problème là. En outre, la majorité de la commission introduit vraiment quelque chose d'absurde, je l'ai déjà dit tout à l'heure: on ne peut pas introduire la notion de soutien «par une organisation d'employeurs». Un conflit collectif peut surgir dans une entreprise. La discussion va se faire, de la part du syndicat, avec la direction de l'entreprise. Un lock-out («Aussperrung»), il n'y a pas besoin non plus qu'une organisation d'employeurs le soutienne. C'est une décision d'une entreprise, un instrument de riposte, qui n'est pas utilisé certes, mais un instrument de riposte contre les travailleurs qui se mettent en grève dans l'entreprise. Il n'y a pas besoin de la bénédiction d'une association d'employeurs, surtout s'il n'y a peut-être pas d'association d'employeurs dans la branche en question.

C'est une absurdité qu'on introduirait dans la constitution. Je dois dire que ou bien on reprend le tout en commission, et on regarde de manière plus différenciée les choses, ou alors dans tous les cas il faudrait adopter la proposition Inderkum,

qui ne contient pas toutes ces erreurs et tous ces illogismes, en adaptant toutefois le texte français à l'expression exacte «verhältnismässig».

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich nehme noch kurz zu drei Problemen Stellung:

1. Eine Bemerkung zu jenen, die gesagt haben, wir würden nun von unserer Position abrücken: Ich habe Ihnen ganz transparent gemacht, was der Hintergrund unseres Entwurfes war. Wir waren der Meinung, dass im Rahmen der Nachführung auch offene Fragen geklärt werden sollten. Ich nehme zur Kenntnis und befürworte sogar, dass jetzt im Rahmen der Differenzbereinigung in einem so sensiblen Bereich eine eher restriktive Auffassung der Nachführung Platz greift. Deshalb verzichtet der Bundesrat auf seine ursprüngliche Fassung und sucht heute einen möglichst tragfähigen Kompromiss.

2. Zum Antrag der Mehrheit: Ich bin überzeugt, dass er wegen des unschönen Wörtchens «nur», und weil der Begriff «Arbeitgeberorganisation» einfach zu eng ist, im Nationalrat nicht konsensfähig ist. Wir sollten nicht etwas aufnehmen, was eindeutig zu eng ist. Demgegenüber bin ich überzeugt, dass der Antrag der Minderheit III in der Fassung von Herrn Inderkum im Nationalrat mehrheitsfähig sein wird, und ich werde im Nationalrat auch dafür kämpfen, dass er in der nächsten Runde durchgeht.

3. Auf Absatz 4 können wir nicht verzichten, denn es gibt wichtige Bereiche, wo im eminenten öffentlichen Interesse ein Streikverbot bestehen muss.

**Präsident:** Der Antrag der Minderheit III ist zugunsten des Antrages Inderkum zurückgezogen worden.

*Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire*

Für den Antrag Inderkum	22 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	17 Stimmen

*Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire*

Für den Antrag Inderkum	32 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	4 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag Inderkum	23 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	15 Stimmen

#### **Art. 27 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 27 al. 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Marty** Dick (R, TI), rapporteur: Il s'agit ici des droits des personnes privées de liberté. Il y a une petite divergence à l'alinéa 2.

L'alinéa 2 deuxième phrase dispose que la personne qui s'est vue privée de sa liberté «doit être mise en état de faire valoir ses droits». Le Conseil national a ajouté une autre phrase: «Notamment elle a le droit de faire informer ses proches parents.»

Nous estimons que la différence n'est pas importante et surtout qu'elle ne mérite pas une divergence. Néanmoins, nous pensons que la version du Conseil national n'est pas très heureuse parce qu'on peut peut-être imaginer que le fait de faire avertir immédiatement un médecin est tout aussi important.

Mais dans l'esprit de conciliation qui caractérise notre commission et avec la volonté de ne pas créer de divergences inutiles, nous vous proposons d'adhérer à la décision du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 30**

*Antrag der Kommission*

*Titel*

Garantie der politischen Rechte

*Abs. 1*

Die politischen Rechte sind gewährleistet.

*Abs. 2*

Die Garantie der politischen Rechte schützt ....

#### **Art. 30**

*Proposition de la commission*

*Titre*

Garantie des droits politiques

*Al. 1*

Les droits politiques sont garantis.

*Al. 2*

La garantie des droits politiques protège la libre formation de ....

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Nous entrons ici dans une partie où nous aurons, surtout par la suite, passablement de divergences de systématique. Comme je l'ai dit hier – je préfère le répéter aujourd'hui –, je n'insisterai pas sur ces divergences de systématique, notamment lorsque nous serons dans la série des articles 32a et suivants, qui tous se rapportent aux articles 45 et suivants de la version du Conseil national, ce qui oblige chacun à une certaine gymnastique pour pouvoir avoir le texte chaque fois sous les yeux.

En ce qui concerne l'article 30 «Garantie des droits politiques», il n'y a rien à signaler de particulier. C'est une adaptation rédactionnelle qui résulte de ce que nous dirons plus loin, à l'article 32a notamment, ainsi qu'aux articles 32c et 32d.

*Angenommen – Adopté*

#### **Kapitel 1a Titel**

*Antrag der Kommission*

Bürgerrecht und politische Rechte

#### **Chapitre 1a titre**

*Proposition de la commission*

Nationalité, droit de cité et droits politiques

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 32a**

*Antrag der Kommission*

*Titel*

Bürgerrechte

*Abs. 1*

Festhalten

*Abs. 2*

.... benachteiligt werden. Ausgenommen sind Vorschriften über die politischen Rechte in Bürgergemeinden und Korporationen sowie über den Mitanteil an deren Vermögen, es sei denn, die kantonale Gesetzgebung sieht etwas anderes vor.

#### **Art. 32a**

*Proposition de la commission*

*Titre*

Nationalité et droit de cité

*Al. 1*

Maintenir

*Al. 2*

Nul ne doit être privilégié ou désavantagé en raison de son droit de cité. Il est possible de déroger à ce principe pour régler les droits politiques dans les bourgeoisies et les corporations ainsi que la participation aux biens de ces dernières si la législation cantonale n'en dispose pas autrement.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: C'est en fait ici, d'après le document que j'ai reçu, que commence mon rapport au nom de la commission. Mais c'est volontiers que j'ai rapporté sur l'article 30 de façon tout à fait spontanée.

En ce qui concerne l'article 32a «Nationalité et droit de cité», le Comité de médiation s'est rallié sans difficulté, après une courte discussion, à la systématique de notre Conseil, si bien que nous maintenons celle-ci, bien qu'elle ait été écartée dans un premier temps par le Conseil national.

A l'alinéa 1er, nous maintenons notre décision. A l'alinéa 2, nous avons une meilleure formulation, notamment concernant la capacité des cantons de régler les corporations et les bourgeoises.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 32b**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

#### **Art. 32b**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: A l'article 32b, nous maintenons également notre formulation qui est meilleure, à notre sens. Je signale simplement que, dans le texte français, nous avons choisi une formulation neutre, celle de «personnes étrangères».

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 32c**

*Antrag der Kommission*  
*Titel*

Ausübung der politischen Rechte

*Abs. 1*

Der Bund regelt die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen, die Kantone diejenigen in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten.

*Abs. 2*

Die politischen Rechte werden am Wohnsitz ausgeübt ....

*Abs. 3*

Niemand darf in mehr als einem Kanton die politischen Rechte ausüben.

*Abs. 4*

Festhalten

#### **Art. 32c**

*Proposition de la commission*  
*Titre*

Exercice des droits politiques

*Al. 1*

La Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral; les cantons règlent ces droits aux niveaux cantonal et communal.

*Al. 2*

Les citoyens exercent les droits politiques au lieu de leur domicile ....

*Al. 3*

Nul ne peut exercer ses droits politiques dans plus d'un canton.

*Al. 4*

Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Ici, le titre change. «Exercice des droits politiques». Il change également dans le texte en allemand, c'est le fameux «Oberbegriff» de «Bürgerrechte». Je fais juste une remarque à propos de l'alinéa 2 de l'article 32c: dans le texte en français, nous changeons également un peu la formulation pour éviter de nouveau la question de la problématique des sexes. Je vous propose d'ailleurs de ne plus signaler toutes les modifications en langue française qui résultent des explications données par le président de la Commission de rédaction de langue française, M. Cavadini Jean, en ouverture de séance.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 32d**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Festhalten

*Abs. 2*

Der Bund erlässt Vorschriften über die Rechte und Pflichten der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, namentlich über die Ausübung der politischen Rechte im Bund, die Erfüllung der Wehrpflicht und die Unterstützung.

*Abs. 2bis*

Festhalten

#### **Art. 32d**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Maintenir

*Al. 2*

La Confédération édicte des dispositions sur les droits et les devoirs des Suisses de l'étranger, notamment sur l'exercice des droits politiques au niveau fédéral, l'accomplissement des obligations militaires et l'octroi de l'aide sociale.

*Al. 2bis*

Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Ici, de nouveau, la commission vous propose, après avoir réexaminé cette question, de maintenir la décision de notre Conseil. Je rappelle qu'elle se distingue de la décision du Conseil national, que vous trouvez à l'article 48, par le fait qu'elle impose à la Confédération d'édicter des dispositions sur les droits et devoirs des Suisses de l'étranger, et non pas seulement la «Kann-Vorschrift» telle que l'a laissée passer le Conseil national.

En résumé, pour l'article 32d: maintien et, de nouveau, utilisation de l'«Oberbegriff» non pas de «Bürgerrechte», comme je l'ai dit tout à l'heure, mais de «politische Rechte», en français, «des droits politiques».

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 32e**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 32e a été réglé tout à l'heure par notre discussion sur l'article 5a. En discutant sur cet article 5a, nous avons également admis que celui-ci soit déplacé où il l'a été.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 33 Abs. 1aa, 1a, 1, 1bis, 1ter**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1aa, 1a*

Streichen

*Abs. 1*

Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass:

a. Streichen

....

e. Festhalten

....

*Abs. 1bis*

Sie setzen sich dafür ein, dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung oder Verwitwung gesichert ist.

*Abs. 1ter*

Bund und Kantone streben die Sozialziele im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel an.

**Art. 33 al. 1aa, 1a, 1, 1bis, 1ter***Proposition de la commission**Al. 1aa, 1a*

Biffer

*Al. 1*

La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que:

a. Biffer

....

e. Maintenir

....

*Al. 1bis*

Ils s'engagent à ce que toute personne soit assurée contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin ou du veuvage.

*Al. 1ter*

La Confédération et les cantons s'engagent en faveur des buts sociaux dans le cadre de leurs compétences constitutionnelles et des moyens disponibles.

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: La commission n'a pas eu à voter sur la proposition de compromis que nous vous présentons. Je vous invite à prendre la feuille qui vous a été distribuée séparément pour que vous puissiez avoir sous les yeux l'ensemble de l'article 33 qui nous a beaucoup occupé dans les discussions précédentes. Il semble que nous nous acheminons aujourd'hui vers une solution de compromis qui sera acceptée par le Conseil national.

Je passe en revue les différents points importants de cet article.

Nous biffons l'alinéa 1aa introduit par le Conseil national, car nous avons déjà traité cette question à l'article 5a.

Nous biffons également l'alinéa 1a, car nous le retrouvons formulé de façon plus claire et plus précise aux alinéas 1bis et 1ter. L'alinéa 1er fixe l'engagement de la Confédération et des cantons en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée. La lettre a est biffée. La seule divergence qui risque peut-être de faire difficulté avec le Conseil national, c'est la disposition prévoyant que «toute personne ait part à la sécurité sociale», parce qu'elle disparaît. Notre commission considère que cette question est reprise à la lettre bbis qui dispose que les familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants sont protégées et encouragées, ainsi que lorsqu'on fixe très clairement que chacun a le droit (al. 1bis) à ce qu'il soit assuré «contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin et du veuvage». C'est en fait ici que nous retrouvons la notion de sécurité sociale, qui n'est dès lors plus reprise telle que décidée par le Conseil national.

Ensuite, l'alinéa 1er est suivi par les alinéas 1bis et 1ter où nous reprenons le début de l'article décidé par le Conseil national. Nous en avons suffisamment discuté lors du premier débat.

L'alinéa 2 reste en l'état; il n'est pas contesté non plus.

Je vous invite, avec notre commission qui l'a fait à l'unanimité, à adopter cet article dans sa présente version.

*Abs. 1aa, 1a – Al. 1aa, 1a**Angenommen – Adopté**Abs. 1 – Al. 1*

**Koller Arnold**, Bundesrat: Zur Streichung von Absatz 1 Litera a: Sowohl der Bundesrat wie der Nationalrat hatten das Prinzip verankert, dass jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat. Das sollte unseres Erachtens beibehalten werden, denn dieser Artikel richtet sich ja nicht nur an den Bund, sondern er richtet sich auch an die Kantone. Insofern muss natürlich die öffentliche Fürsorge neben den Sozialversicherungen mit abgedeckt sein.

Deshalb wäre ich Ihnen dankbar – wenn ich ausnahmsweise einmal vom Antragsrecht Gebrauch machen darf –, wenn Sie

Litera a doch beibehalten würden. Im übrigen bin ich mit Ihrer Fassung einverstanden.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission

11 Stimmen

Für den Antrag des Bundesrates

9 Stimmen

*Abs. 1bis, 1ter – Al. 1bis, 1ter**Angenommen – Adopté***3. Titel***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Titre 3***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Le Conseil national a simplement voulu inclure les communes dans le titre. Nous nous sommes ralliés à cette solution. Nous n'y voyons pas d'obstacle, d'autant plus que les communes, tout au long de nos débats, se sont battues pour être mieux reconnues dans la constitution.

*Angenommen – Adopté***Art. 34***Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 34***Proposition de la commission*

Maintenir

*Angenommen – Adopté***Art. 34a***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Festhalten

*Abs. 2*

Er übernimmt diejenigen Aufgaben, ....

**Art. 34a***Proposition de la commission**Al. 1*

Maintenir

*Al. 2*

Elle assume les tâches qui réclament une réglementation uniforme.

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Nous avons ici une divergence, notamment concernant l'alinéa 2 où nous proposons le maintien de notre version, en ce sens que nous souhaitons que la compétence de la Confédération de s'occuper des tâches qui réclament une réglementation uniforme doit être exprimée de façon positive. Nous renonçons au «ne .... que», au «nur» en allemand, pour dire que la Confédération, elle, assume les tâches qui réclament une réglementation uniforme.

A cet article, nous maintenons notre version et nous ne suivons pas ici la systématique du Conseil national.

*Angenommen – Adopté***Art. 35a***Antrag der Kommission**Abs. 1, 2*

Festhalten

*Abs. 3*

Streitigkeiten zwischen Kantonen oder zwischen Kantonen und dem Bund werden nach Möglichkeit durch Verhandlung und Vermittlung beigelegt.

**Art. 35a***Proposition de la commission**Al. 1, 2*

Maintenir

*Al. 3*

Les différends entre les cantons ou entre les cantons et la Confédération sont, autant que possible, réglés par la négociation ou par la médiation.

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Nous maintenons la section 2a qui change la systématique du projet du Conseil fédéral et à laquelle le Conseil national ne s'est pas rallié, mais nous considérons tout de même que cette amélioration doit être maintenue.

*Angenommen – Adopté***Art. 37 Abs. 1, 3***Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 37 al. 1, 3***Proposition de la commission*

Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: A l'article 37, les divergences sont plutôt d'ordre rédactionnel. Nous vous proposons de maintenir la décision de notre Conseil.

*Angenommen – Adopté***Art. 41***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Festhalten

*Minderheit*

(Aeby)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Loretan Willy**Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3*

Der Bund nimmt Rücksicht auf die besondere Situation der Städte sowie der Agglomerationen und Berggebiete.

**Art. 41***Proposition de la commission**Majorité*

Maintenir

*Minorité*

(Aeby)

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Loretan Willy**Al. 1, 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*

La Confédération prend en considération la situation particulière des villes ainsi que des agglomérations urbaines et des régions de montagne.

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Je m'exprimerai ici comme rapporteur de la commission qui a considéré qu'elle devait maintenir sa formulation initiale, c'est-à-dire, à l'alinéa 1er, la compétence des cantons de déterminer l'organisation et l'autonomie des communes; à l'alinéa 2, une nouveauté, mais qui entre dans la notion de réforme et de mise à jour, consistant dans le fait que «dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les intérêts particuliers des communes, dans les agglomérations urbaines et les régions de montagne tout spécialement». Je rappelle que nous avons eu tout un débat où il a été décidé, plus par opportunité politique que par raisonnement systématique, de faire une seule sphère avec, d'une part, les agglomé-

rations urbaines et, d'autre part, les régions de montagne. Cette formulation avait obtenu une assez large majorité au sein de notre Conseil – 31 voix contre 8.

Le Conseil national, quant à lui, est revenu à une proposition que j'avais d'ailleurs moi-même déposée dans les travaux de la sous-commission, tout au début de nos travaux, et qui consiste, notamment à l'alinéa 3, à dire exactement ce que l'on veut, c'est-à-dire que dans notre pays les villes et les agglomérations urbaines peuvent constituer des entités sociales, politiques et culturelles qui méritent une attention particulière à la fois des cantons et de la Confédération, pas d'une façon générale, mais sous l'angle de l'organisation de la commune. Ici, vous l'aurez remarqué, je parle en tant que porte-parole de la minorité qui défend la version du Conseil national. Il est en effet artificiel de vouloir intégrer dans l'article 41, tout à coup, les régions de montagne, non pas que l'on ne veuille pas tenir compte des régions de montagne – on les retrouve d'ailleurs dans bien d'autres dispositions de la constitution, notamment dans toute la politique structurelle de la Confédération –, mais celles-ci, comme telles, n'ont simplement pas grand-chose à voir avec la structure communale. Il y a peut-être une imprécision à l'alinéa 3 qui a pu effrayer certaines ou certains d'entre vous, c'est que quand on dit que «la Confédération et les cantons prennent en considération la situation particulière des villes et des agglomérations urbaines», il s'agit naturellement de leurs villes et de leurs agglomérations urbaines et non pas de toutes les villes ou agglomérations urbaines de la Suisse. Peut-être bien aurait-il fallu dire ici «leurs villes et agglomérations urbaines», de manière à être très clair.

C'est une question de structure, c'est une question d'échelonnement du pouvoir politique dans notre pays et, en ce sens, je serais assez heureux si nous pouvions nous rallier à l'article 41 dans la version du Conseil national.

**Loretan Willy** (R, AG): Der neue Gemeinde- und Städteartikel steht – so oder so, ob in der Fassung des Ständerates oder jener des Nationalrates –; das ist als erfreuliche Tatsache festzuhalten. Beide Fassungen entsprechen in den Grundzügen unseren Vorstellungen. Ich habe mich – zusammen mit der Kommission unseres Rates – schon in der ersten Runde für die Schaffung eines solchen Artikels eingesetzt.

Wir sind im Differenzbereinigungsverfahren und müssen uns daher bemühen, dass sich die Räte aufeinander zu bewegen. Daher mein Antrag: Er kombiniert und optimiert die beiden Varianten zu einer Formulierung, die mir in beiden Räten mehrheitsfähig zu sein scheint oder es werden könnte.

Die Fassung des Nationalrates ist in ihrer Gesamtheit und in der Gliederung in drei Absätze – im Gegensatz zur Gliederung in zwei Absätze in der Fassung des Ständerates – klarer und weniger verschachtelt.

Zu den einzelnen Absätzen: In Absatz 1 wird in beiden Varianten – Ständerat und Nationalrat – die Gemeindeautonomie festgeschrieben. In der Fassung des Nationalrates wird sie von Bundesrechts wegen gewährleistet; allerdings werden für die genauere Ausgestaltung die Kantone in die Pflicht genommen bzw. wird ihnen die genauere Ausgestaltung dieser Gemeindeautonomie, bezogen auf ihre besonderen Verhältnisse, überlassen. In der Fassung des Ständerates ist, genau gesehen, eine Festlegung von Bundesrechts wegen nicht vorhanden. Die Kantone werden über eine Muss-Bestimmung verpflichtet, die Autonomie der Gemeinden zu definieren. Ich ziehe hier die Fassung des Nationalrates vor, dass nämlich die Gemeinden ihre Autonomie von Bundesrechts wegen haben, aber deren Definition – wie gesagt – durch die Kantone vorzunehmen ist.

In Absatz 2, so vorhanden nur in der Fassung des Nationalrates, werden die Gemeinden in einer Formulierung explizit genannt und herausgehoben, die eigentlich besser läuft als der Einbezug der Gemeinden in Absatz 2 gemäss Ständerat. Ich weiss von verschiedenen Kollegen und Kolleginnen, dass Wert darauf gelegt wird, insbesondere von Vertretern von Kantonen mit vielen kleinen Gemeinden – dazu gehört auch der Kanton Aargau –, dass die Gemeinden in einem eigenen

Absatz explizit als solche erwähnt werden – obschon Städte, rechtlich gesehen, ebenfalls Gemeinden sind.

Zum bedeutungsvollen Absatz 3: Die nationalrätliche Fassung zählt hier Sonderfälle im Bereich der Kommunen auf, nämlich die Städte mit ihren besonderen Problemen – die wir in der ersten Runde hier im Rat breit erörtert haben – und die Agglomerationen im Bereich von Städten. Nicht erwähnt sind in der Fassung des Nationalrates, wohl aber in unserer Fassung, die Berggebiete. Trotz den Bedenken von Kollege Aeby, die Berggebiete seien ohnehin bereits Objekt verschiedenster Gesetzgebungen, muss ich sagen, dass die Aufnahme der Berggebiete in den Katalog, der vorschreibt, es sei hier besondere Rücksicht zu nehmen, politisch und psychologisch von Bedeutung ist.

Deshalb ziehe ich hier die Fassung des Ständerates vor, möchte aber die Erwähnung der Berggebiete in die Formulierung des Nationalrates übertragen und damit den Katalog des Nationalrates mit den Berggebieten ergänzen, nebst den Städten und Agglomerationen.

Was ich aber in der Fassung des Nationalrates weglassen möchte, ist der Hinweis auf die Kantone. Bei uns fehlen die Kantone in der Einleitung zu Absatz 2. Die Konferenz der Kantonsregierungen wehrt sich gegen die Einbindung der Kantone in die Pflicht, auf die besondere Situation der Städte, Agglomerationen und Berggebiete Rücksicht zu nehmen. Es sei ihre Sache zu bestimmen, wie sie das machen wollten. Dass sie ihre Pflichten vernachlässigen wollen, ist damit nicht gesagt.

Ich verstehe diese Vorbehalte der Kantone und beantrage daher, das Wort «Kantone» am Anfang von Absatz 3 der Fassung des Nationalrates wegzulassen. Wir wollen in der neuen Verfassung des Bundes keine Frontstellung zwischen Kantonen einerseits und Städten und Gemeinden andererseits heraufbeschwören. Es empfiehlt sich daher, die Kantone wegzulassen.

Ich bitte Sie, meinem Vermittlungsantrag zuzustimmen. Ich glaube, dass wir so die Brücke für den Handschlag mit dem Nationalrat bauen können.

**Uhlmann Hans (V, TG):** Sie mögen sich erinnern: Ich bin bei der ersten Beratung auf den Entwurf des Bundesrates eingeschwenkt. Ich war damals der Meinung, dass das besser sei, als wenn besondere Aufgaben für Agglomerationen, Städte und Berggebiete genannt werden. Nun, die Abstimmung ist dann so verlaufen, wie wir wissen. Nun glaube ich, der Antrag Loretan Willy ist richtig. Seine Überlegungen sind mehrheitsfähig, wenn den Kantonen nicht eine besondere Vorschrift gemacht wird. Es ist im Abschnitt zu den Gemeinden diktiert, deshalb könnte ich mich im Sinne des Antrages Loretan Willy mit Bezug auf Absatz 1 und 2 dem Nationalrat anschliessen. Mit Bezug auf Absatz 3 würde ich mich auch Herrn Loretan anschliessen. Es ist ein kleiner Unterschied. In der Fassung unseres Rates steht (Abs. 2): «Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen ....» Der Nationalrat schreibt (Abs. 3): «.... Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen», und jetzt nennt der Antrag Loretan Willy auch die Berggebiete. Anliegen zu haben ist ja schön und recht. Man kann auch Wünsche haben. Aber ich glaube, der Bund hat Rücksicht zu nehmen auf die besonderen Situationen. Deshalb scheint mir der Antrag Loretan Willy richtig zu sein. Ich stimme ihm zu und bitte Sie, dies ebenfalls zu tun.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Es ist richtig, wie Herr Loretan gesagt hat: Wir haben nun hier einen Gemeinde- und Städtartikel, und das ist im Rahmen der nachgeführten Verfassung doch eine wichtige Neuerung; das wollen wir zunächst festhalten.

Andererseits zeigt die Vorgeschichte dieses Artikels, dass es sich um einen sehr sensiblen Bereich handelt. Das haben vor allem die Gespräche mit den Vertretern der Kantone gezeigt: Die Konferenz der Kantonsregierungen hat immer gesagt, sie könnte mit der Fassung des Ständerates leben. Hingegen hatte sie Bedenken gegenüber der Fassung des Nationalrates, vor allem bei Absatz 2, wo festgehalten ist: «Der Bund be-

achtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden.» Hier befürchten die Kantone, dass der Bund plötzlich über die Köpfe der Kantone hinweg Direktkontakte mit den Gemeinden suchen könnte; das ist der sensible Punkt. Andererseits ist aber insofern ein Durchbruch gelungen, als jetzt auch die Konferenz der Kantonsregierungen eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit den Städten eingerichtet hat, um die besondere Situation der Städte auch in ihrer Politik künftig berücksichtigen zu können.

Das sind die Gründe, weshalb ich Ihnen in diesem Stadium des Verfahrens eher empfehle, bei Ihrer Meinung zu bleiben. Was den Antrag Loretan Willy betrifft, gebe ich zu, dass er das grösste Übel der Fassung des Nationalrates ausmerzt, indem er die Kantone weglässt. Denn es geht nicht an, dass wir hier den Kantonen noch vorschreiben, was sie gegenüber den Gemeinden zu tun hätten; in diesem Sinn ist er sicher ein Fortschritt. Aber der Antrag hat den Nachteil, dass er sich sonst dem Nationalrat anschliesst.

Weil es eine sehr sensible Materie ist, empfehle ich Ihnen eher, an Ihrem Beschluss festzuhalten.

#### *Abstimmung – Vote*

##### *Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag Loretan Willy	20 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	5 Stimmen

##### *Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit	13 Stimmen
Für den Antrag Loretan Willy	13 Stimmen

*Mit Stichentscheid des Präsidenten  
wird der Antrag der Mehrheit angenommen  
Avec la voix prépondérante du président  
la proposition de la majorité est adoptée*

#### **Art. 43 Abs. 2**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 43 al. 2**

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby Pierre (S, FR), rapporteur:** Ici, il s'agit plutôt d'une divergence rédactionnelle. Le cas couvert par l'alinéa 2 concerne l'intervention de la Confédération lorsque l'ordre d'un canton est troublé. Dans la version du Conseil fédéral on ajoutait «.... est troublé .... par un danger émanant d'un autre canton». Nous considérons qu'il n'a y pas besoin d'apporter ce genre de précision sur la provenance du danger, et que la Confédération intervient lorsque l'ordre d'un canton est troublé. Peu importe d'où vient le danger. Il peut venir du canton lui-même, là où la Confédération intervient, simplement parce que ses forces de police et d'ordre public ne sont plus suffisantes.

Donc ici, nous vous proposons d'adhérer à la décision du Conseil national.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 44 Abs. 2**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 44 al. 2**

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 45–48**

##### *Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 45–48**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Jusqu'à l'article 48 inclusivement, il n'y a que des divergences de nature systématique. Il n'y a pas de remarques.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 49 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

**Art. 49 al. 2**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Nous avons, en première délibération, ajouté la notion de «préservation du milieu naturel» dans le programme d'engagement de la Suisse en matière de droit international et dans sa politique étrangère. Je rappelle que le projet du Conseil fédéral parlait des «efforts entrepris (par la Confédération) pour promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie et la coexistence pacifique des peuples». Nous avons ajouté à cette trilogie «la préservation du milieu naturel», sous-entendu sur l'ensemble de la planète et même dans l'univers, au besoin. Le Conseil national ne s'est pas rallié à notre façon de voir les choses.

Nous vous proposons de maintenir cette notion de préservation du milieu naturel, notamment en attendant, peut-être, la liquidation des divergences aussi sur l'emplacement final de la notion de «Nachhaltigkeit», de développement durable. Le Conseil national l'a ancrée à l'article 2, nous l'avons dans le chapitre sur l'aménagement du territoire et sur la protection de l'environnement. Il y a une certaine incertitude.

Je vous propose, au nom de la commission unanime, de maintenir notre décision.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 50 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

**Art. 50 al. 3**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: La divergence est plutôt rédactionnelle. Mais, comme on l'a tout de même dit lorsqu'on a commencé cet exercice, il s'agit de faire de notre constitution non seulement un texte qui reflète la réalité constitutionnelle actuelle, mais également un texte rédigé si possible de façon simple et cohérente.

Nous vous proposons de maintenir la divergence car il est incontestable que ce qui est dit ici, à l'article 50 alinéa 3 que nous biffons, est déjà contenu intégralement dans l'article 37. Donc, maintenons cette divergence à l'article 50.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 51 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 51 al. 2**

*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Une fois n'est pas coutume, la commission, sans opposition, vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national et de préciser, à la fin de l'alinéa 2 qui concerne les relations des cantons avec l'étran-

ger – c'est le titre global de l'article 51 –, d'écrire noir sur blanc la phrase «Avant de conclure les traités, les cantons doivent informer la Confédération.»

Nous n'avons pas de problème philosophique particulier à nous rallier à la décision du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 52**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

**Art. 52**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 52 concerne les dons et les distinctions octroyés par des autorités étrangères. Le Conseil national a maintenu la version du Conseil fédéral qui interdit, je le rappelle, l'acceptation, la possession de dons ou de distinctions octroyés par un gouvernement étranger, considérant notamment que ceci est incompatible avec l'exercice d'une fonction au sein d'une autorité fédérale, d'un parlement ou d'un gouvernement cantonal et avec la fonction d'agent de la Confédération.

Nous avons estimé que cette disposition était largement couverte, en ce qui concerne notamment les forces de police, les forces des douanes et d'autres secteurs dans notre administration, par les dispositions ordinaires des différentes lois et règlements qui règlent les statuts des catégories de fonctionnaires, et qu'une telle disposition était en somme peu digne de figurer dans une constitution, dans la charte fondamentale d'une nation. Nous l'avons donc biffée.

La commission unanime vous propose de maintenir ce point de vue et de biffer cet article sur les cadeaux et les distinctions dans cette constitution mise à jour.

*Angenommen – Adopté*

**2. Abschnitt Titel**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

**Section 2 titre**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Je veux juste signaler que, dans le titre de la section 2, «Sécurité, défense nationale, protection civile», le Conseil national a ajouté la paix, avec l'idée que la paix était l'objectif général, l'objectif fondamental de toute activité de sécurité, de défense nationale et de protection civile. Notre commission n'a pas été d'une même sensibilité et, en fait, pour une raison plutôt technique, considérant qu'il s'agit ici de régler des compétences, a estimé peut-être de façon un peu rigoureusement juridique qu'il n'y avait pas compétence de paix. S'il y a des compétences en termes de sécurité, de défense nationale, de protection civile, la paix ne se laisse pas traiter sur un même plan et nécessite un engagement qui ne peut se régler par des compétences. On ne peut pas légiférer en disant: «Il y aura la paix.»

C'est dans ce sens que la commission n'a pas souhaité souscrire à ce qui est un peu déclaratif ici, il faut bien le dire, soit la mention de la paix dans le titre de la section 2.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 54 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*  
*Mehrheit*

Die Schweiz hat eine Armee. Diese ist grundsätzlich nach dem Milizprinzip organisiert.

*Minderheit*

(Aeby)

Festhalten

**Art. 54 al. 1***Proposition de la commission**Majorité*

La Suisse a une armée. Celle-ci est organisée selon le principe de l'armée de milice.

*Minorité*

(Aeby)

Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Je vais essayer de rapporter de façon extrêmement objective.

La version du Conseil fédéral à l'article 54 porte le titre «Armée», et l'alinéa 1er stipule: «La Suisse a une armée de milice.» Les premiers débats dans notre sous-commission et également en commission plénière nous ont amenés à biffer cet alinéa. Pourquoi le biffer? D'abord, parce que dire que la Suisse a une armée de milice peut empêcher la professionnalisation de certains secteurs de cette armée, professionnalisation qui est précisément en cours aujourd'hui, et d'autant plus qu'il n'y avait pas de disposition de ce type dans la constitution actuelle. Donc, nous avons biffé l'alinéa 1er.

En fait, et de façon assez claire, l'alinéa 2, selon lequel «l'armée contribue à prévenir la guerre et à maintenir la paix; elle assure la défense du pays et de sa population; elle apporte son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exceptions ....», est suffisant pour consacrer le principe d'une armée et on peut se poser la question de savoir s'il faut y intégrer des questions de structures et la notion de «milice».

La commission, en deuxième lecture, s'est ralliée au Conseil national qui, lui, tout en modifiant la version initiale du Conseil fédéral, a maintenu la phrase: «La Suisse a une armée. Celle-ci est organisée selon le principe de l'armée de milice.» Je vous laisse le soin de juger de cette proposition faite à l'alinéa 1er. Quant à moi, comme porte-parole de la minorité maintenant, je considère que, ou bien on supprime l'alinéa 1er ou alors, si on veut le maintenir, il suffit de dire que «l'armée suisse est organisée selon le principe de l'armée de milice». Je ne comprends pas très bien le sens de ces deux phrases, je ne comprends pas très bien non plus quel besoin nous avons aujourd'hui de faire une phrase de cinq mots en français pour dire: «La Suisse a une armée.» Je considère cette déclaration comme superfétatoire, compte tenu notamment des débats politiques passés, anciens, aujourd'hui réglés, que nous avons déjà eus dans ce pays à ce propos.

Je vous invite, au nom de la minorité, à maintenir notre version initiale, soit biffer l'alinéa 1er. La majorité de la commission vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national et de maintenir l'alinéa 1er dans une forme modifiée.

**Wicki Franz** (C, LU): Ich kann mich kurz fassen, ich muss nur für die Mehrheit sprechen.

In der Mehrheit sind wir der Auffassung, dass – wenn wir dazu stehen – der Verfassung die Aussage, die Schweiz habe eine Armee, gut ansteht. Das wird im ersten Satz zum Ausdruck gebracht. Im zweiten Satz sagen wir, wie die Armee organisiert ist. Diesbezüglich haben wir den Grundsatz des Milizprinzips festgelegt. Wir sagen, unsere Armee sei grundsätzlich nach dem Milizprinzip organisiert, was ausdrücklich bedeutet, dass man gewisse Teile und Truppengattungen der Armee von diesem Milizprinzip ausnehmen kann. Das ist der Sinn unserer Bestimmung.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Der Bundesrat ist – das wird Herrn Aeby nicht überraschen – vor allem gegen den Streichungsantrag der Minderheit. Die Armee ist ein Teil unseres Staates und verdient daher auch, in der nachgeführten Verfassung festgehalten zu werden.

Welche Fassung sich schliesslich im Differenzbereinigungsverfahren als die bessere herausstellen wird, möchte ich offenlassen. Es lohnt sich schon, noch einmal über die staatspolitische Bedeutung unserer Milizarmee nachzudenken. Ich fürchte, der Ausdruck «grundsätzlich» zeigt ein wenig, dass

wir uns irgendwie in einem schleichenden Prozess weg von der Milizarmee hin zu einer Berufarmee befinden. Wäre es deshalb nicht vielleicht doch besser, wenn von Verfassung wegen ein klarer Volks- und Ständeentscheid gefällt würde? Aber ich stelle keinen Antrag; ich möchte diese Frage nur angetönt haben.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit

24 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

2 Stimmen

**Art. 57a***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Festhalten

*Abs. 2*

.... und untersteht staatlicher Aufsicht. An ....

*Abs. 3–5*

Streichen

**Art. 57a***Proposition de la commission**Al. 1*

Maintenir

*Al. 2*

.... et placé sous la surveillance des autorités publiques ....

*Al. 3–5*

Biffer

**Art. 57abis***Antrag der Kommission**Titel*

Berufsbildung und Hochschulen

*Abs. 1*

Die Gesetzgebung über die Berufsbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst ist Sache des Bundes.

*Abs. 2*

Der Bund betreibt technische Hochschulen; er kann weitere Hochschulen und andere höhere Bildungsanstalten errichten, betreiben oder unterstützen. Er kann die Unterstützung davon abhängig machen, dass die Koordination sichergestellt ist.

**Art. 57abis***Proposition de la commission**Titre*

Formation professionnelle et hautes écoles

*Al. 1*

La législation sur la formation professionnelle préparant aux métiers de l'industrie, des arts et métiers, du commerce, de l'agriculture et du service de maison relève de la compétence de la Confédération.

*Al. 2*

La Confédération gère les hautes écoles techniques; elle peut créer ou soutenir d'autres hautes écoles et d'autres établissements d'enseignement supérieur. Elle peut subordonner son soutien à l'existence d'une coordination.

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Pour la compréhension de l'article 57a et de l'article 57abis, il est impératif de se reporter à l'article 78 du projet du Conseil fédéral et de la version du Conseil national. Je vais essayer de résumer brièvement les propositions de la commission. Nous avons ici cherché un compromis en ce sens que nous acceptons que l'on traite de la formation professionnelle dans ce domaine, juste après l'instruction publique. Je prends les deux articles.

Nous avons un premier article 57a. Nous maintenons notre version à l'alinéa 1er. Cet article 57a alinéa 1er correspond à l'article 78 alinéa 1er du projet du Conseil fédéral, et il se maintient. A l'alinéa 2, qui correspond à l'article 78 alinéa 2, nous faisons une proposition de compromis en ce sens que nous acceptons ici le principe du «Grundschulunterricht».

En ce qui concerne l'article 57a alinéa 5, qui correspond à l'article 78 alinéa 5, nous nous rallions à la décision du Con-



seil national. Cela paraît assez évident dans la mesure où nous avons repris avant cette disposition. Nous maintenons en revanche – cela me paraît être le point essentiel – la mention expresse à l'article 57abis alinéa 2 des hautes écoles techniques, que le Conseil national avait biffée.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57b, 57c, 57d, 57e**  
*Antrag der Kommission*  
Festhalten

**Art. 57b, 57c, 57d, 57e**  
*Proposition de la commission*  
Maintenir

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57f**  
*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*  
Der Bund fördert den Sport, insbesondere die Ausbildung.  
*Abs. 1bis*  
Er betreibt eine Sportschule.  
*Abs. 2*  
Festhalten

**Art. 57f**  
*Proposition de la commission*

*Al. 1*  
La Confédération encourage le sport, en particulier la formation.  
*Al. 1bis*  
Elle gère une école de sport.  
*Al. 2*  
Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Ici, les divergences que nous constatons avec le Conseil national sont plutôt rédactionnelles, et encore, elles ne s'apprécient pas forcément de la même façon en français ou en allemand. Nous proposons de nous rallier, même si nous le faisons avec un certain regret, à la décision du Conseil national, que vous trouvez à l'article 82, pour l'alinéa 1er («La Confédération encourage le sport, en particulier la formation»), et pour l'alinéa 1bis («Elle gère une école de sport»). Par contre, nous proposons de maintenir l'alinéa 2 que le Conseil national avait biffé: «Elle peut édicter des dispositions sur la pratique du sport par les jeunes et déclarer obligatoire l'enseignement du sport dans les écoles.»

**Präsident:** Wegen der anderen Systematik hat der Nationalrat diese Diskussion bei Artikel 82 geführt; wir behandeln dasselbe mit Artikel 57f.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57g**  
*Antrag der Kommission*  
Festhalten

*Antrag Danioth*  
*Abs. 2*  
.... unterstützen sowie Kunst und Musik insbesondere im Bereich der Ausbildung fördern.

**Art. 57g**  
*Proposition de la commission*  
Maintenir

*Proposition Danioth*  
*Al. 2*  
.... un intérêt national et encourager l'expression artistique et musicale, en particulier au travers de la formation.

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Vous avez souhaité interrompre le débat sur la constitution à 11 h 30. Dans ce sens, je n'ai qu'une seule phrase à dire: la commission a considéré qu'aussi bien la proposition Danioth que d'autres propositions qui ont été faites, de même que la proposition du Conseil national d'étendre les compétences de la Confédération en matière de musique et d'autres activités artistiques, sont en fait une atteinte portée à la compétence des cantons. C'est pour ne pas porter atteinte à la compétence des cantons en la matière, compétence claire et expresse, et compte tenu de la sensibilité de cette question que la commission, même s'il est extrêmement sympathique de vouloir soutenir ce genre d'activités, n'a pas voulu se rallier et maintient sa position.

**Danioth Hans** (C, UR): Ich möchte Ihnen ein zwar scheinbar kleines, in der Wirkung aber grosses Anliegen unterbreiten und Sie bitten, diesbezüglich die gleiche Grosszügigkeit walten zu lassen, wie Sie das heute morgen in anderen Bereichen gemacht haben.

Ich möchte den vom Nationalrat – übrigens mit Namensaufruf – in Artikel 83 Absatz 2 des bundesrätlichen Entwurfes angenommenen Zusatz in unsere Fassung aufnehmen. Ich beantrage Ihnen, in Artikel 57g Absatz 2 – er lautet: «Der Bund kann kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen» – aufzunehmen: «... sowie Kunst und Musik insbesondere im Bereich der Ausbildung fördern.» Dieser Zusatz entspricht einem seinerzeitigen Antrag Ostermann und wurde, wie gesagt, vom Nationalrat unverändert angenommen.

Unter dem Titel «Bildung, Forschung und Kultur» haben beide Räte diverse Bestimmungen aufgenommen, die sich zurzeit entweder in der ganzen Verfassung verstreut befinden oder dem gelebten Recht, sprich vor allem der Kulturförderung, entsprechen. Die Möglichkeit zur Förderung der Kunst und vor allem der Musik im Bereich der Ausbildung festzuschreiben macht, zumal es eine blosser Kann-Vorschrift ist, von der Sache her hinsichtlich Zuständigkeit und nicht zuletzt im Hinblick auf die Akzeptanz der ganzen Verfassungsvorlage in der Öffentlichkeit durchaus Sinn.

1. Zur Notwendigkeit der Förderung von Musik und Gesang: Die Verfassungskommissionen haben zu Recht verschiedene andere Förderungsmassnahmen aufgenommen, die zum Teil über das bisherige geschriebene Verfassungsrecht hinausgehen. Dies gilt insbesondere für den Sport, wo eine allgemeine Sportförderung zur Bundesaufgabe erhoben und damit über den eingeschränkten Artikel 27quinquies der geltenden Bundesverfassung hinausgegangen wird. Ich bin selbstverständlich nicht dagegen, ja ich begrüsse dies sogar, denn damit wird die heute geltende Wirklichkeit festgeschrieben. Sport beherrscht als wichtigste Nebensache, oder ab und zu auch als wichtigste Sache, unser Leben. Das beweisen die heutigen Ereignisse.

Aber was dem einen recht ist, soll dem anderen billig sein. Da die Bildungshoheit nach wie vor bei den Kantonen verbleiben soll – und daran möchte ich selbstverständlich nicht rütteln, Herr Aeby –, bezieht sich die vom Nationalrat beschlossene Förderung vorab auf jene Bereiche der Ausbildung, wo der Bund zuständig ist, also auf das ganze Berufsbildungswesen, aber zum Teil auch auf die höheren Schulen und die Universitäten.

Eine Signalwirkung auch auf andere Ausbildungsbereiche ist durchaus zulässig und erwünscht. Längst wurde der grosse Wert einer Ausbildung in musischen Fächern für die Persönlichkeitsbildung der Jugend erkannt. Die kulturelle Bedeutung der Musik mit ihrer täglichen Präsenz ist gewaltig. Sport und Musik sind die beiden Gebiete, die unsere Jugend am meisten faszinieren. Aber während die Förderung des Sports als eine Aufgabe des Bundes mit grosszügigen Mitteln rechnen kann, fristen die Belange der Musik ein vergleichsweise kärgliches Dasein. Erst vor kurzem ist der Einflussbereich von «Jugend+Sport» auf die 10- bis 14jährigen Kinder ausgedehnt worden. Damals hat unser Kommissionssprecher in Aussicht gestellt, dieses Ungleichgewicht würde bei nächster Gelegenheit korrigiert.

Beim Musizieren, vor allem beim aktiven Musizieren, werden beide Hemisphären des Gehirns beansprucht. Das ist wichtig für die Ausbalancierung der Persönlichkeit. Schulversuche mit erweitertem Schulunterricht in der Schweiz – ich verweise auf diverse Nationalfondsprojekte – und viele weitere wissenschaftliche Untersuchungen im Ausland haben bewiesen, dass guter Musikunterricht in den Schulen die Entfaltung der Persönlichkeit positiv beeinflusst.

Die Kinder, die Jugend wird intellektuell wacher, und soziale und emotionale Fähigkeiten werden geschult, was für die Prävention gegen Gewalt und Drogen wichtig ist. Es wäre deshalb ein Akt nicht nur der Gerechtigkeit, sondern auch der Klugheit, die Musik in der Verfassung dem Sport wenigstens in der Form eines klaren Bekenntnisses gleichzustellen. Damit wird vor allem eine ideelle und nicht so sehr eine finanzielle Verankerung von neuen Leistungen bezweckt. Klagbare Ansprüche sind ja nicht zu befürchten. Diesbezüglich sind auch von der Haltung der Musiklobby her keine Befürchtungen am Platz.

Ich kann Ihnen versichern: Auch die nächste Auflage des Parlamentarier-Liederbüchleins wird ohne jegliche Inanspruchnahme von Bundesmitteln erfolgen. (*Heiterkeit*)

2. Herr Bundesrat Koller hat im Nationalrat Bedenken geäußert, dass der Antrag und somit der Beschluss über das geltende Recht hinausgehe. Heute morgen, genau als die Uhr neun schlug, sehr geehrter Herr Justizminister, haben Sie das gleiche zum Gesetzgebungsauftrag für die Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten eingeräumt. Das gehe ebenfalls über das geschriebene Recht hinaus. Dann haben Sie aber Ihr Plazet dazu gegeben mit der ausdrücklichen Begründung, es handle sich um eine konsensfähige Neuerung.

Einmal mehr: Was dem einen recht ist, ist dem anderen billig. Oder sind Sie, geschätzte Kolleginnen und Kollegen, etwa der Auffassung, die Förderung des Schul- und Volksgesanges sei nicht konsensfähig? Erachten wir es als eine gute Entwicklung, dass viele Jugendliche sich allein mit dem Konsum von lautem Hardrock und dergleichen begnügen? Sind wir etwa der Meinung, im Volk wünsche man nicht auch die Pflege der schönen Volkslieder in Schulen und Vereinen – eines Kulturgutes, an dem alle Kantone und Sprachregionen teilhaben? Ich denke etwa an die «Liedergrossmacht» Bern oder daran, dass beispielsweise auch mein eigener Kanton über eine grosse Vielfalt musikalischen Schaffens verfügt.

3. Die Akzeptanz habe ich bereits angesprochen: Die staatspolitische Klugheit gebietet es, hier einer grossen Volksgemeinschaft Verständnis entgegenzubringen. Auf dieses Signal wartet eine beträchtliche Musikgemeinde von 245 000 Mitgliedern, die in der «Koordination Musikerziehung Schweiz» als Dachorgan zusammengeschlossen ist. Wenn nur jede und jeder zweite dieser Gemeinde an die Urne geht – und sie sind ja wie die Schützen, Turner und Schwinger und alle anderen vorbildliche Stimmbürgerinnen und Stimmbürger –, dann haben Sie, sehr geehrter Herr Justizminister, die Abstimmung über die neue Verfassung schon halb gerettet.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Angesichts dieses Hohelieds auf Musik und Kunst ist es tatsächlich schwierig, das Konzept durchzuhalten. Aber ich muss aus Transparenzgründen folgendes festhalten: Der Bundesrat hat sich bei der Präsentation der Verfassungsrevision streng an dieses Konzept der Nachführung gehalten und es auch überall transparent gemacht. Zu dieser Transparenz gehört es, darauf hinzuweisen, dass der Beschluss des Nationalrates und jetzt auch der Antrag Danioth über diese reine Nachführung hinausgehen. Was ich aus Transparenzgründen auch sagen muss: Das Volk hat zweimal Kulturartikel abgelehnt. Das ist das Dilemma.

Aber das Konzept der konsensfähigen Neuerung hat nicht der Bundesrat eingeführt, das ist das Werk des Parlamentes, welches in dieser Frage über dem Bundesrat steht. Wir haben unsere Aufgabe getreulich erfüllt, und es ist daher nun an Ihnen zu entscheiden, ob hier eine konsensfähige Neuerung vorliegt.

*Abs. 1, 3 – Al. 1, 3*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Danioth

21 Stimmen

Für den Antrag der Kommission

10 Stimmen

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*  
*Le débat sur cet objet est interrompu*

96.091

## Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

#### A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)

#### A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)

**Rhinow René** (R, BL), Berichterstatter: Gestatten Sie mir, dass ich zu Beginn unserer Debatte kurz rekapituliere, wo wir eigentlich stehen.

Der Ständerat hat am Anfang dieses Jahres als Erstrat den Teil A1 durchberaten, d. h. die Präambel und die Artikel 1 bis 126. Das sind, wie Sie wissen, die Bestimmungen über die Eidgenossenschaft im allgemeinen, die Grundrechte, die Bürgerrechte, die Sozialziele, die Bestimmungen über das Verhältnis von Bund und Kantonen sowie der lange Katalog der Bundeskompetenzen bis und mit Finanzordnung. Der Nationalrat hat umgekehrt mit dem Teil A2 begonnen, d. h. mit den Volksrechten, den Bundesbehörden und den Revisionsbestimmungen. In einer zweiten Phase haben wir diesen Teil A2 als Zweitrat beraten, umgekehrt hat der Nationalrat als Zweitrat seine Beschlüsse zum Teil A1 gefasst.

Wir stehen heute im Differenzbereinigungsverfahren, das wir in der Sommersession begonnen haben, und zwar mit dem Teil A1. Wir sind in der Sommersession bis und mit Artikel 57g gelangt, allwo unser geschätzter Kollege Danioth mit seinem «musischen Antrag» einen erfolgreichen vorläufigen Schlusspunkt gesetzt hat.

Wir führen die Beratungen also mit Artikel 57h fort. Dazu verfügen wir über die gleichen Fahnen wie in der Sommersession. Eine ist überschrieben mit «A1 Teil 1, Titel und Ingress bis Artikel 95», und eine zweite mit «A1 Teil 2, Artikel 96 bis 126, 185 und Schlussbestimmungen».

Der Nationalrat seinerseits hat den Teil A2 im Rahmen des ersten Umgangs der Differenzbereinigung in der Sommersession bereits behandelt. Deshalb sehen wir vor, dass wir morgen unsererseits diese Differenzbereinigung fortführen. Dafür haben Sie vor Sessionsbeginn eine separate Fahne im Format A4 erhalten. Da der Nationalrat seinerseits am Mittwoch die Differenzbereinigung von A1 mit Artikel 57g – den wir bereits behandelt haben – wiederaufnimmt, wird Ihre Verfassungskommission am Donnerstag der zweiten Sessionswoche zusammentreten mit dem Ziel, in der dritten Woche am Mittwoch weitere Differenzen im Bereich A1 zu behandeln. Wir haben die Absicht, die Beratungen der neuen Bundesverfassung bis Ende Wintersession zu einem Abschluss zu bringen.

Es sprechen verschiedene Gründe für dieses Vorgehen:

1. Einmal kann eine so umfangreiche und vielfältige Vorlage wie eine neue Bundesverfassung an Kohärenz nicht gewinnen, sondern höchstens verlieren, wenn ihre Beratung zeitlich zu sehr in die Länge gezogen wird.
2. Wir sollten aber auch Raum schaffen für andere wichtige Geschäfte und deshalb bestrebt sein, diese Vorlage A zügig zu Ende zu bringen.
3. Der vielleicht wichtigste Grund besteht darin, dass wir eine Abstimmung durch Volk und Stände über diese Vorlage A wohl mit Vorteil in der ersten Hälfte des nächsten Jahres vorsehen sollten. Das zweite Halbjahr ist wegen der bevorstehenden Wahlen für einen derartigen Urnengang wohl kaum besonders geeignet, und eine Verschiebung bis ins Jahr 2000 wäre der Sache sicher nicht angemessen.

Um die Beratungen bis Ende Wintersession abschliessen zu können, sind wir also auf einen straffen Zeitplan angewiesen. Wir zählen dabei auf das Verständnis aller Ratsmitglieder, insbesondere der Mitglieder der Verfassungskommission.

Unser Vorgehen bedeutet aber, dass wir die Differenzbereinigung bei der Justizreform – Vorlage C – in diesem Jahr wahrscheinlich nicht werden abschliessen können und dass diese zu Beginn des nächsten Jahres fortgesetzt werden muss.

Das mag bedauerlich sein, hat aber auch Vorzüge: Es führt zu einer klaren Trennung zwischen den verschiedenen Vorlagen A und C und könnte damit dazu beitragen, dass die Öffentlichkeit die unterschiedliche Natur und den unterschiedlichen Gehalt der verschiedenen Teile der Verfassungsreform besser erkennt.

Zusammengefasst: Wir werden alles daransetzen, die Vorlage A bis Ende nächster Session bis und mit Schlussabstimmung zu bereinigen und die Vorlage C so weit wie möglich unter Dach zu bringen, aber wahrscheinlich nicht mehr in diesem Jahr.

Über das Schicksal der Vorlage B – Reform der Volksrechte – können wir heute noch nichts sagen, weil der Nationalrat hier Erstrat ist und wir im Plenum ohnehin erst zum Zuge kommen, wenn der Nationalrat seine Beschlüsse gefasst hat.

So weit zum Zwischenstand. Wir werden die Beratung in gleicher Weise fortführen, wie wir das in unserem Rat gewohnt sind. Herr Aeby als Berichterstatter und Präsident der Subkommission, die hier zuständig war, wird die restlichen Differenzen der Vorlage A1 weiterbehandeln. Morgen wird uns Herr Frick durch die Vorlage A2 führen.

#### Art. 57h

Antrag der Kommission

Abs. 1

Festhalten

Abs. 1bis

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Aeby, Bloetzer, Paupe)

Der Bund unterstützt die mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben. (vgl. Art. 83a Abs. 1bis gemäss Nationalrat)

Abs. 2

Die Kantone bestimmen ihre Amtssprachen. Sie beachten dabei die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.

Abs. 3, 4

Festhalten

#### Art. 57h

Proposition de la commission

Al. 1

Maintenir

Al. 1bis

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Aeby, Bloetzer, Paupe)

La Confédération soutient les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières. (voir art. 83a al. 1bis selon Conseil national)

Al. 2

Les cantons déterminent leurs langues officielles. Ce faisant, ils veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones.

Al. 3, 4

Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Permettez-moi de rappeler que votre commission a quelque peu changé la systématique de ce projet et que vous trouvez, à partir de l'article 83 du projet du Conseil fédéral ou du Conseil national, les dispositions qui correspondent d'une façon générale à celles de cette partie que nous allons maintenant examiner.

Je rappellerai ainsi que, dans notre version, l'article 83 du projet du Conseil fédéral et du Conseil national est devenu chez nous l'article 57g «Culture» et l'article 57h «Langue». Nous avons donc divisé cet article 83 qui parlait de la culture et des langues en deux articles séparés, et votre commission vous propose de maintenir cette division.

Il s'agit maintenant d'examiner l'article 57h sur les langues. Ici, votre commission, à l'unanimité, a décidé de maintenir pour l'essentiel la version qui avait été la sienne, considérant notamment que le principe de territorialité était exprimé en termes plus clairs dans sa version. En revanche, elle a adopté à l'alinéa 2 la formulation du Conseil national que vous trouvez à l'article 83 du projet du Conseil fédéral; au lieu de «tiennent compte des minorités linguistiques», nous avons maintenant dans le texte: «prennent en considération les minorités linguistiques».

Pour le reste, il y a une proposition de majorité et une proposition de minorité qui vont nous occuper quelque temps. Elles concernent le soutien éventuel de la Confédération aux cantons plurilingues. Il s'agit de l'alinéa 1bis qui, pour nous, est nouveau dans cette disposition.

Le Conseil national, après un débat en plénum assez bref, a approuvé sans aucune opposition cet alinéa 1bis qui prévoit: «La Confédération soutient les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières.» C'est une déclaration d'intention, une reconnaissance surtout de ce qu'apportent à la Suisse les cantons plurilingues comme le Valais, les Grisons, Berne, le Tessin ou Fribourg. Ce sont des cantons qui font un effort particulier, aussi bien sous l'angle des dépenses administratives que sous celui de la formation scolaire, pour ne citer que deux domaines, pour conserver sur leur territoire deux ou plusieurs de nos langues nationales. En conséquence, il a paru juste au Conseil national de reprendre cette disposition et d'admettre que la Confédération pouvait soutenir ces cantons sous une forme ou sous une autre. Il n'est pas question ici forcément de subventions.

La commission a toutefois rejeté la solution du Conseil national par 5 voix contre 3 – je répète: une commission de 21 membres a rejeté cette solution par 5 voix contre 3! C'est pour cette raison que je me permets, comme rapporteur, de vous présenter à la fois la proposition de la majorité de la commission qui considère que c'est là un élément déclaratif inutile – ces cinq membres donc –, et celle des trois membres de la minorité qui, eux, au contraire, considèrent qu'il s'agit là d'un geste de générosité et de reconnaissance de l'effort fourni par ces cinq cantons, notamment pour maintenir sur leur territoire la coexistence de plusieurs langues.

Je vous invite, après le débat, à trancher selon votre conscience dans cette affaire.

**Paupe Pierre** (C, JU): Il est bien connu que la langue constitue l'essentiel de l'identité d'un pays, d'un canton ou d'une région. Même si le Jura n'est pas un grand canton plurilingue puisqu'il ne compte qu'une seule commune de langue allemande, Ederswiler, je suis sensible au fait que l'on doit appuyer le respect de la langue dans chacun de nos cantons.

C'est la raison pour laquelle je soutiens la proposition de minorité ainsi que la version décidée par le Conseil national. Il est bien connu que nous devons toujours, dans ce pays tout particulièrement, faire en sorte de respecter le maintien des langues non seulement sur le plan territorial, mais sur le plan de leur importance dans le débat public, dans le débat populaire. Je considère que ce serait un appauvrissement si on n'avait pas une ligne qui soit une incitation, même si elle ne représente pas un appui financier important, à maintenir et conserver dans toutes les régions ces langues qui constituent l'essentiel des identités de nos cantons.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Der Bundesrat und der Nationalrat gingen bisher davon aus, dass die Bestimmungen zum Sprachenrecht strikt nach ihrem Normgehalt in die verschiedenen Verfassungsteile aufgeteilt werden sollten. Wir sind der Überzeugung, dass wir damit eine wesentliche Verbesserung der Darstellung des heute in der Schweiz geltenden Sprachenrechtes erreichen können, die grundrechtlichen Aspekte, also die Sprachenfreiheit, in Artikel 15, die kompetenziellen Aspekte hier in Artikel 57h und die organisationsrechtliche Seite in Artikel 136. Da nun aber genau besehen der Gehalt von Artikel 136 auch einen kompetenziellen Aspekt hat, scheint mir die Lösung Ihrer Kommission durchaus vertretbar zu sein, hier in Artikel 57h Artikel 136 zu integrieren. Sodann begrüsse ich die ausführliche Umschreibung des Territorialitätsprinzips, wie sie der Nationalrat beschlossen hat; sie lehnt sich eng an die bundesgerichtliche Rechtsprechung der letzten Jahre an. Ich ziehe sie der ursprünglichen ständerätlichen Fassung vor, weil sie präzisiert, mit welchen Mitteln der Sprachfrieden zu wahren ist.

Nun hat Ihre Kommission wie der Nationalrat kleine, aber wichtige Ergänzungen beschlossen, die mir eine Zustimmung zu Ihrer Fassung erleichtern. Ihre Kommission schlägt nämlich vor, von der «herkömmlichen sprachlichen Zusammensetzung» und von «angestammten sprachlichen Minderheiten» zu sprechen und übernimmt damit die Kernpunkte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu dieser heiklen Frage. Dies ist sicher ein Schritt in die richtige Richtung, und ich möchte Ihnen daher empfehlen, der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen.

Der Nationalrat hat mit ganz knappem Mehr, mit 81 zu 77 Stimmen, beschlossen, dem Bund die Kompetenz zur Förderung der mehrsprachigen Kantone neu ausdrücklich einzuräumen. Es ist unbestritten, dass diese mehrsprachigen Kantone mit ihrer Brückenfunktion auf dem Gebiet der Sprachen Sonderleistungen erbringen und besondere Aufgaben erfüllen.

Im Interesse einer konsequenten Nachführung – Sie wissen, dass das mein Ceterum censeo ist – möchte ich Sie aber bitten, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen, denn es handelt sich hier eben doch um eine materielle Neuerung, die die Minderheit vorschlägt.

*Abs. 1–4 – Al. 1–4*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1bis – Al. 1bis*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Minderheit 18 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit 15 Stimmen

**Art. 57i**  
*Antrag der Kommission*  
Festhalten  
*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: A l'article 57i, il s'agit d'une différence systématique. C'est ce que j'ai expliqué au début et vous trouvez la version correspondante à l'article 83 de la version du Conseil fédéral et du Conseil national.

C'est peut-être le lieu, pour moi, de vous rappeler qu'il existe, entre la commission du Conseil national et celle de notre Conseil, un Comité de médiation concernant notamment les questions de systématique. Ce Comité de médiation n'a aucun droit de faire des propositions au plénum, mais il fait des propositions en commission, chaque membre dans sa commission respective. Aujourd'hui, en rapportant, je signalerai simplement les articles où le Comité de médiation du Conseil national n'est pas d'accord de se rallier à notre Conseil, parce que, pour la très grande majorité des articles, le Comité de médiation, pour la systématique, a décidé de se rallier à celle de notre Conseil, systématique qui n'appelle aucune opposition de la part du Conseil fédéral. Alors, l'article 57i, qui prévoit de maintenir la décision de notre Conseil,

fait uniquement référence à la systématique, et il y en aura par la suite plusieurs autres qui feront également uniquement référence à cette systématique.

*Angenommen – Adopté*

### 3. Abschnitt Titel, Art. 57k

*Antrag der Kommission  
Festhalten*

#### Section 3 titre, art. 57k

*Proposition de la commission  
Maintenir*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: La section 3, dans la version du Conseil fédéral et du Conseil national, porte le titre «Aménagement du territoire et environnement», ce dernier élément étant en deuxième position.

Au contraire, le Conseil des Etats a décidé d'inverser cet ordre, notamment du fait qu'il a introduit un article 57k «développement durable» et qu'ensuite, il a placé l'article 57l «protection de l'environnement» avant l'article 58 «aménagement du territoire». Nous n'avons pas voulu ainsi donner la primauté à un service par rapport à un autre, ou à un office par rapport à un autre, ni même à un département par rapport à un autre, d'autant plus qu'aujourd'hui, les services qui s'occupent de la mise en application de ces principes constitutionnels sont réunis dans un même département.

En revanche, nous avons voulu insister sur le fait que le développement durable est un principe de base que la constitution doit concrétiser non seulement dans le préambule ou dans les premiers articles, mais aussi dans cette section 3. C'est la raison pour laquelle, en commission, nous n'avons plus discuté très longtemps de ces questions. Je vous propose de maintenir le titre de la section 3.

A l'article 57k aussi, maintien de notre systématique et de la phrase qui concrétise le principe du développement durable et l'explique, étant donné que c'est un terme très souvent utilisé. De l'avis de la commission, il n'est pas inutile, dans un exercice de ce genre, d'expliquer un peu ce qu'on entend par développement durable. Et c'est à cet endroit qu'il faut le faire, en tête de la section 3.

*Angenommen – Adopté*

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*

96.091

## Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

*Fortsetzung – Suite*

#### Art. 57l, 59

*Antrag der Kommission*

*Festhalten*

*Proposition de la commission*

*Maintenir*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Toujours dans notre systématique, après l'article 57k, nous enchaînons avec l'article 57l «protection de l'environnement», qui est toujours, pour l'instant, l'article 59 du projet du Conseil fédéral et selon la décision du Conseil national. En ce qui concerne la systématique, comme je l'ai dit tout à l'heure, le Comité de médiation est d'avis que le Conseil national va se rallier à la systématique de notre Conseil. En revanche, en ce qui concerne les alinéas 2 et 3, votés par le Conseil national, on peut considérer qu'il s'agit là d'un dérapage qui s'est produit lors des délibérations et qui mettrait en cause les principes juridiques que nous appliquons en matière de protection de l'environnement depuis des années dans notre pays. En plus d'entraîner de graves conséquences juridiques, il est certain que les modifications décidées à l'article 59 par le Conseil national auraient des répercussions négatives sur l'accomplissement par l'Etat de ses tâches en matière de protection de l'environnement, mais aussi, à sa suite, en matière d'aménagement du territoire – tâches importantes et reconnues comme telles par le peuple et les cantons à de nombreuses occasions.

S'agissant de l'article 59, l'option prise par le Conseil national va dans une très mauvaise direction. Indéniablement, la politique de protection de l'environnement a besoin, pour être efficace, de la collaboration de l'économie. C'est le principe de coopération qui existe aujourd'hui dans notre constitution à ce propos. Etant donné que cette version préconisée par le Conseil national pose de manière presque absolue le principe de la compatibilité économique, des pans entiers et essentiels de la stratégie suisse en la matière menaceraient de s'écrouler. En effet, la prévention et la réduction des charges excessives sur l'environnement doivent pouvoir se faire indépendamment des contingences, des entreprises et des considérations économiques.

C'est pour ces raisons que la commission, après une brève discussion, vous propose de maintenir votre version de l'article 57l et de rejeter l'article 59 tel que décidé par le Conseil national, d'autant plus que, semble-t-il, même si ce n'est pas forcément fondamental dans ce type de débat, en séance de commission le Conseil national est déjà revenu sur cet article 59 d'après les renseignements que j'ai à ce propos.

**Schmid Carlo** (C, AI): Ich hatte eigentlich nicht vor, in diesen Gottesdienst der formellen Diskussion einzusteigen. Es geht ja primär um die systematische Ordnung der ganzen Veranstaltung. Dagegen habe ich auch nichts einzuwenden. Aber die Bemerkungen von Kollege Aeby zu Artikel 59 – wenn ich sie in meinem begrenzten Verständnispotential für die französische Sprache richtig verstanden habe – führen dazu, dass ich doch noch etwas sagen muss: Wenn das, was der Nationalrat in Artikel 59 neu hineingeschrieben hat, eine komplett neue Ausrichtung der Umweltschutzpolitik sein soll, dann bitte ich Sie, diesen Satz doch einmal umgekehrt zu lesen. Ich meine, das, was der Nationalrat beschlossen hat, stimme, denn das Umgekehrte würde heissen: «Er sorgt im

Rahmen der Vorsorge dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden, auch wenn dies unmöglich und wirtschaftlich untragbar ist.» So aberrant kann unsere Verfassung ja nicht sein!

Ich bin nach wie vor der Auffassung: Wenn bestritten wird, dass das, was der Nationalrat da beschlossen hat, stimmt, dann muss man dem Nationalrat explizit folgen – denn wenn es wirklich so ist, wie Herr Aeby sagt, dann würde das ja heissen: *Fiat natura et pereat homo*. So weit sind wir meines Erachtens noch nicht. Ich bin der Auffassung, dass der Nationalrat in der Sache selbst recht hat – in der Systematik nicht, aber in der Sache schon.

Deshalb stelle ich Ihnen den Antrag, bei Absatz 2 dem Nationalrat zu folgen.

**Rhinow René (R, BL)**, Berichterstatter: Nur ein kurzes Wort dazu: Herr Aeby hat die Gründe für die Kommission klar dargelegt. Auf der Fahne finden Sie keine Anträge einer Minderheit.

Der Stein des Anstosses ist nicht das Wort «möglich». Es ist ein allgemeiner Grundsatz der Rechtsordnung, dass Unmögliches nicht verlangt werden kann. Stein des Anstosses ist vielmehr, dass die Einwirkungen nicht generell und – über das Verhältnismässigkeitsprinzip hinausgehend – für alle Fälle an die wirtschaftliche Tragbarkeit gebunden sein dürfen. Wenn wir diese Schranke so generell, wie sie hier formuliert ist, in die Verfassung aufnehmen, krempeln wir das geltende Umweltschutzrecht tendenziell um. Dies würde dem Gebot der Nachführung widersprechen. Wenn man das tun wollte – was ich nicht tue –, dann sicher nicht im Rahmen der Nachführung der Verfassung. Dass im Einzelfall die wirtschaftliche Tragbarkeit in Abwägungsprozessen eine grosse Rolle spielt, ist unbestritten; das sieht auch das Umweltschutzgesetz vor.

Ich bitte Sie, hier der Kommission zu folgen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich ersuche Sie ebenfalls, der Kommission zuzustimmen, an Ihren ursprünglichen Beschlüssen festzuhalten und die Neuformulierungen des Nationalrates abzulehnen. Es ist zwar richtig, dass auch im Bereich der Vorsorge das Verhältnismässigkeitsprinzip gilt, wie es in Artikel 4 der neuen Verfassung ausdrücklich festgehalten ist. Wenn aber nur dieses Verhältnismässigkeitsprinzip gemeint ist, dann müssen wir es hier wie anderswo nicht ausdrücklich aufführen, weil das Verhältnismässigkeitsprinzip generell, bei der gesamten staatlichen Tätigkeit, gilt. Wenn Sie aber mit der wirtschaftlichen Tragbarkeit der Vorsorge ganz neue Ausdrücke einbringen, dann stellt sich natürlich zu Recht sofort die Frage – und das wird richtigerweise auch entsprechend interpretiert –, ob man hier über das Erfordernis der Verhältnismässigkeit hinausgehen will, und zwar zu Lasten des heute geltenden Umweltschutzrechtes. Das wäre natürlich gegenüber dem heute geltenden Verfassungsrecht ein ganz klarer Rückschritt; im Rahmen einer Nachführung – das hat der Bundesrat immer gesagt – ist es nicht akzeptierbar, hinter das heute geltende Recht zurückzugehen.

Damit solche Interpretationsprobleme überhaupt nicht aufkommen, bitte ich Sie, festzuhalten und diese vieldeutige Neuformulierung des Nationalrates abzulehnen.

**Schmid Carlo (C, AI)**: Nachdem Herr Rhinow über den Begriff des Möglichen und auch zur wirtschaftlichen Tragbarkeit gesprochen hat und Herr Bundesrat Koller zum Verhältnismässigkeitsprinzip das Erforderliche gesagt hat, kann ich den Antrag zurückziehen. Es war mir aber ein Anliegen, das in den Materialien zu haben, denn sonst wäre unter Umständen der Rat Gefahr gelaufen, hier eine negative Norm zu schaffen, wonach die wirtschaftliche Tragbarkeit in Zukunft gar nicht mehr ausdrücklich hätte berücksichtigt werden dürfen. Ich bin für diese Erklärungen zuhänden des Protokolls dankbar.

In diesem Sinne kann ich meinen Antrag zurückziehen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 60 Abs. 1, 4**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

#### **Art. 60 al. 1, 4**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Aeby Pierre (S, FR)**, rapporteur: L'article 60 nous a préoccupé lors des débats. Cette question de l'eau et de la distinction des compétences entre la Confédération et les cantons a donné lieu à passablement de discussions.

Sur la base d'une proposition Rhyner notamment, nous avons repris tout ce travail en commission. Ce n'est que lors d'un deuxième débat que nous avons finalement décidé de modifier – pour faire un pas dans le sens des cantons – aussi bien l'alinéa 1er pour dire très clairement que «la Confédération pourvoit à l'utilisation rationnelle des ressources en eau», mais dans les limites de sa compétence, que l'alinéa 4 qui reprend cette notion de limitation de la compétence de la Confédération.

Le Conseil national n'a visiblement pas prêté une grande attention à toutes les sensibilités cantonales qui étaient là-dedans.

La solution que nous avons retenue en première délibération, qui était déjà une solution de compromis qui ne donnait pas entière satisfaction à certains représentants de cantons riches en eau et qui exploitent notamment l'énergie hydroélectrique, doit à mon sens – c'est aussi l'avis de la commission, à l'unanimité – être maintenue.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la commission vous propose de maintenir la première décision de votre Conseil, qui avait été prise après mûre réflexion et un très large débat, aussi bien à l'alinéa 1er qu'à l'alinéa 4.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 63**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby Pierre (S, FR)**, rapporteur: En première délibération, nous avons biffé la deuxième partie de la phrase, celle qui dit: «... notamment à la sauvegarde de la diversité des espèces de poissons, de mammifères sauvages et d'oiseaux.»

Notre argumentation était que ces éléments sont déjà contenus dans l'article 62 alinéas 2 à 4, et qu'il s'agissait d'une répétition. Il semble néanmoins que ça ait déclenché le réveil de sensibilités au Conseil national, que ça ait donné lieu à un débat, en tout cas en commission, assez riche. On a soupçonné le Conseil des Etats d'avoir une intention politique cachée en biffant ce deuxième élément de phrase. Il est vrai aussi que depuis nous avons admis, mon Dieu, en plusieurs endroits des concessions de nature rédactionnelle, pour autant que ces concessions soient faites dans l'esprit de la mise à jour. Et tant pis si la rigueur juridique est un peu moindre.

La commission vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national, donc au projet du Conseil fédéral, pour ne pas traîner plus avant une divergence qui n'est somme toute que rédactionnelle, compte tenu de ce qu'on trouve à l'article 62.

*Angenommen – Adopté*

#### **4. Abschnitt Titel**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

#### **Section 4 titre**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Notre Conseil a divisé la section 4 en deux parties bien distinctes, considérant que les travaux publics et les transports – c'est la première partie, c'est notre section 4 – pouvaient fort bien constituer un corps homogène et indépendant, qu'il ne fallait pas forcément enchaîner avec l'énergie et les communications, qui pouvaient très bien faire l'objet d'une section indépendante. C'était aussi notre façon de marquer l'importance de tout ce qui concerne l'énergie et les communications.

Je vous propose de maintenir cette systématique et d'avoir cette dualité: «Section 4: Travaux publics et transports» et «Section 4a: Energie et communications».

Le Conseil fédéral s'est déjà rallié à cette systématique et le Comité de médiation que nous avons avec le Conseil national va aussi faire la proposition de se rallier à cette subdivision de la section 4 en deux parties.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 71

*Antrag der Kommission*

Festhalten

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: La divergence entre le Conseil national et notre Conseil est importante: c'est la question des téléfériques.

Le Conseil national a souhaité introduire les téléfériques dans la compétence de la Confédération. Nous avons pris par prudence l'avis de la Conférence des gouvernements cantonaux, qui nous a fait connaître son opposition totale au fait de faire de cette compétence aujourd'hui cantonale une compétence fédérale. En pratique, ça n'est pas fondamental, car les législations en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement – qu'il s'agisse de la législation forestière, sur la protection des paysages et des sites, sur la protection de l'eau – suffisent pour que l'on ne puisse violer le droit fédéral en construisant un téléférique.

Il s'agit là d'un aspect plus psychologique, et, en conséquence, votre commission vous propose de maintenir votre décision prise en première délibération, considérant qu'il est inutile de déclarer la guerre aux cantons pour une telle question.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 72

*Antrag der Kommission*

Festhalten

*Antrag Onken*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 72

*Proposition de la commission*

Maintenir

*Proposition Onken*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Lors du premier débat concernant l'article 72, nous avons considéré que la première phrase de l'alinéa 1er était largement suffisante: «La Confédération fixe les principes applicables aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres.» En ce qui concerne «l'aménagement et l'entretien de ces réseaux» qui «relèvent de la compétence des cantons», il nous avait semblé que cette précision était tout à fait inutile et qu'elle allait de soi.

En ce qui concerne l'alinéa 2, la divergence est plutôt rédactionnelle. Il s'agit d'une différence de systématique. En revanche, la phrase concernant le remplacement des chemins et sentiers que la Confédération serait obligée de supprimer tombe dans la version de notre Conseil.

Les débats en commission n'ont pas été extrêmement riches sur cet objet. Notre commission a tout de même décidé de proposer de maintenir la décision de notre Conseil, considérant que:

1. par simplification, nous pouvions sans autre biffer la deuxième phrase de l'alinéa 1er et l'alinéa 3;
2. selon la maxime «de minimis non curat praetor», le fait d'être trop précis concernant les sentiers pédestres et les aménagements de ces sentiers dans une Constitution fédérale était quelque chose qui serait incompréhensible d'ici quelques années;
3. nous sommes dans un chapitre qui traite des travaux publics et des transports, et ces sentiers pédestres ont peu à voir avec les problèmes de transport, de pendularisme et tout ce qui en découle concernant l'organisation de la mobilité dans notre pays.

C'est la raison pour laquelle notre commission vous propose de maintenir notre décision et de ne pas nous rallier à la version du Conseil national.

**Onken Thomas** (S, TG): Ich schicke voraus, dass ich immer ein Befürworter einer sehr offenen und grosszügigen Interpretation der Nachführung gewesen bin und mich damals, noch als Mitglied der Kommission, entsprechend ausgesprochen habe und dass ich auch hier bei den Abstimmungen immer für diese generösere Interpretation der Nachführung eingetreten bin. Allerdings bin ich damit sehr oft unterlegen, weil sich der Bundesrat und unsere Kommission sehr dezidiert für eine doch vergleichsweise restriktive Auslegung der Nachführung ausgesprochen haben, mit den bekannten Argumenten, die hier nicht wiederholt werden müssen. Vielleicht ist das ja auch eine gute Lösung, die dem wichtigen Anliegen dieser Verfassungsnachführung schliesslich zum Erfolg verhelfen wird.

Aber warum soll dieser Grundsatz nun gerade bei dieser Verfassungsbestimmung keine Gültigkeit haben? Warum soll er zumindest derart markant geritzt werden? Unsere Kommission, meine ich, geht mit dieser Bestimmung von Artikel 72 ziemlich unsanft um. Sie ändert sie deutlich ab und weicht ihren Inhalt auf. Das finde ich nicht richtig. Wir haben es zwar in der ersten Beratung so entschieden. Aber nun, nachdem der Nationalrat mit 68 zu 37 Stimmen beschlossen hat, an der ursprünglichen bundesrätlichen Formulierung festzuhalten, und wir in einem Differenzbereinungsverfahren sind, verstehe ich nicht, warum man in Prestige machen und an der ständerätlichen Lösung festhalten will.

Ich schlage Ihnen vor – um das vorwegzunehmen –, dass wir auf den Entwurf des Bundesrates zurückgehen, dass wir also dem Nationalrat folgen und damit eine Differenz aus der Welt schaffen.

Worum geht es? Es geht um die Fuss- und Wanderwege. Dazu ist erst einmal zu sagen: Es geht um eine Bestimmung, die durch eine Volksinitiative in die Verfassung getragen worden ist, und zwar durch ein sehr klares Volksmehr. Das gebietet, meine ich, allein schon einen gewissen Respekt vor einer Bestimmung, die zudem auch neueren Datums ist. Warum sie also abändern? Der Bundesrat war gut beraten, uns eine Formulierung vorzuschlagen, die nahe bei der heute geltenden bleibt und ihre wesentlichen Grundsätze erneut zum Tragen bringt.

Die Kommission schlägt uns nun vor, konsequent bei der Lösung zu bleiben, die wir in der ersten Beratungsrunde angenommen haben. Dabei geht es um zwei Eingriffe in Artikel 72: 1. In der ständerätlichen Fassung fehlt der Satz: «Für Anlage und Erhaltung dieser Netze sind die Kantone zuständig.» Dieser explizite Satz ist nicht mehr enthalten, er taucht nur noch indirekt in Absatz 2 auf, wo es heisst: «Der Bund kann Massnahmen der Kantone zur Anlage und Erhaltung dieser Netze unterstützen und koordinieren.»

Das heisst: Die Kantone sind zuständig, der Bund kann koordinierend und unterstützend eingreifen. Aber der eigentliche, unmittelbare Satz über die Zuständigkeit, der ja auch eine Art Auftrag beinhaltet, wird gestrichen. Ich bedaure dies, kann damit aber einigermassen leben; mit der Streichung des Absatzes 3 hingegen nicht.

Absatz 3 lautet im bundesrätlichen Entwurf: «Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf Fuss- und Wanderwegnetze, und er ersetzt Wege, die er aufheben muss.»

Dieser Satz soll ganz gestrichen werden. Warum? Er enthält doch im Grunde genommen einen wesentlichen Grundsatz. Es geht um die Erfüllung von Bundesaufgaben, bei denen mitunter auch in die Substanz dieses Wanderwegnetzes eingegriffen werden muss. Es geht darum, festzuhalten, dass dort, wo es unabdingbar ist, dass ein Weg aufgehoben wird, für Ersatz gesorgt werden muss. Das, meine ich, ist ein klarer Auftrag, wie er heute in der Verfassung steht. Das sollte so bleiben.

Wir haben mit dieser Bestimmung nur gute Erfahrungen gemacht. Gestützt auf diese Verfassungsbestimmung ist in diesem Land viel bewirkt worden, nicht nur an Erschliessung, sondern auch an Koordination, an kantonsgrenzenüberschreitender Vereinheitlichung des Wanderwegnetzes. Deshalb meine ich: Wir sollten bei der an sich bewährten Bestimmung bleiben. Wie diese zu interpretieren ist, ist ohnehin Gegenstand der Beratungen über den neuen Finanzausgleich. Wir dürfen bei der Nachführung nicht eine derart gewichtige Änderung vornehmen. Dies geht weit über die Nachführung hinaus. Ich schlage Ihnen vor, dass wir bei der bundesrätlichen Formulierung bleiben, uns dem Nationalrat anschliessen und damit diese Differenz aus dem Weg räumen.

Vielleicht könnte der Präsident über die Absätze 1 und 2 sowie 3 gesondert abstimmen lassen, so, wie das in der Kommission der Fall war. Denn man kann sich bei den Absätzen 1 und 2 vielleicht der ständerätlichen Lösung anschliessen, Absatz 3 aber durchaus im Verfassungstext behalten. Ich glaube sogar, dass dies ein vernünftiger Kompromiss wäre. Lieber wäre mir jedoch, wenn man ganz auf den Entwurf des Bundesrates zurückginge.

**Rhinow René (R, BL),** Berichterstatter: Ich möchte nur festhalten, dass es nicht die Meinung der Kommission war, in dieser Sache eine Abschwächung zu bewirken, also vom Tugendpfad der Nachführung auch nur ein Jota abzuweichen. Die wesentlichen Bestandteile sind übernommen. Die Grundsatzzkompetenz des Bundes ist unbestritten.

Es ergibt sich bereits aus der Natur einer Grundsatzzkompetenz, wenn sie sich auf Fuss- und Wanderwegnetze bezieht, dass die Anlage und Erhaltung der Netze selbst nicht in diese Kompetenz fallen. Die Kantone sind und bleiben zuständig. Wie Herr Onken auch eingeräumt hat, wird dieser Grundsatz in Absatz 2 aufgenommen, indem der Bund – die Förderungskompetenz ist die zweite substantielle Sache hier – Massnahmen der Kantone zur Anlage und Erhaltung dieser Netze unterstützen und koordinieren kann.

Der Streit, der jetzt offenbar entbrannt ist, besteht in der Frage, ob Absatz 3 verfassungswürdig ist. Darüber kann man sicher geteilter Meinung sein. Für die Kommission war es nicht ganz einleuchtend, dass die Rücksichtnahme auf jedes kleine Fussweglein nun wirklich ein zentrales Verfassungsanliegen sein soll. Darüber kann man wirklich streiten, auch wenn man nichts am heutigen Rechtszustand ändern will. Eine Herabstufung gewisser Verfassungsnormen auf Gesetzeszebene haben wir im Interesse einer gewissen Einheitlichkeit der Verfassung und der Reduktion des Verfassungstextes auf die wirklich wichtigeren Bestimmungen noch und noch vorgenommen.

Es ist an Ihnen zu beurteilen, ob Sie diesen Absatz 3 als verfassungswürdig ansehen. Wenn ja, lassen Sie ihn drin. Die Kommission war der Meinung – ohne substantiell etwas ändern zu wollen –, er sei nicht verfassungswürdig. Aber wir bezweckten keine Änderung des Rechtszustandes. Ich möchte das nochmals betonen.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Es geht hier offensichtlich nicht um materielle Differenzen. Aus der Sicht des Bundesrates geht es vor allem um eine Differenzbereinigung. Deshalb möchte ich Sie bitten, dem Nationalrat und damit dem Antrag Onken zuzustimmen.

Warum? Der Artikel über die Fuss- und Wanderwege ist über eine Volksinitiative in die Verfassung hineingekommen. Wir

haben uns generell immer daran gehalten, dass wir bei neuen Artikeln – seien sie über Volksinitiativen oder über Parlamentsvorschläge in die Verfassung aufgenommen worden – am Text möglichst wenig ändern sollten. Wir sollten solche Artikel, die jüngst Gegenstand einer Volksabstimmung und einer Ständeabstimmung waren und die eindeutig angenommen worden sind, möglichst unverändert in die neue Verfassung übernehmen. Wir haben das beispielsweise beim ästhetisch zweifellos auch nicht schönen Artikel über die Fortpflanzungs- und Gentechnologie, beim Alpenschutzartikel und bei vielen anderen neuen Artikeln so gehalten. Weil jüngste Volksentscheide dahinterstehen, wollten wir möglichst nicht an den Formulierungen «herumdoktern». Rein juristisch hätte Ihre Formulierung sicher vieles für sich, aber wir sollten uns an das Prinzip halten, dass wir bei jungen Artikeln möglichst wenig ändern.

Weil wir jetzt im Differenzbereinungsverfahren sind und der Nationalrat den Vorteil hat, dass er näher am Text dieser Volksinitiative bleibt, möchte ich Sie bitten, dem Nationalrat und damit dem Antrag Onken zuzustimmen.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	24 Stimmen
Für den Antrag Onken	12 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	24 Stimmen
Für den Antrag Onken	12 Stimmen

#### **Abschnitt 4a Titel**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

#### **Section 4a titre**

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Präsident:** Die Überschrift über Abschnitt 4a ist bereits bereinigt.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 75*

**Rhinow René (R, BL),** Berichterstatter: Artikel 75 steht an sich nicht mehr zur Diskussion. Es gibt hier keine Differenz. Aber die Verfassungskommission des Nationalrates hat beschlossen, auf diesen Artikel zurückzukommen. Damit bei Artikeln, die keine Differenz mehr aufweisen, ein solches Rückkommen möglich ist, müssen beide zuständigen Kommissionen zustimmen. Die ständerätliche Kommission hat diesen Antrag noch nicht behandelt. Ich möchte Sie einfach darüber ins Bild setzen, dass wir darüber beraten werden. Die Kommission des Nationalrates möchte wieder auf die ursprüngliche Formulierung des Bundesrates zurückkommen, die da lautete, das «Post- und Fernmeldewesen» sei Sache des Bundes, und nicht – wie wir beschlossen haben – die «Gesetzgebung über das Post- und Fernmeldewesen» sei Sache des Bundes. Sie werden wahrscheinlich später noch mit dieser Frage konfrontiert werden.

**Art. 76 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

*Antrag Plattner*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 76 al. 2**

*Proposition de la commission*

Maintenir



*Proposition Plattner*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: A l'article 76 alinéa 2, il y a une divergence entre la version du Conseil national et la nôtre qui correspond à la version du projet du Conseil fédéral. Le Conseil national a ajouté, à l'alinéa 2, la notion de «formation» («Bildung»): «La radio et la télévision contribuent au développement de la culture et de la formation ....» Notre commission a considéré que la «formation» ou la «libre formation» étaient incluses dans la notion générale de culture. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de maintenir notre décision.

**Plattner Gian-Reto** (S, BS): Ich bitte Sie, dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen. Meine wesentliche Motivation für diesen Antrag ist die folgende: Ich glaube, dass die Bildung in den Auftrag an Radio und Fernsehen gehört. Wie schon im Nationalrat richtigerweise bemerkt wurde, sitzen Schulkinder heute erfahrungsgemäss mehr Stunden vor dem Fernseher als vor dem Lehrer. Damit ist eines klar: Wenn man, vor allem in der Jugendarbeit, Bildung vermitteln will, ist es sehr sinnvoll, diese auch im Auftrag an die Fernsehanstalten festzuhalten.

Es ist nicht so, dass das Fernsehen keine bildenden Sendungen böte. Aber es ist in den letzten Jahren immer wieder festzustellen gewesen, dass unter dem Druck der Konkurrenz und der Notwendigkeit zur Verkürzung und einfachen Darstellung von Sachverhalten gerade die Bildungssendungen gelitten haben. Es ist auch typisch, dass vor einigen Jahren die SRG-Abteilung, die diesen Auftrag hatte, ohne Ersatz aufgelöst worden ist.

Der Vorschlag, die Bildung in diesen Artikel hineinzunehmen, stammt nicht von sozialdemokratischer Seite, sondern wurde im Nationalrat von Frau Langenberger und Herrn Tschopp eingebracht. Ich hoffe, dass Sie sich auch im Interesse der Bereinigung von Differenzen entschliessen können, dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen.

Ich gebe zwar zu, dass die sprachliche Formulierung, die der Nationalrat gewählt hat, nicht absolut optimal ist. «Entfaltung der Bildung» – da muss man sich zuerst ein Bild machen, was das genau heissen soll. Aber der wesentliche Punkt scheint mir doch zu sein, dass die Bildung im Auftrag an die Medien verankert wird.

Ich bitte Sie, dem Beschluss des Nationalrates zu folgen.

**Simmen Rosemarie** (C, SO): Ich möchte Sie ebenfalls sehr bitten, hier dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen, und zwar auch aus folgendem Grund:

Es geht nicht nur um Kinder – obwohl das sehr wichtig ist, und, wie Herr Plattner richtig gesagt hat, Kinder auch in der Schweiz sehr viel Zeit vor dem Fernseher verbringen –, sondern es geht um unsere ganze Gesellschaft, die je länger, je mehr zu einer Freizeitgesellschaft wird und sich wesentlich über die modernen elektronischen Medien informiert. Hier geht es einfach nicht an, dass sich eines der Leitmedien unserer Zeit, nämlich das Fernsehen, aus dem Bildungsauftrag ausklinkt – handle es sich um berufliche Weiterbildung, handle es sich um persönliche Weiterbildung. In einer Zeit, in der gesellschaftliche Probleme ausserordentlich komplex sind, ist es unbedingt nötig, dass hier sämtliche Medien an diesem Strick ziehen. Ich denke, dass es gerade auch Sache der konzessionierten Medien – z. B. des konzessionierten Fernsehens – ist, hier ihren Beitrag zu leisten. Das mag nicht zu einer Einschaltquote von 50 Prozent führen, aber gerade solche Sektoren, die ausserordentlich wichtig sind, gehören in ein modernes Medium.

Ich bitte Sie deshalb ebenfalls, hier dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen.

**Rhinow René** (R, BL), Berichterstatter: Ich wäre – schon von Berufes wegen – der letzte, der sich nicht für Bildung engagieren würde. Ich habe auch viel Verständnis für das Anliegen. Ich bedaure nur, dass diejenigen, die sich jetzt für diesen Antrag einsetzen, nicht mit einer neuen Formulierung

aufwarten. Denn wir können mit gutem Gewissen nicht in die Verfassung schreiben, es solle die Bildung «entfaltet» werden. Wenn schon, wäre Bildung «zu fördern», oder das Fernsehen hätte «zur Bildung beizutragen». Man kann in diesem Bereich einiges tun, aber die Bildung «entfalten» kann man beim besten Willen nicht. Wenn wir keine Differenz schaffen, ist es schwierig, der Redaktionskommission eine solche Frage auf Verfassungsstufe zu überlassen.

Deshalb zögere ich etwas, hier klein beizugeben; denn in der Kommission war dieses Moment, die Frage der Formulierung, für unsere Haltung mitentscheidend. Ich bedaure also, dass diejenigen, die die Bildung aufnehmen wollen, nicht mit einer besseren Formulierung aufwarten, die es manchem leichter gemacht hätte, diesem Antrag zuzustimmen.

**Plattner Gian-Reto** (S, BS): Wenn wirklich die sprachliche Unebenheit, die ich auch sehe, das Problem sein sollte, dann meine ich, dass man auf den Ausdruck, den schon der Bundesrat gebraucht hat, zurückgehen könnte, nämlich auf den Ausdruck «kulturelle Entfaltung» statt «Entfaltung von Kultur». Man könnte also formulieren: «Radio und Fernsehen tragen zur kulturellen Entfaltung, zur Bildung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei.» Den doppelten Gebrauch des Wortes «Bildung» kann die Redaktionskommission sicher noch verbessern. Das wäre ein klarer Entscheid, der wenigstens verhindern würde, dass wir einen Verfassungsinhalt aus sprachlichen Gründen wegliessen.

**Präsident:** Da wir hier keine Kommissionssitzung durchführen können, mache ich Ihnen beliebt, die Beratung von Artikel 76 bis morgen früh um 8 Uhr auszusetzen. Herr Plattner hat so die Möglichkeit, einen schriftlichen Antrag einzureichen. Wir beginnen dann morgen mit Artikel 76. – Sie sind damit einverstanden.

*Verschoben – Renvoyé*

**Art. 77***Antrag der Kommission*

Festhalten

*Proposition de la commission*

Maintenir

*Angenommen – Adopté*

**5. Abschnitt Titel, Art. 78, 79, 80–83***Antrag der Kommission*

Festhalten

**Section 5 titre, art. 78, 79, 80–83***Proposition de la commission*

Maintenir

**Art. 78a, 79a, 83a***Antrag der Kommission*

Streichen

*Proposition de la commission*

Biffer

**Präsident:** Der 5. Abschnitt ist ebenfalls umgebaut worden. Die Artikel 78 bis 83a sind durch die Artikel 57a ff. ersetzt worden. Wir haben darüber nicht mehr zu befinden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 84***Antrag der Kommission*

Abs. 1–3

*Mehrheit*

Festhalten

*Minderheit*

(Inderkum, Forster, Frick, Marty Dick, Paupe, Rhinow, Spoerry)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 4  
Streichen

#### Art. 84

*Proposition de la commission*

Al. 1–3

Majorité

Maintenir

Minorité

(Inderkum, Forster, Frick, Marty Dick, Paupe, Rhinow, Spoerry)

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 4

Biffer

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: En atteignant cet article 84 qui traite de l'Eglise et de l'Etat, nous arrivons à une disposition où, je crois, nous avons déjà très largement discuté. En commission aussi, nous avons refait tout le débat lors de l'élimination de ces divergences, et c'est vrai qu'il y a eu des changements de point de vue d'un camp vers un autre. Le résultat a été extrêmement serré: 8 voix contre 7 pour le maintien de notre décision – c'est-à-dire pour biffer la compétence de la Confédération en ce qui concerne la création d'évêchés – je dis création pour éviter le terme d'érection qui n'est peut-être pas le plus adéquat à utiliser dans cet alinéa 3.

Donc faut-il, oui ou non, biffer cet alinéa 3? C'est toute la question que la commission s'est posée, sans trouver véritablement de réponse. Il semble qu'une majorité soit convaincue que cet alinéa 3, juridiquement, n'a aucune raison d'être dans un article qui traite des relations entre l'Eglise et l'Etat. Mais il y a une forte minorité, dans la commission, qui considère que les sensibilités sont telles encore aujourd'hui, en relation avec la question des évêchés, que ce serait une petite folie que de vouloir, sous un exercice de réforme de la constitution qui se veut une simple mise à jour, biffer purement et simplement cet alinéa 3.

Voilà, en gros, les opinions qui se sont confrontées. Je crois qu'ici chacun a l'opinion qui lui vient des réalités socioéconomiques qu'il vit chez lui, dans son canton, dans son parti, parmi ses proches, dans des discussions parfois interminables avec les milieux catholiques, avec les milieux réformés, avec des professeurs d'université et des théologiens.

Si bien qu'au nom de la majorité de la commission, je ne peux que vous proposer, en l'état, de maintenir votre décision, tout en attirant votre attention sur les remous que cette divergence pourrait continuer à créer et les obstacles que cela pourrait entraîner dans l'optique d'un large consensus concernant la réforme de la constitution sur laquelle le peuple et les cantons suisses auront à voter l'année prochaine.

**Inderkum Hansheiri** (C, UR): Herr Aeby hat die Ausgangslage dargelegt und insbesondere darauf hingewiesen, dass in der Kommission die Beschlussfassung zuhanden des heutigen Plenums sehr knapp ausgefallen sei.

Wenn wir im Rahmen der Nachführung Artikel 84 beraten, müssen wir uns davor hüten, unsere Blicke ausschliesslich auf Absatz 3 zu richten. Artikel 84 – bzw. Artikel 50 der bestehenden Verfassung – ist nicht einfach der Bistumsartikel, sondern enthält nur, aber selbstverständlich immerhin einen Bistumsabsatz.

Absatz 1 von Artikel 84 ist zwar an sich überflüssig, denn die Zuständigkeit betreffend das Verhältnis von Kirche und Staat liegt aufgrund der allgemeinen Zuständigkeitsordnung bei den Kantonen. Absatz 1 hat aber den Zweck, Absatz 2 gleichermaßen einzuleiten. Dieser entspricht inhaltlich Artikel 50 Absatz 2 der geltenden Verfassung und hat die Wahrung des öffentlichen Friedens zwischen den Angehörigen der verschiedenen Religionsgemeinschaften zum Gegenstand. Er gibt dem Bund eine subsidiäre Kompetenz zur Ergreifung entsprechender Massnahmen. Aus diesem Grunde ist Absatz 2, obwohl an sich nicht zwingend, so doch von einer bestimmten rechtlichen Relevanz und vor allem von politischer Bedeutung.

Zu Absatz 3: Von der Sache her – dies kann nicht genügend betont werden – gehört diese Bestimmung ohne Zweifel nicht in die Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, denn sie enthält zum einen eine Beschränkung der Glaubens- und Gewissensfreiheit, und sie diskriminiert zum anderen im wesentlichen nur eine Konfession, nämlich die römisch-katholische. Absatz 3 widerspricht sodann offensichtlich verschiedenen internationalen Verträgen, insbesondere dem Uno-Pakt II sowie der EMRK, beide punkto Religionsfreiheit und Diskriminierungsverbot.

Dessenungeachtet können wir nach meiner Auffassung diese Bestimmung im Rahmen der Nachführung nicht einfach streichen, und zwar deshalb, weil eine Streichung eine materielle Änderung bedeuten würde und weil kein Konsens darüber besteht, dass eine Streichung tatsächlich erfolgen soll. Eine Streichung würde mit Sicherheit nicht zu unterschätzende, vorab von Emotionen getragene Widerstände auslösen, die in Kumulation mit anderen Kräften die Revisionsvorlage gefährden könnten.

Gestatten Sie mir abschliessend eine persönliche Bemerkung: Obwohl ich Ihnen beantrage, diesen Artikel und insbesondere Absatz 3 im Rahmen der Nachführung nicht zu streichen, möchte ich klar darauf hinweisen, dass der Bistumsabsatz so bald wie möglich aus der Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft verschwinden muss. Aus diesem Grunde postuliere ich, dass die parlamentarische Initiative Huber, welcher wir am 12. Juli 1975 Folge gegeben haben, die aber offenbar mit Blick auf die Reform der Verfassung sichtlich wurde, wiederaufgenommen wird, so dass im Rahmen einer Partialrevision über diese Frage abgestimmt werden kann.

**Cottier Anton** (C, FR): Je demande que l'on vote séparément sur chaque alinéa de cette disposition. En effet, sur certains, je partage l'avis exprimé par M. Inderkum. Je m'exprime donc exclusivement sur l'alinéa 3 où je soutiens la majorité de la commission.

La minorité de la commission s'oppose à l'abolition de l'alinéa sur les évêchés bien qu'elle dise par la bouche de son porte-parole, M. Inderkum, que sur le fond cette disposition est contraire à la constitution, voire qu'elle viole la liberté de conscience et de religion. En outre – cela est notamment ressorti des débats en commission –, elle estime que cette suppression de l'alinéa 3 ne serait pas couverte par la mise à jour. Je ne partage pas cette avis.

La mise à jour est en effet admise lorsque, entre autres critères, un projet ou une disposition a fait l'objet d'un vote parlementaire antérieur. La mise à jour est aussi admise lorsque la doctrine dominante opte en faveur d'un projet ou d'une solution. En l'état, la suppression de l'alinéa sur les évêchés qui fut introduit à une période très virulente du Kulturkampf est un vieux postulat parlementaire. Déjà en 1964, il y a donc plus de 34 ans de cela, M. Ackermann, conseiller national radical, l'avait demandée et son postulat fut accepté. Seulement huit ans après, en 1972, une motion fut adoptée, à l'unanimité, par les Chambres, qui demandait la suppression de la disposition incriminée. Ensuite, à partir de 1994, les interventions parlementaires se succèdent à un rythme soutenu. En 1994, le Conseil fédéral en répondant à une interpellation Leuba propose d'abroger cet article. Je passe sur l'initiative parlementaire que nous avons traitée ici.

Au vu de ces nombreux votes parlementaires, tous favorables – certains même à l'unanimité – à la suppression de cette disposition, la proposition de la majorité de la commission à l'alinéa 3 répond pleinement aux conditions d'une mise à jour. Cela est d'autant plus vrai que, selon des avis autorisés la disposition sur les évêchés est contraire aux droits de l'homme, notamment à la Convention des droits de l'homme et au Pacte ONU II. Il n'y pas de doute à ce sujet.

Notre ancien collègue M. Jean-François Aubert de Neuchâtel, cet éminent constitutionnaliste, qualifiait dans sa première édition de son «Traité du droit constitutionnel suisse» cet article de franchement discriminatoire. Ce qui retient certains de biffer cet article – je respecte aussi cet avis –, ce sont des motifs d'ordre tactique. «La nouvelle constitution passe-

rait mieux devant le peuple, sans cette abolition!» dit-on. Est-ce suffisant pour justifier la présence dans la nouvelle constitution d'une disposition franchement discriminatoire? Je ne le pense pas. Une nouvelle constitution qui contiendrait des dispositions discriminatoires ne mériterait guère notre soutien.

Je vous invite dès lors à soutenir à l'alinéa 3 la proposition non discriminatoire de la majorité de la commission.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Sie kennen die ganze Problematik dieses Artikels, ich muss darauf nicht mehr im einzelnen zurückkommen.

Immerhin haben die vielen öffentlichen Stellungnahmen ganz klar gezeigt, dass es staatspolitisch ein Fehler wäre, auf die Absätze 1 und 2 zu verzichten. Denn damit würden wir vielleicht rechtlich nichts aufgeben, wir würden aber staatspolitisch das ganze Verhältnis von Kirche und Staat aus der Verfassung herausnehmen, was alle Religionen und alle Religionsangehörigen offensichtlich als Nachteil empfinden würden. Ich möchte Sie daher bitten, auf jeden Fall den Absätzen 1 und 2 klar zuzustimmen.

Nun komme ich zum sogenannten Bistumsartikel, zur Vorschrift, dass die Errichtung neuer Bistümer der Genehmigung durch den Bund bedarf. Es ist unbestritten, dass dieser Absatz 3 sowohl unter dem Gesichtspunkt unserer Verfassung – also grundrechtlich – wie auch unter dem Gesichtspunkt mehrerer internationaler Verträge, die wir abgeschlossen haben, eindeutig problematisch ist. Denn er verstösst gegen die Religionsfreiheit, die wir in unserer eigenen Verfassung verankert haben. Weil er vor allem die katholische Konfession betrifft, ist er auch diskriminierend und verstösst daher gegen das Diskriminierungsverbot sowohl unserer Verfassung als auch gegen die Diskriminierungsverbote beispielsweise der Europäischen Menschenrechtskonvention oder des Uno-Paktes über die bürgerlichen Rechte. Dieser Artikel muss sicher einmal aus der Bundesverfassung herausgenommen werden.

Sie haben auch das Instrument dazu: Sie haben vor etwa zwei Jahren die Initiative ihres ehemaligen Mitgliedes, Herrn Hubers, die auf Streichung dieses Absatzes 3 lautet, angenommen. Allerdings, und das war für mich natürlich – Herr Cottier – signifikant: Dieser Initiative Huber wurde nur mit 16 zu 14 Stimmen Folge gegeben. Das zeigt dem Bundesrat, wie heikel dieser Vorschlag ist, auch wenn er juristisch noch so begründet ist. Kommt dazu, dass sich die Situation, seit der Initiative Huber Folge gegeben wurde, nicht verbessert hat. Durch die Vorkommnisse im Bistum Chur ist dieses ganze Problem in unserem Volk wieder sehr emotionell geworden. Ich habe feststellen müssen, dass nicht nur Angehörige anderer Konfessionen, sondern auch mehrere Angehörige der katholischen Konfession ausdrücklich wünschen, dass dieser Artikel im Rahmen der Nachführung nicht gestrichen wird. Ich bin deshalb der Überzeugung, dass es ein Gebot der politischen Klugheit ist, diese Nachführungsvorlage nicht mit der Streichung dieses Artikels zu belasten. Das müssen wir – ähnlich wie die Kantonsklausel, wir werden morgen darauf zu sprechen kommen – in einer separaten Vorlage, in einer klassischen Teilrevision, an die Hand nehmen. Denn wenn Sie mehrere derartig emotionelle Belastungen in der Vorlage belassen, dann laufen Sie Gefahr, dass schon der Start für diese Verfassungsreform scheitert.

Wenn nämlich diese Nachführung scheitert, dann braucht es nicht viel Phantasie, um sich auszurechnen, dass auch alle Reformpakete gescheitert sind, weil dann die Systematik des ganzen Prozesses nicht mehr stimmt. Deshalb bitte ich Sie als ein Gebot der politischen Klugheit, diesen Absatz 3 – bei aller Problematik, die er in sich birgt – in der Verfassung zu belassen, weil er immerhin geltendes Recht ist.

Schliesslich noch ein Wort zu Absatz 4, den der Nationalrat eingefügt hat: Ich bitte Sie, Absatz 4 zu streichen. Er ist nämlich vollständig überflüssig, denn in Artikel 32 wird klar gesagt, welches die Voraussetzungen für Grundrechtseinschränkungen sind; deshalb müssen wir das nicht bei diesem speziellen Artikel noch einmal ausdrücklich festhalten. Artikel 32 der Verfassung gilt auch hier.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Vorlage des Bundesrates mit den drei Absätzen, so, wie wir Ihnen das vorgeschlagen haben, zuzustimmen.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit	26 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	8 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit	27 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	4 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	19 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	19 Stimmen

**Präsident:** Angesichts des Umstandes, dass es zu vermeiden gilt, die Nachführung der Bundesverfassung mit einer solch brisanten Frage zu belasten, gebe ich meine Stimme der Minderheit.

*Mit Stichentscheid des Präsidenten  
wird der Antrag der Minderheit angenommen  
Avec la voix prépondérante du président  
la proposition de la minorité est adoptée*

*Abs. 4 – Al. 4*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 85**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 2, 2ter*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3*

.... der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere auch Massnahmen, die ....

**Art. 85**

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 2, 2ter*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*

.... économique, notamment également les mesures menaçant la concurrence, prévues ....

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Nous entrons ici dans la section 6 qui traite de l'économie. A l'article 85, la différence qui subsiste entre la version du Conseil national et la nôtre tient à l'alinéa 3.

A cet alinéa, la commission a voulu que les dérogations au principe de la liberté économique, prévues par la constitution ou fondées sur des droits régaliens cantonaux, soient précisées et qu'on intègre notamment les mesures menaçant la concurrence. En effet, les dérogations au principe de la liberté économique peuvent être nombreuses. Il a semblé que de mentionner très précisément qu'il s'agit ici avant tout des mesures qui menacent la concurrence était judicieux.

En ce sens, la commission vous propose de maintenir, à l'alinéa 3, son point de vue de la première délibération, avec le rajout de l'adverbe «également»: «.... notamment également les mesures menaçant la concurrence ....», ceci dans l'optique de faire un petit pas en direction de la version du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 88a, 90**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Je peux me limiter à une remarque très rapide. Notre commission considère que la disposition à l'article 88a «Banques et assurances» qui remplace l'article 90 du projet du Conseil fédéral, doit se trouver immédiatement après l'article 88 «protection des consommateurs». Ensuite, on enchaîne avec l'article 89 «politique monétaire», et l'article 90, dans notre version, est biffé. Il s'agit là simplement d'une différence de systématique, et le Comité de médiation des deux Conseils propose de garder la systématique de notre Conseil, c'est-à-dire de maintenir.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 92, 94a**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten  
*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Les remarques en ce qui concerne la systématique sont les mêmes que celles que je viens de faire. Il n'en demeure pas moins qu'il y a une divergence de contenu assez importante à l'article 92 alinéa 2 selon le projet du Conseil fédéral, qui est pour nous l'article 94a. Nous avons biffé l'alinéa 2 qui est la clause du besoin pour les cafés-restaurants dans les cantons. Nous avons assorti la suppression de cet alinéa à la disposition transitoire à l'article 185 chiffre 5a, de manière à donner dix ans aux quelques rares cantons qui connaissent encore cette clause. Nous sommes ici à la frontière, il est vrai, d'une mise à jour, d'une «Nachführung». Néanmoins, la commission a souhaité maintenir. Compte tenu de la nouvelle loi sur le marché intérieur, des traités internationaux signés par la Suisse, la clause du besoin n'a plus sa raison d'être et les impératifs de maintien de l'ordre public et de la santé de la jeunesse, de la lutte contre l'alcoolisme, etc., on les obtient aujourd'hui par tout un arsenal législatif. La clause du besoin est donc inutile dans ce sens.

Si bien que, avec l'adoucissement de la disposition transitoire que j'ai citée tout à l'heure, la commission vous propose de maintenir cette divergence et de supprimer, dans notre Constitution fédérale, la clause du besoin.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es geht bei der wirtschaftspolitischen Bedürfnisklausel im Gastgewerbe wirklich um eine Frage, die im Ständerat diskutiert werden muss. Wenn Sie – wie Herr Aeby das zu Recht ausgeführt hat – dies in die Übergangsbestimmung nehmen, dann führen Sie zwei Neuerungen ein: Es dürfen ab sofort alle Kantone keine neuen Bedürfnisklauseln mehr einführen; jene Kantone, die die Bedürfnisklausel noch haben, müssen sie innert zehn Jahren abschaffen. Wenn das eine konsensfähige Neuerung ist – ich weiss, dass der Trend in mehreren Kantonen in diese Richtung gegangen ist –, dann sperre ich mich nicht dagegen. Aber es entspricht noch nicht dem heute geltenden Recht in allen Kantonen und sollte daher wirklich eine konsensfähige Neuerung sein.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 93 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 93 al. 2**

*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Rhinow René** (R, BL), Berichterstatter: Ich darf Sie hier darauf hinweisen, dass die Kommission bei der Durchsicht im Rahmen der Differenzvereinbarung eine Ergänzung von Absatz 1 beschlossen hat, weil es als Mangel empfunden wor-

den ist, dass der internationale Handel und quasi die «Philosophie» der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik, die Haltung unseres Landes gegenüber dem internationalen Handel, nirgends Aufnahme gefunden haben.

Wir haben deshalb in der Kommission beschlossen, Absatz 1 mit einem zweiten Satz zu ergänzen. Dieser lautet: «Er (der Bund) setzt sich ein für die Entwicklung des internationalen Handels und der Wirtschaftsbeziehungen.» Da hier keine Differenz vorliegt, haben wir der nationalrätlichen Kommission den Antrag gestellt, auf diesen Absatz 1 zurückzukommen. Die nationalrätliche Kommission hat in dieser Sache noch keinen Entscheid gefällt. Deshalb ist die Sache auch für uns noch nicht spruchreif. Ich wollte Sie einfach darüber ins Bild setzen: Wenn die nationalrätliche Kommission einverstanden ist, werden wir beim nächsten Umgang über diese Formulierung sprechen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 95 Titel**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

#### **Art. 95 titre**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Ici, il ne s'agit que d'introduire la notion de «politique agricole» au lieu de celle d'«agriculture». Cela correspond d'ailleurs à la terminologie utilisée dans l'ensemble du chapitre où l'on parle de «politique structurelle», de «politique économique», etc.

*Angenommen – Adopté*

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*  
*Le débat sur cet objet est interrompu*

## Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 22. September 1998

Mardi 22 septembre 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence:

Zimmerli Ulrich (V, BE)/Iten Andreas (R, ZG)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)

A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)

Art. 76 Abs. 2

Neuer Antrag Plattner

.... tragen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien ....

Art. 76 al. 2

Nouvelle proposition Plattner

.... contribuent à la formation et au développement de la culture, à la libre ....

**Plattner** Gian-Reto (S, BS): Sie erinnern sich: Wir haben gestern über die Einführung eines Bildungsauftrages für Radio und Fernsehen gesprochen und scheiterten an einer sprachlichen Unebenheit. Ich habe nun versucht, einen neuen Antrag zu formulieren, der sprachlich etwas eleganter ist. Es ist mir zwar kein fünffüssiger Jambus gelungen, aber doch mindestens ein Heptameter – zwar keine klassische Form, aber immerhin.

Ich lese den Antrag vor: «Radio und Fernsehen tragen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei.»

Ich bitte Sie, diesem Antrag zu folgen, damit dem Nationalrat inhaltlich zu entsprechen und die Differenz zu bereinigen. Es bleibt dann nur noch eine redaktionelle Differenz, die der Nationalrat zweifellos so akzeptieren wird.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: La commission n'a évidemment pas pu se prononcer sur cette formulation. Mais vous avez entendu hier M. Rhinow, président de la commission, exprimer, au nom de la commission, l'avis que c'est surtout la rédaction maladroite qui avait, dans un premier temps, poussé la commission, sans grande discussion et sans vote, à ne pas vouloir se rallier à la décision du Conseil national. Il semble, à mon sens, en tout cas en ce qui concerne le texte allemand – parce qu'il y a moins de problèmes pour le texte français – que la proposition Plattner reflète assez exactement la discussion d'hier et qu'elle est susceptible de nous permettre de nous rallier à la décision du Conseil national sur cet article 76 alinéa 2, et d'éliminer une divergence. Cela me paraît quand même intéressant dans le processus en cours.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich kann dieser neuen Formulierung zustimmen, zumal ja allen klar ist, dass es sich hier materiell nicht um eine wesentliche Neuerung handelt, denn es war schon bisher unbestritten, dass die Bildung in der kulturellen Entfaltung mit enthalten ist. Aber wir heben sie jetzt zu Recht mehr hervor, und in diesem Sinne stimme ich zu.

**Präsident:** Zuhanden des Protokolls und der Redaktionskommission möchte ich festhalten, dass es nach dem Komma «zur freien» und nicht «zum freien» heissen muss

Angenommen – Adopté

Art. 97

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 4

Festhalten

Art. 97

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 4

Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Brièvement, l'article 97 est l'article tel qu'il a été approuvé assez récemment par le peuple, lors de la votation populaire du 7 mars 1993, mais qui n'est pas encore en vigueur. Le fait qu'il soit suspendu résulte d'une disposition transitoire. Il est évident qu'aussi bien le Conseil fédéral que les commissions ont abordé cet article avec la plus grande réserve.

Au stade où nous en sommes, il y a deux divergences. Une divergence que l'on peut considérer, certes, grâce à un certain effort, de nature plutôt rédactionnelle à l'alinéa 1er, et comme une divergence de contenu à l'alinéa 4.

A l'alinéa 1er, le projet du Conseil fédéral parle des jeux de hasard, loteries y comprises. Même si la formulation n'est pas des plus élégantes, cela signifie bien que les loteries sont un type particulier de jeux de hasard et qu'on a éprouvé le besoin, à juste titre, de les mentionner expressément. Dans la formulation du Conseil national, on parle des jeux de hasard et des loteries. Un esprit mal tourné pourrait en conclure que les loteries ne sont pas des jeux de hasard.

Mais enfin, votre commission n'a pas voulu se livrer à ce genre d'exercice sémantique et a décidé, par gain de paix en quelque sorte, de vous proposer de vous rallier à la décision du Conseil national.

En revanche, à l'alinéa 4, il est apparu clairement à la commission qu'elle ne peut pas proposer d'adhérer à la décision du Conseil national, car on y précise que les autorisations en matière de loteries relèvent de la compétence des cantons. Cela signifierait que, si un jour la Confédération entend légiférer pour des motifs potentiels d'intérêt public ou de législation fédérale uniforme en la matière – ce qui n'est pas son intention à l'heure actuelle, mais qui peut être une probabilité –, on ne pourrait le faire sans une modification de la constitution. De l'avis de la commission, cela va beaucoup trop loin, et elle vous propose de maintenir l'alinéa 4 selon le projet du Conseil fédéral: «L'admission des appareils à sous servant aux jeux d'adresse qui permettent de réaliser un gain relève de la compétence des cantons.» Pour le reste, la commission propose que l'on reste muet en ce qui concerne la compétence des cantons en matière de loteries, de façon à ne pas rendre la tâche trop difficile en vue d'une législation fédérale aujourd'hui hypothétique, mais peut-être souhaitable un jour. Donc, maintien de votre décision à l'alinéa 4.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich bin Ihnen sehr dankbar, dass Sie bei Absatz 4 am Entwurf des Bundesrates festhalten. Es gibt keinen Grund, hier eine kantonale Kompetenz auf Gesetzesstufe, an der wir auch nicht «rütteln» wollen, plötzlich auf Verfassungsstufe hinaufzuheben.

Im Sinne der Differenzvereinbarung kann ich jetzt auch Absatz 1 zustimmen, vor allem wenn ausdrücklich festgehalten ist, dass auch die Lotterien Glücksspiele sind. In beiden Fällen ist ja die Entscheidung über den Gewinn aleatorisch, und das macht das Wesen der Glücksspiele aus.

In diesem Sinne kann ich mich mit den Anträgen der Kommission einverstanden erklären.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 99 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 99 al. 1**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: En ce qui concerne l'alinéa 1er de l'article 99 («Encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété»), la commission vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national, qui est plus précis et qui reprend la terminologie généralement utilisée dans d'autres lois en la matière, ainsi que dans des ordonnances et des textes légaux cantonaux. On parle donc de «l'activité de maîtres d'ouvrage et d'organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique».

Votre commission vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national concernant cette modification rédactionnelle.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 100 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

#### **Art. 100 al. 1**

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Dans l'article 100 («Bail à loyer»), le Conseil national a jugé utile d'introduire un élément de phrase parlant de «l'annulabilité des congés abusifs». Cette «annulabilité des congés abusifs» est une notion que nous n'avons pas pu éclaircir en commission. Cette précision nous a paru superfétatoire dans la mesure où, quand on dit, comme le projet du Conseil fédéral, que «la Confédération édicte des dispositions contre les abus en matière de bail à loyer, notamment contre les loyers et les congés abusifs», on englobe bien naturellement toutes les questions d'annulabilité des congés et de prolongation du bail pour une durée déterminée.

En conséquence, nous vous proposons de rester fidèle au texte du projet du Conseil fédéral et de maintenir notre décision à l'article 100.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 101**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1 Bst. abis*

Streichen

*Abs. 3*

Festhalten

*Antrag Leumann*

*Abs. 1 Bst. abis*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Büttiker*

*Abs. 3*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 101**

*Proposition de la commission*

*Al. 1 let. abis*

Biffer

*Al. 3*

Maintenir

*Proposition Leumann*

*Al. 1 let. abis*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Büttiker*

*Al. 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Comme rapporteur de la commission, je ne vais pas refaire ici un long commentaire sur la question de l'interdiction du travail des enfants. Je rappellerai simplement que l'opinion dominante de notre Conseil, jusqu'à ce jour, a été que l'interdiction générale du travail des enfants était une évidence dans notre pays, que cela découlait de tous les textes internationaux et de toutes les conventions internationales signées et ratifiées à ce jour par la Suisse, que cela résultait de plusieurs lois – loi sur le travail, etc. – de notre ordre législatif, et, en conséquence, qu'il n'était pas nécessaire d'ancrer formellement l'interdiction du travail des enfants dans une constitution de la fin du XXe siècle.

En commission, nous n'avons pas refait un long débat: le vote, sur une commission de 21 membres, a été de 6 voix contre 2. Le résultat est donc assez peu représentatif. En conséquence, au nom des huit personnes qui se sont exprimées ce jour-là, je vous propose de maintenir notre décision à l'alinéa 1er lettre abis.

**Leumann Helen** (R, LU): Auch ich muss mich nicht sehr lange und ausführlich äussern. Wir haben in der ersten Beratung ja bereits des längeren über das Verbot der Kinderarbeit in der Verfassung diskutiert. Wir sind uns alle einig – auch der Bundesrat, glaube ich –, dass dem grundsätzlich nichts entgegensteht, haben wir doch bei uns das Verbot der Kinderarbeit geregelt, haben wir es doch auch im Arbeitsgesetz eingebaut. Es wurde mehrheitlich diskutiert, dass man im Falle, dass das Verbot der Kinderarbeit in die Verfassung aufgenommen würde, hineininterpretieren könnte, wir hätten etwas zu korrigieren. Dem ist ja bei weitem nicht so.

Nun hat aber der Nationalrat dieses Verbot der Kinderarbeit in die Verfassung aufgenommen. Wir haben hier eine Differenz. Es ist eigentlich unseres Rates unwürdig, wenn wir in einem längeren Differenzbereinigungsverfahren immer wieder den Ball hin- und zurückschieben – für oder gegen Verbot der Kinderarbeit.

Deshalb möchte ich Sie bitten, dem Nationalrat zu folgen und das Verbot der Kinderarbeit in die Verfassung aufzunehmen.

**Wicki Franz** (C, LU): Frau Kollegin Leumann, es tut mir leid, dass wir gegeneinander sprechen müssen. Aber wenn wir nun das Verbot der Kinderarbeit auf Verfassungsebene heben, setzen wir ein falsches Signal. Wir haben in der Schweiz – das wurde auch in unserer Kommission von vielen Mitgliedern betont – kein Problem der Kinderarbeit, wie dies in verschiedenen Ländern der Fall ist. Ein Regelungsbedarf besteht bei uns nicht. Wir müssen also diese Sache nicht auf die Ebene der Verfassung heben.

Dazu kommt, dass wir Ausnahmen machen müssten, wenn wir es so in die Verfassung schrieben, wie es der Nationalrat vorschlägt. Diese Ausnahmen in einem Gesetz festzulegen wäre sehr schwierig. Ich darf beispielsweise auf unsere Landwirtschaftsbetriebe hinweisen. Ein Kind, das in der Umgebung eines Landwirtschaftsbetriebes aufwächst, wird automatisch in die Arbeit mit einbezogen. Hier eine Regelung zu treffen in bezug darauf, ob das nun Arbeit ist oder nicht, wäre sehr schwierig. Ein Kind, das in der Umgebung eines Landwirtschaftsbetriebes aufwächst, hilft mit, hilft arbeiten, das ist ein Bestandteil der gesamten Erziehung. Es wäre ge-

rade gegenüber dem bäuerlichen Teil der Bevölkerung ein ganz falsches Signal, wenn wir in der Verfassung ausdrücklich das Verbot der Kinderarbeit festhalten würden.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Materiell sind wir uns alle im klaren: Das Verbot der Kinderarbeit ist Teil der geltenden schweizerischen Rechtsordnung. Es finden sich sowohl in dem für die Schweiz verbindlichen internationalen Recht als auch im internen Recht entsprechende Vorschriften. Übrigens hat gerade gestern der Bundesrat beschlossen, einem IAO-Abkommen über Kinderarbeit beizutreten, wo das Mindestalter für Kinderarbeit ausdrücklich auf 15 Jahre festgelegt wird. In der gestrigen Pressemitteilung hat der Bundesrat ausdrücklich erklärt, dass wir das als Zeichen der Solidarität mit der internationalen Gemeinschaft im Kampf gegen die weltweite Kinderarbeit machen. Denn landesintern ist die Kinderarbeit kein Problem mehr, weil wir in unserem nationalen Recht – im Arbeitsgesetz, im Heimarbeitsgesetz – längst die entsprechenden Vorschriften haben, so dass es letztlich wirklich um die Opportunität dieses Signals geht. Weltweit ist die Kinderarbeit ein Problem, landesintern ist sie aber sicher keines mehr. Deshalb ist der Bundesrat nach wie vor der Meinung, wir sollten hier eigentlich nicht so tun, als ob es noch eines wäre. Wenn wir dieses Verbot, das im internen und im internationalen Recht bekräftigt ist, auf Verfassungsstufe heben, geben wir das Zeichen, dass das in unserem eigenen Land noch ein Problem sein könnte. Das ist die politische Überlegung, weshalb wir Ihnen Festhalten empfehlen.

*Abs. 1 Bst. abis – Al. 1 let. abis*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	22 Stimmen
Für den Antrag Leumann	18 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'alinéa 3 se rapporte à la question du 1er août, jour de la fête nationale férié.

Le Conseil national a décidé d'ajouter que «le 1er août, jour de la fête nationale, est payé et assimilé à un dimanche du point de vue du droit du travail.» C'est cette question du 1er août jour payé qui, aujourd'hui, fait la divergence entre notre Conseil et le Conseil national.

La commission a décidé de maintenir sa position, qui est celle de la version du Conseil fédéral, et de ne pas assimiler le 1er août à un jour férié payé, mais simplement à un dimanche, c'est-à-dire non payé.

**Büttiker** Rolf (R, SO): Ich bitte Sie, dem Nationalrat zu folgen und die unschöne Diskussion über die Bezahlung des 1. August, unseres Bundesfeiertages, hier und heute zu beenden. Es geht ausschliesslich um die Regelung der Bezahlung. Es ist zuzugeben – Herr Bundesrat Koller wird mir sicher beipflichten –, dass es «verfassungskosmetisch» unschön ist, wenn wir auch noch die Bezahlung des 1. August in der nachgeführten Verfassung regeln, und dies erst noch mit dem Ausdruck «arbeitsrechtlich bezahlt». Vielleicht nimmt die Redaktionskommission noch eine Umformulierung vor. Aber im Grundsatz möchte ich die Bezahlung jetzt klar regeln. Die Bezahlung des 1. August ist zwar bereits heute in einer Verordnung geregelt: Im neuen Arbeitsgesetz, über welches wir zwar noch abstimmen müssen, ist die Bezahlung nicht zwingend vorgeschrieben. Ob es aber genügt, die Stellung unseres Bundesfeiertages nur in einer Verordnung zu regeln, ist eine andere Frage; doch die ewigen diesbezüglichen Diskussionen, bei allen passenden und unpassenden Gelegenheiten, machen viele Leute in diesem Lande misstrauisch. Deshalb muss der Verfassungsgeber jetzt endlich Klarheit schaffen. Der reine Wortlaut von Artikel 116bis der heutigen Bundesverfassung enthält keine explizite Antwort auf die Frage der Lohnzahlungspflicht. Aber der Kommentar von Professor Paul Richli zu Artikel 116bis der Bundesverfassung ist eindeutig: «Die Materialien sprechen deutlich für

eine volle Lohnzahlungspflicht der Arbeitgeber.» Auch der Bundesrat hat sich in der Botschaft dieser Haltung angeschlossen, wenn er schreibt, er teile die Auffassung, dass ein arbeitsfreier Bundesfeiertag nur unter Lohnzahlungspflicht eingeführt werden könne. Herr Bundesrat Koller hat sich im Nationalrat auch in diesem Sinne geäussert. Fazit:

1. Die Lohnzahlungspflicht für den 1. August hat heute Geltung (Verordnung!). Wir sind im Nachführungsbereich der Bundesverfassung und müssen deshalb in dieser emotionalen Frage, ob uns das passt oder nicht, der heutigen Regelung zum Durchbruch verhelfen.

2. Der Bundesrat hat sich immer für die Lohnzahlungspflicht der Arbeitgeber für den 1. August ausgesprochen. Ich hoffe, dass das so bleibt.

3. Bei der Volksabstimmung von 1993 über die 1.-August-Initiative der Schweizer Demokraten hat niemand die Lohnzahlungspflicht bestritten. Eine heutige Infragestellung dieser Pflicht verstösst gegen Treu und Glauben.

4. Das Festschreiben der Bezahlung des Bundesfeiertages hat auch nach meiner Meinung nicht Verfassungsrang. Aber wenn wir die Vorgeschichte dieses umstrittenen Punktes kennen, kommen wir zum Schluss, dass wir jetzt endlich Klarheit schaffen, Missverständnisse ausräumen und gemäss Nationalrat eine Regelung treffen sollten; wobei ich zugeben muss, dass die gewählte Formulierung nicht unbedingt das Gelbe vom Ei ist.

**Wicki** Franz (C, LU): Ich möchte gerade beim letzten Satz meines Vorredners anknüpfen: Das Gelbe vom Ei ist diese Formulierung in keiner Art und Weise.

1. Ich bitte Sie, festzuhalten und dem Antrag der Kommission zu folgen, um hier eine Differenz zu schaffen; denn der Formulierung – hier rede ich als Ersatzmitglied der Redaktionskommission von der Formulierung – kann man nicht zustimmen. In unserer Kommission wurde auch darüber diskutiert. Ein Mitglied hat zu dieser Formulierung sogar gesagt, sie stamme aus dem Tierbuch. Mit dieser Formulierung kann nachher niemand etwas anfangen. Die Redaktionskommission kann das Wort «arbeitsrechtlich» nicht durch ein anderes, «besseres» Wort ersetzen; das geht nicht. Ich bitte Sie schon aus diesen formellen, redaktionellen Gründen, die Differenz aufrechtzuerhalten.

2. Zum Materiellen: Ich bin der Auffassung, dass wir tatsächlich über die Nachführung hinausgehen, wenn wir das nun in der Verfassung festschreiben. Wir geben hier auf Verfassungsebene viel mehr, als heute tatsächlich Praxis ist.

Wir haben hier einen Punkt, mit dem wir unsere Nachführung nicht belasten sollten. Wenn sich allenfalls in der Differenzbereinigung eine bessere Formulierung für den Grundgedanken ergibt, den Herr Büttiker vorhin geäussert hat, werden wir uns in der Kommission sicher auch finden können.

Ich empfehle Ihnen Festhalten gemäss Antrag der Kommission.

**Plattner** Gian-Reto (S, BS): Ich wehre mich gegen die Aussage meines Vorredners, wonach wir mit dieser Bestimmung die Nachführung belasten. Der heutige Text ist auch in diesem Rat immer klar so verstanden worden, dass dieser von oben verordnete freie Tag ein bezahlter Tag sein soll.

Ich hatte das Vergnügen, Berichterstatter der vorberatenden Kommission zu sein, und habe damals deutlich gesagt, dass auch der Rat diesen Text so interpretiert. Wir haben das so akzeptiert. Ich glaube eher, dass jene, die nun – aus meines Erachtens durchsichtigen Gründen – die Formulierung vage halten wollen, um diesen von oben verordneten freien Tag allenfalls nicht bezahlen zu müssen, die Nachführung strapazieren, indem sie versuchen, etwas, das schon einmal klar beschlossen worden ist, wieder anders zu interpretieren.

Ich bitte Sie wie Herr Büttiker, dem Nationalrat zu folgen und damit die geltende Interpretation dieses Verfassungstextes ein für allemal klarzustellen, damit die unnötigen Diskussionen über die Bezahlung des 1. August endlich aufhören.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Es wäre sicher eleganter gewesen, wenn wir die Frage der Bezahlung des 1. August in ei-

nem formellen Gesetz geregelt hätten. Aber nachdem Sie – aus welchen Gründen auch immer – alle Chancen verpasst haben, also sowohl die Chance des Bundesfeiertagsgesetzes als auch jene der ersten und zweiten Arbeitsgesetzrevision, dies im Gesetz klar zu regeln, ist der Bundesrat auch der Meinung, wir sollten die Frage jetzt auf Verfassungsstufe klar regeln. Es ist ein Akt von Treu und Glauben. Der Bundesrat hat im Vorfeld der damaligen Abstimmung entsprechende Zusagen gemacht. Wir sollten daher diese Frage nun ein für allemal entscheiden, und ich empfehle Ihnen daher, dem Nationalrat zuzustimmen.

Was die Formulierung anbelangt, könnte man sie vielleicht doch der Redaktionskommission überlassen. Der Grundsatzentscheid sollte aber jetzt gefällt werden.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	23 Stimmen
Für den Antrag Büttiker	15 Stimmen

**Wicki Franz (C, LU):** Ich möchte noch eine Erklärung abgeben. Es war nicht eine Kommissionsmehrheit, die dies beantragt hat, sondern die einstimmige Kommission.

#### **Art. 104 Abs. 1 Bst. b**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

#### **Art. 104 al. 1 let. b**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Aeby Pierre (S, FR), rapporteur:** Concernant l'article 104 qui traite de la prévoyance professionnelle et notamment du 2e pilier, la commission vous propose de maintenir votre décision, donc de soutenir le projet du Conseil fédéral à l'alinéa 1er lettre b. C'est la seule divergence qui subsiste dans cette disposition.

Le Conseil national, il est vrai, a adopté une version qui supprime la possibilité pour la législation de prévoir des exceptions à l'obligation pour les salariés de disposer d'une prévoyance professionnelle, c'est-à-dire d'un 2e pilier. Le Conseil fédéral en prévoyant la lettre b de l'alinéa 1er et notre Conseil en l'adoptant ont voulu indiquer clairement que l'obligation du 2e pilier n'était pas aussi absolue que l'obligation de l'AVS par exemple. Nous reconnaissons ainsi que, dans des cas de travail à temps partiel, de travail de courte durée et également lors de la conclusion de certains contrats pour des travailleurs à l'étranger, mais liés à une entreprise en Suisse, on pouvait prévoir des exceptions au principe général du 2e pilier.

Ce sont ces considérations qui font que la commission, à l'unanimité, propose de maintenir la décision de notre Conseil.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 106**

*Antrag der Kommission*  
Titel

Festhalten

*Abs. 1*

Bedürftige werden von ihrem Wohnkanton unterstützt. Der Bund regelt ....

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 106**

*Proposition de la commission*  
Titre

Maintenir

*Al. 1*

Les indigents sont assistés par leur canton de domicile. La Confédération règle ....

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby Pierre (S, FR), rapporteur:** A l'article 106, le dépliant porte la mention «Maintenir» pour le titre. Notre commission se rallie en fait à la systématique et à la nouvelle rédaction de l'article 106 du Conseil national sauf, et c'est une divergence de taille, en ce qui concerne le titre, ainsi que, dans le texte plus particulièrement, en ce qui concerne les «personnes dans le besoin».

La commission n'a pas voulu utiliser les termes de «personnes dans le besoin», car cette notion pouvait faire penser que le principe du minimum existentiel garanti était ancré dans la constitution. Or, à l'article 10, notre Conseil n'a pas voulu de cette notion.

C'est pour cette raison que la commission vous propose de maintenir la divergence en ce qui concerne le titre et de revenir au terme d'«indigents» plutôt que d'en rester à la version du Conseil national, qui parle de «personnes dans le besoin».

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich unterstütze den Antrag der Kommission.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 109 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*  
Streichen

#### **Art. 109 al. 3**

*Proposition de la commission*  
Biffer

**Aeby Pierre (S, FR), rapporteur:** La divergence à l'article 109 («Protection de la santé») réside uniquement dans le nouvel alinéa 3 introduit par le Conseil national. Le Conseil national souhaite que la Confédération puisse édicter des dispositions sur la formation et la formation continue pour les professions médicales académiques.

Après un examen approfondi de cette question, la commission a constaté que la Confédération peut déjà agir concernant la réglementation des professions médicales, notamment aux articles 31bis et 33; qu'en outre, en ce qui concerne les professions médicales, la loi fédérale sur le marché intérieur était désormais un frein à un caractère trop cantonaliste des dispositions cantonales en la matière. Enfin, nous avons estimé qu'ici nous étions loin d'une simple mise à jour, d'une «Nachführung».

La commission vous propose en conséquence de biffer ce nouvel alinéa 3 introduit par le Conseil national.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich unterstütze den Antrag der Kommission.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 111a Titel**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 111a titre**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby Pierre (S, FR), rapporteur:** La commission vous propose de vous rallier au titre selon la décision du Conseil national, qui nous permet de bien distinguer, d'une part, la procréation médicalement assistée et le génie génétique dans le domaine humain, c'est l'article 111, et, d'autre part, le génie génétique dans le domaine non humain, c'est l'article 111a. Cette clarté peut être saluée, et c'est en ce sens que nous vous proposons de vous rallier à la version du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*



**Art. 117 Titel**

Antrag der Kommission  
Haushaltführung<sup>1)</sup>

**Art. 117 titre**

Proposition de la commission  
Gestion des finances<sup>1)</sup>

**Präsident:** Hier wird zusätzlich auf die Fussnote («Mit Übergangsbestimmung», «Assorti d'une disposition transitoire») verwiesen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 118 Abs. 1bis**

Antrag der Kommission  
Streichen

Antrag Plattner  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 118 al. 1bis**

Proposition de la commission  
Biffer

Proposition Plattner  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 118 est important dans la Constitution fédérale puisqu'il traite des principes régissant l'imposition. Les principes retenus à l'alinéa 1er par le Conseil fédéral sont «la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul». Ils doivent être à leur tour définis par la loi elle-même. En fait, le principe de la légalité de l'imposition est fixé à l'alinéa 1er.

Le Conseil national a ajouté un alinéa 1bis qui élève au rang constitutionnel les principes habituels de l'imposition à savoir: «l'universalité, l'égalité de traitement et la capacité économique». Trois principes dont la législation tient compte de toute façon, mais trois principes que le Conseil national a voulu fixer dans la constitution comme étant fondamentaux de l'exercice de la souveraineté fiscale dans notre pays. Notre commission n'a pas pu se rallier à cette façon de voir les choses et a considéré que ce serait par trop surcharger le texte de la constitution que d'insérer cet alinéa 1bis.

La commission vous propose en conséquence de maintenir votre décision, donc de soutenir le projet du Conseil fédéral qui est plus cliniquement neutre que la décision du Conseil national.

**Plattner Gian-Reto** (S, BS): Beim Antrag, dem Nationalrat zu folgen und den Absatz 1bis einzufügen, geht es ja um die Frage, ob die wesentlichen Grundsätze, welche die Rechtsprechung in Anwendung der direkten Steuern entwickelt hat, auf Verfassungsebene gehoben werden sollen. Das wäre mir ein Anliegen. Nachdem ich den Antrag eingereicht hatte, musste ich mir aber – mit einem gewissen Recht – sagen lassen, dass für gewisse Steuern, die wir erheben, der dritte Grundsatz, nämlich jener der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, etwas problematisch ist. Ist eine proportionale Steuer wie die Mehrwertsteuer eine Steuer, die auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Rücksicht nimmt? Man kann argumentieren, dass sie es tut. Wer mehr konsumiert, zahlt auch mehr. Es ist keine Kopfsteuer. Wir sind es aber gewohnt, unter der Beachtung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einen überproportionalen Steuertarif, also einen progressiven, zu verstehen.

Ich bleibe dabei, dass es gut wäre, wenn wir diese über die Jahrzehnte entwickelten Grundsätze, die auch sehr wesentlich sind, insbesondere bezüglich des Gleichheitsartikels der Bundesverfassung, in die Verfassung nehmen könnten. Ich sehe aber ein, dass die nationalrätliche Formulierung zu unvollkommen ist, um ihr einfach zu folgen. Ich ziehe es deshalb vor, zum Beschluss des Nationalrates eine Differenz zu schaffen, indem ich mich nicht mehr dagegen wehre, dass

die Bestimmung gestrichen wird. Ich hoffe aber, dass der Nationalrat in der Differenzvereinbarung die Chance ergreifen und sich überlegen wird, wie er die Grundsätze – vor allem bezüglich der direkten Steuern – am richtigen Ort einbringen kann.

In diesem Sinne ziehe ich meinen Antrag zurück. Das soll aber nicht heissen, dass ich das Anliegen aufgegeben habe.

**Rhinow René** (R, BL): Ich danke Herrn Plattner für den Rückzug seines Vorstosses.

Ich möchte die Ausführungen von Herrn Aeby kurz ergänzen: Für die Kommission war nicht primär die Frage der Überlastung des Verfassungstextes massgeblich, sondern die Einsicht, dass diese Grundsätze der Besteuerung für die direkten Steuern entwickelt worden sind; in dieser Hinsicht sind sie auch unbestritten. Aber sie passen schlechthin nicht zu den indirekten Steuern, nicht zur Mehrwertsteuer, zur Stempelsteuer, zur Verrechnungssteuer usw. Deshalb erschien es uns nicht zweckmässig, diese Grundsätze in der vorgeschlagenen allgemeinen Form aufzunehmen. Es waren also sachhaltige Gründe massgeblich, wie sie auch Herr Plattner erwähnt hat.

Ob die Differenz dazu führt, dass nun eine neue Formulierung gesucht wird, möchte ich offenlassen. Ich sehe aber nicht recht, wie man diese Grundsätze durch blosser Neuformulierung für alle Steuern als anwendbar erklären kann.

Wir müssen damit leben, dass es weiterhin gewisse Grundsätze gibt, die von Lehre und Rechtsprechung entwickelt werden und als Teilgehalt von Artikel 4 (nach heutiger Verfassung) gelten, ohne dass sie in der Verfassung ausdrücklich zum Ausdruck gebracht werden.

**Präsident:** Herr Plattner hat seinen Antrag zurückgezogen.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

**Art. 185 Ziff. 5a**

Antrag der Kommission  
Festhalten

**Art. 185 ch. 5a**

Proposition de la commission  
Maintenir

**Präsident:** Über Ziffer 5a haben wir gestern im Zusammenhang mit der Bedürfnisklausel entschieden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 185 Ziff. 8a**

Antrag der Kommission  
Titel

Übergangsbestimmung zu Art. 117 («Haushaltführung»)

*Abs. 1*

Die Ausgabenüberschüsse in der Finanzrechnung des Bundes sind durch Einsparungen zu verringern, bis der Rechnungsausgleich im wesentlichen erreicht ist.

*Abs. 2*

Der Ausgabenüberschuss darf im Rechnungsjahr 1999 5 Milliarden Franken und im Rechnungsjahr 2000 2,5 Milliarden Franken nicht überschreiten; im Rechnungsjahr 2001 muss er auf höchstens 2 Prozent der Einnahmen abgebaut sein.

*Abs. 3*

Wenn es die Wirtschaftslage erfordert, kann die Mehrheit der Mitglieder beider Räte die Fristen nach Absatz 2 durch eine Verordnung um insgesamt höchstens zwei Jahre erstrecken.

*Abs. 4*

Bundesversammlung und Bundesrat berücksichtigen die Vorgaben nach Absatz 2 bei der Erstellung des Voranschlages und des mehrjährigen Finanzplans sowie bei der Behandlung aller Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen.

*Abs. 5*

Der Bundesrat nutzt beim Vollzug des Voranschlages die sich bietenden Sparmöglichkeiten. Dazu kann er bereits be-

willigte Verpflichtungs- und Zahlungskredite sperren. Gesetzliche Ansprüche und im Einzelfall rechtskräftig zugesicherte Leistungen bleiben vorbehalten.

*Abs. 6*

Werden die Vorgaben nach Absatz 2 verfehlt, so legt der Bundesrat fest, welcher Betrag zusätzlich eingespart werden muss. Zu diesem Zweck:

a. beschliesst er zusätzliche Einsparungen in seiner Zuständigkeit;

b. beantragt er der Bundesversammlung die für zusätzliche Einsparungen notwendigen Änderungen von Gesetzen.

*Abs. 7*

Der Bundesrat bemisst den Gesamtbetrag der zusätzlichen Einsparungen so, dass die Vorgaben mit höchstens zweijähriger Verspätung erreicht werden können. Die Einsparungen sollen sowohl bei den Leistungen an Dritte als auch im bundeseigenen Bereich vorgenommen werden.

*Abs. 8*

Die eigenössischen Räte beschliessen über die Anträge des Bundesrates in derselben Session und setzen ihren Erlass nach Artikel 155 der Bundesverfassung in Kraft; sie sind an den Betrag der Sparvorgaben des Bundesrates nach Absatz 6 gebunden.

*Abs. 9*

Übersteigt der Ausgabenüberschuss in einem späteren Rechnungsjahr erneut 2 Prozent der Einnahmen, so ist er im jeweils folgenden Rechnungsjahr auf diesen Zielwert abzubauen. Wenn die Wirtschaftslage es erfordert, kann die Bundesversammlung die Frist durch eine Verordnung um höchstens zwei Jahre erstrecken. Im übrigen richtet sich das Vorgehen nach den Absätzen 4–8.

*Abs. 10*

Diese Übergangsbestimmung gilt so lange, bis sie durch verfassungsrechtliche Massnahmen zur Defizit- und Verschuldungsbegrenzung abgelöst wird.

#### **Art. 185 ch. 8a**

*Proposition de la commission*

*Titre*

Dispositions transitoire ad art. 117 («Gestion des finances»)

*Al. 1*

Les excédents de dépenses enregistrés dans le compte financier de la Confédération sont réduits par des économies jusqu'à ce que l'équilibre des comptes soit pour l'essentiel atteint.

*Al. 2*

L'excédent de dépenses comptabilisé au terme de l'exercice 1999 ne doit pas dépasser 5 milliards de francs et au terme de l'exercice 2000, 2,5 milliards de francs; au terme de l'exercice 2001, il doit avoir été ramené à un montant n'excédant pas 2 pour cent des recettes.

*Al. 3*

Si la situation économique l'exige, la majorité des membres des deux Conseils peut, par une ordonnance, proroger les délais mentionnés à l'alinéa 2 de deux ans au plus.

*Al. 4*

L'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral tiennent compte des objectifs mentionnés à l'alinéa 2 lors de l'établissement du budget et du plan financier pluriannuel, ainsi que lors de l'examen de tout projet impliquant des engagements financiers.

*Al. 5*

Le Conseil fédéral utilise les possibilités d'économies qui se présentent lors de l'application du budget. A cet effet, il peut bloquer des crédits d'engagement ou des crédits de paiement déjà autorisés. Les prétentions fondées sur des dispositions légales et, dans des cas d'espèce, les prestations formellement garanties sont réservées.

*Al. 6*

Si les objectifs mentionnées à l'alinéa 2 ne sont pas atteints, le Conseil fédéral fixe le montant supplémentaire qu'il s'agira d'économiser. A cet effet:

a. il décide des économies supplémentaires qui sont de son ressort;

b. il propose à l'Assemblée fédérale les modifications de lois.

*Al. 7*

Le Conseil fédéral fixe le montant total des économies supplémentaires de sorte que les objectifs soient atteints au plus tard deux ans après l'expiration des délais fixés à l'alinéa 2. Les mesures d'économies s'appliquant tant aux prestations versées à des tiers qu'au domaine propre de la Confédération.

*Al. 8*

Les deux Conseils se prononcent sur les propositions du Conseil fédéral durant la même session et font entrer en vigueur l'acte édicté en suivant la procédure prévue à l'article 155 de la constitution; ils sont liés par le montant des économies fixé par le Conseil fédéral en vertu de l'alinéa 6.

*Al. 9*

Si l'excédent de dépenses dépasse à nouveau 2 pour cent des recettes, le montant excédentaire devra être ramené à ce taux au cours de l'exercice suivant. Si la conjoncture économique l'exige, l'Assemblée fédérale peut proroger le délai de deux ans au plus par le biais d'une ordonnance. Au reste, la procédure prévue aux alinéas 4 à 8 est applicable.

*Al. 10*

La présente disposition transitoire reste en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par des mesures de droit constitutionnel visant à limiter le déficit et l'endettement.

**Aeby Pierre (S, FR), rapporteur:** C'est évidemment l'«objectif budgétaire 2001» qui ne pouvait pas figurer dans le projet avant la dernière votation populaire. On retrouve ici le texte très récemment voté le 7 juin dernier.

**Président:** Ich weise den Rat darauf hin, dass in Absatz 8 der deutschen Fassung das fünfte Wort, «nicht», zu streichen ist. Das ist ein redaktionelles Versehen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 185 Ziff. 9**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

#### **Art. 185 ch. 9**

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Aeby Pierre (S, FR), rapporteur:** Ce chiffre 9 n'est pas une question fondamentale. Mais notre commission a estimé que le handicap était déjà suffisamment grand que notre Etat central n'ait pas un régime fiscal et de garantie de recettes importantes au-delà de 2006, pour les raisons politiques que vous connaissez – nous allons de régime transitoire en régime transitoire – et qu'il était tout à fait inutile d'insister encore sur ce handicap, avec l'expression «au plus tard»/«längstens». Nous avons biffé cette expression, nous contentant de dire: «L'impôt fédéral direct peut être prélevé jusqu'à la fin de 2006.» Il n'y a vraiment pas besoin de dire encore «au plus tard». Le Conseil national ne s'est pas rallié à notre décision. Il faut dire qu'il n'a pas voulu prendre connaissance des résultats avant sa première délibération.

Nous vous proposons en conséquence de maintenir notre décision. Les commentaires que je viens de faire sont d'ailleurs également valables pour ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée, où l'on retrouve la même correction (art. 185 disp. trans. ch. 10 al. 4).

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 185 Ziff. 10 Abs. 4**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

#### **Art. 185 ch. 10 al. 4**

*Proposition de la commission*

Maintenir

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. II Abs. 2 Ziff. 2a***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. II al. 2 ch. 2a***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: C'est dans la logique de nos décisions: Nous devons biffer le chiffre 2a en relation avec ce qui est en fait l'article 32d de notre projet, où nous avons renoncé à évoquer la question des liens particuliers des Suisses de l'étranger avec leur patrie et celle du soutien apporté aux institutions par la Confédération.

Pour être logiques avec nous-mêmes, nous devons maintenant biffer cette disposition transitoire, contrairement à la proposition de maintenir mentionnée dans le dépliant.

*Angenommen – Adopté***Ziff. III***Antrag der Kommission*

Festhalten

**Ch. III***Proposition de la commission*

Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Au chiffre III, il s'agit d'une divergence de nature rédactionnelle. La rédaction adoptée par notre Conseil est meilleure et plus concise. Elle est tout à fait claire. Nous vous proposons de la maintenir.

*Angenommen – Adopté***A2. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Art. 127–184)****A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184)**

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Einige kurze Worte, um uns in dieser Vorlage zu situieren: Die Vorlage A2 – umfassend die Artikel 127 bis 184 – wurde vom Nationalrat als Erst-rat in der Januarsession 1998 behandelt. Wir haben in unserem Rat am 30. April 1998 darüber beschlossen. In der Sommersession behandelte der Nationalrat als erster die Differenzen. Mit unserer heutigen Beratung ist die erste Runde der Differenzbereinigung abgeschlossen.

1. Zur Fahne, die Sie nun vor sich haben, erläutere ich Ihnen folgendes: Der Nationalrat hat in der ersten Differenzbereinigung praktisch integral an seinen Beschlüssen der ersten Lesung festgehalten. Das ist ungewöhnlich und wird auch dem Sinn des Differenzbereinigungsverfahrens nicht gerecht. Zurückzuführen ist dieses Vorgehen darauf, dass die Verfassungskommission des Nationalrates aufgrund der Zeitplanung und des gedrängten Programmes ihre Beschlüsse zur Differenzbereinigung bereits gefasst hatte, bevor unser Rat die erste Lesung formell abschloss. Unsere Änderungen wurden von der Verfassungskommission des Nationalrates nicht mehr extensiv gewürdigt. Eingebracht werden konnten nur noch einige Anregungen, die in einer Aussprache einer Koordinationsgruppe der Subkommissions- und Kommissionspräsidenten behandelt wurden.

Inzwischen hat der Nationalrat seine Arbeitsweise den effektiven Erfordernissen angepasst und verbessert. Wir können also davon ausgehen, dass unsere heutigen Beschlüsse «ins Ohr» des Nationalrates gehen und nicht nur auf dem nationalrätlichen Schreibtisch oder im Papierkorb landen werden. Insofern ist die Beratung auf einen besseren Weg gelangt.

2. Inhaltlich bestehen zehn Differenzen. Wenn wir die Angelegenheit rein zahlenmässig betrachten, stellen wir fest, dass der Ständerat auf rund der Hälfte der Differenzen beharren

will. In vier Punkten geben wir nach, und einmal, in einem wichtigen Punkt, jenem der Kommissionsrechte, suchen wir eine neue Lösung.

**Art. 127***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Sie ersehen aus der Fahne, dass wir uns dem Nationalrat anschliessen. Was ist geschehen?

In Absprache mit unserer Kommission hat die Kommission des Nationalrates bzw. der Nationalrat lediglich die Begriffe geklärt. Als Oberbegriff der Mitwirkungsrechte des Volkes wird nun «politische Rechte» verwendet. Das ist eine Begriffsänderung, die sich an die heutige Rechtsprechung und juristische Lehre anlehnt, sich aber ohne jede inhaltliche Änderung gestaltet.

Die Verfassungskommission unseres Rates schliesst sich der Fassung des Nationalrates einstimmig an.

*Angenommen – Adopté***Art. 144 Abs. 4***Antrag der Kommission*

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben stehen den Kommissionen Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse zu. Deren Umfang wird durch das Gesetz geregelt.

**Art. 144 al. 4***Proposition de la commission*

Afin de pouvoir accomplir leurs tâches, les commissions disposent du droit d'obtenir des renseignements, de consulter des documents et de mener des enquêtes. La loi détermine l'étendue de ces droits.

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 144 sollten wir mit einem Seitenblick auf Artikel 159 Absatz 2 betrachten. Ich schlage Ihnen vor, beide Bestimmungen gleichzeitig zu beraten.

Es geht in diesen Bestimmungen um die Rechte der parlamentarischen Kommissionen. Betroffen sind die Kommissionen allgemein, also sowohl die gesetzgebenden Kommissionen als auch die Aufsichtskommissionen (Geschäftsprüfungskommissionen und Finanzkommissionen).

Der Nationalrat hat Artikel 144 Absatz 4 absolut gefasst: «Die Kommissionen haben Anspruch auf alle Informationen ....» Ausnahmen vom absoluten Einsichts- und Auskunftsrecht wären durch das Gesetz zu umschreiben. Das Gesetz müsste also in der Folge einen Ausnahmekatalog setzen, und alle Rechte, die nicht ausdrücklich ausgenommen wären, stünden den Kommissionen zu.

Der Ständerat seinerseits verlangte in der ersten Lesung eine positive Aufzählung: Nur jene Rechte, die ausdrücklich gewährt sind, sollten den Kommissionen zustehen.

Nachdem der Nationalrat an seinem Beschluss festgehalten hat, unterbreiten wir Ihnen einen Vermittlungsvorschlag, der auf Vorarbeiten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes zurückgeht.

Wir beantragen Ihnen, das Gesetz nicht auf einen positiven oder einen negativen Katalog zu beschränken, sondern allgemein die Rechte der Kommissionen zu umschreiben. Das entspricht der heutigen Regelung. Der Inhalt der Kommissionsrechte soll also dem Gesetz entnommen werden, sei es durch ausdrückliche Regelung, sei es durch Interpretation.

Damit braucht es keinen Positiv- oder Negativkatalog mehr. Wo steht unsere Lösung? Unsere Lösung ist ein Vermittlungsvorschlag; sie steht in der Mitte zwischen den bisherigen Lösungen von Nationalrat und Ständerat. Aber unsere Lösung hat zugegebenermassen «den Kopf» zum Ständerat gewandt. Wenn wir diese Lösung in Artikel 144 Absatz 4 treffen, wird in der Konsequenz Artikel 159 Absatz 2 gegen-

standslos, weil nämlich bei Artikel 144 auch die Aufsichtskommissionen, also die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzkommissionen, genannt werden.

Im Sinne unserer einstimmigen Kommission bitte ich Sie um Zustimmung. Ich möchte es aber nicht unterlassen, Herr Präsident, Sie zu bitten, dass Sie auch den Präsidenten der GPK, unseren Kollegen Peter Bieri, zu Wort kommen lassen, nachdem die GPK in der letzten Runde eigene Anträge eingebracht hat.

**Bieri Peter (C, ZG):** Ich habe mich am 9. März dieses Jahres bei der ersten Auseinandersetzung im Rat zum Thema «Akteneinsichtsrechte» als Präsident der Geschäftsprüfungskommission geäußert und dort die Meinung unserer Kommission dargelegt. Es muss, wie bereits gesagt wurde, festgehalten werden, dass Artikel 144 und 159 gemeinsam betrachtet werden müssen. Unser Rat hat damals Artikel 159 Absatz 2 – das uneingeschränkte Akteneinsichtsrecht der Kontrollkommissionen auf der Stufe der Verfassung und in dieser allgemeinverbindlichen Formulierung – abgelehnt und ist damit dem Beschluss des Nationalrates und der Meinung seiner GPK nicht gefolgt. In der Zwischenzeit haben die Verfassungskommissionen eine Lösung gesucht, die es erlaubt, auf der Stufe der Verfassung die Frage der Hilfsmittel unserer Kommissionen zu lösen.

Da zwischen Artikel 144 und 159 ein thematischer Konnex besteht, der auch vom Bundesrat und von der Verfassungskommission bei der ersten Debatte bestätigt wurde, will ich hier die Überlegungen unserer Kommission zum Ausdruck bringen.

Parlament und Bundesrat sind sich darüber einig, dass die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen in die neue Bundesverfassung aufgenommen werden müssen. Es stellt sich heute allerdings die Frage, wie weit die Bezeichnung und Umschreibung der Informationsrechte auf Verfassungsstufe gehen sollen und was der Gesetzgeber selbst regeln kann.

Die Bundesversammlung und deren Organe, also die Kommissionen und Delegationen – was insbesondere bei den GPK von erheblicher Bedeutung ist – sowie entsprechende Arbeitsgruppen, verfügen bereits heute von Verfassung wegen über jene Informationsrechte, die sie zur sachgerechten Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben benötigen; dies allerdings als ungeschriebenes Verfassungsrecht. Eine für die Wahrnehmung der jeweiligen Aufgabe hinreichende Informationsgrundlage ist in diesem Sinne ein immanenter Bestandteil dieser Aufgabe.

Die GPK beider Räte sind deshalb bei Artikel 144 des Verfassungsentwurfes für die Formulierung eingetreten, wonach die Kommissionen Anspruch auf alle Informationen haben, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet und erforderlich sind. Es wird Aufgabe des Gesetzgebers sein, sowohl die Aufgaben als auch die Informationsrechte zu konkretisieren. Die vom Nationalrat beschlossene Lösung zu Artikel 144 Absatz 4 will den Gesetzgeber verpflichten, diese Konkretisierung im Gesetz negativ, d. h. durch die Bezeichnung der Grenzen der Informationsrechte, vorzunehmen. Die Kommission des Ständerates schlägt dagegen vor, den Umfang der Informationsrechte im Gesetz positiv zu umschreiben.

Obschon die Formulierung des Nationalrates dem oben geschilderten Verständnis der GPK an sich näherkommt, kann sicher auch die GPK mit der neuen Formulierung der ständerätlichen Verfassungskommission leben. Sie ist auf jeden Fall der bisherigen Formulierung des Ständerates vorzuziehen, die vortäuscht, die Kommissionen hätten nur von Gesetzes wegen und nicht von Verfassung wegen einen Anspruch auf Informationen.

Bei Artikel 159 des Verfassungsentwurfes geht es um die Frage, ob die Informationsrechte jener Kommissionen, die die Aufgabe der Oberaufsicht wahrnehmen, speziell geregelt werden sollen. Tatsächlich benötigen die Aufsichtskommissionen entsprechend ihren Aufgaben andere Informationen als eine Kommission, die mit der Vorberatung einer Gesetzesvorlage betraut ist. Der Natur des Kontrollauftrages entsprechend können die Aufsichtskommissionen auch nicht

ohne weiteres mit der Unterstützung der Informationsträger, nämlich der Unterstützung der Kontrollierten, rechnen.

Die GPK beider Räte haben in diesem Jahr ihre Erfahrungen im Umgang mit den ihnen zustehenden Informationsrechten ausgewertet und sich mit der Frage auseinandergesetzt, ob ihre Informationsrechte neu geregelt werden müssen. Anlass zu dieser vertieften Überprüfung bildete neben der aktuellen Verfassungsdiskussion auch eine parlamentarische Initiative der PUK PKB, die verlangt, dass die GPK in geeigneter Weise Einblick sowohl in die Führungs- wie auch in die Kontrolldaten der Departemente und in die Akten noch nicht abgeschlossener Verfahren nehmen können.

Die GPK beider Räte haben anlässlich ihrer Plenarsitzungen im August bzw. September 1998 den Grundsatzbeschluss gefasst, dass den GPK in Fragen der Akteneinsicht mehr Kompetenzen einzuräumen sind. Bis heute haben die GPK keine Möglichkeit, ihr Akteneinsichtsrecht gegenüber dem Bundesrat mit rechtlichen Mitteln durchzusetzen. Anlass zu einer rechtlichen Durchsetzung hätte in der Vergangenheit zwar nicht sehr oft bestanden, zumal die GPK ihr Akteneinsichtsrecht mit Zurückhaltung ausübten und der Bundesrat ihnen die Akteneinsicht in den meisten Fällen gewährte. Allerdings gab es auch Situationen, in denen der Bundesrat auf der Verweigerung der Aktenherausgabe beharrte und die Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion erschwerte oder gar verunmöglichte.

Die GPK sind der Auffassung, dass der Kontrolleur und nicht der Kontrollierte bestimmen können muss, in welche Akten er Einsicht nehmen kann. Allerdings muss gewährleistet sein, dass eine Akteneinsichtnahme in geeigneter Weise erfolgen kann, d. h., eine Einsichtnahme muss auch die Geheimhaltungsinteressen des Kontrollierten berücksichtigen. Um den besonderen Interessen Rechnung zu tragen, die bei der Einsichtnahme in vertrauliche Akten betroffen sind, hat beispielsweise der Gesetzgeber im Kanton Bern von einem direkten Einsichtsrecht abgesehen und statt dessen ein mehrstufiges Verfahren gewählt. Neben einem solchen Verfahren kann sich die GPK des Ständerates auch eine Regelung vorstellen, gemäss welcher sich die GPK mit einem gewissen Quorum gegen die vom Bundesrat bestrittene Akteneinsicht behaupten müssen oder nur einzelne Mitglieder der GPK in die Originaldossiers Einblick nehmen können.

Die GPK sind sich darüber einig, dass es für die Neuregelung des Akteneinsichtsverfahrens keiner Verfassungsänderung bedarf. Eine detaillierte Regelung, die den GPK eine Durchsetzungsmöglichkeit des Akteneinsichtsrechtes auf geeignete Art und Weise erlaubt, kann in adäquater Weise sowieso nur auf Gesetzesstufe erfolgen. Die Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes wird dem Parlament Gelegenheit zu einer Beurteilung dieser Frage geben.

Angesichts dieser Ausführungen kann die GPK des Ständerates deshalb auf einen Antrag zu Artikel 159 Absatz 2, wie ich ihn das letzte Mal gestellt habe, verzichten und den Vorschlag der Kommission des Ständerates in dem Sinn gutheissen, dass eine weiter gehende Diskussion der Akteneinsichtsrechte der GPK auf die Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes verschoben wird.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich bitte Sie, dem Kompromissantrag, wie er jetzt von Ihrer Kommission entwickelt worden ist, zuzustimmen, denn die vertiefte Auseinandersetzung mit diesen Problemen hat zwei Dinge ergeben. Auf der einen Seite ist es richtig, dass wir erstmals diese Einsichts- und Informationsrechte als Grundprinzip in der Verfassung festhalten; auf der anderen Seite sind die konkreten Einsichts- und Informationsrechte in der heutigen Gesetzgebung mit gutem Grund sehr unterschiedlich ausgestaltet. Das Votum von Herrn Bieri hat das bestätigt. Das beginnt bei den gewöhnlichen Kommissionen, nimmt dann zu bei den Geschäftsprüfungskommissionen, bei der Geschäftsprüfungsdelegation und bei der Finanzdelegation bis zur parlamentarischen Untersuchungskommission. Deshalb ist es sicher richtig, wenn der genaue Inhalt dieser Rechte auf Gesetzesstufe und nicht auf Verfassungsstufe festgelegt wird.

Deshalb hoffe ich, dass dieser Kompromissantrag auch eine Chance im Nationalrat hat.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 146**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Die Verfassungskommission schliesst sich dem Nationalrat an. Der Nationalrat hat hier analog zu unserem neuen Artikel 144 Absatz 4 eine Lösung getroffen, wonach der Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung durch das Gesetz umschrieben wird, ohne dass von Verfassung wegen eine Vermutung für oder gegen den Beizug der Verwaltung besteht.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 153a Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 153a al. 1**

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Hier geht es nur um die Frage der Terminologie. Wenn die Bundesversammlung eine Verordnung erlässt, ist diese nach dem Willen unseres Rates auf Stufe der Verfassung als «Verordnung» zu bezeichnen. Der Nationalrat möchte eine solche Verordnung als «Parlamentsverordnung» bezeichnet wissen.

Wir möchten aus zwei Gründen festhalten: Erstens werden auf Stufe Verfassung Verordnungen nie nach dem Absender bezeichnet. Wir reden auch nicht von Bundesratsverordnungen, von Bundesgerichtsverordnungen, sondern nur von Verordnungen allgemein. Welcher Sprachgebrauch des Begriffes sich in der Lehre später einbürgern wird, bleibt offen. Zweitens wird in der Regel der Begriff «Parlament» auf Verfassungsstufe nicht gebraucht, insbesondere dort nicht, wo es um Kompetenzen geht. Eine Ausnahme besteht nur in Artikel 146, wo man von Parlamentsdiensten, die beigezogen werden können, spricht. In aller Regel wird der Begriff jedoch nicht gebraucht.

Wir bitten Sie, im Sinne einer klaren Begrifflichkeit auf Stufe der Verfassung bei unserer Lösung zu bleiben.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 154 Abs. 1ter, 2**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 154 al. 1ter, 2**

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Ich möchte Absatz 1ter und Absatz 2 gemeinsam beraten. Die Abstimmung kann nachher getrennt erfolgen.

Es ist eine Angelegenheit, die einiger Erläuterungen bedarf. Ich möchte sie in der gebotenen Kürze geben. Es geht um die Frage, wann Bundesrat und Bundesversammlung die Kompetenz haben, eine Verordnung zu erlassen, die das Gesetz ergänzt. Es geht also nicht um eine Vollzugsverordnung, sondern um die Ergänzung des Gesetzes, um die nähere Umschreibung der Rechte und Pflichten, die Konkretisierung dessen, was ein Gesetz im Grundsatz bereits festschreibt. Da ist folgendes vorauszuschicken: Was in ein Gesetz gehört, ist in Absatz 1bis bereits geregelt. Es sind dies alle wich-

tigen rechtsetzenden Bestimmungen. Der Katalog ist sodann in den Buchstaben a bis f konkretisiert.

Das Bundesgesetz kann die Kompetenz zur Gesetzesergänzenden Verordnung dem Bundesrat, der Bundesversammlung oder auch dem Bundesgericht erteilen, und zwar kann diese Ermächtigung eine ausdrückliche oder eine stillschweigende sein. Das Bundesgericht hat dazu auch eine feste Praxis entwickelt, die weiterhin gelten wird. Selbstverständlich gilt diese Kompetenz nicht, soweit sie durch die Bundesverfassung ausdrücklich ausgeschlossen ist. Dies alles ist in Absatz 2 der Fassung des Ständerates geregelt, nämlich dass die Gesetzesergänzenden Verordnungen möglich sind, soweit sie nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen sind. Den zweiten Satz, den der Bundesrat in Absatz 2 noch normiert hat, nämlich dass die ermächtigende Bestimmung die Grundzüge der Regelung festlegen muss, ist heute nicht mehr nötig, weil wir – entgegen dem Bundesrat – in Absatz 1bis bereits positiv umschrieben haben, was alles ins Gesetz gehört. Insofern ist also der letzte Satz von Absatz 2 gemäss dem Entwurf des Bundesrates eine unnötige Wiederholung. Wir möchten ihn weglassen, so, wie wir es bereits im ersten Durchgang beschlossen haben. So viel zu Absatz 2.

Nun ist Absatz 1ter zu behandeln: Der Nationalrat hat diesen eingefügt, und zwar mit dem Wortlaut: «Grundlage von Parlamentsverordnungen sind besondere Ermächtigungen der Bundesverfassung oder Bundesgesetze.» Nun, was soll damit gesagt werden?

Wenn damit eine allgemeine Regel bekräftigt wird, dass auch die Bundesversammlung eine Ermächtigung braucht, um eine Gesetzesergänzende Verordnung zu erlassen, dann sagt diese Bestimmung nichts Neues. Dann ist sie überflüssig und kann weggelassen werden. Sie ist aber in ihrer sprachlichen Formulierung missverständlich. Missverständnis eins: Nach dem Wortlaut sollen für die Bundesversammlung engere Schranken gelten als für den Bundesrat. Man spricht ja von «besonderen Ermächtigungen». Das deutet darauf hin, dass eine höhere Anforderung erfüllt sein müsste, um das Parlament zu einer Gesetzesergänzenden Verordnung zu ermächtigen. Das ergibt sich aus dem Wortlaut. Nach den Beratungen im Nationalrat aber soll das nicht der Fall sein.

Missverständnis zwei ist die Frage: Kann ohne die Bestimmung von Absatz 1ter das Referendum unterlaufen werden? Nein, lautet die klare Antwort; das Referendum kann durch Streichung dieser Bestimmung nicht unterlaufen werden. Zum einen, weil Verordnungen vom Bundesgericht immer überprüft werden können; zum anderen, weil der Gesetzesbegriff in Absatz 1bis klar ist und regelt, was im Gesetz selber geregelt werden muss. Die Befürchtung, wonach die Streichung dieser Bestimmung das Referendum aushöhlen könnte, ist also absolut unrichtig.

Wir erkennen im Ergebnis, dass dieser Absatz 1ter mehr Quelle von Missverständnissen und Unklarheiten ist, als er Klarheit bringt. Wenn er nur die allgemeine Regel wiederholen soll – und darauf deuten die Beratungen des Nationalrates hin –, dann ist er überflüssig und wird mit Vorteil gestrichen.

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen die Kommission einstimmig, bei Absatz 1ter und Absatz 2 an den Beschlüssen unseres Rates festzuhalten.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 159**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 2*

Festhalten

*Abs. 3*

*Mehrheit*

Festhalten

*Minderheit*

(Frick, Büttiker, Reimann)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 159***Proposition de la commission*

Al. 2

Maintenir

Al. 3

*Majorité*

Maintenir

*Minorité*

(Frick, Büttiker, Reimann)

Adhérer à la décision du Conseil national

Abs. 2 – Al. 2

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Über Artikel 159 Absatz 2 haben wir die Beratung bereits geführt (vgl. Art. 144). Ich bitte Sie, formell noch der Streichung zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

Abs. 3 – Al. 3

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Das ist die einzige Bestimmung, bei der sich unsere Kommission nicht auf einen gemeinsamen Nenner einigen konnte. Die Mehrheit möchte das Instrument des Auftrages der Bundesversammlung an den Bundesrat aus dem Verfassungsentwurf streichen. Die Minderheit möchte ihn einführen – gemäss dem Beschluss des Nationalrates. Sie sehen, dass ich die Minderheit verrete.

Es ist im Rahmen der Differenzvereinbarung aber zulässig, dass ich zuerst sachlich die Gründe der Kommissionsmehrheit darlege, dass ich dann ebenso sachlich die Gründe der Kommissionsminderheit anführe und dass ich dann erkläre, in welche Richtung mein Herzblut fliesst.

Warum möchten der Bundesrat und die Mehrheit unserer Kommission das Instrument des Auftrages auf Verfassungsstufe nicht normieren? Es sind drei Gründe:

Zum ersten befürchten der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission einen Eingriff in das delikate Gleichgewicht der Gewaltentrennung. Es wird die Befürchtung geäussert, dass damit das Parlament auch im Bereich, der dem Bundesrat übertragen ist, ein Übergewicht erhalte.

Zum zweiten wird geltend gemacht, dass «der Auftrag» terminologisch kein glücklicher Wurf sei. Das Wort «Auftrag» hat verschiedenste Bedeutungen, und zwar nicht nur umgangssprachlich, sondern auch rechtlich. Der Begriff «Auftrag», wie wir ihn im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz eingeführt haben, entspricht in der Tat nicht ganz dem Begriff «Auftrag», wie er in Absatz 3 normiert wird. Darum wird er als Quelle von Unklarheiten und Missverständnissen betrachtet.

Zum dritten anerkennt der Bundesrat durchaus das Manko, dass das Parlament nur im Rahmen der Gesetzgebung Richtlinien aufstellen kann, dass es aber dort, wo ein Bereich dem Bundesrat übertragen ist, kaum verbindliche Leitlinien geben kann – verbindlich im Sinne einer absoluten Verbindlichkeit oder auch eine schwächere Verbindlichkeit in dem Sinne, dass der Bundesrat Abweichungen von den Leitlinien des Parlamentes begründen muss. Herr Bundesrat Koller hat in der Kommission ausgeführt, dass er dieses Manko im Rahmen der Staatsleitungsreform beheben wolle. Er hat auch bereits Ideen skizziert, wie die Mitwirkung des Parlamentes in diesem Bereich verbessert werden könnte.

Diese drei Gründe haben die Mehrheit der Kommission überzeugt, an der Streichung festzuhalten und Herrn Bundesrat Koller bzw. dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

Nun wechsele ich den Kittel und sage, weshalb sich die Minderheit für die Einführung des Instrumentes des Auftrages ausspricht:

1. Wir sind mit dem Nationalrat der Ansicht, dass mit diesem Instrument kein neues Recht geschaffen, sondern nur auf Verfassungsstufe festgehalten wird, was schon bisher Geltung hatte und lediglich umstritten war. Erinnern wir uns: Bis 1986 durfte das Parlament auch im übertragenen Bereich

des Bundesrates Motionen erlassen. Der Nationalrat tut das gemäss seinem Geschäftsreglement weiterhin, der Ständerat hat darauf verzichtet und macht nur noch von der Empfehlung Gebrauch. Mit der Einführung des Instrumentes des Auftrages würde die alte Streitfrage endlich auf Verfassungsstufe klar entschieden.

2. Die Minderheit macht geltend, dass das Instrument des Auftrages bereits an verschiedenen Orten, auch im neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, Eingang gefunden hat. Dort dürfen wir Richtlinien vorgeben, die der Bundesrat zu übernehmen hat und von denen er nur unter Angabe einer Begründung abweichen kann.

3. Der Ständerat kennt bereits heute das Instrument der Empfehlung an den Bundesrat. Gemäss Artikel 31 Absatz 3 des Geschäftsreglementes hat der Bundesrat zu begründen, warum er einer unserer Empfehlungen nicht folgt. Insofern ist also der Auftrag, wie er auf Verfassungsstufe festgeschrieben werden soll, nichts anderes als die heutige Empfehlung des Ständerates, allerdings mit Zustimmung beider Kammern. Wir vermögen darin keine Neuerung zu erkennen, zumal der Nationalrat ja im übertragenen Bereich nach seinem Reglement motionieren kann. Es ist streng genommen eine Klärung der heutigen Situation mit einer anderen Umschreibung; inhaltlich entsteht kein neues Recht des Parlamentes.

Zum Verhältnis von Ständerat und Nationalrat: Das Instrument des Auftrages hat im Nationalrat eine erdrückende Mehrheit gefunden. Die Kommission hat sich mit 22 zu 1 Stimmen dafür ausgesprochen; das Plenum des Nationalrates ist seiner Kommission ohne Gegenantrag gefolgt. In der Diskussion war zu spüren, dass der Auftrag im Bewusstsein des Nationalrates einen sehr hohen Stellenwert hat.

Aus diesen Gründen bin ich persönlich der Überzeugung, dass wir dem Nationalrat entgegenkommen und uns ihm anschliessen müssen.

**Forster Erika (R, SG)**: Ursprünglich habe ich mich dafür eingesetzt, dass das Instrument des Auftrages unter dem Randtitel «Weitere Aufgaben der Bundesversammlung» eingeführt wird. Der Ständerat ist meinem Antrag leider nicht gefolgt. Der Nationalrat indessen hat bereits zum zweiten Mal entschieden, das Instrument des Auftrages aufzunehmen, allerdings unter dem Randtitel «Oberaufsicht», also in Artikel 159. Da auch mir daran gelegen ist, keine weiteren Differenzen zu schaffen, kann ich dem nationalrätlichen Beschluss zustimmen; dies in der Absicht, eine klare Zuweisung der Zuständigkeiten herbeizuführen, verbunden mit dem Kooperationsprinzip.

Mit der vorgeschlagenen Verankerung würde – dies wurde auch von meinem Vorredner betont – verfassungsmässig geklärt, dass die Bundesversammlung auf die Zuständigkeiten des Bundesrates einwirken kann bzw. wie weit sie einwirken kann. Es würden also lediglich umstrittene Fragen geklärt. Während das Geschäftsreglement des Ständerates bekanntlich in Artikel 25 klar umschreibt, was mit einer Motion verlangt werden kann, kennt der Nationalrat keine entsprechende Regelung. Dieser Mangel könnte ein für allemal behoben werden, und es könnte den unfruchtbaren Diskussionen ein Ende gesetzt werden.

Die Tatsache, dass ungelöste Probleme bestehen, wird vom Bundesrat nicht bestritten. Er will aber – so hat Herr Bundesrat Koller im Nationalrat argumentiert – die Frage im Rahmen der Staatsleitungsreform angehen und sie damit in einen engeren Zusammenhang stellen. Das will auch die Mehrheit der Kommission. Ob wir dannzumal zu einer besseren Lösung finden, möchte ich bezweifeln.

Nachdem auch davon auszugehen ist, dass die Aufnahme dieser Bestimmung in die Nachführung wohl kaum das Risiko in sich birgt, dass deshalb das Projekt Totalrevision Bundesverfassung scheitern könnte, unterstütze ich den Antrag der Minderheit Frick.

**Bloetzer Peter (C, VS)**: Ich beantrage Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen und damit an unserer bisherigen Position festzuhalten.

Die Einführung des Begriffes des Auftrages gemäss dem Beschluss des Nationalrates und dem Antrag der Minderheit wäre zweifelsohne ein Eingriff in den sehr sensiblen Bereich der Gewaltentrennung. Ich bin der Meinung, dass es falsch ist, im Rahmen der Nachföhrung der Bundesverfassung einen solchen Schritt zu tun. Wir sind ja alle mit dem Ruf nach mehr Handlungsfähigkeit des Staates konfrontiert; alles ruft nach Führungskraft. Mit der Einführung dieses Begriffes und des Rechtes der Bundesversammlung zu Aufträgen an die Exekutive in deren Kompetenzbereich würden zweifelsohne Führungskraft und Handlungsfähigkeit geschwächt.

Ich gebe zu, dass in diesem Bereich – wie das der Bundesrat in der Kommission auch gesagt hat – ein gewisses Manko besteht, dass Bedarf nach Klärung besteht. Aber ich bin der Meinung, dass mit der Fassung, mit der wir konfrontiert sind, keine Klärung vorgenommen wird, sondern dass die Verwischung der Grenzen und der Abgrenzung der Kompetenzen und damit die Unklarheit noch grösser werden.

Aus diesem Grund beantrage ich Ihnen, festzuhalten, in der Meinung, dass es richtig ist, in der Staatsleitungsreform hierzu eine Klärung vorzunehmen und allenfalls mit dem Begriff der Resolution oder mit einem anderen geeigneten Begriff dem Bedarf nach politischer Steuerung durch die Bundesversammlung auch im Bereich der Exekutive nachzukommen.

**Rhinow René (R, BL):** Wenn ich mich als Kommissionspräsident noch kurz äussere, dann nicht, weil Herr Frick sich nicht redlich Mühe gegeben hätte, die Auffassung der Mehrheit korrekt wiederzugeben – leider kann er aber die Blumen wegen Abwesenheit nicht direkt entgegennehmen. Ich melde mich, weil sowohl aus Gründen, welche die Mehrheit vorgebracht hat, als auch aus der Sicht der Minderheit einiges dafür spricht, hier weiterhin zumindest eine Differenz zum Nationalrat zu erhalten.

Anlass dazu gibt folgende Situation: Für die Mehrheit spricht zweifelsohne, dass dieses Instrument des Auftrages, wie es im Verfassungsentwurf formuliert ist, eine Neuerung darstellt. Man kann gewiss nicht sagen, es handle sich tel quel um geltendes Recht. Wir haben aber auch in anderen Bereichen Neuerungen eingeföhrt. Man könnte sich aber auch auf den Standpunkt stellen, es verträge durchaus diese Neuerung, das Parlament brauche ein solches Instrument, um im wachsenden Zuständigkeitsbereich des Bundesrates gewisse Weisungen erteilen zu können. Die Mehrheit sträubt sich gegen diesen Schritt im Rahmen der Nachföhrung. Die Minderheit weist zu Recht darauf hin, dass ein solches Instrument an sich nötig wäre.

So oder so meine ich, dass mit dieser Formulierung – Frau Forster hat darauf hingewiesen – im Rahmen der Oberaufsicht eine Klärung nicht unbedingt herbeigeföhrt werden kann, weil einerseits nicht ganz klar ist, wo die Grenzen dieses neuen Instrumentes im Rahmen der Oberaufsicht wirklich zu ziehen sind. Andererseits gibt der Begriff des Auftrages zu Missverständnissen und Auslegungsproblemen Anlass. Auch diesbezüglich ist die Lösung nicht unbedingt überzeugend.

Dazu kommt noch ein anderes Problem: Auch wenn man sich in der Substanz mit einem solchen Instrument einverstanden erklären kann, leuchtet es nicht ganz ein, warum hier von allen Instrumenten der Bundesversammlung nur gerade der Auftrag geregelt wird. Wir haben nach geltendem Verfassungsrecht und in der neuen Verfassung keine Bestimmung, welche die Instrumente des Parlamentes regelt, also die Motion, das Postulat usw. Warum soll denn nur ein einzelnes Instrument in die neue Bundesverfassung aufgenommen werden? Oder ist der Auftrag hier nicht als Instrument zu verstehen – auch das wurde schon gesagt –, sondern bloss als Oberbegriff für die Möglichkeiten und Gestaltungsinstrumente der Bundesversammlung? Das Gesetz müsste dann konkret sagen und definieren, wie diese Instrumente zu gestalten und zu benennen sind.

Das sind Fragen, denen man meines Erachtens jetzt noch nachgehen müsste. Ich könnte mir durchaus vorstellen, dass die Weisheit des Nationalrates eine Lösung findet, ähnlich je-

ner, die wir bei den Einsichtsrechten der Kommissionen gefunden haben. So könnte man dem Sinne nach sagen, der Gesetzgeber bestimme die Instrumente der Bundesversammlung. Dabei würde klar, dass der Bundesrat hier aus Gründen der Gewaltenteilung keine Einwendung machen darf, sondern dass es am Gesetzgeber ist, Instrumente des Parlamentes zu bezeichnen.

In diese Richtung – so meine ich – könnte eine vermittelnde Lösung gehen. Wir haben sie in der Kommission noch nicht gefunden oder besprochen. Aber mit dem Festhalten gemäss Antrag der Mehrheit könnte man im Nationalrat eine solche Lösung finden, der sich dann möglicherweise auch der Bundesrat anschliessen würde.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, gemäss dem Antrag der Mehrheit an unserem Beschluss festzuhalten.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Der Bundesrat ersucht Sie dringend, hier der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen. Die Gründe sind im wesentlichen von Herrn Frick schon aufgeföhrt worden. Wir sind der Meinung, dass dieser neue Begriff «Auftrag» eine schlechte Begrifflichkeit ist, und die Verfassung sollte sich durch klare Begriffe auszeichnen. Denn mit dem Begriff «Auftrag» werden unbestrittenerweise zwei ganz verschiedene Dinge bezeichnet. Im Zuständigkeitsbereich des Parlamentes sollen die Aufträge verbindlich sein, im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates sollen sie dagegen, wie hier in Artikel 159 Absatz 3 gesagt wird, nur die Funktion einer Richtlinie haben, von der in begründeten Fällen abgewichen werden darf. Nun sollte man in einem derartig sensiblen Bereich wie dem Verhältnis der Gewalten, wo es um die Kompetenzabgrenzung zwischen Legislative und Exekutive geht, mit klaren Begriffen arbeiten und nicht mit Begriffen, die eigentlich nur zu Verwirrung und zu Missverständnissen föhren müssen.

Der zweite Grund ist ein materieller. Wir sind der Überzeugung, dass das Parlament die politische Steuerung in erster Linie über die Rechtsetzung und die Budgethoheit vollziehen soll. Ich habe aber anerkannt, dass es gewisse Bereiche staatlicher Tätigkeit gibt, wo diese politische Steuerung durch das Parlament über Rechtsetzung und Budgethoheit nicht ausreichend ist. Es ist vor allem an die Gebiete zu denken, wo konkurrierende Kompetenzen zwischen diesen beiden Gewalten bestehen, beispielsweise im Bereich der Aussenpolitik oder der äusseren oder inneren Sicherheit. Hierzu werden wir Ihnen im Rahmen der Staatsleitungsreform neue Vorschläge machen. Der Bundesrat wird aller Voraussicht nach noch in diesem Herbst dieses neue Reformpaket Staatsleitungsreform in die Vernehmlassung geben. Dort werden wir ein neues parlamentarisches Instrument, die sogenannte Resolution, vorschlagen, die die Lücke, wo weder Gesetzgebung noch Budgethoheit eine angemessene Steuerung der politischen Prozesse durch das Parlament ermöglicht, füllt.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, hier der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Es kommt noch ein anderer Grund dazu: Wir haben uns jetzt generell im Rahmen der Nachföhrung an das Prinzip gehalten, dass Neuerungen, die wir einföhren, konsensfähig sein sollten. Hier, beim Auftrag, handelt es sich aus der Sicht des Bundesrates auf jeden Fall eindeutig nicht um eine konsensfähige Neuerung. Ich glaube, es wäre doch einigermaßen angemessen, wenn Sie sich hier um eine – auch aus der Sicht des Bundesrates – konsensfähige Neuerung bemühen würden. Ich nehme den Gedanken des Präsidenten Ihrer Kommission gerne in die andere Kammer mit.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	31 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	7 Stimmen

*Begrüssung – Bienvenue*

**Le président:** Avant de continuer les débats, j'ai le plaisir de saluer à la tribune la présence de M. Miguel Angel Martinez, président de l'Union interparlementaire, qui passe quelques heures à Berne pour discuter du nouveau siège que cette organisation envisage de construire à Genève avec l'appui de la FIPOI. M. Martinez sera reçu tout à l'heure par le président de la Confédération. M. Martinez est bien connu de tous ceux qui s'occupent de politique étrangère dans notre Conseil. Il avait présidé l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, et le Parlement l'avait reçu officiellement le 16 mars 1995. Nous lui souhaitons une cordiale bienvenue et l'assurons de l'attachement de l'Assemblée fédérale suisse à l'Union interparlementaire dont elle est membre depuis 107 ans. Soyez le bienvenu! (*Applaudissements*)

**Art. 161 Abs. 1 Bst. c**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

**Art. 161 al. 1 let. c**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Präsident:** In Artikel 161 ist der Entscheid bereits durch denjenigen in Artikel 153a präjudiziert.

*Angenommen – Adopté***Art. 166 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 166 al. 3**

*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Die Differenz zum Nationalrat besteht in Artikel 166 Absatz 3. Es geht um die Delegation von Verwaltungsaufgaben an Dritte.

Zwei Lösungen haben zur Diskussion gestanden, jene des Ständerates sowie jene des Nationalrates. Der Ständerat wollte eine generelle Kompetenz des Bundesrates im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz normieren, von der der Bundesrat jeweils im Einzelfall hätte Gebrauch machen können.

Der Nationalrat hingegen will keine generelle Kompetenz des Bundesrates, sondern in jedem einzelnen Sachbereich und Gesetz soll die Kompetenz erteilt oder verweigert werden.

Das ist eine eminent politische Frage: Soll die Diskussion nur einmal oder bei jedem Sachbereich von neuem geführt werden können? Unsere Kommission schlägt vor, der nationalrätlichen Lösung zuzustimmen, weil sie näher bei der heutigen Regelung liegt. Dies geschieht auch im Sinn eines Entgegenkommens an den anderen Rat.

*Angenommen – Adopté***Art. 172 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

**Art. 172 al. 3**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Art. 173**

*Antrag der Kommission*  
Abs. 3

Er kann, unmittelbar gestützt auf diesen Artikel, Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder un-

mittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung und inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Solche Verordnungen sind zu befristen.

(1. und 2. Satz = Nationalrat; 3. Satz = streichen)

*Abs. 4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 173**

*Proposition de la commission*

*Al. 3*

Il peut s'appuyer directement sur cet article pour édicter des ordonnances et prendre des décisions, en vue de parer à des troubles existants ou imminents menaçant gravement la sécurité extérieure ou la sûreté intérieure et l'ordre public. Ces ordonnances doivent être limitées dans le temps.

(1ère et 2e phrases = Conseil national; 3e phrase = biffer)

*Al. 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Ich möchte Artikel 172 Absatz 3 und Artikel 173 Absätze 3 und 4 zusammen erläutern, weil deren Inhalt den gleichen Sachverhalt betrifft. In beiden Artikeln geht es um das Notverordnungsrecht des Bundesrates: Artikel 172 betrifft die Beziehungen zum Ausland und Artikel 173 die Bereiche der äusseren und inneren Sicherheit.

Der Nationalrat möchte, dass solche Verordnungen des Bundesrates vom Parlament zu genehmigen und zugleich zu befristen sind. Die Befristung ist in unserem Sinn und liegt auch innerhalb der Praxis des Bundesgerichtes. Insofern sind wir uns einig.

Die Frage aber ist, ob das Parlament nachträglich Notverordnungen des Bundesrates genehmigen soll. Wir lehnen das ab und bitten Sie, aus folgenden Überlegungen an unserer Fassung festzuhalten:

Zum ersten: Beim Notverordnungsrecht – und ich habe die Marginalien zitiert – geht es ja wesentlich um Beziehungen zum Ausland. Wir erachten es als nicht klug, wenn dieser ganze Bereich im Parlament, auf dem Markt der Öffentlichkeit, abgehandelt wird. Es gibt sehr viele Bereiche, wo der Bundesrat solche Notverordnungen erlassen musste, die Beziehungen zum Ausland betreffen und nicht in aller Öffentlichkeit und im Detail diskutiert werden sollen. Das ist die erste Überlegung.

Zum zweiten: Die Bundesversammlung wird durch solche Notverordnungen des Bundesrates in ihren Rechten nicht beschnitten. Die Bundesversammlung hat es jederzeit in der Hand, eine Bestimmung zu erlassen, die anders als jene des Bundesrates lautet und damit vorgeht.

Zum dritten: Solche Notverordnungen sind ja immer zu befristen. Beispielsweise hat das Bundesgericht die Notverordnung des Bundesrates über das Waffenerverbot für Türken in der Schweiz, die vor zwei Jahren erlassen wurde, überprüft und auch die Frage der Dauer zum Gegenstand seiner Überprüfung erklärt. Insofern ist keine Befürchtung am Platz, dass «überlanges» Recht durch den Bundesrat Gesetz würde.

Zum vierten: Eine solche Notverordnung ist immer auch der Kontrolle der Rechtssicherheit überlassen, weil sie beim Bundesgericht immer angefochten werden kann. Der Bundesrat agiert also nicht im unkontrollierten Raum, sondern in einem recht kontrollierten. Aber diese Beschlüsse werden zweckmässigerweise nicht noch einmal im Parlament diskutiert. Die Mitwirkungsrechte des Parlamentes sind andere, und sie sind angemessen.

Aus diesem Grund bitten wir Sie, in den Artikeln 172 und 173 inhaltlich daran festzuhalten, dass wir auf die Genehmigung solcher Notverordnungen verzichten.

Eine Änderung ergibt sich lediglich in Artikel 173 Absatz 3. Wir schliessen uns im ersten Satz dem Nationalrat an. Der Nationalrat definiert dort die «ausserordentlichen Umstände». Der Ständerat hatte «ausserordentliche Umstände» lediglich als Generalklausel normiert, während der Nationalrat diese umschreiben will. Wir schliessen uns dieser Um-



schreibung an, wollen allerdings bei Artikel 173 Absatz 3 die Genehmigung durch das Parlament wiederum streichen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich bin um die Anträge Ihrer Kommission sehr dankbar. Der Befristung dieser Verordnungen kann der Bundesrat ohne weiteres zustimmen. Das entspricht ja auch der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Dagegen würde eine nachträgliche Genehmigung eindeutig übers Ziel hinausschiessen, und wir würden vor allem im Bereiche der Aussenpolitik unsere Handlungsfähigkeit verlieren. Ich stimme daher zu.

*Art. 172 Abs. 3; 173 Abs. 3 – Art. 172 al. 3; 173 al. 3*  
*Angenommen – Adopté*

*Art. 173 Abs. 4 – Art. 173 al. 4*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Hier schliessen wir uns dem Nationalrat an. Sie erinnern sich, dass unser Rat in der ersten Beratung als Bedingung für die Einberufung der Bundesversammlung zwar die zeitliche Dauer des Aktivdienstes von mehr als drei Wochen als Bestimmung aufnahm, dass wir aber die Truppenzahl strichen. Wir hatten dies aus der Überlegung heraus getan, dass die Anzahl der «Beine», die Zahl der Personen, ja nichts über die Stärke der Truppe aussagt: 500 Mann Panzertruppen sind etwas ganz anderes als 500 Mann Betreuungstruppen.

Es handelt sich aber – das ist zuzugeben – um einen politisch sehr heiklen Bereich. In breiten Kreisen unserer Bevölkerung bestehen Befürchtungen, dass ohne zahlenmässige Beschränkung in der Verfassung leichter Truppen in grosser Anzahl mobilisiert werden könnten, auch wenn es um die innere Sicherheit geht. Darum scheinen uns die 4000 Personen gemäss Beschluss des Nationalrates ein Kompromiss zu sein, der den politischen Befindlichkeiten der Schweiz angemessen Rechnung trägt.

Wir beantragen Ihnen, dem Nationalrat zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

### **Art. 174 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

Er kann gegen Verträge der Kantone unter sich und mit dem Ausland Einsprache erheben.

(Folge des Beschlusses der Räte zu Art. 51 Abs. 2)

### **Art. 174 al. 3**

*Proposition de la commission*

Il peut élever une réclamation contre les conventions que les cantons ont conclues entre eux et avec l'étranger.

(Conséquence de la décision des Conseils à l'art. 51 al. 2)

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Diese Differenz ist lediglich die Folge des bereits gefassten Beschlusses zu Artikel 51 Absatz 2.

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

## Achte Sitzung – Huitième séance

Donnerstag, 1. Oktober 1998

Jeudi 1er octobre 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

96.091

### Bundesverfassung. Reform Constitution fédérale. Réforme

Differenzen – Divergences

#### C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz

##### C. Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice

**Präsident:** Wir kommen zu den Differenzen betreffend Entwurf C. Der Nationalrat hat am 25. Juni 1998 entschieden, unser Rat bereits am vergangenen 5. März.

#### Art. 114 Abs. 3

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Marty Dick, Danioth, Frick, Saudan)

Festhalten

#### Art. 114 al. 3

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Marty Dick, Danioth, Frick, Saudan)

Maintenir

**Wicki Franz** (C, LU), Berichterstatter: Die Kommission hat sich mit den Differenzen zu den Beschlüssen des Nationalrates eingehend auseinandergesetzt. Sie ersehen aus der Fahne, dass die Mehrheit Ihnen beantragt, in einem Punkt – Artikel 114 – dem Nationalrat zuzustimmen und in zwei wesentlichen Bestimmungen an der vom Ständerat beschlossenen Fassung festzuhalten, nämlich bei der Überprüfung von Bundesgesetzen und bei den Zugangsbestimmungen zum Bundesgericht. Die übrigen Differenzen sind nicht eigentlich materieller Art. Ich schlage Ihnen vor, dass wir sofort zur Beratung der einzelnen Bestimmungen übergehen.

Zu Artikel 114 Absatz 3: In der ersten Beratung hat der Ständerat diese Bestimmung auf Antrag der Verfassungskommission gestrichen. Wir hatten es als sachwidrig betrachtet, in die neue Justizvorlage eine besondere Subventionsbestimmung aufzunehmen. Wir betonten aber, dass mit dem Weglassen von Absatz 3 zurzeit keine Streichung von Subventionen erfolge.

Ihre Kommission hat nun mit 8 zu 4 Stimmen entschieden, dem Nationalrat zuzustimmen, also von einer Streichung abzusehen.

Ausschlaggebend für diesen Entscheid sind politische Gründe. Im Hintergrund steht nämlich folgendes: Im Rahmen des Finanzausgleichsprojektes war ursprünglich vorgesehen, die Bereiche Anstalten, Straf- und Massnahmenvollzug sowie Erziehung vollständig zu kantonalisieren. Die Diskussionen ergaben aber, dass eine solche Kantonalisierung nicht mehr in Frage kommen kann. Im Rahmen des «runden Tisches» ist jedoch vorgesehen, Subventionsbeiträge zu senken. Dieser Beitrag zur Erreichung des Sparziels wurde mit den Kantonen ausgehandelt.

Sie sehen, dass wir einen Minderheitsantrag Marty Dick haben. Ich bitte Sie meinerseits, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

**Marty Dick** (R, TI): Ce sujet a déjà été soulevé à différentes reprises. Il s'agit, selon l'avis de la minorité de la commission, d'établir une règle claire dans une constitution moderne qui ne doit plus prévoir, en tant que charte fondamentale, l'attribution de subventions. La proposition de la majorité est une fois de plus dictée par des considérations purement politiques, alors que nous estimons que l'attribution de subventions doit être prévue dans le cadre de lois fédérales, et pas dans le cadre de la constitution, comme c'est le cas pour la totalité des autres subventions.

Je ne crois pas que les cantons vont se révolter, parce que cela n'est pas prévu dans la constitution. C'est pour une raison de cohérence que l'on établit un texte nouveau de la constitution, qui ne peut plus être le cadre pour prévoir l'attribution de subventions.

Le fait d'adopter la proposition de la minorité ne constitue pas nécessairement un changement dans l'attitude de la Confédération quant aux subventions des établissements pénitenciers. Il s'agit d'aborder le problème de la répartition entre la Confédération et les cantons dans le cadre qui est le sien, qui est celui de la nouvelle péréquation financière entre les cantons, et surtout, au niveau de lois fédérales. Si déjà on se donne la peine de faire une nouvelle constitution, que nous la fassions au moins moderne, cohérente et que nous ne prévoyions pas ici et là encore des mesures de subvention.

C'est dans cet esprit que la minorité de la commission propose de maintenir, c'est-à-dire de biffer l'alinéa 3 du projet du Conseil fédéral.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es geht hier mehr um ein verfassungsästhetisches als um ein materielles Problem. Als Sie diesen Absatz 3 in der ersten Runde gestrichen haben, wollten Sie ja nicht die Bundeskompetenz aufheben, sondern Sie wollten sie einfach auf der Stufe des Gesetzes und nicht mehr auf Verfassungsstufe festgehalten haben.

Der Nationalrat hat in der ersten Runde anders entschieden, da flossen eben doch materielle Überlegungen mit hinein. Wenn man diesen Absatz 3 hier streicht, könnte das so ausgelegt werden – hat man im Nationalrat befürchtet –, dass sich der Bund aus diesem Aufgabenbereich zurückzieht. Im Rahmen des Finanzausgleichs gab es tatsächlich auch einmal ein entsprechendes Projekt. Dagegen haben sich die Kantone gewehrt. Im Rahmen des Stabilisierungsprogramms haben wir auf diesem Gebiet am «runden Tisch» auch einen Beitrag geleistet, indem wir die Subventionsätze entsprechend reduzieren.

Da wir uns aber im Differenzbereinungsverfahren befinden und um nicht den Eindruck aufkommen zu lassen, wir würden uns aus diesem Aufgabengebiet total zurückziehen, möchte ich Sie bitten, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

26 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

8 Stimmen

#### Art. 177 Abs. 4

Antrag der Kommission

Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates können beim Bundesgericht nicht angefochten werden. Ausnahmen bestimmt das Gesetz.

**Art. 177 al. 4***Proposition de la commission*

Les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ne peuvent pas être portés devant le Tribunal fédéral. Les exceptions sont déterminées par la loi.

**Wicki Franz** (C, LU), Berichterstatter: Artikel 177 regelt die Zuständigkeiten des Bundesgerichtes. Bei Absatz 4 besteht eine Differenz zum Nationalrat. Es geht um die Anfechtbarkeit der Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates. Wir haben diese Bestimmung in der Kommission noch einmal eingehend diskutiert und uns insbesondere mit dem Begriff «Akte» auseinandergesetzt. Am Begriff «Akte» hängt vieles. Gemäss der bundesrätlichen Botschaft umfasst der Begriff «Akte» nicht nur individuell-konkrete Anordnungen, sondern namentlich auch generell-abstrakte Regelungen, also Bundesratsverordnungen und rechtsetzende Parlamentsbeschlüsse.

Das Problem bei diesen Akten der Bundesversammlung und des Bundesrates liegt aber darin, dass gewisse Entscheide in den Anwendungsbereich von Artikel 6 Ziffer 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) fallen können und deshalb der gerichtlichen Beurteilung unterliegen müssen. Die EMRK verlangt nämlich in Artikel 6 Ziffer 1, dass für zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen sowie für Strafsachen der umfassende Zugang zu einem unabhängigen Gericht gegeben sein muss.

Die logische Folge davon ist an sich die, dass Entscheide, die Menschenrechtsgarantien beschränken, nicht in die Kompetenz von Bundesrat und Bundesversammlung zu legen sind. Wird dieser Grundsatz beachtet – so besagt es auch die Botschaft –, so bietet die Unanfechtbarkeit von bundesrätlichen Akten und von solchen der Bundesversammlung keine Probleme. Gemäss der heutigen Gesetzgebung gibt es aber durchaus Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates, die überprüfbar sind und vom Bundesgericht untersucht werden müssen, beispielsweise die atomrechtlichen Bewilligungen und die bundesrätlichen Verordnungen.

Der Antrag, den Ihnen die Kommission heute unterbreitet, bedeutet in der Sache selbst keine eigentliche Differenz zum Nationalrat. Wir betonen mit dieser Formulierung die sogenannte Regelvermutung für die Nichtanfechtbarkeit. Das Parlament hat aber jederzeit die Möglichkeit – so sagen wir es –, im Gesetz Ausnahmen zu bestimmen. Ich bitte Sie namens der Kommission um Zustimmung.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Der Bundesrat kann sich diesem neuen Antrag Ihrer Kommission anschliessen. Aus Gewaltenteilungsgründen ist es richtig, dass Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates grundsätzlich nicht der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen. Das ist die Regel und wird in Artikel 177 Absatz 4 erster Satz gemäss Antrag Ihrer Kommission festgehalten.

Diese Regel gilt übrigens schon heute. Eine Ausnahme bilden erstinstanzliche Verfügungen des Bundesrates auf dem Gebiet des Dienstverhältnisses von Bundespersonal.

Die genannte Ausnahme zeigt, dass es Bereiche geben kann, in denen der Bundesrat oder die Bundesversammlung Entscheide treffen, die wegen Artikel 6 Absatz 1 der EMRK gerichtlich überprüfbar sein müssen. Andere Beispiele finden sich etwa im Atomrecht, wo de lege lata der Bundesrat bzw. die Bundesversammlung bedeutende Verfügungskompetenzen besitzen, wobei Rechte gemäss EMRK tangiert sein können. Das ist heute auch noch auf dem Gebiet der Krankenversicherung der Fall, wo der Bundesrat Entscheide über die Spitalisten zu treffen hat.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, dem Antrag Ihrer Kommission zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 178***Antrag der Kommission**Mehrheit**Abs. 1, 2, 4**Festhalten**Abs. 3**Festhalten*

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

*Minderheit*

(Frick, Paupe, Reimann, Schallberger)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 178***Proposition de la commission**Majorité**Al. 1, 2, 4**Maintenir**Al. 3*

Il décide dans quelle mesure la loi fédérale doit être appliquée.

*Minorité*

(Frick, Paupe, Reimann, Schallberger)

Adhérer à la décision du Conseil national

**Wicki Franz** (C, LU), Berichterstatter: Artikel 178, «Normenkontrolle» bzw. «Überprüfung von Bundesgesetzen»: Diese Bestimmung ist einer der beiden Schlüsselartikel der Justizreform. Im konkreten Anwendungsfall soll das Bundesgericht die Möglichkeit haben zu prüfen, ob Bundesgesetze mit den verfassungsmässigen Rechten und mit dem Völkerrecht übereinstimmen.

Unser Rat hat am 5. März 1998 mit dem Stimmenverhältnis von 3 zu 2 dieser beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit zugestimmt. Der Nationalrat hat diese Bestimmung mit 87 zu 39 Stimmen abgelehnt. Aufgrund dieser Ausgangslage wurde in Ihrer Verfassungskommission nochmals die Grundsatzzfrage gestellt, ob wir diese Verfassungsgerichtsbarkeit im Sinne der Vorlage wollen oder nicht. Formulierungsfragen stellten wir auf die Seite. Schliesslich entschied Ihre Kommission mit 10 zu 2 Stimmen klar, am Ergebnis der ersten Beratung festzuhalten und sich nicht dem nationalrätlichen Nein anzuschliessen.

Ich möchte hier nicht erneut alle Gründe anführen, welche für die bundesrätliche Vorlage sprechen. Zwei Gründe sind jedoch nochmals hervorzuheben, die klar für die Einführung der beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit sprechen und die auch in Ihrer Kommission betont wurden:

1. Die Mehrheit Ihrer Kommission betrachtet es insbesondere als föderalistisches Anliegen, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit eingeführt wird. Heute können sich die Kantone nicht wehren, wenn der Bundesgesetzgeber ihre verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten missachtet. Dadurch entsteht ein Ungleichgewicht gegenüber dem Bund, denn der Bund kann sich das Recht herausnehmen, Kompetenzüberschreitungen der Kantone anzufechten. Die Kantone haben umgekehrt aber keine Möglichkeit, gegen den Bund vorzugehen, wenn er in die Kompetenzen der Kantone eingreift. Es wurde betont, gerade dieses föderalistische Argument müsste den Ständerat eigentlich dazu veranlassen, dem Bundesrat zu folgen und an seinem früheren Beschluss festzuhalten.

2. Der Reformdruck ergibt sich aber auch aus der EMRK. Die Strassburger Instanzen – und seit einiger Zeit auch das Bundesgericht selber – können prüfen, ob Bundesgesetze mit der EMRK vereinbar sind. Die EMRK ist damit vor Missachtung durch den Bundesgesetzgeber geschützt, nicht aber die uns näherliegende Bundesverfassung. Es kann nicht befriedigen, dass wir als Bürgerinnen und Bürger ein Bundesgesetz wegen Verletzung der EMRK in Strassburg anfechten können, dass wir aber dann, wenn dieses gleiche Bundesgesetz unsere eigene Bundesverfassung verletzt, nichts tun können. Dies ist ein Widerspruch in der heutigen Rechtslage, der praktisch dazu geführt hat, dass das Bundesgericht auf stillem Wege eine gewisse Verfassungsgerichtsbarkeit im Bereich der EMRK eingeführt hat, um zu versuchen, diesen Widerspruch zu lösen.

Dies nur zwei Argumente für das Ja zur beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit und somit zum Festhalten an unserem ersten Beschluss.

Ich bitte Sie, dem Antrag der klaren Mehrheit Ihrer Kommission ebenfalls zuzustimmen.

**Frick Bruno (C, SZ):** Zuerst eine Vorbemerkung zur Fahne: Wir leben in diesen Tagen der Unklarheiten, wie nun Mehr- und Minderheiten in Kommissionen zustande gekommen sind und wer tatsächlich dazugehört. Der Minderheit gehören gemäss Fahne vier Personen an; Herr Wicki hat aber von 10 zu 2 Stimmen gesprochen. Die Verhältnisse waren so, dass an der formellen Abstimmung, die am späteren Abend stattfand, bereits zwei Mitglieder, die an der Beratung teilgenommen hatten, nicht mehr teilnehmen konnten. Hinzu kommt, dass die Verfassungskommission entschieden hat, dass mindestens zwei weitere Ständeräte, die ebenfalls gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit sind, nicht auf der Fahne aufgeführt werden dürfen, weil sie an der Beratung zu diesem Traktandum nicht selber teilnehmen konnten. Tatsächlich ergäbe sich also, wenn man die ganze Kommission ansieht, eine Minderheit von mindestens sechs Mitgliedern der Kommission. Es besteht also keine «erdrückende Mehrheit» für die Verfassungsgerichtsbarkeit.

Zur inhaltlichen Debatte: Wir haben sie in unserem Rat am 5. März 1998 gründlich geführt; der Nationalrat hat dies am 25. Juni 1998 getan. Die Argumente sind bekannt, an ihnen ändert sich nichts. Inhaltlich liegen keine neuen Argumente und Erkenntnisse vor.

Zusammengefasst sind es drei Argumente, die die Minderheit dazu führen, die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichtes nicht in die Verfassung aufnehmen zu wollen:

1. Das demokratische Argument, weil nach unserem Demokratieverständnis der Volkswille über den Gerichten steht. Das Volk soll entscheiden, nicht die Gerichte.

2. Wir wollen keine Verpolitisierung des Bundesgerichtes. Das Bundesgericht würde mit der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit zu einer entscheidenden politischen Instanz.

3. Die Verfassungsgerichtsbarkeit bringt keine Entlastung, sondern eine wesentliche Mehrbelastung des Bundesgerichtes, weil künftig jeder aufmerksame Anwalt auch die Frage der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes aufwerfen muss. In der Tat – das ist zuzugeben – besteht ein Konfliktpunkt, den Herr Wicki dargelegt hat, nämlich im Bereich der EMRK, wo das Bundesgericht bereits heute eine beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit in Anspruch nimmt. Um nicht nachher vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg gerügt zu werden, wird die Rüge bereits in Lausanne vorgezogen entgegengenommen. Das ist aber ein beschränkter Systemfehler, der heute vorliegt. Es lohnt sich nicht, den kleinen Fehler gegen einen grossen einzutauschen! Wo stehen wir am heutigen Tag? Wir sind im ersten Durchgang der Differenzvereinbarung. Unser Rat hat am 5. März 1998 der Verfassungsgerichtsbarkeit recht knapp zugestimmt, nämlich nur mit 19 zu 14 Stimmen, was etwa 57 Prozent der Stimmenden entspricht.

Der Nationalrat hat die Verfassungsgerichtsbarkeit mit erdrückender Mehrheit abgelehnt, nämlich mit 87 zu 39 Stimmen, also mit über 70 Prozent. Der Nationalrat wird seine Meinung in dieser gewichtigen Frage nicht ändern. Eine Kehrtwendung ist in keiner Weise absehbar, sie wäre auch für niemanden nachvollziehbar.

Nun ist Beharrlichkeit oft eine Tugend; hier aber starr festzuhalten gefährdet die ganze Justizvorlage. Es wäre falsch, wenn unser Rat auf kurze Zeit recht haben wollte; recht bekommen wird er am Ende ohnehin nicht.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist auch nicht nötig. Die Vorlage der Justizreform enthält genügend Substanz. Sie braucht den «Bleifuss» der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht, sie wird mit dieser Verfassungsgerichtsbarkeit nicht über die Runden kommen und vor Volk und Ständen mit Bestimmtheit keine Mehrheit finden.

Aus diesen Gründen ist es besser, wenn wir uns bereits heute der Einsicht nicht mehr verschliessen und die Verfassungsgerichtsbarkeit ablehnen. Wir verschaffen ihr so die nötige Akzeptanz. Wenn unser Rat beharrt, bauen wir grosse Widerstände gegen die ganze neue Justizvorlage auf.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie im Namen der Minderheit, die einen erheblichen Teil der Kommission umfasst, nicht mehr zuzuwarten, sondern sich bereits heute dem Nationalrat anzuschliessen, um nicht die ganze Vorlage unnötig zu gefährden.

**Inderkum Hansheiri (C, UR):** Herr Frick hat zu Recht gesagt, die Auslegeordnung sei da; es seien praktisch keine neuen Argumente mehr vorhanden. Ich möchte dem grundsätzlich zustimmen, aber doch darauf hinweisen, dass nach meiner Auffassung ein Argument in der letzten Debatte – ich habe das Amtliche Bulletin nochmals aufmerksam durchgelesen – zu kurz gekommen ist: Es ist das Prinzip der Gewaltenteilung.

Herr Schmid hat zwar vom Element der «checks and balances» gesprochen. Er würde aber – wenn ich ihn richtig verstanden habe – die Verfassungsgerichtsbarkeit nur in einem rein parlamentarischen System gelten lassen, und zwar als Schutz des Volkes gegen die praktisch keinen Schranken unterliegende Freiheit der Volksvertreter.

Aber auch bei unserem System der repräsentativen Demokratie mit direktdemokratischen Elementen macht die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Form der konkreten Normenkontrolle Sinn; ja, sie ist sogar gerechtfertigt, und zwar insbesondere aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips. Es dürfte wohl unbestritten sein, dass sich alle Staatsgewalten an die Verfassung zu halten haben und dass diese insbesondere für uns, das Parlament als Legislative, gilt.

Es stellt sich nun die Frage, ob es wirklich so abwegig, so falsch, so systemfremd oder – um mit Herrn Schmid zu sprechen – sogar so fatal sei, eine ebenfalls staatliche Gewalt, die zumindest mittelbar auch durch das Volk legitimiert ist, in doch recht zurückhaltender Art und Weise darüber entscheiden zu lassen, ob ein Bundesgesetz verfassungsmässige Rechte verletze oder nicht. Ich meine nein, im Gegenteil: Es ist von der Sache her sogar gerechtfertigt. Es geht nicht um eine abstrakte Normenkontrolle, und geprüft wird nicht, ob der Anwendungsakt mit der Verfassung schlechthin übereinstimmt, sondern nur, ob verfassungsmässiges Recht oder Völkerrecht verletzt wird.

Daher beantrage ich Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen.

**Aeby Pierre (S, FR):** La question se pose en ces termes, de façon très claire et très limpide: voulons-nous un Tribunal fédéral qui vienne nous dire que la façon dont nous avons, par exemple, transposé l'initiative des Alpes dans notre législation viole la constitution, sur la base d'un cas d'application concret? Voulons-nous peut-être un jour, comme cela s'est passé en Allemagne, d'un Tribunal fédéral qui vienne nous dire que la future législation sur l'interruption de grossesse viole plusieurs articles de notre constitution sur le droit à la vie, la dignité humaine, etc.? Voulons-nous d'un Tribunal fédéral qui vienne peut-être un jour nous dire que la retraite des femmes à 64 ans est contraire au principe de l'égalité des sexes? C'est ça le contrôle de la constitutionnalité des lois, à mes yeux. C'est donner au Tribunal fédéral la compétence de passer par-dessus les consensus politiques du moment, d'intervenir très concrètement dans les décisions politiques. Et ceci dans un pays qui connaît à la fois l'initiative populaire et le référendum, donc dans un pays où la norme légale peut avoir été influencée directement par le peuple; peuple qui a toujours raison, mais qui n'est pas forcément toujours cohérent, de même que le Parlement n'est pas forcément toujours cohérent. Mais est-ce que des juges sont prêts à prendre en compte, à un moment donné, les implications politiques, les éventuels blocages d'une décision prise dans l'abstrait? Ce sont ces arguments qui, après bien des hésitations, m'ont amené à soutenir la proposition de minorité défendue par M. Frick.

Nous avons en plus, et ce sera mon dernier argument, une certaine tradition, certaines sensibilités dans notre pays, et je m'étonne d'avoir entendu plusieurs fois le Conseil fédéral nous dire: «Attention! Lors de cet exercice, ne mettons pas le peuple ou les cantons de mauvaise humeur. Tâchons de trouver des solutions qui favorisent un consensus le plus

large possible.» Ici, nous faisons fausse route, nous basculons dans une forme de technocratie juridique, avec le seul argument, auquel je suis sensible: que notre Tribunal fédéral décide lui, sinon c'est Strasbourg qui décidera; et nous ne voulons pas qu'un tribunal étranger décide chez nous. Dans ce raisonnement, il y a à la fois un peu trop d'orgueil et surtout une vision bien trop théorique des décisions, parfois difficiles, que le monde politique est appelé à prendre dans la «gouvernance» d'un pays.

Je me méfie de cette nouvelle compétence qu'on donnerait au Tribunal fédéral, et je vous propose de soutenir la proposition de minorité.

**Rhinow René (R, BL)**, Berichterstatter: Gestatten Sie mir, dass ich als Kommissionspräsident doch nochmals auf den Kerngehalt dieses spezifisch helvetischen und massgeschneiderten Modells der Verfassungsgerichtsbarkeit eingehe. Es wäre zwar reizvoll, auf die Argumente – namentlich von Herrn Frick – im einzelnen einzugehen; ich tue es nicht. Es wäre reizvoll, Herrn Frick in Erinnerung zu rufen, dass die Verfassungskommission 21 Mitglieder umfasst und dass damit das Anwachsen der Minderheit von vier Mitgliedern auf sechs noch keinen Erdbeben bedeutet. Es wäre reizvoll, Herrn Frick in Erinnerung zu rufen, dass der Nationalrat aus 200 Mitgliedern besteht und dass auch eine Mehrheit, die von 87 Ratsmitgliedern gebildet wird, noch nicht so umwerfend ist. Aber ich tue es nicht.

Ich möchte auf die Elemente zurückkommen, die mir sehr am Herzen liegen, und zuerst nochmals zu diesem plakativen Vorwurf Stellung nehmen, es gehe hier um das Verhältnis von Volk und Richter. Wir wissen doch ganz genau, dass mit dem fakultativen Referendum auf Bundesebene die weitaus überwiegende Anzahl unserer Gesetze vom Parlament ohne wirkliche Beteiligung des Volkes verabschiedet werden. Wir wissen, dass das Nichtergreifen eines Referendums nicht real als Zustimmung des Volkes zum ganzen Gesetz gelten kann. Das lesen wir höchstens in veralteten Lehrbüchern.

Wir wissen auch, dass in den relativ wenigen Fällen, in denen das Volk tatsächlich an der Urne entscheidet, in der praktischen politischen Auseinandersetzung nicht um den Aspekt der Verfassungsmässigkeit einer einzelnen Bestimmung gerungen wird, sondern um die politischen Anliegen dieses Gesetzes. Damit sind gerade diejenigen Bestimmungen, die später im Anwendungsfall grundrechtlich heikel und im nachhinein überprüfungsbedürftig werden könnten, kaum je vom Volk bewusst angenommen und entschieden worden. Es dürfte also, wenn wir praktisch und nicht rein theoretisch überlegen, nach menschlichem Ermessen und aller praktischen Vernunft gemäss kaum je vorkommen, dass das Bundesgericht einer Gesetzesbestimmung die Anwendung versagen wird, die wirklich vom Volk bewusst und tatsächlich so angenommen worden ist und in ihrer konkreten Ausgestaltung so gewollt war.

Bei dieser Sachlage kann man doch nicht im Ernst davon sprechen, mit der Verfassungsgerichtsbarkeit werde der Richter über das Volk gesetzt. Wenn jemand kontrolliert wird – ich hätte das eigentlich gerne von den Gegnern dieses Instrumentes gehört –, dann sind es wir Parlamentarier und Parlamentarierinnen. Aber dann bitte ich, das auch so zu sagen und nicht das Volk als fiktive Grösse vorzuschieben und als Argument gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit zu verwenden.

Nun aber zu den eigentlichen Anliegen: Worum geht es denn? Es geht doch in erster Linie darum, die Freiheit der Menschen in diesem Lande besser zu schützen, die Freiheit der einzelnen, aber auch die Freiheit der Minderheiten in ihrer verfassungsrechtlich geschützten Position.

Wir wissen – Herr Wicki hat darauf hingewiesen –, dass das Bundesgericht in seiner jüngeren Praxis die Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber dem Gesetzgeber bei all denjenigen Grundrechten eingeführt hat, die in der EMRK verankert und damit auch für die Schweiz verbindlich sind. Diese Praxis gilt unangefochten und zu Recht, denn sie verhindert die unmögliche und unwürdige Situation, dass ein Schweizer sein Recht in Strassburg suchen muss, weil es dem Bundesge-

richt in Lausanne verwehrt ist, die Prüfung des Gesetzes selber vorzunehmen.

Für zwei in unserer Wert- und Rechtsordnung grundlegende Rechte, die Handels- und Gewerbefreiheit und die Eigentumsgarantie, gilt diese Praxis aber nicht, weil diese Rechte in der EMRK nicht verankert sind. Mit dem Verzicht auf die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit ist gerade bei diesen Freiheitsrechten eine Überprüfung weiterhin nicht möglich. Ich frage deshalb insbesondere diejenigen skeptischen Kolleginnen und Kollegen in unserem Rat an, welchen die Wirtschaft und das Eigentum besonders am Herzen liegen: Wollen Sie das wirklich? Denn darum geht es real. Erstreckt sich Ihr Freiheitsbedürfnis nicht auf Wirtschaft und Eigentum? Erachten Sie hier die Allmacht des Gesetzgebers als absolut unbedenklich? Wollen Sie diesen Rechtsschutz bewusst ausklammern? Ist Ihnen diese Konsequenz bewusst?

Ich wende mich aber auch mit einer Frage an Kollegen und Kolleginnen, die sich in der neuen Verfassung stark für den Ausbau des Schutzes vor Diskriminierung eingesetzt haben – etwa wegen des Alters, der Lebensform oder einer Behinderung. Sie haben sich auch für die Rechte von Jugendlichen, für das Redaktionsgeheimnis, für das Streikrecht eingesetzt. Wollen Sie denn diese Garantien nur vor dem kantonalen Zugriff abschirmen? Wollen Sie diese wirklich der freien Disposition durch den Bundesgesetzgeber aussetzen? Denn auch hier genügt der Schutz ohne die EMRK nicht. Ja, ich frage: Warum denn dieser vehemente Einsatz für die Änderung und Neugestaltung der Verfassung in diesen Bereichen, wenn Sie nicht bereit sind, auch den entsprechenden Rechtsschutz einzurichten?

Schliesslich eine letzte Frage an all diejenigen – ich glaube, es sind sehr viele in diesem Rat –, welchen die kantonale Autonomie am Herzen liegt: Mit der Verfassungsgerichtsbarkeit geben wir den Kantonen ein wirkungsvolles Instrument in die Hände, ihre Autonomie gegen Übergriffe des Bundesgesetzgebers zu schützen. Wollen Sie, die hier skeptisch sind, wirklich darauf verzichten? Wie wollen Sie das Ihren Behörden in den Kantonen erklären, die schon lange auf eine Verbesserung ihrer Rechte gegenüber dem Bund warten?

Nein, wenn wir den Schutz aller Menschenrechte ernst nehmen, gerade auch in unserem Land, wenn wir klassische und neuere Freiheitsanliegen gleichermaßen ernst nehmen wollen, gerade auch gegenüber dem Bund, wenn wir die kantonale Autonomie gegen Übergriffe, gerade auch des Bundes, schützen wollen, gibt es für uns keinen anderen Weg als die Zustimmung zu Artikel 178.

**Schmid Carlo (C, AI)**: Ich möchte zu einem Punkt des Votums von Kollege Rhinow Stellung nehmen. Im übrigen bin ich mit Herrn Frick und Herrn Inderkum einverstanden. Es ist alles gesagt.

Ich wehre mich gegen die Aussage von Herrn Rhinow, dass es in der Schweiz dreierlei Sorten von Gesetzen gebe: Gesetze, die nur die Bundesversammlung angenommen hat; Gesetze, die zwar das Volk durch Referendum angenommen hat, aber ohne darüber nachzudenken, ob sie verfassungsmässig sind; Gesetze, die das Volk angenommen hat und bei denen es sich zudem überlegt hat, ob sie verfassungsmässig sind. Nur mit Bezug auf diese letzte Kategorie ist Herr Rhinow der Auffassung, dass dort eine Antinomie zwischen Volksrecht und Richterrecht entstehen könnte.

Herr Rhinow, das mag in akademischen Zirkeln ein gängiger Topos sein, aber es ist nicht die heutige Verfassungslage. Es ist auch nicht die zukünftige Verfassungslage. Das Volk durch solche Diskussionen irgendwo als eine virtuelle Veranstaltung verflüchtigen zu wollen ist nicht in Ordnung, auch nicht in einem akademischen Diskurs.

Ich bin nach wie vor der Auffassung, dass unsere ganze politische Verfassung in der Schweiz wesentlich darauf beruht, dass wir das Volk als solches ernst nehmen; dass wir es natürlich nicht personifizieren, so naiv ist wirklich niemand. Aber es ist die Resultante von Hunderttausenden von individuellen Interessenausprägungen. Das zur Beliebigkeit einer Meinung von drei, fünf oder sieben Einzelpersonen in ein Ver-

hältnis setzen zu wollen – ich sage das in voller Schärfe – ist meines Erachtens ein Unding. Wenn wir noch die einzigen auf dieser Welt sein sollten, die das als Unding betrachten, dürften wir darauf sogar noch stolz sein.

Ich glaube nicht – und ich durfte das seinerzeit Frau Ständerrätin Josi Meier in diesem Rat auch sagen –, dass das Volk in gleicher Art und Weise Fehler macht, wie ein Gericht sie machen kann. Frau Meier wies mich damals darauf hin, dass im Dritten Reich auch kein Verfassungsgericht bestanden habe. Ich wies Frau Meier darauf hin, dass die Ermächtigungsgesetze nun wirklich nicht vom deutschen Volk erlassen worden waren, dass aber sehr wohl prominente und grossartige deutsche Juristen Wegbereiter des fürchterlichsten Unrechtes gewesen waren, das wir in diesem Jahrtausend erlebt haben.

Ich will natürlich nicht gegen die Juristen ankämpfen – ich bin auch einer. Aber man sollte nicht glauben, die Gerechtigkeit komme von der Juristerei.

**Frick Bruno (C, SZ):** Herr Rhinow hat die Fragen am Schluss akademisch in den Raum geworfen. Ich möchte darauf eine praktische Antwort geben:

Das Argument des Volkswillens, der über den Gerichten stehen soll, darf nicht einfach negiert werden. Nehmen Sie die Beispiele praktisch. Wir führen vehemente Abstimmungskämpfe durch, beispielsweise über das AHV-Alter 64/65. Das Volk hat mit klarer Mehrheit entschieden, dass es diese Regelung will. Wir haben gestern intensive Diskussionen über die Mehrwertsteuer geführt. Es ist möglich, dass das Volk nach einem Referendum darüber entscheiden muss. Einige Themen werden dabei Gegenstand des Abstimmungskampfes sein.

Wenn das Volk in Kenntnis der Sachlage die politischen Fragen entschieden hat, ist es nicht richtig, dass sie im nachhinein vom Bundesgericht nochmals überprüft werden. Das Bundesgericht hat nicht die blossе Freiheit oder Möglichkeit zu korrigieren; es müsste korrigieren. Wenn das Bundesgericht das AHV-Alter 64/65 als Verstoß gegen den Rechtsgrundsatz erachten würde, dann müsste es das korrigieren. Damit setzen wir das Bundesgericht direkt über die demokratische Instanz des Volkes als bisher letzte Instanz.

Ich glaube, wir sind mit dem Vertrauen ins Volk bisher gut gefahren. Unser Volk hat richtig entschieden. Es geht nicht um einen Selbstschutz des Parlamentes. Das ist der Grund, warum ich das Wort ergriffen habe. Es geht darum, dass schliesslich das Volk das letzte Wort hat, und dabei soll es auch künftig bleiben.

**Wicki Franz (C, LU),** Berichterstatter: Zu verschiedenen Argumenten möchte ich noch kurz etwas sagen:

Zum Argument, dass die beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit keine Entlastung des Bundesgerichtes bringe, sondern eine Mehrbelastung: Ich habe die Frage der Mehrbelastung in der Kommission gestellt, und die Verwaltung hat sie dann auch eingehend beantwortet. Sie hat uns erklärt, man gebe zu, dass der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit zu einer gewissen Mehrarbeit führen würde.

Es gibt aber auch Argumente, die zeigen, dass das nicht überschätzt werden darf. Zum einen sind wenige Bestimmungen in Bundesgesetzen bekannt, die möglicherweise gegen verwaltungsmässige Rechte verstossen, denn die Verfassungskonformität der Gesetze wird ja jeweils überprüft. Sie können das jeweils in den Botschaften nachlesen. Es könnte allenfalls Bestimmungen geben, die später verfassungswidrig würden; aber es ist nicht anzunehmen, dass wir als Parlament bewusst gegen verfassungsmässige Rechte verstossen.

Zum Argument, dass die Einführung der beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit eine gewisse Präventivwirkung habe: Dieses Argument scheint mir wichtig. Das Parlament wird der Frage, ob eine Bestimmung eines Bundesgesetzes allenfalls als verfassungswidrig zu bezeichnen sei, sorgfältiger nachgehen.

Es ist im übrigen festzuhalten, dass nur Private die Verletzung verfassungsmässiger Rechte geltend machen können. Sie

können sich dabei nicht auf das ganze Verfassungsrecht berufen, sondern sie müssen konkret geltend machen, dass sie in ihren verfassungsmässigen Rechten, in den Grundrechten, verletzt sind. Wenn die Rüge vorgebracht wird, dass das angewendete Bundesgesetz verfassungsmässige Rechte oder Völkerrecht verletze – und zwar bloss routinemässig, ohne dass das vor Bundesgericht substantiell begründet würde –, könnte bereits nach den allgemeinen Bestimmungen des heutigen Bundesrechtspflegegesetzes das vereinfachte Verfahren angewendet werden. Wenn eine Klage offensichtlich unbegründet ist, kann das Bundesgericht sie abweisen.

Es ist also nicht von der Hand zu weisen, dass es zu einer gewissen Mehrbelastung kommen könnte. Wenn man aber bedenkt, was die Verfassungsgerichtsbarkeit an rechtsstaatlichem Gewinn bringt, dann darf man diese allfällige Mehrbelastung nicht überbetonen.

Noch ein Letztes zum Argument «Demokratie gegen Volkswille»: Hier scheint mir, dass wir als Parlamentarier nicht nur die eigene Position verteidigen dürfen. Wir müssen auch die Rechtsstellung der Bürgerinnen und Bürger vertreten. Wir müssen unseren Mitbürgern doch das Recht geben, das Bundesgericht anrufen zu können, wenn wir hier im Parlament einmal einen Fehler gemacht haben. Wir müssen das Volk ernst nehmen, und wenn wir das Volk ernst nehmen, müssen wir ihm die Möglichkeit geben, die dritte Gewalt, die Justiz, anzurufen.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

**Schiesser Fritz (R, GL):** Das Votum von Herrn Schmid hat mich veranlasst, hier doch noch eine kurze Bemerkung zu machen. Herr Schmid und ich gehen von zwei unterschiedlichen Verfassungsverständnissen aus. Herr Schmid, wir kommen aus zwei Kantonen, die durchaus miteinander vergleichbar sind. Wir vertreten hier zwei Kantone, welche die unmittelbarste Form der direkten Demokratie noch beibehalten haben.

Die entscheidende Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist: Wer ist denn letztlich Garant der Verfassung? Garant der Verfassung in diesem Lande sind Volk und Stände. Wenn Ihre Argumentation und auch diejenige von Herrn Kollege Frick richtig ist, dass auf dem Weg der einfachen Gesetzgebung die Verfassung – materiell, nicht formell – abgeändert werden kann, dann wird dieser Grundsatz durchbrochen, und es sind nicht mehr Volk und Stände, die letztlich darüber entscheiden, was in diesem Land Verfassungsrecht ist. Die Position, die von Ihnen und von Herrn Frick vertreten wird, führt einfach dazu, dass das, was von Volk und Ständen entschieden worden ist, auf dem Weg der einfachen Gesetzgebung, also durch einen Beschluss des Volkes, abgeändert werden kann.

Als Vertreter eines kleinen Kantons kann ich diese Auffassung politisch nicht teilen, ich kann sie aber auch rechtlich nicht teilen. Es stellt sich für mich die entscheidende Frage: Wer schützt die Verfassung? Da muss ich sagen: Das kann nicht nur ein Teil des Souveräns sein. Unter diesen Umständen und wenn ich sehe – Herr Rhinow hat darauf hingewiesen –, in welchem breitem Umfang wir die vorfrageweise Normenkontrolle aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention bereits eingeführt haben, kann ich nicht einsehen, warum man sich gegen diese relativ eingeschränkte Erweiterung, die jetzt noch zu machen wäre, derart zur Wehr setzt.

Eine zweite Feststellung: Wir haben uns offenbar damit abgefunden, dass wir auf kantonaler Ebene eine Verfassungsgerichtsbarkeit durch das Bundesgericht haben. Aber das, was jetzt an die Wand gemalt wird, ist doch auf kantonaler Ebene nicht eingetreten. Es kann doch keine Rede davon sein, dass auf kantonaler Ebene durch Entscheide des Bundesgerichtes im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit derartige Unzulänglichkeiten entstanden wären, dass wir diese Entscheide nicht auch auf eidgenössischer Ebene ertragen könnten.

Zu Herrn Frick: Herr Frick hat gesagt, politische Fragen würden vom Volk entschieden, und dann sollten nicht ein paar

Richter die entsprechenden Fragen politisch noch einmal entscheiden. Ich meine, das sei ein unrichtiges Verständnis der Verfassungsgerichtsbarkeit. Der Massstab der Verfassungsgerichtsbarkeit muss ein rechtlicher sein und nicht ein politischer. Natürlich haben Urteile im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit auch immer eine politische Bedeutung. Wie aber die neue Lösung auszusehen hat, das entscheidet nach wie vor der Gesetzgeber bzw. der Verfassungsgeber in diesem Land.

Wir könnten die Diskussion wahrscheinlich noch sehr viel länger weiterführen. Es ist für mich eine Grundsatzfrage, welchen Stellenwert wir dem Schutz des obersten Gesetzes, der Verfassung, in diesem Staat einräumen. Für mich gibt es diesen Schutz durch die Verfassungsgerichtsbarkeit, und das ist keine Antinomie zur Demokratie. Es geht darum, dass wir dem obersten Willen von Volk und Ständen mit diesem Instrument auch in den Bereichen der Handels- und Gewerbe-freiheit und der Eigentums-garantie zum Durchbruch verhel-fen.

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Herr Schmid hat mich falsch verstanden, oder ich habe mich nicht klar ausgedrückt.

Ich habe nicht drei Volkskategorien begründet, und ich habe – so meine ich – auch nicht akademisch argumentiert, im Gegenteil. Gestatten Sie mir, diesen Vorwurf umzukehren; Sie waren sehr, sehr akademisch. Ich habe nur gesagt, dass bei Gesetzen, bei denen das Referendum nicht ergriffen wird, kein realer Volkswille bestehe, welcher sich von A bis Z auf alle Bestimmungen dieses Gesetzes erstrecke. Wenn man das bestreitet, ist man doch sehr akademisch.

Wir rechnen in unserer Demokratie zwar solche Parlamentsentscheide dem Volk zu, aber real gesehen hat doch einfach kein Teil des Volkes opponiert, und deshalb wurde das Referendum auch nicht ergriffen. Und man kann schon gar nicht sagen, das Volk habe in einem solchen Fall die Verfassungsmässigkeit beurteilt. Das war meine Aussage – und nur das, Herr Schmid.

Zu Herrn Frick: Ja, das Bundesgericht wird vielleicht einmal in die Pflicht genommen, sich zu solchen Beschlüssen, die Sie erwähnt haben, zu äussern. Aber das kann es heute schon tun. Wir sind uns darüber einig, dass das Bundesgericht auch Bestimmungen von Bundesgesetzen in den Erwägungen überprüfen darf, aber es hat sie im Ergebnis anzuwenden. Mit der neuen Lösung beschliessen wir aber auch einen Absatz 3, den Sie nicht erwähnt haben. Dort heisst es: «Es (das Bundesgericht) entscheidet, inwieweit das Bundesgesetz .... anzuwenden ist.» Das heisst, dass das Bundesgericht nicht verpflichtet ist, eine solche Gesetzesbestimmung nicht anzuwenden. Es kann sehr wohl zum Schluss kommen, dass in einer derartigen Frage zwar rechtliche Argumente gegen die Lösung bestünden, dass es aber dem Bundesgesetzgeber Zeit gebe, die Frage nach seinem Willen und nach seinen zeitlichen Vorstellungen zu lösen. Dabei kann es das Gesetz trotzdem weiterhin anwenden. Die Konsequenz, die Sie als zwingend beschrieben haben, trifft also nicht zu.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Wir führten über das Grundsatzproblem der Ausdehnung der konkreten Normenkontrolle auf Bundesgesetze im Bereich des Schutzes der verfassungsmässigen Rechte der Bürgerinnen und Bürger und des Völkerrechtes – und nur darum geht es – schon das erste Mal eine sehr gründliche Diskussion. Einige Aspekte sind jetzt noch einmal herausgearbeitet worden. Ich kann mich deshalb auch kurz fassen.

Ich möchte Sie dringend bitten, an Ihrem Beschluss festzuhalten und der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen. Der Bundesrat ist überzeugt, dass wir das den Kantonen – Herr Wicki hat hier zu Recht darauf hingewiesen – schuldig sind, die damit in einem wichtigen Punkt die Gleichstellung mit dem Bund erfahren. Denn die Kantone sollen sich, wie das der Bund im umgekehrten Fall ja schon seit langem tun kann, gegen eine kompetenzwidrige Gesetzgebung des Bundesgesetzgebers wehren können.

Herr Schiesser hat vorhin zu Recht ausgeführt: Die Einführung dieser konkreten Verfassungsgerichtsbarkeit wird auch eine massgebliche Stärkung des Föderalismus nach sich ziehen, weil der eigentliche Verfassungsgeber eben Volk und Stände sind und wir heute keinerlei Garantie dafür haben, dass der Bundesgesetzgeber die Grundwerte der Verfassung bei der einfachen Gesetzgebung dann auch tatsächlich beachtet. Ich darf Sie daran erinnern: In der Vernehmlassung hat sich ein einziger Kanton gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit ausgesprochen; alle Kantonsregierungen mit einer einzigen Ausnahme haben sich für die Verfassungsgerichtsbarkeit ausgesprochen.

Wir sind die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit aber auch unserem Volk schuldig, unseren Bürgerinnen und Bürgern, welche die Verfassungsgerichtsbarkeit offensichtlich wünschen. Ich habe es im Nationalrat gesagt und wiederhole es hier: Die Schweiz wäre nicht das freiheitliche Land, das sie heute ist, wenn wir 1874 nicht die Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen eingeführt hätten. Jetzt haben wir die Verfassung etwa 140mal geändert, und diese Verfassungsänderungen hatten meistens zusätzliche Kompetenzen für den Bund zur Folge. Was noch im letzten Jahrhundert gegenüber den Kantonen billig war, muss heute gegenüber dem Bund recht sein.

Mit dieser Justizreform machen wir keine Nachführung mehr. Das ist der erste systematische Reformteil. Wir wollen hier – und das beinhaltet natürlich auch politisch mehr Risiken als die Nachführung – im Bereich der Justizverfassung eine Organisation für das nächste Jahrhundert schaffen. Es ist doch schon heute unwürdig, dass unsere Bürgerinnen und Bürger, wenn sie sich gegen die Anwendung eines Bundesgesetzes wehren wollen, das sie für grundrechtswidrig halten, sich zwar auf die EMRK-Rechte – die, mit Ausnahme der Eigentums-garantie und der Handels- und Gewerbe-freiheit, wie das Herr Rhinow ausgeführt hat, weitestgehend mit den verfassungsmässigen Rechten in unserer Bundesverfassung übereinstimmen – berufen können, nicht aber auf die uns näher liegende Bundesverfassung. Man muss kein Prophet sein: Dieser Trend zur Anrufung des Strassburger Gerichtshofes wird ganz unabhängig von der EU-Frage zunehmen.

Ich bin überzeugt, dass Sie sich viel schneller erneut mit dieser Frage werden auseinandersetzen müssen, als das den Gegnern lieb sein wird, wenn Sie heute die Verfassungsgerichtsbarkeit ablehnen. Deren Einführung ist im nächsten Jahrhundert unausweichlich, und zwar schon sehr bald, und wir möchten doch eine Verfassung für das nächste Jahrhundert schaffen.

Ein letzter Gedanke: Man sagt, man müsse das Volk vor den Richtern schützen. Geben wir doch endlich dem Volk die Chance, tatsächlich darüber abzustimmen, ob es wirklich vor den Verfassungsrichtern geschützt werden will! Meine Erfahrung ist eine total andere. In der Volksdiskussion haben sich über 80 Prozent der Bürgerinnen und Bürger, die Stellung genommen haben – es waren mehrere tausend –, klar für die Verfassungsgerichtsbarkeit ausgesprochen, weil sie das als eine schwerwiegende Rechtsschutzlücke im Bund empfinden. Also schützen wir doch das Volk nicht vor sich selber! Geben wir ihm endlich die Chance, sich darüber auszusprechen. Halten Sie an Ihrem Beschluss fest!

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	26 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	11 Stimmen

#### **Art. 178a**

##### *Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 1bis, 2, 2bis*

Festhalten

*Abs. 3*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 178a**

##### *Proposition de la commission*

*Al. 1, 1bis, 2, 2bis*

Maintenir

**Al. 3**

Adhérer à la décision du Conseil national

**Wicki Franz** (C, LU), Berichterstatter: In Artikel 178a geht es um den Zugang zum Bundesgericht. Hier beantragt Ihnen die Kommission einstimmig, am Beschluss unseres Rates festzuhalten. Die Fassung, wie sie der Ständerat am 5. März 1998 klar gutgeheissen hat, war das Ergebnis einer langen Diskussion, auch mit Exponenten der nationalrätlichen Verfassungskommission. Die von unserem Rat beschlossene Lösung statuiert den Grundsatz, dass der Zugang zum Bundesgericht bei grundlegenden Rechtsfragen immer gewährleistet werden soll. Die Ausnahmen sind auf Gesetzesstufe zu regeln.

Unserer Kommission schien es insbesondere wichtig, die Bestimmung in Absatz 2bis in der von uns beschlossenen Formulierung beizubehalten. Wir betrachten diese als wesentlich besser, weil sie als objektives Kriterium die «grundsätzliche Bedeutung» verwendet. Hingegen nimmt die Bestimmung des Nationalrates auch auf subjektive Kriterien Rücksicht, indem auf die sogenannte «untergeordnete Tragweite» hingewiesen wird. Die Frage der offenkundig unbegründeten oder aussichtslosen Beschwerde, die der Nationalrat bereits auf Verfassungsstufe regeln will, kann durchaus auf Gesetzesstufe aufgenommen werden.

Namens Ihrer Kommission bitte ich Sie daher, an unserem früheren Beschluss festzuhalten.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 180**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. III**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

**Ch. III**

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Wicki Franz** (C, LU), Berichterstatter: Bei Ziffer III gibt es eine kleine Differenz formeller Art. Unser Rat hatte seinerzeit auf Vorschlag der Verwaltung eine Formulierung verabschiedet, welche die Anpassung von Volksinitiativen etwas einfacher umschreibt. Die Formulierung unterscheidet nicht wie jene des Nationalrates in zwei Absätzen, ob die Verfassungsänderung vor oder nach Inkrafttreten der Vorlage C von Volk und Ständen angenommen wurde. In beiden Fällen soll aber die Bundesversammlung die Verfassungsänderung formell an die neue Bundesverfassung anpassen. Inhaltlich gibt es also keinen Unterschied. Die Version des Ständerates ist aber wesentlich einfacher abgefasst.

Wir beantragen Ihnen daher einstimmig, an unserem Beschluss festzuhalten.

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*



96.091

## Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

*Differenzen – Divergences*

#### A1. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)

#### A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)

##### Präambel

*Antrag der Kommission*

*Abs. 2a*

Festhalten

*Abs. 3, 5*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 5a*

Festhalten

##### Préambule

*Proposition de la commission*

*Al. 2a*

Maintenir

*Al. 3, 5*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 5a*

Maintenir

**Rhinow René** (R, BL), Berichterstatter: Wie Sie der Fahne entnehmen können, befinden wir uns nun in der zweiten Runde des Differenzbereinigungsverfahrens und damit in der dritten Runde insgesamt. Wir werden also in diesem Bereich der Verfassung, von der Präambel bis zu Artikel 57g, das letzte Mal in diesem Differenzbereinigungsverfahren zu Worte und zum Beschluss kommen. Es ist absehbar, dass es eine Einigungskonferenz geben wird, die voraussichtlich Ende der zweiten Woche der Wintersession stattfinden wird. Von den rund 25 Differenzen in diesem Bereich haben wir die Hälfte in der Kommission bereinigt, bei der anderen Hälfte beantragen wir Festhalten, und zwar, wie wir meinen, aus guten Gründen.

Die Berichterstattung ist wie immer auf die Sprecher der verschiedenen Subkommissionen aufgeteilt, wobei ich Herrn Aeby auf seinen Wunsch hin vertreten werde, weil er an der Kommissionssitzung nicht anwesend sein konnte.

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: In der Präambel wird angestrebt, die Leitideen komprimiert und schlank aufzuzählen, also das ideelle Dach darzustellen, unter dem wir «im Trockenen» die Verfassung schaffen. Sie soll die wesentlichen Elemente dieses ideellen Daches wiedergeben, aber sie soll nicht einzelne Bestimmungen der Verfassung wiederholen bzw. vorwegnehmen.

In diesem Sinne haben wir in der Kommission wie folgt – einstimmig – beschlossen:

Wir möchten bei Absatz 5 nachgeben und uns dem Beschluss des Nationalrates anschliessen. Es ist eine sprachliche Straffung, die lediglich in der deutschen Fassung erfolgt, nicht aber in der französischen; der französische Text ist bereits vorher «rund» gewesen und daher nicht zu korrigieren. Zwei Differenzen möchten wir dagegen bestehenlassen:

In Absatz 2a möchte der Nationalrat den Passus «In der Verantwortung gegenüber der Schöpfung» einfügen. Wir möchten diesen Passus aus folgenden Gründen nicht aufnehmen:

Wir glauben, dass er in einem gewissen Sinne eine Wiederholung der Anrufung Gottes darstellt und dass er die Vorwegnahme von Artikel 2 ist, der Bestimmung über die Nachhaltigkeit. Dort werden wir dem Beschluss des Nationalrates zustimmen. Im Bestreben, die Bestimmung knapp zu halten, möchten wir diesen Absatz streichen. Er hat in seiner Aussage in der französischen Fassung insbesondere auch die Kommissionsmitglieder welscher Zunge gestört.

Den Absatz 5a möchten wir ebenfalls weglassen. Diese Klausel ist eine Anleihe aus der Präambel von Herrn Muschg. Die Muschgsche Fassung ist eine sprachlich durchaus sehr schöne und inhaltlich wertvolle Schöpfung, aber sie beruht auf einem anderen Konzept. Ein Element aus der Präambel Muschgs in unsere Präambel hinüberzunehmen, bedeutet einmal, dass die Präambel lange wird; sie soll aber konzis, knapp bleiben. Es ist aber vor allem so, dass die Präambel Muschgs stilistisch ganz anders ist. Während unsere Präambel sehr nüchterne Anknüpfungen enthält – «im Willen», «im Bewusstsein» usw. –, ist der Einschub aus der Muschgschen Präambel sprachlich ein ganz anderer. Er ist nicht bloss ein Appell an den Staat allgemein, sondern er enthält sogar einen individuellen Appell an den Bürger. Die Muschgsche Fassung passt in der Sprache und im Aufbau nicht in unsere Präambel – so wertvoll sie auch ist.

Wir haben uns nun einmal für die Version entschieden, die uns Herr Bundesrat Koller und sein Departement vorgelegt haben. Das Ganze soll nicht ein Flickwerk werden, indem einzelne Elemente, die sprachlich anders sind, in unsere Präambel hinübergenommen werden.

Die Verfassungskommission bittet Sie einstimmig, ihrem Antrag zu folgen.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 2

*Antrag der Kommission*

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2bis*

*Mehrheit*

Festhalten

*Minderheit*

(Gentil)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 2

*Proposition de la commission*

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2bis*

*Majorité*

Maintenir

*Minorité*

(Gentil)

Adhérer à la décision du Conseil national

*Abs. 2 – Al. 2*

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Es geht in Artikel 2 um zwei Differenzen, die ich Ihnen darzulegen habe. Sie haben einen gewissen Zusammenhang.

Vorerst geht es in Absatz 2 um die Frage der Nachhaltigkeit: Soll die nachhaltige Entwicklung als Staatszweck der Schweizerischen Eidgenossenschaft aufgenommen werden? Der Nationalrat hatte sich dafür entschieden, im Sinne einer umfassenden Nachhaltigkeit, die nicht nur das ökologische, sondern auch das ökonomische, das soziale und das kulturelle Element enthält. Nachdem sich unser Rat ursprünglich dagegen ausgesprochen hatte, sind wir in der ersten Differenzbereinigung teilweise dem Nationalrat gefolgt und haben die Nachhaltigkeit als Adverb eingefügt: «Sie», d. h. die Eidgenossenschaft, «fördert nachhaltig ...»

In der zweiten Differenzbereinigung schliesst sich unsere Kommission mit 11 zu 1 Stimmen dem Nationalrat an, und zwar haben wir ein Konzept vor Augen: Wir sind bereit, die Nachhaltigkeit als Staatszweck aufzunehmen, möchten aber ausdrücklich an der Nachhaltigkeit festhalten, wie wir sie in Artikel 57k für die Raumplanungs- und die Umweltschutzgesetzgebung vorgesehen haben. Der Nationalrat hat nun in seinen Beschlüssen, die er vorgestern gefasst hat, dieses Konzept bereits vorweg gutgeheissen, indem er sich bei Artikel 57k unserem Beschluss angeschlossen hat. In diesem Sinne bitten wir Sie, dem Nationalrat entgegenzukommen. Absatz 2bis hingegen möchten wir Ihnen – im deutlichen Verhältnis von 13 zu 2 Stimmen – zur Streichung vorschlagen. Wir fragen uns, ob die Sorge der Eidgenossenschaft für die Chancengleichheit als Staatszweck normiert werden soll. Wir möchten davon absehen; nicht etwa, weil die Chancengleichheit nicht Aufgabe der Eidgenossenschaft wäre. Aber wir müssen uns vor Augen halten, dass wir bei den Staatszwecken nur jene Zwecke aufgeführt haben, welche die Gesamtheit der Eidgenossenschaft betreffen und welche nicht Rechte oder Chancen einzelner Personen untereinander regeln wollen. Die Pflichten des Staates gegenüber den einzelnen werden in späteren Teilen der Verfassung geregelt; namentlich ist es auch Aufgabe der Sozialziele, die wir jetzt eingefügt haben, für die Chancengleichheit zu sorgen. Ich möchte also klarstellen, dass wir uns in keiner Weise gegen die Gewährleistung der Chancengleichheit durch den Bund aussprechen, sondern dass sie bei den Sozialzielen sinngemäss enthalten sein muss; dort haben wir sie ja aufgenommen.

Zusammengefasst: Wir möchten uns also im wichtigen Punkt der Nachhaltigkeit dem Nationalrat anschliessen; aber den ebenfalls wichtigen Punkt der Chancengleichheit möchten wir namentlich aus systematischen Gründen im Rahmen der Sozialziele sinngemäss verwirklicht wissen.

#### *Angenommen – Adopté*

##### *Abs. 2bis – Al. 2bis*

**Gentil Pierre-Alain** (S, JU): A cet alinéa également, je vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national. Le rapporteur de notre commission a dit tout à l'heure avec pertinence qu'il n'était pas possible de demander à l'Etat d'assurer la pleine et totale égalité des chances. Ce serait un but idéal et probablement difficile à atteindre et à mettre, dans une forme aussi absolue, à l'article 2 de notre constitution. Mais j'attire votre attention sur un certain nombre d'éléments. Le premier est que la formulation retenue par le Conseil national n'est pas une formulation absolue. On dit très clairement: «Elle veille à garantir une égalité des chances aussi grande que possible entre les citoyens.» Il n'est donc pas posé une égalité des chances en absolu, mais un but auquel on doit tendre. Cela me semble tout à fait compatible avec une formulation constitutionnelle.

Il n'est pas soutenable de dire, comme l'a prétendu tout à l'heure le rapporteur de notre commission, que l'égalité des chances doit être confinée simplement aux articles qui traitent des problèmes sociaux. C'est un but général et il me paraît qu'il y a entre l'alinéa 1er – l'idée de la prospérité commune, du développement durable – et cette égalité des chances un lien qui montre bien qu'on souhaite faire passer dans cet article 2 un souffle et un certain nombre de grands principes. C'est la raison pour laquelle je vous propose en ce domaine également, et à cet alinéa également, de vous rallier à la décision du Conseil national et d'inscrire tout au début de la constitution le principe de l'égalité des chances dans la formulation nuancée du Conseil national.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich beantrage Ihnen, bei Absatz 2bis der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und damit den Gedanken der Chancengleichheit nicht als eigenen Bundeszweck zu statuieren.

Warum? Der Begriff der Chancengleichheit ist ein sehr schillernder Begriff. Er enthält einerseits Aspekte und Komponenten,

die bereits durch Absatz 1 des Zweckartikels (Art. 2), dann durch die Freiheitsrechte, die Sozialziele und vor allem auch durch das Prinzip der Rechtsgleichheit sowie durch das in sehr modernisierter Form festgehaltene Diskriminierungsverbot umschrieben sind. Andererseits kann man den Begriff der Chancengleichheit auch leicht missverstehen. Es ist nämlich ein Faktum, dass wir alle mit unterschiedlichen Startchancen ins Leben treten. Wenn man nun aber den Begriff der Chancengleichheit so interpretiert, dass der Staat diese ungleichen Startchancen durchwegs kompensieren müsste, würde sich der Staat eindeutig übernehmen.

Diese Möglichkeit einer Fehl- oder Missdeutung des politischen Begriffes der Chancengleichheit bewegt uns, Ihnen zu empfehlen, ihn nicht als eigenständigen Bundeszweck aufzunehmen und daher der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	27 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	4 Stimmen

#### **Art. 4 Abs. 3**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 4 al. 3**

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Inderkum Hansheiri** (C, UR), Berichterstatter: Bei Artikel 4 Absatz 3 haben wir eine Differenz betreffend die Behörden. Artikel 4 umschreibt die Rechtsstaatlichkeit unseres Bundesstaates Schweiz. Absatz 3 verpflichtet die Instanzen des Staates und die Privaten zum Handeln nach Treu und Glauben. Wir müssen heute etwas ernüchert feststellen, dass der Versuch offensichtlich gescheitert ist, den Nationalrat davon zu überzeugen, dass zwar wohl alle staatlichen Organe Behörden, nicht aber alle Behörden staatliche Organe sind. Der Nationalrat hat durch Stimmenmehrheit «erkannt», der Oberbegriff der staatlichen Organe genüge.

Im Interesse der Differenzbereinigung haben wir uns dazu durchgerungen, Zustimmung zum Nationalrat zu beantragen.

#### *Angenommen – Adopté*

##### **Art. 5a**

##### *Antrag der Kommission*

Festhalten

##### *Antrag Aeby*

##### *Titel, Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Abs. 2*

Festhalten

##### **Art. 5a**

##### *Proposition de la commission*

Maintenir

##### *Proposition Aeby*

##### *Titre, al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil national

##### *Al. 2*

Maintenir

**Inderkum Hansheiri** (C, UR), Berichterstatter: Bei Artikel 5a ist uns der Nationalrat in der Systematik insofern gefolgt, als er seinen Verantwortlichkeitsartikel jetzt ebenfalls in Artikel 5a verankert und nicht, wie ursprünglich vorgesehen, in Artikel 3b.

Ich darf kurz in Erinnerung rufen, was aus unserer Sicht der Sinn dieser Bestimmung ist: Es geht darum, in der Verfassung aufzuzeigen, dass die Menschen, die in diesem Staate leben, insbesondere die Bürgerinnen und Bürger, eben nicht nur Rechte haben, sondern auch Pflichten und dass zu die-

sen Pflichten in erster Linie die gleichermassen vorgegebene Pflicht zur Selbstverantwortung zählt.

Die Kommission beantragt Festhalten; die Fassung des Ständerates verdient den Vorzug, weil sie einfach und klar ist und sich auf die Verantwortung beschränkt. Die Fassung des Nationalrates erscheint uns etwas langatmig, etwas üppig, und sie ist vor allem inhaltlich etwas slalomartig: In Absatz 1 wird auf die Fähigkeiten jeder Person hingewiesen, sich nach ihren Neigungen entfalten und entwickeln zu können; in Absatz 2 ist dann zwar von Verantwortung die Rede, aber dies wird wieder auf «im Rahmen ihrer Fähigkeiten» eingeschränkt.

Ich beantrage Ihnen namens der Kommission, an unserer Fassung festzuhalten.

**Aeby Pierre** (S, FR): Ces premiers articles sont des articles essentiellement déclaratifs, et parfois, un simple mot peut déclencher des sensibilités fort diverses.

Pour ma part, ça a été dit souvent dans nos travaux de commission ou de sous-commission, je crois que les quatre points essentiels qui caractérisent notre Etat sont que la Suisse est un Etat de droit, la Suisse est un Etat démocratique, et enfin, la Suisse est un Etat libéral et la Suisse est un Etat social, tout à la fois. C'est cette dualité du libéral et du social qui, souvent, dans les diverses dispositions, peut nous opposer suivant nos sensibilités.

Ici, à l'article 5a que nous avons admis dans son principe, il s'agit de bien préciser cette dualité libérale et sociale, et ceci, en premier lieu, en reprenant le titre adopté par le Conseil national. Le titre me paraît fondamental. Le titre adopté par notre Conseil parle de «Responsabilité», celui du Conseil national est plus précis, il mentionne d'une part la «responsabilité individuelle» et d'autre part la «responsabilité sociale» de l'individu. Ça me paraît juste.

Je ne vous dirai pas que le Conseil national, dans les travaux auxquels il s'est livré, est arrivé à une formulation extraordinaire. C'est vrai que l'alinéa 2 du Conseil national est difficile à comprendre, est un peu lourd. C'est dans cet esprit que je vous propose de faire un pas en direction du Conseil national de manière à permettre, avant que nous ne nous retrouvions en Comité de médiation, à l'administration de plancher encore une fois sur cet article 5a.

J'ai parlé du titre, et l'alinéa 1er du Conseil national me paraît tout à fait acceptable. En prenant comme alinéa 2 l'alinéa unique de l'article 5a tel que notre Conseil l'a approuvé jusqu'à aujourd'hui, et qui demande à chacun de contribuer «selon ses forces à l'accomplissement des tâches de l'Etat et de la société», on reflète en cela la deuxième partie de la responsabilité qu'on trouve dans le titre, c'est-à-dire la responsabilité sociale. Il me semble qu'en opérant ce compromis, on fait un pas en direction du Conseil national et qu'on peut légitimement nourrir l'espoir de voir encore quelques améliorations rédactionnelles de cet article 5a qui n'est pas sans importance dans toute cette constellation de la Constitution fédérale.

J'espère que vous pourrez partager cet avis et soutenir ma proposition de compromis.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Die Frage, ob den Grundrechten der Bürgerinnen und Bürger auch eine Verpflichtung in der Verfassung gegenüberzustellen sei, und zwar keine besondere wie die Wehrpflicht, sondern eine allgemeine Pflicht der persönlichen Verantwortung des einzelnen gegenüber der Gesellschaft, hat offenbar schon die Urväter unserer Verfassung beschäftigt. Man hat sich damals dagegen entschieden, und dabei ist es bis heute geblieben. Der Bundesrat hat Ihnen daher hier auch keine Vorschläge unterbreitet, aber wir opponieren dem Ansinnen nicht, weil ein Trend und ein Bedürfnis festzustellen sind, nicht nur die Rechte der Bürger in der Verfassung darzustellen, sondern auch eine Verpflichtung gegenüber der Gesellschaft und dem Staat festzuhalten.

Wenn man aber von diesem Prinzip ausgeht, scheint dem Bundesrat die Formulierung Ihres Rates doch besser zu sein. Ich habe vor allem Mühe mit dem ersten Absatz gemäss Na-

tionalrat; denn er gibt noch einmal die individualistische Grundhaltung wieder, und diese ist eigentlich durch die persönliche Freiheit und andere Grundrechte abgedeckt. Was wir hier statuieren wollen, ist die Verantwortung jeder Person gegenüber Staat und Gesellschaft. Deshalb scheint mir die ständerätliche Fassung sowohl den Vorteil der Kürze wie den der Sachadäquanz zu haben.

Ich sehe natürlich ein, dass Herr Aeby versucht, in der Differenzbereinigung einen Kompromiss herbeizuführen. Aber angesichts meiner inhaltlichen Bedenken empfehle ich Ihnen, an Ihrem Beschluss festzuhalten.

**Aeby Pierre** (S, FR): Oui, Monsieur le Conseiller fédéral, vous m'avez quasiment convaincu. Si je vous suis, il paraît tout aussi important, et là vous avez abondé dans mon sens, que le titre de l'article 5a doive être «Responsabilité individuelle et sociale», et ensuite reprendre la version décidée par notre Conseil. Dans ce sens, je peux modifier ma proposition, d'entente avec le Conseil fédéral, et je demande simplement que le titre soit celui décidé par le Conseil national; pour le reste, nous pouvons maintenir notre version.

**Präsident**: Was die Formulierung der Bestimmung betrifft, schliesst sich Herr Aeby nunmehr der Kommission an und zieht seinen Antrag zurück. Er hält aber an einer anderen Überschrift fest. Er möchte statt «Verantwortung» «Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung».

**Inderkum Hansheiri** (C, UR), Berichterstatter: Selbstverständlich kann ich mich nicht namens der Kommission äussern; aber ich glaube: Wenn es nur noch um den Titel geht, können wir diese kleine Brücke schlagen. Ich persönlich könnte mich insofern anschliessen; ich sehe, dass auch unser Kommissionspräsident nickt.

*Titel – Titre*  
*Angenommen gemäss Antrag Aeby*  
*Adopté selon la proposition Aeby*

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*  
*Angenommen gemäss Antrag der Kommission*  
*Adopté selon la proposition de la commission*

**Art. 7 Abs. 3**  
*Antrag der Kommission*  
*Mehrheit*  
*Festhalten*  
*Minderheit*  
*(Gentil)*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 7 al. 3**  
*Proposition de la commission*  
*Majorité*  
*Maintenir*  
*Minorité*  
*(Gentil)*  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Inderkum Hansheiri** (C, UR), Berichterstatter: Bei Artikel 7 Absatz 3 beantragt Ihnen die Mehrheit, an unserer Fassung festzuhalten, wogegen die Minderheit Gentil dem Nationalrat folgen will.

Ich darf Ihnen kurz den Standpunkt der Mehrheit begründen: Dem Beschluss des Nationalrates liegt offensichtlich die Meinung zugrunde, dass in der Verfassung expressis verbis zum Ausdruck gebracht werden solle, dass die rechtliche Gleichstellung eben nicht genüge, sondern dass der Gesetzgeber die erforderlichen Normen zu schaffen habe, die es ermöglichen, dass in der sozialen Wirklichkeit die tatsächliche Gleichstellung erreicht werden könne. Es gibt in der Tat auch in der Lehre solche Auffassungen. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass auch das Bundesgericht in mehreren Entscheidungen diesen Begriff der tatsächlichen Gleichstellung verwendet.

Das Bundesgericht hat aber andererseits deutlich gesagt, die gesetzgeberischen und allenfalls anderen Massnahmen dürften nicht so weit gehen, dass sie in Widerspruch zum Gebot der Gleichbehandlung gerieten. Etwas pointiert formuliert könnte man sagen: Gleichberechtigung als Chancengleichheit ja, Gleichmacherei im Sinne einer ergebnisorientierten Gleichheit nein.

Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass die Differenzierung zwischen rechtlicher und tatsächlicher Gleichstellung nicht erforderlich sei. Der Begriff der rechtlichen Gleichstellung ist – obwohl, wie erwähnt, in der Lehre und Rechtsprechung bekannt – zu wenig kompakt, hat zu wenig Konturen und ist zu wenig gefestigt. Es kommt hinzu, dass auch im Gleichstellungsgesetz die rechtliche Gleichheit existiert, aber dort eben im Sinne einer tatsächlichen Gleichstellung. Daher könnte diese Differenzierung in rechtliche und tatsächliche Gleichstellung nach Auffassung der Mehrheit zu Interpretationsproblemen führen.

Deshalb beantragt Ihnen die Mehrheit, am einfachen Begriff der Gleichstellung festzuhalten.

**Gentil Pierre-Alain (S, JU):** Comme vient de le dire le rapporteur de la commission, chacun est d'accord sur le principe de l'égalité en droit et en principe. Où les choses se compliquent naturellement, c'est dans les faits. Et la version du Conseil national me paraît meilleure que la nôtre à cet égard, dans la mesure où elle insiste sur l'égalité des droits en fait et qu'elle le mentionne de manière expresse. Nous savons tous qu'il y a un certain nombre de domaines dans lesquels l'égalité des droits est restée théorique, qu'il s'agisse de salaire ou de formation, par exemple. Il me paraît meilleur d'aller jusqu'au bout de la pensée et d'insister sur l'idée que l'égalité des droits ne doit pas demeurer un principe, mais se traduire effectivement dans les faits.

C'est la raison pour laquelle je vous propose, au nom de la minorité de la commission, de vous rallier à la décision du Conseil national.

**Brunner Christiane (S, GE):** Je vous invite à soutenir la proposition de minorité Gentil. A l'origine de la discussion sur l'égalité entre hommes et femmes, avant l'adoption de l'article constitutionnel en 1981, nous avons mené cette discussion. A l'époque, on parlait de l'égalité de droits. C'était compréhensible dans la mesure où il y avait encore des inégalités criantes au niveau de certaines lois comme, par exemple, les dispositions relatives au droit matrimonial. Mais c'est une conception défensive de l'égalité: il fallait que les femmes puissent rattraper la distance qui les séparait des hommes au niveau des droits. De cette conception défensive, on est passé aujourd'hui, et de manière unanime, à une conception positive, active de l'égalité. On ne peut se contenter d'éliminer les discriminations formelles, on doit promouvoir l'égalité dans la réalité de la vie quotidienne.

Cela signifie que l'on doit prendre éventuellement temporairement des mesures pour favoriser la partie désavantagée, pour favoriser les femmes et pour leur donner les mêmes chances, lorsque cela se révèle nécessaire.

C'est abondamment pratiqué d'ailleurs, mais il faut encore le consacrer dans notre constitution, en suivant en cela ce qui est aussi prévu dans la loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes, puisque dans cette loi on stipule clairement à l'article 1er que: «La présente loi a pour but de promouvoir dans les faits l'égalité entre femmes et hommes.» Et en même temps, à l'article 3 alinéa 3, on précise que: «Ne constituent pas une discrimination les mesures appropriées visant à promouvoir dans les faits l'égalité entre femmes et hommes.» Ainsi que le rapporteur l'a dit, des arrêts du Tribunal fédéral confirment cette interprétation de l'article actuel de la constitution. Donc, inscrire dans la constitution que le législateur veille à garantir l'égalité en droit et l'égalité en fait, cela fait partie d'une simple mise à jour de la constitution, et ce n'est pas, dans ce sens, un élément nouveau.

Je vous rappelle également que la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination

à l'égard des femmes, que nous avons ratifiée récemment, stipule explicitement que les mesures positives, celles qui visent justement l'égalité en fait, ne constituent pas une discrimination. Dans la mesure où c'est clairement une «Nachführung», c'est l'inscription dans notre constitution de l'égalité en droit et en fait entre les hommes et les femmes.

Je vous invite à soutenir la proposition de la minorité de la commission.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ich würde am liebsten an das letzte Argument von Frau Brunner anknüpfen: Machen wir hier doch wirklich eine Nachführung der Bundesverfassung, und halten wir uns im Differenzbereinigungsverfahren – nachdem die Frage strittig ist – an den geltenden Text der Verfassung, der ja noch nicht so alt ist; er stammt aus dem Jahre 1981. Dort lautet der Text ganz klar, tout court: «Das Gesetz sorgt für ihre Gleichstellung ...» In Artikel 4 Absatz 2 wird also diese – eher zu Missverständnissen Anlass gebende – Differenzierung zwischen rechtlicher und tatsächlicher Gleichstellung nicht gemacht.

Dabei bin ich mit Frau Brunner einverstanden: Der Auftrag, für die Gleichstellung zu sorgen, will natürlich nicht nur zum Ausdruck bringen, dass die rein rechtliche Gleichbehandlung anzustreben sei, also vor allem die Eliminierung formalrechtlicher Unterscheidungen bzw. Diskriminierungen, sondern darüber hinaus auch, dass die tatsächliche Gleichbehandlung angestrebt werde, so, wie wir das im Gleichstellungsgesetz gemacht haben.

Es geht jetzt aber um das Differenzbereinigungsverfahren. Wir sehen, dass diese neuen Begriffe nur Anlass zu Diskussionen und Kontroversen geben. Deshalb möchte ich Sie bitten, beim Urtext des Faust zu bleiben, und das ist der Text, den der Ständerat beschlossen hat.

Ich bitte Sie also, an Ihrem Beschluss festzuhalten.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit

29 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

4 Stimmen

**Art. 9 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 9 al. 3**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Art. 9a**

*Antrag der Kommission*

*Titel*

Schutz der Kinder und Jugendlichen

*Wortlaut*

Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Entwicklung. Sie üben ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit aus.

**Art. 9a**

*Proposition de la commission*

*Titre*

Protection des enfants et des jeunes

*Texte*

Les enfants et les adolescents ont droit à une protection particulière quant à leur intégrité et leur développement. Ils exercent leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement.

**Art. 11a**

*Antrag der Kommission*

*Festhalten*

*Proposition de la commission*

*Maintenir*

**Inderkum Hansheiri (C, UR), Berichterstatter:** Darf ich Sie kurz an die Vorgeschichte erinnern: Der Bundesrat wollte beim Artikel 9 («Recht auf Leben und auf persönliche Frei-

heit») keiner bestimmten gesellschaftlichen Gruppe ein Sonderrecht einräumen. Der Nationalrat beschloss dann einen separaten Artikel 11a («Rechte der Kinder und Jugendlichen»). Unser Rat hat in der letzten Session bei Artikel 9 einen Absatz 3 aufgenommen, mit folgendem Inhalt: «Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Entwicklung.» Der Nationalrat hält an seinem Beschluss fest.

Unsere Kommission beantragt Ihnen nun, dem Nationalrat insofern zu folgen, als ein separater Artikel mit dem Titel «Schutz der Kinder und Jugendlichen» geschaffen wird, diesen Artikel aber nicht – wie vom Nationalrat beschlossen – als Artikel 11a aufzunehmen, sondern als Artikel 9a. Die Kommission beantragt dies in der Meinung, dass die Bestimmung im unmittelbaren Anschluss an Artikel 9 besser plaziert ist, wobei selbstverständlich auch andere Argumente in dieser Beziehung gehört werden könnten.

Inhaltlich ist Artikel 9 mit dem von uns beschlossenen Absatz 3 von Artikel 9 identisch, allerdings ergänzt mit dem Satz: «Sie (die Kinder und Jugendlichen) üben ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit aus.» Zu diesem zweiten Satz möchte ich festhalten, dass er an sich überflüssig wäre; dies ergibt sich klar aus dem Zivilgesetzbuch. Es steht aber nach unserer Auffassung der Absicht, diesen Satz noch anzufügen, nichts im Wege.

Der erste Satz von Artikel 9a entspricht, wie gesagt, unserem letzten Beschluss. Ich möchte der Klarheit halber noch auf folgendes hinweisen: Wenn es heisst, dass Kinder und Jugendliche Anspruch auf besonderen Schutz hätten, ist dies selbstverständlich keine Einschränkung – die Formulierung hat offenbar zu diesem Missverständnis Anlass gegeben –, sondern es soll im Gegenteil damit herausgestrichen werden, dass die gesellschaftliche Gruppe «Kinder und Jugendliche» Anspruch auf einen ganz besonderen Schutz hat.

Wir könnten uns keinesfalls dem Beschluss des Nationalrates anschliessen und ein Recht auf «eine harmonische Entwicklung» aufnehmen. Bei diesem Begriff handelt es sich nach unserer Auffassung um einen schwammigen, unbestimmten Rechtsbegriff, der zu verschiedenen Interpretationen Anlass geben und auch in Konflikt mit den Pflichten, aber auch den Rechten der Eltern geraten könnte.

**Cavadini Jean (L, NE):** Il y a de ces batailles perdues d'avance qu'il ne faut pas livrer. Néanmoins, à l'article 9a deuxième phrase, qui pourrait constituer, sur le plan rédactionnel, un deuxième alinéa, il faut admettre que le sentiment de la commission a été modifié. Plusieurs pressions ont été exercées de la part des organisations de jeunesse, qui ont fait là leur travail, pour insérer la notion que je donne en français: «Ils – les enfants et les adolescents – exercent leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement.» La commission était, dans un premier temps, très partagée, puis elle a décidé, dans sa majorité, d'accepter de prendre en compte cette notion. Je ne pense pas que ce soit une bonne proposition, parce que je ne suis pas sûr que nous soyons là face à du droit normatif.

Alors, Monsieur le Conseiller fédéral, simplement pour la tranquillité de ma conscience et pour la qualité de notre travail, pouvez-vous nous donner l'assurance que ces droits des enfants et des adolescents sont des notions qui sont bien connues, bien maîtrisées et qu'elles sont véritablement applicables dans leur norme? Et qui détermine cette capacité de discernement? Comment estime-t-on cette capacité, afin que ce ne soit pas simplement une déclaration rhétorique? Ici, manifestement, on a voulu faire plaisir aux groupes de pression, mais un plaisir de niveau constitutionnel peut coûter un prix très élevé.

Je reste persuadé qu'on aurait pu faire l'économie de cette deuxième phrase, mais puisqu'il s'agit là d'une notion qui vient d'être inscrite par notre commission dans le texte, je souhaiterais avoir l'assurance qu'elle est au moins applicable.

**Leumann Helen (R, LU):** Es ist richtig, dass dieser zweite Satz nicht unbedingt in der Verfassung stehen müsste. Es ist

aber auch richtig, dass es niemandem weh tut, wenn er in der Verfassung steht, zumal wir ja gemäss Zivilrecht diese Aussage bereits gesetzlich festgeschrieben haben. Im übrigen weise ich auch darauf hin, dass sich die Jugendorganisationen grösste Mühe gegeben haben, einen Kinderschutzartikel in die Verfassung einzubringen; andere Organisationen haben das für ihre Belange ebenfalls getan. Man ist also an vielen Orten irgendwelchen Organisationen entgegengekommen.

Es steht uns allen gut an, wenn wir zum Schutz der Kinder auch ganz explizit in der Verfassung Stellung nehmen und diesen Schutz in der Verfassung verankern.

**Cavadini Jean (L, NE):** Je propose formellement de scinder l'article 9a en deux alinéas: alinéa 1er – «Les enfants et les adolescents ont droit à une protection particulière quant à leur intégrité et à leur développement», ce qui en commission n'a posé aucun problème particulier, tant il est vrai que nous sommes acquis à cette notion; alinéa 2 – «Ils exercent leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement». Sur ce point, j'ai fait part de mes doutes. J'attends la réponse de M. Koller, conseiller fédéral, pour me déterminer plus avant.

**Rhinow René (R, BL),** Berichterstatter: Ich persönlich kann mich diesem Antrag sehr wohl anschliessen. In der Kommission haben wir nicht darüber gesprochen. Der Systematik der Verfassung und auch der Fassung des Nationalrates würde es entsprechen, einen zweiten Absatz zu machen. Allerdings müssen wir natürlich sehen, dass mit einem separaten Absatz die Bedeutung dieser an sich etwas deklaratorisch wirkenden Bestimmung noch mehr hervorgehoben wird. Aber redaktionell kann ich mich durchaus anschliessen.

Und wenn wir schon bei der Redaktion sind, stellt sich noch ein anderes Problem, das wir in der Kommission nicht gesehen haben: Der Titel wurde nämlich mit der Einleitung «Schutz» der Kinder und Jugendlichen übernommen. Der Nationalrat spricht von «Rechten» der Kinder und Jugendlichen. Wir haben jetzt inhaltlich beides: In einem Absatz 1 geht es um den «Schutz» und in einem Absatz 2 um die «Rechte».

Ich möchte Ihnen eigentlich beliebt machen, dass wir den Titel «Kinder und Jugendliche» wählen.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Ich kann mich damit einverstanden erklären, dass Sie für die «Rechte der Kinder und Jugendlichen» einen eigenen Artikel schaffen. Dieses «plaisir» – um die Terminologie von Herrn Cavadini aufzunehmen – kann ich Ihnen machen. Es ist damit zwar ein «sacrificium intellectus» verbunden, weil die Eingliederung in Artikel 9, die Sie ursprünglich vorgesehen hatten, systematisch zweifellos die bessere Lösung gewesen wäre. Aber wir machen hier Politik und nicht reine Rechtslehre.

Wirkliche Probleme habe ich nun aber mit dem zweiten Satz, von dem ich befürchte, dass er nicht nur ein «plaisir» wäre, sondern kontraproduktiv sein könnte. Ich befürchte das aufgrund einer Bemerkung von Professor Jörg Paul Müller. Er schreibt in seiner Einleitung zu den Grundrechten folgendes: «Die Frage, wieweit Minderjährige Träger von Grundrechten sind, lässt sich nicht generell durch Festlegung einer bestimmten Grundrechtsmündigkeit beantworten, sondern ist für jede Grundrechtsposition als materielles Rechtsproblem besonders zu untersuchen.» Ich glaube, das ist unbestritten und klar. Aber jetzt kommt die Ausführung, die mir Sorge macht: «Im Bereich der persönlichen Freiheit» – und da bewegen wir uns hier – «dürfte in der Regel unbestritten sein, dass auch Minderjährige und Entmündigte – auch Urteilsunfähige – Rechtsträger sind.» Mit diesem zweiten Satz relativieren wir eigentlich die unbestrittene Lehre, dass Rechtsträger der persönlichen Freiheit auch Unmündige und Urteilsunfähige sind.

Dieser zweite Satz macht uns nur Probleme und bringt uns überhaupt nicht weiter. Deshalb würde ich Ihnen empfehlen, ihn zu streichen.

**Aeby Pierre** (S, FR): Je suis désolé de prendre la parole juste avant le vote, mais j'ai été un peu pris de court par la proposition du président de la commission.

Dans ce chapitre, nous parlons soit de protection, «Schutz», soit de liberté, «Freiheit». Il me semble erroné d'éviter en français aussi bien la notion de «droit» que celle de «protection»; il faut prendre une des deux. Autrement, on a un titre qui ne ressemble pas à tous les autres titres de ce chapitre sur les droits fondamentaux. On n'est pas obligé d'utiliser le terme de «droit».

Dans le dépliant en français, on parle de «droit des enfants», on ne parle pas de «protection». Dans ce que nous avons reçu, le titre en français est clair, c'est le «droit».

Je crois que de ne mettre ni «droit» ni «protection», c'est une proposition qui est contraire à la structure de ce chapitre. Il faut l'une des deux notions. Quant à moi, je propose de maintenir la notion de «droit». Je crois que c'est dans ce sens que l'on voulait introduire dans la constitution un article sur les enfants et les adolescents.

**Cavadini Jean** (L, NE): Entre «jeunes» et «adolescents», veut-on introduire une différence? On passe subitement de l'adolescence à la jeunesse. On peut rester jeune longtemps, Monsieur le Président, vous en êtes un bon exemple, mais enfin ce n'est pas la notion recherchée ici!

**Danioth Hans** (C, UR): Ich möchte Ihnen doch vorschlagen, zuerst über den Inhalt dieses Artikels 9a abzustimmen und das Marginale nachher festzulegen oder die Festlegung der Kompetenz der Redaktionskommission zu übergeben. Der erste und der zweite Satz haben nicht völlig den gleichen Inhalt; das zum Redaktionellen.

Ich habe erhebliche Bedenken in bezug auf den zweiten Satz; er enthält einigen Sprengstoff. Sie erinnern sich an die Behandlung der Kinderrechtskonvention. Wenn Herr Bundesrat Koller schon erklärt, die Rechtsfähigkeit von Kindern und anderen Personen, die nicht selber handeln könnten, sei hier in Frage gestellt, dann ist die Ausübung dieser Rechte noch mehr in Frage gestellt. Von daher habe ich erhebliche Bedenken.

Ich möchte Ihnen vorschlagen, zuerst den Inhalt des Artikels festzulegen und dann den Antrag Rhinow oder den Antrag der Kommission zu behandeln. Ich könnte mit beidem leben.

**Rhinow René** (R, BL), Berichterstatter: Der erste Satz von Artikel 9a ist unbestritten; es geht um den zweiten Satz oder neu um Absatz 2. Ich beantrage Ihnen, bei der Fassung der Kommission zu bleiben. Es besteht ein gewisses Missverständnis, jedenfalls wenn ich den Passus meines geschätzten Kollegen und Freundes Jörg Paul Müller – nach dem Zitat von Herrn Bundesrat Koller – richtig verstanden habe. Die Rechtsträgerschaft ist selbstverständlich nicht an die Urteilsfähigkeit gebunden; dies trifft nur für die Handlungsfähigkeit zu. Hier geht es darum, dass die Ausübung von Rechten im Rahmen der Urteilsfähigkeit erfolgt. Das schliesst nicht aus, dass sich bei der persönlichen Freiheit die Rechtsträgerschaft auch auf Urteilsunfähige beziehen kann.

Ich meine also, dass wir guten Gewissens zu diesem zweiten Satz stehen können – wenn wir der Terminologie des Zivilgesetzbuches folgen, wo in Artikel 11 Absatz 1 klar gesagt wird, «rechtsfähig ist jedermann», und wo die Handlungsfähigkeit an die Urteilsfähigkeit und die Mündigkeit gebunden wird.

**Wicki Franz** (C, LU): Mit gutem Gewissen können wir aber auch den zweiten Satz von Artikel 9a streichen. Wenn wir hier nämlich den Satz «Sie üben ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit aus» einfügen, dann sagen wir etwas derart Selbstverständliches, dass wir dies dann eigentlich bei jeder Bestimmung der Bundesverfassung schreiben müssten.

Das schafft nur Verwirrung, und daher kann ich mich durchaus dem Antrag des Bundesrates anschliessen.

**Leumann Helen** (R, LU): Die Worte von Kollege Rhinow beruhigen mich: Wir täten hier nichts Unrechtes.

Ich möchte Sie aber daran erinnern, dass wir uns im Differenzbereinungsverfahren befinden. Der Nationalrat hat in Artikel 11a Absatz 2 genau diesen Satz eingefügt und auch daran festgehalten. Er hat ihn richtig modifiziert, indem er nicht mehr von «ihren Rechten im Rahmen ihrer Fähigkeiten» spricht, sondern von «ihren Rechten im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit». Wir haben diesen Satz als zweiten Satz von Artikel 9a vom Nationalrat übernommen.

Wenn wir den Artikel jetzt so verabschieden, kann ich mir vorstellen, dass sich der Nationalrat beim ersten Satz uns anschliesst. Wir schliessen uns dann dem Nationalrat im zweiten Satz an, so dass wir einen fertigen Artikel haben.

Ich möchte Sie deshalb bitten, an unserer Version festzuhalten.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Wir sollten daraus keine riesige Streitfrage machen, aber ich bin einfach überzeugt, dass dieser zweite Satz von Artikel 9a, selbst wenn man ihn so auslegt wie Herr Rhinow, mehr Probleme aufgibt als löst. Die allgemeinen Lehren genügen hier; es ist eine Selbstverständlichkeit, und wir sollten eine Selbstverständlichkeit nicht ausdrücklich nennen, sonst kommen sofort weitere Probleme, zum Beispiel: Wie ist es mit der Konsensfähigkeit?

Ich sehe nicht ein, warum man ein derartiges Detailproblem, eine rechtliche Selbstverständlichkeit, in die Verfassung aufnehmen will.

**Reimann Maximilian** (V, AG): Ich danke Ihnen, dass Sie mir das Wort doch noch gewährt haben. Vor mir steht meistens eine Kamera, und deshalb können Sie meine Hand kaum sehen.

Ich möchte Sie bitten, in dieser Frage dem Bundesrat zu folgen. Wir haben uns in der Kommission wirklich intensiv mit diesem Problem befasst. Dieser zweite Satz von Artikel 9a ist in der Tat überflüssig. In die Verfassung gehören meines Erachtens nur elementare Dinge, die wirklich nötig sind, aber nichts Überflüssiges.

Wenn wir jetzt auch noch vom Bundesrat zu hören bekommen, dass es sich sogar kontraproduktiv für die Kinder und Jugendlichen auswirken könnte, wenn wir den Satz so stehenliessen, dann müssen wir ihn streichen. Es wäre verfehlt, den Jugendorganisationen gegenüber eine falsche Geste machen zu wollen und ihn stehenzulassen.

Nach den Erläuterungen von Bundesrat Koller müssen wir diesen Satz streichen, und ich bitte Sie, dies zu tun.

*Art. 9 Abs. 3 – Art. 9 al. 3  
Angenommen – Adopté*

*Art. 9a Wortlaut – Art. 9a texte*

**Präsident:** Der Bundesrat beantragt, den zweiten Satz zu streichen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag des Bundesrates	23 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	12 Stimmen

*Art. 9a Titel – Art. 9a titre*

**Aeby Pierre** (S, FR): Après notre discussion, je maintiens qu'il faut garder le terme de «protection des enfants» comme la commission le propose.

**Präsident:** Ich schlage Ihnen vor, dass wir die definitive Formulierung des französischen Titels der Redaktionskommission überlassen.

**Cavadini Jean** (L, NE): Monsieur le Président, je vous remercie de votre proposition; la Commission de rédaction s'en occupera.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 11a  
Angenommen – Adopté*

**Art. 12***Antrag der Kommission*

Festhalten

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Ich gebe meiner Hoffnung Ausdruck, dass sich die Kommissionssitzung nicht fortsetzt. Alle Anträge, die hier gestellt worden sind, kamen von Mitgliedern der Verfassungskommission!

Zu Artikel 12: Hier haben wir eine Differenz bezüglich des Rechtes auf Familie. Wir beantragen, an unserem Beschluss festzuhalten, also: Artikel 12 mit dem Titel «Recht auf Ehe» und dem Wortlaut: «Das Recht auf Ehe ist gewährleistet». Ich möchte nochmals darauf hinweisen, dass es sich bei Artikel 12 um eine sogenannte Institutsgarantie handelt, und zwar mit dem Inhalt, dass der Staat die Instrumente zur Verfügung stellt, damit zwei nicht gleichgeschlechtliche Personen heiraten können.

Wenn wir hier dem Nationalrat folgen würden, könnte daraus noch weit mehr abgeleitet werden, zum Beispiel das Recht für gleichgeschlechtliche Paare auf Kinder, das Recht auf Adoption, auf Eispende oder auf In-vitro-Fertilisation oder das Recht auf ein gemeinsames Familienleben im Altersheim.

Diese Ansprüche wollen wir nicht verankern, weil es eben nur um eine Institutsgarantie der Ehe geht.

Ich beantrage Ihnen, an unserem Beschluss festzuhalten.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 18 Abs. 3***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 18 al. 3***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Absatz 3 hat zum Inhalt: «Versammlungen und Kundgebungen auf öffentlichem Grund können von einer Bewilligung abhängig gemacht werden.» Wir wollten diesen Absatz aufnehmen bzw. an ihm festhalten. Der Nationalrat will ihn streichen und hält an der Streichung fest.

Wir beantragen Ihnen, hier im Sinne einer Differenzbereinigung dem Nationalrat zu folgen.

Ich möchte aber klar auf folgendes hinweisen: Wenn wir hier im fortgeschrittenen Stadium der Beratungen dem Nationalrat folgen, darf dadurch nicht das Missverständnis entstehen, es sei unzulässig, für Versammlungen und Kundgebungen auf öffentlichem Grund eine Bewilligung zu verlangen. Solche Bewilligungen sind weiterhin möglich, müssen aber auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen – dies auch gemäss Artikel 11 Absatz 3 EMRK.

Ich möchte zuhänden des Protokolls und der Materialien klar darauf hinweisen, dass aus der Tatsache, dass dieser Absatz 3 jetzt gestrichen wird, nicht geschlossen werden kann, solche Kundgebungen und Versammlungen bräuchten inskünftig keine Bewilligung mehr.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 24 Abs. 3***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 24 al. 3***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Hier kommen wir – wie schon wiederholt zum Ausdruck gebracht wurde – zu einem der «Schicksalsartikel» dieser Nachführung. Sie kennen die Vorgeschichte: Wir hatten gehofft, mit unserem

Beschluss anlässlich der letzten Session dem Nationalrat eine Brücke zu bauen. Dieser Brückenschlag ist beinahe gelungen. Der Nationalrat hat nun aber noch beschlossen, den Ausdruck «verhältnismässig» aus unserer Fassung herauszunehmen. Ich möchte hier klar in Erinnerung rufen, dass gemäss einhelliger Lehre – so kann man sagen – für einen Streik vier Voraussetzungen gegeben sein müssen: Erstens muss der Streik die Ultima ratio sein, zweitens muss er Arbeitsbeziehungen betreffen – es gibt also keinen politischen Streik –, drittens muss er von Arbeitnehmer- oder Ad-hoc-Organisationen getragen sein, und schliesslich muss er verhältnismässig sein.

Wir befinden uns hier in einem eigentlichen Spannungsfeld: Einerseits geht es darum, dass wir eine sachlich korrekte Formulierung finden, in welcher die erwähnten vier Elemente nach Möglichkeit enthalten sind; auf der anderen Seite müssen wir – die beiden Räte – uns im Hinblick auf eine Bereinigung aufeinander zubewegen.

Für eine sachlich korrekte Formulierung müssten wir eigentlich an unserem Beschluss festhalten, ja für eine solche hätten wir eigentlich auch das Element aufnehmen müssen, dass ein Streik von entsprechenden Organisationen getragen sein muss. Sie wissen, weshalb wir letzteres nicht getan haben: weil es eben gewisse Schwierigkeiten gab oder gibt, dies in einer Verfassung in generell-abstrakter Form adäquat festzuhalten.

Wenn wir nun den Ausdruck «verhältnismässig» ebenfalls herausnehmen, dann geht es nicht darum – darauf möchte ich ganz klar hinweisen, ähnlich, wie ich es vorhin getan habe –, dass wir an der heutigen Praxis, an der gefestigten Lehre etwas ändern möchten, sondern darum, dass wir diese Praxis, im Gegenteil, festigen wollen, dass eben alle erwähnten Elemente erfüllt sein müssen.

Was nun insbesondere den Verhältnismässigkeitsgrundsatz anbetrifft, so kann man festhalten, dass der Begriff der Verhältnismässigkeit sinngemäss in Absatz 2 enthalten ist. Ich kann mir vorstellen, dass Herr Bundesrat Koller hierzu auch noch Stellung nehmen wird.

Ich beantrage Ihnen im Namen der Kommission, sich in diesem Punkte dem Nationalrat anzuschliessen.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Gestatten Sie mir, angesichts der doch grossen Tragweite dieses Artikels zu unterstreichen, was der Berichterstatter bereits hervorgehoben hat.

Wir verzichten auf die besondere Erwähnung des Erfordernisses der Verhältnismässigkeit, weil die wichtige Schranke der Ultima ratio, des letzten Mittels, welches das Streikrecht darstellen muss, in der Verfassung bereits zum Ausdruck kommt mit dem Verweis auf die Schlichtungsverhandlungen, auf das Verhältnismässigkeitsprinzip, und weil der Gedanke der schonenden Rechtsausübung der Verfassung an sich durchgängig zugrunde liegt. Deshalb ist es auch vertretbar, dass wir das hier nicht noch einmal besonders hervorheben. Aber der Grundsatz der Verhältnismässigkeit bleibt gültig und entspricht der heutigen Rechtslage.

Wir nehmen auch eine weitere, heute geltende Schranke des Streikrechtes nicht wörtlich auf, nämlich das Verbot des wilden Streiks. Wir nehmen es nicht auf, weil sich, wie wir gesehen haben, redaktionelle Probleme stellen – Herr Inderkum hat darauf hingewiesen –, und auch, weil wir im Rahmen des zweiten Umganges der Differenzbereinigung eine solche Textergänzung nicht mehr vornehmen sollten.

Wir ändern damit aber, und ich möchte das ganz dick unterstreichen, gar nichts an der geltenden Rechtslage, an den geltenden Voraussetzungen des Streikrechtes. Wir führen strikt nach, drehen das Rad weder zurück noch nach vorne. Damit kann – davon bin ich überzeugt – dem verfassungsrechtlichen Streikrecht, wie wir es formuliert haben, weder der Vorwurf des Rückschrittes noch der Vorwurf der unerwünschten Öffnung gemacht werden.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Die kontroversen Beratungen zu Artikel 24 der neuen Verfassung haben gezeigt, dass wir mit diesem sogenannten Schicksalsartikel nur eine Chance ha-

ben, wenn wir uns streng an das Nachführungskonzept halten. Das heisst, dass wir sowohl die Konzeption wie die einzelnen Elemente der bundesgerichtlichen Praxis zur Zulässigkeit von Streiks und Aussperrungen übernehmen. Mit Konzeption meine ich vor allem die Einbettung in diesen Artikel 24, d. h. die Einbettung in die Koalitionsfreiheit. Dadurch ist auch klar gegeben, dass es sich immer um dem Gesamtarbeitsvertrag zugängliche Gegenstände handeln muss, damit beispielsweise der politische, aber auch der wilde Streik grundsätzlich ausgeschlossen sind.

Was die Weglassung des Wörtchens «verhältnismässig» in bezug auf Ihre bisherige Formulierung betrifft, so hat eine Analyse der Bundesgerichtsentscheide ergeben, dass das Bundesgericht auf dem Gebot der Verhältnismässigkeit immer sehr insistiert. Das hat auch dazu geführt, dass das Bundesgericht in drei von vier Fällen konkrete Streikfälle für unrechtmässig erklärt hat, weil dieses Verhältnismässigkeitsprinzip nicht gewahrt war. Wenn man aber die Entscheide im Detail analysiert, dann kommt man zum Schluss, dass es um das Verhältnismässigkeitsprinzip in der Konkretisierung der Ultima ratio ging, d. h., dass ein Streikbeschluss eben nicht übereilt – also ohne Gespräche oder Verhandlungen, während laufender Verhandlungen oder vor Erschöpfung des Verhandlungsweges – gefasst werden kann, sondern nur bei Pattsituationen, eben als Ultima ratio. Dieser Gedanke ist ja bereits in Absatz 2 ausdrücklich festgehalten, indem dort steht: «Streitigkeiten sind nach Möglichkeit durch Verhandlung oder Vermittlung beizulegen.»

Das ist der Grund, warum der Bundesrat der Meinung ist, dass wir im Sinne der Nachführung der Verfassung auf das «verhältnismässig» in Absatz 3 verzichten können, weil es sinngemäss bereits in Absatz 2 enthalten ist.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 32a Abs. 1**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

#### **Art. 32a al. 1**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Rhinow René (R, BL)**, Berichterstatter: Bei Artikel 32a beantragt Ihnen die Kommission Festhalten, weil wir das dreifache Bürgerrecht zum Ausdruck bringen wollen, wie wir das bereits zweimal beschlossen haben.

Die Formulierung des Nationalrates geht auf die Fassung von 1848 zurück und vermittelt eigentlich ein falsches Bild der gegenwärtigen Rechtslage. Sie knüpft nur beim Kantonsbürgerrecht an, ohne das letztlich entscheidende Gemeindebürgerrecht zu erwähnen. Wir wissen alle, dass es letztlich die Bürgergemeinden sind, welche den eigentlichen Einbürgerungsakt vornehmen.

Wir bitten Sie, an unserem Beschluss festzuhalten.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 32c Abs. 2**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 32c al. 2**

*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Rhinow René (R, BL)**, Berichterstatter: Bei Artikel 32c geht es nur um den französischen Text. Wir schliessen uns hier dem Nationalrat an.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 32d**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Rhinow René (R, BL)**, Berichterstatter: Beim Artikel über die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer besteht die eigentliche Differenz zwischen der Fassung unseres Rates und derjenigen des Nationalrates darin, dass wir den Passus, wonach der Bund Organisationen der Auslandschweizer unterstützen kann, nicht in die Verfassung aufnehmen bzw. nicht in der Verfassung belassen, sondern auf die Gesetzesstufe herabsetzen wollten. Für diese Herabstufung spricht eigentlich, dass ein Subventionstatbestand nicht in die Verfassung gehört. Wir wollten aber diese Rechtsgrundlage nicht abschaffen, sondern, wie gesagt, auf das Gesetz verschieben. Der Nationalrat insistiert aber bei Absatz 1, dass diese Unterstütsungsgrundlage in der Verfassung bleibt.

Es ist kein «Schicksalsartikel», wir schliessen uns hier dem Nationalrat an.

Ich gehe noch auf Absatz 2 ein; hier will der Nationalrat den exemplifikativen Katalog der Bereiche, über die der Bund Vorschriften erlassen kann oder soll, auf das Gebiet der Sozialversicherungen erweitern. Das entspricht an sich der heutigen Rechtslage, allerdings sagt die Verfassung bis heute nichts darüber aus.

Wir können uns auch hier dem Nationalrat anschliessen.

**Büttiker Rolf (R, SO)**: Ich möchte zu Artikel 32d Absatz 2 keinen Antrag stellen. Aber ich habe schon etwas gestaunt, dass im Differenzbereinungsverfahren am Schluss plötzlich noch die Sozialversicherungen hineingeschmuggelt werden. Herr Rhinow hat es bereits angetönt. Aber ich möchte sicher sein, dass in bezug auf Absatz 1 keine neuen Subventionstatbestände bzw. Sozialversicherungstatbestände geschaffen werden. Ich möchte Herrn Bundesrat Koller fragen:

1. Geht das sicher nicht über die Nachführung hinaus, und kommt hier nicht im Differenzbereinungsverfahren am Schluss noch etwas Neues hinein, das über die Nachführung hinausgeht?

2. Werden hier neue Subventionstatbestände geschaffen? In der Kommission ist diese Frage bereits gestellt worden, wobei sie dort von der Verwaltung nicht sehr überzeugend beantwortet werden konnte.

3. Ich habe schon etwas gestaunt, dass man in bezug auf den Sozialversicherungstatbestand bei den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern zusätzlich explizit eine Verfassungsgrundlage schaffen will, was die Gefahr in sich birgt, dass neue Ansprüche, neue Forderungen, neue Wünsche an den Bund herangetragen werden. Ich habe hier gewisse Befürchtungen, und ich möchte Herrn Bundesrat Koller bitten, diese Befürchtungen auszuräumen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich kann Herrn Büttiker beruhigen: Es ist ganz klar, dass der Zugang der Auslandschweizer zu den Sozialversicherungen der Konkretisierung durch das Gesetz bedarf. Wir haben gerade eine Vorlage in der Vernehmlassung, die von den Auslandschweizern offenbar nicht sehr gut aufgenommen worden ist, weil es darin gewisse Einschränkungen gegenüber dem geltenden Recht gibt. Wie Sie das dann schlussendlich entscheiden, ist Ihre Sache, aber Sie dürfen letztlich aus dieser Verfassungsbestimmung keinerlei Hinweise auf eine Ausdehnung entnehmen. Die Konkretisierung erfolgt vielmehr auf der Stufe der einfachen Gesetzgebung.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 33**

*Antrag der Kommission*  
*Abs. 1aa, 1a, 1 Einleitung, 1bis, 1ter*  
Festhalten  
*Abs. 1 Bst. a, e*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates



**Art. 33***Proposition de la commission**Al. 1aa, 1a, 1 introduction, 1bis, 1ter*

Maintenir

*Al. 1 let. a, e*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Rhinow René** (R, BL), Berichterstatter: Hier beantragen wir Ihnen einerseits, festzuhalten, andererseits aber, dem Nationalrat zu folgen.

Festhalten betrifft die Systematik, die Reihenfolge der Bestimmungen, wie wir sie bereits in der ersten Lesung beschlossen haben. Sie können diese Systematik nachvollziehen, wenn Sie sich die Seiten 9 und 10 der Fahne vor Augen führen, beginnend mit Absatz 1 in der mittleren Kolonne «Ständerat»: «Bund und Kantone setzen sich .... dafür ein, dass ....» Bei dieser Systematik haben wir die bessere Wahl getroffen. Wir haben insbesondere grosse Mühe mit dem einleitenden Absatz des Nationalrates, Artikel 33 Absatz 1aa, der lautet: «Private Initiative und persönliche Verantwortung bilden eine Grundlage sozialen Handelns.» Es war uns in der Kommission nach wie vor nicht klar, was namentlich unter «sozialem Handeln» zu verstehen sei. Gemäss Amtlichem Bulletin bzw. Protokoll ist im Nationalrat und auch in der Kommission darüber gar nicht mehr diskutiert worden, sondern der Nationalrat hat hier stillschweigend Festhalten beschlossen.

Wichtig war dem Nationalrat aber, dass im Katalog der sozialen Ziele in Absatz 1 Buchstabe a der Passus, wonach jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat, wieder eingefügt wird. Wichtig war dem Nationalrat bei Absatz 1 Buchstabe e, dass die Aus- und Weiterbildung ebenfalls erwähnt werden. Wir haben uns hier dem Nationalrat gefügt und beantragen Ihnen, bei Absatz 1 Buchstaben a und e dem Nationalrat zu folgen, nicht aber bei der Systematik und beim einleitenden Absatz (Abs. 1aa).

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich bin dafür dankbar, dass Sie bei den materiellen Anliegen dem Nationalrat entgegenkommen, also sowohl in Absatz 1 Litera a als auch in Absatz 1 Litera e. Ich bin auch der Meinung, dass bei der Systematik und bei der Einleitung Ihre Formulierung die bessere ist.

*Angenommen – Adopté***Art. 34a Abs. 2***Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 34a al. 2***Proposition de la commission*

Maintenir

**Rhinow René** (R, BL), Berichterstatter: Hier liegt nur in Absatz 2 eine Differenz vor, indem der Nationalrat auf der Formulierung beharrt: «Der Bund beachtet den Grundsatz der Subsidiarität.» Wir haben diesen Grundsatz ausgedeutet, indem wir formuliert haben: «Er übernimmt diejenigen Aufgaben, die einer einheitlichen Regelung bedürfen.» Wir beantragen Ihnen Festhalten, weil es uns auch in der Diskussion in der Kommission nicht gelungen ist, den Grundsatz der Subsidiarität etwas klarer zu fassen. Wir meinen, dass zwar die Idee und die Philosophie des Bundesstaates durchaus mit Subsidiarität zu tun haben, dass aber diese Idee so unbestimmt und vage ist, dass daraus keine Verfassungsnorm gemacht werden soll.

Nun ist im Nationalrat teilweise auch gesagt worden, es gehe bei dieser Subsidiarität nicht nur um die Aufgabenverteilung, es gehe auch darum, wie bei der Umsetzung die Autonomie der Kantone gewahrt bleibe. Aber gerade auch bei der Umsetzung des Bundesrechtes bringt Artikel 37 die Idee der Subsidiarität mehrfach zum Ausdruck. Wenn Sie die einzelnen Absätze lesen, dann stellen Sie fest, dass die Gestaltungsfreiheit der Kantone gewahrt bleiben soll, dass die Ressourcen der Kantone gewahrt bleiben sollen, dass sie primär das Bundesrecht umsetzen sollen usw.

Wir meinen also, dass wir mit diesen beiden Bestimmungen, Artikel 34a Absatz 2 und Artikel 37, bereits zum Ausdruck gebracht haben, was Subsidiarität im Verhältnis von Bund und Kantonen bedeutet.

*Angenommen – Adopté***Art. 37 Abs. 3***Antrag der Kommission*

.... die mit der Umsetzung des Bundesrechtes verbunden ist ....

**Art. 37 al. 3***Proposition de la commission*

.... qu'entraîne la mise en oeuvre du droit fédéral ....

**Rhinow René** (R, BL), Berichterstatter: Bei Artikel 37 liegen wir nicht weit auseinander; wir schliessen uns dem Nationalrat grundsätzlich an. Der Nationalrat macht in Absatz 3 eine Verknüpfung zwischen dem ersten und dem zweiten Satz. Diese Verknüpfung kommt im Begriff «indem er den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen belässt» zum Ausdruck. Wir finden diese Differenz zu wenig wichtig, als dass wir deshalb insistieren wollten.

Hingegen möchten wir redaktionell durchsetzen, was wir bereits an anderer Stelle beschlossen haben, nämlich nur von «Umsetzung» und nicht von «Umsetzung und Vollzug» zu sprechen.

Mit dieser kleinen Ausnahme schliessen wir uns dem Nationalrat an.

*Angenommen – Adopté***Art. 41***Antrag der Kommission**Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3*

Der Bund nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete.

**Art. 41***Proposition de la commission**Al. 1, 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*

.... des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne.

**Rhinow René** (R, BL), Berichterstatter: Ich äussere mich zu allen drei Absätzen, denn sie hängen innerlich zusammen. Wir haben lange über die Formulierung von Artikel 41 diskutiert, namentlich über den berühmten «Städteartikel». Wir schliessen uns bei den beiden ersten Absätzen dem Nationalrat an, bei Absatz 3 grundsätzlich auch, nehmen dort allerdings zwei wichtige Änderungen vor.

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) legte uns nahe, bei unserer Fassung zu bleiben. Allerdings müssen wir uns vergegenwärtigen, dass wir uns in der letzten Runde der Differenzbereinigung befinden und dass wir nur dort jeweils Festhalten beschlossen haben, wo es wirklich um eine substantielle, wichtige Differenz ging, und das ist hier nicht der Fall.

Die Befürchtungen der KdK schienen uns zum Teil übertrieben, und zum Teil – ich sage es Ihnen offen – konnten wir sie auch nicht nachvollziehen. In Absatz 1 ist die Formulierung, die Gemeindeautonomie sei nach Massgabe des kantonalen Rechtes gewährleistet, für uns mit dem gleichen Inhalt versehen wie die ursprüngliche Formulierung, die Kantone würden die Organisation der Gemeinden und deren Autonomie bestimmen. Denn es sind nach wie vor die Kantone, welche über die Gemeindeautonomie entscheiden, neu aber – das ist ein Vorteil für die Kantone – gewährleistet die Bundesverfassung genau diese Autonomie der Kantone bezüglich der Gemeindeautonomie. Darin kann kein substantielles Abrück-

ken von der kantonalen Zuständigkeit erblickt werden, wie das zum Teil gesagt worden ist. Auch künftig werden die diesbezüglichen Unterschiede, etwa zwischen der Stadt Basel und den Verhältnissen in den Gemeinden Graubündens, bestehen bleiben und nicht durch die Verfassungsrevision eingeebnet.

In Absatz 2 sind Formulierungsunterschiede vorhanden, die ebenfalls nicht weltbewegend sind. Ich zeige sie kurz auf:

In der ständerätlichen Fassung heisst es «der Bund nimmt ... Rücksicht», in der nationalrätlichen Fassung «der Bund beachtet». In der ständerätlichen Fassung heisst es, der Bund nehme Rücksicht «bei der Erfüllung seiner Aufgaben», in der nationalrätlichen «bei seinem Handeln». In der ständerätlichen Fassung heisst es «nimmt ... Rücksicht auf die Anliegen der Gemeinden» und in der nationalrätlichen «beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden». Diese Unterschiede bedeuten weisst Gott keine Trendumkehr, sondern beide Formulierungen sagen im Grunde genommen dasselbe aus.

Die einzige wichtige Differenz ist die, dass der letzte Teilsatz des Ständerates «insbesondere in städtischen Agglomerationen» im Nationalrat zu einem Absatz 3 geworden ist; und wir übernehmen nun neu diese Gliederung, so dass die Agglomerationen in Absatz 3 besonders verankert werden. Nun: Was ändern wir? Wir kommen in einem Punkt der Befürchtung der KdK entgegen. Absatz 3 soll keine besondere und neue Bundeskompetenz sein – nämlich sich der Situation der Städte und Agglomerationen anzunehmen; sondern diese Rücksichtnahme heisst an die Erfüllung der Bundesaufgaben gebunden. Deshalb haben wir eingefügt, dass der Bund «dabei» Rücksicht auf die besondere Situation der Städte nimmt. «Dabei» heisst: bei seinem Handeln. Nur dann, wenn er zuständig ist, wenn er Bundesaufgaben erfüllt, soll er auch auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen Rücksicht nehmen. Da dies ein sehr wichtiges Anliegen der KdK ist, möchte ich Sie bitten, die Fassung der Kommission zu übernehmen und nicht dem Antrag Aeby zuzustimmen.

Die zweite Differenz besteht darin, dass wir die Berggebiete wiederaufgenommen haben. Es war ein Anliegen dieses Rates, die Berggebiete hier zu erwähnen. Wir haben dies bereits zweimal zum Ausdruck gebracht, und es schien uns richtig, dass wir auch in der dritten Runde diesen Wunsch des Rates respektieren.

**Aeby Pierre (S, FR):** Il y a encore beaucoup de monde qui n'a pas vraiment compris le sens de cet article. Rédigé comme il l'est selon la proposition de la commission, villes plus agglomérations urbaines plus régions de montagne, c'est toute la Suisse, ça ne veut plus rien dire! Aujourd'hui, il y a en Suisse 4,5 millions de personnes qui vivent dans des agglomérations clairement définies. Ces 4,5 millions d'habitants vivent dans 800 communes, sur environ 3000. Ensemble, ils forment un peu moins de 50 agglomérations. En fait, il y en a 48 et je vais les énumérer: Baden, Bellinzone, Bienne, Brig-Visp, Brugg, Buchs, Burgdorf, Chiasso-Mendrisio, Coire, Frauenfeld, Fribourg, Heerbrugg-Altstätten, Interlaken, Kreuzlingen, La Chaux-de-Fonds, Lausanne, Lenzbourg, Locarno, Lugano, Monthey, Neuchâtel, Olten, Pfäffikon, Rapperswil, Romanshorn, Sierre, Sion, Stans, Thoune, Vevey, Wetzikon, Winterthur, Yverdon-les-Bains, Zofingen et Zoug. Il y a encore les grandes, une dizaine: Berne, Zurich, Aarau, etc., que je n'énumère pas, car ce sont les plus grandes.

Pourquoi en sommes-nous arrivés là dans les délibérations – et le Conseil national est arrivé à la conclusion qu'il fallait un article particulier qui reconnaisse les agglomérations urbaines? C'est parce que tant au point de vue social, tant au point de vue des courants culturels, tant au point de vue de l'organisation des transports et de la mobilité dans notre pays, enfin quant au domaine de la communication en général, ces endroits où vivent aujourd'hui une majorité de Suisses ont un rôle particulier à jouer.

Les régions de montagne sont mentionnées à l'article 126 de la constitution. Cet article contient les dispositions relatives à la politique structurelle du pays, à la politique de régionalisa-

tion. Ce que nous voulons dire ici, c'est que, parmi les 3000 communes de notre pays, il y en a 800 qui ont une situation particulière, en ce sens qu'elles appartiennent à une agglomération, et que si on ne dit rien dans la constitution, on ne tient pas compte de ce phénomène. Nous manifestons à l'occasion de ce débat une espèce d'aversion antivilles qui est un peu viscérale à l'histoire de la Suisse, et qui est à mon sens une erreur. Je regrette que la Conférence des gouvernements cantonaux n'ait pas compris l'enjeu. Il ne s'agit pas de dépasser les cantons.

Prenons l'article 41: son alinéa 1er consacre la garantie de l'autonomie communale, ce qui est juste et ce que nous avons voulu dans le cadre de cet exercice de réforme. A l'alinéa 2, nous demandons à la Confédération de tenir compte de l'incidence de ses décisions sur les communes. A l'alinéa 3, nous disons en substance: «Attention, il y a en Suisse 3000 communes, mais dans celles-ci il y en a 800 qui regroupent 4,5 millions d'habitants aujourd'hui, et ces 800 communes ont un contexte particulier d'agglomération. Il est temps, dans ce pays, de tenir compte des problèmes des agglomérations.»

C'est dans ce sens que je vous invite à vous rallier à la décision du Conseil national, qui n'est autre que la version initiale de la sous-commission de notre Conseil qui a préparé ce débat. Donc, l'idée et le travail initial sur cet article 41 émanent de la sous-commission de notre Conseil. Je n'ai rien contre les régions de montagne, je viens d'un canton où il est question des régions de montagne et où on les défend, mais ce qui est visé en l'espèce, ici, c'est tout à fait autre chose. Et il est faux, en termes de système et de rédaction de la constitution, d'ajouter les régions de montagne à l'alinéa 3, ou il faudrait alors le biffer parce qu'on ne saurait pas comment l'utiliser. En y ajoutant les régions de montagne, on enveloppe l'ensemble du territoire suisse, et c'est précisément ce qu'on ne veut pas.

**Loretan Willy (R, AG):** Wir sind bei diesem Städte- und Gemeindeartikel nun wirklich beim «letzten Gefecht». Man sollte es kurz machen. Ich kann Herrn Aeby bestätigen, dass er die Agglomerationen der Schweiz richtig aufgezählt hat. Ich habe natürlich Freude, dass er am Schluss sogar noch meine liebe Vaterstadt Zofingen erwähnt hat. Ich möchte ihm dafür danken. Spass beiseite!

Bei dieser Differenz geht es ja wirklich um relativ wenig. Ich habe im übrigen Freude, dass die Kommission mit einer Ausnahme genau die Formulierung vorschlägt, die ich am 18. Juni 1998, in der ersten Runde der Differenzvereinbarung, als Kompromissvorschlag eingebracht habe (AB 1998 S 703) und die dann durch Stichentscheid unseres sehr verehrten Herrn Ratspräsidenten abgelehnt worden ist.

Die Differenz besteht im Wort «dabei» in Artikel 41 Absatz 3. Herr Rhinow hat die Bedeutung dieses zusätzlich eingefügten Wortes erläutert. Ich kann mich dem absolut anschliessen. Ich begreife den Unwillen von Herrn Aeby in bezug auf die Berggebiete ein wenig. Indessen steckt doch mehr dahinter als nur die Anzahl der Gemeinden. Es geht hier um die kleinen Gemeinden. Im Berggebiet haben wir ja viel mehr kleinere Gemeinden und Kleinstgemeinden als in den übrigen Landesteilen. Es ist also auch von politisch-psychologischer Bedeutung, dass wir dem wohlüberlegten Antrag der Kommission zustimmen. Ich bin überzeugt, dass sich der Nationalrat – nachdem wir ihm bei den Absätzen 1 und 2 nachgegeben haben – unserem Absatz 3 anschliessen wird, sofern wir ihn so beschliessen, wie ihn die Kommission beantragt.

Ich bitte Sie also, dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

**Schmid Carlo (C, AI):** Als Vertreter eines Land- und Bergkantons möchte ich Sie doch darauf aufmerksam machen, dass ich die Philosophie von Herrn Aeby in einem Punkt nicht teilen kann – nämlich dort, wo er uns auf Artikel 126 der Bundesverfassung verweist. Nach meinen Unterlagen betrifft Artikel 126 den Finanzausgleich und lautet: «Der Bund fördert den Finanzausgleich unter den Kantonen. Er berücksichtigt bei der Gewährung von Bundesbeiträgen die Finanzkraft der

Kantone und die Berggebiete.» Darum, Herr Aeby, geht es bei Artikel 41 gerade nicht.

Wir müssen von der Vorstellung der Geldverteilung Abschied nehmen, die etwa folgende ist: Das Armenhaus der Schweiz wird vom starken Wirtschaftsraum des Mittellandes via Subventionen finanziert. Solange das möglich ist, sollen diese Menschen dort oben leben. Aber ein Eigenleben im Sinne einer staatlichen Selbständigkeit ist ihnen ohnehin mit der Zeit abzusprechen. Wir geben Almosen, damit sie mit ihren «Sennenchütteli» herumlaufen können. Aber dann hat sich das langsam einmal.

Das ist in etwa die Vorstellung, die eben doch unterschwellig herrscht.

Artikel 41 hat eine ganz andere Bedeutung, er ist der eigentliche Gemeindeartikel; Artikel 126 ist der Finanzausgleichsartikel. Beim Gemeindeartikel machen wir etwas Neues. Erstens sagen wir erstmals ausdrücklich etwas über die Gemeinde – mit Ausnahme des Zivilschutzes; das war ein Ausreiter. Es gibt Gemeinden, und sie werden von der Verfassung anerkannt. Zweitens – das ist wichtig – sagen wir in Absatz 2, dass der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden beachtet. Das ist in dieser Form auch neu.

Jetzt frage ich mich, Herr Aeby, folgendes: Warum können in Absatz 3 die Gemeinden der Berggebiete nicht auch genannt werden, wenn man schon damit beginnt, das zu explizieren? Für den Bund gilt es natürlich, in seiner Legiferierung auf die spezifischen Probleme der Städte und der Agglomerationen Rücksicht zu nehmen, aber meines Erachtens auch auf die spezifischen Probleme der Gemeinden in den Berggebieten. Während es typische Probleme von Städten und Agglomerationsgemeinden sind, wie sie mit sozialen Problemen, mit Gesundheits- und Investitionslasten zu Rande kommen, gibt es natürlich ähnliche Bereiche in den Berggebieten nicht. Aber es gibt andere: Es gibt den Bereich der kompletten Überforderung im institutionellen Bereich.

Kann der Bund nicht zum Beispiel darauf Rücksicht nehmen, dass in der Landes- und Regionalplanung Berggebiete eine komplett andere Ausgangslage haben als Zentren? Kann der Bund nicht darauf Rücksicht nehmen, dass es in den Berg- und Randgebieten eine völlig andere Siedlungsstruktur gibt als im Mittelland? Hätte der Bund das seinerzeit beim Erlass des Raumplanungsgesetzes getan, dann hätten wir in den Berggebieten, wo es die Streusiedlungen gibt, nicht derartige Probleme mit der Umsetzung dieses Gesetzes. Das sind Überlegungen, die legitimerweise hier eben auch einfließen dürfen.

Der Bund hat die Probleme der Gemeinden, die eben je nach Lage unterschiedlich sind oder sein können, angemessen zu berücksichtigen. Wenn Sie in Absatz 3 die Städte und Agglomerationen nennen, die Berggebiete aber ausklammern, dann ist das eine sogenannte negative Norm. Dann sagen Sie, bei all diesen Dingen habe der Bund auf die Berggebiete keine Rücksicht zu nehmen, es genüge, wenn er Geld ausschütete – nicht wahr: Almosen; Armenhaus –, und damit habe es sich; der Rest sei uninteressant.

Das ist eine völlig falsche Optik, es sei denn, das sei der politische Wille, dann muss man aber offen darüber diskutieren. Wenn man aber die Berggebiete in ihrer Art erhalten will, dann kann es nicht genügen, auf Artikel 126 zu verweisen und ein paar Franken zu schicken, sondern man muss bereits in der Legiferierung auf Bundesebene auf die spezifischen Probleme der Berggebiete Rücksicht nehmen.

Darum bin ich der Auffassung, die vorliegende Fassung der Kommission in Artikel 41 Absätze 1, 2 und 3 sei beinahe optimal.

Ich bitte Sie daher, der Kommission zu folgen.

**Aeby Pierre** (S, FR): J'aimerais rapidement répondre à M. Schmid, dont je partage presque le nonante pour cent du raisonnement. J'aimerais prendre son raisonnement et le continuer. Non, je n'ai pas dit qu'il suffisait d'envoyer de l'argent aux régions de montagne. Mais j'ai dit qu'il y a des problèmes: par exemple, intégration de la population étrangère, construction d'infrastructures culturelles, politique de

santé publique et de toxicomanie, transports. Il y a des problèmes que les communes d'agglomération doivent régler comme communes, et que les communes de régions de montagne ne doivent pas régler comme communes. C'est en tant que communes: il y a des questions qui regardent typiquement l'agglomération comme composition de communes, et qui ne se poseront jamais comme problèmes dans les régions de montagne. C'est comme ça que j'entends cet alinéa, et c'est pour ça que je défends la version du Conseil national.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Sie ersehen aus der Fahne, dass Artikel 41 eine gewisse Entwicklung durchgemacht hat. Einmal haben wir schon – allerdings im Sinne der strikten Nachführung – einen ersten Schritt getan, indem wir das Prinzip der Gewährleistung der von den Kantonen bestimmten Gemeindeautonomie durch den Bund ausdrücklich festgehalten haben. Dann kam der Wunsch nach einem eigenen Städteartikel auf, und das erklärt die Entwicklung dieses Artikels.

Ich habe nie ein Hehl daraus gemacht, dass mir eigentlich Ihre Formulierung am besten gefallen hätte. Es wäre die schlankste Fassung gewesen, und sie hätte auch der gelebten Verfassungswirklichkeit entsprochen. Aber jetzt geht es um das Differenzbereinigungsverfahren, und es ist wichtig, nochmals festzuhalten, dass es sich bei diesem Artikel wirklich um eine Nachführung im Sinne der heute gelebten Verfassungswirklichkeit handelt.

Deshalb können wir auch die Befürchtungen der KdK zerstreuen. Die KdK hat ja befürchtet, dass wir mit der Fassung des Nationalrates bei Absatz 1 die Gemeindeautonomie zu einem Bundesrechtsinstitut erheben würden. Das ist klar nicht der Fall. Wir wollen hier keine Neuerung einführen, sondern es ist festzuhalten, dass nach geltendem Recht und auch nach der neuen Formulierung des Nationalrates die Kantone darüber entscheiden, ob und in welchem Umfang den Gemeinden Autonomie eingeräumt wird. Der Bund gewährt den Gemeinden nur im Bereich der kantonal eingeräumten Gemeindeautonomie Rechtsschutz. Das ist auch nach der Fassung des Nationalrates eindeutig der Fall und soll hier zuhanden der Materialien und zur Beruhigung der KdK ausdrücklich festgehalten werden.

Im Differenzbereinigungsverfahren muss man immerhin anerkennen, dass der Nationalrat Ihnen und dem Bundesrat entgegengekommen ist, indem in Absatz 3 jetzt nicht mehr in die Autonomie der Kantone eingegriffen wird. Das war natürlich in unserem föderalistischen Staat mehr als ein Schönheitsfehler. Ich habe deshalb ein gewisses Verständnis dafür, dass Ihre Kommission bereit ist, im übrigen jetzt dem Nationalrat entgegenzukommen.

Ich bin allerdings auch der Meinung, dass es falsch wäre, hier nur die Situation der Städte und der Agglomerationen zu nennen. Natürlich ist der Bund schon früher, rein historisch, im Sinne der gelebten Verfassungswirklichkeit vor allem zum Schutze der Berggebiete tätig geworden und – wie Herr Schmid richtig ausgeführt hat – nicht nur auf dem Gebiete des Finanzausgleiches und auch nicht nur im Sinne der Strukturpolitik, bei der nicht nur auf die Berggebiete, sondern generell auf bedrohte Landesteile abgestellt wird. Es wäre, auch nach Auffassung des Bundesrates, eine «Verkürzung» der gelebten Verfassungswirklichkeit, wenn Sie hier die Berggebiete streichen würden.

Herr Aeby hat natürlich recht: In neuester Zeit haben wir bei unserer Gesetzgebung vor allem auf die besonderen Probleme der Agglomerationen Rücksicht genommen, wenn Sie an die Verkehrspolitik denken, wenn Sie an die Drogenpolitik denken, um nur einige wenige Beispiele zu nennen. Aber das ist wirklich kein Grund, um hier die Berggebiete herauszunehmen. Im übrigen bin ich kein spezialisierter Regionalpolitiker, aber hinter Ihre Aussage, die von Ihnen genannten 48 Agglomerationen hätten jetzt schon den Segen des Bundesrechtes, möchte ich doch ein Fragezeichen gesetzt haben.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2  
Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

**Präsident:** Herr Aeby beantragt Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	32 Stimmen
Für den Antrag Aeby	3 Stimmen

**Art. 57abis Abs. 1***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 57abis al. 1***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Rhinow René** (R, BL), Berichterstatter: Bei dieser letzten Bestimmung, die wir zu bereinigen haben, geht es um eine materielle Änderung. Beide Verfassungskommissionen haben beschlossen, das Thema Berufsbildung nochmals auf die Traktandenliste zu setzen, obwohl nach dem ersten Durchgang keine Differenz zwischen den beiden Räten mehr bestanden hat.

Es geht um eine Ausdehnung der Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Berufsbildung über die klassischen Biga-Berufe hinaus.

Das System der Berufsbildung geht, wie Sie alle wissen, von einer Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Berufsorganisationen aus. Der Bund regelt gemäss Artikel 57abis Absatz 1 die berufliche Ausbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst. Das haben wir auch in der Fassung, die Sie der Fahne entnehmen können, so verankert. Die Kantone sind dabei mit wesentlichen Vollzugsaufgaben betraut; ich denke etwa an die Organisation des beruflichen Unterrichtes, an die Ausbildung der Lehrmeister. Andere Bereiche der Berufsbildung, also namentlich die Berufe in Erziehung, Gesundheit – soziale Berufe – und Kunst, fallen in die Zuständigkeit der Kantone. Die Berufsverbände werden unter anderem für die Festlegung der Berufsbildung und die Organisation der Prüfungen mit einbezogen.

Ein Hauptproblem unserer heutigen Berufsbildung liegt darin, die Kohärenz des gesamten Systems herzustellen bzw. zu bewahren. Nun haben sich die Kantone mit dieser Koordination grosse Mühe gegeben, und zwar seit Beginn dieses Jahrhunderts. Die Probleme haben jedoch zugenommen. Die interkantonale Vereinbarung von 1993 über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen ist ein Zeichen der teilweise erfolgreichen Bemühungen auf kantonaler Ebene.

Eine umfassendere Bundeskompetenz drängt sich aber aus verschiedenen Gründen auf: zum Beispiel mit Blick auf die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen im Ausland – ein Thema, das ich Ihnen nicht mehr ausbreiten muss. Die Aufgabenteilung hat aber auch immer wieder zu Abgrenzungsproblemen geführt, weil sich die Berufsbilder im Laufe der Jahre verändert haben und weiter verändern werden. Ich kann Ihnen ein Beispiel nennen: Der Beruf der Arztgehilfin wurde ursprünglich als Krankenpflegeberuf verstanden; er wurde von den Kantonen geregelt. Heute geht man davon aus, dass hier kaufmännisch-organisatorische Elemente überwiegen, so dass sich eine Unterstellung unter das Berufsbildungsgesetz des Bundes rechtfertigt.

Ähnliche Probleme stellen sich bei anderen Berufsbildungen. Anfang dieses Jahrhunderts wurden Teile der Berufsbildung dem Bund übertragen, weil man einen einheitlichen Wirtschaftsraum Schweiz in bezug auf mobile Arbeitskräfte einrichten wollte. Man wollte bewusst Qualifikationen landesweit anerkennen, und zwar Qualifikationen mit materiell gleich hohen Anforderungen in der ganzen Schweiz. Diese immer noch gültige, ja heute erst recht gültige Idee erfordert eine Ausdehnung dieser Bundeskompetenz.

Die Anregung – das darf ich Ihnen sagen – ist nicht im Schosse der Kommission geboren worden, sondern sie wurde von aussen an uns herangetragen, aus dem Kreis der Kantone und auch aus dem Kreis der Bundesverwaltung. Wir

überschreiten – dessen sind wir uns bewusst – die Grenzen einer eng verstandenen Nachführung der Verfassung. Es handelt sich auch hier um eine rechtspolitische Neuerung, die wir kritisch darauf hin prüfen müssen, ob sie konsensfähig ist.

Die Kantone sind natürlich in erster Linie von dieser Ausweitung betroffen, und wir haben auch das Gespräch mit den Kantonen gesucht. Sie haben gegen diese umfassende Bundeskompetenz keine grundsätzlichen Einwände geäussert. Auch die Arbeiten am Projekt «Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen» haben schliesslich zur Einsicht geführt, dass der Bund eine solche umfassende Kompetenz haben sollte.

Wir dürfen also davon ausgehen, dass dieser Konsens gegeben ist, wobei ich gleich auf eine kleine Einschränkung eingehen werde.

Schliesslich ein weiterer Vorteil dieser neuen Regelung: Die Revisionsarbeiten am Berufsbildungsgesetz sind angelauten, und es wäre nicht sehr zweckmässig, wenn nach Annahme der Verfassung gleich eine Teilrevision im Kompetenzbereich des Bundes vorgenommen werden müsste. Wir können also diesem Bedürfnis mit der Totalrevision der Verfassung gerecht werden.

Zur kleinen Einschränkung: Den Kantonen liegt es am Herzen – ich möchte das sehr ernst nehmen –, dass diese an sich umfassende Bundeskompetenz kein Freipass für eine detaillierte Bundesregelung aller Teilaspekte und Einzelheiten in diesem Bereich der Berufsbildung wird. Den Kantonen soll und muss hier ein recht grosser Gestaltungsspielraum erhalten bleiben. Erweiterung der Bundeskompetenz bedeutet also nicht Wegnahme der kantonalen Autonomie überall dort, wo die Kantone in der Tat bis heute ihre Autonomie wahrgenommen haben. Es wird beispielsweise spezifische Berufe geben, die sinnvollerweise von den Kantonen geregelt werden sollen; ich nenne als Beispiel etwa Spezialberufe in der Uhrenindustrie.

Es wird also – der Philosophie unseres Föderalismus gemäss – darum gehen, dass Bund und Kanton zusammenwirken, dass den Kantonen gemäss Artikel 37 der neuen Verfassung ein wichtiger Autonomiebereich belassen wird.

Ich meine, dass mit dieser Zusicherung den Bedenken der Kantone, die sich, wie gesagt, nicht auf den Grundsatz beziehen, Rechnung getragen wird.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Nach den einlässlichen Ausführungen von Herrn Rhinow kann ich mich kurz fassen.

Es handelt sich hier eindeutig um eine gewisse rechtspolitische Neuerung, die aber konsensfähig ist. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren hat mir geschrieben: «Wir opponieren einer Neufassung des Berufsbildungsartikels, der dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für den ganzen Bereich der beruflichen Ausbildung erteilt, nicht.» Das war natürlich entscheidend wichtig. Sie hätten zwar lieber eine andere Formulierung gehabt, die die Koordination im einzelnen festgelegt hätte, aber nach den Erklärungen des Präsidenten Ihrer Kommission bin ich überzeugt, dass die Kantone mit dieser Formulierung leben können. Die Zeit drängt.

Deshalb möchte ich Ihnen empfehlen, hier zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

## Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 1. Dezember 1998

Mardi 1er décembre 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Rhinow René (R, BL)

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Differenzen – Divergences

Beschluss des Nationalrates vom 30. November 1998  
Décision du Conseil national du 30 novembre 1998

#### A1. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)

#### A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)

##### Art. 57h

Antrag der Kommission

Abs. 1bis, 3bis

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 2

Festhalten

##### Art. 57h

Proposition de la commission

Al. 1bis, 3bis

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 2

Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Il n'est peut-être pas inutile, au départ de l'examen de ces divergences, de rappeler un peu la systématique et le programme qui nous attend durant cette session. Aujourd'hui, nous allons éliminer – tel est le vœu en tout cas de la commission, unanime – quelques divergences relatives au projet A1 partie 2, c'est-à-dire de l'article 57h à l'article 126 et les dispositions transitoires. Dans une semaine, nous serons appelés à nous pencher sur les divergences portant sur le projet A2, c'est-à-dire de l'article 127 à l'article 184. Le vendredi 11 décembre aura lieu la Conférence de conciliation entre les Commissions de la révision constitutionnelle du Conseil national et de notre Conseil. Ensuite, le mardi 15 décembre, nous serons appelés à nous prononcer sur les propositions de cette Conférence de conciliation, étant entendu que la volonté du Conseil fédéral et celle des Commissions de la révision constitutionnelle et des Bureaux est que nous puissions passer ce projet A en votation finale le vendredi 18 décembre, dernier jour de session de l'année 1998. Tout a été mis en œuvre, aussi bien par notre Bureau que par le Bureau du Conseil national, pour que nous puissions tenir ce programme ambitieux.

En ce qui concerne ce projet A1 partie 2, soit les articles 57h et suivants, nous nous sommes ralliés environ sur le 50 pour cent des divergences que nous avons constatées au Conseil national.

Pour ce qui concerne l'article 57h, nous nous sommes ralliés à la nouvelle systématique. Vous constatez que l'alinéa 1bis devient l'alinéa 3bis. Votre commission n'a pas opposé son veto à ce changement de systématique.

En revanche, et c'est un point important à signaler, nous avons maintenu la version de notre Conseil à l'alinéa 2. Notre rédaction élimine l'élément de phrase suivant: «Afin de préserver la paix des langues»; en allemand: «Zur Wahrung des Sprachfriedens». Cet élément de phrase n'est pas dans la version de notre Conseil, car la commission considère, à l'unanimité, qu'à la fin de ce siècle il est quasiment incongru de parler de maintien de la paix des langues dans une Suisse en plein processus d'intégration européenne. Nous considérons que nous avons, à ce stade, à maintenir notre version et à ne pas donner à penser que la paix des langues est un souci dans notre pays. Peut-être que la Conférence de conciliation trouvera une autre formule parlant d'«harmonie entre les communautés linguistiques» ou quelque chose d'autre; peut-être aussi que nous arriverons à faire accepter notre point de vue par la Conférence de conciliation.

En l'état, votre commission vous propose, en éliminant la notion de «paix des langues», de maintenir la décision de notre Conseil à l'alinéa 2.

Angenommen – Adopté

##### Art. 57k

Antrag der Kommission

Festhalten

Proposition de la commission

Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 57k, qui ouvre la section consacrée à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement, est chapeauté par cette disposition sur le développement durable, «Nachhaltigkeit». Notre commission souhaite maintenir cette divergence, considérant en effet que le développement durable et sa définition, telle qu'elle figure sur le dépliant, appartiennent bel et bien à ce chapitre et que c'est tout à fait important de disposer, dans la Constitution fédérale, d'une définition du développement durable.

Les définitions du développement durable sont nombreuses. C'est encore un terme qui reste flou. La commission propose de maintenir cette définition, qui deviendra désormais officielle à l'occasion de cet exercice de mise à jour de la constitution, en tête du chapitre consacré à l'aménagement du territoire, et de ne pas adhérer à la décision du Conseil national qui, sous un autre libellé, veut ancrer le développement durable à l'article 2 alinéa 2, ce que nous avons rejeté de façon catégorique et sans opposition.

Maintien donc de notre décision à l'article 57k.

Angenommen – Adopté

##### Art. 71

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: A l'article 71, nous nous sommes ralliés à la décision du Conseil national qui, dans cet article consacré au transport ferroviaire, à la navigation et à l'aviation, avait introduit les téléphériques, «die Seilbahnen».

Nous avons modifié notre point de vue parce qu'avant tout, la Conférence des gouvernements cantonaux qui, au départ des délibérations, en avait fait une question de principe, s'est ralliée à la décision du Conseil national, après avoir examiné l'ensemble de la question. Elle a considéré que c'était finalement un avantage d'intégrer également les téléphériques dans le champ de compétence très large de la Confédération en la matière, et que le risque qui avait été perçu au départ comme très concret de voir la Confédération empiéter sur

des compétences traditionnelles des cantons, notamment en matière d'installations touristiques pour les champs de ski – c'est ce qui avait fait peur aux gouvernements cantonaux dans un premier temps – était plus qu'hypothétique. En effet, la législation fédérale et les législations cantonales mettent déjà suffisamment de conditions-cadres à l'octroi de telles concessions et à la construction ou à la modernisation de telles installations. Si bien que le système, ici, au contraire, peut se traduire par un avantage de voir la Confédération globalement compétente pour toute cette question des transports par rail, par câble ou dans les airs.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 72 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 72 al. 3**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 72 marque la victoire des défenseurs des chemins et des sentiers pédestres dans notre Conseil, puisque nous nous rallions à la décision du Conseil national. Nous acceptons par conséquent d'introduire dans la constitution l'alinéa 3 du projet du Conseil fédéral, considérant que cette question, qui est d'une importance mineure juridiquement, peut revêtir une importance psychologique extrêmement importante, au moment du vote du peuple et des cantons sur la mise à jour de la Constitution fédérale, et qu'il est peut-être inutile ici de faire trop de jurisme. Il est politiquement habile de reprendre l'article 72 dans la version sur laquelle le peuple, il n'y a pas si longtemps, a été amené à se prononcer.

Votre commission vous propose ici également de vous rallier à la décision du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 75 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

(Übereinstimmender Antrag beider Kommissionen gemäss Art. 16 Abs. 3 GVG)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 75 al. 1**

*Proposition de la commission*

(Proposition d'un commun accord des deux commissions selon l'art. 16 al. 3 LREC)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: L'article 75 a suivi une procédure particulière, puisque c'est suite à la proposition d'un commun accord des deux commissions, et alors qu'il n'y avait pas de divergence au départ, qu'il a été revu et que nous en revenons à la version du projet du Conseil fédéral. Ici aussi, l'importance est plus politique que juridique. Le projet du Conseil fédéral dispose: «Les services postaux et les télécommunications relèvent de la compétence de la Confédération.»

Nous avons, dans un premier temps, évoqué la législation sur les services postaux. On a vu dans cette modification une volonté de camoufler un désir de privatisation totale de ces secteurs. C'est pour cela que, d'un commun accord entre les deux commissions, nous en sommes maintenant revenus à la version initiale du Conseil fédéral. Cette version d'ailleurs n'exclut absolument pas la possibilité de concessionner ce genre de service public.

La commission vous propose de vous rallier à cette décision commune des deux commissions et d'éliminer ainsi cette pseudo-divergence.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 85 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 85 al. 3**

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Si nous maintenons la divergence aussi bien en commission qu'au plénum, c'est que nous avons eu largement l'occasion de débattre de façon très concrète de l'élément de phrase qui mentionne la concurrence. Une grande majorité de notre Conseil tient par-dessus tout à voir figurer ici cette référence à la concurrence et aux mesures qui peuvent menacer cette concurrence. Il y a là la volonté d'affirmer que la concurrence reste en principe, dans notre pays, la règle du marché.

C'est dans ce sens que la commission vous propose, sans opposition, de maintenir votre décision.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 95**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: A l'article 95, il s'agit d'une divergence pour les esthètes: est-ce que le titre doit être «Agriculture» ou «Politique agricole»? Nous avons décidé, pour ne pas continuer à traîner avec nous ce boulet et cette divergence supplémentaire, de nous rallier au titre décidé par le Conseil national, «Agriculture», et non pas à celui de notre Conseil «Politique agricole», pour des raisons d'ailleurs que la commission n'a pas comprises; mais il n'est pas toujours indispensable de tout comprendre dans un exercice tel que celui que nous menons depuis plus d'une année!

*Angenommen – Adopté*

**Art. 100 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 100 al. 1**

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: A l'article 100, nous maintenons la divergence concernant le bail à loyer, considérant que la formulation du Conseil national, qui parle de «l'annulabilité des congés abusifs», est extrêmement complexe, et qu'il est difficile de se rendre compte de ce qu'elle recouvre exactement. Nous considérons que dans la version de notre Conseil, qui parle des «abus en matière de bail à loyer, notamment contre les loyers et les congés abusifs», cette notion de «congés abusifs» englobe tout à fait la notion «d'annulabilité des congés abusifs», et que l'effet juridique n'est absolument pas différent, suivant que l'on retient la version du Conseil national ou celle de notre Conseil.

En conséquence, notre version étant beaucoup plus compréhensible, nous vous proposons de la maintenir, et ceci sans opposition en commission.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 101**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1 Bst. abis*

*Mehrheit*

Festhalten

*Minderheit*

(Leumann, Aeby, Frick, Gentil, Respini, Saudan, Schüle)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3*  
*Mehrheit*  
 Festhalten  
*Minderheit*  
 (Gentil, Aeby, Büttiker, Respini)  
 Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 101**  
*Proposition de la commission*  
*Al. 1 let. abis*  
*Majorité*  
 Maintenir  
*Minorité*  
 (Leumann, Aeby, Frick, Gentil, Respini, Saudan, Schüle)  
 Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*  
*Majorité*  
 Maintenir  
*Minorité*  
 (Gentil, Aeby, Büttiker, Respini)  
 Adhérer à la décision du Conseil national

*Abs. 1 Bst. abis – Al. 1 let. abis*

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: La majorité de la commission considère que le fait que la Suisse ait adhéré à tous les textes internationaux en matière de protection de l'enfance nous dispense d'inscrire expressément l'interdiction du travail des enfants dans la constitution.

En outre, l'interdiction du travail des enfants peut être mal comprise et pourrait empêcher des enfants d'une famille agricole, les enfants d'un épiciers, les enfants d'un cordonnier, etc., de temps à autre de donner un coup de main à leurs parents. Dans ce sens, la majorité souhaite biffer cette lettre abis, alors même que l'interdiction du travail des enfants s'adresse évidemment à une interdiction dans le cadre de la législation ordinaire sur le travail. Mais c'est la crainte que cette interdiction soit différemment comprise, c'est devant la montée aussi de mouvements de défense des enfants que la majorité de la commission craint des abus suite à l'inscription de cette disposition.

La commission a cherché d'autres formulations qui soient à même de concilier les propositions de la majorité et de la minorité. Toutes ces tentatives de formulation se sont avérées pires et ont échoué.

En conséquence, la commission arrive devant vous très partagée, comme vous le constatez d'après le dépliant.

**Leumann Helen** (R, LU): Ich kann mich sehr kurz fassen, denn die Argumente liegen eigentlich schon auf dem Tisch, seit wir mit der Beratung der Bundesverfassung begonnen haben. Sie haben sich bei keiner von beiden Seiten geändert. Ich möchte nur noch einmal bestätigen, was Herr Aeby gesagt hat, nämlich: dass wir das Verbot der Kinderarbeit in unserem Rechtswesen ja geregelt haben und dass es sich hierbei nicht um ein Verbot im Sinne von Mithilfe im Haushalt oder zu Hause auf dem Hof oder so handeln kann, sondern um ein grundsätzliches Verbot der Kinderarbeit.

Ich möchte vor allen Dingen darauf hinweisen, dass der Nationalrat diesem Verbot der Kinderarbeit mit 102 zu 38 Stimmen sehr deutlich zugestimmt hat. Es ist eine Differenz, die wir jetzt eliminieren könnten. Wir waren in der Kommission eine starke Minderheit.

Ohne dass ich jetzt noch einmal die ganzen Argumente wiederhole, meine ich, wir sollten uns dem Beschluss des Nationalrates anschliessen.

**Forster Erika** (R, SG): Ich bitte Sie, an der Differenz festzuhalten. Heraufstufen macht im Rahmen der Nachführung meines Erachtens nur dort Sinn, wo es um neue, moderne Probleme geht. Deshalb haben wir beispielsweise den Datenschutz von der Stufe der einfachen Gesetzgebung auf Verfassungsstufe gehoben. Aber Kinderarbeit ist in unserem

Land doch kein Problem; es denkt kein Mensch daran, in den Fabriken je wieder Kinderarbeit einzuführen!

Während der Zeit, als die Kinderarbeit auch in unserem Land üblich war, gab es keinen Verfassungsartikel; jetzt möchte man einen Verfassungsartikel einfügen. Ich denke, wir haben dieses Problem über die Gesetzgebung gelöst. Für mich ist es ein falsches Signal, wenn wir jetzt das Verbot der Kinderarbeit in die Verfassung einfügen.

Ich bitte Sie deshalb, die Mehrheit zu unterstützen und an unserem Beschluss festzuhalten.

**Schallberger Peter-Josef** (C, NW): Ich bin sehr dankbar für das Votum, das wir soeben gehört haben. Wir haben uns während der Beratungen über die nachgeführte Verfassung sorgfältig überlegt, was unter Nachführung zeitgemäss formuliert werden soll. Wir haben es vermieden, umstrittene Artikel zu ändern, zu streichen oder neu beizufügen. So haben wir die Aufhebung der Kantonsklausel auf eine separate Vorlage verwiesen und ebenso die Streichung des Bistumsartikels gemäss Antrag der Staatspolitischen Kommission in die Vernehmlassung gegeben, ohne diesen Artikel aus unserem Entwurf zu streichen.

Hier beantragt nun eine Kommissionsminderheit einen völlig neuen Buchstaben abis, der bei einem nicht unbedeutenden Teil unseres Stimmvolkes Ängste und Vorbehalte auslösen kann. Die Bauernfamilien und viele kleine Gewerbebetriebe sind in «Stosszeiten» auf die Mithilfe auch ihrer Kinder dringend angewiesen. Beteuerungen, es sei nicht die Verunmöglichung dieser Mithilfe gemeint, genügen mir nicht. Eine restriktivere Auslegung ist durch eine Heraufstufung dieses Problems durchaus zu befürchten.

Ich bitte Sie daher dringend, von einer solchen Ergänzung durch einen Buchstaben abis abzusehen.

**Danioth Hans** (C, UR): Ich möchte das Votum meines Nachbarn unterstützen und ergänzen. Vor allem aber möchte ich eine Frage stellen, die noch nicht beantwortet wurde.

Man argumentiert damit, dass das Verbot der Kinderarbeit in der Verfassung verankert werden soll. Von der Notwendigkeit eines derartigen Verbotes bin ich bisher nicht überzeugt worden. Niemand in diesem Land wird ernstlich an eine exzessive Kinderarbeit denken. Diese Bestimmung in der absoluten und apodiktischen Form, wie sie auf der Fahne steht, könnte natürlich zu Missverständnissen und anderslautenden Interpretationen führen, wie dies Herr Schallberger völlig zu Recht dargelegt hat.

Zu meiner Frage: Wir haben noch eine Differenz bei den ersten Artikeln, bei Artikel 9a, wo wir unter «Schutz der Kinder und Jugendlichen» festhielten: «Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Entwicklung.» Der Nationalrat ging in Artikel 11a noch weiter. Dort heisst es unter dem Titel «Rechte der Kinder und Jugendlichen»: «Die Kinder und Jugendlichen haben Anspruch auf eine harmonische Entwicklung und auf den Schutz, den ihre Situation als Minderjährige erfordert.» Irgendeine diesbezügliche Version wird wohl zum Beschluss erhoben werden. Deckt diese umfassende Bestimmung nicht auch das berechnete Anliegen ab, dass man die Kinder nicht zu unzumutbarer, ihrer Entwicklung zuwiderlaufender Arbeit anhalten soll?

Dann wäre diese Ergänzung in Artikel 101 Absatz 1 Buchstabe abis schon deshalb überflüssig. Um so mehr glaube ich, dass wir von solchen Experimenten absehen sollten.

**Aeby Pierre** (S, FR): Je m'exprime ici à titre personnel, et non pas comme rapporteur. C'est l'intervention de M. Danioth qui m'y pousse.

Il est faux de dire qu'en Suisse aujourd'hui nous n'avons pas besoin d'une disposition dans la constitution sur l'interdiction du travail des enfants. C'est faux! L'évolution sociale le montre: aujourd'hui, la crise économique fait que on exige de plus en plus des enfants qu'ils travaillent à la sortie de l'école. Ce n'est pas seulement chez les enfants d'indépendants ou de petits indépendants, pas forcément chez les enfants de fa-

milles d'agriculteurs, qu'il y a les plus grands risques, mais aussi du côté des familles de salariés où on demande de plus en plus aux enfants de faire un travail supplémentaire le samedi, parfois le dimanche, pendant les jours de congé, parce que le budget de la famille se restreint. Chacun de nous connaît des exemples. On peut discuter de la façon dont les enfants sont élevés et de ce qu'on exige des enfants en dehors des temps scolaires dans certaines familles.

Il est faux de dire ici que le risque n'existe pas, ou n'existe plus, ou n'existera plus jamais dans notre pays. Ça n'est pas vrai, ça dépend fortement de l'évolution de la situation économique.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Bei Artikel 101, bei der Frage des Verbotes der Kinderarbeit, geht es eindeutig um eine politische Zweckmässigkeitsfrage. Es geht nämlich allein um die Frage, ob wir eine Kompetenz, die der Bund schon aufgrund von Absatz 1 Litera a hat und übrigens auch benutzt hat – das Verbot der Kinderarbeit gilt heute schon in der Schweiz –, jetzt auf Verfassungsstufe heben wollen. Das ist die politische Wertungs- und Zweckmässigkeitsfrage, die Sie zu entscheiden haben.

Der Ständerat und der Bundesrat sind bisher der Meinung gewesen, dass das nicht opportun sei, und zwar aus der Überlegung heraus, dass wir dieses Verbot der Kinderarbeit schon heute haben und eigentlich ein falsches Signal geben würden – als ob das Verbot der Kinderarbeit in der Schweiz heute ein grosses Problem wäre. Das ist die eine Argumentation gewesen.

Die andere Argumentation haben Sie soeben von Herrn Aeby gehört: Es gibt Leute, die befürchten, dass das Problem bei uns wieder aktuell werden könnte. Das ist die Frage, die Sie zu entscheiden haben.

Ich möchte aber vor allem auf folgendes hinweisen: Der Bundesrat hat am 21. September 1998 einen Bericht verabschiedet, in dem er dem Parlament die Genehmigung des Übereinkommens Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung der Beschäftigung beantragt. Dieses Übereinkommen ist im Jahre 1973 von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen worden. Es legt das Mindestalter für alle Arten von Arbeit grundsätzlich bei 15 Jahren fest, sieht aber für leichtere Arbeiten ein tieferes, nämlich 13 Jahre, und für gefährliche Arbeiten ein höheres Mindestalter, nämlich 18 Jahre, vor. Der Bundesrat schlägt dem Parlament vor, das Übereinkommen in allen Wirtschaftsbereichen, d. h. auch in der Landwirtschaft, in den Gärtnereien, in der Fischerei und in den privaten Haushaltungen, anzuwenden, jedoch reine Familienbetriebe, auf die das Arbeitsgesetz nicht anwendbar ist, von diesem Geltungsbereich auszunehmen.

Der Schweizerische Bauernverband hat sich in der Vernehmlassung zur Genehmigung dieses Abkommens und auch zum grundsätzlichen Einbezug der Landwirtschaft positiv geäußert, allerdings im Wissen darum, dass Familienbetriebe ausgenommen sind, wie ich soeben ausgeführt habe.

Arbeiten, die von Kindern in allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen und in anderen Ausbildungsstätten ausgeführt werden, sowie Arbeiten, die von Kindern im Alter von mindestens 14 Jahren im Rahmen einer Lehre in Betrieben ausgeführt werden, fallen nicht in den Geltungsbereich dieses Abkommens. Ebenfalls nicht erfasst werden Gelegenheitsarbeiten zur Aufbesserung des Taschengelds, also Babysitten, sporadischer Verkauf von Zeitungen und ähnliche Nebenerwerbstätigkeiten.

Ich glaube, Sie werden dieses Abkommen demnächst beraten. Das zeigt Ihnen noch einmal, dass wir das Verbot der Kinderarbeit schon haben, und zwar in einer differenzierten, austarierten Art und Weise.

Ich möchte einfach noch festgehalten haben: Wenn sich der Nationalrat und die Minderheit Leumann durchsetzen, dann ist es sicher zweckmässig, dass man zuhanden der Materialien festhält, dass das Verbot der Kinderarbeit im Sinne dieses Abkommens zu verstehen ist; das wäre wichtig. Im übrigen ist es, wie gesagt, ein Zweckmässigkeits-, ein Wertungsentscheid, den Sie zu treffen haben.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	28 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	14 Stimmen

#### Abs. 3 – Al. 3

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Dans le projet du Conseil fédéral, le 1er août est assimilé à un dimanche. Dans la version du Conseil national, il est assimilé à un dimanche, mais rémunéré. Comme rapporteur, je peux être très bref. Tous les arguments ont été avancés sur ce point. Les opinions au sein de la commission étaient faites, ce qui nous vaut une proposition de minorité qui demande d'adhérer à la décision du Conseil national.

**Büttiker Rolf** (R, SO): Ich möchte Ihnen beliebt machen, sich hier dem Nationalrat anzuschliessen und dieses unwürdige «Schauspiel» um den 1. August – die Bezahlung des Lohns an diesem Tag und die entsprechende Formulierung in der Verfassung – zu beenden. Wir sind uns in der Sache selbst eigentlich einig, dass der 1. August bezahlt werden muss und dass eine Lohnzahlungspflicht besteht.

In Artikel 116bis Absatz 1 der geltenden Bundesverfassung heisst es: «Der 1. August ist in der ganzen Eidgenossenschaft Bundesfeiertag.» Absatz 2 lautet: «Er ist arbeitsrechtlich den Sonntagen gleichgestellt. Einzelheiten regelt das Gesetz.» Nur ist es bisher durch das Gesetz zu keiner Regelung gekommen. Das Bundesfeiertagsgesetz ist im Parlament gescheitert, und eine Regelung der Sonntagsarbeit im Arbeitsgesetz ist ebenfalls gescheitert.

Somit gilt vorläufig – wenn ich dies richtig sehe, Herr Bundesrat – die Verordnung von 1994; dort ist in Artikel 1 Absatz 3 klar geregelt, dass für den arbeitsfreien Bundesfeiertag volle Lohnzahlungspflicht durch den Arbeitgeber besteht. Diese Verordnung ist derzeit immer noch in Kraft.

Wir befinden uns im Bereich der Nachführung der Bundesverfassung. Auch im Abstimmungskampf betreffend Artikel 116bis der Bundesverfassung ist allen klar gewesen, dass dieser Bundesfeiertag bezahlt werden muss und dass eine Lohnzahlungspflicht besteht. Weil vorläufig keine Regelung besteht, hat der Nationalrat mit deutlichen Mehrheiten auch dies in der Verfassung stipuliert. Eine explizite Regelung auf Verfassungsstufe hätte den Vorteil, dass diese Frage rasch und direkt geklärt werden könnte.

Ich muss Ihnen zugestehen, dass zwei Punkte etwas stossend sind:

1. Man kann sich wirklich fragen, ob die Regelung betreffend die Lohnzahlung an einem Feiertag in die Verfassung gehört.
2. Es ist bis anhin nicht gelungen – weder im Nationalrat noch im Ständerat –, eine klare Formulierung zu finden, die den Tatbestand sauber regelt. Auch in der Kommission hat man sich eigentlich nicht an der Sache gestossen, sondern an der Formulierung.

Ich möchte Ihnen beantragen, das «Schauspiel» zu beenden und mit der Frage der Lohnzahlung am 1. August nicht in die Einigungskonferenz zu gehen, sondern sich jetzt dem Nationalrat bzw. der Minderheit Gentil anzuschliessen und diese Differenz zu bereinigen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich möchte Sie auch dringend bitten, dem Nationalrat zuzustimmen.

Das Prinzip der Lohnzahlungspflicht für den 1. August sollte nicht mehr umstritten sein. Leider hat aber der Gesetzgeber wirklich alle Möglichkeiten verpasst, das Prinzip der Lohnzahlung am 1. August in den geeigneten Gesetzen aufzunehmen; ich denke an das Bundesfeiertagsgesetz und an die erste und zweite Arbeitsgesetzrevision. Man hat jede mögliche Chance, das auf einer angemessenen Hierarchiestufe zu regeln, vorbeigehen lassen.

Ich bin überzeugt: Das ist jetzt eine Frage der Glaubwürdigkeit, auf jeden Fall für den Bundesrat. Der damalige Innenminister, Herr Cotti, hat seinerzeit, vor der Abstimmung, klar gesagt, dass der 1. August ein bezahlter Feiertag sein soll. Jetzt müssen wir diese Verpflichtung tatsächlich erfüllen.



Zuhanden der Materialien soll auch klar festgehalten sein, dass keinerlei Zahlungspflicht für den Staat besteht. Die Zahlungspflicht, und zwar die volle Lohnzahlungspflicht, betrifft natürlich den Arbeitgeber. Er ist der Adressat dieser Verpflichtung. Wenn wir das in den Materialien ausdrücklich so festhalten, haben wir dieses – ich möchte fast sagen: leidige – Problem betreffend den 1. August endlich vom Tisch.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	22 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	15 Stimmen

**Art. 118 Abs. 1bis**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 118 al. 1bis**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Dans cette disposition, le Conseil national avait introduit le respect par la loi des principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité économique. Dans un premier temps, notre Conseil avait refusé de se rallier à cette décision, considérant que ces principes étaient tous trois tout à fait valables pour les impôts directs, mais qu'ils pouvaient nous occasionner certaines difficultés en matière d'imposition indirecte: par exemple, comment respecter la capacité économique concernant la TVA, etc.?

Lors d'un nouvel examen de cette disposition, nous avons trouvé la formulation suivante: «Dans la mesure où la nature de l'impôt le permet, les principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité économique doivent, en particulier, être respectés.»

La commission considère que c'est là une formulation susceptible de mettre les deux Conseils d'accord. Elle vous propose donc de l'adopter afin que, très vraisemblablement, elle puisse à son tour être adoptée par le Conseil national. Ainsi, une divergence serait éliminée.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. II Abs. 2 Ziff. 2a**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. II al. 2 ch. 2a**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby Pierre** (S, FR), rapporteur: Nous n'avons pas le choix de faire autre chose que d'adhérer à la décision du Conseil national, puisque nous nous sommes ralliés au maintien de cette disposition, article 45bis alinéa 1er, dans le texte de la Constitution fédérale. Notre Conseil avait, au départ, biffé cet alinéa qui s'était retrouvé dans les dispositions transitoires pour permettre à la Confédération, pendant un délai qui devait être, sauf erreur, de dix ans – ou qui n'a pas été fixé –, d'abandonner petit à petit ce renforcement des liens ainsi que la politique qu'elle peut avoir à cet égard.

Or, cet alinéa est maintenu et figure encore et toujours dans la Constitution fédérale. Nous n'avons donc plus à en traiter dans les dispositions transitoires. C'est quelque chose de tout à fait logique du point de vue de la systématique que de nous rallier à cet endroit au fait de biffer l'alinéa 2a de l'article 2 au chiffre II des dispositions transitoires.

*Angenommen – Adopté*

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

## Sechste Sitzung – Sixième séance

Dienstag, 8. Dezember 1998

Mardi 8 décembre 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Rhinow René (R, BL)

96.091

### Bundesverfassung. Reform Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

#### A2. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Art. 127–184)

#### A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184)

##### Art. 154 Abs. 2

Antrag der Kommission  
Festhalten

##### Art. 154 al. 2

Proposition de la commission  
Maintenir

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: In der Tat stehen wir in der letzten Runde der Differenzbereinigung. Die Vorlage A2 behandeln wir als Zweitrat, und was jetzt als Differenz bestehen bleibt, gelangt zur Bereinigung in die Einigungskonferenz vom nächsten Freitag morgen.

In Artikel 154 Absatz 2 finden wir die erste von drei noch zu behandelnden Differenzen. Bei Absatz 2 geht es nur um den Nachsatz. Es ist unbestritten, dass Rechtsetzungsbefugnisse auf den Bundesrat, die Bundesversammlung oder das Bundesgericht übertragen werden können, wenn sie im Gesetz vorgesehen sind. Es geht hier um die Rechtsetzungsbefugnisse, nicht um die blossen Vollzugsverordnungen.

Gemäss Absatz 1bis müssen alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen im Gesetz enthalten sein. Das Gesetz steckt also das Feld ab. Nach Auffassung unseres Rates in den ersten beiden Lesungen soll das genügen. Innerhalb der Eckpunkte des Gesetzes können der Bundesrat oder das Bundesgericht weiter Recht setzen, sofern sie die Kompetenz dazu erhalten.

Der Nationalrat seinerseits sagt aber: Nein, das genügt nicht, es braucht etwas mehr – das meint dieser Nachsatz. Der Nationalrat verlangt: Dort, wo das Gesetz die Rechtsetzungskompetenz an Bundesversammlung, Bundesrat oder Bundesgericht weitergibt, wo also diese Organe ergänzende Rechtsnormen erlassen können, muss das Gesetz nicht nur die Kompetenz enthalten, sondern gleichzeitig die Grundsätze der Verordnung regeln. Das ist wesentlich mehr.

Ich möchte das anhand eines Beispiels erklären. Wir haben vorletzte Session das Archivierungsgesetz verabschiedet. Dieses schreibt vor, dass das Bundesgericht die Archivierung der eigenen Akten regelt; damit hat es sich.

Wenn wir nun dem Nationalrat folgen wollten, müsste das Bundesgesetz zusätzlich die Grundzüge festlegen, wie das Bundesgericht seine Archivierung in den Grundzügen regeln

soll. Es müsste also nicht nur die Kompetenz dazu geben, sondern die wesentlichen Punkte umschreiben. Das scheint uns nicht nötig, und zwar aus zwei Gründen:

1. Wir glauben, dass die allgemeinen Eckwerte im Gesetz, die nach Artikel 154 Absatz 1bis ohnehin verlangt werden, genügen. Es braucht keine zusätzlichen Eckpunkte im Gesetz, diese gehören in die Verordnung.

2. Im Einzelfall würde eine solche Bestimmung mehr Unklarheiten schaffen und Fragen aufwerfen, als sie regeln könnte. Aus diesen Gründen beantragt die Kommission mit 8 zu 3 Stimmen Festhalten an unserem Beschluss. Wir möchten über diesen nicht unwesentlichen Punkt in der Einigungskonferenz mit den Nationalräten diskutieren und dort eine Lösung finden. Wir glauben, dass unsere Lösung sachlich die richtige ist.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich bin auch zur Überzeugung gekommen, dass vom ganzen neuen Konzept her Ihre Lösung die bessere ist, und unterstütze daher den Antrag Ihrer Kommission.

Angenommen – Adopté

##### Art. 159 Abs. 2

Antrag der Kommission

Den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen können keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden.

##### Art. 159 al. 2

Proposition de la commission

L'obligation de maintenir le secret ne constitue pas un motif qui peut être opposé aux délégations particulières des commissions de contrôle prévues par la loi.

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: Es geht hier um eine wesentliche Bestimmung: um die Reibungsflächen zwischen dem Parlament einerseits und dem Bundesrat andererseits, nämlich um die Frage, wie weit die Einsichts- und Auskunftsrechte der Aufsichtskommissionen – das sind heute die Geschäftsprüfungs- und die Finanzkommissionen – gegenüber dem Bundesrat gehen.

Der Nationalrat verlangt folgendes: Er stipuliert ein umfassendes Einsichtsrecht für alle Aufsichtskommissionen oder deren Delegationen, also auch für die Sektionen dieser Kommissionen.

Der Ständerat regelte die ganze Materie der Einsicht und Auskunft in Artikel 144, der heute nicht mehr strittig ist. Nach unserem Beschluss soll das Gesetz im Einzelfall die Geheimhaltungspflichten regeln; es soll also festlegen, welche Kommission welche Einsichts- und Auskunftsrechte hat. Auf Stufe Bundesverfassung braucht es nach unserer Auffassung keine absolute Normierung zugunsten des Parlamentes, und es braucht auch keine Beweislastregel. Das, was unser Rat verabschiedet hat, entspricht dem heutigen Recht.

Der Beschluss des Nationalrates ist demgegenüber eine Erweiterung. Der Nationalrat sagt in Absatz 2 klar: «Den Aufsichtskommissionen oder deren Delegationen können Geheimhaltungspflichten nicht entgegengehalten werden.» Das ist eine absolute Regelung auf Verfassungsstufe, der sich die Gesetzgebung nicht verschliessen kann.

Unsere Kommission beantragt eine neue Fassung. Materiell sind wir klar gegen den Beschluss des Nationalrates. Wir wollen, dass in der Regel durch das Gesetz austariert wird, nicht dass qua Bundesverfassung absolute Einsichtsrechte bestimmt werden. Mit unserem Antrag, wonach lediglich besonderen Delegationen der Aufsichtskommissionen keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden können, nehmen wir als Kompromiss das heutige Recht auf: Bereits heute müssen sich die Geschäftsprüfungsdelegation und die Finanzdelegation in der Regel keine Geheimhaltungspflichten entgegenhalten lassen. Das soll im Sinne einer Kompromisslösung auf Stufe Verfassung geregelt werden. Aber das totale Einsichtsrecht soll weiterhin nicht für alle Aufsichtskommissionen oder sogar für ihre Sektionen gelten.

Die Regelung nach Absatz 2 gilt nicht für die PUK. Für die PUK haben wir im Geschäftsverkehrsgesetz eingehende Regelungen getroffen. Diese fallen unter die Grundnorm von Artikel 144 der neuen Bundesverfassung. Diese Bestimmung ist, wie erwähnt, nicht mehr umstritten.

Unsere Kommission bittet Sie einstimmig, unserem Antrag zu folgen.

**Bieri Peter (C, ZG):** Als Präsident der Geschäftsprüfungskommission habe ich im Verlauf der Diskussion über die Artikel 159 und 144 wiederholt zur Thematik der Akteneinsichtsrechte gesprochen. Ich will nicht noch einmal wiederholen, welche zentrale Bedeutung ein gut ausgebautes Akteneinsichtsrecht für eine erfolgreiche Arbeit der Aufsichtskommissionen hat.

Artikel 159 Absatz 2 soll gewährleisten, dass die Aufsichtskommissionen die ihnen übertragene Oberaufsicht auch tatsächlich ausüben können. Die Oberaufsicht muss sich im Bedarfsfall durchsetzen, auch wenn Geheimhaltungsinteressen geltend gemacht werden. Der Kontrollierende, nicht der Kontrollierte, soll letztlich bestimmen können, welche Informationen er benötigt, um die in der Verfassung verankerte Aufgabe der Oberaufsicht sachgerecht wahrzunehmen. Im Verlauf der Beratung dieses Absatzes wurde im Ständerat die Befürchtung laut, dass je nach Anzahl und Zusammensetzung dieser Aufsichtskommissionen ein zu grosser Teil des Parlamentes in vertrauliche bzw. geheime Informationen Einsicht nehmen könnte. Dieser Befürchtung wird im neuen Antrag unserer Verfassungskommission dadurch begegnet, dass sich nur die vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen gegen die geltend gemachte Geheimhaltung durchsetzen können.

Bei der Fassung unserer Verfassungskommission ist der Begriff der Delegationen interpretationsbedürftig, wengleich jetzt Herr Frick ganz klar sagte, mit dem Begriff der Delegationen seien die heute bestehenden Delegationen gemeint. Wenn wir die bestehende Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen meinen, müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass sich diese Delegation primär mit den Fragen des Staatsschutzes beschäftigt. Sollte allein diese Delegation gemeint sein, wie dies jetzt ausgeführt wurde, entspräche dies ganz einfach der heutigen Situation; das hat Herr Frick so erklärt. Dann kann man sich natürlich fragen, ob es überhaupt einen Grund gibt, hier etwas zusätzlich in die Verfassung zu schreiben.

In diesem Sinne könnte man sich auch fragen, ob man konsequenterweise diesen Absatz 2 nicht gerade gänzlich weglassen könnte. Oder wenn man weiter geht, kann man sich fragen, ob «Delegationen» weitere Unterkommissionen sind, die unter Umständen bei Bedarf vertiefte Akteneinsichtsrechte in Anspruch nehmen dürfen. Dem könnte ich aus der Sicht der GPK zustimmen, arbeiten wir doch in der GPK-SR primär in Untergruppen mit drei bis vier Personen – in der GPK-NR sind es je fünf bis sechs Personen –, die bei Inspektionen vertiefte Einsicht in bestimmte Bereiche benötigen, um ihrem Auftrag gerecht zu werden.

Ich stimme mit der Meinung unserer Verfassungskommission überein, dass in der nationalrätlichen Fassung mit dem Begriff «Aufsichtskommissionen oder deren Delegationen» die vollzählige Aufsichtskommission gemeint ist und der Begriff «oder» auch «und» bedeutet. Wir haben in früheren Beratungen in diesem Rat diese breite Einsichtnahme abgelehnt.

Ich bin der Meinung, dass die Lösung letztlich auf der Gesetzgebungsstufe getroffen werden muss, sprich: bei der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes. Es kann ja nicht Sinn machen, dass wir uns auf der Verfassungsstufe schon fast auf der Reglements- oder Verordnungsstufe bewegen. Der Antrag der Verfassungskommission weist denn auch auf das Gesetz hin, weil die Sache auf Verfassungsstufe offensichtlich nicht abschliessend umschrieben werden kann.

In der heutigen Praxis, die sich nicht schlecht bewährt hat, die aber gesetzlich besser verankert werden muss, werden die Kontrollarbeiten primär von Sektionen und kleinen Arbeitsgruppen wahrgenommen. Sie beschaffen die notwendige

Unterlagen, sie sehen Akten ein, und sie führen Befragungen durch. Nach bisheriger Erfahrung könnte demnach die Oberaufsicht sichergestellt werden, wenn bei Bedarf auch Ausschüsse oder gegebenenfalls Sektionen der GPK die ihnen zustehenden Informationsrechte im Einzelfall durchsetzen könnten. Ein Durchsetzungsrecht der Gesamtkommission auf Einsichtnahme bildet dafür nicht eine notwendige Voraussetzung.

Meine Schlussfolgerung: Versteht die Kommission unter dem Begriff «Delegationen» mehr, als wir unter dem Begriff der heutigen Geschäftsprüfungsdelegation verstehen – nämlich eine Unterkommission im Sinne der heutigen Sektionen –, dann kann ich mich mit ihrem Antrag einverstanden erklären. Nun, Herr Frick hat hier doch eher Einschränkungen dargelegt. Versteht die Kommission darunter also nur die heutige Geschäftsprüfungsdelegation, so sei zumindest die Frage erlaubt, ob der heutige Zustand nicht genügend wäre und Absatz 2 demzufolge konsequenterweise gestrichen werden könnte.

Zur Sicht der Geschäftsprüfungskommission: Wir sind mit diesem Vorgehen auch nicht glücklich, weil wir zu Beginn der Diskussion eine andere Meinung vertreten haben, von der wir eigentlich nicht abgerückt sind. Hingegen müssen wir zugeben, dass wir diesbezüglich nie ganz die richtige Formulierung gefunden haben.

In diesem Sinne möchte ich der Einigungskonferenz zu bedenken geben, dass hier wirklich noch das Ei des Kolumbus gefunden werden muss, damit wir eine in sich konsistente Lösung haben.

**Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter:** Ich möchte namens der Kommission die Fragen beantworten, die Herr Bieri gestellt hat.

Auf die erste Frage, ob es diesen Absatz 2 überhaupt braucht, müssen wir antworten: Inhaltlich braucht es ihn nicht; Artikel 144 würde genügen. Nachdem aber der Nationalrat diesem Anliegen – den Aufsichtskommissionen – eine besondere Bedeutung zumisst, wollen wir im Sinne eines Entgegenkommens auch bei Artikel 159 («Oberaufsicht») klarstellen, wie es sich mit den Aufsichtskommissionen verhält.

Inhaltlich geht es uns darum, dass nicht jede Aufsichtskommission und schon gar nicht deren Subkommissionen uneingeschränkt von sich aus Auskunft verlangen und umfassende Einsicht nehmen können. Es soll eine Hürde bestehen. Heute besteht die Hürde insofern, als einerseits die Geschäftsprüfungsdelegation und andererseits die Finanzdelegation eingesetzt sind. Selbstverständlich ist es künftig dem Gesetz überlassen, weitere Delegationen zu schaffen, welche die umfassende Einsicht wahrnehmen können. Es braucht aber im voraus eine besondere gesetzliche Regelung und nicht eine allgemeine Kompetenz, wie sie der Nationalrat festgelegt hat. Das ist die Absicht und der tiefere Sinn dieser Bestimmung: Dort, wo es in die Tiefen der Geheimhaltung und der schützenswerten Interessen der Verwaltung und des Bundesrates geht, soll eine Hürde eingebaut sein. Aber wie sie in Zukunft ausgestaltet wird, entscheiden wir nicht jetzt, sondern da lassen wir über das Gesetz alle Möglichkeiten offen. Heute bestehen als ordentliche Delegationen – das ist zuzugeben, Herr Bieri – lediglich die Geschäftsprüfungsdelegation und die Finanzdelegation. Es ist offen, im Rahmen einer neuen Regelung auch andere Delegationen vorzusehen, welche das Einsichtsrecht wahrnehmen können – auch für Inspektionen.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Ihr Rat hat anlässlich der letzten Lesung zu Recht entschieden, dass für die verfassungsrechtliche Stellung der Kommissionen Artikel 144 der neuen Verfassung genügt, denn dieser hält ganz klar fest, dass den Kommissionen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Auskunft- und Einsichtsrechte sowie Untersuchungsbefugnisse zustehen und dass der Umfang dieser Rechte im Geschäftsverkehrsgesetz geregelt wird. Das Geschäftsverkehrsgesetz kennt denn auch in den Artikeln 47ff. eine sehr austarierte Ordnung, beginnend bei den Legislativkommissionen, wei-

tergehend bei den Aufsichtskommissionen – den Geschäftsprüfungs- und den Finanzkommissionen – und noch einmal weitergehend bei den Delegationen der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommissionen. Die umfassendsten Kompetenzen sind dann in den Artikeln 55ff. für die parlamentarischen Untersuchungskommissionen enthalten. Diese gesetzliche Ordnung macht durchaus Sinn und hat sich bewährt. Wir hätten uns daher wie der Ständerat mit Artikel 144 der neuen Verfassung zufriedengegeben.

Nun beantragt die Kommission – im Bemühen, hier vor der Einigungskonferenz dem Nationalrat doch etwas entgegenzukommen – einen neu formulierten Absatz 2 von Artikel 159: «Den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen können keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden.»

Wenn ich das am geltenden Gesetzestext messe – vor allem an Artikel 47quinquies des Geschäftsverkehrsgesetzes, wo die Kompetenzen der Geschäftsprüfungsdelegation geregelt sind –, dann trifft es zwar zu, dass Absatz 4 von Artikel 47quinquies sehr umfassende Rechte einräumt: «Die Geschäftsprüfungsdelegation hat das Recht, nach Anhören des Bundesrates, ungeachtet des Amtsgeheimnisses oder des militärischen Geheimnisses, von Behörden des Bundes, der Kantone und von Privatpersonen die Herausgabe von Akten zu verlangen sowie Beamte des Bundes und Privatpersonen als Auskunftspersonen oder als Zeugen einzuvernehmen.» Insofern besteht tatsächlich Deckungsgleichheit. Der Bundesrat möchte dagegen zuhanden der Materialien ausdrücklich auch auf Absatz 5 von Artikel 47quinquies hingewiesen haben, welcher explizit festhält: «Die Befugnisse der Geschäftsprüfungsdelegation erstrecken sich nicht auf Akten hängiger Geschäfte, die der unmittelbaren Meinungsbildung des Bundesrates dienen.» Das ist der wichtige Vorbehalt zugunsten des Mitberichtsverfahrens; daran möchte und muss der Bundesrat festhalten. Das muss ich hier ganz klar zu den Akten und zu den Materialien geben. Denn wenn Sie diesen Vorbehalt des Mitberichtsverfahrens nicht anerkennen, führt das dazu, dass sowohl die Effizienz wie die Transparenz der Meinungsbildung im Bundesrat schwer leiden.

Was wäre die Folge, wenn man dieses Mitberichtsverfahren nicht mehr schützen würde? Dann würden wir nicht mehr frisch von der Leber weg Mitberichte zu Anträgen der anderen Departemente verfassen und damit auch für die Nachwelt den ganzen Meinungsbildungsprozess offenlegen, sondern wir würden einander telefonieren, wir würden das alles ausserhalb des schriftlichen Mitberichtsverfahrens machen. Das wäre aber ein grosser Nachteil für die Effizienz der bundesrätlichen Beratungen, und es wäre ein grosser Nachteil für die Transparenz wichtiger Entscheidungen, die auch der späteren Geschichtsschreibung dient.

Deshalb möchte ich hier zuhanden der Materialien ausdrücklich den Vorbehalt von Artikel 47quinquies Absatz 5 des Geschäftsverkehrsgesetzes festgehalten haben, für den Fall, dass Sie dem Vermittlungsantrag Ihrer Kommission – der an sich, wie gesagt, nicht nötig wäre – zustimmen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 159b**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick Bruno** (C, SZ), Berichterstatter: Bevor ich zur letzten Differenz komme, darf ich zuhanden des Bundesrates festhalten, dass es auch der Meinung der Kommission entspricht, dass die laufenden Mitberichte nicht offenzulegen sind.

Zu Artikel 159 Absatz 3 bzw. Artikel 159b: Es geht um den «Auftrag» der Bundesversammlung an den Bundesrat, über den wir in der Kommission und im Rat intensiv diskutiert haben. Der Nationalrat schlägt eine neue Fassung vor. Diese stellt klar, was bisher die Meinung der Mehrheit des Nationalrates war, was aber wenig deutlich gesagt wurde. Der Nationalrat hat dieser Fassung – mit 96 zu 30 Stimmen – überwältigend deutlich zugestimmt, unsere Verfassungskommission schliesst sich nach gründlicher Diskussion einhellig der nationalrätlichen Version an. Zwei Dinge werden klargestellt:

1. So, wie er jetzt in der Verfassung steht, ist der «Auftrag» der Oberbegriff für die Instrumente bzw. die Vorstösse von National- und Ständerat. Einzelheiten sind im Geschäftsverkehrsgesetz zu regeln.

2. Nach wie vor kann das Parlament auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken; es kann nicht über den Bundesrat bestimmen, aber auf ihn einwirken. Wir tun das bereits heute mit der Empfehlung; der Nationalrat kennt in diesem Bereich zusätzlich das Instrument der Motion. Insofern ist Artikel 159b nichts anderes als heutiges Recht. Er lässt aber die künftige Entwicklung offen, beispielsweise für den Fall, dass man das neue Instrument der Resolution der Räte einführen wollte. Es geht um den Sammelbegriff, um die allgemeine Bestimmung über die Vorstösse der Bundesversammlung. Klar gesagt wird, dass die Räte dem Bundesrat Aufträge erteilen und auf seinen angestammten Wirkungsbereich einwirken, ihn aber nicht determinieren können.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich will gerne anerkennen, dass man sich in der Frage der Aufträge um einen Kompromiss bemüht hat, denn der Bundesrat hat den Beschluss des Nationalrates, der den Auftrag in einem zweifachen Sinn einführen wollte – einerseits als bindende Weisung im Kompetenzbereich des Parlamentes und andererseits als Richtlinie im Kompetenzbereich des Bundesrates –, immer konsequent abgelehnt.

Mit dieser neuen Formulierung bemühen Sie sich zweifellos um einen Kompromiss. Ich möchte Ihnen aber nicht verhehlen, dass der Bundesrat damit immer noch wenig glücklich ist. Sie fordern von uns eigentlich nach wie vor ein doppeltes «sacrificium intellectus»:

Erstens sind wir nämlich der Meinung, dass dieses wichtige und delikate Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive grundsätzlich in der Verfassung gelöst werden sollte. Deshalb haben wir Ihnen im Rahmen der «Staatsleitungsreform», die jetzt in der Vernehmlassung ist, auch ein entsprechendes neues Institut vorgeschlagen. Das ist der erste Punkt, den wir eigentlich gerne anders geregelt hätten.

Das zweite «sacrificium intellectus» besteht einfach darin, dass der Begriff «Auftrag» jetzt in einem neuen Sinn verwendet wird: Denn hier erscheint er jetzt als Oberbegriff für alle parlamentarischen Instrumente, die dann nachher der Konkretisierung durch die Gesetzgebung bedürfen.

Aber ich sehe natürlich ein, dass in diesem Stadium des Verfahrens kaum mehr eine adäquate Lösung gefunden werden kann. Wir werden im Rahmen der «Staatsleitungsreform» Gelegenheit haben, auf diese sehr heikle Materie zurückzukommen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Varianten – Variantes**

##### **Art. 33**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Ablehnung des Antrages der Minderheit

##### *Minderheit*

(Gentil, Aeby)

*Abs. 1*

Bund und Kantone treffen Massnahmen, damit:

a. bis f.: Gemäss Haupttext

g. jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung oder Verwitwung gesichert ist. (= Abs. 1bis Haupttext)

**Abs. 2**

Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist zur Verwirklichung der Sozialziele verpflichtet.

**Art. 33**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Rejeter la proposition de la minorité

*Minorité*

(Gentil, Aeby)

*Al. 1*

La Confédération et les cantons prennent des mesures afin que:

a. à f.: Selon texte principal

g. toute personne soit assurée contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin ou du veuvage. (= al. 1bis du texte principal)

*Al. 2*

Quiconque assume des tâches dans le cadre de l'Etat est tenue d'oeuvre en faveur de la réalisation des objectifs sociaux.

**Gentil Pierre-Alain (S, JU):** Vous avez reçu une documentation complète qui rappelle le principe de ces variantes, raison qui fait que je ne vais pas m'étendre trop longtemps sur cet historique. J'aimerais simplement souligner qu'à la fin de l'année dernière, en décembre 1997, nous avons modifié la loi sur les rapports entre les Conseils pour introduire la possibilité théorique de présenter des variantes. Le 13 novembre 1998, les Bureaux des deux Conseils ont formalisé les règles: ils ont notamment indiqué qu'il était possible de présenter une variante par article, et ils ont précisé également que la présentation d'une variante devant le corps électoral requérait l'aval des deux Conseils.

La minorité de la commission vous propose en conséquence, en s'appuyant sur cette réglementation, deux variantes. Ces variantes concernent l'article 33, qui a trait aux buts sociaux de l'Etat, et l'article 85 qui traite du développement durable et de la répartition des biens et des revenus. Dans la conception que nous avons arrêtée à la fin de l'année dernière, le rôle des variantes est de présenter aux citoyens une alternative dans des domaines où le consensus a été difficile à trouver au niveau des Chambres fédérales, ou dans des domaines à propos desquels on peut constater que des orientations politiques très fortement divergentes sont présentes.

Nous considérons que, dans les deux articles que je viens d'évoquer – l'article 33 et l'article 85 –, ces conditions sont réunies. Il y a eu, soit ici dans notre Conseil, soit au Conseil national, des débats extrêmement fournis sur la portée et le rôle de l'Etat dans le domaine social, et notamment sur le principe de la responsabilité individuelle dans ce domaine-là.

Le Parlement est divisé, et les solutions que nous avons retenues à l'article 33 sont celles de la majorité, et non des solutions de consensus. On peut en dire autant pour ce qui prévaut en matière de développement durable, à propos de l'importance qu'il convient de donner à cette notion dans la nouvelle constitution.

Enfin, le rôle redistributeur de l'Etat en matière d'avoirs et de revenus constitue lui aussi un domaine dans lequel les avis sont extrêmement partagés et les opinions parfois très tranchées.

La proposition de minorité, en présentant des variantes, ne constitue donc pas une demande de rouvrir la discussion sur les articles 33 et 85 puisque à ce sujet les décisions ont été prises et les divergences ont été éliminées entre les deux Chambres; mais nous requérons l'accord du Conseil des Etats sur la possibilité de présenter au corps électoral d'autres formulations aux articles 33 et 85, comme variantes. La discussion précédant la votation populaire sur la nouvelle constitution pourra ainsi porter non seulement sur le projet qui aura obtenu l'aval de la majorité des membres des Chambres, mais également sur des variantes, c'est-à-dire sur des propositions alternatives qui portent sur des points à propos

desquels la minorité du Parlement n'a pas réussi à convaincre la majorité.

Nous avons donc deux propositions de minorité. Il y en avait une troisième, présentée par M. Aeby, qui portait sur la composition du Conseil des Etats. M. Aeby a retiré cette proposition lors de la dernière séance de la Commission de la révision constitutionnelle, ce qui fait qu'il en reste deux.

En résumé, vous l'aurez compris, il ne s'agit pas de rouvrir la discussion sur des sujets à propos desquels nous avons longuement débattu, mais d'obtenir de la part de notre Conseil, et ensuite du Conseil national qui se prononcera sur cette affaire demain matin, la possibilité de présenter au corps électoral des variantes sur deux points précis en même temps que le projet «officiel», si vous me passez l'expression.

Je vous remercie de soutenir la proposition de minorité qui permettra d'élargir le débat précédant la votation sur le projet de constitution mise à jour.

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichtersterter: Die Verfassungskommission hat beide Varianten mit allen gegen zwei Stimmen verworfen, und ich möchte das in zwei Teilen begründen, zuerst mit verfahrensrechtlichen und dann mit den materiellen Argumenten.

1. Es geht hier um Varianten. Wir haben bei der Festlegung der Varianten zwei wesentliche Punkte herausgeschält: Die Variante darf erstens die freie Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger nicht beeinflussen und zweitens nicht zentrale Punkte der Verfassung bescheiden.

Ziffer 23 des Berichtes der nationalrätlichen Kommission zur entsprechenden parlamentarischen Initiative hielt fest – ich zitiere sinngemäss –, dass die Möglichkeit von Varianten dann ausgeschlossen werden muss, wenn anzunehmen ist, dass eine erhebliche Anzahl von Bürgerinnen oder Bürgern ihre Zustimmung zur Verfassung oder ihre Ablehnung der Verfassung vom Inhalt dieser Variante abhängig macht, wenn also anzunehmen ist, dass aufgrund einer Variante eine erhebliche Zahl von Bürgern, die sonst der Totalrevision zustimmen würde, aufgrund dieser Einzelbestimmung das Ganze ablehnen würde. Es darf sich also, mit anderen Worten, nicht um eine zentrale Bestimmung handeln, welche die Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger wesentlich beeinflusst. Die beiden Minderheitsanträge aber betreffen – Sie werden es aus dem zweiten Teil meiner Begründung sehen – doch fundamentale Punkte unseres Staatsverständnisses.

2. Zur materiellen Begründung: Der erste Punkt betrifft die Variante zu Artikel 33. Entscheidend ist Absatz 2: «Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist zur Verwirklichung der Sozialziele verpflichtet.» Da wird im Bereich der Sozialziele etwas Wesentliches eingeschoben. Bisher gingen wir vom Grundsatz der Subsidiarität aus: Der Staat soll eingreifen, wo es private Organisationen oder der Betroffene selber nicht tun können. Nun wird diese Subsidiarität eliminiert, und das ist ein wesentliches neues Konzept: Der Staat direkt soll die Sozialziele unter Umgehung der Subsidiarität verwirklichen. So ist das zu verstehen, so wurde der Antrag in der nationalrätlichen Kommission begründet. Das ist ein wesentlicher Einbruch in die Sozialziele, in unser Staatsbewusstsein.

Der zweite Punkt betrifft Artikel 85 Absatz 2a. Hier wird mit der Variante ebenfalls eine entscheidende inhaltliche Neuerung angestrebt: Sie normiert, dass Bund und Kantone u. a. eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung anstreben. Das ist ein direkter Auftrag an Bund und Kantone, stärker für eine Umverteilung des Vermögens tätig zu sein, als es bereits heute der Fall ist. Das ist ein wesentlicher Einbruch in unser bisheriges Staatsverständnis.

Sowohl aus dem verfahrensrechtlichen Grund, der die freie Willensbildung betrifft, als auch aus materiellen Gründen bitte ich Sie im Namen der überwiegenden Mehrheit der Kommission, die beiden Varianten abzulehnen.

**Koller Arnold,** Bundesrat: In Ergänzung zu den Ausführungen Ihres Berichterstatters darf ich aus bundesrätlicher Sicht vielleicht doch kurz an die Vorgeschichte dieser Varianten erinnern: Die Möglichkeit von Varianten hatte das Parlament im Jahre 1987 selber vorgesehen, indem es dem Bundesrat die-

sen Nachführungsauftrag gegeben hat, aber dann beifügte, der Bundesrat habe die Freiheit, auch graduelle – also einzelne – materielle Reformvorschläge in Form von Varianten zu präsentieren. Der Bundesrat hat das dann in der Vernehmlassungsvorlage 1995 auch gemacht. Er hat dort vier Varianten vorgeschlagen, wovon eine erste Gebietsveränderungen betraf, eine weitere das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung, eine dritte die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik und die vierte das Redaktionsgeheimnis. Wenn wir jetzt von diesen vier damals zur Diskussion gestellten Varianten des Bundesrates ausgehen, dann können wir heute folgendes feststellen:

Die erste Variante, wonach eine Gebietsveränderung zwischen den Kantonen – wie wir das zum letzten Mal im Falle von Vellerat hatten – nur noch dem fakultativen Referendum unterstehen soll, haben Sie als konsensfähige Neuerung in die neue Bundesverfassung aufgenommen; insofern ist dieses Anliegen erfüllt.

Betreffend die Frage der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung hat der Bundesrat Motionen entgegengenommen und ist zurzeit dabei, das Öffentlichkeitsprinzip auf dem Gesetzgebungswege einzuführen, weil wir dazu keiner besonderen Verfassungsgrundlage bedürfen.

Drittens ist die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik jetzt ausdrücklich auch in der neuen Verfassung geregelt.

Viertens haben wir aufgrund des berühmten Entscheides Goodwin des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Strassburg das Redaktionsgeheimnis in Artikel 14a Absatz 3 und im neuen Medienstrafrecht realisiert.

Sie sehen, die ursprünglichen Varianten des Bundesrates sind heute alle erfüllt oder auf dem Wege der Erfüllung. Der Bundesrat hat daher in der Botschaft auf Varianten überhaupt verzichtet. Zu Beginn dieses Jahres haben Sie dann – das war verständlich – die Verfahrensmöglichkeit von Varianten wieder ausdrücklich vorgesehen. Aber nach Auffassung des Bundesrates haben Sie weise entschieden, sehr heikle Probleme, die ja für Varianten auch in Frage gekommen wären, «ad separatum» in Teilrevisionen zu verweisen. Das gilt sowohl für die Frage der Kantonsklausel bei der Bundesratswahl – diesbezüglich haben Sie eine mögliche Variante «ad separatum» in eine Teilrevision verwiesen, über die bereits im Februar 1999 abgestimmt wird – als auch für die heikle Frage des Bistumsartikels. Auch diesen Artikel haben Sie «ad separatum» verwiesen, und der Bundesrat hat soeben auf Wunsch Ihrer Staatspolitischen Kommission die entsprechende Vernehmlassung eröffnet.

Per saldo scheint das dem Bundesrat das gute Vorgehen zu sein. Ich kann mich daher den Anträgen Ihrer Kommission anschliessen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit 31 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 5 Stimmen

#### **Art. 85 Abs. 2a**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Ablehnung des Antrages der Minderheit

#### *Minderheit*

(Gentil, Aeby)

Sie betreiben eine insbesondere auf Nachhaltigkeit und Vollbeschäftigung ausgerichtete Wirtschaftspolitik und streben eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung an.

#### **Art. 85 al. 2a**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Rejeter la proposition de la minorité

#### *Minorité*

(Gentil, Aeby)

Ils mènent notamment une politique économique axée sur la durabilité et le plein emploi et oeuvrent en faveur d'une répartition équitable des revenus et des avoirs.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit 30 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 5 Stimmen

#### *An den Nationalrat – Au Conseil national*

96.091

## Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

#### Differenzen – Divergences

Antrag der Einigungskonferenz vom 11. Dezember 1998  
Proposition de la Conférence de conciliation du 11 décembre 1998

Beschluss des Nationalrates vom 14. Dezember 1998  
Décision du Conseil national du 14 décembre 1998

**Präsident:** Letzten Freitag hat die Einigungskonferenz getagt. Sie beantragt beiden Räten mit 25 zu 0 Stimmen, ihre Anträge gutzuheissen. Gemäss Artikel 20 des Geschäftsverkehrsgesetzes ist die Diskussion gesamthaft zu führen, und der Beschluss ist gesamthaft zu fassen. Der Nationalrat hat gestern den Anträgen der Einigungskonferenz oppositionslos zugestimmt.

#### A1. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)

##### A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)

#### A2. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Art. 127–184)

##### A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184)

#### Präambel Abs. 2a, 5a; Art. 2 Abs. 2bis; Art. 7 Abs. 3; 12; 32a Abs. 1; 57h Abs. 2; 100 Abs. 1; 101 Abs. 3

Antrag der Einigungskonferenz

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Préambule al. 2a, 5a; art. 2 al. 2bis; art. 7 al. 3; 12; 32a al. 1; 57h al. 2; 100 al. 1; 101 al. 3

Proposition de la Conférence de conciliation

Adhérer à la décision du Conseil national

#### Art. 9a

Antrag der Einigungskonferenz

Abs. 1

Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung.

Abs. 2

Sie üben ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit aus.

#### Art. 9a

Proposition de la Conférence de conciliation

Al. 1

Les enfants et les adolescents ont droit à la protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement.

Al. 2

Ils exercent eux-mêmes leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement.

#### Art. 34a Abs. 2; 85 Abs. 3; 154 Abs. 2; 159 Abs. 2

Antrag der Einigungskonferenz

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 34a al. 2; 85 al. 3; 154 al. 2; 159 al. 2

Proposition de la Conférence de conciliation

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Frick Bruno (C, SZ),** Berichterstatter: Zu Beginn des Jubiläumsjahres 1998 – am ersten Tag der Januarsession – haben wir mit der Beratung der neuen Bundesverfassung begonnen, und am letzten Sessionstag in diesem Jubiläumsgeschick gelangt sie in die Schlussabstimmung – gleichsam als Geschenk des Parlamentes an Volk und Stände, die darüber abstimmen, ob sie dieses Geschenk annehmen möchten.

Das Ergebnis der Einigungskonferenz ist das Produkt einer zweieinhalbstündigen Beratung, die letzten Freitagmorgen geführt wurde. Ich kann das Ergebnis wie folgt charakterisieren: Alle Seiten mussten zurückstecken und einiges schlucken, sowohl die beiden Räte als auch die politischen Exponenten. Am Schluss konnte jedoch jeder die Einigungskonferenz erhobenen Hauptes verlassen.

In den materiell wichtigen Punkten haben weder ein Rat noch eine bestimmte politische Richtung dominiert. Das Ergebnis beruht auf einer ausgewogenen Symmetrie des Nachgebens. Das hat dazu geführt, dass die Einigungskonferenz dem Ergebnis mit 25 zu 0 Stimmen ohne Enthaltungen zugestimmt hat.

In der Tat waren es kaum mehr die politisch bedeutsamsten Differenzen, welche in die Einigungskonferenz gelangten. Beispielsweise wurden das Streikrecht, der Bistumsartikel oder die Kantonsklausel vorher auf andere Weise bereinigt oder aus der Totalrevision herausgelöst. Damit war die Einigungskonferenz politisch bereits wesentlich entschärft.

Trotzdem blieben 14 Differenzen, und jede dieser Differenzen war es vorher den Räten dreimal wert gewesen, an ihrem jeweiligen Beschluss festzuhalten. Also können wir davon ausgehen, dass kaum jemand gerne auf das verzichtet, woran er dreimal ausdrücklich festgehalten hat.

Die Differenzen sind von unterschiedlicher Bedeutung. Einige sind rechtlich von grosser Tragweite, beispielsweise die Gesetzgebungskompetenz in Artikel 154 oder die Geheimhaltungsregelung in Artikel 159. Andere sind politisch von einiger Bedeutung, etwa Artikel 9a über den Kinderschutz oder die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in Artikel 34a. Eine grössere Zahl aber ist von untergeordneter Bedeutung, teilweise hat sie nur redaktionellen Charakter.

Sechs Differenzen waren politisch und rechtlich von einiger Bedeutung, wie sich in der Diskussion herausgestellt hat. Es sind dies Artikel 2 über die Chancengleichheit, Artikel 7 über die Gleichstellung, Artikel 9a über den Kinderschutz, Artikel 34a über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, Artikel 154 über die Rechtsetzungskompetenz sowie Artikel 159 über die Geheimhaltungsrechte bzw. die Einsichtsrechte des Parlamentes.

In diesen sechs wesentlichen Diskussionspunkten obsiegte der Ständerat dreimal, der Nationalrat zweimal. Beim Kinderschutzartikel hat die Einigungskonferenz eine neue Fassung beschlossen, welche aber näher bei der Fassung des Ständerates als bei jener des Nationalrates liegt.

In qualitativer Hinsicht hat der Ständerat seine wichtigen Anliegen über wesentliche Strecken durchsetzen können. Man kann von einer ausgewogenen Lösung sprechen. Kein Rat hat wesentliche Abstriche machen müssen, jedenfalls nicht grössere als der andere.

Zu den einzelnen Ergebnissen der Einigungskonferenz: – Bei der Präambel schliesst sich die Einigungskonferenz bei beiden Differenzen der Fassung des Nationalrates an. Unsere Vertreter in der Einigungskonferenz haben das ohne Begeisterung getan. Wir hätten uns stilistisch einen schöneren Anfang der Bundesverfassung gewünscht. Das war im Rahmen der Gesamteinigung nicht möglich. Wir bitten Sie, hier Nachgiebigkeit vor Schönheit walten zu lassen.

– In Artikel 2 Absatz 2bis betreffend die Chancengleichheit schliessen wir uns ebenfalls dem Nationalrat an, erwähnen aber nochmals, dass dieser Zweckartikel nicht direkt anwendbar ist, was die Annahme durch den Ständerat erleichtert.

– In Artikel 7 geht es um die Gleichstellung: Der Ständerat hat nur die Gleichstellung an sich normieren wollen, während der Nationalrat – wir schliessen uns dieser Lösung an – ausdrücklich von rechtlicher und tatsächlicher Gleichstellung spricht. Was bedeutet das? Es bedeutet nichts anderes, als

dass die heutige Praxis des Bundesgerichtes weitergeführt werden soll, denn das Bundesgericht hat bereits in einigen Urteilen festgestellt, dass schon Artikel 4 Absatz 2 der geltenden Bundesverfassung neben der rechtlichen die tatsächliche Gleichstellung enthält. Rechtlich schaffen wir nichts Neues; wir fahren mit der heutigen Praxis des Bundesgerichtes fort. Sie ist auch kein Aufruf zur absoluten Gleichmachung, insbesondere kein Aufruf und kein Blankoscheck für Quotenfestlegungen.

– Artikel 9a ist wohl – nicht für den Nationalrat, aber für unseren Rat – die politisch heikelste Bestimmung. Der Nationalrat hat einen Anspruch auf harmonische Entwicklung normiert, während der Ständerat lediglich den besonderen Schutz der Unversehrtheit und Entwicklung in die Verfassung aufnehmen wollte. Es ist ein wesentlicher Unterschied, ob wir den Anspruch auf Entwicklung oder nur den Anspruch auf den Schutz normieren.

Nun hat die Einigungskonferenz einer neuen Lösung den Vorzug gegeben. Titel und Absatz 1 sind in der Fassung des Ständerates gehalten; das ist die inhaltliche Norm. Im Sinne eines Kompromisses haben auch unsere Vertreter mehrheitlich zugestimmt, dass Absatz 2 als Verfahrensregel aufgenommen wird. Absatz 2 schafft den Anspruch, dass Kinder ihre Rechte selber durchsetzen können, soweit sie urteilsfähig sind. Was soll diese Bestimmung? Sie ist nichts anderes als die Heraufstufung der entsprechenden Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) als politischer Kompromiss. Was heute im ZGB an mehreren Stellen ausdrücklich oder stillschweigend enthalten ist, nämlich dass Kinder ihre Rechte selber durchsetzen können, soweit sie urteilsfähig sind, soll auf Verfassungsstufe gehoben werden. Keinesfalls soll Absatz 2 ein Keil sein, den die Verfassung zwischen Eltern und Kinder treibt.

– Artikel 12 normiert das Recht auf Familie in der Fassung des Nationalrates. Unter «Familie» verstehen auch wir die heute gängigen Familienformen, nämlich Eltern und Kinder im gemeinsamen Zusammenleben. Mit dieser Art von Recht auf Familie haben wir kein Problem, und in diesem Sinne stimmen wir der Fassung des Nationalrates zu.

– Artikel 32a ist lediglich eine redaktionelle Differenz ohne jede inhaltliche Tragweite. Hier schliessen wir uns dem Nationalrat an.

– In Artikel 34a hat bezüglich der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen die Fassung des Ständerates obsiegt, die sich ebenfalls für die Subsidiarität ausspricht, diese aber nicht nur als blossen Begriff in die Verfassung setzt, sondern gleich bestimmt, was Subsidiarität ist: Nur die Aufgaben, welche einer einheitlichen Regelung in der ganzen Eidgenossenschaft bedürfen, werden dem Bund übertragen. Mit der Fassung des Ständerates gewinnt die Verfassung einiges an Klarheit.

– Der Sprachenartikel, Artikel 57h, hat bis zur letzten Lesung im Nationalrat eine Entwicklung durchgemacht. Auch wir glauben, dass der Abschluss im letzten Durchgang des Nationalrates gelungen ist; aus diesem Grund schliessen wir uns an. Es ist dies die Fassung, die wir sinngemäss gewollt haben, die aber erst jetzt klar und gut formuliert ist.

– In Artikel 85 Absatz 3 hat sich der Nationalrat in der Frage, wann Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit zulässig sind, dem Ständerat angeschlossen. Ich brauche diesen Artikel nicht weiter zu erläutern.

– In Artikel 100 Absatz 1 sprechen wir uns dafür aus, dass die Anfechtbarkeit missbräuchlicher Kündigungen auf Verfassungsstufe geregelt ist. Wir haben das vorher nicht als nötig erachtet. Der Nationalrat hat es ausdrücklich so festgehalten. Es ist bereits heute geltendes Recht, und darum schliessen wir uns an.

– In Artikel 101 Absatz 3 soll der 1. August entsprechend der Fassung des Nationalrates nun halt wohl oder übel als «bezahlt» normiert sein. Dass er bezahlt sein sollte, war auch in unserem Rat die Meinung, doch hielten wir es sachlich nicht für nötig, es ausdrücklich zu schreiben.

– Bei den letzten beiden Differenzen in den Artikeln 154 und 159 hat sich die Einigungskonferenz für die Fassung unseres Rates ausgesprochen. Es sind zwei Bestimmungen von er-

heblicher rechtlicher Tragweite: die Frage der Delegation von Rechtsetzungskompetenzen und die Frage, wie weit die Einsicht der parlamentarischen Kommissionen in den Geheimhaltungsbereich des Bundesrates gehen soll. In diesen beiden wichtigen Bestimmungen hat sich der Nationalrat unserer ständerätlichen Fassung angeschlossen.

Wie ich Ihnen gesagt habe, bittet Sie die Einigungskonferenz mit 25 zu 0 Stimmen, dieser Lösung zuzustimmen. Eine Gesamtwürdigung, die die Ergebnisse nicht nur quantitativ, sondern vor allem auch qualitativ analysiert, muss zum Schluss kommen, dass sich unser Rat in vielen wesentlichen Bereichen durchgesetzt hat. Das Ergebnis ist ausgewogen. Die Möglichkeit für unseren Rat besteht lediglich in der vollständigen Annahme oder in der Ablehnung des Gesamtergebnisses.

Wir bitten Sie zuzustimmen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Die Einigungskonferenz hat im erfreulichen Willen, zu einem Kompromiss und damit auch zur Beendigung dieses bedeutenden Werkes zu kommen, einen Einigungsvorschlag unterbreitet, der einstimmig angenommen worden ist. Auch der Bundesrat kann all diesen Lösungsvorschlägen zustimmen.

Ich möchte einzig bei Artikel 9a Absatz 2 noch festhalten, dass damit keinerlei neue Rechte in der Verfassung festgeschrieben werden, sondern dass mit diesem Absatz 2, der festhält, dass die Kinder und Jugendlichen ihre höchst persönlichen Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit ausüben, auf das sehr austarierte positive Recht im Zivilrecht, im öffentlichen Recht und im Strafrecht verwiesen wird. Daher können keine neuen Berechtigungen aus diesem Absatz 2 von Artikel 9a der nachgeführten Bundesverfassung direkt abgeleitet werden.

Es ist relativ selten, dass derart grossangelegte Gesetzgebungswerke – dieses hier war auf vier Jahre angelegt – gesamthaft und in allen Phasen zeitgerecht zu Ende geführt werden können. Diesmal hat es in allen Phasen geklappt: Schon in der Phase der Experten bei der Ausarbeitung des Vorentwurfes, dann nach der Volksdiskussion bei der Erarbeitung der Botschaft durch den Bundesrat und jetzt erneut bei der parlamentarischen Beratung.

Sie erfüllen damit auch die Zielsetzung Ihrer ehemaligen Präsidentin und Kollegin, Frau Josi Meier, die in ihrer Motion ja verlangt hat, dass die Arbeiten so vorangetrieben werden, dass Ende des Jubiläumsjahres eine abstimmungsreife Vorlage vorliegt. Ohne der Schlussabstimmung vom Freitag vorzugreifen, kann ich sagen, dass das zweifellos der Fall sein wird.

Es ist mir daher vor allem ein Bedürfnis, allen Beteiligten von Herzen zu danken, denn ohne einen ausserordentlichen Einsatz aller Beteiligten wären diese ehrgeizigen zeitlichen Ziele nicht realisierbar gewesen.

Mein erster Dank geht an Ihren Präsidenten, der zudem Präsident Ihrer grossen Verfassungskommission war. Der Dank geht aber auch an die Präsidenten der Subkommissionen und an alle Mitglieder der Verfassungskommission. Der Dank geht an den ganzen Ständerat, weil ich mir bewusst bin, dass vor allem für die Nichtkommissionsmitglieder die vielen Detailberatungen gelegentlich etwas mühsam waren. Dass auch sie dabei nie die Geduld verloren haben, verdient ausdrücklichen Dank.

Der Dank geht an alle wissenschaftlichen Experten, die massgeblich an diesem Gesamtwerk mitbeteiligt sind. Der Dank geht auch an meine Verwaltung, vor allem an das Bundesamt für Justiz, das über die ganzen vier Jahre hinweg einen ganz ausserordentlichen Einsatz geleistet hat.

Erlauben Sie mir noch eine letzte Bemerkung: Die Verabschiedung der neuen Bundesverfassung ist ein wichtiges staatspolitisches Ziel. Wir dürfen sehr zufrieden sein, dass wir dieses Ziel zeitgerecht erreichen. Aber es ist nicht das Endziel; es ist ein Etappenziel in einem Prozess der Verfassungsreform, den der Bundesrat ganz bewusst als offenen Prozess konzipiert hat. Weitere Reformprojekte – ich denke in erster Linie an die Justizreform, dann auch an die Reform der Volksrechte, an die Reform des Finanzausgleichs und



letztlich an die Staatsleitungsreform – müssen in einem natürlichen Intervall folgen. Ich bin Ihnen daher dankbar, wenn der Reformwille nach dem Erreichen dieses ersten Etappenziels nicht erlahmt.

*Angenommen – Adopté*

## Dreizehnte Sitzung – Treizième séance

Freitag, 18. Dezember 1998

Vendredi 18 décembre 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Rhinow René (R, BL)

## Schlussabstimmungen

### Votations finales

96.091

## Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Schlussabstimmung – Vote final

Beschluss des Nationalrates vom 14. Dezember 1998  
Décision du Conseil national du 14 décembre 1998

**Carobbio** Werner (S, TI), Nationalrat, unterbreitet im Namen der Redaktionskommission (RedK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen nach Artikel 32 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) den vorliegenden Bericht.

#### 1. Ausgangslage

Am 28. November 1998 fand die Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 20. März 1998 über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs statt. Die Vorlage wurde von Volk und Ständen angenommen und trat sofort in Kraft. Sie enthält Änderungen der Artikel 21 und 23 der Übergangsbestimmungen der geltenden Bundesverfassung.

Diese Änderungen sind im Bundesbeschluss über die neue Bundesverfassung versehentlich noch nicht aufgenommen worden. Die Redaktionskommission wurde von der zuständigen Verwaltungsstelle darauf aufmerksam gemacht, nachdem die Einigungskonferenz bereits stattgefunden hatte.

#### 2. Verfahren

Stösst die Redaktionskommission auf materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche, so benachrichtigt sie nach Artikel 32 Absatz 3 GVG die vorberatenden Kommissionen. Ist die Differenzbereinigung bereits beendet, so stellt sie, im Einvernehmen mit den Präsidenten der vorberatenden Kommissionen, den Räten rechtzeitig vor der Schlussabstimmung die erforderlichen Anträge.

#### 3. Ergänzung von Artikel 196 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung

Es geht darum, dass die von Volk und Ständen beschlossenen Änderungen der geltenden Bundesverfassung Eingang in die neue Bundesverfassung finden. Der neue Wortlaut der Artikel 21 und 23 der Übergangsbestimmungen der Bundes-

verfassung wird grundsätzlich unverändert übernommen und als zusätzliche Ziffer 3 in Artikel 196 der neuen Bundesverfassung eingefügt. Die Verweise auf andere Verfassungsartikel (Schwerverkehrsabgabe, Mehrwertsteuer) werden sinngemäss angepasst. Als Folge von Artikel 196 Ziffer 3 muss auch die Ziffer 2 (Absätze 6 und 7) angepasst werden. Die Präsidenten der vorberatenden Kommissionen haben dem Antrag der Redaktionskommission zugestimmt.

**Carobbio** Werner (S, TI), conseiller national, présente au nom de la Commission de rédaction (CRed) le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 32 de la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC), nous vous soumettons le présent rapport.

#### 1. Le point de la situation

L'arrêté fédéral du 20 mars 1998 relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics a été adopté le 28 novembre 1998 par le peuple et les cantons et est entré en vigueur immédiatement. Or ce texte modifie les articles 21 et 23 des dispositions transitoires de la Constitution en vigueur.

Ces modifications ont été oubliées dans l'arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale. L'administration a rendu la Commission de rédaction attentive à cette lacune après la conférence de conciliation.

#### 2. Procédure

Aux termes de l'article 32 alinéa 3 LREC, lorsque la Commission de rédaction constate des lacunes, des imprécisions ou des contradictions portant sur le fond, elle en informe les commissions chargées de l'examen préalable. Si la procédure d'élimination des divergences est déjà achevée, elle soumet, en accord avec les présidents de ces commissions, par écrit, les propositions nécessaires aux Conseils, assez tôt avant le vote final.

#### 3. Complément à l'article 196 des dispositions transitoires de la constitution

Il convient maintenant d'ajouter dans la constitution mise à jour les modifications de la constitution en vigueur adoptées par le peuple et les cantons. Les articles 21 et 23 des dispositions transitoires de la constitution sont repris à l'article 196 chiffre 3 de la constitution mise à jour, les références à d'autres articles constitutionnels ayant été adaptées; le chiffre 2 (alinéas 6 et 7) est adapté en conséquence.

Les présidents des commissions chargées de l'examen préalable ont approuvé cette proposition.

#### Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, den Ergänzungen zuzustimmen.

#### Proposition de la commission

La commission propose d'approuver les modifications.

#### Angenommen – Adopté

**Präsident:** Wir haben heute am letzten Tag der Session wie üblich die Schlussabstimmungen durchzuführen. Eine dieser Schlussabstimmungen, diejenige über die Reform der Bundesverfassung, rechtfertigt einige kurze Bemerkungen aus präsidialer Sicht.

Im Januar 1997 nahmen die Verfassungskommissionen beider Räte ihre Arbeiten auf. Nach zehn Monaten, Ende November desselben Jahres, beendeten sie ihre Beratungen nach vielen Sitzungen und stellten ihre Entwürfe der Öffentlichkeit vor. Die eidgenössischen Räte begannen Mitte Januar dieses Jahres mit ihren Verhandlungen, und zwar in einem unüblichen Verfahren, indem die Vorlage aufgeteilt wurde und jeder der beiden Räte für je einen Teil der Verfassung als Erstrat zum Einsatz gelangte.

Heute, am 18. Dezember 1998, elf Monate später, noch im Jubiläumsjahr 1998, können wir nun unsere Arbeiten an diesem Projekt termingerech abschliessen – 33 Jahre, nachdem der Solothurner Ständerat Obrecht und der Basler Nationalrat Dürrenmatt ihre Motionen eingereicht haben.

Damit liegt erstmals seit 124 Jahren wieder eine totalrevidierte Bundesverfassung vor; es ist die zweite in der 150jährigen Geschichte unseres Bundesstaates.

Wenn wir uns das Ergebnis unserer Bemühungen näher ansehen, können wir folgende Schlussfolgerungen ziehen: Wir haben den Auftrag, eine nachgeführte und aktualisierte Verfassung zu schaffen, zeitgerecht erfüllt. Es liegt nun ein lesbares, verständliches, modernes, klar gegliedertes und das geltende Recht wiedergebendes Grundgesetz vor. Dabei erwies sich die Vorlage des Bundesrates als ausgezeichnete Basis, die wir teils übernehmen, teils weiterentwickeln konnten.

Das Parlament darf für sich in Anspruch nehmen, auch bei der Aktualisierung einen wesentlichen Anteil an der endgültigen Fassung geleistet zu haben. Wir haben, mehr als sonst, die einzelnen Worte gewogen, Begriffe durchleuchtet, die Formulierungen auf ihren Rechtsgehalt und auf ihre symbolische Tragweite hin überprüft und die Systematik angepasst. Wir haben breite Kreise der interessierten Bevölkerung angehört und viele eingereichte Vorschläge berücksichtigt. Der vorliegende Entwurf ist ein Gemeinschaftswerk von Bund und Kantonen, von Parlament und Regierung, von Verwaltung und aussenstehenden Experten, von Gesetzgeber und vielen Bürgern und Bürgerinnen sowie Organisationen.

Die neue Verfassung ist aber auch ein Gemeinschaftswerk von Nationalrat und Ständerat; beide Räte haben mit ausserordentlichem Engagement um diese Verfassung gerungen. Bis zuletzt wurden alle Verfahren der Differenzbereinigung ausgeschöpft. Beide Räte haben aber auch Entgegenkommen gezeigt und gegenseitiges Verständnis aufgebracht, so dass sie sich beide in der endgültigen Fassung wiedererkennen. So können wir heute sagen, es sei die Verfassung von Nationalrat und Ständerat. Ein solches Ringen, in dem hüben und drüben viel Herzblut vergossen, viel Überzeugungskraft eingesetzt, immer wieder neue Kompromisslösungen gesucht und gefunden wurden, belegt anschaulicher als jede theoretische Überlegung, dass Nachführung mehr ist als Nachführung im wörtlichen Sinn. Nachführung ist echte, schöpferische Aktualisierung.

Diese Verfassung atmet unseren Zeitgeist, auch dort, wo sie sich anschickt, das Geltende scheinbar nur auf die Höhe der Zeit zu bringen. Doch wir haben auch bewusst verändert und Neues geschaffen, getreu unserer Devise, dass wir den Boden der eng verstandenen Nachführung dort verlassen wollen, wo Neuerungen auf einen breiten Konsens zählen können, wo in diesem Sinne alte Zöpfe abgeschnitten oder Neuentwicklungen aufgenommen werden sollen.

Ich erwähne als Beispiele: das verstärkte Gewicht der Kantone im Rahmen der Zusammenarbeit mit dem Bund bei Gebietsveränderungen und in der Aussenpolitik; die besondere Berücksichtigung von Jugendanliegen, der Integration Behinderteter, der Förderung von Kunst und Musik sowie der Unterstützung mehrsprachiger Kantone; die neuen Bundeskompetenzen im Bereich der Statistik und der Berufsbildung; die zahlreichen Änderungen im organisatorischen Bereich, von der Mitwirkung des Parlamentes in der Aussenpolitik über die neuen Erlassformen, die selbständigen Befugnisse der Kommissionen, die Grundlage für Aufträge an den Bundesrat, bis hin zur neuen Regelung des Truppenaufgebotes für die Wahrung der äusseren und inneren Sicherheit.

Wir haben schliesslich – dies ist meine letzte und vielleicht wichtigste Bemerkung zur Verfassungsvorlage – die Grundlagen unseres Gemeinwesens bekräftigt, und wir haben die verfassungsbildenden Grundwerte damit gefestigt. Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, Föderalismus, Integration mehrerer Sprach- und Kulturgemeinschaften, Sozialstaatlichkeit, freiheitliche und wettbewerbsorientierte Wirtschaftsordnung, in der Völkergemeinschaft verankerte Souveränität: dies sind und bleiben die Konstanten unseres Landes. Sie erscheinen in der neuen Verfassung im neuen Lichte als sichtbare, verbindende Klammer, die unser Volk zusammenhält. Sie vermitteln Stabilität, Vertrauen in die eigenen Stärken, Gewissheit über das, was heute Identität genannt wird. Sie schlagen damit die Brücke von der eigenen Vergangenheit zur offenen Zukunft mit ihren Herausforderungen. Mit der neuen

Verfassung haben wir auch den Boden dafür bereitet, dass weitere Reformen in Angriff genommen werden können, dass der Prozess der Verfassungs- und Staatsreform seinen Fortgang nehmen kann, wenn – was ich hoffe – der Wille dafür vorhanden sein wird.

Damit komme ich zum Dank. Ich danke allen, die massgeblich am Zustandekommen dieser Verfassung beteiligt waren: – dem Bundesrat zuerst, vor allem Herrn Bundesrat Koller: Wenn diese Verfassung auch nicht mehr sein alleiniges Werk ist, so wären wir ohne seine wegleitende Beharrlichkeit nie so weit gekommen;

– dem Bundesamt für Justiz für die hervorragende Begleitung der Verfassungskommissionen in den letzten zwei Jahren, namentlich Herrn Prof. Heinrich Koller, Herrn Prof. Luzius Mader und Herrn Dr. Aldo Lombardi;

– der Verfassungskommission unseres Rates, die ein ganz besonderes Mass an zusätzlicher Arbeit auf sich genommen hat und deren guter Geist von ausschlaggebender Bedeutung war;

– den Parlamentsdiensten, insbesondere Herrn Graf, Frau Lüthi, Herrn von Wyss und Frau Nufer für die ausgezeichnete Mitarbeit in organisatorischer wie fachlicher Hinsicht;

– schliesslich Ihnen allen für die positive Aufnahme, die engagierten Debatten und die vorbildliche Geduld über all die Differenzbereinigungen hinweg.

Ich schliesse mit der Bitte, unserem Werk nicht nur heute, sondern auch in den kommenden Monaten die notwendige Unterstützung angedeihen zu lassen.

**Cavadini Jean (L, NE)**, rapporteur: Dans la hâte qui animait chacun dans la perspective de mettre sous toit la mise à jour de la constitution pour la fin de cette année, il nous a échappé qu'il convenait de substituer systématiquement le vocable d'«être humain» à celui d'«homme» lorsque la détermination pouvait être ambiguë. A l'article 119 alinéa 1er, on lira donc «être humain», comme on le fait d'ailleurs à l'article 120 et dans l'ensemble du texte.

#### **A1. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)**

##### **A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)**

#### **A2. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Art. 127–184)**

##### **A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184)**

*Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes

44 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

---

108. Jahrgang des Amtlichen Bulletins

*Herausgeber:*

Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung  
Parlamentsdienste  
3003 Bern  
Tel. 031/322 99 82  
Fax 031/322 99 33  
E-mail Bulletin@pd.admin.ch

*Chefredaktor:* Dr. phil. François Comment

*Druck:* Vogt-Schild AG, 4501 Solothurn

*Vertrieb und Abonnemente:*

EDMZ, 3000 Bern  
Tel. 031/322 39 51  
Fax 031/992 00 23

*Preise gedruckte Fassung (inkl. MWSt):*

Einzelnummer Ständerat	Fr. 12.–
Jahresabonnement Schweiz (Nationalrat und Ständerat)	Fr. 95.–
Jahresabonnement Ausland	Fr. 103.–

*CD-ROM-Fassung:*

Vertrieb und Abonnemente: EDMZ

*Internet/WWW-Adresse:* <http://www.parlament.ch>

ISSN 1421-3982

108<sup>e</sup> année du Bulletin officiel

*Editeur:*

Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale  
Services du Parlement  
3003 Berne  
Tél. 031/322 99 82  
Fax 031/322 99 33  
E-mail Bulletin@pd.admin.ch

*Rédacteur en chef:* François Comment, dr ès lettres

*Impression:* Vogt-Schild SA, 4501 Soleure

*Distribution et abonnements:*

OCFIM, 3000 Berne  
Tél. 031/322 39 51  
Fax 031/992 00 23

*Prix version imprimée (TVA incl.):*

Numéro isolé Conseil des Etats	fr. 12.–
Abonnement annuel pour la Suisse (Conseil national et Conseil des Etats)	fr. 95.–
Abonnement annuel pour l'étranger	fr. 103.–

*Version CD-ROM:*

Distribution et abonnements: OCFIM

*Adresse Internet/WWW:* <http://www.parlament.ch>

ISSN 1421-3982