

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

1974

Herbstsession – 14. Tagung der 39. Amtsdauer
Session d'automne – 14^e session de la 39^e législature

Erste Sitzung – Première séance

Montag, 16. September 1974, Nachmittag

Lundi 16 septembre 1974, après-midi

15.30 h

Vorsitz – Présidence: Herr Muheim

Präsident: Ich begrüße Sie alle zur Herbstsession, in der Hoffnung, dass Sie in Ihren Sommerferien neue Kräfte für die Bewältigung der politischen Aufgaben des Bundes haben sammeln können. Es steht den eidgenössischen Räten eine dreiwöchige arbeitsreiche Session bevor. Das wichtigste Thema wird die Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes des Bundes und die Beschaffung neuer Einnahmen bilden; denn der Bund wäre nicht imstande, alle die ihm übertragenen Aufgaben zu erfüllen, wenn ihm nicht die notwendigen Mittel zur Verfügung ständen. Ausserdem wird sich unser Rat mit zwei bedeutenden Gesetzesvorlagen sowie einigen Differenzvereinbarungen bei Verfassungsartikeln und Gesetzen zu befassen haben. Endlich werden wir über den Beitritt unseres Landes zum wichtigsten europäischen Abkommen – der Menschenrechtskonvention – zu entscheiden haben. Die Bedeutung und Fülle des hängigen Stoffes ist derart, dass die Fraktionspräsidentenkonferenz in allen drei Wochen am Mittwoch eine Nachmittagssitzung und nötigenfalls eine solche auch am Donnerstag der dritten Sessionswoche vorgesehen hat. Es sollte aber möglich sein, diese letzte Nachmittagssitzung ausfallen zu lassen. Ich möchte Sie daher bitten, dazu beizutragen, die Ratsverhandlungen möglichst straff und konzis durchzuführen.

Ich erlaube mir, Sie noch auf eine Sonderveranstaltung aufmerksam zu machen. Im Rahmen der «A 74» laden die parlamentarische Gruppe zur Bekämpfung des Alkoholismus und die A 74, «Aktion gesundes Volk», die Mitglieder der Bundesversammlung zu einer Vorführung des Filmes «Santé» auf Mittwoch, den 18. September, um 12.15 Uhr ins Ciné «Studio» Ryffligässli 6 in Bern ein. Ich verweise Sie auf die schriftliche Einladung, die ausgeteilt worden ist.

Nach diesen kurzen Einleitungsworten möchte ich sofort zum ersten Geschäft der heutigen Tagesordnung übergehen.

9309

Initiative Waldner.

Revision von Artikel 45 der Bundesverfassung

Revision de l'article 45 de la constitution

Bericht der Kommission und Beschlussentwurf vom 11. September 1973 (BBI 1974 I, 223)

Stellungnahme des Bundesrates vom 8. Mai 1974 (BBI 1974 I, 1423)

Rapport de la commission et projet d'arrêté du 11 septembre 1973 (FF 1974 I, 216)

Avis du Conseil fédéral du 8 mai 1974 (FF 1974 I, 1386)

Wortlaut der Initiative Waldner

vom 22. September 1965

Die Absätze 2 bis 5 von Artikel 45 BV widersprechen dem neuzeitlichen Strafvollzug und der heutigen Auffassung von der sozialen Fürsorge. Sie sind aus der Bundesverfassung auszumerzen.

Ich schlage deshalb vor, es sei Artikel 45 zu revidieren und nur noch mit den Absätzen 1, 6 und 7 in der Verfassung zu belassen.

Texte de l'Initiative Waldner

du 22 septembre 1965

Les alinéas 2 à 5 de l'article 45 de la constitution sont contraires à la conception actuelle de l'exécution des peines et de l'assistance sociale. Ils doivent disparaître de la constitution.

C'est pourquoi je propose que l'article 45 soit révisé et que seuls les 1er, 6e et 7e alinéas soient maintenus.

Wortlaut des Beschlussentwurfes (Initiative) der Kommission

Bundesbeschluss

über eine Aenderung der Bundesverfassung (Niederlassungsfreiheit und Unterstützungsregelung)

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf die Artikel 85 Ziffer 14, 93 Absatz 1, 118 und 122 der Bundesverfassung, nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative, nach Einsicht in den Bericht einer Kommission des Nationalrates vom 11. September 1973 und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 8. Mai 1974 beschliesst:

I

Die Artikel 45 und 48 der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 45

Jeder Schweizer hat das Recht, sich innerhalb des schweizerischen Gebietes an jedem Orte niederzulassen.

Art. 48*Abs. 1*

Die Unterstützung von Bedürftigen obliegt dem Kanton, auf dessen Gebiet sie sich befinden.

Abs. 2

Die Kosten der Unterstützung trägt der Wohnkanton. Muss ein Bedürftiger in einem anderen Kanton unterstützt werden, hat der Wohnkanton die Kosten zu erstatten.

Abs. 3

Die Bundesgesetzgebung kann das Rückgriffsrecht des Wohnkantons gegenüber einem früheren Wohnkanton oder dem Heimatkanton regeln.

II

Abs. 1

dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Abs. 2

Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Texte du projet d'arrêté (initiative) de la commission

Arrêté fédéral modifiant la constitution (liberté d'établissement et réglementation de l'assistance)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu les articles 85, chiffre.14, 93, 1er alinéa, 118 et 122 de la constitution; vue une initiative parlementaire; vu le rapport de la commission du Conseil national du 11 septembre 1973; vu l'avis du Conseil fédéral du 8 mai 1974, arrête:

I

Les articles 45 et 48 de la constitution sont modifiés comme il suit:

Art. 45

Tout citoyen suisse a le droit de s'établir en un lieu quelconque du territoire suisse.

Art. 48*Al. 1*

L'assistance des personnes dans le besoin incombe au canton sur le territoire duquel elles se trouvent.

Al. 2

Les frais d'assistance sont à la charge du canton de domicile. Si une personne se trouvant dans le besoin doit être assistée dans un autre canton, le canton de domicile est tenu de rembourser les dépenses.

Al. 3

La législation fédérale peut régler le droit du canton de domicile d'exercer un recours contre un précédent canton de domicile ou contre le canton d'origine.

II

Al. 1

Le présent arrêté sera soumis au vote du peuple et des cantons.

Al. 2

Le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur.

Akeret, Berichterstatter: Die Niederlassungsfreiheit ist eines der grundlegenden Freiheitsrechte unseres Bundesstaates. Sie gibt jedem Schweizer Bürger das Recht, sich an jedem Ort der Schweiz niederzulassen oder aufzuhalten, sofern er die in der Bundesverfassung aufgestellten Voraussetzungen erfüllt. Nach dem heutigen Wortlaut der Verfassung gilt das Recht auf Niederlassung jedoch nicht unbeschränkt, sondern kann bei Bedürftigkeit oder im Falle der strafrechtlichen Verurteilung entzogen oder verweigert werden. Diese Regelung hat in der Vergangenheit bei Heimschaffungen, Niederlassungsentzug oder Verweigerung oft zu menschlichen Härten geführt. Am alten Zopf der sogenannten Heimschaffung in die Heimatgemeinde wurde in der Öffentlichkeit mit Recht herbe Kritik geübt, und in zahlreichen Fällen führte Verweisungsbruch strafrechtlich Verurteilter immer wieder ins Gefängnis zurück und verhinderte deren Wiedereingliederung in die Gesellschaft. Hinzu kam, dass mit der grösseren Mobilität der Bevölkerung die Bindung des Schweizer Bürgers an seine Heimatgemeinde loser geworden ist oder überhaupt nicht mehr besteht, was die Heimschaffung zu einer um so grösseren Härte werden liess.

Mit der Einführung des Konkordates über die wohnörtliche Unterstützung, dem bis 1967 alle Kantone beigetreten sind, haben sich diese Dinge geändert. Artikel 45 der Bundesverfassung und die darin verankerten Entzugs- und Verweigerungsmöglichkeiten der Niederlassung mussten daher immer mehr als antiquiert erscheinen, zumal auch immer mehr Kantone zu einer liberaleren Praxis übergingen und von den Entzugs- oder Verweigerungsmöglichkeiten, insbesondere auch bei strafrechtlich Verurteilten, keinen oder nur noch einen sehr zurückhaltenden Gebrauch machten. Namhafte Staatsrechtslehrer wie Burckhardt, Fleiner, Giacometti und Imboden haben die Einengung der Niederlassungsfreiheit schon längst als engherzig und unzeitgemäss bezeichnet. Die Bestrebungen auf Revision von Artikel 45 der Bundesverfassung gehen auf zwei Jahrzehnte zurück und haben in einer ganzen Reihe von parlamentarischen Vorstössen ihren Niederschlag gefunden, so in einer Motion von Ständerat Moeckli im Jahre 1956, in einer Motion von Herrn Waldner im Jahre 1957 und in einer in die gleiche Richtung zielenden Motion von Nationalrat Doswald ein Jahr später. Nachdem diese Motionen lediglich als Postulate zur Prüfung entgegengenommen worden waren und der Bundesrat in Uebereinstimmung mit der Mehrheit der Kantone sich in dieser Frage sehr zurückhaltend zeigte, lud im Jahre 1964 Nationalrat Schaffer den Bundesrat erneut ein, eine zeitgemässe Neufassung von Artikel 45 BV vorzunehmen. Es kommt wohl nicht von ungefähr, dass alle diese Vorstösse auf Herstellung der vollen Niederlassungsfreiheit aus Kantonen der Nordwestschweiz, wo sich die Kantonsgrenzen vielfach überschneiden und Verweisungsbrüche daher besonders häufig waren, stammten. Herr Kollega Schaffer wird Ihnen über seine Erfahrungen vielleicht einige Ausführungen machen.

Die Zahl der Heimschaffungen aus armenrechtlichen Gründen und der Kantonsverweisungen ging freilich in den sechziger Jahren immer mehr zurück. Immerhin wurden in den Jahren 1961 bis 1963 noch sechs Heimschaffungen und 480 Kantonsverweisungen aus sicherheitspolizeilichen Gründen registriert. Ein Kommissionsmitglied, Dr. Arthur Bachmann, stellte im Jahre 1966, als unsere Kommission ihre Arbeit aufnahm, fest, dass in den Fahndungsregistern immer noch zahlreiche alte Kantonsverweisungen ausgeschrieben seien, die zum Teil bis auf 35 Jahre zurückgingen. Einiges Aufsehen erregte seinerzeit auch ein Urteil des Bundesgerichtes, wonach ein des Kantons Verwiesener sich bei der Durchfahrt nur auf dem Bahnhofperron, nicht aber im Bahnhofbuffet aufhalten dürfe.

Ein weiterer Fall aus den Kommissionsprotokollen: In Biel wurde ein Vertreter während der Nacht von der Polizei abgeholt und verhaftet und daraufhin wegen Verweisungsbruches zu einer Haftstrafe verurteilt, weil er aufgrund

einer Kantonsverweisung seit 20 Jahren im Fahndungsblatt ausgeschrieben war. Auch die Heimerschaffungen wirkten sich oft in rigoroser Weise aus. So schilderte unser damaliges Kommissionsmitglied Dr. Broger das Beispiel eines nur französisch sprechenden infantilen jungen Mannes, der nach mehreren Bagatelldelikten von seiner seit Jahrzehnten in Genf ansässigen Familie getrennt und in seinen Heimatkanton Appenzell Innerrhoden heimgeschafft wurde. Die Revision von Artikel 45 BV wurde daher nicht zuletzt aus armenrechtlichen Gründen von Bergkantonen, deren Bürger zum grössten Teil auswärts leben, verlangt, während sich die Städtkantone eher ablehnend verhielten. Ich habe damit einige Beispiele zitiert, um Ihnen die trockene Materie auch in menschlicher Beziehung etwas näher zu bringen.

Angesichts der abwartenden Haltung des Bundesrates unternahm unser verehrter Kollege Fritz Waldner im September 1965 einen neuen Vorstoss und machte dabei als erster vom neu erweckten Recht der parlamentarischen Initiative Gebrauch. Er beantragte, es sei Artikel 45 BV zu revidieren und nur noch mit den Absätzen 1, 6 und 7 in der Verfassung zu belassen. Unsere Kommission, die auf das stattliche Alter von acht Jahren zurückblickt, hat sich der Frage der Revision von Artikel 45 mit Sorgfalt angenommen und die Sache allmählich reifen lassen. In enger Zusammenarbeit mit dem Justiz- und Polizeidepartement, insbesondere mit der Polizeiabteilung, und in mehreren Vernehmlassungen bei den Kantonen sowie in einem halben Dutzend Sitzungen wurde die Problematik dieser Verfassungsänderung schrittweise abgeklärt. Die Arbeit unserer Kommission verzögerte sich zunächst insofern, als zuerst eine klare Regelung der Behandlung von parlamentarischen Einzelinitiativen abgewartet werden musste. Nachdem im Jahre 1970 diese Regeln vorlagen, konnte die Kommission das Ziel konkreter ansteuern.

Festzustellen ist, dass unsere Kommission von der Notwendigkeit einer Revision von Artikel 45 der Bundesverfassung stets überzeugt war. Trotz der starken personellen Veränderung in ihrer Zusammensetzung im Laufe der acht Jahre ist sie dieser «*unité de doctrine*» verhaftet geblieben. Zu dieser fruchtbaren Zusammenarbeit trug nicht zuletzt der Initiator selber – Herr Kollege Waldner – bei, dem es nur um die Sache ging und der in loyaler Weise sich mit einer andern Formulierung seiner Revisionsforderung, einer Initiative der Kommission, einverstanden erklärte.

Die Haltung der Kantone zur Frage einer Revision von Artikel 45 hat sich im Laufe von zehn Jahren deutlich gewandelt. Nachdem bei einer ersten Umfrage mit Ausnahme von fünf Ständen alle Kantone die Auffassung vertraten, eine Aenderung von Artikel 45 sei nicht notwendig, steht die Zahl der Befürworter im Jahre 1967 bereits bei sieben Ständen. Den Durchbruch brachte die Umfrage der Arbeitsgruppe Wahlen für die Totalrevision der Bundesverfassung, die sich möglicherweise auch an einen andern Personenkreis wandte, bei der bereits 14 Kantone erklärten, auf Niederlassungsbeschränkungen verzichten zu können.

Die letzte Umfrage endlich, bei welcher den Kantonen der neue Verfassungstext unterbreitet wurde, fand die Zustimmung der grossen Mehrheit der Befragten, mit Ausnahme einiger Stadt- und Grenzkantone, wie Zürich, Schaffhausen, Thurgau, Waadt und Genf, die die Auffassung vertraten, dass noch vorwiegend sicherheitspolizeiliche Gründe gegen eine absolute Niederlassungsfreiheit sprächen.

Unsere Kommission unterbreitet Ihnen nun als neue Fassung von Artikel 45 der Bundesverfassung einen kurzen, klaren Text, der lautet: «Jeder Schweizer hat das Recht, sich innerhalb des schweizerischen Gebietes an jedem Orte niederzulassen.» Wir glauben feststellen zu dürfen, dass mit dieser Formulierung die Verfassung für einmal nicht mit einem neuen Monsterartikel belastet wird, sondern dass wir damit zur klassischen Verfassungssprache zurückkehren.

Unsere Kommission hat sich auch eingehend mit den staatsrechtlichen Problemen, die sich aus einer Revision von Artikel 45 der Bundesverfassung in bezug auf eine Schmälerung der kantonalen Niederlassungsfreiheit ergeben, auseinandergesetzt. Ebenso wurde geltend gemacht, dass die Revision zu einer weiteren Aushöhlung des Bürgerrechtes führe. Unsere Kommission ist jedoch zur Auffassung gelangt, dass die menschlichen Gründe, die für eine Aenderung von Artikel 45 sprechen, schwerer wiegen als doktrinaire Ueberlegungen, die mehr in der Vergangenheit wurzeln.

Die Revision von Artikel 45 der Bundesverfassung zieht jedoch die Aenderung eines weiteren Verfassungsartikels nach sich. Im Laufe der Beratungen hat es sich gezeigt, dass auch Artikel 48 der Bundesverfassung revidiert werden muss, um die interkantonale Unterstützungszuständigkeit neu zu regeln. Das dem Grundsatz nach geltende Heimatprinzip wurde bisher indirekt aus Artikel 45 der Bundesverfassung gefolgert. Auf dem Wege über das interkantonale Konkordat haben die Kantone das Heimatprinzip nun jedoch durch das Wohnortprinzip ersetzt, wobei sie sich allerdings bestimmte Rückgriffsmöglichkeiten auf den Heimatkanton vorbehalten.

Der neue Artikel 48 der Bundesverfassung, den wir Ihnen gleichzeitig vorlegen, übernimmt nun die bisherige Konkordatsordnung, die sich gut eingespielt hat und sanktioniert sie verfassungsrechtlich. Auch der neue Artikel sieht jedoch noch die Rückgriffsmöglichkeit des Wohnkantons auf den Heimatkanton vor. Eine solche Möglichkeit wurde im Vernehmlassungsverfahren zum neuen Verfassungsartikel ausdrücklich gewünscht.

Unsere Kommission hat sich im weiteren auch mit der Frage befasst, ob die Revision der Artikel 45 und 48 der Bundesverfassung schon heute vorgenommen oder ob die Totalrevision der Bundesverfassung abgewartet werden soll. In Uebereinstimmung mit der grossen Mehrheit der Kantone, mit vier Parteien und sieben Organisationen, ist sie überzeugt, dass eine Partialrevision gerechtfertigt sei und die heutigen Bestimmungen, die einen Anachronismus darstellen und mit der Verfassungswirklichkeit nicht mehr in Uebereinstimmung stehen, aus der Verfassung auszuräumen seien, zumal eine Totalrevision noch lange auf sich warten lassen kann. Gleichzeitig lädt die Kommission den Bundesrat ein, nach allfälliger Annahme der neuen Verfassungsartikel den Räten den Entwurf eines neuen Bundesgesetzes über die Unterstützung bedürftiger Schweizer Bürger vorzulegen.

Abschliessend obliegt mir die Pflicht, dem Justiz- und Polizeidepartement, insbesondere Herrn Bundesrat Furgler, der seine Mannschaft und seinen Apparat für uns stets bereitgehalten hat, sowie Herrn Direktor Schürch von der Polizeiabteilung und seinen Mitarbeitern für ihre enge partnerschaftliche Zusammenarbeit mit unserer Kommission herzlich zu danken. Dank dieser Mithilfe und der Bereitstellung der nötigen Entscheidungsgrundlagen wurde es erst möglich, die uns von Herrn Kollege Waldner unterbreitete parlamentarische Initiative weiter zu entwickeln und zu zwei, wie wir glauben, hieb- und stichfesten Verfassungsartikeln zu formen. Der Bundesrat hat sich in seinem Bericht vom 8. Mai dieses Jahres unseren Anträgen und Schlussfolgerungen in jeder Beziehung angeschlossen. Nach den Verfahrensregeln für die parlamentarische Initiative gelangt unser Bericht und Antrag, sofern Sie ihn gutheissen, an den Ständerat, der seinerseits zum Ergebnis unserer Arbeit Stellung zu nehmen und sich über die Tunlichkeit einer Revision der Artikel 45 und 48 der Bundesverfassung auszusprechen hat.

Ich beantrage Ihnen, den Anträgen unserer Kommission, insbesondere unserer Initiative, zuzustimmen.

M. Bonnard, rapporteur: Le 22 septembre 1965, notre collègue M. Waldner a déposé une initiative parlementaire proposant que l'article 45 de la constitution fût révisé. Selon

lui, la revision devait consister à biffer les alinéas 2 à 5 de ce texte.

L'article 45, 1er alinéa, consacre la liberté d'établissement qui confère à tout citoyen suisse le droit de s'établir ou de séjourner en un lieu quelconque du territoire suisse dans la mesure où il satisfait aux conditions fixées par la constitution. Ainsi définie, la liberté d'établissement peut être restreinte; autrement dit, un citoyen peut se voir interdit de séjour dans un canton qui n'est pas son canton d'origine, pour deux catégories de motifs: les uns tenant à ses antécédents judiciaires, les autres à son absence de moyens d'existence et à l'assistance qui doit lui être fournie. Ce sont ces restrictions que l'initiative Waldner tend à supprimer. Selon notre collègue, la liberté d'établissement ne doit être soumise à aucune condition matérielle et à aucune formalité spéciale.

Cette initiative a été soumise à une commission qui vous a présenté un rapport imprimé le 11 septembre 1973, rapport auquel je me réfère. Votre commission vous propose de modifier l'article 45 de la constitution dans le sens d'une liberté d'établissement sans restriction aucune et de modifier en même temps l'article 48 en vue de créer la base constitutionnelle d'une réglementation satisfaisante des questions d'assistance. Votre commission invite également le Conseil fédéral à présenter, après l'adoption des nouveaux textes constitutionnels, une loi fédérale sur l'assistance des citoyens suisses dans le besoin. Notre collègue M. Waldner s'est rallié à ces propositions et admet que son initiative soit classée, ce que vous propose également la commission.

Conformément à l'article 210^{octies} de la loi sur les rapports entre les conseils, l'initiative Waldner et le rapport de la commission ont été transmis au Conseil fédéral pour avis. Le gouvernement a fait connaître son opinion dans un rapport imprimé du 8 mai 1974, auquel je me réfère également. Il déclare se rallier en tous points aux conclusions de la commission.

Sur le fond du problème, sur les motifs qui militent en faveur de la revision proposée, les rapports écrits tant du Conseil fédéral que de votre commission sont complets: vous me permettrez, dès lors, de n'aborder qu'un ou deux points.

Le retrait d'établissement pour cause de délit grave est une arme redoutable entre les mains de l'autorité, spécialement de l'autorité administrative. Il était une époque où cette mesure était utilisée fréquemment. Aujourd'hui, il en va tout autrement. Certains cantons ont pratiquement renoncé à prononcer des expulsions de Confédérés. D'autres ont considérablement tempéré leur pratique. C'est pourquoi l'institution de l'expulsion est en passe de perdre tout intérêt réel.

Un canton a cependant voulu poser la question de savoir dans quelle mesure le juge pénal pourrait continuer, malgré l'article 45 proposé, à imposer à un condamné des règles de conduite quant à son lieu de séjour. La question peut se comprendre. En effet, ces règles de conduite équivalent dans leurs effets pratiques à une expulsion. Néanmoins, dans l'arsenal de l'ensemble des mesures à la disposition du juge pénal, elles sont indispensables, car elles peuvent être le seul moyen de soustraire un condamné au milieu défavorable dans lequel il a vécu et qui l'a amené à commettre des infractions. A la question posée, votre commission, comme d'ailleurs le Conseil fédéral, répond affirmativement; le nouvel article 45 ne changera rien aux dispositions du code pénal. Le juge pourra dès lors continuer à interdire à un condamné de séjourner en un lieu déterminé ou lui imposer même un lieu de séjour.

Seconde remarque: en droit international, la possibilité pour un Etat d'accueillir ou de ne pas accueillir sur son territoire un ressortissant étranger est un attribut essentiel de sa souveraineté. On pourrait se demander si, *mutatis mutandis*, il n'en va pas de même du droit d'un canton de refuser ou de retirer l'établissement à un Confédéré. Dans la mesure alors où l'article 45 proposé supprimerait ce

droit, il porterait une nouvelle atteinte à la souveraineté cantonale. A ce sujet, il faut remarquer que le droit des cantons de statuer souverainement sur l'établissement envisagé comme attribut de la souveraineté étatique, a été à tout le moins très considérablement restreint en 1848, lorsque le principe de la liberté d'établissement a été posé dans la constitution qui a transformé notre ancienne Confédération en un Etat fédératif. Supposé que ce qui reste aux cantons de ce droit soit encore un attribut de leur souveraineté, ce qui est contestable, l'atteinte qui serait portée à cette souveraineté serait alors acceptable. Tout d'abord, l'une des causes du refus ou du retrait d'établissement, la privation des droits civiques par suite d'un jugement pénal, ne joue plus de rôle depuis que, revisant le code pénal en 1971, nous avons supprimé la possibilité pour le juge de priver un condamné de ses droits civiques. En second lieu, la cause de retrait d'établissement fondée sur des condamnations réitérées pour délits graves, perd progressivement de son intérêt, comme je l'ai dit, puisque les cantons l'invoquent de moins en moins. Enfin, le retrait d'établissement en relation avec les problèmes d'assistance est aussi devenu rarissime.

Dès lors, compte tenu de la réalité des choses, la suppression du pouvoir des cantons de refuser ou de retirer l'établissement est une atteinte modeste à la souveraineté cantonale et cette atteinte doit être admise au regard de la nécessité qu'il y a, à une époque où plus de la moitié des Suisses vivent en dehors de leur canton d'origine, de supprimer toutes les restrictions apportées à la liberté d'établissement.

Votre commission relève que la liberté d'établissement absolue, combinée avec le principe de l'assistance au domicile, videra d'une partie de sa substance l'institution du droit de cité, de la bourgeoisie communale et de l'indigénat cantonal. En effet, l'un des éléments essentiels du droit de cité a été longtemps la certitude, pour le titulaire de ce droit, de pouvoir recourir au soutien financier de sa commune ou de son canton d'origine, en cas de besoin. Or la revision proposée, qui introduit au niveau constitutionnel le principe de l'assistance au domicile, modifie cette situation. Votre commission n'en fait pas moins la proposition. En effet, le principe de l'assistance au domicile est déjà entré dans les faits grâce au concordat de 1959 sur l'assistance au lieu de domicile auquel tous les cantons sont parties. D'ailleurs, le recours au canton d'origine ne disparaîtra pas entièrement; il est aujourd'hui admis, dans certaines limites, par le concordat; il a donné satisfaction. C'est pourquoi votre commission estime que la loi fédérale devra le régler. Le Conseil fédéral déclare expressément partager cet avis.

Enfin, la question du moment de la revision se pose. Faut-il l'entreprendre aujourd'hui déjà ou attendre la revision totale? Votre commission et le Conseil fédéral sont d'avis qu'il faut aller de l'avant dès maintenant. Il y a longtemps que les textes en cause sont considérés comme vieillissés. Après avoir été hésitants, les cantons sont aujourd'hui, dans leur très grande majorité, favorables à la modification proposée; celle-ci peut être entreprise pour elle-même, sans préjuger d'autres questions qui se poseront dans le cadre de la revision totale. Enfin, si rapides que puissent être les travaux de revision totale, ils dureront tout de même plusieurs années. Il n'y a pas de raison d'attendre jusque-là pour corriger une situation sur les défauts de laquelle un large accord est d'ores et déjà réalisé. C'est pourquoi, au nom de la commission, je vous propose d'admettre le projet qui vous est présenté et de transmettre l'affaire au Conseil des Etats.

Schaffer: Es handelt sich bei der zur Beratung stehenden Vorlage um eine längst fällige Verfassungsrevision. Längst fällig, nachdem die Generalversammlung der UNO bereits vor einem Vierteljahrhundert in Artikel 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wörtlich festlegte: «Jeder Mensch hat das Recht auf Freizügigkeit und freie Wahl

seines Wohnsitzes innerhalb eines Staates.» In gleichem Sinne lautet der Artikel 2 des Zusatzprotokolls Nr. IV zur Menschenrechtskonvention des Europarates. Wir sind also deutlich im Verzug, aber immerhin: Was lange währt, wird endlich gut.

Die Revision des Niederlassungsartikels der Bundesverfassung liegt mir speziell am Herzen, weil ich in meiner Amtstätigkeit – obschon auf ein kleines Territorium beschränkt – immer wieder mit den Folgen des Entzugs oder der Verweigerung der Niederlassung konfrontiert wurde. Man muss die geltenden Verfassungsbestimmungen in Zusammenhang mit Artikel 292 des Strafgesetzbuches sehen, wo festgelegt ist, dass Verweisungsbruch nicht etwa nur mit Busse oder Haft, sondern mit Gefängnis bestraft wird. Derartige Relikte wirken längst unmenschlich und grotesk. Nachträglich fand ich mich deshalb kleinstmütig – ich muss das heute zugeben –, als ich im Jahre 1963 meine Motion mit der gleichen Zielsetzung wie die Initiative Waldner in ein Postulat umwandelte. Ich stand damals unter dem Eindruck einer sehr negativ verlaufenen Umfrage bei den Kantonsregierungen. Heute, besonders nach Durchsicht der Vernehmlassungen zur Revision der Bundesverfassung, hege ich den Verdacht, die damaligen Antworten seien etwas leichtfertig von Amtsstellen der Kantone ausgearbeitet worden, welche in erster Linie vor Augen hatten, unangenehme Menschen abzuschieben oder zum vornherein ihren Zuzug zu verhindern. Die gegenseitige Zuschreibung von unerwünschten Personen war nie ein Ruhmesblatt für unseren Föderalismus und unsere Demokratie. Nun ist allerdings zu sagen, dass wir mit der Verfassungsänderung dem Bundesgericht die Möglichkeit nehmen, sich in ausgeklügelter und spitzfindiger Weise zu derartigen Niederlassungsfragen vernehmen zu lassen. Der Kommissionspräsident hat bereits den «weltbewegenden» Grundsatzentscheid unseres höchsten Gerichtes erwähnt, wonach sich ein des Kantons Verwiesener auf der Durchreise im Hauptbahnhof nur auf dem Perron aufhalten und nicht etwa das Bahnhofbuffet oder den Bahnhofkiosk aufsuchen dürfe, vermutlich auch nicht die Toilette. Sie sehen, wie ernst, oder wie tierisch ernst, man auf einzelnen Amtsstellen die Kantonsverweisung nahm, sonst hätte man nicht das Bundesgericht in einem solchen Bagatellfall bemüht.

Am heutigen Tag, da wir über die Aufhebung dieser Niederlassungsbestimmungen diskutieren, möchte ich auch an einen Bürger erinnern, mit dem ich zu tun hatte, der in einem Stadtkanton aufgewachsen ist und dort wegen einiger Eigentumsdelikte Kantonsverweisung erhielt. Er ging begreiflicherweise immer wieder in seine frühere Umgebung und zu seinen früheren Bekannten zurück. Vielfach wurde er von der Polizei erkannt und dann fünfzehnmal wegen Verweisungsbruchs zu Gefängnisstrafen verurteilt, zuletzt je viermal zu je drei Monaten. Er war insgesamt 2½ Jahre nur wegen des Vergehens Verweisungsbruch hinter Gittern. So etwas ist doch einfach unverständlich und kaum glaubhaft. Oder wie hart war das folgende weitere Beispiel: Ein Ehemann wurde von seiner Familie weg des Kantons verwiesen. Seine Ehefrau, welche bei ihrer pflegebedürftigen Mutter geblieben war, durfte er nicht einmal über das Wochenende aufsuchen. Ich habe für ihn ein Gesuch gestellt, dass er das tun kann, aber dieses Gesuch wurde abgewiesen. – Ein Mann, der auf dem Weg zur Arbeit den Kanton durchfahren musste, aus dem er verwiesen war, wurde dreizehnmal wegen Verweisungsbruchs bestraft. Es kamen auch aus armenrechtlichen Gründen Kantonsverweisungen vor. Allerdings nicht in grosser Zahl, und seitdem alle Kantone dem Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung angehören, sind keine solchen Fälle mehr bekannt. Aber immerhin ist mir noch ein Fall bekannt, wo ein altes Ehepaar noch in seinen Heimatkanton abgeschoben wurde, weil der Heimatkanton glaubte, er brauche weniger Unterstützungen zu leisten. Die Frau ist dann wegen Heimwehs nach ihrem früheren Wohnort kurz nach der Uebersiedlung gestorben.

Nun wird man mir vielleicht zu entgegenen suchen, Strafen wegen Verweisungsbruchs gehörten der Vergangenheit an, besonders nachdem der Bundesrat nach der Ueberweisung meines Postulates die Kantonsregierungen um Zurückhaltung ersucht hatte. Viele von ihnen hielten sich daran; wenn man aber die Bundesgerichtsentscheide der amtlichen Sammlung der letzten Jahre durchgeht, stösst man auf eine ganze Anzahl Urteile, mit welchen verfügte Kantonsverweisungen aufgehoben wurden. Erwähnt werden solche auch in Gerichtsberichterstattungen in der Presse. Ausgerechnet in der letzten Woche hatte ich mich mit einem Mann zu befassen, der meiner Vorladung nicht Folge leisten konnte, weil er in einer Kantonshauptstadt beim Uebernachten in der Kirche ertappt wurde und dann zehn Tage ins Gefängnis kam, da er nicht an seine vor etwa 30 Jahren ausgesprochene Kantonsverweisung gedacht hatte. Im Moment dürfte es schätzungsweise immer noch gegen 4000 Personen geben, die wegen Entzugs oder Verweigerung der Niederlassung im Polizeianzeiger publiziert sind.

Die Initiative des Kollegen Waldner wurde im Jahre 1965 eingereicht. Anfänglich harzte es mit einer durchgreifenden Lösung. Unterdessen haben aber, wie ich erwähnte, doch eine stattliche Zahl von Kantonen von sich aus die Niederlassungsfreiheit eingeführt. Aber einen Kanton möchte ich doch noch erwähnen – nicht lobend, im Gegenteil: Es ist mir bekannt, dass noch im letzten Jahr – ob es jetzt auch noch der Fall ist, weiss ich nicht – bei der Entgegennahme des Heimatscheines auf der Schriftenkontrolle der Gemeinden in einem bestimmten Kanton zugleich noch ein Strafregisterauszug verlangt wurde, dies, wie die kantonale Fremdenkontrolle mitteilte, zum Schutze der Gemeinden. Ich darf zu Recht annehmen, dass bei Liegenschaftskäufen durch Ausländer im gleichen Kanton kaum solche Ausweise verlangt worden sind.

Heute können wir nach einem alten Sinnspruch sagen: «Steter Tropfen höhlt den Stein.» Der alte Zopf der Möglichkeit der Verweigerung oder des Entzugs der Niederlassung soll endlich abgeschnitten werden. Man hat erkannt, dass jeder Verweisungsfall ein Menschenschicksal darstellt. Sie werden verstehen, nachdem Sie die erwähnten Beispiele gehört haben, dass auch ich Freude haben werde, wenn der Vorlage der Kommission zugestimmt wird.

Eng: Im Namen der radikal-demokratischen Fraktion beantrage ich Ihnen, auf die Initiative der Kommission einzutreten und dem vorgeschlagenen Bundesbeschluss zuzustimmen.

Die Möglichkeit der Heimschaffung aus Gründen der Unterstützungsbedürftigkeit wird in den Kantonen seit Jahren praktisch nicht mehr benutzt. Dasselbe gilt in den meisten Kantonen für die Befugnis, die Niederlassung aus sicherheitspolizeilichen Gründen zu entziehen. Es fällt deshalb den Kantonen, die von der Revision von Artikel 45 BV vor allem betroffen werden, nicht schwer, der Gewährleistung einer bedingungslosen, an keine besonderen Formalitäten gebundenen Niederlassungsfreiheit zuzustimmen, zumal ihnen nach dem Bericht der Kommission die unbestrittene Kompetenz verbleibt, Beeinträchtigungen des öffentlichen Wohls und Gefährdung staatlicher Interessen durch ihre polizeiliche Gesetzgebung zu verhindern.

Wie schon von den Kommissionsprechern erwähnt worden ist, erweist sich mit der Revision von Artikel 45 BV auch eine Aenderung von Artikel 48 als notwendig. Durch die damit verbundene Ersetzung des Heimatprinzipes durch das Wohnortprinzip ist eine sozusagen jahrhundertlange Entwicklung abgeschlossen. Die Regelung des heimatischen Armenrechts war ehemals deswegen gegeben, weil die Gemeindeeinwohner – mit Ausnahme kleiner Minderheiten – zugleich Bürger ihrer Wohngemeinden waren, so dass der später so wichtige Unterschied zwischen Wohnort und Bürgerort keine wesentliche Rolle spielte. Das Recht auf Armenunterstützung richtete sich denn auch vorerst ausschliesslich gegen die Bürgergemeinde.

Durch die Revision von Artikel 48 BV werden nun sowohl die Verpflichtung zur armenrechtlichen Unterstützung wie auch die Kompetenz zur Gesetzgebung im Bereiche des Armenrechts wesentlich geändert. Mit dem verfassungsmässig verankerten Wohnortsprinzip kann sich jeder Schweizer Bürger, der sich die Mittel für die lebensnotwendigen Bedürfnisse nicht zu beschaffen vermag, im Rahmen der dort geltenden Vorschriften an die Behörden jenes Ortes wenden, wo die Hilfsbedürftigkeit eingetreten ist. Dieser unmittelbar anwendbare verfassungsrechtliche Grundsatz hebt das geltende Konkordat in weiten Teilen und auch entsprechende kantonale Gesetze auf.

Die Einführung des unbeschränkten Wohnortsprinzips kann jedoch, wie beim unbeschränkten Heimatprinzip, zu stossenden Mängeln führen. Eine übermässig grosse Belastung der Agglomerationen durch den Zuzug unsteter Personen und der Anreiz zum Zuzug, den die von Kanton zu Kanton unterschiedlichen Unterstützungsleistungen bieten, wären denkbar. Indessen dürfen die finanziellen Folgen nicht überbewertet werden. So bezahlt beispielsweise der Kanton Solothurn für seine ausserkantonalen Bürger annähernd gleich viel, wie er von den anderen Kantonen für ihre Bürger zurückerstattet erhält. Durch den Ausbau des Sozialversicherungsrechtes und die Gewährung gesetzlicher Unterstützungen in besonderen Fällen sind zudem die armenrechtlichen Leistungen wesentlich zurückgegangen, so dass in der Staatsrechnung beispielsweise des Kantons Solothurn für die Konkordatsfälle nur noch rund eine Million Franken figurieren, wovon die Hälfte von den Einwohner- und Bürgergemeinden getragen wird. In den meisten Kantonen dürften aller Wahrscheinlichkeit nach die Verhältnisse gleich liegen.

Grössere Bedeutung kommt der Einführung des Wohnortsprinzips hinsichtlich der Bürgergemeinden zu. Der absolute Verzicht auf die Unterstützung durch die Bürgergemeinde entzieht ihr eine wesentliche Funktion. Allerdings ist fraglich, ob das ehemals gepriesene bodenständige Gefühl einer endgültigen Verbundenheit und Lebensgemeinschaft mit der Heimatgemeinde noch den gleichen Bestand hat wie bei der Verfassungsrevision 1874. Um ihren besonderen Umständen Rechnung zu tragen, können die Kantone aber weiterhin innerkantonal das Heimatprinzip ganz oder teilweise beibehalten, da sie hier souverän bleiben. Zudem ist die armenrechtliche Unterstützungspflicht der Heimatgemeinden durch den Ausbau der Sozialversicherungen wesentlich gemildert worden. Geblieben ist dagegen der Umfang der vormundschaftlichen und allgemeinen fürsorglichen Betreuung, namentlich im Zusammenhang mit langdauernden Anstalts- und Heimaufenthalten, also ein Aufgabenbereich, welcher durch die Einführung des Wohnortsprinzips nur mittelbar und in zurückhaltender Art und Weise tangiert wird.

Eine Relativierung des Wohnortsprinzips drängt sich indessen im Hinblick auf die Einwohnergemeinden auf. So wie es vor der Konkordatsregelung störend war, dass Schweizer Bürger, die ihre Arbeits- und Steuerkraft in guten Zeiten den Wohnortsgemeinden zugewandt hatten, aber in Zeiten der Not in ihre Heimat abgeschoben wurden, ist es unter dem Wohnortsprinzip störend, wenn die Unterstützungskosten für einen noch nicht lange in der Gemeinde wohnenden, mit dem Gemeindegeschehen nicht vertrauten und zum Wohnort beziehungslosen Bedürftigen ausschliesslich von der Wohngemeinde getragen werden müssten. Die Wohngemeinde erfüllt ihre Aufgabe in solchen Fällen in der Gewährung der Unterstützung, während ihr ein Recht zustehen soll, einen Teil ihrer Leistungen nach den bewährten Regeln des Konkordates zurückzufordern. Aus staatsrechtlichen und aus organisatorischen Gründen müssen diesfalls die Kantone die Interessen der Gemeinden wahren, zumal diese ihrerseits teilweise für die armenrechtlichen Kosten aufkommen. Obschon Artikel 48 Absatz 3 nur eine fakultative Bundesgesetzgebung über das Rückgriffsrecht des Wohnkantons vorsieht, kann sich daher der Bund dieser dringenden Aufgabe nicht ent-

schlagen. Dass sie lösbar ist, zeigt der Entwurf der Polizeiabteilung zu einem Konzept für ein Bundesgesetz über die Unterstützung bedürftiger Schweizer Bürger. Die damit verbundene Beschränkung der kantonalen Gesetzgebungshoheit in einem Teilbereich öffentlicher Tätigkeit lässt sich im Hinblick auf die klare Regelung der Niederlassungsfreiheit im revidierten Artikel 45 rechtfertigen. Die organisatorischen Bestimmungen sind dem Konkordat, das sich auch in dieser Hinsicht bewährt hat, nachgebildet, so dass keine Vollzugsschwierigkeiten zu erwarten sind.

Ich bitte Sie also, auf die Initiative einzutreten und dem Beschlusssentwurf zuzustimmen.

Frau Meier Josi: Die Niederlassungsfreiheit gehört zu unseren zentralen Freiheitsrechten, die seit Gründung des Bundesstaates stets neu ausgebaut wurden und weiterhin ausbaufähig bleiben. Immer neue Gruppen von Menschen, von Schweizer Bürgern kämpften darum, innerhalb der Landesgrenzen frei das Zentrum ihrer Lebensbeziehungen und Tätigkeiten zu bestimmen und zu wechseln. Diese Freizügigkeit hat zweifellos entscheidend dazu beigetragen, dass sich die Angehörigen verschiedener Kantone näherkamen und nicht nur bloss Kantonsangehörige blieben, sondern ein kleines bisschen auch Schweizer wurden.

Heute sind offenbar auch die beiden letzten Einschränkungen, die wegen Bedürftigkeit oder wegen strafrechtlicher Urteile zu Lasten von Schweizern noch bestehen, überholt. So überholt, dass seit bald zwei Jahrzehnten Vorstoss über Vorstoss ihre Aufhebung fordert, wobei der letzte, der nun zum Ziel führen soll, auch schon bald ein Jahrzehnt alt ist. Es wurde also nichts überstürzt. Noch bleiben, wie das Herr Bonnard schon tat, föderalistische Ueberlegungen zu beurteilen, die nie leicht zu nehmen sind. Aber föderalistische Argumente stechen nur dort, wo sie nicht von den Kantonen selbst schon praktisch überholt worden sind, und gerade das haben die Kantone hier getan. Vielfach haben sie in ihren inneren Ordnungen auf die Ausnahmen ausdrücklich verzichtet; seit Anfang 1967 sind sie im Konkordat über wohnörtliche Unterstützungshilfe zusammengeschlossen. Das zeigt doch, dass ihnen weitgehend nur noch daran liegt, sich gegen gewisse finanzielle Risiken der Aufhebung bei Bedürftigkeit abzusichern. Nachdem sich nun die Konkordatslösung eingelebt hat, ist die Zeit reif für den reibungslosen Uebergang zu einer gesamtschweizerischen Lösung. Sicher zeigt das Konkordat in diesem Fall, dass das Bedürfnis nach verschiedenartigen autonomen Regelungen nicht mehr besteht. Auch die sicherheitspolizeilichen Vorbehalte lassen sich nicht länger verteidigen. Der bloss hoheitlichen Betrachtungsweise sind die Bedürfnisse der Wiedereingliederung von straffälligen Mitbürgern vorzuziehen, wie das Herr Schaffer aufgezeigt hat. Der Richter mag allenfalls, gestützt auf Strafrecht, dem einzelnen nach wie vor den richtigen begrenzten Freiheitsraum vorschreiben.

Artikel 45 ist von einigen Schlacken befreit worden und bringt, zusammen mit dem ergänzenden Artikel 48, der die bewährte Konkordatslösung der wohnörtlichen Unterstützung mit Rückgriffsmöglichkeiten übernimmt, ein anständiges, brauchbares Stück Verfassungsgebung. Sie kaufen zudem keine Katze im Sack, da die Verwaltung Ihnen für die dabei nötige Gesetzgebung schon einen Entwurf als Diskussionsgrundlage bereitgestellt hat. Man kann den beiden Aenderungen um so eher zustimmen, als sie auch die notwendige Grundlage schaffen zur Unterzeichnung eines Zusatzprotokolls der Menschenrechtskonvention des Europarates.

Sollte man wegen Gefährdung des Heimatrechts vor der Aenderung zurückschrecken? Kaum. In seine Heimat zurück kann jeder, auch gestützt auf die Niederlassungsfreiheit. Zur Aenderung kommt es doch, weil man einzelne vor der negativen Folge des Heimatrechtes, eben vor der Abschiebung in diese Heimat, schützen will und schützen muss.

Wenn in einem Gebiete die Dinge so eingehend vorbereitet, durchdiskutiert und einverständlich gelöst erscheinen wie hier, dann lässt es sich vertreten, mit der Aenderung nicht zuzuwarten bis zu einer Verfassungstotalrevision. Dort mögen dann noch einige weitere Verfassungsartikel, welche wegen dieser Aenderungen obsolet werden, bereinigt werden. Vorläufig aber dürfen wir uns mit dem Erfolg der ersten kosmetischen Behandlung verhältnismässig zufrieden erklären.

In diesem Sinne empfehle ich Ihnen namens der CVP-Fraktion Eintreten auf das Geschäft und Zustimmung zu den Kommissionsvorschlägen.

Schwarzenbach: Ich möchte Sie nicht lange bemühen. Aber nachdem drei Plädoyers unbedingte Zustimmung für die Initiative ausgesprochen wurden, verweise ich auf Seite 5 des Berichts, wo es heisst, die Mehrheit der befragten Kantone habe zugestimmt, und weiter – das sage ich nicht als Zürcher, sondern einfach weil es drinsteht – lediglich die Kantone Zürich, Schaffhausen, Thurgau, Waadt, Neuenburg und Genf hätten nicht zugestimmt. Lediglich? Diese Kantone bilden zusammengesetzt eine ganz nette Anzahl von Meinungen in unserer Schweiz, die nicht zustimmen. Interessanterweise hat der Verband Schweizerischer Polizeibeamter auch nicht zugestimmt. Ich denke, sowohl die Regierung der Kantone wie die schweizerischen Polizeibeamten werden sich etwas gedacht haben, als sie nicht zustimmten.

Ich denke nicht als Jurist, ich bin keiner, ich denke als gewöhnlicher Staatsbürger: Welchen Sinn hat diese Beschränkung der Niederlassungsfreiheit eigentlich gehabt? Sie richtet sich doch eigentlich in der Mehrzahl nur gegen strafbare Bürger; sie bedeutet also eine bessere Kontrolle oder sagen wir Reinhaltung des eigenen Kantons. Da glaube ich nun doch, dass heute, wo wir nicht behaupten können, dass der Straffälle weniger werden, ein Filter in unserer Verfassung doch etwas relativ ganz Günstiges ist. Grundsätzlicher ist noch das Geständnis der Kommission, dass die Substanz des Bürgerrechtes – so steht es im Bericht – durch die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen geschmälert wird. Das war auch das Hauptargument des Kantons Zürich, dass nämlich die Auswirkungen auf die Bürgerrechtsordnung sich so auswirken, dass das Bürgerrecht seines wesentlichen Inhaltes, nämlich der rechtlichen Heimatbindung im Sinne des *ultimum refugium* entkleidet wird. Ich glaube, es ist doch eine Ueberlegung wert, warum man nicht einfach, ich möchte sagen diskussions- oder widerspruchlos, diese Initiative unterstützen kann. Das Argument, das hier vorgetragen wurde von den Vorrednern, dass diese Neufassung im Hinblick auf die Menschenrechtskonvention geschaffen werden müsse, finde ich nicht stichhaltig. Ich habe den Eindruck, dass wir deswegen nicht gezwungen sind, an und für sich gute Verfassungsartikel zu ändern. Es wäre vielmehr die Sache der Herren Richter und Statthalter, dafür zu sorgen, dass bestehende Gesetze vernünftig interpretiert werden. Das wäre doch eigentlich ihre Aufgabe. Damit habe ich geschlossen.

Waldner: Der Kommissionsbericht des Kollegen Erwin Akeret vom 11. September 1973 ist so umfassend, die Anträge der Kommission und die zustimmende Stellungnahme des Bundesrates vom 8. Mai 1974 sowie die bisherigen Voten – Herr Kollega Schwarzenbach ist ausgeklammert – derart erfreulich, dass ich in Beachtung der zu Beginn der Sitzung wieder erhobenen Forderung unseres Herrn Präsidenten auf Zurückhaltung bei unbestrittenen Vorlagen auf eine Stellungnahme verzichten könnte. Ich hoffe dagegen, dass Sie es mir als Initianten nicht verübeln, wenn ich trotzdem einige Bemerkungen anbringe und allen jenen danke, die zum heute vorliegenden positiven Ergebnis beigetragen haben.

Meine Tätigkeit als Gemeindeverwalter einer Vorortsgemeinde der Stadt Basel hat mich nach dem Zweiten

Weltkrieg mit dem Problem der fehlenden absoluten Niederlassungsfreiheit konfrontiert. Die damalige Wohnungsnot, d. h. der tatsächliche Mangel an Wohnraum und nicht Armut oder Vorstrafe, hat in einigen Kantonen und Gemeinden immer wieder zur Verweigerung oder zum Entzug der Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung geführt. Die einschränkenden Bestimmungen in Artikel 45 unserer Verfassung mussten lediglich als Begründung der Massnahme herhalten. Vor Jahren, vielleicht während der dreissiger Krisenjahre mit der grossen Arbeitslosigkeit oder während der Zeiten der Grenzbesetzung im Zweiten Weltkrieg, beanspruchte Armenunterstützung oder wiederholte, aber vielfach unbedeutende strafrechtliche Vergehen führten zur harten Massnahme des Niederlassungsentzuges. Im Bürgerrecht eingestellte Bürger hatten es damals besonders schwer, sich irgendwo niederlassen zu können, mit Ausnahme der Heimatgemeinde. Herr Kollega Schaffer hat Ihnen Beispiele gegeben. Ich könnte diese Beispiele vermehren, kann aber in Anbetracht der allseits zustimmenden Stimmung in unserem Rate darauf verzichten.

Die Wiedereingliederung von Straftatlassenen in die Gesellschaft stiess in dieser Zeit auf fast unüberwindliche Schwierigkeiten. Von der harten Massnahme betroffen wurde nicht nur der armengemässige oder strafrechtlich diskriminierte Bürger, sondern seine ganze Familie mit der Ehefrau und den Kindern. Der Sozialdienst meiner Gemeinde musste sich damals fast wöchentlich mit den niederlassungs- und wohnungssuchenden, aus der nahen Stadt ausgewiesenen Menschen beschäftigen. Die Ortsbehörde war grosszügig und hat immer wieder mit der Auflage des Wohlverhaltens eine provisorische Aufenthaltsbewilligung erteilt. Voraussetzung war, dass eine Wohnung zur Verfügung gestellt werden konnte. Viele aber mussten weiterziehen und weitersuchen; sie landeten schliesslich oft als unerwünschte Heimkehrer in ihrer Heimatgemeinde, ohne Arbeit und Verdienst, eine Belastung der heimatischen Armenkassen. Diese tragischen menschlichen Schicksale haben mich bald nach meinem Einsitz in diesen Rat veranlasst, im Jahre 1957 eine Motion einzureichen mit den Begehren, es seien in Artikel 45 der Bundesverfassung jene Bestimmungen zu streichen, nach denen Personen die Niederlassung verweigert oder entzogen werden kann, wenn sie infolge eines strafrechtlichen Urteils nicht im Besitze der bürgerlichen Ehren und Rechte sind, oder wenn sie wegen schweren Vergehen wiederholt gerichtlich bestraft werden mussten. Diese administrative Massnahme treffe einen Verurteilten unter Umständen härter als die eigentliche Strafe.

Diese Motion wurde von 33 Kollegen mitunterzeichnet. Ich habe soeben festgestellt, dass von diesen Unterzeichnern heute nur noch vier Kollegen im Rate sitzen. – Ich konnte mich damals auf die Streichung der strafrechtlichen Bestimmung des Artikels 45 beschränken, weil ein Jahr zuvor – wie wir das vom Herrn Kommissionspräsidenten gehört haben – Herr Ständerat Moeckli in einer Motion bereits die Streichung der diskriminierenden Bestimmungen in bezug auf die Armengemässigen verlangt hatte. Beide Vorstösse wurden von Herrn Bundesrat Dr. Feldmann – zwar mit vielen Wenn und Aber und Vorbehalten – als Postulate entgegengenommen. Herr Bundesrat Feldmann sagte unter anderem – ich zitiere aus dem Protokoll –: «Das Problem des Niederlassungsrechtes muss in seiner Gesamtheit überprüft werden. Der Bundesrat ist gerne bereit, Studien, die dem Wunsche des Herrn Motionärs entsprechen, an die Hand zu nehmen; da dies viel Zeit in Anspruch nehmen wird, sollte beim gegenwärtigen Stand der Dinge der Bundesrat nicht an den zwingenden Charakter einer Motion gebunden sein. Es wäre deshalb wünschenswert, d. h. ich wäre Herrn Nationalrat Waldner dankbar, wenn er sich damit einverstanden erklären könnte, seine Motion in ein Postulat umzuwandeln. Ich würde ein Postulat im Sinne dieser Ausführungen ohne weiteres zur Prüfung entgegennehmen.»

Ich war damals noch jung im Rate und obrigkeitstgläubig und stimmte der Umwandlung der Motion in ein Postulat zu. Leider verschwanden die Postulate Moeckli und Waldner in einer der grossen Postulateschubladen auf dem Justizdepartement, und spätere Vorstösse der Kollegen Doswald und Schaffer in der gleichen Sache blieben ohne Erfolg. Auf eine ausserparlamentarische mündliche Intervention beim zuständigen Departementschef wurde ich auf die Totalrevision der Bundesverfassung vertröstet. Mit dem Geschäftsbericht des Jahres 1965 sind – mit einem Hinweis auf die kommende Totalrevision der Bundesverfassung – die Postulate Moeckli, Waldner und Doswald abgeschrieben worden. Schliesslich ging mir die Geduld aus, und ich entdeckte mit meinem damaligen Bürokollegen Georges Borel die Möglichkeit der Einzelinitiative, die ich – wie Sie aus dem Bericht ersehen – am 22. September 1965 dann auch eingereicht habe. Dass es bis zum heutigen Stand der Dinge neun Jahre gebraucht hat, betrübt mich wenig, denn schon der Vorstoss allein und die Behandlung des Problems in der nationalrätlichen Kommission haben dazu geführt, dass die einschränkenden Bestimmungen des Artikels 45 nur noch sehr selten und in wenigen Kantonen zur Anwendung kommen. So haben die Stimmbürger meines Wohn- und Heimatkantons Basel-Landschaft im Jahre 1972 mit grossem Mehr einem neuen Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt zugestimmt, das in Artikel 8 bestimmt: «Einem Schweizer Bürger kann die Niederlassungsbewilligung weder verweigert noch entzogen werden.» Das hat der Landrat – entgegen dem Vorschlag des Regierungsrates – beschlossen.

Die Revision des Strafgesetzbuches in bezug auf die Ehreinstellung und die laufenden Verbesserungen in der sozialen Fürsorge haben im weiteren dazu beigetragen, dass heute die absolute Niederlassungsfreiheit in unserem Lande für jeden Schweizer Bürger ohne Bedenken verfassungsmässig verankert werden darf.

Schon am 2. Oktober 1968 schrieb Herr Dr. Max Kiener im «Bund»: «Artikel 45 Bundesverfassung ist mit seiner Regelung durch die völlig geänderten demographischen Verhältnisse zum Anachronismus geworden. Seine Ersetzung durch eine Ordnung, die den heutigen Gegebenheiten angepasst ist, sollte nicht bis zur Totalrevision der Bundesverfassung warten müssen.» Handeln wir und schneiden wir den alten Zopf, wie ihn Herr Präsident Akeret zu Recht bezeichnet hat, ab. Schliesslich können wir dann auch mit besserem Gewissen die Menschenrechtskonvention ratifizieren. «Geduld bringt Rosen», sagt ein bekanntes Sprichwort, oder abgewandelt: Geduld bringt für jeden Schweizer Bürger die absolute Niederlassungsfreiheit in seinem Heimatlande. Mit dem Dank an den Bundesrat, den Kommissionspräsidenten, den welschen Referenten und die Mitglieder der Kommission sowie an die Beamten des Justizdepartements, die alle zum heutigen Ergebnis beigetragen haben, verbinde ich die Hoffnung, dass auch Sie, später unsere Kollegen im Ständerat und zum guten Ende auch das stimmberechtigte Schweizervolk und die Stände dem vorliegenden neuen Verfassungsgrundsatz zustimmen werden.

König-Zürich: Herr Schwarzenbach hat sich dafür interessiert, aus welchen Gründen einige Kantone, unter anderem der Kanton Zürich, sich nicht haben dazu entschliessen können, den Vorschlag, den wir hier beraten, zu unterstützen.

Ich erlaube mir als langjähriges Mitglied der Zürcher Regierung, Ihnen eine kurze Erklärung über die Entwicklung dieser Frage im Kanton Zürich zu geben.

Ich bin im Jahre 1937 – das ist schon ordentlich lange her – als junger Untersuchungsrichter zum allerersten Male mit diesem Problem konfrontiert worden. Ich habe mich empört, dass ich, weil es keine andere Möglichkeit gab, nicht verhindern konnte, dass ein armenrechtlich aus dem Kanton Zürich Ausgewiesener, der auf der Strasse von der Polizei aufgegriffen wurde, zum allerersten Male in seinem

Leben wegen dieses Verweisungsbruches ins Gefängnis wandern musste. Ich sagte mir: Gefängnisstrafen sind doch für etwas anderes da als für einen Mann, der sich 40 oder 50 Jahre lang klaglos aufgeführt hat und dem nur vorgeworfen werden konnte, dass er arm geworden, Unterstützungen beziehen musste und deshalb ausgewiesen wurde, und der sich vielleicht nach zehn Jahren einmal über die Kantonsverweisung hinweggesetzt hatte, indem er in Zürich die Bahnhofstrasse aufwärts in ein Geschäft gehen wollte, ohne vorgängig um eine Bewilligung nachgesehen zu haben. Ein bedingter Strafvollzug war nicht möglich, denn wenn man ihn wieder an die Grenze stellte, bestand keine Möglichkeit mehr, den Fall zu erledigen: Also musste er absitzen. Ich fand das unerhört und dies ist mir meiner Lebtag nachgegangen. Ich habe mich später, im Jahre 1951, in meiner Eigenschaft als kantonaler Polizeidirektor sofort dafür eingesetzt, dass man bei den armenrechtlichen Ausweisungen mit der Strafandrohung aufhöre. Ich konnte nicht verhindern, dass die Leute weggewiesen wurden. Man hat mir dann allerdings gesagt, dass diese am nächsten Tag sich meistens wieder im Kanton Zürich aufhalten. Schliesslich habe ich mich als Polizeidirektor auch davon überzeugt, dass die Massnahme auch bei strafrechtlich Ausgewiesenen keinen Erfolg mehr hatte, weil sie nicht kontrolliert werden konnte. Hatte man Schwerverbrecher aus dem Kanton verwiesen und passierte eine neue, schwere Straftat, so konnte die Polizei nicht im vornherein die Kantonsverwiesenen ausschliessen, weil die Möglichkeit, dass diese sich zu Unrecht wieder im Kanton aufgehalten hatten und nicht gesehen worden waren, so gross war wie die andere Möglichkeit, dass sie nicht dort gewesen sind. Wegen der fehlenden Kontrollmöglichkeit und dem weiteren Umstand, dass wir es vielen Leuten, die den Willen zur Wiedereingliederung gehabt hatten, schwer machten, diesen Willen in die Tat umzusetzen, habe ich dafür plädiert, auf die Kantonsverweisungen generell zu verzichten. Ich habe mich im Parlament dafür einsetzen müssen, weil das städtische Polizeiamt Widerstand leistete und auch die Fürsorgedirektion keineswegs begeistert war. Ich konnte mich schliesslich mit der Regierung dahingehend einigen, dass wir die Bestimmungen nicht mehr anwenden, und es der Stadt Zürich überlassen – der Polizeivorstand der Stadt Zürich war in dieser Beziehung recht engherzig –, einzelne Leute aus dem Stadtgebiet in die zürcherische Landschaft wegzuwelsen, was natürlich wegen fehlender Kontrollmöglichkeit ebenso sinnlos war. Das war die zürcherische Praxis seit ungefähr dem Jahre 1953. Sie ist lückenlos durchgeführt worden – wie ich festgestellt habe – bis ungefähr ein Jahr vor meinem Rücktritt. Damals ist in einer Sitzung eine Verweisung ausgesprochen worden, ohne dass diese grundsätzliche Aenderung bemerkt wurde. Das hat dazu geführt, dass die Regierung später nicht erklären konnte: die Massnahme sei nicht mehr angewendet worden. Wir haben die diesbezüglichen Bestimmungen zwar nicht aufgehoben, aber wir haben sie während langer Zeit nicht mehr angewendet. Der Kanton Zürich hat deshalb eine etwas andere Haltung einnehmen müssen. Die Tatsache bleibt aber bestehen, dass im Kanton Zürich keine schwierigeren Verhältnisse entstanden sind, obwohl über eine sehr lange Periode hinweg keine solchen Ausweisungen mehr verfügt worden sind. Ich glaube, auch Herr Schwarzenbach darf heute mit gutem Gewissen zustimmen. Ich selber freue mich, dass es nun endlich zu tagen beginnt.

Bundesrat Furgler: Die Niederlassungsfreiheit gehört ohne Zweifel zu den fundamentalsten Freiheitsrechten des Schweizer Bürgers. Sie gibt jedem Schweizer Bürger das Recht, sich an jedem Ort unseres Staates niederzulassen oder aufzuhalten, sofern er die in der Verfassung aufgestellten Voraussetzungen erfüllt, und stellt somit eine verbindliche Norm für alle Staatsorgane auf kantonaler und eidgenössischer Ebene dar, gilt also nicht nur interkantonal, sondern auch innerkantonal. Sowohl der kantonsfrem-

de Bürger wie auch der Kantonsbürger können sich nach der Idee dieser Verfassungsnorm und dieses Freiheitsrechts in jeder Gemeinde eines Kantons niederlassen. Wenn Sie heute fragen würden bei all unseren Mitbürgern, jung und alt, wie man dieses Recht empfinde, dann wären die Resultate ungefähr dementsprechend, was wir heute in der Debatte verspürten: Man will eine weitherzige Interpretation und möglichst wenig Einengungen. Es war für den Bundesrat daher selbstverständlich, dass er die Beschränkungen dieses Rechtes auf Niederlassung, wie sie dem soeben dargestellten Grundsatz als Einengung entgegengestellt werden, vor allem in Absatz 3 der gültigen Verfassungsnorm, grosse Beachtung schenkte, als, von Herrn Moeckli bis zu Herrn Waldner, immer wieder im Parlament Begehren auf Ausmerzung der Einschränkungen vorgetragen worden sind. Vor allem die Bedürftigkeit als eine Ursache einer Kantonsverweisung wird heutzutage als stossend, als ungerecht empfunden, und ich habe auch niemanden in der heutigen Debatte gehört, der diese Auffassung bekämpfen würde. Ich möchte hier gleichsam als Vorbemerkung das Bedenken von Herrn Schwarzenbach zerstreuen, der sich nicht etwa auf diese Seite des Problems konzentrierte; ich habe ihn so verstanden, dass er auch diese Bedürftigen durchaus nicht mehr durch Verweisungsbruch straffällig werden lassen möchte, sondern ihn beschäftigt unser Strafgesetzbuch. Da kann ich ihn, wie wir es gegenüber dem Kanton Waadt getan haben, der in seiner Eingabe auch auf dieses Problem hingewiesen hat, darauf verweisen, dass beim Vollzug von Zuchthaus- und Gefängnisstrafen Artikel 37 und nachher wiederum die Massnahmen der zuständigen Behörden für die probeweise und für die bedingte Entlassung in Artikel 45 ihre Geltung behalten. Ich zitiere: «Die zuständige Behörde kann dem Entlassenen Weisungen über sein Verhalten während der Probezeit erteilen, insbesondere über Berufsausübung, Aufenthalt, ärztliche Betreuung, Verzicht auf Getränke» usw. Aber das ist, verglichen mit der jetzigen Rechtslage, eine bewusste Einengung, nicht mehr *ad calendas graecas*, sondern während der Probezeit, und ich halte das für eine vernünftige Norm. Mit anderen Worten: Es ist ohne Zweifel ein Fortschritt im schweizerischen Recht, wenn wir gemäss dem Anliegen des Initianten diese Verfassungsnorm bereinigen.

Mein Departement hatte Gelegenheit, mit Ihrer Kommission sehr eng zusammenzuarbeiten, sowohl bei den vorbereitenden Massnahmen, bei der Ausarbeitung des heute vorliegenden Berichtes als auch bei der Ausarbeitung der letzten Endes vorgeschlagenen Texte für die Neufassung der Artikel 45 und 48. Wir haben Erfahrungen gesammelt über die neue Ausgestaltung Ihres Initiativrechtes in der Praxis, und ich bin froh, dass die Herren Berichterstatter und auch die Damen und Herren Nationalräte, die sich dazu vernehmen liessen, sich über diese Zusammenarbeit positiv geäussert haben.

Wir sind im Bundesrat der Meinung, dass es sich auch rechtfertigt, gleichzeitig die Revision von Artikel 48 in Angriff zu nehmen. Die Folgen von finanziellen Umlastungen, wie sie von Herrn Nationalrat Eng gezeigt worden sind, werden erkannt; sie scheinen uns aber in der von ihm aufgezeigten Weise, bei beidseits gutem Willen, sehr leicht lösbar zu sein.

Wir würden in dieser Weise vorgehen, und in dem Sinn habe ich auch Ihrer Kommission Ausführungen machen dürfen und eine Vorlage unterbreitet, die zeigt, dass das Konzept eines sich an das Konkordat anlehenden, im administrativen Aufwand sehr einfachen Bundesgesetzes bereits vorliegt. Von seiten des Bundesrates kann ich daher erklären, dass wir im Sinne der Initiative Waldner rasch neues Recht schaffen können.

Präsident: Es liegen hier zwei Initiativen vor: die Initiative Waldner und die Initiative der Kommission. Die Kommission beantragt im Einvernehmen mit dem Initianten, der Initiative der Kommission zuzustimmen und die Initiative

Waldner abzuschreiben. Ein Antrag auf Annahme der Initiative Waldner ist nicht gestellt. Wenn die Initiative der Kommission angenommen wird, ist die Initiative Waldner abgeschrieben. Wir behandeln daher jetzt die Initiative der Kommission bzw. den entsprechenden Bundesbeschluss.

Eintreten auf den Kommissionsentwurf wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles du projet de la commission

Titel und Ingress

Titre et préambule

Angenommen – Adopté

Ziff. I und II – Ch. I et II

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusentwurfes 133 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Vizepräsident Simon Kohler übernimmt den Vorsitz

M. Simon Kohler, vice-président, prend la présidence

11 322

Raumplanung. Bundesgesetz Aménagement du territoire. Loi

Siehe Seite 1 hiavor — Voir page 1 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 13. Juni 1974

Décision du Conseil des Etats du 13 juin 1974

Differenzen – Divergences

Muheim, Berichterstatter: Die nationalrätliche Kommission hat in einer eintägigen Sitzung die Differenzen zwischen den Beschlüssen des Ständerates und des Nationalrates zum Raumplanungsgesetz behandelt. Diese Beratungen waren von der Bereitschaft geprägt, mit dem Ständerat soweit als möglich eine Einigung herbeizuführen. Die Kommission beantragt Ihnen daher bei den meisten Punkten, die teils redaktioneller, teils aber auch materieller Natur sind, Zustimmung zum Ständerat. Nur in wenigen, aber wesentlichen Fragen schlägt die Kommission Festhalten an den Beschlüssen des Nationalrates vor. Bei mehreren Artikeln hat die Kommission einen Kompromissvorschlag gemacht, um dem Ständerat entgegenzukommen.

Die Kommission hat sich mit den Differenzen ernsthaft auseinandergesetzt – das zeigt auch das Vorliegen von verschiedenen Minderheitsanträgen –, so dass unser Rat in diesen mehr oder weniger bedeutenden Fragen nochmals Stellung nehmen muss. Ich werde mich bei der Berichterstattung auf diese umstrittenen Bestimmungen konzentrieren, im übrigen aber nur materiell bedeutende Anträge, insbesondere solche auf Festhalten an unseren Beschlüssen, kommentieren. Nicht zuletzt möchte ich dem Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements, Herrn Bundesrat Furgler, und seinen Sachbearbeitern für die zusätzlichen Abklärungen und Stellungnahmen im Differenzbereinigungsverfahren danken, die wesentlich dazu beitragen, dass die Beratung dieses Gesetzes, das die Gestaltung des Lebensraumes des Schweizervolkes in der

Initiative Waldner. Revision von Artikel 45 der Bundesverfassung

Révision de l'article 45 de la constitution

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1974
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9309
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.09.1974 - 15:30
Date	
Data	
Seite	1115-1123
Page	
Pagina	
Ref. No	20 003 141

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

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

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

9309

**Initiative Waldner.
Revision von Artikel 45 der Bundesverfassung
Revision de l'article 45 de la constitution**

Siehe Seite 1115 hiervor — Voir page 1115 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 27. November 1974
Décision du Conseil des Etats du 27 novembre 1974

11 995

**Hotel- und Kurortkredite. Gesetzesrevision
Crédit à l'hôtellerie et aux stations
de villégiature. Revision de la loi**

Siehe Seite 1674 hiervor — Voir page 1674 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 13. Dezember 1974
Décision du Conseil des Etats du 13 décembre 1974

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 148 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 147 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

12 002

**Nationalratswahlgesetz. Aenderung
Election du Conseil national.
Modification de la loi**

Siehe Seite 1535 hiervor — Voir page 1535 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 26. November 1974
Décision du Conseil des Etats du 26 novembre 1974

12 001

**Milchwirtschaftsbeschluss 1971. Aenderung
Economie laitière. Modification de l'arrêté 1971**

Siehe Seite 1848 hiervor — Voir page 1848 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 26. November 1974
Décision du Conseil des Etats du 26 novembre 1974

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 145 Stimmen
Dagegen 3 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 132 Stimmen
Dagegen 8 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

12 080

**Weizenabkommen 1971. Verlängerung
Accord sur le blé 1971. Prorogation**

Bundesbeschluss über die Ratifikation von Protokollen zur
Verlängerung des Internationalen Weizenabkommens von
1971

Arrêté fédéral concernant la ratification de protocoles
relatifs à la prorogation de l'accord internationale sur les
blé de 1971

Siehe Seite 1751 hiervor — Voir page 1751 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 13. Dezember 1974
Décision du Conseil des Etats du 13 décembre 1974

12 032

**Landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse.
Ein- und Ausfuhrregelung
Produits agricoles transformés.
Régime d'importation et d'exportation**

Siehe Seite 1175 hiervor — Voir page 1175 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 10. Dezember 1974
Décision du Conseil des Etats du 10 décembre 1974

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes 155 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 124 Stimmen
Dagegen 7 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Initiative Waldner. Revision von Artikel 45 der Bundesverfassung

Révision de l'article 45 de la constitution

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1974
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	14
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9309
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.12.1974 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1927-1927
Page	
Pagina	
Ref. No	20 003 449

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

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

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

Rücklicht während einer Fahrt defekt wird und man es nicht merkt und weiter fährt, dann fährt man mit einem Fahrzeug, das den Vorschriften nicht mehr entspricht. Man wird bussfällig. Oder wenn man mit einem Fahrzeug fährt, das an einem Pneu etwas zu wenig Rillen aufweist, dann ist man ebenfalls mit einem Fahrzeug gefahren, das nicht mehr den Vorschriften entspricht. So gibt es noch eine ganze Menge kleinerer technischer Defekte, die nicht jeder Fahrer jedesmal vor Antritt einer Fahrt feststellen kann, weil nicht jeder die Zeit oder auch nicht die Kenntnisse hat, sein Fahrzeug vor Antritt einer Fahrt auf alle technischen Details zu überprüfen. In der Regel verlässt man sich doch darauf, dass der Wagen in der Servicegarage geprüft wird, obwohl das auch nicht immer stimmt, und dass man nachher wieder anstandslos damit fahren könne. Wenn man nun diese einfachen Tatbestände zu Vergehen hinaufstilisiert, wie das der Nationalrat getan hat, indem man Gefängnisstrafe androht, dann führt das dazu, dass jede, auch die kleinste Busse, die wegen eines solchen Vergehens ausgesprochen wird, wieder im Strafregister eingetragen werden muss. Sie erinnern sich vielleicht daran, dass man vor wenigen Jahren, als man eine Teilrevision des Strafgesetzes durchgeführt hat, sich darum bemühte, die Zahl der Eintragungen im Strafregister wesentlich herabzusetzen. Man hat auch die Uebertreibungsbussen, die noch eintragungspflichtig sind, verdoppelt. Man hat sie von 100 auf 200 Franken hinaufgesetzt. Durch eine solche unnötige Revision würde man das zum Teil wieder rückgängig machen. Es kommt auch dazu, dass nach vielen kantonalen Vorschriften Vergehenstatbestände nicht mehr einfach durch die Polizei geahndet und durch einen Statthalter oder Polizeirichter mit einer Busse abgetan werden können, sondern es muss eine formale Untersuchung mit dem ganzen administrativen Umtrieb durchgeführt werden, der in keinem Verhältnis mehr zu dem steht, was rechtlich auf dem Spiele steht. Ich habe in der Kommission das Vergnügen gehabt, eine Eingabe des Statthalteramtes des Bezirkes Horgen vorzulegen. Statthalter Biber hatte sich an unseren Kollegen Honegger gewandt. Diese Post ist mir zugestellt worden. Wenn man diesen Brief gelesen hat, dann ist der Fall vollständig klar. Ich will ihn hier vor dem Rat nicht auch noch *in extenso* zum besten geben. Der Herr Departementschef ist ja über diese Korrespondenz orientiert.

Kurz und gut: Wir beantragen Ihnen einstimmig, dem Nationalrat hier nicht zu folgen, sondern am bisherigen Gesetzestext festzuhalten.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

9309

Initiative Waldner.

Revision von Artikel 45 der Bundesverfassung

Revision de l'article 45 de la constitution

Wortlaut der Initiative

Die Absätze 2 bis 5 von Artikel 45 BV widersprechen dem neuzeitlichen Strafvollzug und der heutigen Auffassung von der sozialen Fürsorge. Sie sind aus der Bundesverfassung auszumerzen.

Ich schlage deshalb vor, es sei Artikel 45 zu revidieren und nur noch mit den Absätzen 1, 6 und 7 in der Verfassung zu belassen.

Texte de l'initiative

Les alinéas 2 à 5 de l'article 45 de la constitution sont contraires à la conception actuelle de l'exécution des

peines et de l'assistance sociale. Ils doivent disparaître de la constitution.

C'est pourquoi je propose que l'article 45 soit révisé et que seuls les 1er, 6e et 7e alinéas soient maintenus.

Bericht der Kommission des Nationalrates
und Beschlussentwurf vom 11. September 1973 (BBI I, 223)

Rapport de la commission du Conseil national
et projet d'arrêté du 11 septembre 1973 (FF I, 216)

Stellungnahme des Bundesrates vom 8. Mai 1974 (BBI I, 1423)
Avis du Conseil fédéral du 8 mai 1974 (FF I, 1386)

Beschluss des Nationalrates vom 16. September 1974
Décision du Conseil national du 16 septembre 1974

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Passer à la discussion des chiffres

Muheim, Berichterstatter: Ich habe die Ehre, Ihnen die Auffassung und die Anträge der von Ihnen bestellten Kommission zu einer nicht unwichtigen Verfassungsfrage darzulegen. Ich muss dabei die Zeit Ihres Rates ein wenig in Anspruch nehmen. Es rechtfertigt sich dies, zunächst, weil es sich um eine Verfassungsfrage handelt, dann aber auch ganz besonders, weil mit dieser Vorlage einige, meines Erachtens nicht unwichtige Rechtsprobleme eng verbunden sind und in der Kleinen Kammer einer Klärung bedürfen. Ich spreche also diesmal viel weniger von politischen Gesichtspunkten aus, sondern erörtere in weitem Masse staatsrechtliche Probleme, dies deshalb, um in den Materialien Anhaltspunkte zu schaffen, wie die heutigen Beschlüsse einer Verfassungsänderung zu interpretieren sind. Ich will dabei nicht wiederholen, was schon in Dokumenten steht, sondern im eigentlichsten Sinne des Wortes die Äusserungen in der Kommission darlegen und die von ihr aufgeworfenen Fragen durch inzwischen betriebene Studien beantworten. Es ist dabei zu beachten, dass auch diese Verfassungsfrage der Genehmigung von Volk und Ständen unterstellt ist, weshalb Bundesrat wie Parlament höchstes Interesse daran haben, bei der Information des Stimmbürgers hierüber im klaren zu sein.

Meine Ausführungen gliedern sich in fünf Teile: 1. Grundlagen; 2. Niederlassungsfreiheit (also zum ersten der beiden Bundesverfassungsartikel); 3. Armenunterstützung (die Regelung im zweiten zur Aenderung gestellten Verfassungsartikel); 4. Rechtsfragen, die in der Kommission gestellt wurden, und 5. einige Äusserungen zur «Einheit der Materie». Letzteres hat unsere Kommission besonders eingehend beschäftigt.

Zu Punkt 1: Grundlagen. Es wird Ihnen die Aenderung von zwei Verfassungsartikeln unterbreitet. Artikel 45 der Bundesverfassung soll dabei einen lapidaren Satz enthalten, ohne jede Einschränkung, ohne jede Bedingung, nämlich: «Jeder Schweizer hat das Recht, sich innerhalb des schweizerischen Gebietes an jedem Ort niederzulassen.» Ausgangspunkt zu dieser Aenderung bildet die Einzelinitiative Herrn Nationalrat Waldners vom 22. September 1965. Es stellt sich zunächst die Frage: Weshalb ging es denn so viele Jahre, bis das Parlament mit einer Vorlage bedient werden konnte? Herr Waldner ergriff bereits vor neun Jahren das Instrument des Artikels 93 unserer Bundesverfassung. Ich zitiere: «Jedem der beiden Räte und jedem Mitglied desselben steht das Vorschlagsrecht (die Initiative) zu.» Dieses Recht der sogenannten Einzelinitiative gelangt hier zum erstenmal in einen Reifstand, indem das Parlament tatsächlich den formulierten politischen Willen eines Mitgliedes in Form einer Vorlage berät. Es war in der Zwischenzeit notwendig, mittels Geschäftsver-

kehrsgesetz (24. 6. 70) jene Normen zu schaffen, um dem Parlament das praktische verfahrensrechtliche Instrumentarium in die Hand zu geben. Sie wissen ja: Im Normalfall gelangt der Bundesrat mit einer Botschaft an das Parlament, nachdem er mit seinem Stab von Wissenschaftlern und Mitarbeitern alle rechtlichen und politischen Fragen abgeklärt hat. Diesmal liegen Ihnen zwei Dokumente vor: Einmal der Bericht der Kommission des Nationalrates, also einer bestellten Kommission, welche die Einzelinitiative Waldner bearbeitete, weiterentwickelte und zu einem Verfassungsantrag kristallisierte (Geschäft Nr. 9309 vom 11. 9. 73). Der Bundesrat legte zu diesem Geschäft seine Auffassung schriftlich in einer Stellungnahme vom 8. Mai 1974 nieder. Die beiden Dokumente bilden die Grundlage unserer Beratungen. Herr Waldner hat im Zuge der Verhandlungen seine Einzelinitiative zurückgezogen. Der Nationalrat hat sie abgeschrieben; in der letzten Session hat der Nationalrat als solcher den jetzt uns vorliegenden Text als eine Initiative der Kammer – wiederum im Sinne des Artikels 93 – rechtlich fundiert. Der Ständerat steht somit vor der Möglichkeit, Nichteintreten zu beschliessen. Denn es handelt sich – ich sage das der juristischen Abgrenzung wegen – nicht um eine Volksinitiative, sondern um eine Ratsinitiative. Eine Volksinitiative müsste dem Volk unterbreitet werden und könnte von den Räten nicht durch Nichteintreten «verabschiedet» werden. Sie kennen die diesbezügliche Lehre und Praxis. Hier aber steht der zweiten Kammer theoretisch das Recht des Nichteintretens zu. Dann würde das ganze Geschäft aus Abschied und Traktanden fallen. Ihre Kommission stellt jedoch selbstverständlich Antrag auf Eintreten, Behandlung und Verabschiedung im Sinne des schriftlichen Textes. Der Bundesrat seinerseits stimmt der jetzt vorliegenden Fassung ebenfalls zu. Das Vernehmlassungsverfahren wurde, wenn auch nicht in der üblichen Art, durchgeführt. Es war nicht der Bundesrat, der eigentlich alle Unterlagen selbstständig beschaffte. Es war vielmehr die Kommission des Nationalrates, welche die Vernehmlassung veranlasste. Damit komme ich vom rein verfassungsrechtlichen zu einem politischen Gesichtspunkt.

Die Vernehmlassung der Kantone hat weitgehend Zustimmung zum Prinzip einer Aenderung ergeben. Aber es ist eine ganze Reihe von Wenn und Aber angefügt worden. Ich verweise unter anderem auf den Bericht des Nationalrates Seite 5. Danach haben unter anderem die Kantone Zürich, Schaffhausen, Thurgau, Waadt, Neuenburg und Genf gewisse Bedenken angemeldet. Andere Kantone und angesprochene Instanzen vertraten die Auffassung, die Vorlage sei materiell nicht dringend; diese Verfassungsänderung könne auch im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung noch eingefügt werden. Es ist also wohl so, dass dem Prinzip nach Einigkeit zu herrschen scheint, dass aber Weg und Zeitpunkt des Vorgehens nicht auf volle Zustimmung stossen.

Die politische Gewichtung durch Ihre Kommission führt zu folgenden Darlegungen: Wir werden uns bewusst sein, dass wir mit dieser Aenderung eine jahrhundertelange Tradition begraben, nämlich jene des sogenannten heimatlichen Armenrechts. Das Heimatrecht als solches wird nicht aufgehoben. Es bleibt bestehen. Aber die heimatliche Armenunterstützung fällt dahin, ein Institut schweizerischer Verfassungspraxis der letzten 125 Jahre, ein Institut aber auch aus den Zeiten vor 1848.

Die Kommission ist selbstverständlich nicht blind gegenüber der Tatsache, dass sich die Verhältnisse inzwischen geändert haben. Der Schweizer Bürger und die Schweizer Bürgerin sind mobiler geworden. Die tatsächlichen, menschlichen und persönlichen Bindungen zum Heimatort sind in vielen Fällen gelockert, wenn nicht sogar weiterhin ganz verlorengegangen. An deren Stelle haben sich neue Bindungen ergeben, meistens eine Bindung an den Wohnort, dort, wo man arbeitet und lebt. Es kam noch dazu, dass auch jene Gemeinden, wo der Bürger lebt, den wirtschaftlichen Vorteil des arbeitenden Bürgers ha-

ben. Die Heimatkantone, zu denen die Kontakte in vielen Fällen faktisch abgebrochen sind, haben vom wirtschaftlichen Vorteil des einzelnen nichts verspürt. Alles in allem genommen drängt sich wohl auch vom Politischen her eine Aenderung auf. Es verbleibt nur noch die geschichtliche Reminiszenz der heimatlichen Armengenössigkeit. Das war der Ausgangspunkt, so dass ich Ihnen nun zum Artikel 45 (neue Fassung) einige Ausführungen und Erläuterungen geben darf.

Ich habe schon erklärt: Artikel 45 gewährleistet lapidar die absolute Niederlassungsfreiheit. Es geht dabei um die Bestätigung, nicht um die Einführung eines Grundrechtes, das wir in der Schweiz seit Dezennien kennen. Das Grundrecht wird aber von gewissen Einschränkungen, die bis heute bestanden, befreit. Das Grundrecht selbst beinhaltet nach Lehre und Praxis das Recht eines jeden, sich dort in der Schweiz aufzuhalten, wo er will. Dies gilt interkantonal, aber auch als Rechtsanspruch der Freiheit innerkantonal. Die Kantone ihrerseits haben diese Freiheit auch für ihren Bereich, von Gemeinde zu Gemeinde, voll zu gewährleisten. Die bisherigen Einschränkungen waren weitgehend sogenannte polizeirechtlicher Art. Die zwei wichtigsten sind – ich verweise auf die Absätze 2 bis 7 des bisherigen Artikels 45 –: 1. Der Entzug der Niederlassung für jene, die als Folge eines strafgerichtlichen Urteils nicht mehr im Besitze der bürgerlichen Rechte und Ehren sind (Abs. 2), und 2. die Möglichkeit des Entzugs der Niederlassung, d. h. der Heimschaffung in den Heimatkanton in jenen Fällen, in denen einer wegen schwerer Vergehen wiederholt gerichtlich bestraft wurde oder dauernd der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last fällt (sofern Heimatgemeinde oder Heimatkanton die angemessene Unterstützung nicht gewähren). Die beiden wichtigsten Einschränkungen, die noch eine gewisse praktische Bedeutung hatten, sind die soeben zitierten. Die Ausweisung war zudem noch strafrechtlich gesichert durch Artikel 291 des Strafgesetzbuches. Der sogenannte Verweisungsbruch wird mit Gefängnis bestraft.

Herr Akeret als Sprecher der nationalrätlichen Kommission hat am 26. September 1974 (Protokoll S. 1116) erklärt, dass Heimschaffungen in den Jahren 1961 bis 1963 nur noch in sechs Fällen erfolgten und dass noch 480 Kantonsverweisungen aus sicherheitspolizeilichen Gründen registriert wurden. Das war die faktische Ausgangslage, die nun – ich wiederhole – dahingehend geändert werden soll, dass die Niederlassungsfreiheit ohne jede polizeirechtliche Einschränkung gewährt und von den Gerichten garantiert werden soll. Verbleiben werden aber – ich möchte das zuhänden der Materialien festhalten – Einschränkungen durch den Richter in Fällen der bedingten Entlassung, in Fällen der vorzeitigen Entlassung und in Fällen der bedingten Strafe (gemäss Art. 38, 41 und 45 des Strafgesetzbuches). So haben wir denn vor uns eine Bereinigung der Situation, wie sie sich wohl im heutigen Zeitalter zu Recht als richtig stellt.

Zur Armenunterstützung, d. h. Darlegungen zum neu formulierten Artikel 48 der Bundesverfassung. Sie finden den Text auf den Seiten 12 und 13 der nationalrätlichen Berichterstattung. Artikel 48 schliesst eine Lücke. Während wir bis heute im Sinne meiner soeben gemachten Ausführungen das Heimatprinzip kannten, muss nun, wenn die Niederlassungsfreiheit bedingungslos gewährleistet ist, die Frage der Armenunterstützung neu geregelt werden. Es ist Sache der Bundesverfassung, die zutreffende Regelung zu normieren. Die Kantone haben ein Konkordat abgeschlossen. Diesem Konkordat gehörten seit 1. Januar 1967 alle Kantone an. Es hat sich schrittweise entwickelt, beinhaltet eine praktische Regelung der Frage der Armenunterstützung durch den Wohnsitzkanton mit Regressrechten gegenüber dem Heimatkanton, alles abgestuft nach der Dauer des tatsächlichen Aufenthaltes. Der neue Verfassungsartikel legt nun folgende Prinzipien fest:

Jeder Kanton hat einen Schweizer Bürger oder einen Ausländer zu unterstützen, wenn er bedürftig ist und sich auf

dessen Kantonsgebiet aufhält. Der juristische Ansatzpunkt ist also ein tatsächlicher, nämlich das «Sichaufhalten» (Abs. 1).

In Absatz 2 des neuen Verfassungsartikels ist festgelegt, dass jedoch der Wohnsitzkanton die Kosten zu tragen hat. Wenn der Wohnsitzkanton mit dem Aufenthaltskanton identisch ist, erscheint die Sache einfach. Ist aber der Aufenthaltskanton ein anderer, dann steht diesem gegen den Wohnkanton ein Anspruch auf Bezahlung der Kosten zu. Die dritte Stufe ist dann in gewissen Fällen die Rückgriffsberechtigung auf einen früheren Wohnkanton. In gewissen Fällen gilt dann der Rückgriff auf den Heimatkanton. Dies alles «kann» durch die Bundesgesetzgebung geregelt werden.

Es stellen sich in diesem Zusammenhang die folgenden rechtlichen Probleme: Diese Verfassungsvorschrift soll keinen Rechtsanspruch des Bürgers im Sinne eines klagbaren Rechts begründen. Dieser Artikel 48 ist als eine Kompetenzordnung konzipiert. Er will die Aufgaben den einzelnen Kantonen mit bezug auf die Armenunterstützung zuweisen. Es ist somit eine Organisationsvorschrift. Der Begriff der Bedürftigkeit ist nun neu – und das ist ein wichtiger juristischer Sachverhalt – ein bundesrechtlicher. D. h. die Voraussetzungen der Bedürftigkeit sind für alle, ungeachtet und ohne Rücksicht, wo sie wohnen, dieselben. Indessen verbleibt es den Kantonen, in ihrer eigenen Rechtsordnung festzulegen, welches die Art der Unterstützung ist (Geld, Ware, Zuschüsse an Mieten usw.). Es verbleibt den Kantonen die Festlegung des Masses der Unterstützung, die Bestimmung der zuständigen Behörde, des Verfahrens usw. Mit diesen Ausführungen dürften Inhalt und Tragweite des Artikels 48 kurz umrissen sein, so dass ich mir erlauben darf, zum Abschnitt 4 meiner Ausführungen überzugehen.

Ihre Kommission vertritt zutreffend die Auffassung, dass wenn (Abschn. II der Vorlage) der Bundesrat das Inkrafttreten dieser Verfassungsbestimmung festlege, er sich bewusst sein müsse, dass die Bundesgesetzgebung wie ich sie soeben auszuführen versuchte, ebenfalls in Kraft zu treten hat. Wir könnten kaum eine Periode der «Luftleere», d. h. der Nichtordnung dieser Frage in Kauf nehmen.

Ein zweites Problem: Sie finden im Verfassungstext den Begriff «Wohnkanton». Ist Wohnkanton identisch mit Wohnsitzkanton? Wir haben ein Gutachten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 21. Februar 1972 zum Studium erhalten. Darin ist unter Hinweis auf eine ganze Reihe von Entscheidungen dargetan, dass diese beiden Begriffe (Wohnkanton und Wohnsitzkanton) synonym sind. Somit ist wohl der genannte verfassungsrechtliche Begriff identisch mit jenem des ZGB über den Wohnsitz. Im französischen Text ergibt sich hier noch die Notwendigkeit einer kleinen Klärung. Es ist jedoch Sache der Redaktionskommission, darüber zu befinden.

Ein weiteres Problem war jenes des «Konkordates». Ich habe soeben davon gesprochen. Alle Kantone haben unter sich (im Sinne eines Staatsvertrages) auf dem Wege eines Konkordats die Frage der praktischen Regelung der Armenunterstützung geregelt. Es stellt sich nun die Frage, ob mit Artikel 48 BV überhaupt kein Raum mehr für konkordatsrechtliche Lösungen verbleibt. Zuerst ist davon auszugehen – und darin stimmen wir mit dem soeben zitierten Gutachten überein –, dass ein Konkordat auf keinen Fall Regelungen vorsehen könnte, die im Gegensatz zur jetzt dargelegten Verfassungsordnung stehen. Das würde sonst heissen, dass kantonales Recht (Verträge unter Kantonen), sich gegen die Verfassung stellen könnte. Das ist aus dem gesamten Aufbau unseres bundesrechtlichen Staatssystems ganz undenkbar. Es verbleibt aber noch die Frage, ob denn die Kantone im Rahmen der Grundsätze des Artikels 48 auf dem Konkordatsweg eine Detailregelung treffen könnten. Es ist die Auffassung der nationalrätlichen Kommission, dass dem nicht so sein könne. Ich verweise auf Seite 8 des Berichtes der nationalrätlichen Kommission, der ohne detaillierte Begründung einfach festhält,

dass das Konkordat als solches wegzufallen habe und durch ein Bundesgesetz zu ersetzen ist. Auch das Gutachten des Justiz- und Polizeidepartements scheint dieser Ueberlegung anzuhängen. Ich frage mich jedoch ernsthaft, ob dem so sein muss. Wenn Sie nämlich in Artikel 48 Absatz 3 der Verfassung formulieren «die Bundesgesetzgebung kann das Rückgriffsrecht regeln», würde vom Text her Raum offen bleiben für konkordatsrechtliche Regelungen, jedoch unter zwei Bedingungen: nämlich a. dass diese inhaltlich mit Artikel 48 übereinstimmen und b. die Bundesgesetzgebung die Materie noch nicht oder nicht abschliessend geordnet hat.

Es stellt sich ein weiteres Problem: die Frage der staatsvertraglichen Regelung. Es ergibt sich die praktische Notwendigkeit, dass die Schweiz mit dem Ausland in dieser Materie Regelungen trifft. Nach Artikel 8 der Bundesverfassung (nach Lehre und Praxis) ist es ausser Zweifel, dass der Bund im Verhältnis zum Ausland alle Kompetenzen zur Regelung besitzt, ungeachtet, wie weit und in welchem Masse die Kantone hier noch zuständig sind. Ich verweise diesbezüglich auf das Exposé des Departements, Seite 3.

Abschliessend einige verfahrensrechtliche Ueberlegungen. Es ist das erstmal, dass sich an eine Einzelinitiative ein ganzes Rechtsverfahren der beiden Kammern anschliesst. Es stellen sich hiebei eine Reihe von Verfahrensproblemen. Das Sekretariat der Bundesversammlung hat mit Stand vom 15. Januar 1974 freundlicherweise einen Bericht erstellt. Dies im Sinne einer Wegleitung und Interpretation sowie Ergänzung des Geschäftsverkehrsreglementes als «Orientierungshilfe.» Das Sekretariat hat dieses Papier als vorläufig bezeichnet, ich glaube zu Recht. Die Praxis hat gezeigt, dass noch weitere Lücken zu schliessen sind. Vor allem wird vermisst, dass die eigentliche Grundlagenforschung zum Problem als solchen nicht vorliegt. Wenn Sie nämlich eine bundesrätliche Botschaft nehmen, dann finden Sie das jeweilige Problem weitgehend geregelt und nach allen Seiten beleuchtet. Das ist gerade bei einer Verfassungsfrage sehr wichtig. Wenn der Bundesrat eine Vorlage präsentiert, dann ist er zudem unser Gesprächspartner. In diesen Fällen ist in Kommission und Plenum eine echte kontradiktorische Verhandlung und Beratung möglich, im Sinne eines geistigen Kampfes zwischen dem Antragsteller Bundesrat und dem Parlament. Wird aber eine Einzelinitiative oder a's Vorlage präsentiert, sind wir eigentlich ohne Gesprächspartner. Nach Massgabe der soeben genannten Orientierungshilfe, die ich übrigens erst nach der Kommissionssitzung zugestellt erhielt, wäre durch den Kommissionssekretär, der der nationalrätlichen Kommission zur Verfügung gestanden hat, die Initiative vor unserer Kommission zu erläutern gewesen. Das ist nicht geschehen und vielleicht auch ein Grund, weshalb Ihr Sprecher heute so viel Zeit beansprucht, um etwas beizusteuern, dass die Tragweite der heutigen Beschlüsse geklärt wird. Es würde sich z. B. eine hochinteressante Frage stellen, wenn Sie oder Ihre Kommission Ergänzungen wünschten. An wen ginge der Antrag um Ergänzung? Streng verfahrensrechtlich müsste er an den Nationalrat gerichtet sein, denn die Initiative kommt von der Grossen Kammer. Sie sehen also, wie eine lapidare Vorschrift in unserer Verfassung hinsichtlich des Initiativrechtes eines jeden Mitgliedes des Rates allerhand praktische Probleme des Verfahrens aufwirft. Es ist nicht an uns, hier abschliessend Ordnung herein zu bringen. Wir werden an diesem Institut selbstredend festhalten. Es geht um die Position des Parlaments, seiner Kammern und seiner Mitglieder. Im Praktischen wird allerdings da und dort noch einiges zu überlegen sein.

Ich komme zum letzten Abschnitt, zum Problem der «Einheit der Materie.» Die Kommission hat darüber viel diskutiert. Ich möchte den Versuch unternehmen, zu begründen, dass vorliegendenfalls die Einheit der Materie besteht. In der Kommission waren die Meinungen zuerst sehr geteilt. Was hängt davon ab? Es hängt die Frage ab, ob das Volk eine oder zwei Vorlagen, jede getrennt mit ja und nein,

zum Entscheid unterbreitet erhält. Ist es einheitliche Materie, ergibt sich nur eine Abstimmung, besteht indessen keine Einheit, wird das Volk zu beiden Artikeln, 45 und 48, getrennt Stellung nehmen können.

Zur Frage des Nichteintretens: Würde die Einheit der Materie bejaht, dann gibt es nur Eintreten oder Nichteintreten auf die Vorlage als ganzes. Wäre es anders, dann gäbe es zwei Eintretensbeschlüsse. Es geht hier nicht um juristische Gedankenspiele, sondern um Fragen der echten Willensbildung.

Rechtlicher Ausgangspunkt des ganzen Problems ist Artikel 121 Absatz 3 Bundesverfassung. Ich zitiere: «Wenn auf dem Wege der Volksanregung» (also der Volksinitiative) «mehrere verschiedene Materien zur Revision vorgeschlagen werden, so hat jede derselben den Gegenstand eines besonderen Initiativbegehrens zu bilden.» Ansatzpunkt ist also das Initiativrecht. Es stellt sich die Frage: Gilt denn dieses Prinzip auch für Vorlagen, die vom Bundesrat, von den Kammern oder von der Bundesversammlung ausgehen? Die Praxis ist eindeutig. Die Einheit der Materie ist ein Prinzip, das in unserer Verfassung integral gilt, ohne Rücksicht, ob es ausdrücklich genannt ist oder nicht. Ich verweise u. a. auf die Dissertation Kuhn: «Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung». Seite 79. Ich zitiere ferner aus Verhandlungen Ihres Rates die Herren Munz (28. 6. 72, Protokoll 518) und Amstad (Protokoll 28. 6. 72, S. 513). Ich verweise sodann auf die nationalrätliche Debatte vom 19. 9. 72, Votum von Herrn Professor Aubert (Protokoll Seite 417). Es gilt auch heute, die Einheit der Materie ist zu prüfen.

Was bedeutet nun die Einheit? Theoretisch gäbe es sechs Gesichtspunkte, von denen aus die Einheit beurteilt werden könnte. Zunächst einmal vom reinen Sachgegenstand; d.h. wenn derselbe Sachverhalt geregelt wird. Das trifft hier offensichtlich nicht zu. Ein Artikel ordnet die Niederlassungsfreiheit, der andere die heimatliche, bzw. wohnörtliche Unterstützung. Dieser Gesichtspunkt ist also für die Einheit der Materie nicht entscheidend. Zweitens: Der logische Zusammenhang, also der innere Zusammenhang, wonach aufgrund reiner Ueberlegung, der eine Artikel den andern notwendigerweise bedingt. Das ist nach allgemeiner Lehre nicht der entscheidende Gesichtspunkt. Drittens: Ein einziger Verfassungsartikel, also ein rein äusseres Element. Dass dieses nicht die Einheit der Materie zu definieren vermag, ist jedermann geläufig. Viertens: Die teleologische oder zweckbedingte Einheit. Sie steht dem Kern des Problems schon näher. Sie gilt dann, wenn dasselbe Ziel durch verschiedene Verfassungsartikel angestrebt wird. Die Verfassungsrechtslehre steht auf dem Standpunkt, dass es sich hier um einen entscheidenden Gesichtspunkt handelt. Die Praxis hat das jedoch verneint. Fünftens: Die Einheit vom Motiv her. Sie ist nicht entscheidend, denn das Motiv ist die innere Veranlassung. Weil sie nicht gewogen werden kann, ist sie nicht objektivierbar und fällt somit ebenfalls ausser Betracht. Es verbleibt als Sechstes und das ist der Kernpunkt der «juristische Zusammenhang», also ein von Rechtslehre und Verfassungspraxis definiertes «Zusammenhängen» zweier verschiedener Materien. Für unseren Fall ist es entscheidend, dass Artikel 45 nicht etwa die Niederlassungsfreiheit einführt. Sie ist vielmehr schon gegeben. Wir kennen sie über Jahrzehnte hinweg. Der neue Artikel 45 streicht lediglich die bisherigen polizeirechtlichen Einengungen der Niederlassungsfreiheit. Daraus ist nun die Frage zu beantworten: Wieweit hängt denn die Armenunterstützung gemäss Entwurf Artikel 48 BV mit diesem Streichen der polizeirechtlichen Einengungen zusammen? Wenn wir nun durch Artikel 45 das Recht der Heimschaffung in den Heimatkanton verneinen, weil wir die Heimschaffung nicht mehr wünschen, dann muss die Frage geregelt werden, wo denn anstelle des Heimatkantons die Armenunterstützung zu leisten sei. Anders ausgedrückt: Es würde eine verfassungsrechtliche Lücke wesentlicher Art entstehen, wenn wir nur

die bisherigen Einengungen der Niederlassungsfreiheit streichen würden, ohne gleichzeitig zu entscheiden, wo denn die Armenunterstützung zu leisten ist.

Im Lichte dieser theoretischen Ausführungen ist noch die Verfassungspraxis beizuziehen. Wir wollen nicht eine neue Praxis schaffen, sondern prüfen, ob wir die bisherige Verfassungspraxis weiterführen.

Zunächst jedoch noch ein Hinweis auf die Literatur: Bühler, Dissertation «Die Entwicklung und Geltendmachung des schweizerischen Volksinitiativrechts», Professor Giacometti, «Schweizerische Juristenzeitung», 1. Oktober 1935, 32. Jahrgang, Heft 7, Seite 93. Daraus und aus der Botschaft Nr. 6820 zur Volksinitiative für eine Rüstungspause (August 1955) ergibt sich ein Zweifaches: Das Parlament hat in lückenloser Tradition den Begriff der Einheit der Materie sehr weit gefasst. Es ist eine äusserst liberale Haltung zu finden. Wir können erkennen, dass das Parlament immer wieder erklärt hat: Soweit es nur geht, soll die Einheit der Materie bejaht werden.

Ein Zweites hat das Parlament jeweils erklärt: man solle lediglich vermeiden, dass sachlich nicht gerechtfertigte Verkoppelungen, also nur politisch motiviertes Zusammenhängen zweier verschiedener Sachen in eine, vorkommen. Diese Grundsätze sind zu finden in den Stellungnahmen des Parlaments bei der Ausländerinitiative (1920), bei der Kriseninitiative (1933), bei der Rheinauinitiative (1953), bei der Initiative für eine Rüstungspause, die sogenannte Chevalier-Initiative (1954): Immer wieder die gleiche liberale, freiheitliche Praxis! Aber auch in neuester Zeit haben Herren Kollegen – vor allem die Herren Munz und Amstad (1972 Jesuiten Artikel) – in gleichem Sinne votiert. Die dortigen Darlegungen sind von äusserstem Interesse. Die Einheit der Materie wurde bejaht z. B. beim Raumplanungsartikel im Zusammenhang mit der Eigentumsgarantie (1969) und in sehr weitgehender Art bei den Wirtschaftsartikeln (1947).

Ich komme zum Schluss. Die juristische Doktrin der Herren Giacometti und Fleiner, die sehr eng ist, wurde vom Parlament in seiner langjährigen Verfassungspraxis abgelehnt. Demgegenüber ist ein entscheidendes Kriterium der eidgenössischen Räte zu sehen, dass der Bürger der in Verfassungsfragen das letzte Wort besitzt, geschützt ist, dass ihm nicht etwa sachlich gänzlich fremde Materien als ein einziges Paket unterbreitet werden, so dass er in seiner politischen Willensbildung unfrei ist.

In diesem Sinne beantrage ich namens der Kommission, die Einheit der Materie zu bejahen und beide Verfassungstexte – die Artikel 45 und 48 – im Sinne der schriftlichen Vorlage zu genehmigen.

Wenk: Ich glaube, wir müssen nach dieser sehr umfassenden Darstellung auf den Kern der Sache zurückkommen und ganz einfach unsere Dankbarkeit gegenüber Nationalrat Waldner aussprechen, der uns den Anstoss dazu gegeben hat, unsere Verfassung zu verschönern, das Haus wohnlicher zu machen, nicht für uns – das ist uns allen klar –, aber es gibt Leute in diesem Land, die im Schatten leben und die unter engen Vorschriften leiden. Die Aenderung, die hier vorgesehen ist, wird viel Ungutes beheben. Ich bitte Sie, der vorgeschlagenen Aenderung zuzustimmen.

Bundesrat Furgler: Nachdem – wie Herr Ständerat Muheim zu Recht sagte – ein neues Verfahren sich einzuspielen beginnt, eben das der Initiative eines einzelnen Ratsmitgliedes, gestatten Sie mir doch einige wenige Betrachtungen zu diesem Geschäft.

Ausgangspunkt ist und bleibt die Interpretation der Niederlassungsfreiheit. Dass sie zu den fundamentalsten Freiheitsrechten gehört und demzufolge auch jedermann interessiert, versteht sich von selbst. Sie gibt uns Schweizer Bürgern ja das Recht, uns an jedem Ort des Landes niederzulassen oder aufzuhalten, sofern die in der Verfassung genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Während der letz-

ten 20 Jahre gaben Ratsmitglieder – von Herrn Möckli bis zu Herrn Waldner – immer wieder dem begreiflichen Wunsch Ausdruck, Einengungen dieses Grundrechtes zu lockern oder gar zu beseitigen, Einengungen, die vor allem dann als schmerzhaft empfunden wurden, wenn die Bedürftigkeit eines Menschen zur Ursache für eine Kantonsverweisung wurde. Ich möchte auf diesen Ausgangspunkt der Revisionsbestrebungen ganz deutlich hinweisen.

Als Herr Nationalrat Waldner seine Initiative einreichte und Ihre Kommission die Tätigkeit aufnahm, hat deshalb mein Departement sofort – ich möchte fast sagen als Mitgeschäftsführer ohne Auftrag – durch Einleitung des Vernehmlassungsverfahrens bei den Kantonen mitgeholfen, überhaupt einmal tatbeständlich zu ergründen, wie denn das Konkordat vom 1. Juli 1961 über die wohnörtliche Unterstützung spiele.

Dabei wurde festgestellt, dass sich die Lage im Laufe der letzten acht Jahre verändert hat. Zuerst war eine Mehrheit der Kantone skeptisch, reserviert, und meinte, die bisherige Rechtsordnung genüge. Langsam fand ein Gesinnungswandel statt, der sich deutlich zeigte, als wir die Umfrage über eine Totalrevision der Bundesverfassung einleiteten. Damals stellten bereits 14 Kantone fest, sie könnten auf Niederlassungsbeschränkungen vollumfänglich verzichten. Diese Tendenz hat sich erfreulicherweise bis heute so verdichtet, dass ich in bezug auf die Stellungnahmen der Kantone von einer Art «*unité de doctrine*» zu sprechen wage. Der Bundesrat seinerseits erklärte, dass er keinerlei Veranlassung habe, sich einer Revision zu widersetzen, da diese in allererster Linie die Rechtsordnung der Kantone betrifft. Ich betone, dass die Verwaltung mit der nationalrätlichen Kommission zusammen sich immer wieder um die erforderlichen Abklärungen bemühte. Ich füge diese Bemerkung deswegen an, weil Herr Nationalrat Waldner einmal zu Recht die Frage stellte, ob denn eine Kommission über einen genügenden Apparat verfüge, um mit den Kantonen ins Gespräch zu kommen, um Rechtsgutachten einzuholen oder selbst zu erstatten. Ich darf zuhanden der späteren Praxisform beifügen, dass es uns im Bundesrat zweckmässig scheint, wenn die in der Justizabteilung, in der Polizeiabteilung und andernorts vorhandene Fach- und Sachkenntnis dem Parlament bei der Behandlung von Initiativen gleichsam zur Verfügung gestellt werden, auch wenn der eigentliche Bericht des Bundesrates erst dann abgegeben werden kann, wenn die vorberatende Kommission des Prioritätsrates zur Initiative Stellung genommen hat. Ich würde sagen: ein typisch schweizerisches, sehr freies Verfahren, das aber auch betriebsökonomisch einiges verspricht. Wenn man nämlich anders operieren wollte, müsste das Parlament einen eigenen Verwaltungsapparat im Rechtsbereich aufbauen. Ich würde das als wenig sinnvoll empfinden; das bisherige Vorgehen hat sich, soweit wir es zu beurteilen vermögen, als zweckmässig erwiesen.

Nun zu wenigen Schlüsselfragen, die, wie Sie dem Votum Ihres Herrn Kommissionspräsidenten entnehmen, zu grosser Diskussion Anlass gaben. Zur Rechtsfrage, die vor allem Herr Ständerat Guisan angesprochen hat: Ist die Einheit der Materie gewahrt? Ich kann mich den Ueberlegungen von Herrn Ständerat Muheim anschliessen. Sie ist gewahrt, weil die einzelnen Teile (Art. 45 und 48), die Sie heute beraten, sich gegenseitig logisch bedingen. Sie ist auch zu bejahen, weil die Teilbereiche, um die es hier geht und über die der Stimmbürger zu befinden haben wird, auch mit Bezug auf den Zweck zusammengehören. Nach der teleologischen Methode, auf die Herr Ständerat Muheim verwiesen hat, ist die Frage also zu bejahen. Der enge sachliche Konnex wird in der bundesgerichtlichen Praxis, die ich mit Blick auf die Materialien erwähne, ebenfalls als entscheidend gewertet für die Beurteilung dieser Rechtsfrage; ich darf auf die Bundesgerichtsentscheide 90 I 74, 97 I 672, 99 I a 182 ff hinweisen. Wir können sogar sagen: Wenn Sie den Artikel 48 nicht in einen sol-

chen Zusammenhang zu Artikel 45 stellten, entstünde ein eigentliches Chaos mit Bezug auf die Frage der Unterstützung Bedürftiger, ein Chaos, das auch der Praxis zu Artikel 45 unwahrscheinliche Schranken errichten würde, die sogar die Verwirklichung der Verfassungsnorm gefährden müssten. Ich habe auch mit Interesse die Ausführungen von Herrn Nationalrat Aubert in seinem «*Traité de droit constitutionnel suisse*» verfolgt. Er schreibt unter N° 834 (partage des législations sur l'assistance publique) «*l'article 45 doit être complété par l'article 48, qui est une règle spéciale dérogeant à la règle générale*». Er führt dann weiter aus, wie in diesem Zusammenhang die bundesgerichtliche Praxis zu werten sei. Ich wollte, weil mir dieser Fragenbereich auch staatsrechtlich als sehr bedeutsam erscheint, noch besonders darauf aufmerksam machen.

Wie steht es nun *de lege ferenda*? Herr Ständerat Muheim hat zum Ausdruck gebracht, dass Verfassungsartikel und Gesetz in der Weise weiter bearbeitet werden müssten, dass beide gleichzeitig in Kraft gesetzt werden könnten, damit ein fugenloser Uebergang von der bisherigen Konkordatspraxis zur neuen Gesetzespraxis entstehe. Wir haben, um solchen berechtigten Anliegen Rechnung zu tragen, bereits eine Kommission an der Arbeit, und im Gespräch mit Herrn Direktor Schürch, dem direkt verantwortlichen Chef der Polizeiabteilung, habe ich erfahren, dass der Entwurf zum Gesetz noch im Laufe des nächsten Jahres vorliegen wird, wobei Sonderfragen, wie der Rückgriff auf den Heimatkanton in bestimmtem Umfange, auch in dieser Kommission sehr sorgfältig geprüft werden. Wir glauben, praktikable, einfache Lösungen vorschlagen zu können. Selbstverständlich kann ich den Ergebnissen der Kommission nicht vorgeifen. Der Bundesrat begrüsst die Revision der beiden Verfassungsartikel 45 und 48 und empfiehlt Ihnen, den Anträgen der Kommission zuzustimmen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Ziff. I Ingress, Art. 45 und 48, Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. I préambule, art. 45 et 48, ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung - Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussesentwurfes

29 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat - Au Conseil national

Initiative Waldner. Revision von Artikel 45 der Bundesverfassung

Révision de l'article 45 de la constitution

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1974
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9309
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.11.1974 - 09:00
Date	
Data	
Seite	582-586
Page	
Pagina	
Ref. No	20 003 532

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

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

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

Zwölfte Sitzung – Douzième séance

Freitag, 13. Dezember 1974, Vormittag

Vendredi 13 décembre 1974, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Oechslin

9309

Initiative Waldner.**Revision von Artikel 45 der Bundesverfassung****Revision de l'article 45 de la constitution fédérale**

Siehe Seite 582 hiervor — Voir page 582 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 13. Dezember 1974

Décision du Conseil national du 13 décembre 1974

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes

32 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

12 002

Nationalratswahlgesetz. Aenderung**Election du Conseil national.****Modification de la loi**

Siehe Seite 574 hiervor — Voir page 574 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 13. Dezember 1974

Décision du Conseil national du 13 décembre 1974

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes

34 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

12 080

Weizenabkommen 1971. Verlängerung**Accord sur le blé 1971. Prorogation****Bundesbeschluss über die Ratifikation von Protokollen zur Verlängerung des Internationalen Weizenabkommens von 1971****Arrêté fédéral concernant la ratification de protocoles relatifs à la prorogation de l'accord international sur le blé de 1971**

Siehe Seite 575 hiervor — Voir page 575 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 5. Dezember 1974

Décision du Conseil national du 5 décembre 1974

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes

34 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Nationalrat – Au Conseil national*

11 995

Hotel- und Kurortkredite. Gesetzesrevision**Crédit à l'hôtellerie et aux stations****de villégiature. Revision de la loi**

Siehe Seite 649 hiervor — Voir page 649 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 2. Dezember 1974

Décision du Conseil national du 2 décembre 1974

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes

34 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Nationalrat – Au Conseil national*

12 001

Milchwirtschaftsbeschluss 1971. Aenderung**Economie laitière. Modification de l'arrêté 1971**

Siehe Seite 650 hiervor — Voir page 650 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 13. Dezember 1974

Décision du Conseil national du 13 décembre 1974

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes

34 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

Initiative Waldner. Revision von Artikel 45 der Bundesverfassung

Révision de l'article 45 de la constitution fédérale

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1974
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	12
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	9309
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.12.1974 - 08:00
Date	
Data	
Seite	676-676
Page	
Pagina	
Ref. No	20 003 560

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

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

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