Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis

Separatdruck

Tiré à part

Ristampa a parte

# Amtliches Bulletin der Bundesversammlung

# Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

# Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale

# 1998

## Reform der Bundesverfassung

## Réforme de la Constitution fédérale

## Riforma della Costituzione federale

**Überblick**

**Sommaire**


| | |
|---|---|
| Artikelverzeichnis | I–VI |
| Rednerliste | VII–VIII |
| Verhandlungen des Ständerates | 1–229 |
| Impressum | 230 |
| Abkürzungen | 3. Umschlagseite |

| | |
|---|---|
| Liste des articles | I–VI |
| Liste des orateurs | VII–VIII |
| Délibérations du Conseil des Etats | 1–229 |
| Impressum | 230 |
| Abréviations | 3e de couverture |

# Abkürzungen

# Abréviations

**Fraktionen**

| | |
|---|---|
| **C** | Christlichdemokratische Fraktion |
| **L** | Liberale Fraktion |
| **R** | Freisinnig-demokratische Fraktion |
| **S** | Sozialdemokratische Fraktion |
| **V** | Fraktion der Schweizerischen Volkspartei |

**Groupes**

| | |
|---|---|
| **C** | Groupe démocrate-chrétien |
| **L** | Groupe libéral |
| **R** | Groupe radical-démocratique |
| **S** | Groupe socialiste |
| **V** | Groupe de l'Union démocratique du centre |

**Ständige Kommissionen**

| | |
|---|---|
| **APK** | Aussenpolitische Kommission |
| **FK** | Finanzkommission |
| **GPK** | Geschäftsprüfungskommission |
| **KöB** | Kommission für öffentliche Bauten |
| **KVF** | Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen |
| **RK** | Kommission für Rechtsfragen |
| **SGK** | Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit |
| **SiK** | Sicherheitspolitische Kommission |
| **SPK** | Staatspolitische Kommission |
| **UREK** | Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie |
| **WAK** | Kommission für Wirtschaft und Abgaben |
| **WBK** | Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur |

**Commissions permanentes**

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

| | |
|---|---|
| **-NR** | des Nationalrates |
| **-SR** | des Ständerates |

| | |
|---|---|
| **-CN** | du Conseil national |
| **-CE** | du Conseil des Etats |

| | |
|---|---|
| ***** | Berichterstatterin/Berichterstatter |

| | |
|---|---|
| ***** | Rapporteur |

**Publikationen**

| | |
|---|---|
| **AB** | Amtliches Bulletin |
| **AS** | Amtliche Sammlung des Bundesrechts |
| **BBl** | Bundesblatt |
| **SR** | Systematische Sammlung des Bundesrechts |

**Publications**

| | |
|---|---|
| **BO** | Bulletin officiel |
| **FF** | Feuille fédérale |
| **RO** | Recueil officiel du droit fédéral |
| **RS** | Recueil systématique du droit fédéral |

# Artikelverzeichnis

# Liste des articles

**Präambel/Préambule**
23, 148, 203, 225

**Art. 1** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 1)
24, 149

**Art. 2** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 2)
24, 149, 203, 225

**Art. 3** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 3)
25, 152

**Art. 4** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 3a, 5)
25, 29

**Art. 5** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 4)
28, 155, 204

**Art. 6** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 3b)
25, 152

**Art. 7** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 6)
32

**Art. 8** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 7)
33, 155, 205, 225

**Art. 9** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 8)
40

**Art. 10** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 9)
40, 156, 206

**Art. 11** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 11a)
156, 206

**Art. 12** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 10)
40

**Art. 13** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 11)
41

**Art. 14** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 12)
41, 157, 209, 225

**Art. 15** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 13)
41

**Art. 16** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 14)
42

**Art. 17** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 14a)
43, 157

**Art. 18** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 15)
43

**Art. 19** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57a)
72, 170

**Art. 20** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 17)
43

**Art. 21** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 16)
43, 157

**Art. 22** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 18)
43, 158, 209

**Art. 23** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 19)
43

**Art. 24** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 20)
43

**Art. 25** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 21)
44

**Art. 26** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 22)
44, 158

**Art. 27** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 23)
45

**Art. 28** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 24)
45, 158, 209

**Art. 29** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 25)
50

**Art. 30** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 26)
50

**Art. 31** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 27)
50, 164

**Art. 32** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 28)
50

**Art. 33** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 29)
51

**Art. 34** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 30)
52

**Art. 35** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 31)
52

**Art. 36** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 32)
53

**Art. 37** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 32a, 45)
55, 66, 164, 168, 210, 225

**Art. 38** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 32b, 46)
55, 66, 165, 168

**Art. 39** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 32c, 47)
55, 66, 165, 168, 210

**Art. 40** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 32d, 48)
55, 66, 165, 168, 210

**Art. 41** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 33)
59, 165, 210, 222

**Art. 42** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 34a)
62, 166, 211, 225

**Art. 43** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 35)
62

**Art. 44** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 34, 35a)
61, 62, 166

**Art. 45** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 36)
62

**Art. 46** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 37)
62, 167, 211

**Art. 47** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 38)
62

**Art. 48** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 39)
62

**Art. 49** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 40)
62

**Art. 50** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 41)
62, 69, 167, 211

**Art. 51** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 42)
66

**Art. 52** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 43)
66, 168

**Art. 53** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 44)
66, 168

**Art. 54** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 49)
66, 169

**Art. 55** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 50)
67, 169

**Art. 56** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 51)
68, 169

**Art. 57** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 53)
70

**Art. 58** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 54)
70, 169

**Art. 59** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 55)
72

**Art. 60** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 56)
72

**Art. 61** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57)
72

**Art. 62** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57a, 78)
72, 82, 170, 179

**Art. 63** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57a, 78)
72, 82, 170, 179

**Art. 64** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57b, 79)
72, 82, 171, 179

**Art. 65** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57c)
72, 171

**Art. 66** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57d, 80)
73, 82, 171, 179

**Art. 67** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57e, 81)
73, 82, 171, 179

**Art. 68** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57f, 82)
73, 82, 171, 179

**Art. 69** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57g, 83)
74, 82, 171, 179

**Art. 70** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57h, 83, 136)
75, 82, 124, 173, 179, 215, 225

**Art. 71** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57i, 77)
75, 82, 174, 179

**Art. 72** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 84)
84, 179

**Art. 73** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57k)
76, 175, 215

**Art. 74** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 57l, 59)
77, 78, 175

**Art. 75** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 58)
77

**Art. 76** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 60)
78, 83, 176

**Art. 77** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 61)
80

**Art. 78** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 62)
80

**Art. 79** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 63)
80, 176

**Art. 80** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 64)
80

**Art. 81** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 65)
80

**Art. 82** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 66)
80

**Art. 83** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 67)
80

**Art. 84** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 68)
81

**Art. 85** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 69)
81

**Art. 86** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 70)
81

**Art. 87** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 71)
81, 177, 215

**Art. 88** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 72)
81, 177, 216

**Art. 89** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 73)
82

**Art. 90** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 74)
82

**Art. 91** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 74a)
82

**Art. 92** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 75)
82, 216

**Art. 93** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 76)
82, 178, 183

**Art. 94** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 85)
86, 181, 216, 224, 225

**Art. 95** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 86)
89

**Art. 96** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 87)
89

**Art. 97** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 88)
90

**Art. 98** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 88a, 90)
90, 91, 181

**Art. 99** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 89)
90

**Art. 100** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 91)
91

**Art. 101** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 93)
92, 182

**Art. 102** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 94)
92

**Art. 103** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 92, 94a)
91, 92, 182

**Art. 104** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 95)
92, 182, 216

**Art. 105** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 96)
92

**Art. 106** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 97)
92, 183

**Art. 107** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 98)
92

**Art. 108** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 99)
93, 184

**Art. 109** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 100)
93, 184, 216, 225

**Art. 110** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 101)
93, 184, 216, 225

**Art. 111** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 102)
94

**Art. 112** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 103)
94

**Art. 113** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 104)
94, 186

**Art. 114** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 105)
94

**Art. 115** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 106)
94, 186

**Art. 116** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 107)
95

**Art. 117** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 108)
95

**Art. 118** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 109)
95, 186

**Art. 119** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 111)
95

**Art. 120** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 110, 111a)
95, 186

**Art. 121** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 112)
95

**Art. 122** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 113)
95

**Art. 123** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 114)
96

**Art. 124** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 115)
96

**Art. 125** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 116)
96

**Art. 126** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 117)
97, 187

**Art. 127** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 118)
97, 187, 219

**Art. 128** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 119)
97

**Art. 129** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 120)
97

**Art. 130** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 121)
97

**Art. 131** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 121a, 123)
97, 98

**Art. 132** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 122)
98

**Art. 133** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 124)
98

**Art. 134** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 125)
98

**Art. 135** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 126)
98

**Art. 136** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 127)
119, 189

**Art. 137** (Entwurf NR/Projet CN: Art. 127a)
119

**Art. 138** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 128)
120

**Art. 139** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 129)
120

**Art. 140** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 130)
121, 131

**Art. 141** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 131)
121, 131

**Art. 142** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 132)
121

**Art. 143** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 133)
121

**Art. 144** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 134)
123

**Art. 145** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 135)
123

**Art. 146** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 137)
124

**Art. 147** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 138)
124

**Art. 148** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 139)
124

**Art. 149** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 140)
124

**Art. 150** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 141)
124

**Art. 151** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 142)
124

**Art. 152** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 143)
124

**Art. 153** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 144)
124, 189

**Art. 154** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 145)
127

**Art. 155** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 146)
127, 191

**Art. 156** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 147)
127

**Art. 157** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 148)
127

**Art. 158** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 149)
127

**Art. 159** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 150)
127, 131

**Art. 160** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 151)
127

**Art. 161** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 152)
127

**Art. 162** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 153)
128

**Art. 163** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 153a)
129, 191

**Art. 164** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 154)
131, 191, 220, 225

**Art. 165** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 155)
132

**Art. 166** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 156)
132

**Art. 167** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 157)
134

**Art. 168** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 158)
134

**Art. 169** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 159)
124, 191, 220, 225

**Art. 170** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 159a)
134

**Art. 171** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 161)
134, 194

**Art. 172** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 160)
134

**Art. 173** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 161)
134, 194

**Art. 174** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 162)
136

**Art. 175** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 163)
136

**Art. 176** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 164)
143

**Art. 177** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 165)
143

**Art. 178** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 166)
144, 194

**Art. 179** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 167)
144

**Art. 180** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 168)
144

**Art. 181** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 169)
144

**Art. 182** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 170)
144

**Art. 183** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 171)
144

**Art. 184** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 172)
132, 144, 194

**Art. 185** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 173)
144, 194

**Art. 186** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 174)
145, 195

**Art. 187** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 175)
145

**Art. 188** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 176)
145

**Art. 189** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 177)
146

**Art. 190** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 178)
146

**Art. 191** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 180)
146

**Art. 192** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 181)
121

**Art. 193** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 182)
121

**Art. 194** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 183)
121

**Art. 195** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 184)
121

**Art. 196** (Entwurf SR/Projet CE: Art. 185)
101, 187

## Rednerliste

**Aeby** Pierre (S, FR)
*14, 25, 27, 31, 39, 40, 44, 55, 56, 59, 61, 62, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 116, 141, 143, 150, 151, 152, 153, 154, 162, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 174, 175, 176, 177, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 198, 205, 208, 212, 213, 215, 216, 217, 218, 219

**Beerli** Christine (R, BE)
31, 33, 37, 130

**Bieri** Peter (C, ZG)
85, 125, 126, 190, 221

**Bisig** Hans (R, SZ)
28

**Bloetzer** Peter (C, VS)
12, 65, 100, 109, 192

**Brändli** Christoffel (V, GR)
34, 38, 39, 156

**Brunner** Christiane (S, GE)
29, 31, 37, 47, 60, 145, 159, 163, 206

**Büttiker** Rolf (R, SO)
11, 44, 51, 73, 128, 137, 138, 143, 185, 210, 218

**Cavadini** Jean (L, NE)
7, 30, 31, 49, 75, 109, 154, 207, 208, 229

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

**Cottier** Anton (C, FR)
*45, 47, 180

**Danioth** Hans (C, UR)
15, 47, 56, 57, 65, 140, 143, 171, 208, 217

**Forster** Erika (R, SG)
8, 46, 132, 135, 161, 192, 217

**Frick** Bruno (C, SZ)
*10, 23, 24, 27, 47, 108, 112, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 143, 144, 145, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 189, 191, 192, 194, 195, 198, 200, 203, 220, 221, 222, 223, 225

## Liste des orateurs

**Gemperli** Paul (C, SG)
87, 112

**Gentil** Pierre-Alain (S, JU)
12, 42, 46, 51, 149, 204, 206, 223

**Inderkum** Hansheiri (C, UR)
*28, 32, 33, 39, 40, 41, 42, 43, 84, 133, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 160, 180, 198, 204, 205, 206, 209

**Iten** Andreas (R, ZG)
16, 109

**Koller** Arnold, Bundesrat
18, 23, 24, 25, 28, 29, 84, 86, 89, 91, 93, 94, 95, 98, 101, 104, 106, 114, 117, 118, 120, 123, 124, 126, 127, 131, 132, 133, 136, 141, 144, 145, 146, 149, 150, 151, 154, 155, 156, 157, 158, 161, 164, 166, 168, 170, 172, 174, 176, 178, 181, 182, 183, 185, 186, 190, 193, 195, 196, 197, 201, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 213, 214, 218, 220, 221, 222, 223, 226

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat
31, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 50, 52, 54, 55, 57, 60, 62, 68, 69, 71, 73, 75, 76, 77, 81

**Leumann** Helen (R, LU)
34, 93, 184, 207, 208, 217

**Loretan** Willy (R, AG)
64, 100, 167, 212

**Maissen** Theo (C, GR)
35, 77, 79, 87, 89, 99

**Marty** Dick (R, TI)
*43, 44, 45, 50, 51, 52, 53, 154, 158, 160, 164, 196

**Merz** Hans-Rudolf (R, AR)
148

**Onken** Thomas (S, TG)
26, 35, 177

**Paupe** Pierre (C, JU)
87, 174

**Plattner** Gian-Reto (S, BS)
24, 69, 142, 179, 183, 185, 187

**Reimann** Maximilian (V, AG)
9, 47, 71, 142, 160, 208

**Respini** Renzo (C, TI)
13

**Rhinow** René (R, BL), Präsident
*3, 17, 22, 23, 26, 28, 29, 32, 36, 49, 52, 54, 57, 60, 61, 64, 66, 68, 70, 71, 73, 77, 79, 80, 81, 88, 95, 100, 102, 113, 119, 121, 126, 130, 133, 143, 147, 148, 154, 159, 162, 173, 176, 178, 179, 182, 187, 193, 199, 201, 203, 207, 208, 209, 210, 211, 214, 228

**Rhyner** Kaspar (R, GL)
78, 79, 83, 84

**Rochat** Eric (L, VD)
23, 36, 59, 63, 64, 75, 76

**Schallberger** Peter-Josef (C, NW)
217

**Schiesser** Fritz (R, GL)
111, 112, 142, 200

**Schmid** Carlo (C, AI)
14, 27, 31, 36, 39, 44, 51, 53, 54, 68, 110, 119, 150, 175, 176, 199, 212

**Seiler** Bernhard (V, SH)
25, 28, 56

**Simmen** Rosemarie (C, SO)
35, 69, 74, 76, 179

**Spoerry** Vreni (R, ZH)
13, 34, 38, 70, 71, 90, 98, 100, 138

**Uhlmann** Hans (V, TG)
63, 65, 66, 69, 168

**Weber** Monika (U, ZH)
15, 70

**Wicki** Franz (C, LU)
*8, 27, 35, 56, 85, 96, 99, 100, 103, 105, 106, 107, 114, 116, 117, 118, 170, 184, 185, 186, 196, 197, 200, 202, 208

**Zimmerli** Ulrich (V, BE), Präsident
194

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

## Vereinigte Bundesversammlung
## Assemblée fédérale (Chambres réunies)

**1998** 14. Sitzung der 45. Amtsdauer
14e séance de la 45e législature

### Vierzehnte Sitzung – Quatorzième séance

**Montag, 19. Januar 1998**
**Lundi 19 janvier 1998**

*14.30 h*

*Vorsitz – Présidence: Leuenberger Ernst (S, SO)*

---

**Präsident:** Ich erkläre die Sitzung der Vereinigten Bundesversammlung für eröffnet. Wie Sie der Einladung entnehmen können, hat diese kurze Sitzung der Vereinigten Bundesversammlung den Zweck, das Jubiläumsjahr 1998 einzuleiten. Sie hat auch den Zweck, uns auf die kommenden Debatten über die Reform der Bundesverfassung vorzubereiten.
Innerhalb dieser Sondersession findet sodann vor dem Hintergrund aktueller Ereignisse auch eine ausserordentliche Sondersession mit den Schwerpunkten Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Steuerfragen statt.
Das Jubiläums- und Gedenkjahr ist Anfang Januar in der Hauptstadt des Kantons Jura, unseres jüngsten Gliedstaates, in Delémont, mit einer Ausstellung in Anwesenheit von Vertreterinnen und Vertretern beider Kammern und des Bundesrates eröffnet worden. Sodann ist am vergangenen Samstag in Aarau das Gedenkjahr «200 Jahre moderne Schweiz» in Anwesenheit vieler Parlamentsmitglieder und aller Mitglieder des Bundesrates eröffnet worden.
Auf Wunsch der Verfassungskommissionen haben die zuständigen Büros der beiden Räte beschlossen, dieses Gedenkjahr hier in der Vereinigten Bundesversammlung durch eine Erklärung des Bundesrates einzuleiten, vorgetragen durch Herrn Bundespräsident Cotti.

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

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

---

**Cotti** Flavio, président de la Confédération: Les cérémonies dignes, unitaires et émouvantes de Delémont et d'Aarau ont inauguré, il y a quelques jours, cette année qui commémore des faits que je définirais simplement comme fondamentaux pour notre patrie. Et voilà aujourd'hui l'Assemblée fédérale réunie pour symboliser la valeur des événements historiques que nous célébrons, et pour marquer le début d'une semaine parlementaire que je définirais comme très importante. Pour cette session spéciale, je vous souhaite beaucoup de succès et beaucoup de substance.
Cette année, notre première constitution fête son 150e anniversaire. A juste titre, nous sommes fiers de la loi fondamentale que la Constituante a élaborée en peu de temps et qui est finalement entrée en vigueur en novembre 1848, soit moins d'un an après le début des travaux préliminaires. Comment expliquer le succès extraordinaire de cette constitution qui non seulement, comme nous l'avons dit à Aarau, a peu à peu réconcilié un peuple profondément divisé, mais qui a en même temps créé des principes fondamentaux restant aujourd'hui encore une composante essentielle de notre identité nationale?
Je crois que la Constitution de 1848 témoignait de deux choses: d'une part, d'un esprit novateur et visionnaire; d'autre part, d'une volonté de laisser une large place à l'évolution ultérieure, historique, de notre communauté nationale. Nous songeons bien sûr en premier lieu à la création de l'Etat fédéral suisse qui, malgré son caractère indubitablement révolutionnaire, a réussi le tour de force de ménager aux cantons un statut conforme à leur tradition et à leur prestige.
Renforcés sur le plan extérieur par la suppression des douanes internes et par le transfert de certains droits de souveraineté à une instance plus élevée, nous avons alors établi à l'intérieur, grâce au fédéralisme, une structure permettant, dans un pays parlant quatre langues, non seulement une coexistence harmonieuse, mais encore l'émergence d'une culture politique certainement spécifique et tout à fait originale. Marqués par l'expérience douloureuse du profond déchirement qu'ils venaient de vivre, nos ancêtres croyaient en une nation qui ne se bornerait pas à respecter les différences entre les régions de notre pays, mais ils cherchaient aussi à

en faire une composante fondamentale de notre identité nationale.
Certes, il reste encore bien du chemin à parcourir pour atteindre l'idéal, c'est-à-dire une véritable nation pluriculturelle et multilingue. Mais en tant que représentant d'une petite minorité, je puis affirmer que ce que nous avons réalisé en Suisse à cet égard est très important. Je répète: notre structure fédéraliste et une solidarité nationale au-delà des barrières culturelles et linguistiques – songez notamment à l'exemple de la SSR et à sa péréquation financière généreuse, sans laquelle on pourrait à peine imaginer une radio et une télévision de qualité dans nos régions minoritaires –, voilà deux exemples parmi beaucoup d'acquis qui prouvent que la diversité constitue une force, et non une faiblesse, pour notre pays.
Nella Costituzione del 1848 ritroviamo pure le basi stesse della forma attuale della nostra democrazia diretta. L'idea – rivoluzionaria – del referendum obbligatorio in materia costituzionale si è rivelata la pietra miliare di una sempre più raffinata ed elaborata forma di democrazia che consente al popolo svizzero – per le donne purtroppo soltanto dal 1971 – di partecipare attivamente alle decisioni dello stato.
La vitalità della democrazia svizzera va però ricondotta non solo al fatto che il popolo ha da noi l'ultima parola, ma anche al fatto che questo stesso popolo ha sempre la possibilità di sollevare di propria iniziativa e di far porre in votazione questioni che altrimenti non troverebbero posto nell'agenda politica del paese.
Nel processo di avvicinamento all'Unione europea, al di là dei negoziati bilaterali, sarà quindi di fondamentale importanza determinare come si potranno salvaguardare anche in futuro l'essenza e la sostanza della democrazia diretta. L'idea centrale della democrazia diretta che affonda le radici nella nostra storia ben prima del 1848, costituisce infatti indubbiamente un punto chiave del nostro modo di intendere il rapporto fra individuo e stato.
E occorre infine ricordare che i padri della nostra costituzione non introdussero in Svizzera soltanto il principio della separazione dei poteri, così come oggi lo conosciamo, ma sancirono anche il bicameralismo: l'assoluta parità tra la Camera del popolo e la Camera dei cantoni che rappresenta un ulteriore pilastro della nostra cultura politica.
Oltre ai contenuti della nostra costituzione, quest'anno celebriamo pertanto anche l'avvedutezza, l'anticipazione ed il coraggio di coloro che la concepirono. Animati da una risolutezza lungimirante, essi cercarono e trovarono soluzioni non convenzionali, dando corpo a valori che ancora oggi sono essenziali per noi. Proprio come allora, anche oggi siamo chiamati a ricercare approcci equilibrati ma anche coraggiosi per forgiare il nostro futuro.
Dobbiamo chiederci che cosa vogliamo e che cosa possiamo mantenere di ciò che è stato raggiunto. Dobbiamo chiederci, per non citare che un paio di esempi, cosa possiamo fare per mantenere e consolidare la coesione fra le diverse parti del paese e fra i diversi ceti sociali della nostra società. Dobbiamo chiederci quali rapporti desideriamo intrattenere con un mondo che è sempre più villaggio globale, e non da ultimo quale importanza intendiamo attribuire in questo contesto globalizzato a concetti quali economia, finanze – certamente –, ma soprattutto anche politica sociale, protezione della natura e dell'ambiente.
In diesem Sinne bildet das Jubiläumsjahr 1998 einen ausgezeichneten Rahmen für die nun anstehende Reform der Bundesverfassung. Nachdem seit 1874 keinem Anlauf zur Totalrevision unserer Bundesverfassung Erfolg beschieden war, scheint der Weg einer schrittweisen Reform, beginnend mit einer umsichtigen und die einzelnen Inhalte genau bewertenden Nachführung, besonders sinnvoll und geeignet. Ich möchte deshalb die Gelegenheit wahrnehmen, um Bundesrat Arnold Koller und den Verfassungskommissionen des Parlamentes den Dank für ihre umfangreichen und kompetenten Vorarbeiten auszusprechen. Es handelt sich beim vorliegenden Reformprojekt um das erste dieser Art seit mehr als hundert Jahren, das im Parlament diskutiert wird. Deshalb ist es in meinen Augen für das ganze Land von eminenter Bedeutung, dass dieses breit angelegte und bedeutende Unterfangen im nun angelaufenen und symbolträchtigen Jubiläumsjahr den ersten parlamentarischen und gesellschaftlichen Durchbruch erfährt.
Gleichzeitig wissen wir, dass Verfassung und Gesetz alleine bei weitem nicht ausreichen, um die Zukunft zu gestalten.
In einer Welt, in der zu Recht beklagt wird, dass immer mehr an die Zinsen und Zinseszinsen und immer weniger an die Kinder und Kindeskinder gedacht wird, gehören zur verantwortungsbewussten Mitgestaltung die Bereitschaft und die Verpflichtung, sich am Geschehen dieses Landes zu beteiligen, mitzuwirken und einzugreifen, wo es notwendig erscheint. Wenn die rechtliche Norm nicht täglich von menschlichem Einsatz, von menschlicher Verantwortung und menschlicher Zielgerichtetheit begleitet und ergänzt wird, dann verkommt sie letztlich zu einem wertlosen Papiertiger und zur Bedeutungslosigkeit, welche den Glauben an die Politik und allgemein an die Gesellschaft wesentlich gefährden kann.
Gottfried Keller verfasste in der Mitte des letzten Jahrhunderts einen Aufsatz über die Verfassungskämpfe der Schweiz und schloss den – im übrigen recht kritischen – Artikel «Über das ewige Politisieren über Ideen, von denen niemand gegessen hat» mit folgender Bemerkung ab: «Nicht in der Geläufigkeit, mit der man ein Gesetz entwirft und annimmt, sondern in der Ehrlichkeit, Ernsthaftigkeit und Entschlossenheit, mit welcher man es zu handhaben besonnen ist, zeigt sich die wahre politische Bildung. Dass diese den Schweizern grösstenteils eigen ist, haben sie bewiesen.» Das sagte Gottfried Keller über die Schweizerinnen und Schweizer von damals.
Diesen Tatbeweis zu erbringen ist nicht eine einmalige Aufgabe. Sämtliche Generationen sind dazu verpflichtet. Heute stellt sich diese Herausforderung uns allen, Bundesrätin und Bundesräten, Nationalrätinnen und Nationalräten, Ständerätinnen und Ständeräten, aber auch den Vertreterinnen und Vertretern der Kantone und der Gemeindebehörden sowie natürlich auch dem Schweizervolk, dem die letzten Entscheidungen und schliesslich auch die letzte Verantwortung für dieses Land zukommen.
Das angebrochene Jahr gibt uns wahrhaftig Gelegenheit, in diesem Sinne ehrlich und entschlossen zu wirken, damit nun die überdachten und immer wieder zu überdenkenden Inhalte der Verfassung unseren Grundwerten, Absichten und Strategien entsprechen und den Absichten auch Taten folgen. Dies ist ganz einfach unsere gemeinsame Verpflichtung, der wir nachgehen wollen. *(Beifall)*

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

*Schluss der Sitzung um 14.50 Uhr*
*La séance est levée à 14 h 50*

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

## Ständerat – Conseil des Etats

**1998** Januarsession – 11. Tagung der 45. Amtsdauer
Session de janvier – 11e session de la 45e législature

### Erste Sitzung – Première séance

**Montag, 19. Januar 1998**
**Lundi 19 janvier 1998**

*15.00 h*

*Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)*

---

96.091

### Bundesverfassung. Reform
### Constitution fédérale. Réforme

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

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

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

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

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

---

*Eintretensdebatte – Débat d'entrée en matière*

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Der heutige Tag ist ein besonderer Tag. Zum ersten Mal in der 150jährigen Geschichte des Bundesstaates nimmt die Bundesversammlung eine vollumfängliche Revision unserer Verfassung in Angriff. Zum ersten Mal seit 1848 haben der Bundesrat und die vorberatenden Kommissionen beider Räte einen neuen Verfassungstext entworfen, beraten und damit die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass wir uns als oberste Behörde dieses Landes mit den Grundlagen, dem rechtlichen Fundament, den obersten Werten und Prinzipien der Schweizerischen Eidgenossenschaft auseinandersetzen können.
Wohl wurde unsere Verfassung im Jahre 1874 bereits einmal total revidiert, doch waren es damals nur einzelne, allerdings wichtige Themen, die davon betroffen waren. Die Revision betraf vor allem die Ausweitung der Bundeskompetenzen in den Bereichen des Militärwesens und des Privatrechtes, die Aufnahme neuer Freiheitsrechte wie die Glaubens- und Gewissensfreiheit und die Handels- und Gewerbefreiheit, die Einrichtung eines ständigen Bundesgerichtes und die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums. Der Text blieb im übrigen aber auf weite Strecken praktisch unverändert.
Lang war der Weg, der zu diesem Tag geführt hat; lang, wenn man in Erinnerung ruft – ich tue das als Vertreter des Standes Basel-Landschaft besonders gern –, dass der modernen Schweiz fast auf den Tag genau vor 200 Jahren, am 17. Januar 1798, mit dem ersten Freiheitsbaum in Liestal und anschliessend mit der Entlassung der Basler Landschaft in die Freiheit, am 20. Januar 1798, der Weg geöffnet wurde.
Lang war der Weg auch, wenn man den raschen Rhythmus der Verfassungsumwälzungen von 1798 bis 1848 bedenkt. Lang war er zudem, wenn man die Jahre zählt, die unterschiedlichen Phasen und Stadien auch, die seit der Einreichung der parlamentarischen Vorstösse des Solothurner Ständerates Obrecht und des Basler Nationalrates Dürrenmatt im Jahre 1965 verstrichen sind: die umfangreichen Abklärungen der Arbeitsgruppe Wahlen von 1967 bis 1973; die Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfes durch eine Expertenkommission unter der Leitung von alt Bundesrat Furgler von 1974 bis 1977; das anschliessende, ausgedehnte Vernehmlassungsverfahren, das zu einem mit Varianten überarbeiteten Entwurf der Verwaltung sowie 1985 zum Antrag des Bundesrates an die Räte führte, die Totalrevision einzuleiten. Schliesslich sind auch der positive Beschluss der Bundesversammlung von 1987, die Totalrevision im Sinne einer Nachführung vorzunehmen, und die Überweisung – 1993 durch den Ständerat und 1994 durch den Nationalrat – der Motion unserer früheren Ratskollegin und Ratspräsidentin Josi Meier (93.3218) zu erwähnen, die verlangte, die Arbeiten an der Reform so voranzutreiben, dass die Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage im Jubiläumsjahr 1998 verabschieden könne. Nach 33 Jahren liegt es nun an uns – an uns und an Volk und Ständen –, dafür zu sorgen, dass endlich gut werde, was lange währte. Nun gilt es ernst.
Der Bundesrat unterbreitet uns drei Vorlagen: einen Bundesbeschluss A über eine nachgeführte Bundesverfassung, die von der Präambel bis zu den Schlussbestimmun-

gen neu gegliedert und mit wenigen Ausnahmen neu formuliert worden ist; einen Bundesbeschluss B über die Reform der Volksrechte sowie einen Bundesbeschluss C über die Reform der Justiz, welche sich beide auf die nachgeführte Verfassung abstützen und für sich allein neue Totalrevisionen im juristisch-formellen Sinne darstellen.
Damit ist auch das der Verfassungsreform zugrunde liegende Konzept umschrieben: Die zuerst zu beschliessende nachgeführte Verfassung soll gleichsam das erneuerte, ausgebesserte Fundament darstellen, auf dem eigentliche Reformen in sachlich umschriebenen, ausgewählten Verfassungsbereichen verwirklicht werden.
So sind Nachführung und Reformbereiche miteinander verknüpft und doch nicht verknüpft. Die Verknüpfung besteht politisch darin, dass mit der Nachführung einerseits der Boden für echte Reformen bereitet werden soll, quasi die Voraussetzungen für diese zu schaffen sind. Anderseits soll aber auch zum Ausdruck gebracht werden, dass die Nachführung allein nicht genügt, um den wachsenden Reformbedarf dieses Landes im staatlichen, institutionellen Bereich zu decken. Sie ist gleichsam notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung zur Staatsreform.
Nachführung und Reformblöcke sind aber insofern nicht miteinander verbunden, als es sich um rechtlich selbständige Revisionen handelt, zu denen auch differenziert Stellung genommen werden kann. Diese wechselseitige Unabhängigkeit muss deutlich hervorgehoben werden, weil sich die Öffentlichkeit bislang der verschiedenen Elemente des Projekts Verfassungsreform zuweilen zu wenig bewusst geworden ist. Wir behandeln und beschliessen jetzt deshalb in unserem Rat zu Recht ausschliesslich das Eintreten auf die Vorlage A, während die entsprechenden Debatten für die Vorlagen B und C später geführt werden.
Ihre vorberatende Kommission hat sich dem Konzept des Bundesrates angeschlossen. Sie bejahte einstimmig das Eintreten auf die drei Vorlagen, und sie legt dem Rat ihre Anträge zu den Vorlagen A1 und C vor, während die Beratungen zur komplexen Vorlage B, zu den Volksrechten, noch nicht abgeschlossen sind. Die definitiven Anträge zur Vorlage A2, welche die Artikel 127ff. betrifft, sowie zur Vorlage B, bei denen der Nationalrat Erstrat ist, werden Ihnen später unterbreitet.
Immerhin sei ergänzend angemerkt, dass der Bundesrat bereits die Vorlage eines weiteren Reformpaketes unter dem verheissungsvollen Titel «Staatsleitungsreform» angekündigt und uns eine entsprechende Botschaft noch in diesem Jahr versprochen hat. Auch die gegenwärtig laufenden Arbeiten an der Reform der Aufgabenverteilung und des Finanzausgleiches zwischen Bund und Kantonen werden aller Wahrscheinlichkeit nach zu einem weiteren – vierten – Reformbereich führen. Es wird einer späteren Beurteilung überlassen bleiben müssen, ob die vier Reformblöcke insgesamt in der skizzierten Reihenfolge beraten und dem Volk vorzulegen sind oder ob allenfalls diesbezüglich Änderungen vorgenommen, also z. B. Reformblöcke wie die Staatsleitungsreform und/oder die Aufgabenreform vorgezogen werden sollten. Hier bleibt unsere Handlungsfreiheit auch mit der Zustimmung zum bundesrätlichen Konzept gewahrt.
Im Zentrum dieses dargestellten Konzeptes steht der Begriff der Nachführung. Es waren – wie erwähnt – die eidgenössischen Räte, welche 1987 dem Bundesrat den Auftrag erteilt hatten, der Verfassungsentwurf solle – ich zitiere aus dem Bundesbeschluss – «das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen» (Botschaft S. 27).
Der Bundesrat interpretiert diesen parlamentarischen Auftrag in seiner Botschaft (S. 45) wie folgt: «Das geltende Verfassungsrecht nachführen heisst, den genannten Normenkomplex gegenwarts- und wirklichkeitsnah aufbereiten, das Verfassungsrecht als solches identifizieren, festhalten und neu verfasst 'vermitteln'. Konkret können damit im wesentlichen folgende Mängel der gegenwärtigen Verfassung behoben werden: Gegenstandslose Normen können aufgehoben und veraltete Bestimmungen zeitgemässer formuliert, auf Gesetzesebene herabgestuft oder gestrichen werden; Lücken können geschlossen, Fehlendes kann ergänzt, Bestehendes angereichert werden; Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit können einander angenähert, Bundesstaatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit in einer dem heutigen Verständnis entsprechenden Weise dargestellt werden.»
An anderer Stelle der Botschaft heisst es, das geltende Verfassungsrecht solle entschlackt, vervollständigt und übersichtlich dargestellt werden. Damit könne eine klare Ausgangslage für die Verfassungsreform geschaffen, aber auch Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger hergestellt werden. Letztlich werde auf diese Weise ein Beitrag dazu geleistet, dass sich Bürgerinnen und Bürger wieder stärker mit der Verfassung identifizierten.
Der Bundesrat verschweigt dabei keineswegs, dass die sogenannte Nachführung kein problemloses Unterfangen darstellt. In der Tat: Jede Veränderung des Verfassungstextes, jede sogenannte Herauf- oder Herabstufung von Rechtssätzen, d. h. die Umwandlung von bisherigem Gesetzesrecht in Verfassungsrecht oder umgekehrt, von Verfassungsrecht in Gesetzesrecht, jedes Füllen von Lücken, jede textliche Fassung von bislang ungeschriebenem Recht oder sonstwie richterlich geprägtem Recht, jede Streichung sogenannt überholten Rechtes, jede Neugliederung des Verfassungsstoffes stellt einen Akt der politischen Wertung dar. Damit sind Verfassungsmodifikationen zwangsläufig verbunden, oder es werden dadurch Spielräume möglicher neuer Deutungen und Konkretisierungen der Verfassung eröffnet. Nachführung ist deshalb immer mehr als blosse Nachführung.
Vielleicht ist sogar der Begriff der Nachführung der grösste Nachteil der Idee der Nachführung, weil er Missverständnisse aufkommen lässt und den Anschein einer buchhalterischen Aufgabe, eines blossen Nachvollzugs fern jeglicher materieller Tragweite vermittelt. Nachführung ist aber mehr als Nachvollzug. Der französische Ausdruck «mise à jour» bringt das Anliegen bedeutend besser zum Ausdruck; ich persönlich würde es denn auch vorziehen, statt von einer Nachführung von einer Aktualisierung der Verfassung zu sprechen.
Die Kommission hat sich wiederholt und vertieft mit den offenen Rändern dieses Nachführungsbegriffs auseinandergesetzt. Sie hat den Schluss gezogen, dass in diesem Konzept auch Reformen von begrenzter Reichweite ihren Platz finden; Reformen, die zwar vom geltenden Recht abweichen, aber auf einen breiten Konsens zählen können, bei denen es darum geht, alte Zöpfe abzuschneiden, oder Reformen, für die sich der Weg einer gesonderten Teilrevision der Verfassung kaum rechtfertigen dürfte. Auf der anderen Seite haben wir uns bei kürzlich beschlossenen Verfassungsartikeln besonders eng an den bisherigen Wortlaut angelehnt oder diesen sogar wörtlich übernommen.
Gesamthaft haben wir den bundesrätlichen Entwurf mit rund 20 punktuellen Änderungen angereichert, auf die ich später kurz eingehen werde. Deshalb sprechen wir im Titel des vorliegenden Bundesbeschlusses über die Bundesverfassung ehrlicherweise auch von einer neuen Verfassung und nicht von einer – Missverständnisse geradezu provozierenden – nachgeführten Verfassung.
Wir werden uns wohl auch im Rat immer wieder die Frage stellen, was an Änderungen in diesem Nachführungskonzept Platz hat und was nicht. Für uns war letztlich wegleitend, dass in diese Verfassung grundsätzlich nichts Neues aufzunehmen ist, das nicht von einer breiten Mehrheit in den Räten und – soweit wir es beurteilen können – in der Öffentlichkeit getragen werden kann. Sollte sich erweisen, dass einzelne unserer Vorschläge diesen Rahmen überschreiten, müssten wohl Korrekturen angebracht werden.
Das Projekt Nachführung stellt ein bescheidenes und anspruchsvolles Unterfangen zugleich dar. Bescheiden ist es in seinem Reformgehalt, in seinem Vermögen oder auch Unvermögen, neue Antworten auf strukturelle Mängel und Schwierigkeiten unseres Staatswesens zu finden. Als bescheiden erweist sich die Nachführung zudem überall dort,

wo die geltende Verfassung bereits à jour ist, wo sie dank der vielen Teiländerungen der letzten Jahre und Jahrzehnte den Anforderungen der Zeit entspricht. So ist denn auch festzuhalten, dass unsere Verfassung keineswegs in globo als veraltet dargestellt werden darf: Abgesehen von den nach wie vor gültigen Grundwerten lebt sie vor allem im Kompetenz- und Aufgabenbereich. Dort ist sie à jour, ja in Teilbereichen sogar ausgesprochen fortschrittlich.
Anspruchsvoll ist das Projekt Nachführung demgegenüber z. B. dort, wo es darum geht, bei diffuser, umstrittener Rechtslage klärende Entscheidungen zu fällen und Transparenz herzustellen, trotz Sprachmodernisierung den Inhalt möglichst nicht zu verändern, das ungeschriebene Recht in Verfassungstexte umzugiessen, zu werten, was in dieser Zeit neu oder nicht mehr verfassungswürdig sei, und, vor allem, die Grenzen zwischen konsensfähigen Neuerungen und konzeptsprengenden Reformen zu ziehen.
Gerade die Herstellung von Verständlichkeit und Transparenz stellt in einer Zeit der zunehmenden Unübersichtlichkeit für den Rechtsstaat und die Demokratie eine vorrangige Aufgabe dar. Ich darf dies am Beispiel von Artikel 4 der geltenden Bundesverfassung erläutern, der in Absatz 1 lapidar den Grundsatz der Rechtsgleichheit enthält, aus dem Lehre und Rechtsprechung aber wichtige Pfeiler der Rechtsstaatlichkeit abgeleitet haben. Diese Prinzipien nimmt der Verfassungsentwurf auf und legt sie in acht verschiedenen Artikeln und insgesamt 15 Absätzen nieder. So finden die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, des öffentlichen Interesses, der Verhältnismässigkeit und des Handelns nach Treu und Glauben Eingang in Artikel 4 des Verfassungsentwurfes, während die Rechtsgleichheit, das Willkürverbot, der Vertrauensschutz und elementare Verfassungsgarantien im Grundrechtsteil und die Grundsätze der Abgabenerhebung in Artikel 188 zu finden sind.
Anspruchsvoll ist das Projekt auch deshalb, weil wir in 150 Jahren eine – wie ich sie nennen möchte – Verfassungskultur der Teilrevision entwickelt und gepflegt haben, eine Methode der partiellen, schrittweisen und parzellierten politischen Reformen auf Verfassungsebene. Ursächlich für diese Kultur der Teilrevisionen ist einerseits das Erfordernis der Verfassungsänderung zur Begründung neuer Bundesaufgaben nach dem bundesstaatlichen Prinzip von Artikel 3 der geltenden Verfassung. Andererseits hat die Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung mit dazu beigetragen, dass unsere Verfassung, anders als in anderen Staaten, zum Gefäss der politischen Auseinandersetzungen, manchmal sogar zum Gefäss von tagespolitischen Auseinandersetzungen wurde. Auf diese Weise konnte die Verfassung – wie erwähnt – jedenfalls in Teilbereichen im Bewusstsein des Volkes lebendig und modern bleiben bzw. werden.
Aber unser Verfassungsdenken wurde gleichzeitig immer mehr zum materienbezogenen, themenbezogenen Denken. Der Überblick über das Ganze, über die inneren Zusammenhänge der Verfassung, über ihre Kohärenz, aber auch über ihre Ambivalenzen, ja vielleicht sogar über gewisse Widersprüche, ging zunehmend verloren. Nun steht sie zum ersten Mal als Ganzes zur Diskussion. Hierin liegt eine grosse Chance, aber auch eine Gefahr: die Gefahr des Ungewohnten, die Gefahr des noch nie Dagewesenen. Die Verfassung verlangt von uns allen das Überwinden des Einheit-der-Materie-Denkens und vor allem eine Gesamtwertung, eine Bilanz, die nicht die Einzelteile in den Vordergrund rückt, die nicht allfällige Vorbehalte gegenüber bestimmten Artikeln oder Passagen übergewichtet, sondern das Hauptziel in einer – auf der Basis tradierter, neu belebter staatstragender Werte – neu oder wieder verfassten Gemeinschaft erblickt.
Damit bin ich bei der eigentlichen Herausforderung dieser Reform angelangt. Anspruchsvoll ist sie nämlich vor allem, weil wir vor der einmaligen Gelegenheit stehen, uns der Grundwerte unseres Staates bewusst zu werden, ihren aktuellen und künftigen Sinn zu reflektieren, den Essentialien unserer Rechtsgemeinschaft nachzugehen, unsere Identität zu überprüfen und zu festigen. In dieser Optik steht der Prozess dieses Projektes im Vordergrund: Der Dialog in einer Zeit, in der sogenannt Unbestrittenes, Selbstverständliches wieder zum Thema geworden ist, wo die Auffassungen über die Strukturprinzipien unseres Staates teilweise und – wenn ich es recht sehe – zunehmend auseinandergehen.
Wir sprechen oft und zu Recht voller Sorgen über das gewaltige Haushaltsdefizit, über die fehlenden finanziellen Mittel. Aber haben wir denn in diesem Land nicht ein noch viel grösseres staatspolitisches Defizit? Haben wir nicht vor lauter Wohlstandsmehrung die «idée directrice» unseres Landes, der Schweiz, etwas aus den Augen verloren? Was macht denn die Schweiz aus? Was hält uns zusammen? Was bedeuten uns Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, kulturelle Vielfalt, Föderalismus, kantonale Autonomie, Sozialstaatlichkeit? Wo sind sie zu verstärken, wo sind Grenzen zu ziehen? Wir sind in der Kommission immer wieder auf derartige Fragen gestossen, etwa beim Diskriminierungsartikel, beim Streikrecht, bei den Sozialzielen, bei der Wahrung der Ressourcen der Kantone, beim Gemeinde- und Städteartikel, bei der Wahrung von Kinder- und Jugendanliegen, beim Bistumsartikel und anderen mehr.
Die Verfassung eines Staates ist das Gefäss des Grundkonsenses einer Gesellschaft. In ihr finden sich die Klammern der Gemeinschaft. Diese Klammern sind nicht ein für allemal geregelt, quasi eingebracht, «am Schärme». Sie bedürfen der Erneuerung, der Festigung, der Belebung. Deshalb ist auch das Prozesshafte so wichtig, und der genaue Wortlaut, in den diese Grundwerte gekleidet werden, vielleicht etwas weniger. Die Verfassungsreform stellt so eine grosse Chance dar, eine Einladung, in einer Zeit der Verunsicherung und der rasanten Veränderungen das eigene Fundament auf seine Festigkeit hin zu überprüfen und notfalls neu zu stärken.
Denjenigen in unserem Lande, die sich Veränderungen eher entgegensetzen wollen, ist zu sagen: Ist es denn nicht um so wichtiger, wenigstens das eigene Haus in Ordnung zu halten oder in Ordnung zu bringen? Denjenigen aber, die weitergehende Veränderungen wünschen, dringend wünschen – ich zähle mich auch zu ihnen –, ist in Erinnerung zu rufen: Nur wer seiner Ausrüstung sicher ist, begibt sich mit Erfolgschancen in schwieriges Gelände; dies gilt für das Gebirge wie für die Politik.
Wer diesen Prozess der Selbstbefragung hastig überspringen und gleich zur eigentlichen Reform greifen möchte, läuft – gerade in unserer Demokratie – Gefahr, am Ende nichts zu erreichen. Insofern sollten alle, denen Reformen in diesem Staat am Herzen liegen, gut überlegen, ob es sich lohnt, gegen diese Aktualisierung anzutreten oder damit zu drohen, etwa aus Enttäuschung über deren beschränkte Reichweite oder weil sie unliebsame Einzelpunkte darin erblicken. Es geht hier zum ersten Mal in unserer Geschichte nicht um einzelnes, sondern es geht um das Ganze.
Zusammenfassend sprechen also folgende Gründe für die Aktualisierung der Verfassung:
1. die Schaffung bürgernaher Verständlichkeit und Transparenz, vor allem bei den Menschenrechten und der ausgemessenen Staatsverantwortung;
2. die Vornahme punktueller Änderungen in wenig umstrittenen Bereichen, die keine besondere Teilrevision der Verfassung rechtfertigen;
3. die Gewinnung einer Gesamtsicht der staatlichen Strukturen und Grundsätze in ihren Zusammenhängen über die tradierte Optik der Einheit der Materie hinaus;
4. der Diskurs über die uns verbindenden Grundwerte, deren Wiederbelebung im Interesse der Erneuerung der Willensnation Schweiz – einer Nation oder besser vielleicht eines Nationenbündels, welches dieses stets zu erneuernden Willens bedarf. Willen zur Nation heisst auch Willen zur Verfassung, zu einer Verfassung für unsere Zeit.
Zuweilen wird der Vorwurf erhoben, es sei doch heute, in dieser von einem wachsenden Reformstau geprägten Zeit, Nützlicheres, Dringlicheres zu tun. Auch wird behauptet, das Volk interessiere sich nicht für dieses Vorhaben, es habe andere Sorgen.
Beide Einwände treffen nicht oder nur teilweise zu. Gerade in einer Phase unserer Geschichte, in der der Konsens zum knappen Gut geworden ist, erscheint die Auseinandersetzung über unsere gemeinsamen Grundwerte so wichtig.

Könnte es nicht sein, dass unsere vordergründigen Schwierigkeiten, unsere Mühe mit der Problemlösung, mit unausgesprochenen, tiefer liegenden Spaltungen und Unsicherheiten zu tun haben? Der vermeintliche Umweg führt manchmal schneller zum Ziel; und Wichtiges geht dem Dringlichen vor. Dies ist eine Weisheit, die wir in der Politikhektik unserer Zeit manchmal vergessen haben. Es scheint sich zu rächen, dass wir die Staatspolitik so lange stiefmütterlich behandelt haben und dass ihr in der Tat in den letzten Jahrzehnten viele Bürger und Bürgerinnen in Politik und Wirtschaft verständnislos, ja auch ablehnend gegenüberstanden.
Dass die Verfassungsreform beim Volk nicht zuoberst auf der Hitparade steht, trifft zweifellos zu. Aber wenn nicht alles täuscht, nimmt nun das Interesse an staatspolitischen Fragen laufend zu. Denn es ist vielen Schweizerinnen und Schweizern nicht gleichgültig, wie es um unser Land steht, wie seine Identität zu begründen ist. Neue oder überkommene Menschenrechte, die Zukunft des Sozialstaates, des Bundesstaates und der Demokratie berühren die Menschen, und es zeugt von einer eigenartigen Geringschätzung des Volkes, wenn man ihm seine staatsbürgerlichen Interessen, die gerade heute wieder ein grösseres Gewicht erhalten, abspricht. Wir sind – ich möchte das unterstreichen – nicht nur ein Volk von Konsumierenden und Produzierenden, von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, Mietern, Vermietern und Eigentümern, sondern auch und in erster Linie ein Volk von Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern im tiefsten Sinne dieses Wortes.
Nun bricht die neue Bundesverfassung nicht mit der schweizerischen Verfassungstradition – ich betone das –, denn sie macht das bisherige Schrifttum, die bisherige Praxis von Behörden und Gerichten, die Interpretationen der geltenden Verfassungsbestimmungen nicht zu Makulatur. Sie stellt keine Zäsur dar, sondern eine sanfte Weiterentwicklung im Sinne der skizzierten Aktualisierung. Sie soll auch nicht zur eigentlichen Kodifikation werden, die künftigen Weiterentwicklungen in der tradierten schweizerischen Methodik der Verfassungskonkretisierung, etwa der Anerkennung ungeschriebener Verfassungsgehalte, den Weg versperrt.
Was hat nun die Kommission vor allem beschäftigt? Wo hat sie kleinere, aber deshalb nicht unwichtige Weichenstellungen vorgenommen? Ich hebe vorerst aus den Änderungen zum bundesrätlichen Entwurf folgende zentrale Anliegen hervor:
1. Das Ringen um Subsidiarität in Staat und Gesellschaft, die Bestimmung der Rolle des Staates im Verhältnis zum Individuum einerseits und des Bundes im Verhältnis zu den Kantonen andererseits; z. B. etwa beim Recht auf Existenzsicherung – das wir als Recht auf Hilfe in Notlagen für diejenigen gewährleisten wollen, die nicht in der Lage sind, für sich selbst zu sorgen –, bei den Sozialzielen, die unter dem Vorbehalt privater Verantwortung stehen, bei der Wahrung kantonaler Autonomie, insbesondere auch des kantonalen Steuersubstrates.
2. Die Verankerung eines modernen sowie gelebten Föderalismus, der die Kooperation zwischen Bund und Kantonen und nicht nur die Teilung der Kompetenzen hervorhebt, der dem Bund die Rücksichtnahme auf die besondere Situation von Gemeinden, Städten und Agglomerationen gebietet und der Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen erleichtert, indem nur noch das fakultative statt das obligatorische Referendum verlangt wird.
3. Das Bekenntnis zur wettbewerbsorientierten und sozialen Marktwirtschaft, wie es der Bundesrat bereits vorgeschlagen hat, allerdings mit einer Akzentsetzung zugunsten des Wettbewerbs bei Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit.
4. Die Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips zu Beginn des Abschnittes über Umwelt und Raumplanung.
5. Eine bewusste Verstärkung der Stellung von Kindern und Jugendlichen, indem die Einbürgerung staatenloser Kinder erleichtert werden soll, indem ein Anspruch auf Grundschulunterricht für alle Kinder statuiert wird und indem der Bund verpflichtet wird, den Förderungs- und Schutzbedürfnissen der Kinder Rechnung zu tragen.
6. Eine Aktualisierung des Verhältnisses von Bundesversammlung und Bundesrat, indem wir die von den beiden Staatspolitischen Kommissionen entworfenen Massnahmen weitgehend übernommen haben, allerdings mit drei wichtigen Ausnahmen. Ich komme auf diesen Bereich der Verfassung anlässlich unserer Beratungen als Zweitrat zurück und werde dann näher auf sie eingehen.
Neben Subsidiarität, modernem Föderalismus, wettbewerbsorientierter und sozialer Marktwirtschaft, Nachhaltigkeitsprinzip, Stärkung von Jugendanliegen und der Aktualisierung des Verhältnisses von Bundesversammlung und Bundesrat haben wir gegenüber dem bundesrätlichen Entwurf weitere Änderungen angebracht. Ich nehme die wichtigsten heraus:
– die Streichung des Streikrechtes und des Redaktionsgeheimnisses als Garantien auf Verfassungsebene;
– die Streichung der verfassungsrechtlichen Pflicht der Behörden, von Petitionen Kenntnis zu nehmen;
– eine verständlichere Fassung des allgemeinen Verhältnisses von Bund und Kantonen;
– eine Verdeutlichung des Territorialitätsprinzips im Sprachenrecht und dessen neue Aufteilung auf verschiedene Artikel;
– die Streichung des Ordensverbotes;
– die Einführung eines Statistikartikels;
– die Verankerung der Raumfahrt als Bundesaufgabe;
– die Streichung des Bistumsartikels;
– die Abschaffung der Bedürfnisklausel im Gastgewerbe, allerdings mit einer zehnjährigen Übergangsfrist;
– die Streichung der Pflicht von Post und Telecom, ihre Gewinne dem Bund abzuliefern, und
– die Streichung der sogenannten Retorsionssteuer.
Auf die Änderungen im Organisationsbereich gehe ich wie erwähnt erst bei der Vorlage A2 näher ein.
Damit möchte ich Ihnen abschliessend noch einige ergänzende Angaben über die Kommissionsarbeiten nachliefern: Wir haben im letzten Jahr acht Plenarsitzungen mit insgesamt 18 Sitzungstagen durchgeführt. Dazu kamen 19 Sitzungen der drei Subkommissionen mit insgesamt 27 Sitzungstagen, d. h. im Mittel neun Sitzungstage pro Mitglied. Das ergibt oder ergäbe, volle Präsenz vorausgesetzt, pro Kommissionsmitglied ein Total von 27 Sitzungstagen.
So oder so kann anhand dieser Statistik der grosse Arbeitsaufwand ermessen werden, der von allen Kommissionsmitgliedern zusätzlich und neben der Normalität des parlamentarischen Alltages erbracht wurde. Ich möchte mich an dieser Stelle bei allen Mitgliedern für diesen grossen Einsatz bedanken, aber auch bei den Parlamentsdiensten für die mustergültige Unterstützung.
Die Kommission oder ihre Subkommissionen haben ferner verschiedene gesellschaftliche Gruppierungen angehört, wie die Jugendverbände, den Gemeinde- und den Städteverband. Sie haben einen intensiven Dialog mit den Kantonen, d. h. mit der Konferenz der Kantonsregierungen, gepflegt und sich von Vertretern der Arbeitsgruppe für den neuen Finanzausgleich über den aktuellen Stand der Reformarbeiten informieren lassen. Als Experte wirkte neben den Fachleuten des Bundesamtes für Justiz und des Dienstes für die Totalrevision der Bundesverfassung Professor Kälin für die Belange des Verhältnisses von Völkerrecht und Landesrecht mit. Auch ihnen allen sei mein verbindlicher Dank ausgesprochen.
Ferner hat ein reger Austausch mit der nationalrätlichen Kommission stattgefunden. Die Tätigkeit beider Kommissionen wurde gegenseitig befruchtet. Trotzdem sind rund 20 Unterschiede in den Textfassungen beider Kommissionen entstanden, so dass uns das Differenzbereinigungsverfahren wohl noch einige Arbeit bescheren wird.
Ein beträchtlicher Unterschied zwischen den beiden Textentwürfen besteht auch darin, dass im Nationalrat 128 Minderheitsanträge eingebracht wurden, während es bei uns nur 13 sind. In der Schlussabstimmung stimmten bei uns 17 Ratsmitglieder der Vorlage zu, ohne Gegenstimme und bei einer Enthaltung.
Die Vorstellung der Kommissionsanträge wurde wie folgt aufgeteilt: Ich werde als Präsident den Abschnitten der Verfassung jeweils einige grundsätzliche Bemerkungen voraus-

schicken. Die einzelnen Artikel werden von den Präsidenten der Subkommissionen vorgestellt, also von den Herren Frick und Aeby, wobei Herr Zimmerli, unser Ratspräsident, als dritter Subkommissionspräsident seine Aufgaben an die Herren Inderkum, Marty Dick und Wicki – sie alle sind Mitglieder der entsprechenden Subkommission – delegiert hat.
Herr Cavadini Jean wird sich unmittelbar anschliessend zu den Beschlüssen der Kommission über die sprachliche Gleichstellung der Geschlechter in der französischen Sprache äussern.
Die Reform unserer Bundesverfassung ist eine echte, eine grosse Herausforderung. Die vorliegende Aktualisierung stellt den ersten wichtigen Schritt dar. Die Auseinandersetzung mit den rechtlichen und staatspolitischen Existenzgrundlagen unserer Schweiz, mit unserer Identität, mit unserem Grundkonsens kommt gerade zur rechten Zeit. Nehmen wir diese Herausforderung an!
Ich beantrage Ihnen namens der einhelligen Kommission Eintreten auf die Vorlage.

**Cavadini** Jean (L, NE): Vous venez de l'entendre, cette intervention n'est justifiée, à cet endroit, que par une question de langue et je vous remercie de bien vouloir l'accepter. Je ferai quelques remarques personnelles pour ne plus reprendre la parole dans le débat d'entrée en matière, mais je centrerai mon intervention sur la question de la transposition en français de ce texte.
Nous voici donc à pied d'oeuvre. Plus de trente ans après les premières formulations, nous tentons une remise à jour de notre charte fondamentale, et tout aussitôt une première question se pose: mise à jour de la constitution – c'était l'intention du Conseil fédéral – ou nouvelle Constitution fédérale, comme la Commission de la révision constitutionnelle de notre Conseil l'a souhaitée? La question n'est pas académique. Nous nous déclarons prêts à entrer en matière pour une mise à jour. Nous craindrions qu'une nouvelle constitution ne prenne le chemin du cimetière qu'ont tristement connu ses illustres devancières. Au reste, la mise à jour n'a rien de honteux. Bien au contraire, il s'agit de mettre de l'ordre dans un texte amendé plus de 140 fois. On souhaite retrouver l'identité suisse contemporaine, et nous souscrivons à cet objectif. On sait bien qu'une nouvelle constitution serait suscitée par des événements calamiteux ou violents, par une rupture avec un passé dont on ne saurait plus se réclamer, par une crise profonde qu'on ne saurait de bonne foi reconnaître aujourd'hui dans notre pays. On a même connu une nouvelle constitution sous le diktat d'une puissance étrangère; c'était en 1798 et la France l'avait dictée, mais nous n'en sommes pas là.
On pourra se mettre d'accord sur une mise à jour qui évitera les affrontements, que ce soit par la nature des innovations ou par celle des suppressions. Si l'on veut réussir, et nous le souhaitons, c'est le prix à payer. Certains diront que c'est manquer d'ambition: ils ne savent peut-être pas que les grands enthousiasmes suscitent des réticences plus vives encore.
Le travail effectué manque-t-il de relief? Cette mise à jour est-elle trop grise, trop terne? Nous ne le disons pas. Elle est en mesure de réunir une majorité de bonne foi que n'anime aucune arrière-pensée majeure. On a parlé, c'est vrai, tout à l'heure, des grands anciens au souffle puissant, à l'inspiration généreuse et vivifiante. Le rappel ne me paraît pas décisivement opportun: nous ne sortons pas du Sonderbund, nous n'entrons pas dans le Kulturkampf. Nous entendons tout de même commémorer un anniversaire, mais le 150e, de la première Constitution suisse et républicaine. Nous laissons le soin aux cantons, qui s'en portent bien, de célébrer le deuxième centenaire de la République helvétique, comme tant d'autres, mais il ne nous concerne que peu.
Aucune réécriture n'est innocente, nous l'admettons volontiers. La nouvelle formulation de la constitution n'échappe pas à cette fatalité. Avons-nous affaire à une simple évolution ou discernons-nous les germes d'une révolution? Souvent la vérité est intermédiaire. Certaines nouveautés sont fortes, et nous saluons la protection accrue des enfants, dont les cantons avaient inauguré le droit général à l'instruction, même pour les enfants des travailleurs clandestins. Nous sommes, dans ce même chapitre, favorables à un processus de naturalisation plus aisé en leur faveur. Nous acceptons l'inscription d'une notion de développement durable, même si nous savons qu'une telle disposition peut générer des interprétations diverses, voire contradictoires. La nouvelle approche des responsabilités en matière de politique étrangère n'emporte pas notre adhésion sans restriction: nous croyons à la compétence primordiale et décisive du Gouvernement.
Mais d'autres dispositions ne sauraient nous convaincre du bien-fondé de leur apparition. Nous évoquons d'abord la grande question qui réside, assurément, dans l'inscription ou non des buts sociaux de la constitution. Mettre en doute le bien-fondé d'une telle démarche suscite aussitôt des critiques violentes, des attaques vigoureuses. Comment la Suisse pourrait-elle se dispenser d'inscrire des droits sociaux dans sa charte fondamentale? Et voilà, aussitôt toute l'équivoque apparaît. On voulait parler de buts, mais on évoque les droits. La confusion naît immédiatement. Entre des objectifs et des réalisations, on n'imagine que le temps de passer à l'acte. On promeut au rang constitutionnel le devoir d'étendre l'Etat social. Nous ne nous trouvons plus dans le cadre d'une mise à jour, mais nous nous engageons dans une révision fondamentale. Il ne sera guère possible d'expliquer que ces grands principes représentent un simple catalogue dont aucun droit subjectif ne saurait être tiré. Cette inscription au niveau constitutionnel général créera plus d'équivoque et d'amertume par les espérances déçues que de motivation et d'engagement dans son éventuelle concrétisation. Nous connaissons les droits sociaux dont nous disposons. Travaillons à leur consolidation plus qu'à l'affaiblissement de ce que nous connaissons dans un ensemble social dont nous n'avons pas les moyens de reconnaître la totale existence. Il faut, ici, que «le songeur soit plus fort que le songe».
La proposition de créer un droit fondamental de grève n'a pas non plus notre assentiment pour des raisons que nous reprendrons et qui sont essentiellement d'ordre juridique et politique, car nous ne sommes plus ici non plus dans une mise à jour, mais bien dans une révision fondamentale et, d'ailleurs, inopportune.
Nous devons, en revanche, aborder le problème de la langue et, singulièrement, celui de la traduction de l'égalité des sexes dans la constitution. Cette question est délicate parce qu'elle froisse des sensibilités, et nous les comprenons, mais cette question n'est pas insoluble. Chacun de nous a reçu des dizaines de lettres, d'ailleurs parfois répétitives, pour exiger – je le cite, parce que c'est tout à fait révélateur – «la féminisation du texte français de la nouvelle constitution».
C'est presque freudien. L'équivoque est complète. De quoi s'agit-il? D'affirmer, de souligner et d'illustrer le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes. Or, nous le savons ou nous devrions le savoir: chaque langue a son génie. L'allemand peut assez facilement – je reprends l'expression – féminiser un titre ou une fonction. Le français ne le peut pas systématiquement, et l'italien connaît des difficultés plus insurmontables encore. Pour nous limiter au français, rappelons que cette langue ne connaît pas le genre neutre. Ce n'est ni un appauvrissement ni un enrichissement; elle ne connaît pas le genre neutre qui existe en allemand, par exemple. Le français se limite à la connaissance de deux genres: le masculin, le féminin. Les règles fondamentales de la langue nous rappellent que le masculin est le genre extensif. Au moment où il s'est agi de déterminer une catégorie ou une fonction, c'est au masculin que le français a confié cette mission, si j'ose dire. C'est le masculin qui a eu la capacité de représenter à lui seul les éléments relevant de l'un et l'autre genre. Il n'y a nul débat sexiste; il n'y a qu'une insurmontable difficulté linguistique.
Première remarque: votre Commission de la révision constitutionnelle a consulté sa Commission de rédaction de langue française. Celle-ci a proposé d'introduire une note en bas de page pour expliciter ce principe du masculin générique qui est jusqu'ici implicite. Nous passons donc de la notion d'im-

plicite à la notion d'explicite. Cet implicite était connu des textes de loi et même de la constitution.
Deuxième remarque: la même commission proposait de remplacer le mot «homme» par les mots «être humain», à l'exception de la référence aux droits de l'homme. Décidément, en faire une «déclaration des êtres humains» par opposition à une «déclaration des chameaux ou des grenouilles», ça paraissait peu heureux! Nous proposons donc là de conserver cette notion dans la disposition. Et, pour compliquer la question, rappelons que le terme de «personne», auquel on songe parfois, recouvre également, dans les articles 26 et 27 du nouveau projet, les personnes morales, ce qui n'est pas fait pour simplifier les choses.
Nous vous proposons de nous en tenir à la note générique, de discuter éventuellement la question de substituer à «homme» le vocable d'«être humain», mais de reconnaître que toute langue a son esprit, son poids, son histoire. On ne la force pas impunément, le ridicule peut encore blesser – il y a longtemps qu'il ne tue plus –, même s'il est vrai que les épidermes se sont singulièrement épaissis. Nous laisserons, s'ils le souhaitent, à nos collègues tessinois la démonstration qu'une féminisation systématique des textes en italien est incohérente, voire impossible, avec des mots masculins en «-a» ou en «-e», qui seraient l'apanage normal d'un singulier ou d'un pluriel féminin.
La guerre des sexes n'aura pas lieu ici, Monsieur le Président, et nous vous remercions d'accepter que l'usage se développe normalement, que le renouvellement s'opère avec le temps, là où il est possible. Nous donnons l'assurance que, chaque fois que nous pouvons, sans excès et sans artifice, créer un néologisme qui donne satisfaction à celles que préoccupe cette question, nous le ferons. Car, comme chacun – allons! – et chacune, nous sommes attachés à la parfaite reconnaissance de l'égalité et à sa traduction dans les droits politiques, économiques, culturels et sociaux. Que cette mise à jour de la constitution nous unisse et que la langue française ne succombe pas, tel est notre voeu!

**Wicki** Franz (C, LU): Die Verfassungsvorlage, die wir in dieser Session – und wohl auch in weiteren Sessionen – miteinander beraten, ist die Umsetzung des Auftrages, den Ständerat und Nationalrat in den Jahren 1993/94 aufgrund der Motion der Luzerner Ständerätin Josi Meier (93.3218) dem Bundesrat erteilt haben.
Ich danke vorerst dem Bundesrat, insbesondere Herrn Bundesrat Koller, und den Damen und Herren des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes für die speditive Erfüllung dieses Auftrages. Dank einem klaren Konzept, einer straffen Projektorganisation und dem bestimmten Willen, die Revision tatsächlich zu verwirklichen, können wir heute mit den Beratungen beginnen.
Dieser Wille, den Auftrag des Parlamentes zügig in die Tat umzusetzen, hat sich auch in der Verfassungskommission des Ständerates gezeigt. Als Mitglied der vorberatenden Kommission kann ich bestätigen: Die Reform der Verfassung war und ist weit mehr als eine blosse Pflichtübung. Wir haben in der Kommission das Reformprojekt nicht nur als eine Umschreibe- oder eine Schönschreibeübung verstanden. Die Verfassungsreform forderte ein Nachdenken über den Staat Schweiz und ein Überprüfen der Frage, welche Stellung die Bürgerinnen und Bürger darin haben oder haben sollen. Die Verfassungsrevision soll mehr als nur die Überarbeitung veralteter Vereinsstatuten sein.
Für mich hat die Beratung der Verfassung nur dann einen Sinn, wenn wir gleichzeitig über die Grundwerte unseres Staates nachdenken, unsere demokratischen Spielregeln hinterfragen, uns mit dem Föderalismus auseinandersetzen und die Stellung der Schweiz in der Staatengemeinschaft auch überprüfen. So verstanden ist die Neuformulierung der gesamten Verfassung nicht nur Kosmetik, sondern auch eine staatspolitische Chance.
Ich bin überzeugt, dass wir mit der nachgeführten Verfassung die wichtigen Grundlagen dafür schaffen können, um die dringenden Reformvorhaben an die Hand zu nehmen. Die heutige Vorlage kann daher nicht den Endpunkt der Revision darstellen. Es stehen unbestritten dringend notwendige Reformen an. Die Versuchung war deshalb in der Kommission gross – dies wird wohl auch in den Räten der Fall sein –, im Rahmen der Nachführung dringende Reformen einfliessen zu lassen. Wir mussten uns aber bewusst werden: Wenn wir mit der Bundesverfassungsrevision Erfolg haben und die Ernte tatsächlich in die Scheune einfahren wollen, dürfen wir das Fuder nicht überladen. Es blieb und bleibt uns wohl nichts anderes übrig, als uns an das durchdachte Konzept des Bundesrates zu halten. Im Rahmen der Nachführung können wir nur selektive Veränderungen des geltenden Verfassungsrechtes vornehmen.
Doch wenn wir uns im gesamten bloss auf die Nachführung beschränken, machen wir nur Denkmalschutz. Dies kann jedoch nicht der Sinn des grossen Aufwandes sein, den Kommissionen und Parlament hier betreiben. Unsere Aufgabe kann es nicht sein, nur das Alte zu erhalten. Wir müssen auch die Zukunft unserer Schweiz im Auge haben.
In diesem Sinne kann und muss die Nachführung die Grundlage für weitergehende Reformen sein. Ich habe daher in der Kommission stets die Auffassung vertreten, dass wir uns parallel zur Nachführung auch fragen müssen, wo ein dringender Reformbedarf gegeben ist. Wir müssen die Reformpunkte aufnehmen und diesen Reformbedarf in einer oder in mehreren separaten Vorlagen weiterverfolgen. Der Bundesrat hat die Verfassungsnachführung durch die separaten Reformprojekte «Reform der Justiz» und «Reform der Volksrechte» ergänzt.
Ein drittes – meines Erachtens ebenso dringendes und wichtiges – Reformpaket ist jedoch die Staatsleitungsreform. Denn wir sehen heute: Unser politisches System kann mit dem Tempo, welches uns heute vor allem die Wirtschaft vorgibt, nicht mithalten. Die aktive Rolle der Politik ist überall zurückgedrängt. Sie kann nur noch versuchen, Auswüchse zu verhindern und Finanzlöcher zu stopfen. Ich bin überzeugt: Auch in der Politik und in unseren Institutionen wird es nicht ohne Umbau gehen. Ein Hauptanliegen der gesamten Verfassungsreform muss daher das Fortbestehen unserer demokratischen Schweiz auch im nächsten Jahrhundert sein. Wir müssen den Mut haben, nicht nur zurück-, sondern auch in die Zukunft zu schauen, sonst geht es uns wie dem von Professor Peter von Matt am letzten Samstag beim Gedenkakt in Aarau so treffend geschilderten «Stiefelreiter», der durch die Nacht rast, seinen Kopf nicht mehr nach vorne drehen kann, nur seine Vergangenheit sieht und nicht begreift, was er damit anfangen soll.
Noch ein Letztes: Ich bin mir bewusst, dass eine Verfassungsrevision nicht zuoberst auf der Prioritätenliste der Stammtischgespräche steht. Der Ruf nach der Volkswahl des Bundesrates oder der verfehlte erste Platz beim Parlamentarier-Skirennen liefern eher Schlagzeilen. Daher ist auch der Einwand verständlich, dass wir in der Schweiz Gescheiteres zu tun und dringendere Aufgaben zu erledigen hätten, als die Verfassung zu revidieren.
Es ist unbestritten: Die Schweiz steht heute vor grossen politischen Herausforderungen, wie die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Sanierung der Bundesfinanzen, die Sicherung der Sozialwerke usw. Macht es da Sinn, gleichzeitig eine Verfassungsreform anzugehen? Auf diese Frage dürfen wir unseren Bürgerinnen und Bürgern klar antworten: Keines der genannten brennenden Probleme würde schneller und besser gelöst werden, wenn wir auf die Verfassungsrevision verzichten würden. Im Gegenteil: Die Realisierung der Verfassungsreform verbessert die rechtlichen und politischen Voraussetzungen für die Lösung dieser Fragen. Der Staat Schweiz braucht Institutionen und Strukturen, die ihm auch in Zukunft erlauben, die ihm übertragenen Aufgaben sachgerecht zu erfüllen. Wenn es uns mit der Verfassungsreform gelingt, den Staat handlungsfähiger zu machen und damit neues Vertrauen in unseren Staat zu wecken, helfen wir auch, die zentralen politischen Sachfragen zu lösen.
In diesem Sinne bin ich für Eintreten.

**Forster** Erika (R, SG): Wir stehen heute vor dem Resultat eines langdauernden Prozesses. Gemessen an den vor Jah-

ren gehegten Erwartungen ist die heute zur Diskussion stehende Totalrevision für viele Bürgerinnen und Bürger enttäuschend. Die Zeit der grossen Würfe sei vorbei, hören wir seit mehr als zehn Jahren. Ob diese Erkenntnis resignativ oder weise ist, werden nicht zuletzt die Nachführung der Verfassung und die Behandlung der beiden bereitliegenden Reformpakete zeigen.
Dass wir heute, im Jubiläumsjahr 1998, überhaupt eine nachgeführte Verfassung beraten können – wir haben es schon mehrmals gehört –, verdanken wir der ehemaligen Ständeratspräsidentin Josi Meier. Sie hat mit ihrer Motion 1993 Druck gemacht, damit die ob der EWR-Arbeiten ruhende Verfassungsnachführung rechtzeitig für das Jubiläum vorliegen würde. Der darin liegende Symbolgehalt sollte nicht unbeachtet bleiben. Die Referenz zu 1848 sollte zeigen, dass wir uns vom Mut jener Jahre wieder anstecken lassen sollten.
Die 1987 beschlossene Nachführung, die heute vor uns liegt, fällt in ein völlig verändertes Umfeld: Damals herrschte noch Hochkonjunktur und die weitverbreitete überhebliche Einschätzung, man müsse nur europakompatibel werden, um nicht beitreten zu müssen. Heute stehen wir nach sieben Jahren Rezession mit einer Arbeitslosigkeit da, die weit über das hinausgeht, was wir uns je ausdenken mochten. Mehr noch: Wir müssen nüchtern erkennen, dass ein Staat, der in dieser Form allein bleiben will, eben auch einsam ist und damit zu kämpfen hat, dass das Verständnis für seine Probleme und Sorgen abnimmt.
Wie soll es in und mit diesem Land weitergehen? Die konsequente Liberalisierung der Märkte, die nötigen Reformen im Steuerrecht und bei den Sozialversicherungen, die Finanzierung der Sozialversicherungen, die aussenwirtschaftliche und aussenpolitische Positionierung – das sind die Fragen, die uns Parlamentarierinnen und Parlamentarier umtreiben und umtreiben müssen. Unsere Bürgerinnen und Bürger leben 1998 – 150 Jahre nach der Gründung des Verfassungsstaates – in einer grossen Verunsicherung. Neben der sehr direkten Frage, wann und ob die vielen Stellensuchenden wieder eine Erwerbsarbeit finden werden, stellt sich die Frage nach der Identität der Schweiz.
Auf viele der Fragen, auf die drängenden Fragen – da gebe ich den Kritikern recht – gibt die Nachführung keine direkte Antwort. Weil wir uns seit dem Beginn der achtziger Jahre nur noch zaghafte Würfe zutrauen, stehen wir vor einem eigentlichen Reformstau, vor der Notwendigkeit einer Erneuerung unseres Staates – ich möchte sagen – an «Haupt und Gliedern». Die Politik der kleinen Schritte war zwar erfolgreich, in der heutigen Zeit reicht sie aber nicht mehr und hat meines Erachtens ausgedient.
Die Bevölkerung hat also andere Sorgen. Deswegen auf die Nachführung zu verzichten, wie mancherorts gefordert wird, wäre aber grundfalsch. Ich gehe mit Herrn Bundesrat Koller einig: Wir dürfen nicht dem Druck der Strasse – oder in unserem Falle wohl eher der Wirtschaft und vieler Wirtschaftsführer – erliegen und das eine gegen das andere auszuspielen. Wir müssen beides tun, und entsprechend sind wir – Bundesrat, Parlament und Bevölkerung – auch gefordert.
Durch die Realisierung der Verfassungsreform erhalten wir wieder klare Spielregeln, die es erlauben, unser Zusammenleben, unser gesellschaftliches Miteinander klar zu definieren. Beides in Angriff nehmen heisst aber auch, sich nicht nur hier und jetzt – gewissermassen im Spiegel der Öffentlichkeit – für das Unterfangen einzusetzen, sondern auch dann, wenn es um die Knochenarbeit an der Front geht, denn sonst leisten wir der Sache einen Bärendienst. Insgesamt bietet diese Verfassungsnachführung also Gelegenheit, in vielen Punkten Transparenz zu schaffen und sich durch die intensive Auseinandersetzung mit den Grundwerten dieses Staates wieder einmal bewusst zu machen, welches die wirklichen Staatsziele sind. Manchmal habe ich den Eindruck, dass wir diese ob der alltäglichen Detaildiskussion und der nagenden Sorgen um unseren Finanzhaushalt vergessen. Dies bewusst werden zu lassen gehört zu den besonderen Qualitäten der Nachführung.
Eines noch ist mir aber ein immenses Anliegen – da gehe ich mit meinem Vorredner einig –: dass wir nun mit Hochdruck hinter die Reformpakete gehen. Dringend und zwingend ist die Volksdiskussion um unsere Volksrechte sowie die Staatsleitungsreform. Unser staatliches Instrumentarium und unsere staatlichen Strukturen sind veraltet und überfordert. Die Stellung des Bundespräsidenten, die Anzahl der Bundesräte, das Zusammenspiel von Exekutive und Legislative und viele andere Diskussionsthemen müssten endlich ausdiskutiert werden. Wir sind dringend gefordert, uns darüber Gedanken zu machen, welche Strukturen unsere Landesführung braucht, um den Anforderungen unserer Zeit gerecht werden zu können.
In diesem Sinn bin ich für Eintreten.

**Reimann** Maximilian (V, AG): Auch aus meiner Sicht – sie ist mit der meiner Fraktion und Partei weitgehend identisch – ist es richtig, dass man die Bundesverfassung einer aktuellen Prüfung unterzieht und nach Verbesserungen sucht. Es ist richtig, dass man die Verfassung nachführt, sie in eine Form, Systematik und Sprache überträgt, die der heutigen Zeit angepasst sind, so dass sie von der Bevölkerung wieder gelesen und verstanden wird. Es ist richtig, dass man das System unserer Volksrechte auf seine Tauglichkeit in einer modernen Gesellschaft hin grundsätzlich überprüft. Ebenfalls richtig ist es, dass man nach Mitteln und Wegen sucht, um die chronisch überlastete und stets aufwendigere Gerichtsbarkeit auf Bundesebene zu straffen, zu modernisieren und, falls zweckmässig, noch vermehrt zu zentralisieren.
In diesem Sinne treten meine Fraktion und ich auf das Gesamtpaket der Reform grundsätzlich ein.
Erstaunt bin ich höchstens über jene von gewissen Kreisen immer wieder geschürte Meinung, die SVP als Partei der konservativen Werterhaltung könne an einer neuen Verfassung doch kein Interesse haben, «Rückständige» wollten doch bewahren und nicht erneuern. Wenn die SVP in unserem Land gelegentlich nein sagt und damit häufig auch die Mehrheit des Souveräns hinter sich weiss, ist das doch nicht mit einer Verweigerung des Modernen gleichzusetzen. Jedes Fortbewegungsmittel ist schliesslich mit einer Bremse versehen, und diese soll und muss dann gezogen werden, wenn dem Fahrer und seinen Begleitern Unheil droht. Oder muss ich an das nun wieder überall aufgetauchte Bild der Titanic erinnern? Dort wären ein Produkt der Supermoderne und mit ihm 1500 Passagiere nicht dem Untergang geweiht gewesen, hätten die Verantwortlichen auf der Brücke bewährte Kurse nicht verlassen und Warnrufe nicht förmlich in den Wind geschlagen.
Damit wieder zurück zu unserem Modernisierungsprodukt, der Verfassungsreform. Ich habe gesagt, wir seien für Eintreten, wir seien für zeitgemässe und notwendige Verbesserungen, aber – ich sage dies ohne jegliches Pathos – ohne futuristische Euphorie, sondern in moderater Sachlichkeit.
Warum diese Zurückhaltung? Nüchterne Sachlichkeit ist deshalb am Platz, weil diese Verfassungsreform an sich kein dringliches Geschäft darstellt; abgesehen vom Entwurf C, den man aber geradesogut in Form einer Partialreform hätte anpacken können. Wir haben derzeit in unserem Staat andere, viel wichtigere Probleme zu lösen, als die Verfassung nachzuführen. Der Hinweis, wir befänden uns in einem Jubiläumsjahr, ist kein zwingender Grund, um dem Schweizervolk quasi mit dem Brecheisen heuer noch eine Verfassung zur Abstimmung vorzulegen!
Die Mitglieder der Verfassungskommission waren letztes Jahr – Sie haben es eben von unserem Kommissionspräsidenten gehört – zu rund 30 Sitzungstagen aufgerufen. In unserem Rat gehörte fast die Hälfte des Plenums zu dieser Kommission.
Hätten wir uns doch nur mit gleichem Elan und mit einer ähnlich geballten Ladung an Sitzungsaufwand an die Sanierung der Bundesfinanzen gemacht! Dort orte ich den grössten Handlungsbedarf für unser Parlament. Die Defizitwirtschaft und die Überschuldung unseres Staates sind zur schwersten Hypothek unseres Landes geworden. Was wir den künftigen Generationen an Schuldenbergen hinterlassen – beim ordentlichen Haushalt, bei den Bundesbahnen, bei den Sozialversicherungen, bei der Pensionskasse des Bundes usw. –,

ist meines Erachtens schlicht und einfach unverantwortlich! Hier haben wir förmlich vergessen – um unseren Bundespräsidenten zu zitieren –, an unsere Kinder und Kindeskinder zu denken. Aber wir hatten ja keine Zeit für eine vertiefte Sanierungsarbeit. Wir waren mit anderem beschäftigt.
Das zweite dominierende Problem und ebenfalls eine schwere Hypothek für unser Land und seine Bewohner ist die Arbeitslosigkeit. Mit einer konsequenten Reform der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen hätten wir es in der Hand gehabt, auf parlamentarischer Ebene wirksam Gegensteuer zu geben. Der Erfolg wäre natürlich nicht sofort eingetreten; Wirtschaftsprogramme zeitigen bekanntlich erst mittelfristig Wirkung, dafür nachhaltig und auf Dauer. Aber wir hatten keine Zeit dazu. Wir waren ja von der Verfassungsreform absorbiert.
Die Liste der dringlich anzupackenden Probleme liesse sich noch um einiges verlängern. Ich denke an die organisierte Kriminalität, an den markanten Aufschwung des Kriminaltourismus, an die unheilvolle Wende im Asylwesen, an die ungelösten Fragen im öffentlichen Verkehr, im Transitverkehr usw. Wenn schon Sondersessionen, dann – meine ich – hätten wir uns vielmehr dieser Probleme annehmen sollen. Die Verfassungsreform hätte ruhig noch etwas hintanstehen können. Wenn zu den 33 Jahren, während denen dieses Thema mehr oder weniger häufig auf der Traktandenliste der eidgenössischen Räte figurierte, noch fünf Jahre hinzugekommen wären, wäre das wohl problemlos zu verkraften gewesen.
Haben Sie Verständnis dafür, dass ich mit meinem Eintretensvotum nicht in das Hohelied der modernen und postmodernen Verfassungsreformatoren eingestimmt habe! Diese Worte der sachlichen Nüchternheit waren nötig. Es darf nicht sein, dass mit dieser Reform unserem zunehmend verunsicherten Volk Sand in die Augen gestreut wird. Mit der Nachführung der Verfassung, in die wir bereits enorm viel Zeit und Aufwand investiert haben, haben wir kein einziges der anstehenden dringlichen Gegenwartsprobleme gelöst.
Ich zitiere noch einmal Herrn Bundespräsident Cotti, der zuvor im Nationalratssaal vor der Bundesversammlung seiner Meinung Ausdruck gegeben hat, mit einer neuen Verfassung solle dem Schweizervolk der Glaube an die Politik zurückgegeben werden. Ich meine, dass das Schweizervolk nur dann seinen Glauben an die Politik zurückgewinnt, wenn Bundesrat und Parlament den Beweis erbringen, dass sie in der Lage und auch gewillt sind, die erwähnten fundamentalen Gegenwartsprobleme zu lösen.
Erledigen wir also diese Verfassungsreform, bringen wir sie schlank und effizient über die Bühne, aber machen wir uns ebenso tatkräftig daran, auch für die echten Probleme unseres Landes die richtigen Lösungen zu finden!

**Frick** Bruno (C, SZ): Mit drei Stichworten, die ich alle mit einem Fragezeichen versehe, möchte ich mich zum Eintreten äussern: Begeisterung? Notwendigkeit? Richtiges Mass der Reformen?
Zur ersten Frage, zur Begeisterung: In der Tat löst diese Totalrevision wenig Begeisterungsstürme aus; das muss sie auch nicht. Wir stehen nicht am Anfang des Aufbruchs, der 1965 stattgefunden hat, sondern am Ende eines Reifungsprozesses. Wir brachen auf und begannen Anfang der siebziger Jahre – viele mit der Begeisterungskraft der Pioniere –, unsere Bundesverfassung neu zu denken, sie inhaltlich neu zu fassen, viele mit dem Willen, unser Grundgesetz wesentlich umzugestalten. Doch bald setzte der Reifungsprozess und damit auch der Ernüchterungsprozess ein; er führte 1987 – vor zehn Jahren – zur Erkenntnis, dass in der Zeit der politischen Stabilität keine grossen inhaltlichen Verfassungsreformen möglich sind. Allen grossen Verfassungsrevisionen inhaltlicher Art ging eine Revolution voraus. Diese findet nicht statt.
Darum hat die Bundesversammlung 1987 selber das Projekt auf die inhaltliche Aufarbeitung des bisherigen Verfassungsrechtes beschränkt. Eine derartige Totalrevision ohne inhaltliche Umgestaltung ist beileibe kein Sensationsstoff, sie ist gründliche Knochenarbeit abseits der Schlagzeilen, abseits der Karawanen der Medien. Entsprechend ist die Totalrevision kein Reisser im öffentlichen Bewusstsein, aber sie ist von grossem sachlichem Interesse vieler verantwortungsbewusster Bürger und Journalisten begleitet. Wir haben dieses Interesse an einer Reihe von Veranstaltungen und auch in Referaten und im Gespräch mit vielen Bürgerinnen und Bürgern festgestellt.
Die Antwort auf die Frage der Begeisterung heisst also: Die Revision ist nicht von der Hochstimmung einer Begeisterung begleitet, aber sie hat bei uns im Parlament inzwischen die nötige Seelenwärme gefunden. Ich bin überzeugt, dass sich diese Seelenwärme auch auf unsere Bürgerinnen und Bürger übertragen wird, wenn wir unsere Arbeit in gleichem Sinne weiter tun. Totalrevisionen waren in der Schweiz schon immer von nüchternem, nicht von begeistertem Interesse begleitet; das war 1848 so, das war 1874 so. Auch damals waren das Echo in der Öffentlichkeit und die Stimmbeteiligung verhältnismässig bescheiden.
Zur zweiten Frage der Notwendigkeit der Totalrevision: Sicher würde die Schweiz auch ohne revidierte Verfassung weiterexistieren. Dennoch ist die Überarbeitung nötig; ich sage bewusst – auch als Antwort an Herrn Reimann –: nötig, und nicht bloss wünschbar! Die heutige Verfassung spiegelt 150 Jahre gelebte Demokratie und aktives Initiativrecht wider. Sie spiegelt die politischen Probleme jeder Epoche wider, so die Nöte der Auswanderer vor hundert Jahren, so die gesellschaftliche Last des Alkoholismus in den dreissiger Jahren, so auch die Sorgen um unsere Energieversorgung von den achtziger Jahren bis heute.
Entsprechend geht es bei der Totalrevision 1998/99 um vier Ziele:
1. Es geht darum, Klarheit zu schaffen mit Bezug darauf, was überhaupt Inhalt unserer Bundesverfassung ist. Ein grosser Teil des Verfassungsrechtes ist ungeschriebenes Recht oder nur sinngemäss durch Auslegung festzustellen.
2. Wir wollen unsere Verfassung wieder einfach und lesbar gestalten; lesbar und verständlich für jede interessierte Bürgerin, jeden interessierten Bürger und jeden interessierten Jugendlichen. Vollständig und schwer verständlich zu schreiben, ist die Kunst vieler Juristen. Die Regeln aber vollständig und einfach zu fassen, ist die Kunst des sorgfältigen Parlamentes; diese wollen wir pflegen.
3. Es ist zu entscheiden, welche Bestimmungen überhaupt verfassungswürdig sind und welche auf Stufe Gesetz gehören. Viele Bestimmungen verdienen es in der heutigen Zeit, auf Stufe Gesetz eingestuft zu werden, andere verdienen es, auf Stufe Verfassung eingestuft zu werden. Das Absinthverbot oder die Schneeräumungsbeiträge an den Kanton Uri verdienen beispielsweise nicht mehr Verfassungsrang. Verfassungsrang gebührt aber dem Diskriminierungsverbot in Artikel 7 und dem Datenschutz. Solche Beispiele gibt es mehrere.
4. Der entscheidende Grund für eine Totalrevision ist für mich der folgende: Die neue Verfassung soll Grundlage für künftige Reformen sein. Der Bedarf an Reformen ist ausgewiesen. Der Kommissionspräsident, Herr Rhinow, hat Beispiele genannt. Ich unterstreiche: Die neue Verfassung als Basis für künftige Reformen ist einer der Hauptgründe, die Totalrevision überhaupt herbeizuführen. Denn bevor wir weitere Teilrevisionen vornehmen – sei es betreffend die Volksrechte, betreffend die Justiz oder betreffend andere Bereiche – müssen wir unseren «geistigen Schreibtisch» wieder aufräumen, à jour bringen.
Da steht meine Meinung im Widerspruch zur Auffassung von Herrn Reimann. Er hat gesagt, dass die Revision nicht prioritär sei, aber er hat – dafür danke ich ihm – auch in unserer Subkommission sehr engagiert mitgearbeitet. Ich glaube, dass diese Revision als Basis für die künftigen Revisionen, für die künftigen Reformen, als Basis unseres Selbstverständnisses und unserer Identität absolut notwendig ist. Wohl haben wir verschiedene wichtige Aufgaben anzupakken, aber wir haben auch zu beweisen, dass wir fähig sind, einzelne wichtige Geschäfte parallel zu behandeln, so, wie wir es heute mit dieser Revision neben der Behandlung der üblichen Geschäfte tun wollen. Ich glaube, dass die Totalre-

vision notwendig ist. Sie ist sogar eines der strategischen Geschäfte, welche die Eidgenossenschaft bewältigen muss.
Zur dritten Frage, zum Mass der Revision: 1987 ist die Totalrevision der Bundesverfassung auf die Aufarbeitung reduziert worden. Es geht um die Darstellung des heutigen Verfassungsrechtes in zeitgemässer, klarer Sprache; das bedeutet auch Verzicht auf inhaltliche Revisionen. Dass man das mit dem Begriff «Nachführung» zu erklären versucht, bedauere ich. «Nachführung» ist für mich ein unglücklicher Ausdruck. Er erinnert an Buchhaltung, an kleinliche Addition und Subtraktion. Es geht aber – der Ausdruck gefällt mir besser – um eine Aufarbeitung unseres Verfassungsrechtes oder um die «mise à jour».
Die Verfassungskommission des Ständerates hat sich klugerweise recht streng an diesen Grundsatz gehalten. Wir haben bei dieser Aufarbeitung auf inhaltliche Reformen verzichtet. Aber schon die Aufgabe der Aufarbeitung ist schwierig genug. Wenn plötzlich als Verfassungstext geschrieben steht, was alles bisher ungeschriebenes Verfassungsrecht war, staunt man bisweilen. Es ist auch unserer Kommission so ergangen. Die Diskussion um das Streikrecht wird noch zeigen, dass bereits die Feststellung dessen, was Verfassungsrecht ist, Streit und Erstaunen auslöst. Da ist eben bereits die Kraft des bisher ungeschriebenen Verfassungsrechtes bisweilen Revolution genug.
Ich bin überzeugt, dass die Haltung, die wir in der Kommission eingenommen haben, zum Erfolg führt. Die Verfassungskommission unseres Rates ist dem Grundsatz der inhaltlichen Aufarbeitung durchwegs treu geblieben – mit einer Ausnahme: der Streichung des Bistumsartikels. Darüber müssen wir aber nochmals reden. Denn jede grössere materielle Änderung vergrössert auch den Neinstimmenanteil. Es ist Erfolg genug, wenn es National- und Ständerat gelingt, Volk und Ständen die Totalrevision im Sinne der Aufarbeitung überzeugend darlegen zu können. Diese Arbeit ist aufwendig genug.
Gestatten Sie mir ein letztes Wort zum Aufwand: Kommissionspräsident Rhinow hat im Durchschnitt 29 Sitzungstage für jedes Mitglied errechnet. Fast die Hälfte der Ratsmitglieder hat in der Verfassungskommission mitgearbeitet. Die Revision hat in der Tat sehr viele Kräfte gebunden. Viele befürchteten zu Beginn, es würde zuviel Energie absorbiert, die für andere, ebenfalls notwendige Arbeiten fehlen würde. Wir haben beides gemeistert, das Tagesgeschäft und die Totalrevision. Aber wir haben – so stelle ich fest – die Limite unserer Leistungsfähigkeit als Milizparlament überschritten. Letztes Jahr haben wir an 120 Sitzungstagen für Kommission und Parlament gearbeitet – das sind meine Zahlen –; das waren zu viele Sitzungstage. Für einmal ist das im Sinne eines besonderen Efforts machbar, aber es kann und darf für ein Milizparlament nicht die Regel sein.
Wir müssen daher auch unsere Arbeit überprüfen. Die Arbeit an der Verfassungsrevision soll Anlass dazu sein.
Als einmalige Parforceleistung habe ich das gerne getan, zumal es ja ein Jahrhundertereignis ist und ich die nächste Totalrevision kaum mehr erleben werde – jedenfalls nicht mehr in meiner Eigenschaft als Ratsmitglied.
In diesem Sinne bitte ich Sie, die Revision der Bundesverfassung mitzutragen. Sie verdient unsere nüchterne, aber engagierte Unterstützung. Es ist eine unspektakuläre, aber nötige Aufgabe unseres Parlamentes, der hohe Priorität zukommt. Bleiben wir aber um jeden Preis bei der inhaltlichen Aufarbeitung, so wie es unsere Kommission fast durchwegs getan hat.

**Büttiker** Rolf (R, SO): Die liberale Bundesverfassung von 1848 muss erneuert werden und auch für das nächste Jahrtausend Geltung haben. Diese zentrale Aufgabe müssen die liberalen Kräfte in unserem Lande im Zusammenhang mit der Revision der Bundesverfassung im Jubiläumsjahr 1998 offensiv wahrnehmen.
1. Es geht darum, die liberale Erfolgsgeschichte von 1848 fortzusetzen, und es stellt sich dabei für mich die erste Frage: von der liberalen Verfassung von 1848 zur liberalen Verfassung von 1998? Es bestehen kaum ernsthafte Zweifel darüber, dass die Bundesverfassung von 1848 inhaltlich sehr eng mit dem Liberalismus verknüpft war. Die Schweiz setzte sich damals mit der Verfassung in die Pole-position der liberalen Bewegung. Die Bundesverfassung von 1848/1874 war und ist eine überaus liberale Verfassung. Deshalb besteht allseits Verständnis dafür, wenn die liberalen Kräfte von heute mit Argusaugen auf die liberale Substanz der neuen Bundesverfassung von 1998 achten. Eigentlich können bei dieser Ausgangslage die liberalen Kräfte nur verlieren; eine gewisse Angst und Besorgnis ist in unseren Kreisen nicht von der Hand zu weisen, denn die Verfassungsreform von 1998 könnte im direkten Vergleich zur Verfassung von 1848 ein spürbares Minus an Liberalität aufweisen.
Für mich muss deshalb die heute vorliegende Verfassungsreform eine hohe Liberalitätsverträglichkeit aufweisen. Die Messlatte kann in bezug auf heutige moderne liberale Positionen nicht hoch genug angesetzt werden, besonders wenn wir die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen unseres Landes nüchtern analysieren: Sanierung der Staatsfinanzen, Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen, Sicherung des Sozialstaates, Fähigkeit der Politik, rechtzeitig angepasst und effektiv auf neue Problemsituationen zu reagieren, und innen- sowie vor allem aussenpolitische Handlungsfähigkeit der Regierung. Deshalb müssen wir mit Überzeugung und Nachdruck fordern, dass auch die Verfassung von 1998 liberal geprägt sein muss, wobei ohne abschliessende Beurteilung der Volksrechte eine Benotung aus liberaler Sicht noch schwerfällt.
Ich bitte um Entschuldigung für diese liberale Bergpredigt, Herr Bundesrat; Sie verstehen sicher, dass es uns eigentlich um den Besitzstand geht, wobei ich mir bewusst bin, dass zwischen liberalen Freisinnigen manchmal auch Unterschiede vorhanden sind. Herrn Reimann muss ich in diesem Zusammenhang sagen, dass eben der liberale Mensch auch bereit ist, sich mit den Problemen, die sich uns heute und in Zukunft stellen, auseinanderzusetzen, in den Meinungswettbewerb einzutreten und Probleme anzupacken und zu lösen. Das gilt natürlich auch für die vorliegende Verfassungsrevision, wo wir meinen, dass nach 150 Jahren durchaus der Zeitpunkt gekommen sei, uns mit dieser Sache auseinanderzusetzen und uns dieser Aufgabe zu stellen.
2. Der Bundesstaat und die Bundesverfassung von 1848 waren vor allem auch durch die Wirtschaft bestimmt. Die Gründung des Bundesstaates ging nicht zuletzt auf wirtschaftliche Einsichten zurück und war eine eindrückliche Deregulierungsaktion, galt es doch, jahrhundertealten Zunftzwang abzuschaffen, 600 Münzsorten zu vereinheitlichen – der Euro lässt grüssen –, die sozialpolitisch relevante Reallastenablösung zu bestehen, die Post zu vereinheitlichen und Zollmauern abzubauen.
Es war kein geringerer als der Oltener Josef Munzinger, der 1847/48 im Zuge der Bundesrevision die Zolleinheitskommission als Präsident massgeblich mitbestimmte und später die Einführung der Einheitswährung Schweizerfranken federführend realisierte. In diesem Sinn und Geist begründete einer meiner Vorvorgänger, Ständerat Karl Obrecht, 1966 im Ständerat seine Motion, die eine Totalrevision der Bundesverfassung verlangte. Ich frage mich heute: Warum sollte uns dies 150 Jahre später in derselben Aufbruchstimmung nicht endlich gelingen?
3. Zwang zur Modernisierung des Föderalismus: Die Kirchturmpolitik hat im Zeitalter der Globalisierung wohl endgültig ausgedient. Angesichts der desolaten helvetischen Finanzlage und der europäischen Integrationsentwicklung drängt sich aber, ob wir das wollen oder nicht, die Föderalismusdiskussion geradezu auf. Ob wir dabei mit einer blossen Statusquo-Politik über die Runden kommen, muss heute ernsthaft bezweifelt werden. Es ist eine Tatsache, dass föderative Impulse auch von der EU auf die doch eher zentral organisierten Staaten einwirken. Kann sich die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied, aber doch im Herzen von Europa gelegen, dieser neuen Föderalismusentwicklung in Europa entziehen?
Ein Europa der Regionen gibt es in Form zahlreicher regionaler und ungezählter kommunaler, grenzüberschreitender Partnerschaften, die heute auch unser Land tangieren. Vor allem aber mobilisieren die Mittel des Europäischen Struktur-

fonds, die in konkrete Projekte und nicht einfach in die Zentralkasse der Mitgliedstaaten fliessen, lokale und regionale Stellen, führen zu Kontakten Brüssels in die Regionen hinein oder aus ihnen heraus. Dies stärkt die Regionen und Kommunen gegenüber ihren Zentralregierungen.
Diese neuen Entwicklungen in Europa führen zum paradoxen Resultat, dass die Zentralisierung enumerativer Kompetenzen in den Organen der EU nicht nur Kompetenzen aus den regionalen Gliedern föderaler Mitgliedstaaten abzieht, sondern bis zu einem gewissen Grad auch dezentrale oder föderale Strukturen und zentrifugale Kräfte in den Mitgliedstaaten fördern bzw. freisetzen kann. Es stellt sich somit für uns die zentrale Frage: Kann sich die Schweiz als Kleinstaat im Zentrum Europas der modernen Föderalismusentwicklung innerhalb der EU entziehen? Vor allem die Kantone müssen sehr aufpassen, dass hier in Zukunft nicht eine Entwicklung abläuft, die uns später vor grosse Probleme stellen könnte. Ich meine, dass angesichts der realen Entwicklung innerhalb der EU die Föderalismusfrage in der Verfassung von 1998 noch eindeutig zu kurz gekommen ist.
4. Nachführung gleich Zementierung heutiger Zustände. Diese vereinfachte Formel kann auch mit noch so gut gemeinten Gegenargumenten nicht aus der Welt geschaffen werden. Was 1998 neu wieder in die Bundesverfassung geschrieben wird, unterliegt automatisch einer gewissen politischen «Anstands-Karenzfrist». Dies wirkt vor allem dort stossend, wo man heute schon genau ausmachen kann, dass Handlungsbedarf besteht.
So ist z. B. für viele Bürgerinnen und Bürger dieses Landes nicht einsehbar, warum in Zusammenhang mit Bundesratswahlen partout nichts geändert wird, obwohl vor, während und nach jeder der letzten Bundesratswahlen politischer Handlungsbedarf unbestritten angebracht war und einige Vorstösse eingereicht wurden – passiert ist indessen nichts. Bei jeder passenden und unpassenden Gelegenheit wird uns vorgehalten, dass eine Selektion von Führungskräften à la Bundesratswahl einem Vergleich mit der Privatwirtschaft qualitativ nicht standhalte. Aber getreu dem Motto «Aus den Augen, aus dem Sinn» verschiebt man dieses prioritäre Problem auf die kommende Staatsleitungsreform. Aber die nächste Bundesratswahl mit den gleichen Problemen kommt bestimmt vorher – sie ist bereits gekommen, und eine Volksinitiative in dieser Sache dazu. Diejenigen Kräfte, die für eine konstruktive Lösung sorgen wollen, sind bereits in die Defensive geraten.
Zusammenfassend kann aus liberaler Sicht der nachgeführten Verfassung zugestimmt werden, obwohl da und dort einige Sündenfälle und Erneuerungsdefizite auszumachen sind, die mit etwas mehr Mut und Zukunftsglauben noch behoben werden können. Allerdings ist ein abschliessendes Urteil insofern schwierig, als die in einer direkten Demokratie zentralen Volksrechte noch nicht zur Beschlussfassung vorliegen, denn das Paket der Volksrechte wird am meisten Diskussionen und Emotionen auslösen.

**Gentil** Pierre-Alain (S, JU): M. Rhinow, président de la commission, a rappelé tout à l'heure l'origine du débat constitutionnel que nous ouvrons aujourd'hui: c'est le Parlement qui avait confié ce mandat de mise à jour au Conseil fédéral et à l'administration fédérale.
Nous pouvons donc comprendre que le Conseil fédéral et l'administration fédérale, peut-être échaudés par d'ambitieux projets antérieurs, aient rempli ce mandat parlementaire de mise à jour avec une certaine prudence et même une prudence certaine. Ainsi, cette notion de mise à jour recèle une ambiguïté que l'on ressent au travers des propos qui sont tenus dans ce débat d'entrée en matière.
En effet, pour nous parlementaires, le problème se pose en termes différents des problèmes posés au Conseil fédéral et à l'administration. Depuis le dépôt de la motion qui se trouve à l'origine du débat de ce jour, beaucoup choses se sont passées. Notre pays traverse actuellement une période difficile: les relations avec l'Europe, l'analyse de notre passé récent, la persistance de la récession économique, les difficultés éprouvées par le Conseil fédéral et le Parlement à conduire efficacement la politique du pays .... Tous ces éléments font qu'il n'est pas pensable que nos débats se déroulent sans prendre en compte cette réalité. Il n'est pas possible non plus que les deux Conseils ignorent les appels, les invitations ou les injonctions de diverse nature qui nous parviennent de nombreux milieux qui s'intéressent au processus de révision constitutionnelle.
De nombreux juristes et d'éminents professeurs de droit – il y en avait au moins quatre dans notre commission, peut-être cinq si l'on peut prendre en compte M. Koller, conseiller fédéral, dans sa profession antérieure – nous ont aidés à préparer cette révision et cette mise à jour. Mais, maintenant, nous arrivons en phase parlementaire et il importe que nos débats prennent ou reprennent un cours politique. Que voulons-nous pour notre pays et son avenir? Quels sont les idéaux qui nous animent? Quels moyens allons-nous nous donner pour nous rapprocher de ces idéaux? Voilà les problèmes qui nous sont posés!
Car si, dans cette salle, nous menons un débat de technique juridique, si notre aspiration se limite à un effort rédactionnel, nous n'irons pas très loin et nous aurons au surplus beaucoup de mal à convaincre, en votation populaire, nos concitoyennes et nos concitoyens de la nécessité de l'exercice. Une nouvelle constitution, c'est un nouveau souffle, une nouvelle manière de respirer pour le peuple qui l'adopte. Et le plus grand risque que nous prenons en ouvrant ces débats est donc de manquer de ce souffle, de manquer de cette ambition dont nous avons besoin pour répondre aux problèmes réels que connaît aujourd'hui notre pays.

**Bloetzer** Peter (C, VS): Dass die eidgenössischen Räte das 150-Jahr-Jubiläum unserer Verfassung mit einer Sondersession zur Reform der Bundesverfassung einleiten, scheint mir sehr wohl sinnvoll, auch wenn dies mancherorts bezweifelt wird. Freilich gibt es im Zeitalter der Globalisierung dringendere Probleme zu lösen als die Nachführung unserer Bundesverfassung. Was den Bürger und die Verantwortungsträger in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft bewegt, sind etwa Fragen wie diejenige der Erhaltung und Förderung des Wirtschafts-, Forschungs- und Bildungsstandortes Schweiz, die Frage der Sicherung unserer Sozialwerke, die Frage nach der Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit (welche gerade in der Aussenpolitik und für einen Exportstaat wie die Schweiz von existentieller Bedeutung ist). Dies sind einige der Probleme, welche den Bürger und die Verantwortlichen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft bewegen und deren erfolgreiche Lösung für die Zukunft unseres Landes von existentieller Bedeutung ist.
Die Lösung dieser Probleme kann nur im Konsens und durch eine Politik erfolgen, welche im Volk abgestützt ist. Der Schlüssel zur Akzeptanz ist die Glaubwürdigkeit politischen Handelns. Glaubwürdigkeit setzt eine kohärente Politik der Solidarität voraus: weltweite Anteilnahme und Mitgestaltung nach aussen, Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz – dies ohne den regionalen Ausgleich, die Sozialpartnerschaft und die Erhaltung der Umwelt zu vernachlässigen; also eine Politik, die im Einklang mit den strukturbestimmenden und die Identität bildenden Grundinhalten unserer Verfassungswirklichkeit ist: der Rechtsstaatlichkeit, der Sozialstaatlichkeit und dem Grundsatz des Föderalismus. Wir sind deshalb gut beraten, wenn wir uns bei der Lösung der politischen Aufgaben, welche die Zukunft unseres Landes entscheidend mitgestalten, auf die zentralen und identitätsbildenden Inhalte unserer Verfassungswirklichkeit besinnen und diese in der Nachführung für uns und unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger in eine verständliche, zeitgemässe Form bringen.
Diese Nachführung soll dabei selber noch keine Reform sein, sondern sich an die heute gültige Verfassungswirklichkeit halten. Sie soll aber gleichzeitig Grundlage für eine schrittweise Reform sein mit dem Ziel, unsere Verfassung mit jenen Anpassungen zu versehen, welche unser Bundesstaat an der Schwelle zum neuen Jahrhundert braucht.
Für mich persönlich gilt dabei als feste Randbedingung, dass die Volksrechte wohl verwesentlicht, nicht aber abgebaut werden dürfen und dass der Grundsatz der Bundesstaatlich-

keit, des Föderalismus, hochzuhalten ist, wonach die Stärke eines Landes nicht nur auf der Einigkeit, sondern auch auf der Stärke und der Eigenheit der Teile dieses Landes beruht. Zusammenfassend stelle ich fest, dass es sinnvoll ist, wenn wir uns angesichts der Herausforderungen, welche sich uns an der Schwelle zum neuen Jahrhundert stellen, auf das Wesen, die Grundwerte und die Identität unseres Bundesstaates besinnen und dabei in diesen Akt der Besinnung unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger einbeziehen. Die Vorlage der Reform der Bundesverfassung – und insbesondere die Nachführung – bietet uns hierzu eine sehr gute Grundlage und Vorarbeit, für die ich dem Bundesrat und seinen Mitarbeitern die Anerkennung ausspreche. Dass diese Nachführungsarbeit mit dem 150-Jahr-Jubiläum der ersten Verfassung unseres Bundesstaates zusammenfällt, finde ich eine besonders schöne Fügung.
Auch ich beantrage Eintreten auf diese Vorlage.

**Spoerry** Vreni (R, ZH): Um ehrlich zu sein: Ich bin angesichts der vielen aktuellen und brennenden Probleme in unserem Land recht skeptisch in die Beratungen über die neue Verfassung eingestiegen. Diese Aufgabe hat mich dann aber zunehmend fasziniert.
Ich habe mich überzeugen lassen, dass eine Generalrevision unserer Verfassung fast 125 Jahre nach der letzten Totalrevision überflüssig *(Heiterkeit)* – nein, überfällig ist. Die intensive Diskussion um die Werte unserer Demokratie, um das unverändert Gültige und auch um das, was revisionsbedürftig ist, kann im Jubiläumsjahr für unser Land ein Gewinn sein.
Ich habe auch eingesehen, dass das vorgelegte Tempo richtig ist, obwohl damit, wie Kollege Frick das schon dargelegt hat, die Belastbarkeit des Milizparlamentes an Grenzen gestossen ist. Aber: Ein solcher Wurf kann wohl nur gelingen, wenn man mit einem klaren Ziel vor Augen konzentriert an die Arbeit geht.
Das heisst aber nicht, dass man die Bürgerinnen und Bürger mit dieser komplexen Materie überfahren darf. Die Summierung von Neuerungen in sensiblen Bereichen in diesem Gesamtpaket dürfte die Mehrheitsfähigkeit dieses ohnehin nicht einfachen Vorhabens gefährden. Deshalb finde ich das Baukastensystem, das jetzt gewählt worden ist, gut, auch wenn es bedeutet, dass das erste Paket, die sogenannte Nachführung, nicht alle Erwartungen erfüllen kann.
Aber: Eine erfolgreiche Nachführung ist die notwendige Basis für die weiteren wichtigen Pakete, bei denen über echte Neuerungen in den verschiedenen Bereichen eingehend diskutiert werden kann. Die Justizreform und die Reform der Volksrechte, aber auch die Staatsleitungsreform sind geeignet und nötig, um unser grundsätzlich bewährtes System für die Herausforderungen des nächsten Jahrhunderts zu rüsten. Wie das Endresultat in diesen einzelnen Paketen aussehen wird, ist zurzeit offen. Erst wenn dieses Endresultat bekannt ist, wird man entscheiden können, ob es die eigenen Anforderungen an eine neue Verfassung erfüllt oder nicht.
Für mich ist klar, dass die neue Verfassung verständlicher und transparenter werden muss; sie muss die Reaktionszeiten unseres Systems verkürzen und eine bessere Übereinstimmung zwischen unseren international eingegangenen Verpflichtungen und unseren internen Volksentscheiden bringen.
Die Nachführung allein – das ist hier mehrfach ausgeführt worden – kann diese Zielsetzung noch nicht erreichen, aber sie legt wie gesagt die Basis dafür. Wir streichen überholte Bestimmungen aus der geltenden Verfassung. Sowohl der Verfassungsartikel über den Geschäftsbetrieb von Auswanderungsagenturen als auch das Verbot der Erhebung von Brauteinzugsgebühren haben in der heutigen Zeit in unserer Verfassung keinen Platz mehr. Das alles steht aber noch darin, obwohl es von den wenigsten Menschen in unserem Land überhaupt zur Kenntnis genommen wird.
Wir entlasten auch bereits im Nachführungspaket den Abstimmungskalender von Vorlagen, bei denen die meisten Bürgerinnen und Bürger wohl der Ansicht sind, dass sie dazu ihre Stimme nicht zwingend abgeben müssen, Stichwort Kantonswechsel von Vellerat. Bei umstrittenen Bestimmungen müssen wir uns aber an die Nachführung halten oder dann allenfalls dem Souverän das Neue als eine Variante unterbreiten.
Zusammenfassend nochmals: Ich wünsche und hoffe, dass der Prozess der Erneuerung unserer Verfassung für unser doch recht durchgeschütteltes Land zum Gewinn wird. In diesem Sinne bin auch ich für Eintreten.

**Respini** Renzo (C, TI): La situation politique actuelle, la pression, l'attente et les espoirs de l'opinion publique à l'égard du nouveau texte constitutionnel sont loin d'être comparables à la situation tout à fait exceptionnelle de 1848 où une vigoureuse force populaire a engendré la constitution qui a jeté les bases d'une Suisse en tant que véritable Etat fédéral. Cette constitution a donné à l'Etat fédéral les attributs de la souveraineté et a laissé subsister la souveraineté des cantons en leur donnant une autonomie qui s'inscrit dans le cadre de la Constitution fédérale.
Depuis 1848, la constitution en vigueur a permis et favorisé dans notre pays la naissance et le développement progressif de la liberté, des droits démocratiques des citoyens, des pouvoirs de l'Etat qui ont été définis aussi bien aux niveaux législatif qu'exécutif et judiciaire, du système social et de l'esprit de tolérance, vertu intrinsèque à notre système politique.
Une telle situation exceptionnelle n'existe pas aujourd'hui. Il faut dire aussi qu'il n'existe pas une irrésistible pression populaire postulant une nouvelle constitution. Nous devons tenir compte de cet état de fait. En particulier, ceux qui critiquent le projet du Conseil fédéral et de la commission en le considérant comme trop timide et trop peu innovateur doivent tenir compte du fait que, pour des propositions constitutionnelles plus marquantes, la forte et irrésistible demande du peuple manque, la pression du peuple manque. Ceux qui prennent de telles positions critiques doivent tenir compte que, pour des réformes plus précises et plus ponctuelles, ce ne sont pas les idées qui manquent, mais le consensus; le grand et important consensus dont on ne peut se passer quand on parle de la «magna charta» d'un pays.
Pour nous, ce qui est déterminant pour l'adhésion au projet du Conseil fédéral et aux propositions des commissions, ce sont les facteurs suivants:
1. Notre constitution actuelle ne contient pas tout notre droit constitutionnel. Il y a des principes de droit constitutionnel qui résultent de la jurisprudence, notamment de celle du Tribunal fédéral.
2. Le texte actuel de la constitution représente aujourd'hui un ensemble disparate de normes difficilement compréhensibles. La mise à jour a été conçue et écrite pour corriger cette situation, pour créer un texte complet, clair, organique, logique; un texte susceptible de représenter la base pour des changements futurs. On ne peut écrire une constitution avec une main tremblante. Le Conseil fédéral et la commission n'ont pas écrit ce projet d'une main tremblante parce que l'objectif est clair, précis et atteignable. Le projet qui nous est soumis a le courage de renoncer aux desseins dangereusement ambitieux. La main qui a écrit ce texte n'est pas tremblante: elle sait simplement ce qu'elle veut.
Il ne faut pas croire que ce souci d'élaborer un texte organique et logique ne soit pas partagé, et qu'une telle exigence ne soit pas considérée avec attention par notre population. Samedi passé, j'ai rencontré dans le Val Lavizzara, au nord du Val Maggia, un paysan qui a voulu être renseigné au sujet de la nouvelle Constitution fédérale. Il m'a dit – ce qui est déjà remarquable: «Le texte actuel de la constitution est illisible et confus. Pour moi, il est nécessaire de le réécrire.» Il a ajouté – ce qui est encore plus remarquable: «Si on veut faire des réformes plus importantes, on ne peut s'inspirer du texte actuel. Il faut un texte plus moderne.» Ce vieux paysan, même s'il habite dans une vallée où la tradition voulait qu'il fallait apprendre par coeur les articles de loi pour être en mesure de défendre ses propres droits, n'a certainement pas lu les 600 pages du message du Conseil fédéral. S'il en a saisi la synthèse, c'est tout simplement parce qu'il s'est donné la peine de lire la constitution actuelle ou, probablement, quelques articles, et d'en tirer la seule conclusion logique possible. Avec la sagesse populaire – qu'il ne faut pas toujours

chercher chez les juristes –, il a compris qu'il faut d'autres changements pour notre pays, qui impliquent de nouvelles normes constitutionnelles.
C'est aussi la raison de notre adhésion à ce projet. C'est un pas en direction d'un texte plus complet, plus clair, politiquement et juridiquement plus sûr. C'est une étape indispensable pour un futur projet plus ambitieux que nous devons aborder le plus tôt possible: la réforme du Gouvernement mentionnée plusieurs fois, les nouvelles formes de solidarité à l'intérieur de nos frontières, les rapports avec l'extérieur, l'indépendance de l'Etat, l'homme et la société du XXIe siècle.

**Aeby** Pierre (S, FR): Dans ce débat d'entrée en matière de haute tenue, je ne peux laisser passer les propos de M. Cavadini sans apporter à tout le moins quelques nuances à ce qu'il a dit tout en admettant, en ce qui concerne la langue française, que les principes qu'il a évoqués sont en très grande partie tout à fait justes. Mais il ne s'agit pas ici que d'une question de rédaction! Il s'agit d'un débat de fond sur la façon dont la langue constitutionnelle française traite les femmes. Au-delà de l'expression, il s'agit de la place des femmes dans la société, dans nos lois et, a fortiori, dans notre constitution.
Il n'y aura pas de guerre des sexes dans notre Conseil. Ce serait faire preuve d'aveuglement de ne pas voir qu'une majorité de femmes de langue française se sentent aujourd'hui blessées qu'en 1998, on ne trouve pas une solution acceptable, d'un point de vue linguistique, qui puisse leur donner – à tout le moins en partie – satisfaction.
Il est trop tôt aujourd'hui pour entrer dans ce débat, mais il aura lieu. Il devra avoir lieu avant la fin de nos délibérations. Je suis convaincu que nous trouverons une solution acceptable, évitant à la fois tout féminisme exacerbé et aussi un certain formalisme, parfois sexiste, inspiré des membres, ou de leur majorité en tout cas, de l'Académie française.
La discussion n'est pas épuisée. Les femmes suisses méritent mieux dans notre constitution qu'un astérisque en bas de page. Le terme de «personne» nous aide aujourd'hui déjà dans la formulation des articles tels qu'ils ressortent des travaux de la Commission de la révision constitutionnelle. Quelques répétitions ne nuisent pas non plus à l'élégance. «Citoyennes et citoyens», il s'agit là d'une expression qui fleure bon la république, ce qui n'est pas pour déplaire à plusieurs d'entre nous, etc. Ce n'est pas le lieu de faire un débat linguistique maintenant.
Examinons ces articles, adoptons-les, mais gardons une place avant la fin de cette année et de nos débats pour que la femme soit traitée de la manière qu'elle mérite dans la langue française, dans la charte fondamentale de notre Etat.

**Schmid** Carlo (C, AI): Ich möchte dem Bundesrat und der vorberatenden Kommission die Anerkennung dafür aussprechen, mit diesem Verfassungsentwurf uns ziemlich sicher das heute Durchsetzbare, das politisch Machbare vorgelegt zu haben. Insoweit scheint mir diese Arbeit eine verdienstvolle zu sein – und trotzdem kommt bei mir keine Freude auf. Ich werde selbstverständlich, namentlich auch deswegen, weil der federführende Departementschef aus meinem Kanton kommt, keinen Nichteintretensantrag stellen. Dies vielleicht auch, um die auf der Tribüne anwesende Motionärin, unsere alt Ständeratspräsidentin Josi Meier, die ja die Nachführung Anfang der neunziger Jahre mit einer Motion verlangt hat, nicht zu erzürnen und zu vergrämen.
Aber ich will kurz sagen, warum ich nicht begeistert bin. Von einer Nachführung bin ich nicht begeistert, das darf ich nachher noch ein wenig ausführlicher erörtern. Dort, wo es um materielle Änderungen geht – also bei den Varianten –, geht mir diese Verfassungsrevision zum Teil zu weit, nämlich beim Verfassungsgericht, und zum Teil zu wenig weit, nämlich bei den Volksrechten. Aber ich möchte Ihnen die Gründe sagen, warum mich diese Nachführung nicht überzeugt. Im Rahmen der Vernehmlassung ist den kantonalen Regierungen die Frage gestellt worden: «Erachten Sie grundsätzlich eine Verfassungsreform als notwendig?» Ich bin überzeugt, dass die Bundesverfassung dem Souverän immer wieder revisionsbedürftig erscheint. Die grosse Zahl von Partialrevisionen macht dies ja deutlich. Das bedeutet nach meiner Auffassung indessen nicht, dass die Bundesverfassung im gegenwärtigen Zeitpunkt materiell oder formell totalrevisionsbedürftig wäre.
Es wird vom Bundesrat und auch von der Kommission dargelegt, die Bundesverfassung sei 136 mal geändert worden, das habe sie zu einem verschlüsselten, unlesbaren Flickwerk und zu einem Dickicht von wichtigen und unwichtigen Vorschriften werden lassen. Dagegen kann eingewendet werden, dass in unserem schweizerischen Verfassungssystem jede Verfassung innert kurzer Zeit wieder Flickwerk wird. Sie wird auch nach dieser formellen Revision bald wieder ein Flickwerk sein, wenn man die Volksrechte nicht vollständig umgestaltet und das Initiativrecht dem Volk vollständig wegnimmt. Denn die Verfassung ist in der Schweiz kein in Stein gehauenes, auf Ewigkeit angelegtes und zur allgemeinen Verehrung errichtetes Monument, wie die Verfassung der USA oder das deutsche Grundgesetz. Sondern, Herr Rhinow hat es erwähnt, es ist der politische Fechtboden par excellence. Wer etwas in diesem Staat ändern will, der ergreift eine Initiative, und das ist vorderhand und wird mindestens zum Teil auch in Zukunft die Verfassungsinitiative sein.
Wenn das Parlament mit der Initiative nicht einverstanden ist, schlägt es oftmals eine Verfassungsänderung als Gegenvorschlag vor. Dieser politische Kampf, diese Form der direkten Demokratie wird um die Verfassung ausgetragen. Die Verfassung ist somit das jeweils aktuelle Spiegelbild der politischen Entscheidlage in unserem Land. Das macht sie unschön, unübersichtlich, zu einem Flickwerk; das macht sie uneinheitlich, zu einem Normendickicht von unterschiedlicher Dichte; das macht sie aber auch wahr. Das macht sie zu einer realen Verfassung, im Gegensatz zu einer bloss semantischen Verfassung.
Die formelle Totalrevision, mit welcher statt eines Patchworks eine schöne, einheitliche Webbahn erzeugt wird, mit welcher das unterschiedlich dichte Normendickicht ausgeholzt und ein schöner, einheitlicher Kunstwald angelegt wird, wird nicht lange die sterile Ordentlichkeit einer neugeschaffenen Verfassung erhalten können, weil die Volksrechte diese Verfassung eben innert Kürze wieder zu einem Flickwerk machen werden.
Es wird dargelegt, dass die geltende Verfassung das geltende Verfassungsrecht lückenhaft wiedergebe. Damit schneiden wir einen heiklen Punkt an. Es mag sich rechtfertigen, die Frage zu stellen, warum denn die geltende Verfassung das geltende Verfassungsrecht nur lückenhaft wiedergeben soll. Denn nach der geschriebenen Verfassung gibt es nur eine Instanz in diesem Lande, die befugt wäre, Verfassungsrecht zu geben: der Souverän, d. h. Volk und Stände.
Ob es ungeschriebenes Verfassungsrecht tatsächlich gibt, wird von den Illuminaten bejaht; das Volk weiss davon recht wenig. Immerhin scheint es auch für den Bundesrat eine Anomalie zu sein, dass es nicht demokratisch legitimiertes Richterrecht mit Verfassungsrang geben soll. Aus dem Umstand, dass bisher ungeschriebenes nun zu geschriebenem Verfassungsrecht werden soll, ergibt sich nämlich ungesäumt die Frage, warum das passieren soll. Offenbar will der Bundesrat die Anomalie normalisieren.
Es erhebt sich aber auch die Frage, was denn geschieht, wenn die sogenannt nachgeführte Verfassung in der Abstimmung abgelehnt werden sollte. Alles bislang ungeschriebene Verfassungsrecht, das auf die Stufe des geschriebenen Verfassungsrechtes gehoben werden soll und abgelehnt wird: Gilt es oder gilt es nicht? Darüber äussert sich der Bundesrat nicht.
Es wird auch dargelegt, die Verfassung sei verschlüsselt und unlesbar geworden und müsse aus diesem Grund nachgeführt werden; Herr Respini ist darauf eingegangen. Die Verfassung soll in der Sprache unserer Zeit abgefasst werden, was sie nach der Auffassung des Gewährsmannes von Kollege Respini noch nicht ist.
Es ist mehr als fraglich, ob man mit der Ausmerzung antiquierter Formulierungen erreichen kann, dass die Verfassung wieder verständlicher wird und dem Volk nähergebracht

werden kann. Diese Nachführung ist also im wesentlichen nicht das Ziel. Sie wird innerhalb kurzer Zeit nach einer neuen Nachführung rufen, wenn wir nicht die Initiativrechte des Volkes und das Recht des Bundesgerichtes, aus Artikel 4 die Schuhgrösse der Gefängniswärter abzulesen, radikal beschneiden – Meister, die Arbeit ist fertig, ich beginne mit Flicken.
Diese Nachführungsverfassung ist aber auch hinsichtlich ihrer Notwendigkeit zu hinterfragen. Dieser Punkt ist in der heutigen Debatte mehrmals angetönt worden.
Lohnt sich eine grosse Nachführung angesichts der Probleme, die wir hier und heute haben? Ich meine an sich: Nein. Aber ein Argument von Herrn Rhinow ist bedenkenswert. Die Meinung, man müsse die Grundlagen klären, um die täglichen politischen Probleme – Finanzprobleme, Probleme des Sozialversicherungswesens, der Verkehrspolitik, der Aussenpolitik – lösen zu können. Er hat gesagt, Umwege führten oftmals schneller zum Ziel als der direkte Weg.
Aber ich will Ihnen sagen: Wir leben mit ungeklärten Verhältnissen in diesem Land. Eine Verfassungsdiskussion wird diese Verhältnisse nicht klären. Eine Verfassungsdiskussion wird uns in bezug auf die Frage unseres Verhältnisses zu Europa keinen Schritt weiterbringen. Sie werden alte Fronten bestätigt sehen. Eine Verfassungsdiskussion wird uns im Bereich des Sozialversicherungswesens überhaupt nicht weiterhelfen. Da müssen wir in den tatsächlichen Diskussionen in den einzelnen Fragen sehr konkret um Lösungen ringen. Ich meine mit anderen Worten: So schön die Idee wäre, mit einer Verfassungsdiskussion unsere Probleme, die uns in diesem Land zum Teil zutiefst trennen, lösen zu können, so wenig glaube ich daran.
Ich habe es bereits angetönt: Ich halte eine Nachführungsverfassung für fast unmöglich. Ich meine, wir sind da in einer intellektuellen Aporie.
Ich darf Ihnen das nochmals an einem praktischen Beispiel erklären: Es ist fast nicht möglich, dass man nur nachführen kann. Nehmen Sie Artikel 24 Absatz 3, das Recht auf Streik. Wenn wir meinen, es bestehe heute schon ein ungeschriebenes Recht auf Streik – ich gehe davon aus, der Bundesrat meint das –, sind wir, wenn wir als Parlament dazu nein sagen und Artikel 24 Absatz 3 streichen, nicht mehr auf der Linie der Nachführung, sondern wir ändern geltendes, aber ungeschriebenes Verfassungsrecht. Haben aber jene recht, die behaupten, ein solches Streikrecht gebe es noch gar nicht, dann machen Sie keine Nachführung, sondern Sie ändern die Verfassung materiell, wenn Sie dem Bundesrat recht geben und Artikel 24 Absatz 3 annehmen.
Die Aporie besteht darin, dass Ihnen niemand sagen kann, ob es dieses Recht gibt oder nicht. Die einen würden es bejahen, die anderen würden es verneinen. Was wollen Sie nachführen?
Das sind die Bedenken, die ich Ihnen gerne vorgelegt habe, ohne sie mit einem Nichteintretensantrag abzuschliessen.

**Weber** Monika (U, ZH): Die Totalrevision der Bundesverfassung ist, so kann man es sagen, ein Zwischending zwischen einer Reform und einem Gedenkakt zum 150. Geburtstag des Bundesstaates. Das merkt man. Die Revision soll ja vor allem eine Nachführung sein, und die beiden Reformpakete sind deshalb bezüglich Innovation oder gar einer Vision bescheiden. Sie nehmen aber auch kaum die zentralen Probleme unserer Gesellschaft und unseres Staates auf.
Nun, 150 Jahre ununterbrochene Verfassungsgeschichte sind ein Grund zum Feiern. Das soll hier nicht bestritten werden. Runde Geburtstage sind auch eine Gelegenheit zurückzublicken, sich Rechenschaft zu geben, welchen Weg man gegangen ist und welchen Weg man weitergehen möchte. Dabei ist es im privaten Leben oft gar nicht einfach, die Veränderungen festzustellen, und im Leben der Völker ist es nicht anders. Der Wandel verläuft so kontinuierlich, dass man ihn gar nicht oder nur wenig bemerkt. Ich erlaube mir deshalb, auf zwei Beispiele, die uns den Wandel quasi plastisch vor Augen führen, hinzuweisen:
Als sich 1847 die Krise in der Schweiz zuspitzte, meldete der britische Gesandte in Bern nach London, der Krieg zwischen der Tagsatzungsmehrheit und dem Sonderbund sei wohl unvermeidlich. Der britische Aussenminister Palmerston schrieb zurück, das sei bedauerlich, da eine Intervention der Grossmächte damit wahrscheinlich werde. Es sei aber vielleicht gar nicht schlecht, wenn sie, die Tagsatzungsmehrheit, Freiburg besetze, damit man bei den internationalen Verhandlungen ein Faustpfand habe. Als dieser Brief wieder in Bern eintraf, war der Sonderbundskrieg schon beendet. Gut, es war ein kurzer Krieg, aber es sagt auch etwas über die Geschwindigkeit der damaligen Kommunikation aus. Tempora mutantur, würde Herr Schmid Carlo sagen!
Damals war Hongkong nicht britisch, sondern es war eine unbedeutende Insel vor der chinesischen Küste. Heute informiert die Schweizer Tagesschau über den aktuellen Stand der Börse in Hongkong, weil das die Schweizer interessiert, die um ihre Arbeitsplätze bangen. In der Epoche der letzten Totalrevision, derjenigen von 1874, suchte der Bundesrat Kontakt zu Japan. Das fanden die Schwyzer so komisch, dass sie daraus ein Fasnachtsspiel machten, das Japanesenspiel. Heute erfahren wir in der Tagesschau den letzten Stand der Tokioter Börse, weil das die Leute hier interessiert und betrifft. Wiederum: Tempora mutantur!
Nach diesen beiden Beispielen des Wandels möchte ich folgendes festhalten: Ja, wir haben es mit einer «Nachführung» zu tun, und trotzdem wage ich, die Frage in den Raum zu stellen, ob es nicht weitblickend gewesen wäre, über eine Änderung über ein Neuverständnis z. B. der Wirtschaftsartikel zu diskutieren. Die jetzige Revisionsvorlage ist keine Antwort auf die Entwicklung der letzten Jahrzehnte, auf das, was man Globalisierung nennt.
Wir haben ein echtes Problem. Wir sind ein sehr kleines Land mit einem entsprechend kleinen Binnenmarkt. Wir sind aber auch ein Land, das extrem stark mit der Weltwirtschaft verflochten ist und nur so existieren kann. Das ist ein Widerspruch, für den Lösungen zu finden sind, innovative Lösungen. Was in der Nachkriegszeit auf Verfassungsebene zu diesem Bereich festgelegt wurde, nämlich die Wirtschaftsartikel, ist auf eine relativ abgeschlossene, relativ autarke Wirtschaft ausgerichtet. Es ist gesammelte Weisheit der Kriegsjahre.
Wenn es ein Problem gibt, das uns heute beschäftigen muss, so ist es die Wirtschaft und damit die Arbeitsplatzfrage, und es sind die Finanzen. Hier beschränken wir uns auf die Fortschreibung. Das ist keine adäquate Antwort auf die Herausforderungen, denen wir gegenüberstehen.
Nun hat aber Herr Bundesrat Koller gesagt, dass diese «Nachführung» den Auftakt zu einer Reihe von materiellen Reformen bilden soll. Wir ordnen das Bestehende übersichtlich, um dann die nötigen Veränderungen besser planen zu können. Das bringt mich dazu, für Eintreten auf die «Nachführung» zu votieren und auch zu stimmen, obwohl ich diese Übung als nicht unbedingt nötig empfinde. Aber nachdem bereits soviel Zeit und Energie investiert worden ist – wovor ich übrigens eine grosse Achtung habe –, lohnt es sich, diese Sache sauber abzuschliessen. Wir sollten dabei nicht vergessen, dass wir nicht daran gemessen werden, wie wir die Verfassung sprachlich schön gestalten, sondern daran, dass wir die Probleme unseres Landes lösen.

**Danioth** Hans (C, UR): Ich bejahe und begrüsse das Reformvorhaben in der Zielrichtung und Ausgestaltung, wie es vom Bundesrat konzipiert und von der Kommission mit noch klareren Konturen versehen worden ist. Das möchte ich unterstreichen; ich habe diesen Eindruck. Es wurde zwar die Frage aufgeworfen, ob die Schweiz angesichts der grossen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umwälzungen und der damit verbundenen Verunsicherung nicht mit einer völlig neuen Verfassungsstruktur ins nächste Jahrtausend schreiten sollte. Professor von Matt – heute bereits von Herrn Wicki erwähnt –, hat am letzten Samstag in seiner beeindruckenden historischen Lektion für ein gerechtes Geschichtsverständnis darauf hingewiesen, dass vor 200 Jahren ein eigentlicher Ruck mit zahlreichen positiven, aber auch negativen Entwicklungsschüben durch das Land ging. Erst

50 Jahre später, 1848, kam es dann zur neuen Verfassung und zur Gründung des Bundesstaates.
Wenn wir die heutige Verfassungsrevision nicht als blutleere Juristenoperation ansehen, sondern als Klärung der aktuellen Grundlagen unseres staatlichen Zusammenlebens, dann bedeutet das viel mehr als bloss formale Arbeit. Wir wollen das Schweizerhaus einer Totalreinigung und -überholung unterziehen, damit die Räume wieder bewohnbarer und übersichtlicher werden und die Fenster wieder eine klare Sicht nach draussen ermöglichen.
Insofern kann ich der Skepsis meines geschätzten Kollegen Carlo Schmid nicht zustimmen. Ich glaube, die reale Verfassung ist nicht die klinisch reine, die semantische Verfassung. Nur die gelebte Verfassung ist die wahre Verfassung, und leben kann man etwas nur, wenn man das abgestorbene Beiwerk beseitigt. Nach 125 Jahren ist es nicht mehr verfrüht, eine Reinigung vorzunehmen.
Im grundsätzlichen Punkt kann ich indessen Carlo Schmid zustimmen: Wir haben beispielsweise verglichen mit den USA ein völlig anderes System. Ich verweise auf den Beitrag von Professor Wolf Linder in der «NZZ» vom vorletzten Wochenende unter dem Titel «Ein Vergleich zwischen den USA und der Schweiz». Er schrieb, es lasse sich sagen, das schweizerische System sei von einer maximalen formalen Offenheit geprägt, das amerikanische System von einer überdurchschnittlichen formalen Geschlossenheit. Während die amerikanische Verfassung seit ihrem Bestehen nur 26 Amendements erhalten hat, sind es bei uns weit über hundert.
In der Schweiz ist die Verfassung das Gefäss geronnener politischer Entscheidung. Politik ist zu einem erheblichen Teil Verfassungspolitik. Ich glaube, wenn wir dieses Verfassungsverständnis weiterführen wollen – hier treffen wir uns –, dann müssen wir für die Beseitigung alter und überholter Relikte eintreten, wobei ich gleich Herrn Frick antworten muss: Ich habe kein Bedürfnis, die Schneeräumungsbeiträge an den Kanton Uri zu beseitigen, diese sind nämlich bereits früher herausgenommen worden. Jetzt erhalten alle Kantone mit Alpenstrassen, also alle Alpenkantone, einen zusätzlichen Beitrag für den gewaltigen Aufwand im Strassenunterhalt. Man kann sich durchaus fragen, ob diese Bestimmung noch gerechtfertigt ist. Ich meine, dass die Leistung als solche aber in einem gerechten Lasten- und Vorteilsausgleich zwischen den Kantonen – unter Einbezug der Steuergewinne attraktiver Kantone – Eingang finden sollte.
Der geleisteten Arbeit der Kommission kommt also ein hoher, ein anregender Stellenwert zu. Nur mit einer ehrlichen Standortbestimmung können wir neue Schritte vorbereiten und dann auch wagen. Im Gegensatz zu den doch etwas polemischen Ausführungen von Herrn Kollege Reimann an die Adresse des Bundesrates und des Bundespräsidenten bin ich der Meinung, dass sich die aktuellen Fragen mit der Verfassungsrevision nicht lösen lassen. Die Rückbesinnung auf die Grundsatzfragen des Zusammenlebens in diesem Staat Eidgenossenschaft gibt uns aber vielleicht doch auch eine Anregung, eine Hilfe, wie wir unser Verhältnis regeln sollen. Die neue Verfassung wird nicht zum Zauberstab für die Lösung aktueller Fragen, aber sie wird zu einer hilfreichen Richtschnur dafür, wie wir diese Aufgaben angehen sollen.
Noch etwas Zweites, auf das bisher noch nicht hingewiesen worden ist: Ich durfte an der ersten Sitzung der ständerätlichen Kommission als Stellvertreter teilnehmen. Ich war beeindruckt. In den Eintretensreferaten wurde schon damals immer wieder die Integrationsfunktion der Verfassung und der Verfassungsüberarbeitung hervorgehoben. Also: Der Weg ist das Ziel. Gerade aus diesem Grund hätte ich eine stärkere Betonung der Einheit des Landes begrüsst; nicht zuletzt auch in der Präambel. Ich habe Anregungen gemacht, die dann nicht aufgenommen worden sind. Ich meine: Die Vielfalt unseres Landes kann sich nur dann entfalten, wenn sie sich der Einheit unterordnet.
Noch etwas: Wenn das angebrochene Jubiläumsjahr 1998 unser Zusammengehörigkeitsbewusstsein stärken soll, muss dies auch und gerade in der Verfassungsrevision zum Ausdruck kommen. Auffallend ist – es ist jedenfalls mir aufgefallen –, dass der Verfassungsentwurf eine rekordverdächtige Auflistung von Grundrechten, Bürgerrechten und Sozialzielen enthält. Die Verfassung darf aber nicht zum Auswahlkatalog verkommen, woraus jeder und jede das bestellen kann, was er bzw. sie will – wenn möglich zum Nulltarif.
Gerade die beeindruckende Liste derartiger Rechte macht das Fehlen eines Äquivalentes in Form einer Verpflichtung der Bürger gegenüber diesem Staat deutlich. Gibt es in unserem Versorgungsstaat keine Grundpflichten? Eine Eidgenossenschaft ist auf die Dauer nur überlebensfähig, wenn das Individuelle, wenn das Separierende, wenn das Fordernde, wenn – um es neudeutsch zu sagen – die Selbstverwirklichung einen gerechten Ausgleich und eine Begrenzung finden, und zwar darin, dass jeder und jede einen Beitrag an diese Gemeinschaft leistet, der nicht einfach aus Geld bestehen soll und kann.
In einer Zeit, da sich jeder das Maximum an Rechten herausnimmt und sich mit einem Minimum von Leistungen an den Staat begnügt, müssen wieder vermehrt das gemeinsam Verpflichtende und die Eigenverantwortung hervorgehoben und muss der Bürgersinn eines Gottfried Kellers und anderer Denker und Staatsmänner vergangener Tage zum Tragen kommen.
Aus diesem Grund habe ich einen entsprechenden Antrag bezüglich Bürgerpflichten eingereicht, dessen wohlwollende Aufnahme ich Ihnen bereits heute empfehle.

**Iten** Andreas (R, ZG): Ich kann mit meinem Votum nahtlos an die Ausführungen von Herrn Danioth anschliessen und diese noch etwas weiterführen.
Mich beschäftigt bei dieser Verfassungsdiskussion das Spannungsfeld zwischen Politik und Gesellschaft, zwischen Staat und Wirtschaft. Ich stelle fest, dass die Kommission eine grosse und gute Arbeit geleistet hat, die aber bereits Gegenstand kleinlicher Kritik ist. Das ist ein Zeichen dafür, dass es in unserer Gesellschaft an einem Konsens bezüglich der grundlegenden Werte fehlt und dieser nur schwer zu erreichen sein wird. Ein gewisser Grundkonsens, was die Werte einer Gesellschaft anbelangt, müsste vorhanden sein, damit ein solches Reformprojekt gelingen könnte. Die Hoffnung, dieser Konsens werde durch die Verfassungsdiskussion im Volk zustande kommen, ist trügerisch. Die auseinanderstrebenden gesellschaftlichen Kräfte haben zu viele Akteure und Interessenvertreter, die sich in der Rolle, Dissens zu stiften, gefallen. Das wird eine à jour gebrachte Verfassung nicht ändern. Ein Dialog kommt kaum zustande.
Man liest ja schon jetzt, die Vorlage sei weder notwendig noch dringlich; das wurde heute einige Male in diesem Saal gesagt. Die voreilige Kritik demonstriert das sinkende Vertrauen in die Politik. Dieses Vertrauen wird auch von Politikern selbst systematisch untergraben, indem sie die «classe politique» abqualifizieren. Eine auf die Spielregeln des Misstrauens geschrumpfte Gesellschaft büsst zwangsläufig ihre Vitalität ein und verliert ihre Handlungsfähigkeit.
Wenn nur schon das Auftauchen des Begriffs der Nachhaltigkeit in der Verfassung die Kritiker in helle Aufregung versetzt, dann ist das kein gutes Omen. Es sei ein Modewort, das nicht in die Verfassung gehöre, der Begriff sei schwammig und lasse Schlimmes befürchten. Dabei ist dieser Begriff geklärt: Die wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit zählt zu den grossen Herausforderungen unserer Zeit.
Der Vorwurf, die Nachhaltigkeit sei ein Modebegriff, demonstriert, wie sehr kurzfristige, vom Markt diktierte Interessen die politische Diskussion beherrschen oder zu beherrschen versuchen. Eine Verfassung hat sich nicht am kurzatmigen Markt- und Kapitalinteresse zu orientieren, sie strebt einen langfristigen Ausgleich zwischen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielen an. Sie muss eine Wertordnung etablieren, mit der sich die meisten Bürgerinnen und Bürger identifizieren können, nicht nur diejenigen, die aus der Freiheit Profit ziehen.
Es ist ja nicht so, dass es in allen Bereichen der Gesellschaft an Persönlichkeiten fehlt, die sich an übergeordneten, gemeinschaftsbildenden Wertvorstellungen orientieren, an Werten, die nicht vom Markt diktiert sind, die vielmehr die

menschliche Freiheit und Solidarität zum Ausdruck bringen. Genau hier setzt die echte politische Debatte ein. Diese vorausschauenden Persönlichkeiten erkennen, dass eine Fragmentierung der Gesellschaft und ein Zurückdrängen des Willens zur politischen Zukunftsgestaltung verheerend wären.
Die zentrale Frage beim Übergang in ein neues Jahrtausend betrifft die Sicherstellung einer nachhaltigen Entwicklung und den Auftrag an die Politik, die geeignete Austarierung des Spannungsverhältnisses zwischen Wirtschaft, sozialen Anforderungen und Umwelt zu schaffen. In der Herstellung einer Gleichgewichtslage besteht der wesentliche Auftrag der Politik.
Im Augenblick aber befinden wir uns in einer gegenläufigen Bewegung. Die Spannungen nehmen zu, es sind völlig neue, unerwartete Kämpfe ausgebrochen. Auch die westliche Welt zerfällt zusehends in Reiche und Arme. Es etabliert sich ein Nebeneinander von hochkompetitiven Kernberufen und einem immer grösser werdenden Segment von Randjobs und Arbeitslosigkeit. Der globale Kapitalismus führt zu einer Machtasymmetrie zwischen Markt und Staat, Wirtschaft und Politik. Darum stellt sich die Frage, wie diese Asymmetrie überwunden werden kann und ob diese Verfassungsvorlage dazu einen Beitrag leistet. Es wäre interessant zu hören, wie das Herr Bundesrat Arnold Koller beantwortet.
Ich möchte vor der Illusion warnen, dass die nun in Angriff genommene Verfassungsrevision am Zustand der Politik viel ändert. Der liberale Staat beruht auf Werten und lebt von Voraussetzungen, die er nicht selber garantieren kann. Die Verfassung bietet also nur einen Rahmen von Wertvorstellungen und Ordnungen, ohne die ein Zusammenleben in grösseren Gemeinschaften nicht möglich ist. Jedes Mitglied des Staates muss aber die übergeordneten Werte der Gemeinschaft akzeptieren, auch wenn dies mit Opfern verbunden ist. Die Politik schafft mit dieser revidierten Verfassung zwar einen erneuerten Wertekodex, der aber der Gemeinschaft nur dient, wenn er von den Individuen freiwillig angenommen wird.
Nun erfährt die Vorlage schon im Vorfeld der Behandlung harsche Kritik: So wendet man sich etwa gegen Formulierungen der nationalrätlichen Kommission, wie z. B. Artikel 3b des Entwurfes: «Neben der Verantwortung für sich selbst trägt jede Person im Rahmen ihrer Fähigkeiten Verantwortung gegenüber Mitmenschen und der Gesellschaft sowie Mitverantwortung dafür, dass die Wohlfahrt gefördert werden kann.» Solche rasch geäusserte Vorverurteilungen stimmen mich nachdenklich, hörten wir doch jahrelang – ich klopfe jetzt an meine eigene Brust – einen Slogan, mit dem zwar weniger Staat, aber mehr Freiheit und Selbstverantwortung verlangt wurden.
Der Appell an die Selbstverantwortung ist zumindest im grossen Raster des Grundgesetzes diskussionswürdig. Ich kann nicht verstehen, warum dieser moralische Appell jemanden ärgert. Er kostet nichts, trifft aber genau den zentralen Punkt einer Gesellschaft, die sich in Gutsituierte und Schlechtsituierte zu teilen beginnt und in der ein Appell an alle Verantwortungsträger dringend nötig ist. Ich will damit nur auf die Schwierigkeiten aufmerksam machen, die der auf hohem Niveau diskutierten Verfassung in der Volksabstimmung entgegenstehen werden.
Die Verfassungsdiskussion, das ist die Überzeugung unseres Justizministers, dient der Identitätsbildung der Schweiz und deren Zusammenhalt. Sie soll ein Fundament für die Zukunftgestaltung sein. Diese Hoffnungen kann ich nicht ohne weiteres teilen. Denn gerade jene Werte gehören zu den Voraussetzungen, die der Staat und damit auch die Verfassung nicht garantieren können. Ein Konsens über die Grundwerte des Staates muss sich in gesellschaftlichem Dialog herausbilden. Er hängt vom Willen der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger ab. Carl Spitteler hat zu Beginn dieses Jahrhunderts, als die Schweiz bedroht und in einer Krise war, das Wort von der «Willensnation» geprägt. Auf diesen Willen kommt es an. Ob die Verfassungsdiskussion diesen Willen stärkt, bleibt abzuwarten. Jedenfalls gelingt das Unterfangen nicht, wenn jetzt schon überall kleinlich am Entwurf herumgenörgelt wird.
Sorge bereiten muss uns der Zynismus in bezug auf Politik und Staat, der in den vergangenen Jahren sehr stark zugenommen hat. Wie – so frage ich Bundesrat und Parlament – soll es gelingen, den die neue Verfassung tragenden guten Willen auf eine Mehrheit des Volkes zu übertragen, wenn die Notwendigkeit und Dringlichkeit des grossen Werkes jetzt schon öffentlich in Abrede gestellt werden? Es ist zu hoffen, dass die Medien diese Arbeit positiv begleiten und den Bürgerinnen und Bürgern erklären, was auf dem Spiele steht.
Es ist zwar in der Tat so, dass die Bürger dieses Landes von anderen Sorgen als von derjenigen einer Verfassungsreform erfüllt sind. Die zunehmende Arbeitslosigkeit, der sich ungeniert ausbreitende Aktionärskapitalismus, der auf die arbeitenden Menschen keine Rücksicht nimmt, und die sich ausbreitende Kriminalität machen ihnen mehr zu schaffen.
Viele Bürger fragen sich zu Recht, was passiert, wenn der Staat immer mehr in die Defensive gedrängt wird, wenn es zu einer schleichenden Entdemokratisierung durch den Export von Kapital und Arbeit kommt. Dann wird das neoliberale Europa mit seinen Gewinnern, Verlierern und Überflüssigen zu einem zunehmenden Kampffeld. Das Ausmass der Illegalität wird zunehmen. Viele Verlierende glauben, dass Staaten nicht mehr fähig sind, eine gerechte und solidarische Zukunft zu gestalten. Ohne den Staat geht es aber nicht besser. Die Menschen sind auf Rechtssicherheit in allen Bereichen ihrer Tätigkeit angewiesen. Private Unternehmen sind kein Staatsersatz. Ich frage mit Eberhard Moths: «Werden sich Coca-Cola für Rechtsextremismus oder McDonald's für die globale Fleischkontrolle zuständig fühlen?» Ich füge die Frage bei, ob sich der Aktionärskapitalismus langfristig wohlfühlen kann, wenn er sich eine private Schutztruppe gegen Kriminelle schaffen muss.
Aufgrund der aktuellen Lage, in der sich auch die Schweiz befindet, könnte man der Behandlung der Verfassungsvorlage die Priorität absprechen. Dennoch ist das Jubiläumsjahr der modernen Schweiz dafür geeignet, den Versuch zu unternehmen, die kleinliche, nörgelnde Haltung mit einer grossangelegten Verfassungsdiskussion zu überwinden. Sie kann mindestens einen Beitrag dazu leisten.
Wir stehen vor einer intellektuellen Herausforderung. Dieser müssen wir uns stellen, auch wenn übereifrige Verbandsfunktionäre daran sind, die Verfassungsreform zu bagatellisieren und das Bemühen, den Wertekodex à jour zu bringen, mit süffisanten Bemerkungen wie «Nur weil es so nett und sozial tönt» lächerlich zu machen. Auch diese Leute sollten einmal über ihren Schatten springen. Bis anhin hat uns «McWorld» noch nicht gezeigt, wie man die Probleme lösen kann. Er steckt auch zunehmend im Paradox, indem er auf diejenigen Bedingungen angewiesen ist, die er zu zerstören trachtet: nämlich auf eine zivile und demokratische Kontrolle von Macht und Interessen. Die Basis dafür ist immer noch eine demokratische Verfassung.
Ich bitte Sie, auf die Verfassungsvorlage einzutreten.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Ich danke Ihnen allen für die engagierten Voten, vor allem auch denjenigen, die nicht in der Kommission waren und jetzt das erste Mal die Gelegenheit hatten, sich zu diesem Unterfangen zu äussern. Ich danke vor allem denjenigen beiden Kollegen, die entweder die Vorlage kritisch begleitet haben oder, wie jetzt zuletzt Herr Vizepräsident Iten, mit viel Engagement für das Vorhaben eingestanden sind. Ich beschränke mein Schlusswort in dieser Eintretensdebatte auf einige wenige Punkte und wende mich zuerst an Herrn Schmid.
1. Herr Schmid sagt, die Verfassung werde so oder so bald wieder ein Flickwerk sein. Daran ist zweifellos richtig, dass die Verfassung auch künftig leben will, leben wird und leben soll. Die Verfassung ist kein Ewigkeitswerk, und wir wollen, dass sie mit Volksinitiativen, dass sie mit Teilrevisionen wieder à jour gebracht wird, und zwar laufend.
Von daher gesehen ist das kein Einwand, denn niemand bei uns oder in der Kommission dachte daran, nun für 10 oder 15 Jahre einen Rechtsstillstand einschalten zu wollen. Die Verfassung – wenn ich Ihr geliebtes Wort gebrauchen darf –,

Herr Schmid, ist keine logische «Veranstaltung», keine Ewigkeitsveranstaltung.
Aber ich meine, dass eine neue Verfassung in weiten Bereichen nicht sofort wieder systembrechenden Einzelfalländerungen zum Opfer fallen wird. Der neue Menschenrechtskatalog wird beispielsweise sicher nicht in einigen Jahren völlig umgestellt und unkenntlich gemacht werden. Das aktualisierte Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat wird sicher nicht in jedem Jahr durch Revisionen wieder unverständlich gemacht. Die neuen Aufgabenbestimmungen, die wir kürzlich angenommen und jetzt übernommen haben, werden uns weiterhin Richtschnur sein. Was transparent gemacht wurde, wird nicht wieder rückgängig gemacht. Insofern trifft der Vorwurf des Flickwerkes eigentlich nicht zu.
2. Dass Sie, Herr Schmid, ein kritisches Verhältnis zu den ungeschriebenen Grundrechten und zum Verfassungsrecht ganz allgemein haben, ist uns nicht ganz unbekannt. Aber Ihrer These, diese ungeschriebenen Verfassungsrechte fänden in unserem Staat keine Legitimation, ist zu widersprechen. Im Gegenteil, sie sind von einem allgemeinen Konsens getragen, und das seit vielen Jahrzehnten. Es ist auch Aufgabe des Verfassungsgerichtes, die Verfassung weiterzuentwickeln, gerade wenn sie solche Lücken wie die unsere hat, gerade wenn sie so alt ist und teilweise keine Antworten gibt, wo Antworten gegeben werden müssen.
Ohne die Anerkennung ungeschriebener Grundrechte gäbe es keine persönliche Freiheit, keine Meinungsfreiheit, keine Versammlungsfreiheit, kein Recht auf Vertrauensschutz, keine grundlegenden Verfahrensrechte, keine Sprachenfreiheit. Es sind Weiterentwicklungen, die, gestützt auf die Wertgrundlagen unseres Staates, notwendig waren und die in normalen politischen Prozessen nicht aufgenommen worden sind.
Ich verstehe, dass man prima vista gewisse Bedenken haben kann. Aber: Je mehr Lücken wir in der Verfassung auf Dauer offen lassen, desto eher wird der Spielraum des Gerichtes ausgeweitet, sicher aber nicht eingeschränkt.
3. Was geschieht, wenn die Vorlage abgelehnt wird? Diese Frage kann man rechtlich klar beantworten: Dann bleibt alles beim Status quo. Rechtlich gesehen ändert sich dann nichts, weder positiv noch negativ – es bleibt alles so, wie es heute gilt. Politisch allerdings gäbe es darüber einiges zu sagen. Ich möchte das hier nicht tun, sondern nur wiederholen: Die nachgeführte, aktualisierte Verfassung ist der Beginn eines Prozesses; so hat es der Bundesrat verstanden, und so hat es auch die Kommission verstanden. Und wenn dieser Schritt nicht gelingt, hat das für den Gesamtprozess wahrscheinlich gravierende Konsequenzen. Aber wir sind frei, Volk und Stände sind frei, welcher Entscheid zu fällen ist.
Zum Schluss nehme ich Bezug auf Herrn Iten und stimme ihm sehr zu: Die Kommission hat auch immer wieder darüber diskutiert und festgestellt, dass die Verfassungsrevision allein im Ergebnis am Zustand unserer Politik wahrscheinlich nicht viel ändern wird. Aber wir haben auch betont, dass es um das Prozesshafte geht, dass wir etwas einleiten wollen.
Ich möchte hier nochmals betonen, dass es hier um eine Chance geht: Ob wir sie ergreifen, ob das Volk sie ergreift, können wir nicht garantieren; das stimmt. Aber nur deshalb die Chance gar nicht sehen zu wollen, wäre sicher falsch.
Ich möchte nochmals eindringlich bitten, bei diesem Geschäft nicht nur die Wenn und Aber, die Zweifel und die Bedenken, die möglichen unklaren Folgen in den Vordergrund zu stellen, sondern dass wir etwas erreichen wollen: Wir wollen von einer Verhandlungsdemokratie wieder zu einer Handlungsdemokratie kommen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Zunächst möchte ich Ihnen für die gute Aufnahme dieses grossen Reformprojektes ganz herzlich danken. Ich danke vor allem auch dem Präsidenten der grossen Verfassungskommission, aber auch den Vorsitzenden der Subkommissionen, die zweifellos eine ausserordentliche Anstrengung erbracht haben, welche sie an die Grenzen des Milizsystems geführt hat. Ich glaube, dass das aber auf der anderen Seite auch ein Beweis für die Leistungsfähigkeit dieses Milizsystems ist.
Als uns Frau Ständeratspräsidentin Josi Meier im Jahre 1993 in einer Motion (93.3218) dazu aufgefordert hat, diese grosse Verfassungsreform auf das Jubiläumsjahr hin entscheidungsreif zu machen, haben ja noch wenige daran geglaubt, dass das möglich wäre. Dass wir dieses Ziel heute erreicht haben, ist vor allem auch Ihr Verdienst.
Was das Konzept anbelangt, bin ich durchaus damit einverstanden, dass man den Einstieg über die Nachführung, der ja einem Parlamentsauftrag aus dem Jahre 1987 entspricht, als – wie soll ich sagen? – einen realpolitischen qualifiziert. Er ist kein Höhenflug, wie man ihn gern von grossen Verfassungen erwartet, aber er ist – da bin ich vollständig mit Frau Forster einverstanden – in keiner Weise resignativ. Im Gegenteil, er ist zusammen mit der zweiten Komponente, mit dieser Folge von systematischen, materiellen Reformpaketen – vorab der Justizreform und der Volksrechtsreform – ein nach vorn offener, ja ich würde sogar sagen: ein dynamischer Prozess.
Ich fand sehr schön, was uns Herr Respini geschildert hat, nämlich die Aussage eines Bauern aus dem Maggiatal – wenn ich es richtig verstanden habe –, der über dieses ganze Konzept mit dem «bon sens» eines Bauernverstandes selber nachgedacht und gesagt hat: «Wir müssen diese 125 Jahre alte Verfassung zuerst wieder lesbar machen, wenn wir darauf aufbauend wirklich materiell wichtige Reformschritte erzielen wollen.» Daraus ersehen Sie auch, dass diesem Konzept ein organisches Verfassungsverständnis zugrunde liegt und in keiner Weise ein revolutionäres.
Wir wollen diese langsam gewachsene Verfassung jetzt über die Nachführung und dann über die systematischen Reformteile organisch weiterentwickeln, wie das auch dem tief empfundenen Denken unseres Volkes in der heutigen Zeit entspricht – davon bin ich zutiefst überzeugt.
Unser Land hat in den letzten 30 Jahren, seitdem die eidgenössischen Räte die Motionen Dürrenmatt und Obrecht angenommen haben, der Bundesrat die Kommission Wahlen eingesetzt und Herr Bundesrat Furgler den Verfassungsentwurf von 1977 präsentiert hatte, eine eindrückliche und breit gefächerte Verfassungsdiskussion geführt. Deren Bedeutung für die Fortentwicklung des Verfassungsrechtes in unserem Land auf Bundes- wie auf kantonaler Ebene, aber auch deren Ausstrahlung sogar auf Verfassungsrevisionen des Auslands sollten wir nicht in allzu grosser Bescheidenheit unterschätzen.
Es wird immer wieder behauptet – und solche Diskussionen hat man früher schon in anderen Ländern geführt –, unsere Zeit sei für eine Verfassungsreform nicht geeignet. Nüchtern betrachtet stellt der aufmerksame Beobachter aber fest, dass wir in unserem eigenen Land und im Ausland in einer eigentlichen Periode der Verfassungsrevisionen leben: Seit den sechziger Jahren haben von den 26 Kantonen deren elf eine Totalrevision ihrer Verfassung zu Ende geführt. Die letzten waren bekanntlich die Kantone Bern, Appenzell Ausserrhoden und Tessin. In sechs Kantonen sind die Arbeiten an einer Totalrevision im Gange, und fünf Kantone sind im Begriff, das Verfahren einzuleiten.
Auch in Europa hat der Fall der Berliner Mauer zu einer eindrücklichen Bewegung der Verfassungsreformen geführt. Die geschriebene Verfassung als konstituierendes Grundgesetz des Staates hat also weder innerhalb der Eidgenossenschaft noch im Ausland an Faszination und Bedeutung eingebüsst, im Gegenteil: Auch wenn es heute nicht mehr darum geht, den Staat als solchen zu konstituieren, ist die Verfassungsidee lebendig geblieben.
Die Pflege der Verfassung ist daher alles andere als eine nebensächliche Aufgabe der Behörden. Die Bundesversammlung hat mit ihrem Beschluss von 1987 diese Verantwortung selber wahrgenommen und die Notwendigkeit einer Neuerung der Bundesverfassung anerkannt. Die Bundesversammlung hat damals dem Bundesrat den Auftrag erteilt, ihr einen Verfassungsentwurf zu unterbreiten. Ich zitiere Ihren Auftrag aus dem Jahre 1987 noch einmal (Botschaft S. 27): «Der Entwurf wird das geltende geschriebene und unge-

schriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen.»
Diese Grundidee war im übrigen nicht neu, schon Max Imboden, der in den sechziger Jahre den geistigen Anstoss für die Reform der Bundesverfassung gegeben hat, verstand die Verfassungsreform nicht als vollständige Neugestaltung. Vielmehr berief auch er sich auf den berühmten Satz des Freiherrn von Stein, der 1816 folgendes geschrieben hat: «Verfassungen bilden heisst bei einem alten Volke nicht, sie aus dem Nichts zu schaffen, sondern den vorhandenen Zustand der Dinge untersuchen, um eine Regel aufzufinden, die ihn ordnet, und allein dadurch, dass man Gegenwärtiges aus dem Vergangenen entwickelt, kann man ihm Dauer für die Zukunft versichern.»
Für den sogenannten Nachführungsbeschluss aus dem Jahre 1987 braucht sich die Bundesversammlung nach Meinung des Bundesrates also auch heute in keiner Weise zu schämen, denn Pflege der Verfassung heisst nicht, das Haus abzureissen und neu zu bauen. Die Grundfesten dieser Eidgenossenschaft – insbesondere der liberale Rechtsstaat, die halbdirekte Demokratie und der föderalistische Aufbau, aber auch der moderne Sozialstaat – sind im Kern nach wie vor gesund.
Wir dürfen stolz darauf sein, eine der ältesten Verfassungen der Welt zu haben. Aber wer wollte ernsthaft bestreiten, dass es sich nach 124 Jahren und 140 Teilrenovationen aufdrängt, das Verfassungshaus nun einmal gesamthaft zu renovieren und es den Bedürfnissen unserer Zeit anzupassen? Was wir heute zu diskutieren beginnen, ist somit naturgemäss keine revolutionäre Verfassung wie jene der Helvetik. Dafür fehlt die Notwendigkeit, und dafür fehlt natürlich auch der politische Wille. Vielmehr geht es zunächst einmal darum, den erreichten Stand in der Entwicklung des Verfassungsrechtes zu klären und festzuhalten, die geschriebene Verfassung in diesem Sinne à jour zu bringen.
Der Bundesrat seinerseits hat es allerdings nicht bei der Erfüllung dieses parlamentarischen Nachführungsauftrages bewenden lassen. Aus eigener Initiative hat er dem Parlament gleichzeitig mit der verlangten nachgeführten Verfassung auch zwei systematische Reformpakete betreffend die Volksrechte und die Justiz unterbreitet, weil er bei der Beurteilung der Lage zur Einsicht gekommen ist, dass heute vorausschauend vor allem im Bereich der Institutionen eminenter Reformbedarf besteht.
Der Bundesrat versteht diese Verfassungsreform daher als offenen, dynamischen Prozess. Dieser fusst zwar auf der Nachführung des geltenden Verfassungsrechtes, der aber rasch systematisch geschlossene Teilreformen der à jour gebrachten Verfassung folgen sollen. Viel spricht dafür, dass wir auf diesem etappierten Weg eher zum Ziel einer erneuerten, den Anforderungen der Zukunft gerecht werdenden Verfassung gelangen, als wenn wir im Sinne einer klassischen Totalrevision versuchten, alle anstehenden staatspolitischen Probleme gleichsam in einem einzigen Aufwisch zu lösen.
Als Leitspruch für die kommenden Arbeiten schlage ich Ihnen deshalb vor: Öffnung für die Zukunft aufgrund einer demokratisch gesicherten, klaren Ausgangslage in der Gegenwart und im Bewusstsein unserer geschichtlichen Verankerung.
Um den Stellenwert dieses Reformvorhabens zu erkennen, müssen wir uns die Bedeutung vor Augen führen, die der Bundesverfassung zukommt. Die Verfassung hat in allen modernen westlichen Verfassungsstaaten eine Reihe von gleichbleibenden Aufgaben zu erfüllen: Sie legt die Grundzüge der staatlichen Ordnung fest, sie nennt die wesentlichen Ziele, weist Aufgaben zu, regelt die Organisation der Staatsorgane und bestimmt vor allem die Rechtsstellung der Menschen im Staat und begrenzt damit und durch die rechtsstaatlichen Prinzipien die staatliche Macht.
Gerade unsere Bundesverfassung – das ist in dieser wertvollen Eintretensdebatte untermauert worden – ist allerdings nicht nur ein juristischer Text, sondern auch ein politisches, geschichtliches und kulturelles Dokument. Sie ist Spiegelbild vergangener verfassungspolitischer Auseinandersetzungen; Herr Schmid hat darauf hingewiesen. Die in der Bundesverfassung angelegte Wertordnung soll im gesamten politischen Prozess zum Tragen kommen und die in der Verfassung enthaltenen Grundentscheidungen sollen durch das Parlament, die Regierung und die Gerichte umgesetzt werden.
Durch diese Bindungswirkung gegenüber allen Staatsorganen hat die Verfassung eine erhöhte Steuerungsfunktion für die Politik inne. Weiter kommt der Verfassung eine wichtige Orientierungsfunktion zu, indem sie kenntlich macht, was der Staat eigentlich ist und sein will. Die Verfassung soll helfen, die nationale Identität zu klären, und sie soll einen wesentlichen Beitrag zur Verständigung und zu unserem staatlichen Selbstverständnis leisten. Sie hat die nationale Rechtsordnung auch in die internationale einzubetten. Bedeutsam ist sodann vor allem auch die Integrationsfunktion der Verfassung. Sie soll uns zusammenführen und das Einigende in unserem Land klar markieren.
Selbstverständlich – da bin ich vor allem mit Herrn Iten einverstanden – darf das reale Leistungsvermögen der Verfassung und ihre lenkende Kraft im politischen Prozess nicht überschätzt werden. Die Verfassung als rechtliche Grundordnung allein kann das gute Funktionieren von Staat und Gesellschaft nicht garantieren. Sie ist nur ein, allerdings wichtiger Einflussfaktor im Kräftefeld von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Sie kann Veränderungen der Wertordnung in unserer pluralistischen Gesellschaft und Veränderungen im Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft nur sehr bedingt steuern. Dennoch: Gerade in unserer immer pluralistischer werdenden Gesellschaft trägt die Verfassung durch die Verpflichtung aller Staatsorgane auf oberste gemeinsame Grundwerte und durch die verbindliche Festlegung der Spielregeln des politischen Prozesses entscheidend dazu bei, dass ein Mindestmass an praktischer Übereinstimmung und politischer Homogenität in unserem Land besteht. All das ist ja die Voraussetzung, damit ein freiheitliches Zusammenleben eines Volkes überhaupt möglich ist.
Eine Verfassung, die wegen ihrer inhaltlichen und formellen Mängel diese ihr zugedachten Steuerungs-, Orientierungs- und Integrationsfunktionen nur noch teilweise und immer weniger zu erfüllen vermag, verliert auch im politischen Bewusstsein eines Volkes ständig an Bedeutung. Das trifft für unsere Bundesverfassung je länger, je mehr zu. Ich will ihre Mängel hier nicht weiter im Detail erläutern, denn sie sind, vor allem in der Botschaft, ausführlich dargelegt worden.
Auffallend ist dagegen, dass sich das Schwergewicht der Begründungen für die Notwendigkeit der Reform seit den siebziger Jahren etwas verlagert hat. Es ist heute noch weit mehr als in den sechziger und siebziger Jahren so, dass diese Verfassung schwere formelle Mängel und Risse aufweist. Unsere Verfassung atmet in bezug auf Sprache, Stil und teilweise auch Inhalt den Geist des letzten Jahrhunderts, aus dem sie ja stammt. So stehen das Verbot der Kinderarbeit in den Fabriken neben der Fortpflanzungsmedizin und der Gentechnologie und die Abschaffung der Brauteinzugsgebühren neben der neu eingeführten Mehrwertsteuer.
Die Verfassung ist auch aus dem Gleichgewicht geraten. Zum einen gehören mehrere Verfassungsbestimmungen, wie das Absinthverbot, auf die Gesetzes- oder sogar auf die Verordnungsstufe. Andere Bestimmungen, etwa die Regelung der Auswanderungsagenturen, sind veraltet und obsolet geworden oder, wie die meisten der den Alkohol betreffenden Normen, übermässig detailliert.
Die nachgeführte Verfassung enthält beispielsweise erstmals einen vollständigen Grundrechtskatalog; etwa die Hälfte dieser Grundrechte und Verfahrensgarantien sind gegenüber der heute geschriebenen Verfassung neu; wir haben einige grundlegende neue Prinzipien wie das Datenschutzprinzip auf Verfassungsstufe gehoben. Trotzdem ist die nachgeführte Verfassung um rund ein Drittel kürzer als die heute geltende Verfassung. Das ist ein weiterer Vorteil der nachgeführten Verfassung.
Zum anderen fehlen wichtige Elemente des materiellen Verfassungsrechtes in unserer formellen Verfassung. Unsere formelle Verfassung weist heute allzuviele und sogar schwerwiegende Lücken auf. Der Grundrechtsteil ist geradezu frag-

mentarisch. Die für das staatliche Handeln massgebenden Rechtsgrundsätze werden nur zum Teil genannt. Der ganze völkerrechtliche Ausbau des Menschenrechtsschutzes, vor allem durch die Europäische Menschenrechtskonvention, findet keinerlei Ausdruck in unserer Verfassung. Die grossen Linien der Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen und der sogenannte kooperative Föderalismus sind kaum erkennbar.
Dieses ständig grösser werdende Ungleichgewicht zwischen geschriebenem und ungeschriebenem Verfassungsrecht will ich bewusst besonders hervorheben. Das ungeschriebene Verfassungsrecht hat heute in Umfang und Bedeutung ein Ausmass erreicht, das in einem demokratischen Rechtsstaat, der bezüglich der Rechte und Pflichten der Bürger und der Kompetenzen der Behörden eminent auf Transparenz angewiesen ist, unbedingt der Korrektur bedarf. Wir müssen sogar eigentliche Widersprüche zwischen geschriebenem und ungeschriebenem Verfassungsrecht eingestehen. So verbietet Artikel 113 Absatz 3 der Bundesverfassung bekanntlich die Verfassungsgerichtsbarkeit. Sie ist indes faktisch eingeführt worden, indem die Schweiz die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert hat.
Die Lücken unserer geschriebenen Verfassung haben zur Folge, dass wesentliche Grundrechte wie die persönliche Freiheit, die Versammlungsfreiheit und die Meinungsäusserungsfreiheit sowie grundlegende Verfassungsprinzipien wie das Willkürverbot und das Verhältnismässigkeitsprinzip nicht vom Verfassunggeber, sondern durch die Praxis der Behörden entwickelt worden sind. Dies ist aber zweifellos ab einem gewissen Grad eine gefährliche Entwicklung, die kein Verfassunggeber auf die leichte Schulter nehmen darf, am wenigsten in einer direkten Demokratie, wo Volk und Stände in Verfassungsfragen das letzte Wort haben müssen.
Neben all diesen Gründen gibt es einen weiteren, noch wichtigeren Grund für die Verfassungsreform. Die Staatsidee der Schweiz und die tragenden Grundwerte der Eidgenossenschaft kommen in der heutigen Verfassung kaum mehr zum Vorschein. Der Grundkonsens ist verdeckt, wenn nicht gar verschüttet. Ein verschütteter Grundkonsens entfremdet aber Staat und Verfassung vom Bürger. Unsere Verfassung, so, wie sie heute geschrieben steht, ist der Öffentlichkeit, und insbesondere unserer Jugend, kaum mehr vermittelbar. Sie ist ein Buch mit sieben oder noch mehr Siegeln geworden. Eine veraltete Verfassung wird leicht eine belanglose Verfassung. Das darf niemandem gleichgültig sein.
Wir haben heute glücklicherweise zwar keine Verfassungskrise. Das Rad der Zeit bleibt aber nicht stehen. Ungeschriebenes Recht und Verfassungswirklichkeit ändern laufend. Wenn wir jetzt nichts tun, vergrössert sich die Kluft zwischen ungeschriebenem und geschriebenem Verfassungsrecht immer mehr. Es darf nicht sein, dass wir vor lauter Trägheit in der Gegenwart dereinst eine «Verfassungsfeuerwehr» einsetzen müssen.
Das sind wesentliche Gründe, warum die Bundesverfassung hier und heute einer gründlichen Erneuerung bedarf. Sie soll ihre ordnende, begrenzende, legitimierende und identitätstiftende Kraft zurückgewinnen. Dies setzt voraus, dass wir das ungeschriebene Verfassungsrecht in die geschriebene Verfassung integrieren, den verfassungsunwürdigen Wildwuchs beseitigen, das Verhältnis des Landesrechtes zum Völkerrecht klären, nicht zuletzt aber jene vier Säulen wieder freilegen, auf denen unser Bundesstaat nach wie vor ruht: den liberalen Rechtsstaat, den Sozialstaat, die direkte Demokratie und den Föderalismus.
Gleichzeitig bietet dieses Unternehmen Gelegenheit, den Grundkonsens über die wesentlichen rechtlichen Grundlagen unseres Gemeinwesens zu erneuern, denn gerade in unseren Zeiten der inneren Verunsicherung, der kritischen Anfragen von aussen und der Vergegenwärtigung und Bewältigung unserer eigenen Geschichte, wie sie unser Land zurzeit erlebt, bedarf unsere Verfassung neuer Integrationskraft. Ich bin überzeugt, dass unser Land in seinem gegenwärtigen Befinden gerade diese Besinnung auf sich selbst, diese Klärung der eigenen Identität unbedingt braucht. Die Verfassungsdiskussion ist wie kaum ein anderer Rahmen geeignet, diese staatspolitische Diskussion und Klärung voranzubringen und in die richtigen Bahnen zu lenken.
Es dürfte klar geworden sein, warum der Bundesrat das parlamentarische Mandat aus dem Jahre 1987 nach wie vor als sinnvoll erachtet. Wie erwähnt sollten wir uns aber damit nicht begnügen. So bedeutungsvoll die «mise à jour» ist, der Endpunkt der Reformbemühungen kann sie nicht sein. Es besteht klar auch materieller Reform- und somit Handlungsbedarf.
Um der Bundesverfassung neue Steuerungskraft zu geben, müssen wir insbesondere die Handlungsfähigkeit der Institutionen wiederherstellen und stärken. Die Internationalisierung von Wirtschaft und Politik verlangt heute höhere Rhythmen der Entscheidfindung. Es ist daher unabdingbar, die Institutionen rechtzeitig für die wachsenden Herausforderungen zu rüsten.
Wenn heute und gerade auch in dieser Session so oft vom Verlust an politischer Steuerungs- und Gestaltungskraft die Rede ist, so muss die Verfassungsreform ein bedeutender Schritt sein, um diese Kraft möglichst zurückzugewinnen.
Den grössten Reformbedarf auf Verfassungsstufe ortet der Bundesrat bei den Volksrechten und der Justiz. Die dringliche Justizreform ist in den Kommissionen bereits zu Ende beraten. Die Reform der Volksrechte, welche am meisten Neuerungen enthält, werden die Verfassungskommissionen demnächst bereinigen. Andere Reformvorhaben wie die Reform des Finanzausgleichs und die Staatsleitungsreform sind weit fortgeschritten oder eingeleitet.
Die nachgeführte Verfassung schafft eine klare und transparente Ausgangslage und dient als Initialzündung für einen nach vorne offenen Reformprozess, dessen Ende weder sachlich noch zeitlich bestimmbar ist.
Im Sinne dieses bundesrätlichen Reformkonzeptes hat sich das Parlament mit drei separaten Vorlagen zu befassen, nämlich mit dem Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung – Vorlage A – und den Vorlagen B und C zu den Reformbereichen Volksrechte und Justiz. Diese Trennung zwischen Nachführung und materiellen Reformpaketen ist durchaus ein politisches Konzept. Sie wirkt politisch entlastend und trägt dazu bei, die Erfolgschancen der Verfassungsreform in der Volksabstimmung zu steigern. Ich bin deshalb froh, dass die beiden Kommissionen dieses Konzept grundsätzlich übernommen haben.
Für den Erfolg des Gesamtunternehmens erachtet es der Bundesrat als entscheidend, dass das Reformkonzept nun auch in den eidgenössischen Räten beibehalten wird. Die Nachführung soll sich nach dem Kriterium der gelebten Verfassungswirklichkeit auf die Normierung des geltenden Verfassungsrechtes beschränken. Ein beliebiges Aufpfropfen von allerlei Wünschbarem und vielleicht sogar Spektakulärem in allen Bereichen würde das Projekt inhaltlich und im Hinblick auf die Volksabstimmung aufs höchste gefährden, indem sich nämlich eine von Zufälligkeiten geprägte, inkonsistente materielle Totalrevision ergäbe, die politisch die vielfältigsten Abwehrreflexe wecken würde.
Die Klärung von verfassungspolitischen Wertungsfragen, die auch im Rahmen der Nachführung unausweichlich ist, birgt – wir werden das morgen sehen – genügend heiklen Diskussionsstoff. Es ist mir deshalb ein echtes Anliegen, dass sich das Parlament bei der Behandlung der Nachführung in einer gewissen Selbstbescheidung übt, die – ich verstehe das – den Politikern nicht angeboren, hier für den Gesamterfolg des Unternehmens aber unbedingt nötig ist. Umgekehrt darf mit der Nachführung nicht versucht werden, Errungenschaften unserer Rechtsordnung auf kaltem Wege abzubauen. Eine Nachführung, die zu einem Rückschritt hinter das geltende Verfassungsrecht führen würde, könnte der Bundesrat nicht unterstützen.
Damit komme ich noch zu ein paar kritischen Einwänden: Herr Büttiker, Sie haben die Liberalität unserer geltenden Verfassung zu Recht gerühmt. Ich gebe gerne zu, dass auch die heute gelebte Verfassungswirklichkeit noch auf der Verfassung von 1848 und 1874 fusst. Auf der anderen Seite müssen wir jetzt im Rahmen der «mise à jour» auch all das aufnehmen und in den formellen Verfassungstext integrieren,

was wir in den letzten 125 Jahren gemeinsam, miteinander errungen haben. Dazu gehört ein ganz grosser Ausbau unserer direkten Demokratie, dazu gehört auch die Entwicklung unseres modernen Sozialstaates. Dazu gehören Entwicklung und Festigung des kooperativen Föderalismus.
Mit der nachgeführten Verfassung wollen wir den Acquis suisse festschreiben. Wir haben im Rahmen der Europadiskussion immer wieder vom Acquis communautaire gesprochen. Aber hier geht es nun darum, den Acquis suisse, auf den wir und das ganze Volk zu Recht stolz sein können, festzuschreiben. Nicht in dem Sinne, dass weitere Fortschritte vereitelt, sondern in dem Sinne, dass Rückschritte verhindert werden sollen.
Herrn Reimann möchte ich sagen: Es ist falsch, wenn man diese naturgemäss mittel- und langfristig angelegte Verfassungsreform ständig gegen kurzfristige politische Anliegen ausspielt. Herr Respini hat zu Recht gesagt, was uns bei der Lösung dieser kurzfristigen Probleme – Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Sanierung der Bundesfinanzen, Sicherung unserer Sozialversicherungen – fehle, seien nicht die Ideen, sondern der Konsens. Die Arbeit, die wir in bezug auf die Verfassung leisten, behindert in keiner Weise die Arbeit an diesen aktuellen Problemen. Persönlich bin ich davon überzeugt, dass wir sogar bessere Voraussetzungen zur Lösung dieser aktuellen politischen Probleme schaffen, wenn uns dieses einigende Werk der Verfassungsreform gelingt.
Zum Votum von Herrn Schmid hat Herr Rhinow schon Stellung genommen. Die Hauptfrage war, was passiere, wenn diese nachgeschriebene Verfassung abgelehnt werde. Dann bleibt das ungeschriebene Verfassungsrecht in Kraft. Dieses ungeschriebene Verfassungsrecht ist verfassungsgemäss entwickelt worden, einerseits durch das Bundesgericht, andererseits nach den verfassungsrechtlichen Normen, auch durch internationale Verträge. Aber ich gebe gerne zu, Herr Schmid: Ich sehe es durchaus als erwünscht und richtig an, dass uns diese Nachführung die Gelegenheit gibt, beispielsweise eine Europäische Menschenrechtskonvention, die unseren Staat ja nachhaltig geprägt hat, nachträglich auch durch eine Volksabstimmung zu legitimieren. Das ist ein sehr erwünschter Nebeneffekt dieser Nachführung der Verfassung.
Im übrigen möchte ich gegenüber Herrn Iten betonen, dass man die Verfassung auch nie überschätzen darf. Weil Verfassungen gewöhnlich in revolutionären Situationen gegeben werden, neigen wir dazu, die Kraft von Verfassungen eher zu überschätzen. Verfassungen sind naturgemäss auch Spiegelbild der gesellschaftlichen Kräfte. Einerseits sollen sie Grundkonsens stiften, aber zugleich setzen sie den Rahmen dafür, wie wir mit dem Dissens fertig werden sollen. Einerseits begründet eine Verfassung politische Stabilität, aber anderseits legt die Verfassung auch die Spielregeln für den unbedingt notwendigen, öffentlichen politischen Prozess fest.
Frau Weber, über die Prioritäten der Reformpakete kann man trefflich streiten. Der Bundesrat – das ist der Unterschied gegenüber Entwürfen aus den siebziger Jahren – ist zum Schluss gekommen, dass die institutionellen Reformen am dringlichsten seien. Denn Sie wissen: Wenn uns beispielsweise jetzt im Justizbereich diese strukturelle Reform nicht gelingt, steht uns nur noch die Alternative offen, ständig mehr Bundesrichter zu wählen. Das wird das Bundesgericht zu einer Fabrik machen, was mit einem höchsten Gericht, das ja vor allem für die Rechtseinheit sorgen und die Rechtsfortbildung gewährleisten soll, nicht vereinbar ist.
Wir sind auch im Bundesrat, Frau Weber, durchaus der Meinung, dass wir – nachdem die Vorlage über die Einführung von Staatssekretären abgelehnt worden ist – auch die Reform des Bundesrates und des Verhältnisses von Bundesrat und Parlament vorantreiben müssen. Wir werden demnächst im Bundesrat aufgrund eines Expertenberichts darüber diskutieren.
Was die Wirtschaftsverfassung anbelangt: Natürlich wäre ich persönlich – Sie kennen meine Einstellung – gerne auch einen Schritt weiter gegangen und hätte mich ganz klar zu einer Marktwirtschaft, zu einer Wettbewerbswirtschaft bekannt, aber das wäre innerhalb der Nachführung konzeptwidrig gewesen. Ich musste mir – also nicht nur Sie, sondern auch der Bundesrat –diesbezüglich Selbstdisziplin auferlegen. Aber unseres Erachtens wird irgendwann auch ein solches Reformpaket reif werden.
Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Zeit reif ist, um die Verfassungsreform nun energisch voranzutreiben. Er betrachtet es als Gebot verantwortungsbewusster Staatsführung, die Grundordnung unseres Staates den Bürgerinnen und Bürgern wieder transparent zu machen und die notwendigen institutionellen Reformen unseres Gemeinwesens anzupacken und einer Lösung zuzuführen. Ohne Transparenz, vor allem in bezug auf die Grundordnung des Staates, gibt es keine echte Demokratie. Das ist doch eine der grossen Errungenschaften der letzten Jahrhunderte. Deshalb müssen wir auf dem Gebiet der Verfassung diese heute nicht mehr bestehende Transparenz wiederherstellen, damit die Bürgerinnen und Bürger ihre Rechte und Pflichten kennen und damit wir auch die Kompetenzen der staatlichen Behörden wieder kennen. Ohne rechtzeitige institutionelle Reformen setzen wir die Handlungsfähigkeit unseres Staates aufs Spiel.
Ich möchte Ihnen daher noch einmal meine Anerkennung und meinen Dank aussprechen für die Arbeit, die Sie geleistet haben. Der Bundesrat hat mit Genugtuung und Freude festgestellt, dass die Räte die Verfassungsreform nach dem Auftrag aus dem Jahre 1987 erneut zu ihrem eigenen Anliegen gemacht haben. Es ist für den inneren Zusammenhalt des Landes entscheidend, dass es gelingt, mit dieser grundlegenden staatspolitischen Reformvorlage ein einigendes Ereignis zu schaffen, eine Erneuerung unseres 150 Jahre alten Gesellschaftsvertrages.
Natürlich kann der notwendige Aufbruch nicht allein mit der Verfassungsreform erreicht werden, aber die Verfassungsreform bietet eine einmalige staatspolitische Chance dafür. Sie wird uns weiterbringen, ganz im Sinne von Benjamin Constant, dem französischen Staatstheoretiker schweizerischer Abstammung, der einmal treffend formuliert hat:
«Les constitutions doivent suivre les idées pour poser derrière les peuples des barrières qui les empêchent de reculer, mais elles ne doivent point en poser devant eux, qui les empêchent d'aller en avant.»
Wir feiern dieses Jahr ein Jubiläum. Es sind 150 Jahre her, dass die moderne Schweiz als Bundesstaat begründet worden ist. Nach heftigen und schmerzlichen Konflikten ist es damals gelungen – übrigens, das muss ich als Appenzeller anerkennen, in weiser Zurückhaltung der Sieger –, ein Staatsgebilde zu begründen, das sich im Verlaufe von 150 Jahren als fähig erwiesen hat, Vielfalt und Einheit in einem gesunden Gleichgewicht zu verbinden. Etwas vom Weitblick dieser Gründerväter ist uns dringend zu wünschen, wenn wir nach 150 Jahren daran gehen, diesem Land erneut eine tragfähige, zeitgemässe und entwicklungsfähige Grundlage zu geben.
Packen wir also diese Aufgabe an – mit Offenheit, mit Mut und vor allem im Bewusstsein, dass es in diesem Land trotz aller Divergenzen nach wie vor einen breiten Fundus an staatsbürgerlicher Gesinnung und Verantwortung gibt, der uns eint – ich bin davon überzeugt – und der uns zur Bewältigung der Zukunft befähigt!

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*
*L'entrée en matière est décidée sans opposition*

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

## Zweite Sitzung – Deuxième séance

**Dienstag, 20. Januar 1998**
**Mardi 20 janvier 1998**

*08.00 h*

*Vorsitz – Présidence:*
*Zimmerli Ulrich (V, BE)/Iten Andreas (R, ZG)*

---

96.091

## Bundesverfassung. Reform
## Constitution fédérale. Réforme

*Fortsetzung – Suite*

---

**A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)**
**A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)**

*Detailberatung – Examen de détail*

**Titel – Titre**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Rochat*
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition Rochat*
Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Wie ich in meinem einleitenden Votum in der Eintretensdebatte ausgeführt habe, werde ich zu Beginn jedes grösseren Abschnittes der Verfassung einige Hinweise zum Stellenwert der betreffenden Artikel im Gesamtkontext der Verfassung und zu den wesentlichen Kommissionsbeschlüssen geben. Die Erläuterung der einzelnen Artikel selbst obliegt dann den Präsidenten der Subkommissionen bzw. deren Stellvertretern.
Die neue Verfassung wird in sechs Hauptabschnitte gegliedert, die jeweils mit «Titel» überschrieben werden, voran steht – wie im geltenden Recht – eine Präambel. Anschliessend folgen im 1. Titel einleitende, grundsätzliche Bestimmungen zur Schweizerischen Eidgenossenschaft, gefolgt von einem 2. Titel über Grundrechte und Sozialziele, ergänzt von uns durch die Bürgerrechte. Dann kommen der 3. Titel über Bund und Kantone, der vierte Titel über Volk und Stände, der fünfte Titel über die Bundesbehörden und am Ende der sechste Titel mit den Revisions- und Übergangsbestimmungen.
Was nun den Titel des Bundesbeschlusses angeht, schlägt Ihnen die Kommission vor, von einer «neuen» Bundesverfassung und nicht von einer «nachgeführten» Bundesverfassung zu sprechen. Ich habe bereits ausgeführt, dass sich die Kommission von einem weiten Verständnis der Nachführung leiten liess, dass es uns nicht nur um Nachvollzug ging, sondern eigentlich um eine Aktualisierung, und dass wir auch einzelne punktuelle, konsensfähige Neuerungen beschlossen haben. Es schien uns ehrlicher, dies auch mit dem Titel zum Ausdruck zu bringen: Es ist eine neue Verfassung, auch wenn es im Inhalt nicht eine vollständig umgeänderte neue Verfassung ist. Dies ist der Grund für den neuen Titel.
Nun liegt Ihnen ein Antrag Rochat vor. Er wird ihn selbst begründen. Er bezieht sich aber eigentlich auf den französischen Text. Ich bin davon überzeugt – die Kommission hat darüber nicht gesprochen –, dass uns der Begriff «mise à jour» nicht zu einer Änderung des Titels veranlasst hätte. Aber «mise à jour» ist nicht dasselbe wie «Nachführung». «Nachführung» klebt eher an der Buchhaltung, während «mise à jour» eigentlich das «Erneuerte» zum Ausdruck bringt. Insofern ist der Beschluss der Kommission auf den deutschen und nicht auf den französischen Titel bezogen.
Bei der Präambel haben wir – im Gegensatz zur nationalrätlichen Kommission – im wesentlichen die Fassung des Bundesrates übernommen.
Dem 1. Titel der Verfassung haben wir mit «Allgemeine Bestimmungen» eine andere Überschrift gegeben. Auch Artikel 1 erhält in unserer Verfassung eine neue Überschrift, «Eidgenossenschaft». Wir haben diese Überschrift als sachgerechter empfunden als den ebenfalls buchhalterisch trokkenen Titel «Bestand», der mich immer etwas an einen militärischen Etat erinnert. Wir haben den 1. Titel auch deshalb geändert, weil in den Artikeln 1 bis 5 des Vorentwurfes teils der Bund allein, teils aber auch Bund und Kantone angesprochen werden. In diesem Sinne handelt es sich eigentlich um «allgemeine Bestimmungen».
Die Kommission ist hier im wesentlichen dem Bundesrat gefolgt. So haben wir alle konstitutiven Elemente dieses Abschnittes übernommen: Artikel 1 und 3 als Grundlage und Ausweis des bundesstaatlichen Staatsaufbaus; Artikel 2 als aktualisierten Zweckartikel; Artikel 5, der die grosse Bedeutung der Sprachgemeinschaften für unser Land zum Ausdruck bringt und den wir als Artikel 3a aufgenommen haben; schliesslich auch die in Artikel 4 neu festgehaltenen rechtsstaatlichen Grundsätze.
Allerdings hat die Kommission im 1. Titel auch gewisse Änderungen vorgenommen. In Artikel 1 wird das «Schweizer Volk» bewusst neben die «Kantone» gesetzt, dies als Ausfluss der modernen Volkssouveränität. In Artikel 3 wird nur der erste Absatz übernommen, allerdings angereichert mit der geltenden Fassung von Artikel 3, um die grosse Bedeutung des historisch gewachsenen Bundesstaates und der kantonalen Autonomie besser zum Ausdruck zu bringen. Die Absätze 2 und 3 des bundesrätlichen Entwurfes werden im 3. Titel «Bund und Kantone» wiederaufgenommen. Ich schlage vor, dass wir dort die eigentliche Diskussion über das Verhältnis Bund/Kantone führen.
Die Kommission hat darauf verzichtet, einen eigentlichen «Wesensartikel» über unser Land aufzunehmen, etwa des Inhaltes: «Die Eidgenossenschaft ist ein freiheitlicher, demokratischer und sozialer Bundesstaat ....» Ein solcher Wesensartikel, wie er in anderen Verfassungen zu finden ist, hätte neben den Artikeln 1 bis 5, die diese Strukturprinzipien bereits zum Ausdruck bringen, kaum sinnvoll Platz gefunden.
Ebenso wurde ein Pflichtenartikel abgelehnt, der in allgemeiner Form die von den Individuen zu erfüllenden Rechtspflichten enthalten hätte. Wir werden darauf zurückkommen, weil uns jetzt ein Antrag eines Ratsmitgliedes vorliegt, einen solchen Pflichtenartikel einzuführen. Die Kommission war der Ansicht, dass Individualpflichten im Rechtsstaat konkret umschrieben sein sollten, wie wir das etwa bei der Militärdienstpflicht, der Steuerpflicht oder der Schulpflicht kennen. Ein allgemein gehaltener Pflichtenartikel hätte nicht mehr Regelungsgehalt, als diese konkreten Artikel schon haben, würde aber darüber hinaus etliche Interpretationsfragen aufwerfen.
Schliesslich orientiere ich Sie darüber, dass die nationalrätliche Kommission unter diesem Titel zwei zusätzliche Bestimmungen beschlossen hat, nämlich die Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips – das wir zu Beginn des Abschnittes über Raumplanung und Umwelt aufgenommen haben – und eine Bestimmung über die Verantwortung jedes Menschen für sich selbst und gegenüber Mitmenschen und Gesellschaft. Hier liegt uns ebenfalls ein Antrag vor, auf den wir zurückkommen werden.

**Rochat** Eric (L, VD): Je me permets de vous demander de bien vouloir conserver à l'arrêté fédéral, en français, le titre donné par le Conseil fédéral.
En effet, en parlant d'une «mise à jour» de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral décrit fort exactement ce qui a été son intention claire dans tous les documents antérieurs que nous avons reçus. Le travail que nous effectuons vise essentiellement à mettre à jour la constitution, et non à rédiger une nouvelle constitution. Je ne conteste pas le fait que certaines nouveautés puissent s'y glisser, mais le but premier de nos travaux n'est pas vraiment là. C'est à un tout autre exercice que nous aurions dû nous livrer si nous avions envisagé, comme la commission du Conseil des Etats nous le propose, de rédiger une «nouvelle» Constitution fédérale. De la même manière, c'est bien plus à une révision qu'à une réforme de la constitution que nous allons procéder, la révision mettant l'accent sur l'amélioration du passé, la réforme sur l'évolution prospective.
Je vous propose donc de garder le titre original «Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale». Ce titre sera probablement mieux perçu lors des votations et contribuera à une discussion plus sereine. Nous aurons quelques innovations à défendre dans un contexte connu, inchangé sur le fond. Au contraire, en parlant de «nouvelle» constitution, nous donnons l'impression que les axes et les concepts constitutionnels ont été changés, et nous nous exposons à des débats qui ont débouché par le passé sur l'échec prématuré des projets. Il y a certes de la modestie à parler de «mise à jour»; il y aurait de la prétention à parler de «nouvelle» constitution.
Je vous recommande de bien vouloir accepter cet amendement pour le titre français.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Man kann diesem Antrag, wenn er sich auf die französische Fassung bezieht, zustimmen. Die Kommission hat sich ausschliesslich am deutschen Text orientiert und den deutschen Begriff «Nachführung» abgelehnt. Ich kann mir sehr gut vorstellen, dass wir den französischen Text ändern, wie es Herr Rochat vorschlägt, und den deutschen Text stehen lassen, weil das «neu» in der deutschen Sprache auch den Sinn von «mise à jour» haben kann. Schliesslich ist die Verfassung von A bis Z neu formuliert. Sie ist neu; es ist nicht die alte.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Das scheint mir kein schlechter Kompromiss zu sein. Es bestand tatsächlich von Anfang an eine Diskrepanz zwischen dem deutschen Ausdruck «Nachführung» und dem französischen «mise à jour». Wir haben den Begriff «Nachführung» vom parlamentarischen Auftrag aus dem Jahre 1987 übernommen. Ihm haftet indessen etwas Buchhalterisches an. Daher habe ich den französischen Ausdruck «mise à jour» immer vorgezogen.
Es ist klar: Wir halten uns an den Auftrag, das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachzuführen. Wir wissen aber auch, dass die Nachführung mit Wertungen verbunden ist, weil wir verschiedene Verfassungsbestimmungen auf Gesetzesebene herab- und umgekehrt Gesetzesbestimmungen auf Verfassungsebene heraufstufen.
Wir nehmen beispielsweise im Bereich der Alkoholbestimmungen viele Herabstufungen vor, so beim Absinthverbot. Jetzt gibt es in der Verfassung etwa drei Seiten zum Alkohol. Neu wird es nur noch ein einziger Artikel sein.
Andererseits machen wir auch gewisse Heraufstufungen, indem wir beispielsweise das Prinzip des Datenschutzes von der Gesetzesstufe bewusst als verfassungswürdiges Prinzip neu in die Verfassung aufnehmen. Insofern ist natürlich der französische Ausdruck «mise à jour» auf jeden Fall der bessere als der nicht ganz glückliche deutsche Ausdruck «Nachführung». Insofern ist der Kompromissvorschlag Ihres Kommissionspräsidenten wohl ein guter.

**Präsident:** Herr Rochat beantragt, für den französischen Titel bei der bisherigen Formulierung zu bleiben («mise à jour»), und Herr Bundesrat Koller und Herr Rhinow beantragen, die deutsche Fassung stehenzulassen.

*Angenommen gemäss Antrag Rochat*
*Adopté selon la proposition Rochat*

**Ingress – Préambule**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Den Antrag Brunner Christiane verschieben wir bis nach der Behandlung von Artikel 5.

**Präambel – Préambule**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich werde im folgenden zur Präambel und zu den Artikeln 1 bis 2 lediglich ausführen, was in Ergänzung oder Abweichung zu den Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates zu sagen ist; dies im Interesse einer zügigen, ökonomischen Beratung.
Zur Präambel: Traditionsgemäss löst eine Präambel ein grosses Echo aus. Sie hat es auch in der Vernehmlassung und in der öffentlichen Diskussion unserer neuen Bundesverfassung getan. Formell ist die Präambel bloss eine Einleitung zur Verfassung, inhaltlich aber ist sie weit mehr. Sie ist eine Art Grundsatzprogramm. In gedrängter, sprachlich ausgefeilter Form nennt sie den Geist und die Ziele der Verfassung. Sie ist eine philosophische Grundlage und auch das staatspolitische Bekenntnis, wie wir die Schweiz mit dieser Verfassung gestalten wollen. Kurz: Sie ist ein feierlicher, literarischer Beginn, ein sprachlich schöner, auch erbaulicher Auftakt.
Unsere Verfassungskommission hat die Präambel des Bundesrates übernommen, während jene des Nationalrates auf der Formel aufbauen will, wie sie Adolf Muschg für den Vorentwurf von 1977 präsentiert hat. Die Präambel hat keinen Rechtsatzcharakter; also lassen sich keine konkreten Rechte und Pflichten, keine Rechtsansprüche daraus ableiten.
Unsere Kommission hat sich einstimmig für die Anrufung Gottes des Allmächtigen ausgesprochen. Damit wollen wir ganz klar keine unserer Religionen bevorzugen, aber alle namhaften Religionen der Welt können sich hinter diese Anrufung stellen. Sie ist ein Akt und ein Zeichen der Bescheidenheit, dass Menschenwerk und Menschenhand nicht alles aus eigener Kraft können, sondern dass wir auf die Hilfe und den Schutz einer höheren Macht angewiesen sind. Nach der Anrufung folgt dann in drei Punkten die Darstellung, in welchem Geist, in welchem Selbstverständnis wir die Verfassung schreiben werden.
Die Absätze in Klammern am Rande, darauf möchte ich hinweisen, sind rein provisorischer Art und sollen die Beratung erleichtern. Im definitiven Text werden sie fehlen.
In der Aufzählung ab Absatz 3 hat die Kommission in deutscher Sprache drei, in französischer Sprache vier Änderungen eingeführt.
Zuerst zu Absatz 3. Wir wollen den Bund nicht nur erneuern, sondern auch seinen Zusammenhalt stärken. Wir wollen die Botschaft vermitteln, die zentripetalen Kräfte unserer Schweiz vermehrt zu stärken, weil heute die zentrifugalen Kräfte immer stärker werden. Dies genau im Sinne des Votums, das Herr Danioth gestern gehalten hat.
In Absatz 4 haben wir lediglich in französischer Sprache eine Verbesserung angebracht; sie bringt keine inhaltliche Änderung.
Absatz 5 hingegen beinhaltet eine Neuerung. In der Vorlage des Bundesrates steht lediglich «im Bewusstsein der Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen». Wir haben ihn erweitert. Es geht nicht nur um die Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen. Auch eine gewisse Verantwortung und eine Dankbarkeit gegenüber unseren Eltern und den früheren Generationen ist unsere Pflicht. Wir haben die Aufgabe, das Erbe, das wir erhalten haben, verantwortungsbewusst weiterzugeben. Wir wollen also die Brücke nicht nur von der Gegenwart in die Zukunft schlagen, sondern vom

Erbe unserer Eltern bis zu den künftigen Generationen; eine Brücke mit zwei Bogen also, nicht eine Brücke mit nur einem Bogen.
In Absatz 6 haben wir die Gegenwartsform gewählt. Wir wollen damit sagen: Wir stehen am Anfang der Verfassunggebung, nicht am Schluss. Die Präambel steht am Anfang, daher: «geben sich folgende Verfassung».
Die Kommission hat diesen Änderungen jeweils mit klaren Mehrheiten zugestimmt. Ich bitte Sie, unseren Anträgen zu folgen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich bin Ihnen dankbar, dass Sie dieser Präambel zustimmen. Wir haben sie ja nachgeliefert, weil wir nüchterne Juristen diese Umschreibung der Vision Schweiz gerne berufenen Schriftstellern überlassen. Es waren zwei Journalisten, welche die Präambel formuliert haben. Das Vernehmlassungsverfahren hat ganz klar gezeigt, dass unserem Volk sehr viel an der Präambel liegt. Wir haben zu kaum einer anderen Bestimmung so viele Eingaben erhalten. Deshalb sind wir Ihnen auch dankbar, dass Sie an der Invocatio Dei, also der Anrufung Gottes des Allmächtigen, festhalten. Dies ist der Wunsch der weit überwiegenden Zahl der Vernehmlasser. Damit soll daran erinnert werden, dass neben den Menschen und dem Staat eine höhere Macht existiert. Die Formel erinnert an die Relativität der Dinge auf dieser Welt und lehrt uns Bescheidenheit. Der Gott, der angerufen wird, ist nicht in jedermanns Vorstellung derselbe; jede Person kann gemäss ihrer eigenen Religion und Weltanschauung Gott dem Allmächtigen einen persönlichen Sinn geben.
Zur «Erzählung», d. h. zum inhaltlichen Teil, hat Ihre Kommission zwei, drei Ergänzungen eingebracht. Der Ergänzung der Betonung des inneren Zusammenhaltes und jener des Bewusstseins der gemeinsamen Errungenschaften kann der Bundesrat zustimmen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 1**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich habe vier ergänzende Bemerkungen zum Entwurf des Bundesrates zu machen.
1. Der Bundesrat möchte die Eidgenossenschaft als Summe oder als Produkt der Faktoren der Kantone erklären. Die Verfassungskommission hat sich mit 9 zu 6 Stimmen für die Fassung «Das Schweizervolk und die Kantone» ausgesprochen. Wir wollen damit zum Ausdruck bringen, dass das Schweizervolk das andere Element neben den Kantonen ist. Wir haben das Verständnis, dass wir mehr sind als bloss eine Summe von Kantonen, so wie wir das in bedeutenden Fragen in der Verfassung auch zum Ausdruck bringen. Die Volkssouveränität ist in der Gesetzgebung die entscheidende Instanz; in anderen wichtigen Verfassungsfragen entscheiden Volk und Stände.
Diese Formulierung soll auch Ausdruck dessen sein, dass in den letzten 150 Jahren die Schweiz mehr geworden ist als bloss eine Summe von Kantonen, dass sich das Schweizervolk nämlich als eigenständiges Volk, als entscheidendes, tragendes Element der Eidgenossenschaft zusammen mit den Kantonen empfindet.
2. Entsprechend haben wir den Titel von Artikel 1 angepasst. Er heisst nun «Die Schweizerische Eidgenossenschaft», wie Kommissionspräsident Rhinow bereits erläutert hat.
3. In der Reihenfolge der Kantone haben wir uns für die traditionelle Aufzählung, also für die Fassung des Bundesrates, entschieden: Die drei Vororte gemäss Bundesvertrag von 1815 zuerst, und die übrigen Kantone in der Reihenfolge des Eintrittes. Wir haben den Antrag, einzelne Kantone (Ob- und Nidwalden) aus traditionellen Gründen umzustellen, abgelehnt, weil nämlich ein einmaliger Einbruch in die Reihenfolge die grundsätzliche Diskussion auslöst, welches die richtige Reihenfolge ist, obwohl es sachliche Gründe gäbe, Ob- und Nidwalden in der Reihenfolge auch anders anzuführen.
4. Eine Bemerkung betreffend die Halbkantone: Wir haben uns dafür entschieden, die Halbkantone mit dem Zusatz «und» untereinander zu verbinden. Wir sind uns bewusst, dass die sogenannten Halbkantone vollwertige Kantone und Glieder der Eidgenossenschaft sind und dass lediglich noch zwei Einschränkungen bestehen: Erstens haben sie nur einen Sitz im Ständerat, und zweitens zählt für das Ständemehr bei Verfassungsänderungen ihre Stimme nur als eine halbe Einheit.

**Plattner** Gian-Reto (S, BS): Erlauben Sie mir gerade zu diesen letzten Ausführungen des Berichterstatters eine kurze Bemerkung.
Wenn Sie auf den Markt gehen und Äpfel, Birnen, Zwetschgen und Pflaumen, Pfirsiche und Aprikosen kaufen, dann sind alle gleichwertig. Sie machen mit diesem «und» statt dem Komma keinen Unterschied zwischen den verschiedenen Früchten. Wenn hier «Zürich, Bern, Luzern .... Basel-Stadt und Basel-Landschaft .... Genf und Jura» steht, dann haben Sie hier zwei «und» eingeführt, die ganz verschiedene Gewichte haben. Das eine «und» soll, wie der Sprecher es ausgeführt hat, den entsprechenden Kantonen eine halbe Standesstimme und einen Ständeratssitz wegnehmen. Das andere «und» ist dann einfach das abschliessende «und» in einer Aufzählung und hat diese Bedeutung nicht. Die Halbkantone sind sozusagen nur noch um ein Komma vom vollen Status als Kantone entfernt. Sie wissen, dass zumindest die beiden Halbkantone der Nordwestschweiz – Basel-Landschaft hat es in der Verfassung, in Basel-Stadt wird es wohl von einer Bevölkerungsmehrheit getragen – eigentlich diesen Wunsch schon lange hätten. Die anderthalb Standesstimmen, die man dazu bräuchte, werden in Zukunft, wenn wir einmal die Gesetzesinitiative einführen, wohl weniger Bedeutung haben als in der Vergangenheit. Das grössere Problem sind sicher die drei Stühle in diesem Saal, die man noch irgendwo plazieren müsste. Aber auch das liesse sich lösen.
Ich habe mich schon gefragt, ob bei einer Nachführung der Bundesverfassung im Hinblick auf die heutigen Gegebenheiten nicht endlich dem Selbstwertgefühl der Halbkantone, mindestens jener, die es so empfinden, Rechnung getragen werden sollte. Ich verzichte selbstverständlich auf einen Antrag, denn ich will diesem Projekt keine Schwierigkeiten bereiten. Aber ich möchte Ihnen klar sagen, dass aus Sicht der beiden Nordwestschweizer Halbkantone das Problem offen bleibt und bald einmal gelöst werden sollte. Es ist im Grunde genommen ein Anachronismus, dass faktisch vollwertige Kantone immer noch in dieser wesentlichen, wenn auch nicht entscheidenden Weise behindert werden.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Artikel 1 ist die konstituierende Bestimmung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Die heutige Formulierung, an die sich der Bundesrat gehalten hat, ist die entstehungsgeschichtliche. Ihre Kommission schlägt vor, neben den Kantonen auch das «Schweizervolk» zu nennen. Es ist tatsächlich so, dass die Eidgenossenschaft heute ja auf zwei grossen Säulen ruht: der Volkssouveränität und dem Föderalismus. Deshalb kann ich dieser Formulierung, die zeitgemässer ist, zustimmen.
Zu den Halbkantonen: Wir haben dieses «und» auf ausdrücklichen Wunsch der Konferenz der Kantonsregierungen eingeführt. Dadurch soll auf die historische Einheit der Halbkantone hingewiesen werden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 2**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: In Artikel 2 stimmt die Kommission inhaltlich und im Gehalt vollständig dem Bundesrat zu. Wir haben lediglich eine Änderung in Absatz 3 vor-

genommen. Der Bundesrat hat zwei Verben gebraucht: «sich einsetzen» für die dauerhafte Erhaltung der Lebensgrundlagen und «beitragen» zu einer friedlichen und gerechten internationalen Ordnung.
In der Kommission haben wir eingehend diskutiert, welches der Gehalt der Wörter ist, welches für die Eidgenossenschaft verpflichtender ist; unser Bestreben war, beide Zwecke in Absatz 3 gleichwertig zu normieren. Daher haben wir uns auf ein Verb beschränkt, nämlich, dass wir uns für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung «einsetzen». Beide Elemente sollen gleich stark gewichtet sein.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 3**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Nous sommes ici au centre de ce titre premier très fort, qui s'articule autour de cinq points qu'il n'est peut-être pas inutile de rappeler très brièvement.
A l'article 1er, nous trouvons la structure du fédéralisme; à l'article 2, le but de la Confédération; à l'article 3, c'est le fédéralisme fondé sur la souveraineté des cantons; ensuite, nous avons à l'article 3a nos quatre langues nationales, et enfin à l'article 4 l'Etat de droit. La commission a considéré qu'il s'agissait là des cinq éléments fondamentaux de notre Etat. C'est la raison pour laquelle la structure de ce titre premier notamment a été modifiée.
Pour l'article 3, le seul commentaire que je tiens à faire pour l'instant est le suivant: les alinéas 2 et 3 de la version du Conseil fédéral n'ont pas disparu. Ces alinéas 2 et 3, vous les retrouvez à l'article 34a alinéa 1er proposé par la commission ainsi qu'aux articles 36 et 37. Nous avons considéré que ce sont des concrétisations du fédéralisme, mais que c'était assez éloigné du principe même de ce fédéralisme qui seul doit subsister dans ce titre premier.
La commission du Conseil national n'a pas eu le temps de se pencher sur la systématique du titre premier proposée par la commission de notre Conseil, mais le Conseil national aura l'occasion de le faire dans le courant de cette année. La commission ne s'est prononcée ni pour ni contre.
Sans aucune opposition, la commission considère qu'avec cette structure, et avec le fédéralisme mentionné au centre, le titre devenant «Cantons» par opposition au titre de l'article 1er «Confédération», c'est là une entrée en matière qui se limite à l'essentiel, sans plus ni moins, de cette constitution.
En l'occurrence, je vous encourage à voter la proposition de la commission.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich möchte nur anmerken: In der Systematik haben wir eine gewichtige Differenz zwischen dem Vorschlag des Bundesrates, dem die Nationalratskommission gefolgt ist, und dem Vorschlag des Ständerates. Wir werden wahrscheinlich im Rahmen der Differenzbereinigung auf die unterschiedliche Systematik zurückkommen müssen.

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Kommission 34 Stimmen
(Einstimmigkeit)

**Art. 3a**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Il suffit de rappeler, à l'article 3a, que le projet énumère ici un des fondements, comme je l'ai dit avant, de notre structure étatique. Les langues officielles quant à elles, qui ne sont au nombre que de trois, sont énumérées à l'article 57h.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 3b**
*Antrag Seiler Bernhard*
*Titel*
Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung
*Wortlaut*
Im Rahmen ihrer Fähigkeiten trägt jede Person Verantwortung für sich selbst sowie Mitverantwortung gegenüber Mitmenschen und Gesellschaft.

*Antrag Onken*
*Titel*
Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung
*Abs. 1*
Jede Person soll ihre Fähigkeiten nach ihren Neigungen entfalten und entwickeln können.
*Abs. 2*
Neben der Verantwortung für sich selbst trägt jede Person im Rahmen ihrer Fähigkeiten Verantwortung gegenüber Mitmenschen und der Gesellschaft sowie Mitverantwortung dafür, dass die Wohlfahrt gefördert werden kann.
*Abs. 3*
Jede Person trägt dazu bei, dass das, was sie für sich beansprucht, auch den anderen möglich wird.

*Proposition Seiler Bernhard*
*Titre*
Responsabilités individuelle et sociale
*Texte*
Dans la mesure de ses possibilités, chacun est responsable de lui-même, et il est coresponsable des autres et de la société.

*Proposition Onken*
*Titre*
Responsabilité individuelle et sociale
*Al. 1*
Toute personne doit pouvoir mettre en oeuvre ses capacités selon ses aspirations.
*Al. 2*
Responsable d'elle-même, toute personne a en outre, dans les limites de ses capacités, une responsabilité envers autrui et la société ainsi qu'une coresponsabilité à l'égard des possibilités de promouvoir la prospérité.
*Al. 3*
Toute personne contribue à permettre d'offrir aux autres ce qu'elle exige pour elle-même.

**Seiler** Bernhard (V, SH): Die Totalrevision unserer Verfassung findet zu einem Zeitpunkt statt, da die schweizerischen Sozialwerke schwer gefährdet sind, weil ihre mittel- und langfristige Finanzierung alles andere als gesichert ist. Nach Jahrzehnten beispielloser Hochkonjunktur, vorher nie erlebten Wohlstandes haben von Jahr zu Jahr steigende Begehrlichkeiten, die in normierte, automatisierte Zahlungsverpflichtungen umgesetzt wurden, das Fundament der Sozialwerke angenagt, teilweise ausgehöhlt.
Auch wenn wir uns zur Nachführung der Bundesverfassung bekennen, so ist ein Marschhalt, ein gründliches Überdenken der eingetretenen Situation, des überhaupt noch möglichen Sozialstaates in einem wirtschaftlich angespannten Umfeld, unumgänglich und unausweichlich. Stellen wir uns anlässlich der Nachführung der Verfassung dieser Lagebeurteilung mit dem Ziel, die eingetretene Überforderung des Sozialstaates auf ein tragbares, finanzierbares Mass zurückzuführen, dann ist – sollen die Sozialwerke nicht vollends zum Einsturz gebracht werden – eine Rückbesinnung auf die Selbstverantwortung eines jeden einzelnen für sich und seine Angehörigen notwendig und unausweichlich.
Nur durch eine Erneuerung des Bekenntnisses zur Selbstverantwortung, das an zentraler Stelle in der Bundesverfassung zu verankern ist, ist das verlorene, für die Zukunft der Sozialwerke aber dringend erforderliche Gleichgewicht bezüglich Leistungsfähigkeit von Wirtschaft und Gewerbe und Leistungsbezug im Sozialstaat wieder herstellbar.

Auf welchen Säulen wurden denn die schweizerischen Sozialwerke seinerzeit aufgebaut? Sie wurden ins Leben gerufen aus dem Bekenntnis, dass der in Not Geratene, dass der Notleidende im Staat Hilfe erfahren sollte; nicht die allgemeine Umverteilung grosser Mittel war das Ziel. Die Hilfe an den in Not Geratenen, vor allem an den unverschuldet in Not Geratenen war Richtschnur bei der Schaffung der Sozialwerke.
Solange das Bekenntnis zur Selbstverantwortung – unverzichtbarer Teil menschlicher Freiheit überhaupt – solange dieses Prinzip beachtet und gelebt wurde, solange war das Gleichgewicht als Fundament der Sozialwerke gewährleistet; solange war die schweizerische Volkswirtschaft in der Lage, jene Mittel zu erarbeiten und bereitzustellen, die für die schweizerischen Sozialwerke benötigt wurden. In der Hochkonjunktur, als sich der Glaube durchsetzte, alles sei finanzierbar, wurden zunehmend Begehrlichkeiten, die – wie sich heute zeigt – die Leistungskraft der Wirtschaft zu überfordern begannen, in staatliche Zahlungsverpflichtungen umgewandelt, welche das Fundament der Sozialwerke anzugreifen begannen.
Doch Tatsache bleibt: Selbstverantwortung ist unverzichtbarer Teil der persönlichen Freiheit. Wer nicht bereit ist, die Mittel zur Gestaltung seines nach selbstverantwortlich eigenen Wertvorstellungen gestalteten Lebens zu erarbeiten, der verliert bald auch seine Freiheit. Zur Freiheit, wie sie schweizerischen Wertvorstellungen entspricht, gehören der Föderalismus, die Dezentralisierung der politischen Macht zugunsten gelebter Selbstverantwortung.
Der Föderalismus, herausgewachsen aus dem schweizerischen Ideal der Freiheit, lebt von der Überzeugung, dass Behörden, denen innerhalb genau fixierter Grenzen Verantwortung übertragen worden ist, diese Verantwortung aus eigener Kraft zu erfüllen haben, auch bezüglich des Finanzhaushalts mittels Abstimmung der Ausgaben auf die erhältlich zu machenden Einnahmen. Dies ist die Ordnung, die der Souverän in diesem Land geschaffen hat, mit dem Ziel, Verschuldung zu vermeiden. Durchbrechen wir das Prinzip, dann fällt der Föderalismus, dann erniedrigt sich der Bund zur Futterkrippe, wo sich jeder zu bedienen sucht, der mit der ihm lokal, regional oder kantonal übertragenen Verantwortung nicht zurechtkommt. Nicht nur der Föderalismus fällt, sollte sich dieses Ansinnen durchsetzen, sondern auch die direkte Demokratie, wie sie sich in unserem Land einzigartig in dieser Welt entwickeln konnte, wird im Rahmen der dann erforderlichen, sich durchsetzenden Zentralisierung entscheidende Einbrüche hinzunehmen haben.
Gelingt es nicht, in unserer Verfassung die gelebte Tradition des echten, untrennbar mit Selbstverantwortung verbundenen Föderalismus neu zu erwecken, hätten die Schöpfer der Totalrevision versagt; dann dürfte eigentlich das neue Gebilde nicht verabschiedet werden.
Ich bitte Sie daher: Stimmen Sie meinem Antrag zu Artikel 3b zu.

**Onken** Thomas (S, TG): Ich möchte zunächst einmal offen bekennen, dass mein Antrag nicht eigener Reflexion entspringt, sondern dass ich ihn aus den nationalrätlichen Vorarbeiten übernommen habe, genauso wie Kollege Seiler Bernhard den seinen, den er ebenfalls von dort bezogen und nun in unseren Rat hineingetragen hat. Es ist nämlich so, dass sich unsere Kommission mit dieser Thematik der individuellen und gesellschaftlichen Verantwortung nicht in einer vertieften und grundsätzlichen Weise auseinandergesetzt hat. Dies ganz einfach deshalb, weil dieses Thema dort nicht in Form von konkreten Anträgen eingebracht worden ist, ganz im Gegensatz zur nationalrätlichen Kommission. Diese hat darüber ausgiebig nachgedacht und auch wortschöpferisch versucht, Grundsätzliches zu dieser Frage in ihre Fassung des Grundgesetzes einzubringen.
Ich finde – das muss ich hier vorweg sagen –, dass wir es zunächst dem Nationalrat überlassen sollten, diesen Problembereich auszuleuchten und darüber Beschluss zu fassen; wir sollten uns erst in der Differenzbereinigung damit auseinandersetzen. Denn in der Tat ist dieses Thema sehr viel komplexer und weitläufiger, als es vielleicht aufgrund des Antrages Seiler Bernhard den Anschein macht.
Um Ihnen diese Dimension aufzuzeigen, habe ich meinen Antrag eingebracht, der noch andere Aspekte einbezieht und zur Diskussion stellt.
Sie sehen, dass Artikel 3b gemäss meinem Antrag aus drei Absätzen besteht. Die beiden ersten Absätze entsprechen der Mehrheitsfassung der nationalrätlichen Kommission. Der dritte ist sozusagen die Grundlage zu einem neuen Gesellschaftsvertrag, wenn Sie so wollen.
Aber gerade auch der erste Absatz, den Kollege Seiler weglässt, entspricht dem liberalen Credo. Die Voraussetzung für Selbstverantwortung ist zunächst, dass jeder Mensch auch die Möglichkeit erhält, seine Talente, seine Stärken, seine Begabungen zu entfalten. Erst wenn er dadurch zu einer befähigten, mündigen und selbstbewussten Person herangewachsen ist, ist er auch in der Lage, für sich Verantwortung zu übernehmen – für sich selbst und für die Gesellschaft, die Mitmenschen. Ich ergänze diesen Aspekt in Absatz 2 noch um eine Mitverantwortung auch dafür, dass Wohlfahrt für alle gefördert werden kann.
In Absatz 3 schlage ich vor – aber darüber hat der Nationalrat noch nicht gesprochen; es ist dort der Antrag der Minderheit IV –, dass jede Person dazu beitragen soll, dass das, was sie für sich selbst beansprucht, auch anderen ermöglicht wird, dass sie eine Leistung also nicht nur als Privileg für sich will, sondern bereit ist, Strukturen, Voraussetzungen weiterzuentwickeln, um Chancengerechtigkeit herzustellen und auch anderen den Zugang dazu zu verschaffen.
Dies nur ganz kurz, um aufzuzeigen, wie weitläufig, wie komplex diese Thematik ist. Ich halte dafür, dass wir diese Diskussion nun nicht im Plenum weiterführen; ich bin persönlich bereit, meinen Antrag sofort zurückzuziehen, wenn sich Kollege Seiler Bernhard zu dem gleichen Vorgehen bereit erklären kann. Ich möchte ihn meinerseits dazu einladen.
Wir werden zweifelsohne bei der Differenzbereinigung mit dieser Frage wieder konfrontiert werden. Aber was wollen wir hier im Plenum einen Antrag oder zwei Anträge ausdiskutieren, die in der Kommission nicht durch die entsprechende Vorbereitung für eine Plenumsdebatte reif gemacht worden sind?
Ich ersuche Kollege Seiler, hier einzulenken, damit diese Diskussion seriös geführt werden kann, sobald der Nationalrat beschlossen hat und wir in der Differenzbereinigung mit dem Ergebnis dieser Debatte konfrontiert sein werden.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: In der Tat hat die Kommission über einen gesonderten Artikel, welcher die individuelle und gesellschaftliche Verantwortung zum Gegenstand hat, nicht diskutiert. Aber sie hat trotzdem die Frage der individuellen Verantwortung und namentlich die Frage der Subsidiarität an mehreren Stellen immer wieder berührt und auch Debatten darüber geführt. Es ist also nicht ganz zutreffend, dass wir uns quasi um diese Thematik herumgeschlängelt hätten. Wir haben namentlich das Prinzip der Subsidiarität – sowohl was das Verhältnis des einzelnen zur Gesellschaft als auch was das Verhältnis der Kantone zum Bund angeht – behandelt.
Was die Verantwortung des einzelnen betrifft, verweise ich Sie auf Artikel 10 – das Recht auf Existenzsicherung –, wo die Kommission eingefügt hat: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen ....» – gegen den Widerstand einer Kommissionsminderheit.
Bei den Sozialzielen in Artikel 33 haben wir die Formulierungen in der Kommission ebenfalls ergänzt. Es heisst dort nämlich: «Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu privater Initiative und persönlicher Verantwortung dafür ein ....» Wir haben also dieses Moment, dass man gerade im Sozialbereich eine persönliche Verantwortung trägt, nicht übersehen, sondern in mehreren Bestimmungen verankert. Wir werden beim Verhältnis von Bund und Kantonen ebenfalls auf eine Bestimmung stossen – ich habe sie beim Eintreten kurz erwähnt –, wo die Subsidiarität der Bundesaufgaben ausdrücklich festgehalten worden ist.

Ich kann Ihnen also nicht im Namen der Kommission eine Ablehnung beantragen, ich kann nur dem widersprechen, dass wir das Problem nicht behandelt hätten. Aber gestatten Sie mir noch eine persönliche Bemerkung zu dieser grundsätzlichen Frage: Es handelt sich hier um eine Frage des Verfassungsverständnisses. Etwas zugespitzt gesagt: Die Verfassung möchte Freiheiten schützen, sie möchte den Staatsaufbau regeln, sie möchte das Verhältnis der Bundesgewalten ordnen; sie möchte also Freiheit und Verantwortung in dem Sinne regeln, dass die Freiheit der Menschen und die Verantwortung des Staates zum Thema gemacht werden. Sie möchte aber nicht, dass die gesamte Verantwortung des einzelnen Menschen auch verfassungsrechtlich vorgeschrieben wird. Die Verfassung soll nicht den Menschen «regeln»; sie soll die öffentliche Gewalt einbinden, die Kompetenzen und Verantwortungen der Bundesbehörden aufnehmen.
Wenn wir eine solche Bestimmung über die individuelle Verantwortung in die Verfassung schreiben würden, könnte sich letztlich das Gutgemeinte ins Gegenteil verkehren, wäre es dann eine Verfassungspflicht, Verantwortung zu übernehmen, und nicht eine persönliche Pflicht, die sich auf andere Wertgrundlagen abstützt.
Zudem: Was machen denn die Verfassungsorgane mit einer solchen Bestimmung? Könnten sie – etwa das Bundesgericht – einmal feststellen, jemand habe in einem bestimmten Lebensabschnitt seine Verantwortung nicht genügend wahrgenommen, man kürze ihm jetzt Leistungen oder schränke seine Rechte ein, weil er sie verwirkt habe? Wer entscheidet denn darüber, ob jemand die persönliche Verantwortung genügend wahrgenommen hat? Soll der Staat entscheiden, ob ich mich verantwortlich verhalten habe? Das ist meines Erachtens nur dann tragbar, wenn in der Rechtsordnung, im Strassenverkehr, beim Missbrauch von Leistungen usw. konkret gesagt wird, wo das der Fall ist. Aber nicht bei einem allgemeinen Artikel, der gerade auch dem Richter Tür und Tor öffnet – gegen und nicht für die Freiheit des einzelnen Menschen.
Darum möchte ich persönlich davon abraten, solche Bestimmungen in die Verfassung aufzunehmen.

**Aeby** Pierre (S, FR): Nous sommes ici en présence de deux propositions, Seiler Bernhard et Onken, qui posent quelques questions quant à l'organisation de nos débats. Il convient de rappeler qu'une constitution, dans le fond, ne peut se mettre sur pied dans un Parlement aussi facilement qu'une loi ou qu'un arrêté et que chaque disposition est extrêmement importante et qu'elle doit faire l'objet d'une réflexion de base fondamentale. Ce n'est pas pour rien qu'on a parlé de presque 30 séances de commission hier pour montrer l'engagement du Parlement dans cette révision ou cette mise à jour.
A l'heure actuelle, il y a une vingtaine de propositions individuelles qui ont été déposées, en plus des 10 à 12 propositions de minorité. La plupart des propositions individuelles touchent à des questions qui ont été débattues de façon très exhaustive en commission. Ici, en revanche, nous avons deux propositions qui font partie d'un paquet de six variantes, desquelles va discuter le Conseil national. Les six variantes du Conseil national sont: le projet du Conseil fédéral, une proposition de majorité et quatre propositions de minorité. Voilà la situation au Conseil national en ce qui concerne l'article 3b. De notre côté, si nous avons évoqué la question de la responsabilité personnelle en commission, nous l'avons assez vite écartée pour les raisons que M. Rhinow, président de la commission, vient d'expliquer.
Il me semble donc extrêmement important de faire preuve de prudence et de sagesse, alors que nous entamons nos délibérations, et de rejeter aussi bien la proposition Onken que la proposition Seiler Bernhard. Si, d'aventure, le Conseil national retient une des quatre propositions de minorité ou la proposition de la majorité de sa commission, nous aurons tout loisir, dans le courant de cette année et lors de la procédure d'élimination des divergences, de nous pencher de façon beaucoup plus approfondie que ce que nous avons fait en commission sur les propositions Onken et Seiler Bernhard.
Je vous encourage donc vivement à rejeter ces propositions et à adopter la version de la commission, c'est-à-dire pas d'article 3b, et notamment pas dans le titre premier où j'ai dit tout à l'heure qu'il s'agissait vraiment de se limiter aux cinq fondements essentiels de notre Etat démocratique, libéral et social.

**Frick** Bruno (C, SZ): Einige persönliche Gedanken, nicht in meiner Eigenschaft als Präsident der Subkommission 1:
Die Anregungen – sowohl jene von Herrn Seiler Bernhard als auch jene von Herrn Onken – finde ich sehr interessant.
Herr Rhinow hat das traditionelle Verfassungsverständnis erwähnt, das davon ausging, den Bürger vor dem Staat zu schützen und seine Freiheiten und Rechte zu gewährleisten. Man kann sich aber durchaus fragen, ob nicht auch der Bürger selber gegenüber dem Staat Pflichten hat, die grundlegend für das Verfassungsverständnis sind. Also geht es um ein Verfassungsverständnis, das nicht bloss den Schutz des Bürgers, sondern auch dessen Mitwirkung zum Gegenstand hat. Das ist eine Weiterentwicklung des traditionellen und heute aktuellen Verfassungsverständnisses.
Ich habe aber grosse Probleme, wenn wir diese Fragen heute direkt aus dem Stand heraus diskutieren. Anregungen, die im Nationalrat gemacht werden, sollen dort behandelt werden und können dann, wenn der Nationalrat entschieden hat, in der Kommission unseres Rates gründlich vorberaten werden. Ich kann mich mit der Anregung von Herrn Onken sehr gut befreunden. Nun glaube ich aber, dass eine Bestimmung, wie sie die Herren Onken und Seiler anregen – wenn wir sie tatsächlich in die Verfassung aufnehmen wollten –, bei den Artikeln 1 bis 5, die das Wesen des Staates definieren, sicher am falschen Platz wäre. Wenn wir sie aufnehmen wollten, müssten wir sie bei den Grundrechten und den Grundpflichten unterbringen.
Ich bitte daher, dass wir diese Diskussion in der Kommission aufnehmen, sie aber hier zurückstellen. Wir haben in der Kommission noch Zeit, uns mit dieser Sache zu befassen, nämlich dann, wenn der Nationalrat über seine Kommissionsanträge beschlossen hat.

**Wicki** Franz (C, LU): Die Beratung, die wir jetzt haben, erinnert mich an die Beratung in unserer Subkommission. In unserer Subkommission habe ich seinerzeit die Idee eingebracht, man solle sich doch bewusst sein, dass die Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Staat auch Pflichten, nicht nur Rechte haben, dass der Staat eigentlich aus der Arbeit, aus dem Mitwirken des einzelnen Bürgers lebt. Wir haben dann verschiedene Lösungen gesucht, die in die Richtung des Antrages Seiler Bernhard gingen. Wir haben die Überlegungen, die uns Herr Seiler heute mit seinem Antrag vorträgt, ebenfalls gemacht. Wir haben den Standort gesucht, wo wir eine solche Bestimmung unterbringen wollen. Uns ist es nicht gelungen, eine Lösung zu finden.
Es ist an sich auch mein Anliegen, in der Richtung des Antrages Seiler Bernhard vorzugehen. Ich glaube aber aufgrund all dieser Diskussionen, die wir gehabt haben, nicht, dass wir eine entsprechende Lösung finden können, denn die Bedenken, die uns Herr Rhinow vorhin vorgetragen hat, bestehen tatsächlich. Ich widersetze mich also nicht dem Begehren, das Anliegen in die Kommission zurückzunehmen, aber machen Sie sich keine falschen Hoffnungen.

**Schmid** Carlo (C, AI): Ich erinnere mich sehr gerne an das Votum unseres Kommissionspräsidenten zu Beginn dieser Debatte, als er uns erklärt hat, dass es hier, auch wenn man den Titel des Bundesbeschlusses A nun ändert, eben doch im wesentlichen um eine Nachführung geht. Die Kommission hat sich darauf beschränkt zu schreiben, was nicht geschrieben ist, und Ergänzungen wirklich nur dort zu machen, wo sie in weitesten Kreisen unbestritten sind.
Hier haben wir eine materielle Differenz, die nicht ausdiskutiert ist, eine materielle Differenz über das Verfassungsverständnis insgesamt. Ist der Bund überhaupt in der Lage, gegenüber seinen Bürgern allgemeine Verhaltensvorschriften aufzustellen? Mit unserem Präsidenten verneine ich das.

Herr Wicki ist offenbar anderer Auffassung. Das allein zeigt, dass hier noch kein ausdiskutierter Grundkonsens da ist.
Das führt für mich dazu, diese beiden Anträge ohne weiteres abzulehnen.

**Bisig** Hans (R, SZ): Ich habe herausgehört, dass die Kommission bereit ist, diese Problematik zurückzunehmen, damit wir hier nicht eine Kommissionssitzung veranstalten müssen. Ich persönlich würde das unterstützen.
Ich mache in diesem Zusammenhang lediglich einen Hinweis. Unter zwei Titeln, die wortwörtlich gleich lauten, sind zwei völlig unterschiedliche Anliegen formuliert worden: Einerseits der Antrag Seiler Bernhard, den ich vom Sinne her vollumfänglich unterstützen kann. Aus meiner Sicht macht es Sinn, dass in der Verfassung die Selbstverantwortung nicht versteckt in Nebensätzen, sondern klar und deutlich verankert ist. Auf der anderen Seite liegt aber unter dem gleichen Titel der Antrag Onken vor, der etwas ganz anderes will. Er sagt das im Absatz 1 mit aller Deutlichkeit: Er will Rechte definieren, nicht Pflichten. Herr Seiler Bernhard will Pflichten formulieren, Kollega Onken Rechte. Er will, dass die Fähigkeiten nach ihren Neigungen entfaltet werden können, wer auch immer das besorgen oder bezahlen muss. Das sind für mich zwei völlig unterschiedliche Sachen.
Wenn man sich in eine der beiden Richtungen bewegt – für mich zwei völlig unterschiedliche Richtungen –, dann soll man auch die entsprechenden Titel dazu wählen und nicht mit dem Titel Pflichten vorgeben und nachher im Text Rechte verlangen.

**Seiler** Bernhard (V, SH): Mein Antrag ist ebenfalls in der nationalrätlichen Kommission ein Minderheitsantrag, wie es Herr Onken gesagt hat. Nun stelle ich fest, dass verschiedene Kolleginnen und Kollegen der Meinung sind, dass diese Selbstverantwortung des Bürgers vielleicht doch irgendwo an zentraler Stelle verankert sein müsste. Es ist vom Präsidenten der Kommission ausgeführt worden, dass da und dort, in Artikel 10 und anderen, diese Selbstverantwortung im Zusammenhang mit den Sozialwerken erwähnt werde. Das ist richtig, das verstehe ich.
Ich meine aber, das ist ein so zentrales, wichtiges Anliegen, dass man es noch speziell in einem Artikel aufführen sollte. Ich verstehe auch, wenn die Kommission findet, man sollte darüber nochmals sprechen können. Wenn mir die Kommission verspricht, dass sie das nochmals tut, nochmals darüber redet und vielleicht einen Antrag macht oder eine Minderheit einen Antrag bringt, dann würde ich jetzt sagen, ich verzichte heute darauf, dass darüber abgestimmt wird. Aber ich weiss natürlich: Wenn es im Nationalrat hinausfällt, also nicht mehr drin ist, wird unsere Kommission wahrscheinlich sagen, die Sache sei jetzt erledigt, wir bräuchten jetzt auch nicht mehr darüber zu reden. Für diesem Fall würde ich natürlich jetzt die Abstimmung verlangen.
Wenn die Kommission mir heute erklärt, dass sie das Anliegen tatsächlich nochmals aufnimmt, unabhängig davon, was im Nationalrat passiert, verzichte ich heute auf eine Abstimmung.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Wir werden hier auf jeden Fall eine Differenz haben, wenn im Nationalrat ein entsprechender Artikel beschlossen wird. Wenn es Ihr Wunsch ist, werde ich dieses Anliegen gerne traktandieren. Denn die Kommission wird in diesem Jahr mehrere Sitzungen abhalten, und wir werden eine Differenzbereinigung durchführen müssen. Zudem ist beim Teil A2 der Nationalrat Erstrat, so dass die Kommission in diesem Bereich ihre Anträge nochmals überprüfen muss. Als Kommissionspräsident sichere ich Ihnen also gerne zu, dass wir dieses Anliegen in der Plenarkommission traktandieren werden. Ich kann nur kein Ergebnis garantieren.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Es geht bei diesen Anträgen Seiler Bernhard und Onken um eine Frage des Verfassungsverständnisses. Wir haben diese Fragen auch im Bundesrat diskutiert: Für den Bundesrat muss die Verfassung, mit Ausnahme der Präambel – wo wir, wie gesagt, Platz für Visionen und ethische Appelle haben –, Teil der Rechtsordnung sein. Sie legt die Kompetenzen der staatlichen Organe fest, begründet Rechte und – durchaus überlegenswert, Herr Wicki – auch Pflichten; die Wehrpflicht ist schon drin, die Steuerpflicht ergibt sich indirekt aus der Verfassung. Immer geht es aber um rechtlich durchsetzbare Normen.
Was nun hier vorgeschlagen wird, ist eigentlich ein ethischer Appell. Dieser ist zwar zweifellos berechtigt, doch wir müssen uns fragen, ob wir der Verfassung einen Dienst erweisen, wenn wir rein ethische Appelle, die rechtlich nicht durchsetzbar sind, in die Verfassung aufnehmen. Diese Grundfrage haben wir zu entscheiden.
Der Bundesrat ist der Meinung, wir sollten wirklich nur Normen in unsere Verfassung aufnehmen. Radikale ethische Ansprüche, die zweifellos völlig berechtigt sind, lassen sich in einem liberalen Rechtsstaat nicht durchsetzen, wenn die einzelnen Bürgerinnen und Bürger diese Appelle nicht erhören. Das ist der Grund, weshalb wir derartigen Vorschriften, die eigentlich keine normative Substanz haben, sehr skeptisch gegenüberstehen.
Die Verfassung soll, wie gesagt mit Ausnahme der Präambel, keine gesellschaftspolitische Utopie werden, sondern Bestandteil der obersten rechtlichen Grundordnung bleiben. Deshalb sollten wir nach Auffassung des Bundesrates wirklich nur Vorschriften aufnehmen, die wir rechtlich durchsetzen können. Das sind die Gründe, weshalb wir solchen Vorschlägen gegenüber sehr skeptisch eingestellt sind.
Die andere Frage hingegen kann man ruhig nochmals aufnehmen: Rechtlich durchsetzbare Pflichten haben durchaus auch ihre Berechtigung; da ist vielleicht das liberale Verständnis, gemäss dem wir uns auf einen reinen Grundrechtskatalog beschränken, noch nicht das Optimum. Überall dort, wo wir diesen ethischen Appellen normative Substanz geben können – Herr Rhinow hat es beim Recht auf Existenzsicherung, bei den Sozialzielen erwähnt, wo wir auf das Subsidiaritätsprinzip verweisen –, können die rechtsanwendenden Behörden die rechtliche Umsetzung vornehmen.
Der Bundesrat möchte lieber von diesem Verfassungsbild ausgehen und ist gegenüber solchen Vorschlägen aus den genannten Gründen skeptisch. In der nationalrätlichen Kommission gab es eine relativ starke Mehrheit; also werden Sie in der Differenzbereinigung nochmals die Möglichkeit haben, sich mit diesem Problem auseinanderzusetzen.

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*
Für den Antrag Seiler Bernhard 29 Stimmen
Für den Antrag Onken 4 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*
Für den Antrag Seiler Bernhard 11 Stimmen
Dagegen 21 Stimmen

**Art. 4**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Der Antrag der Kommission bezüglich dieses Artikels 4 enthält gegenüber dem Antrag des Bundesrates zwei Abweichungen, nämlich im Titel und in Absatz 3. Herr Kommissionspräsident Rhinow hat bereits darauf hingewiesen, dass die «Grundsätze staatlichen Handelns» gemäss Entwurf des Bundesrates durch die Kommission als «Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns» bezeichnet werden. Damit soll verdeutlicht werden, dass in den Artikeln 1 bis 4 die Wesensmerkmale des schweizerischen Staatswesens sichtbar gemacht werden. Und eines dieser Wesensmerkmale besteht eben in der Rechtsstaatlichkeit.
Artikel 4 enthält also die wichtigsten Grundsätze unseres Rechtsstaates: das Legalitätsprinzip in Absatz 1, weiter das Prinzip, wonach alles staatliche Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein muss (Abs. 2), und

schliesslich das Prinzip von Treu und Glauben (Abs. 3). Diese Grundsätze gelten heute als anerkannt.
Bei Absatz 1 drehte sich eine lange und teilweise hochstehende Diskussion um die Frage, ob nicht – nebst den Grundsätzen des Rechtes – auch Grundsätze anderer Ordnungsprinzipien, insbesondere solche der Ethik, zu verankern seien. Wir mussten aber feststellen, dass wir in eine rechtsphilosophische Dimension eingedrungen waren, so dass wir mit Blick auf die grundsätzlichen Schwierigkeiten, dieses Anliegen gesetzgeberisch zu verankern, von dem durchaus wünschenswerten Vorhaben – um so mehr, als es im Rahmen einer Nachführung geschieht – absehen mussten. Es erscheint mir aber in diesem Zusammenhang der Hinweis ausserordentlich wichtig, dass natürlich der Begriff Recht immer auch einen Bezug zum Gerechten hat und insofern nicht nur eine formale, sondern vor allem eine materielle Komponente aufweist.
In Absatz 3 beantragt die Kommission, die staatlichen Organe durch die «Behörden» zu ergänzen. Der Grund besteht darin, dass nicht alle Behörden staatliche Organe sind. Der Begriff der staatlichen Organe ist im Rahmen von Artikel 4, der eben das Merkmal der Rechtsstaatlichkeit unseres Staates zum Ausdruck bringen will, zu eng; es dürfte nämlich unbestritten sein, dass vor allem auch staatliche Behörden nach Treu und Glauben zu handeln haben.
Bleibt schliesslich Absatz 4, wonach Bund und Kantone das Völkerrecht zu beachten haben. Zur Kennzeichnung des Rechtsstaates Schweiz gehört auch die Beachtung des Völkerrechtes. Ich möchte aber betonen, dass wir mit Absatz 4 von Artikel 4 gegenüber der heutigen Praxis in der Relation Völkerrecht/Landesrecht nicht etwas Neues einführen; es geht insbesondere nicht etwa um einen generellen Vorrang des Völkerrechtes. Vielmehr soll das festgeschrieben werden, was bereits heute gilt; wir befinden uns also strikte im Rahmen der Nachführung.
Heute gilt ja, wenn ich das pro memoria festhalten darf, im Verhältnis völkerrechtlicher Vertrag/Bundesverfassung, dass ein völkerrechtlicher Vertrag einer allenfalls widersprechenden Norm der Bundesverfassung vorgeht – ich verweise dazu auf Artikel 113 Absatz 3. Im Verhältnis völkerrechtlicher Vertrag/Bundesgesetz gilt die sogenannte «Schubert-Praxis», wonach ein Bundesgesetz, das einem völkerrechtlichen Vertrag widerspricht, diesem ausnahmsweise dann vorgeht, wenn der Bundesgesetzgeber beim Erlass des Gesetzes bewusst vom entsprechenden Staatsvertrag abweichen wollte. Durch den abgeschwächten Begriff «beachten» soll deutlich zum Ausdruck gebracht werden, dass die «Schubert-Praxis» weiterhin verfassungsmässig abgedeckt ist. Ich verweise in diesem Zusammenhang auch auf den inhaltlich deckungsgleichen Artikel 180.

**Rhinow** René (R, BL): Ich möchte – persönlich, nicht als Kommissionspräsident, aber vielleicht beruflich etwas vorbelastet – hier eine kleine Fussnote zuhanden der Materialien anbringen. Es findet sich nämlich in diesem Artikel 4 ein hochinteressanter Versuch, die rechtsstaatlichen Grundsätze allgemein zu verankern, ein Versuch, der rechts- oder staatstheoretisch nicht ganz unbedenklich erscheint, namentlich was die Begriffe «öffentliches Interesse» und «verhältnismässig» in Absatz 2 betrifft.
Dieselben Begriffe erscheinen ja in Artikel 32 noch einmal, dort aber bei der Einschränkung von Grundrechten. Dort sind sie auch entwickelt worden, und dort haben sie in der bisherigen Praxis und in der Literatur eine gefestigte Bedeutung erhalten. Ähnliches gilt im übrigen für die Begriffe «Treu und Glauben», die hier erwähnt werden, aber in Artikel 8 nochmals erscheinen und dort als verfassungsmässiges Recht aufgefasst werden.
Hier in Artikel 4 sind diese Begriffe auf die gesamte Staatstätigkeit bezogen, und es ist eigentlich offen, was sie wirklich bedeuten. Ich wende mich nicht gegen die Verankerung dieser Begriffe. Ich möchte nur darauf hinweisen, dass es ein Versuch ist, eine solche allgemeine Bestimmung gleichsam zu Beginn der Verfassung festzuschreiben. Denn hier, nicht bei der Grundrechtseinschränkung, ist das öffentliche Interesse – oder vielleicht wäre es besser, zu sagen: sind die öffentlichen Interessen – in erster Linie vom Gesetzgeber zu bestimmen und zu entfalten. Es wird an uns sein zu sagen, was «öffentliches Interesse» bedeutet. Insofern ist es mehr ein Fensterbegriff, der auf das Staatsverständnis verweist, aber kaum positive Steuerungskraft für die konkretisierende Politik enthalten dürfte.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Mit der Ergänzung der Rechtsstaatlichkeit schliesse ich mich dem Antrag der Kommission an.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 5**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Präsident:** Artikel 5 wird wegen Artikel 3a gestrichen.
Ich kann mich von Herrn Bundesrat Koller verabschieden, der uns verlassen und sich in den Nationalratssaal zur Eintretensdebatte begeben wird.
Wir werden die Detailberatung mit Herrn Bundesrat Leuenberger fortsetzen, dem stellvertretenden Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartementes.

*Angenommen – Adopté*

*Antrag Brunner Christiane*
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

*Proposition Brunner Christiane*
Modification de la formulation du texte français de la constitution selon les quatre principes suivants:
1. Remplacer le vocable «homme» par «être humain» (ex.: «Tous les hommes sont égaux devant la loi» devient «Tous les êtres humains ....» à l'art. 7).
2. Utiliser, chaque fois que cela est possible, une formule neutre, qui ne nécessite pas l'emploi du masculin et du féminin (ex.: «Le droit de vote s'exerce au lieu de leur domicile» au lieu de «Les citoyens exercent leur droit de vote au lieu de leur domicile» à l'art. 47).
3. Mentionner le masculin et le féminin à chaque définition de groupe de personnes (ex. «Les citoyennes et citoyens ....» au lieu de «Les citoyens ....» à l'art. 2).
4. Mettre tous les titres et fonctions au féminin comme au masculin (ex.: «La présidente ou le président de la Confédération» au lieu de «le président» à l'art. 164).

**Brunner** Christiane (S, GE): Au début du développement de ma proposition, j'aimerais dire tout d'abord que ce débat et cette proposition ne concernent pas seulement nos collègues de Suisse romande ou de Suisse italienne, mais également nos collègues de Suisse alémanique. Nous parlons aujourd'hui de la Constitution fédérale. Celle-ci est rédigée en trois langues, nos trois langues nationales. Nous n'avons pas un débat et nous ne nous déterminons pas sur la pureté de la langue française, mais nous nous déterminons, en tant que Parlement, sur le texte de notre Constitution fédérale.
Or, je sais bien qu'il est difficile pour les collègues suisses alémaniques de suivre ma proposition dans la mesure où le texte allemand, le texte français et le texte italien, respectivement, ne correspondent pas et que vous n'avez pas sur le dépliant en allemand la même formulation que ce qui figure dans le texte en français.
En français, à l'article 7, il y a un astérisque qui précise que, «dans la constitution, les termes génériques tels que 'homme', 'personne' ou 'Suisse', ainsi que les fonctions telles que juge, officier ou député s'appliquent indistinctement aux personnes des deux sexes», alors qu'en allemand il n'a pas été nécessaire de mettre un tel astérisque puisque le problème est réglé directement dans le texte, tel qu'il est formulé en langue allemande.

Je peux vous dire cependant que les femmes de Suisse romande ne sont pas d'accord avec le fait de leur ancrage dans la Constitution fédérale ou de leur reconnaissance dans la société simplement sous forme d'un astérisque à un article où l'on dit: «Voilà, vous êtes comprises dans toutes les formulations masculines que nous avons, par ailleurs, utilisées dans le texte de la Constitution fédérale.»
Un certain nombre de nos collègues, qui se sont aussi exprimés dans le débat d'entrée en matière, pensent que la formulation, telle que je la propose pour l'ensemble de la Constitution fédérale en français, serait incorrecte, impure par rapport aux avis donnés notamment par l'Académie française. En refusant de suivre les conseils ou les prescriptions de l'Académie française, nous irions à l'encontre de la pureté de la langue française.
A cet égard, j'aimerais dire que l'Académie française a été instituée au XVIIe siècle, que depuis le XVIIe siècle trois femmes ont été élues au sein de l'Académie française et que la pureté de la langue française, telle qu'elle est déterminée par l'académie, est en fait déterminée exclusivement par des hommes qui ont, bien sûr, décrété sans problème que le masculin comprend aussi le féminin.
Les tâches de l'Académie française ont été fixées en 1637 et elles ont extrêmement peu évolué depuis lors. Ces tâches étaient les suivantes: l'académie devait nettoyer la langue des ordures qu'elle avait contractées dans la bouche du peuple ou dans la foule du palais et sa fonction principale était de travailler avec tout le soin et toute la diligence possibles à donner des règles certaines à notre langue française, à la rendre pure, éloquente et capable de traiter des arts et des sciences. Par là même, il s'agissait essentiellement de privilégier la langue parisienne d'où toute tournure provinciale ou régionale devait être bannie.
Par rapport à l'Académie française, en Suisse romande, nous sommes une province. Nous sommes plus qu'une province, nous sommes un pays, un pays indépendant avec nos règles propres, y compris en matière linguistique. On admet, par exemple, sans problème en Suisse romande de dire «huitante» ou «nonante», et on ne dit pas «quatre-vingt-dix». Pourquoi alors ne pas admettre aussi de parler d'«être humain» et non pas de parler seulement d'«homme»? Pourquoi ne pas dire «les citoyennes et les citoyens» au lieu de parler seulement de «citoyens»? En général, dans notre pays, nous sommes fiers de nos particularités par rapport à nos grands voisins. C'est à juste titre que nous sommes fiers de nos particularités, mais à ce moment-là nous devons aussi être fiers de nos particularités linguistiques. Je suis frappée de voir que les puristes de la langue française se comportent comme si le français ne nous appartenait pas en propre, mais comme s'il nous avait été prêté par la France et pratiquement prêté sous un régime de haute surveillance puisque c'est depuis la France que l'on contrôle la pureté de la langue française. En ce sens, je crois que celles et ceux qui défendent la pureté de la langue française dans les textes de la Constitution fédérale ou dans les textes législatifs, par rapport à des critères linguistiques fixés par l'Académie française, se soumettent à un régime qui n'est pas celui que nous souhaitons avoir dans notre pays.
L'autre élément que je voudrais ajouter, c'est que je ne trouve pas acceptable que la Constitution fédérale, notre loi fondamentale, soit écrite en trois versions différentes, en trois versions qui ne correspondent pas, notamment en allemand, en français et en italien. Lorsqu'en allemand on dit «Bürger und Bürgerinnen», il est, il me semble, évident que l'on dise aussi en français «les citoyennes et les citoyens». Ce n'est pas un problème de traduction, ce n'est pas un problème d'incompatibilité avec la langue française, c'est simplement une question de volonté politique. Je suis persuadée que, notamment dans la Constitution fédérale, nos trois versions de la Constitution fédérale doivent être identiques, sinon le but même de la révision de la Constitution fédérale ne serait pas atteint. Toute personne doit être concernée par cette révision, elle doit se retrouver dans le texte de notre constitution et cette constitution révisée doit être un instrument moderne, adapté à l'évolution de la société. Il serait à tout le moins dommage de dépoussiérer la Constitution fédérale et de laisser les femmes romandes et suisses italiennes avec ce sentiment d'être mises à l'écart.
Je sais bien – il n'y a qu'à voir l'intérêt que cela suscite dans cette salle – que les hommes ne peuvent pas se sentir concernés par ce débat. Je le comprends d'ailleurs, car personne ne leur a jamais dit «Monsieur la Députée» ou «Monsieur la Présidente». Donc, je comprends que les hommes ne partagent pas la sensibilité que les femmes peuvent avoir à cet égard; je leur demande simplement d'y être attentifs et de la comprendre.
Les choses ont évolué, on ne dit plus «Madame le Président» ou «Madame le Député». Les femmes suisses alémaniques ont pu transformer la langue et faire admettre que l'on écrive toutes les dénominations au féminin ou au masculin ou bien qu'on trouve d'autres formulations qui ne sont pas des formulations sexistes. De toute façon, je crois que les femmes de Suisse romande et du Tessin gagneront une fois cette bataille. Ce que je vous demande instamment, c'est de montrer dans le texte de notre constitution que cette volonté existe et qu'il serait dommage que notre nouvelle Constitution fédérale soit à la traîne d'une évolution de la société qui, manifestement, est en marche et qui aboutira de toute façon.
Encore une fois, je ne souhaite évidemment pas déposer des propositions de changement à chaque article. Je propose les quelques principes de rédaction suivants: remplacer des vocables tels que «homme» par «être humain»; utiliser chaque fois que cela est possible une formule neutre qui ne nécessite pas l'emploi du masculin ou du féminin, par exemple dire «la personne étrangère» au lieu de dire «les étrangers», «le droit de vote s'exerce au lieu du domicile» au lieu de dire «les citoyens exercent leur droit de vote au lieu de leur domicile»; dans les autres cas, lorsqu'il s'agit de définitions de groupes ou de fonctions, de faire exactement comme en allemand et d'utiliser «les citoyennes et les citoyens» et pas seulement «les citoyens», d'utiliser «le président ou la présidente de la Confédération» et pas seulement le terme au masculin. Il s'agit peut-être d'un détail, mais celui-ci a une importance fondamentale pour la reconnaissance des femmes dans leur ancrage constitutionnel.
Si vous suivez ma proposition, y compris en intervenant de la part des Suisses alémaniques ou en votant de la part des Suisses alémaniques dans ce sens, je pense que l'on aura fait oeuvre utile en matière de loi fondamentale.

**Cavadini** Jean (L, NE): Nous avons hier, de façon nous semblait-il substantielle et approfondie, donné l'explication que requiert la proposition Brunner Christiane. J'aimerais redire ce que M. Aeby avait demandé. Il souhaitait que cette question puisse être définitivement élucidée à la fin des travaux que nous conduisons dans les deux Chambres. C'est le premier point; il relève du calendrier. Personnellement, je souhaite que nous ne tranchions pas aujourd'hui sur la proposition Brunner Christiane.
Quant au fond, nous n'allons pas rouvrir le dossier. Nous avons donné les arguments qui ont été, premièrement, ceux de la Commission de rédaction de langue française et, deuxièmement, ceux de la Commission de la révision constitutionnelle pour ne pas entrer en matière de façon systématique sur la proposition Brunner Christiane, mais pour mettre les accents qui s'imposent là où ils peuvent être mis normalement, sans forcer la langue, tout en étant parfaitement respectueux du principe de l'égalité. Nous avons démontré quelques impossibilités, mais partout où cela est possible, nous sommes bien entendu disposé à partager le point de vue de Mme Brunner pour que ce sentiment d'égalité puisse trouver sa traduction constitutionnelle. Mais il ne nous paraît pas bon aujourd'hui et maintenant, dans la forme proposée, de prendre la décision souhaitée.

**Präsident:** Wenn ich Herrn Cavadini richtig verstehe, stellt er eigentlich einen Ordnungsantrag: Abwarten, bis die Redaktionskommission den französischen Text bereinigt hat und anschliessend über den Antrag Brunner Christiane entscheiden. Habe ich das richtig verstanden?

**Cavadini** Jean (L, NE): Vous avez bien sûr parfaitement compris, Monsieur le Président, à cette nuance près que nous ne ferons pas l'économie d'une décision du plénum de notre Conseil à la fin de nos travaux, parce qu'on ne va pas commencer à se battre pour savoir si l'on va parler d'«être humain», de «personne», de «personne humaine», d'«homme» au sens restreint ou au sens large. Mais nous allons tenter de voir quelle forme prend le texte que nous étudions en ce moment dans les deux Chambres. A la fin de ces travaux, nous aurons, nous vous le proposons, une dernière décision à prendre sur la formulation en langue française des dispositions retenues, mais il est sage de reporter cela à la fin de nos travaux, comme l'a préconisé M. Aeby hier. Il est inutile de prendre une décision de principe aujourd'hui qui serait constamment mise à mal par nos délibérations, par des amendements et par des modifications.

**Aeby** Pierre (S, FR): Je partage le point de vue de M. Cavadini. Cela me semble toutefois aller dans le sens de la proposition Brunner Christiane, en ce sens que, si vous prenez cette proposition, vous voyez qu'elle est un mandat rédactionnel qui pose quelques principes. Je crois que ces principes sont ceux que nous avons tout de même essayé, bon an mal an, d'appliquer dans le texte français. En ce qui concerne les chiffres 2, 3 et 4 – si on veut laisser en suspens le chiffre 1, parce qu'il y a cette question d'«homme» et d'«être humain» dont on peut discuter –, je recommanderai, comme rapporteur pour cette partie et comme personne de langue maternelle française, d'accepter tout de même la proposition Brunner Christiane.
Sur la notion des droits de «l'homme», le débat risque de continuer, voire d'être tranché dans cette salle d'ici la fin de l'année. Mais je crois qu'il faut un mandat clair. C'est aussi un signe à donner à toutes les femmes de langue française de la Suisse qu'au Conseil des Etats, on se préoccupe un tant soit peu du sort que leur réserve la constitution.
Il faut donc entrer en matière maintenant sur la proposition Brunner Christiane. Il faut accepter en tout cas ses chiffres 2, 3 et 4, pour que l'on puisse vraiment faire le travail souhaité par M. Cavadini d'ici la fin de nos débats.

**Beerli** Christine (R, BE): Erlauben Sie mir, zu Ihrer Information nur ein ganz kleines Element in diese Diskussion einzufügen. Der zweisprachige Kanton Bern hat im Jahre 1993 grossmehrheitlich eine Verfassung angenommen, die in ihrer französischsprachigen Version absolut den Elementen entspricht, wie sie im Antrag Brunner Christiane enthalten sind. Das zur Information. Es ist machbar.

**Brunner** Christiane (S, GE): Je ne vois aucun inconvénient à différer la prise de position de notre Conseil à la fin de nos travaux, si la Commission de rédaction admet les principes tels que je les propose, qu'elle s'inspire de la Constitution du canton de Berne, rédigée en français à la satisfaction de toutes les femmes de langue française de ce canton, et qu'elle nous propose ainsi une rédaction finale qui corresponde à ces principes. Et si par hasard, ou par malheur, les propositions de la Commission de rédaction ne correspondaient pas aux principes énumérés, nous pourrions alors reprendre ma proposition et dire: «Voilà, votons cette proposition!»
Je dois dire que je fais confiance aux travaux de la Commission de rédaction. Mais j'estime souhaitable qu'à la fin de nos travaux, on puisse effectivement examiner si ces principes ont été appliqués et respectés.

**Schmid** Carlo (C, AI): Diese Diskussion bringt mich in Verlegenheit. Wenn es zu einer materiellen Abstimmung kommt, werde ich mich der Stimme enthalten.
Ich kenne im Welschland nicht sehr viele Leute, aber doch einige. Ich habe Frauen getroffen, die mit der Auffassung von Frau Brunner Christiane einverstanden sind, und andere Frauen, die mit der Auffassung von Herrn Cavadini Jean einverstanden sind. Es gibt auch im Welschland Frauen, die sagen, das sei keine Frage des Geschlechts, sondern eine Frage des Sprachverständnisses.
Es stehen sich zwei Minderheiten gegenüber. Da muss ich mich, als Deutschschweizer, nicht einmischen.

**Cavadini** Jean (L, NE): Monsieur le Président, vous êtes dans l'obligation de nous faire prendre une décision puisqu'il y a une proposition. Si nous l'adoptons formellement, avec le mandat décisif formulé par Mme Brunner, vous nous mettez dans une situation que nous ne pouvons pas maîtriser absolument.
Une formulation neutre, telle qu'elle est demandée, suppose une systématique. Nous avons dit que nous souhaitions, chaque fois que cela était possible, faire la proposition de ce qui est compatible à la fois avec le respect du principe de l'égalité auquel nous sommes tous acquis – nous le répéterons jusqu'à épuisement de nos interlocuteurs – et avec le respect d'une langue française que l'on ne peut décidément pas maltraiter, ne serait-ce que pour l'amour de la femme qui, chez moi, est illimité! *(Hilarité)*
Monsieur le Président, je vous demande de ne pas nous contraindre à adopter ici la proposition Brunner Christiane et de renvoyer la décision sur cette proposition à la fin de l'exercice, au moment où nous pourrons avoir quelque chose qui se tienne, qui soit cohérent et qui soit respectueux à la fois du principe politique et du principe linguistique.

**Präsident:** Ich habe festgestellt, dass Herr Cavadini bereit ist, bei der neuerlichen Prüfung des französischen Textes Frau Brunner dort entgegenzukommen, wo es möglich ist. Frau Brunner ihrerseits hat volles Vertrauen in die Redaktionskommission.
Unter diesen Umständen schlage ich Ihnen vor, der Redaktionskommission den französischen Text ausnahmsweise nicht erst vor der Schlussabstimmung vorzulegen, sondern vor der Differenzbereinigung. Wir könnten dann über den Antrag von Frau Brunner entscheiden, wenn er überhaupt noch nötig ist.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: In der Tat handelt es sich hier um ein Problem der französischsprachigen Schweiz. Jede Sprache hat ihre eigenen Gesetzmässigkeiten, und zwar gemäss der jeweiligen Kultur und gemäss dem Land, in dem sie gesprochen wird. Von daher hat Frau Brunner recht: Es kann nicht einfach die Sprachregelung, wie sie sich in Frankreich – geprägt von der Académie française – entwikkelt hat, hier übernommen werden.
Insbesondere die Frage der Gleichberechtigung der Geschlechter kommt in jeder Sprache vollkommen anders zum Ausdruck. Ich habe einen Freund – er war Präsident des internationalen Anwaltsverbandes und geprägt durch die feministische Diskussion in der deutschsprachigen Schweiz –, er eröffnete in Finnland einen Kongress und sagte, wie er glaubte, fortschrittlich: «Liebe Anwältinnen und Anwälte», was einen furchtbaren Protest der Feministinnen von Skandinavien auslöste, weil dort die feministisch gängige Ausdrucksweise «Anwälte», also der männliche Ausdruck, ist. Alles andere wird als eine fürchterliche Beleidigung der Frauen empfunden.
Das zeigt, dass sich die sprachlichen Begriffe in jedem Kulturbereich auf eine völlig verschiedene Art und Weise entwikkeln. Als einer, von dem Sie wissen, dass ich mich eher mühsam auf französisch ausdrücke, kann ich mich hier wirklich mit wenig Legitimation einmischen und Ihnen raten, ob Sie sich auf eine Fussnote oder auf eine neue Sprachregelung einigen sollen.
Es ist mir nur aufgefallen, dass auch in Frankreich geschlechtsneutrale Begriffe in dem Sinne gewählt werden, indem es z. B. heisst: «Allons, enfants de la Patrie!» Ich würde Ihnen auch vorschlagen: Überlassen Sie das Ihrer Redaktionskommission, und dort den französisch sprechenden Männern und Frauen.

**Präsident:** Damit ist der Auftrag an die Redaktionskommission erteilt, sich des Problems noch einmal anzunehmen und vor der Differenzbereinigung eine neue französische Fahne mit allfälligen kreativen Vorschlägen vorzulegen. – Sie sind

damit einverstanden. Der Antrag Brunner Christiane ist bis dahin zurückgestellt.

**Art. 6**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Der 2. Titel der Verfassung schliesst sich an die einleitenden Bestimmungen an, erhält dadurch also einen prominenten Platz in der Verfassung.
In der Tat bildet der Schutz der Menschenrechte, die auf der Basis der unveräusserlichen Menschenwürde gründen, einen der zentralen Pfeiler und Legitimationsfaktoren des modernen Verfassungsstaates überhaupt. Die Menschenrechte stehen im Zentrum des inhaltlich verstandenen Prinzips der Rechtsstaatlichkeit. Dieses wird ergänzt durch den Grundsatz der Sozialstaatlichkeit, wie er in allen europäischen Verfassungen in der einen oder anderen Weise verankert ist.
Von daher schien es der Kommission einleuchtend zu sein, Grundrechte und Sozialziele in einem Verfassungsteil gemeinsam zu verankern. Beide zusammen sind Pfeiler des sozialen Rechtsstaates, betonen also das Aufeinanderbezogensein von Freiheit und Ausgleich, was gut eidgenössischer Tradition und den herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen in unserem Lande entspricht.
Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass sich beide Regelungsbereiche, Grundrechte und Sozialziele, in mehrerlei Hinsicht kategorisch voneinander unterscheiden. Grundrechte sind verfassungsmässige Rechte, d. h. vor dem Richter – in letzter Instanz vor dem Bundesgericht, teilweise vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte – einklagbare, unmittelbar anwendbare, subjektive Rechte. Sie können zwar nach den Regeln von Artikel 32 des Entwurfes eingeschränkt werden – gestützt auf eine gesetzliche Grundlage, im öffentlichen Interesse und unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips und ihres Wesensgehaltes. Sie sind aber nicht vom Gesetz abhängig, im Gegenteil. Auch der Gesetzgeber, ja alle staatlichen Organe sind grundsätzlich verpflichtet, Grundrechte zu schützen und ihre Gehalte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen zu lassen.
Demgegenüber stellen die Sozialziele, wie ihr Name sagt, Staatszielbestimmungen dar. Sie enthalten keine subjektiven Rechte, sind als solche also nicht einklagbar. Sie sollen dem Staat die Richtung weisen, die er, d. h. insbesondere der Gesetzgeber, einzuschlagen hat, wenn er seine andernorts festgehaltenen Aufgaben erfüllt. Wenn in diesem Rahmen einklagbare Ansprüche begründet werden sollen, hat dies durch den Gesetzgeber zu erfolgen, was er beispielsweise bei der Sozialversicherungsgesetzgebung auch getan hat. Zudem unterstehen die Sozialziele verschiedenen Vorbehalten, die teilweise schon erwähnt worden sind:
1. dem gesellschaftlichen Subsidiaritätsprinzip, das die private Verantwortung betont;
2. der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung;
3. der Existenz vorhandener Ressourcen.
Bei den Grundrechten ging es also primär darum, die heute im geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrecht und im für die Schweiz geltenden internationalen Recht enthaltenen Rechte zusammenzufassen, in einem eigentlichen Katalog übersichtlich zu normieren und Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger zu schaffen.
Bei den Sozialzielen stand das Bemühen voran, die soziale Verantwortung des Gemeinwesens zum Ausdruck zu bringen, wie sie sich heute im Rahmen der Rechtsordnung von Bund und Kantonen manifestiert und bereits im Zweckartikel, Artikel 2, und im sogenannten Wohlfahrtsartikel, Artikel 31bis Absatz 1, sowie in weiteren Bestimmungen unserer geltenden Bundesverfassung verankert ist.
Dabei werden die aktuellen Spannungsfelder in Form der erwähnten Vorbehalte offen ausgewiesen. Es handelt sich also – im Gegensatz zu teilweise erhobenen Vorwürfen – auch hier um eine klassische Nachführung. Wohl sind die Sozialziele detaillierter gefasst, differenzierter nach Lebens- und Sozialbereichen dargestellt. Trotzdem findet sich kein einziges Ziel darunter, das nicht bereits heute in unserer Rechtsordnung seine Anerkennung finden würde.
Die Kommission hat zusätzlich zu Grundrechten und Sozialzielen auch die «Bürgerrechte» in diesen Titel aufgenommen. Der Bundesrat regelt die Bürgerrechte im allgemeinen Kapitel über das Verhältnis von Bund und Kantonen, und zwar unmittelbar anschliessend an die Bundesgarantien. Es ist zwar nicht zu bestreiten, dass die Regelung der Bürgerrechte auch mit der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung zu tun hat. Aber primär geht es um die Begründung der Zugehörigkeit der Menschen zum schweizerischen Gemeinwesen, und zwar in seiner dreistufigen Form. Der Kommission schien es deshalb einleuchtender, das Bürgerrecht und seine Voraussetzungen in einen Zusammenhang zu den Grundrechten zu bringen.
Die Grundrechte stehen grundsätzlich allen Menschen zu, die politischen Rechte nach tradiertem Verständnis nur den Bürgern und Bürgerinnen. Insofern vermittelt das Bürgerrecht den Zugang zum Stimmrecht. Es hat damit mehr mit der grundlegenden Rechtsstellung des einzelnen als mit dem Verhältnis von Bund und Kantonen zu tun.
Noch ein Wort zur Behandlung der Grundrechte in der Kommission. Wir haben den Entwurf des Bundesrates fast vollumfänglich übernommen. Diskutiert haben wir vor allem über eine allfällige Erweiterung des Diskriminierungsartikels (Art. 7). Wir haben jedoch davon abgesehen. Die Kommission hat zudem über eine neue Fassung des Rechtes auf Existenzsicherung diskutiert, wobei wir gewisse Zusätze eingefügt haben. Es war bereits die Rede davon. Ich möchte hier aber dick unterstreichen, dass – im Gegensatz zu Zuschriften, die wir erhalten haben – das Recht auf Existenzsicherung zum geltenden, ungeschriebenen Verfassungsrecht gehört und keine neue Erfindung des Bundesrates oder der Kommission ist.
Die Kommission hat ferner bei der Meinungs- und Informationsfreiheit einen eigenen Artikel über die Medienfreiheit geschaffen. Umstritten war dabei das Redaktionsgeheimnis, das wir nicht beseitigen wollten, das wir aber auf die Gesetzesebene verschoben haben.
Die Kommission hat auch die Frage erörtert, ob Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, oder eigentliche Enteignungen voll oder angemessen zu entschädigen sind. Wir haben uns hier ganz klar für die Fassung des Bundesrates entschieden. Einen Minderheitsantrag sehen Sie auf der Fahne.
Schliesslich hat die Kommission recht ausführlich über das Streikrecht diskutiert. Hier möchte ich dazu nicht mehr sagen; Sie finden die verschiedenen Anträge auf der Fahne.
Bei der Petitionsfreiheit wurde der Passus gestrichen, dass die Behörden von solchen Petitionen Kenntnis zu nehmen haben. Allerdings basierte der Entschluss der Kommission eher auf der Meinung, das sei überflüssig. Man wollte den Behörden nicht raten, das künftig nicht mehr zu tun.
Beim Bürgerrecht, das wir neu in diesen Titel aufnehmen, geht es insbesondere um zwei Neuerungen. Einerseits soll der Bund – in Artikel 32b Absatz 3 – die Einbürgerung staatenloser Kinder erleichtern, und andererseits haben wir das Begriffspaar «Stimm- und Wahlrecht» der Einfachheit halber auf Stimmrecht reduziert und uns damit der französischen Sprachregelung angeschlossen. Dort ist auch nur von «droit de vote» die Rede.

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Gestatten Sie mir, bevor ich zu Artikel 6 komme, noch zwei Vorbemerkungen zu den Grundrechten:
Die erste Vorbemerkung betrifft die Frage des Grundrechtsträgers oder der Grundrechtsträgerin. Als Grundsatz gilt, dass jede natürliche Person und, falls geeignet, auch jede juristische Person Träger des Grundrechtes sein kann. Selbstverständlich sind auch Kinder Träger von Grundrechten. Wie verhält es sich bezüglich der Ausländer? Sie sind Träger der Grundrechte, wenn das betreffende Recht dem Menschen um seiner Persönlichkeit willen zusteht. Ich werde bei der Behandlung oder Vorstellung der einzelnen Artikel, soweit erfor-

derlich, auf die Frage der Trägerschaft zu sprechen kommen.
Eine zweite Vorbemerkung: Wenn wir die Grundrechte im Sinne einer Nachführung kodifizieren, müssen wir uns bewusst sein, dass wir heute nicht alles und jedes fixieren können. Wir müssen, zumindest bei einzelnen Grundrechten, so offen formulieren, dass eine gewisse Dynamik darin liegt. Auch dazu werde ich, soweit erforderlich, bei der Vorstellung der einzelnen Grundrechte zu sprechen kommen.
Zu Artikel 6 «Menschenwürde»: Artikel 6 garantiert den Respekt und den Schutz der Würde des Menschen. Die Bestimmung findet sich heute in der Bundesverfassung nicht expressis verbis. Es handelt sich aber klar nicht nur um ein, sondern um das Grundrecht. Die Menschenwürde ist geradezu das Auffanggrundrecht, gleichermassen der Angelpunkt des Kapitels «Grundrechte». Er beeinflusst die Auslegung und Fortbildung der anderen Grundrechte. Die Kommission teilt mit Überzeugung die Auffassung des Bundesrates, dass der Grundrechtskatalog in einer modernen Verfassung mit der Menschenwürde zu beginnen hat.
Man könnte gegen die Formulierung einwenden, sie sei zu allgemein. Im deutschen Grundgesetz beispielsweise heisst es: «Die Menschenwürde ist unantastbar.» Im Wissen darum, dass die Menschenwürde leider tagtäglich angetastet und mitunter verletzt wird, hat sich die Kommission ohne grosse Diskussion der Fassung des Bundesrates angeschlossen. Ich möchte aber mit aller Deutlichkeit darauf hinweisen, dass selbstverständlich immer und überall danach zu streben ist, dass die Menschenwürde geachtet und geschützt wird.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 7**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Beerli*
*Abs. 2*
.... der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen ....

*Antrag Spoerry*
*Abs. 1*
Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. Niemand darf diskriminiert werden.
*Abs. 2*
Streichen

*Antrag Leumann*
*Abs. 2*
.... der Sprache, des Alters, der sozialen Stellung ....

*Antrag Brändli*
*Abs. 2*
.... einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.
*Abs. 4*
Das Gesetz sorgt für die Gleichstellung der Behinderten; es sieht Massnahmen zum Ausgleich oder zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen vor.

*Proposition Beerli*
*Al. 2*
.... de sa situation sociale, de son genre de vie, de ses convictions ....

*Proposition Spoerry*
*Al. 1*
Tous les hommes sont égaux devant la loi. Nul ne doit subir de discrimination.
*Al. 2*
Biffer

*Proposition Leumann*
*Al. 2*
.... de sa langue, de son âge, de sa situation sociale ....

*Proposition Brändli*
*Al. 2*
.... corporelle, mentale ou psychique.
*Al. 4*
La loi pourvoit à l'égalité des personnes handicapées; elle prévoit des mesures en vue de la compensation ou de l'élimination des inégalités existantes.

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Artikel 7 enthält die Rechtsgleichheit und entspricht von seiner Konzeption her dem Artikel 4 der geltenden Verfassung, der bekanntlich vor noch nicht allzulanger Zeit durch das Prinzip der Gleichberechtigung von Mann und Frau ergänzt wurde.
Absatz 1 bedarf offensichtlich keiner Erläuterung. Die Bestimmung «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich» dürfte selbstverständlich sein.
Absatz 3 ist bis auf ein Wort identisch mit Artikel 4 Absatz 2 der geltenden Verfassung.
Neu ist nun, dass die Bestimmung über die Rechtsgleichheit in Absatz 2 mit einem Diskriminierungsverbot angereichert wird. Dieses Diskriminierungsverbot gilt selbstverständlich allgemein, handelt es sich doch um nichts anderes als um eine Konkretisierung des Rechtsgleichheitsgrundsatzes in negativer Formulierung.
In Absatz 2 werden jedoch einige Diskriminierungstatbestände ausdrücklich erwähnt. Diese Aufzählung aber – das ist von entscheidender Bedeutung – ist nicht abschliessend, was durch das Wort «namentlich» klar und unmissverständlich zum Ausdruck kommt. Es darf also nicht der Schluss gezogen werden, fehlende Kriterien für mögliche Diskriminierungen dürften Anlass für Diskriminierungen sein – etwa in bezug auf die geschlechtliche oder sexuelle Orientierung –, ganz im Gegenteil. Wir haben ja diesbezüglich sehr viele Schreiben erhalten.
Wenn wir aber etwa das Kriterium der geschlechtlichen Orientierung oder auch weitere Kriterien, wie beispielsweise das Alter, ausdrücklich aufnähmen, könnte dies zwar nicht rechtlich, aber politisch gesehen eine weitergehende Bedeutung haben als eben die blosse Betonung der Nichtdiskriminierung. Eine derartige Aufnahme könnte nämlich einen Auftrag, positiv tätig zu werden, suggerieren.
Die Verankerung eines dergestalt dynamischen Elementes würde aber nach Auffassung der Kommission über die Nachführung hinausgehen. Bei den Beispielen, die in Absatz 2 aufgeführt sind, handelt es sich um Bereiche, die in der Vergangenheit immer wieder Anlass von Diskriminierungen und Verfolgungen waren. Es geht in diesem Sinne um die klassischen Bereiche Rasse, Geschlecht, Minderheit, Sprache sowie Weltanschauung und damit um Diskriminierungstatbestände, die Sie etwa in internationalen Konventionen finden.

**Beerli** Christine (R, BE): Der Satz «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich» muss für mich im Zentrum jeder Verfassung stehen. Rechtsgleichheit und Schutz vor Diskriminierung sind die Grundpfeiler jedes liberalen Rechtsstaates. Der Satz «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich» genügt. Er beinhaltet alles, was in Absatz 2 ausgesagt wird, und umfasst auch meinen Antrag. Er macht alles weitere überflüssig.
Wenn man jedoch nach dem Konzept des Bundesrates und Ihrer Kommission bei Artikel 7 einen Absatz 2 einfügt, indem man Gruppierungen erwähnt, die ausdrücklich nicht diskriminiert werden dürfen, wird es heikel. Dann muss man sich vor qualifiziertem Schweigen hüten und darf diejenigen Gruppen nicht vergessen, die am meisten Gefahr laufen, in Staat und Gesellschaft wirklich diskriminiert zu werden.
Eines sei klar festgehalten: Die Aufnahme einer Gruppe in Artikel 7 Absatz 2 bedeutet Schutz vor staatlicher Diskriminierung. Sie ist keine Handlungsanweisung an den Gesetzgeber und bewirkt auch keine direkte Drittwirkung, sondern schafft höchstenfalls eine psychologische Hemmschwelle für gesellschaftliche Diskriminierungen und Benachteiligungen.
Also: entweder, oder! Entweder wir beschränken uns auf das einfache und umfassende «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich», oder wir nehmen den von der nationalrätlichen

Kommission vorgeschlagenen Zusatz der Lebensform in Absatz 2 auf, einen Zusatz, der die wirklich der Gefahr der Diskriminierung ausgesetzten Gruppen der Homosexuellen schützen soll.
Ich bitte Sie, meinen Antrag zu Absatz 2 anzunehmen.

**Leumann** Helen (R, LU): Wir haben gestern beim Eintreten sehr kritische, aber auch sehr unterstützende Voten gehört. Unsere Bundesverfassung muss verständlich sein. Sie muss für Bürgerinnen und Bürger verständlich sein, und das ist für Laien manchmal nicht so einfach. Doch muss es uns gelingen, die Diskussion in der Bevölkerung auch auf einer Laienebene in Gang zu bringen. Es gibt viele Gruppierungen, die sich bereits intensiv mit dieser Verfassung auseinandergesetzt haben, zum Teil, weil sie sich etwas davon erhoffen, zum Teil aber auch, weil berechtigte Anliegen vorliegen. Ich denke gerade an den Antrag Beerli.
Ich möchte hier vor allem auf einen Punkt eintreten, nämlich auf den Einbezug von Kindern und Jugendlichen: Als Präsidentin der überparteilichen parlamentarischen Jugendgruppe hat es mich sehr beeindruckt, mit wieviel Engagement sich die Vertreter dieser Jugendorganisationen hinter ihre Anliegen gestellt haben. Sie haben tatsächlich auch viel erreicht.
Es ist jedoch schwierig zu verstehen, weshalb beim Diskriminierungsverbot das Alter nicht aufgeführt wird, das eben gerade die Jugendlichen speziell mit einbeziehen würde. Wenn ich Herrn Inderkum zugehört habe, wird es für mich noch unverständlicher. Absatz 2 lautet nämlich im ersten Satzteil kurz und bündig: «Niemand darf diskriminiert werden ....», und das sagt eigentlich alles.
Aber dann beginnt eine Aufzählung: «.... nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, der Sprache ....» usw. Der Nachteil von Aufzählungen ist, dass sich dann immer Gruppen finden, hier die Jugendgruppen, die nicht aufgezählt sind und somit befürchten, dass dieser Absatz für sie nicht gilt. Es ist daher nicht einsichtig, weshalb das Alter nicht auch speziell aufgeführt ist – oder die gleichgeschlechtlichen Partner gemäss Antrag Beerli.
Ich meine, dass wir uns entscheiden müssen, entweder die Aufzählungen zu streichen und nur das grundsätzliche Diskriminierungsverbot zu erwähnen, wie gemäss Antrag Spoerry, was dann alle Menschen und Menschengruppen einschliesst, oder aber die Aufzählung gemäss Antrag Beerli, meinem Antrag und eventuell noch Anträgen mit der Erwähnung anderer Gruppierungen zu vervollständigen. Denn entweder braucht es eine Aufzählung, damit dieser Absatz etwas aussagt – dann müsste sie vollständig sein –, oder es braucht keine Aufzählung – dann wäre es meines Erachtens ehrlicher, sie wegzulassen.
Wenn es aber eine Aufzählung braucht, bitte ich Sie um Unterstützung meines Antrages, und zwar nicht aus juristischen, sondern aus politischen Gründen, damit auch solche Absätze für Laien verständlich sind.

**Brändli** Christoffel (V, GR): Die Aufnahme der Behinderung in den Katalog der Tatbestände, die vom Diskriminierungsverbot erfasst werden, ist sicher zu begrüssen. Es geht bei meinem Antrag um den Begriff der Behinderung. Wir haben hier eine Differenz zur nationalrätlichen Kommission. Unsere Kommission unterscheidet zwischen geistiger und körperlicher Behinderung, die nationalrätliche Kommission unterscheidet zwischen geistiger, körperlicher und psychischer Behinderung.
Ich beantrage Ihnen aus folgenden Gründen, die Fassung der nationalrätlichen Kommission zu übernehmen: In der medizinischen und sozialrechtlichen Praxis ist die Unterscheidung in geistige, körperliche und psychische Behinderung unbestritten. Bei der laufenden IV-Revision wird ebenfalls von dieser Dreiteilung ausgegangen. Der Ständerat hat dabei im Rahmen der Revision dieser Definition oppositionslos zugestimmt; ich verweise auf Artikel 4 des IV-Gesetzes. Wenn wir nun hingehen und nur von geistiger und körperlicher Behinderung sprechen, dann grenzen wir die psychisch Behinderten aus – bzw. diskriminieren wir sie. Man hätte natürlich darüber diskutieren können, dass man nur von Behinderungen spricht. Wenn man aber die Gruppen der Behinderten aufzählt, muss man dies vollständig tun.
Ich bitte deshalb im Interesse der Klarheit, die Definition gemäss Fassung der nationalrätlichen Kommission aufzunehmen.

**Spoerry** Vreni (R, ZH): Ich beantrage Ihnen – und die vorangegangenen Voten bestärken mich in diesem Antrag –, Absatz 2 von Artikel 7 mit der nichtabschliessenden Aufzählung möglicher Diskriminierungsgründe zu streichen und in einem erweiterten Absatz 1 festzuhalten, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind und Diskriminierungen demzufolge in jedem Fall verboten sind.
Nicht betroffen von meinem Antrag ist selbstverständlich Absatz 3 von Artikel 7, wonach Mann und Frau gleichberechtigt sind und das Gesetz für ihre Gleichstellung zu sorgen hat. Dieser Absatz ist erfreulicherweise in einer separaten Volksabstimmung angenommen worden und steht somit nicht zur Diskussion.
Zurück zu Absatz 2: Wie komme ich zu meinem Antrag, diesen Absatz zu streichen? Als unsere heutige Bundesverfassung geschaffen wurde, waren Herabsetzungen bestimmter Gruppierungen von Menschen innerhalb der Gesellschaft noch an der Tagesordnung. Es war eines der wichtigen Ziele der neuen Eidgenossenschaft, mit den sachlich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlungen von Menschen aufzuhören. Damit lag es auf der Hand, die festgestellten Diskriminierungsgründe in der Verfassung einzeln aufzuzählen. Es handelte sich dabei um eine abschliessende Aufzählung; das Wort «namentlich», das heute eingefügt werden soll, fehlte.
In der Zwischenzeit hat sich die Gesellschaft weiterentwikkelt. Bestimmte Merkmale von Menschen, die im letzten Jahrhundert noch Anlass zu Diskriminierungen gaben, stellen heute glücklicherweise kaum noch ein Problem dar. Dafür gibt es neue Gruppen, die sich in bestimmten Punkten von anderen Bürgerinnen und Bürgern unterscheiden und deshalb einer gewissen Diskriminierung ausgesetzt sind. Ein Diskriminierungsverbot ist daher unverändert nötig.
Der Bundesrat lässt nun diesem Verbot eine Auflistung folgen und präzisiert, dass die aufgezählten Gründe nicht abschliessend seien, sondern durch das Wort «namentlich» lediglich exemplarischen Charakter hätten. Der Bundesrat und die vorberatende Kommission sagen – und das sicher zu Recht, das bestreite ich nicht –, dass es sich bei dieser Aufzählung nicht um einen abschliessenden Katalog handle, sondern dass auch Menschen, die nicht in der Aufzählung vorkommen, durch ein Diskriminierungsverbot geschützt seien, so z. B. Lesben und Schwule, aber auch betagte Menschen oder Jugendliche, soweit sie Diskriminierungen ausgesetzt werden.
Begreiflicherweise stellt sich aber für die Betroffenen – das wurde in den vorherigen Begründungen sehr klar – sofort die Frage, warum sie denn nicht auch genannt sind. Sie fürchten, dass diese nicht vollständige Aufzählung doch die Absicht hat, bestimmte Gruppen besonders zu schützen, und die Nichtaufzählung, so wie das Frau Beerli ausgeführt hat, als qualifiziertes Schweigen auszulegen sei. Nachdem ich die Ausführungen des Berichterstatters gehört habe, beginne ich dies immer mehr zu verstehen. Meines Wissens hat er gesagt, eine erweiterte Aufzählung könne dem Artikel ein Gewicht geben, das man so nicht wolle.
Deshalb verlangen die nicht erwähnten Gruppierungen mit Nachdruck, dass sie ebenfalls expressis verbis in der Verfassung aufgeführt werden. Ihr Gefühl der Enttäuschung manifestiert sich mit Bezug auf die homosexuellen Menschen im Antrag Beerli, mit Bezug auf die Jugendlichen im Antrag Leumann; Herr Brändli will neben den geistig und körperlich Behinderten auch die psychisch Behinderten ausdrücklich erwähnt haben.
Im Nationalrat stehen bei Artikel 7 acht Minderheitsanträge zur Beratung an; auch dies ein Ausdruck des Unbehagens und der Unsicherheit, welche vor allem durch diese nicht abschliessende Aufzählung möglicher Diskriminierungsgründe hervorgerufen worden sind.

In Anbetracht dieser Tatsache komme ich zum Schluss, dass wir am ehesten dem Ziel einer mehrheitsfähigen transparenten, verständlichen neuen Verfassung gerecht werden, wenn wir schlicht und einfach am Grundsatz festhalten, wonach alle Menschen vor dem Gesetze gleich sind, Diskriminierungen verboten sind und – wenn sie vorkommen – von jeder betroffenen Person eingeklagt werden können.
Eine Diskriminierung ist eine sachlich ungerechtfertigte Ungleichbehandlung oder allenfalls auch eine Gleichbehandlung von Menschen, bei denen unterschiedliche Merkmale eine Ungleichbehandlung aufdrängen oder eine Gleichbehandlung verunmöglichen. Und dieser Grundsatz gilt für alle Menschen in diesem Land, gleich welcher Herkunft oder Rasse, gleich welcher Sprache oder sozialer Stellung sie sind, gleich welche Überzeugung sie haben, gleich ob sie alt oder jung sind, welche sexuelle Orientierung sie ausweisen, und gleich ob sie im Besitze all ihrer Kräfte sind oder mit einer Behinderung leben müssen.
Wenn Sie diesem Antrag nicht folgen können, müsste ich mich für eine abschliessende Aufzählung aller heute erkannten möglichen Diskriminierungstatbestände in unserer Gesellschaft entschliessen.
Damit will ich folgendes unterstreichen:
Erstens soll mit einer generellen Formulierung in meinem Sinne niemandem etwas weggenommen werden, sondern im Gegenteil sollen damit wirklich alle eingeschlossen sein. Aber eine lückenlose Aufzählung widerspricht meiner Vorstellung von einer schlanken Verfassung.
Zweitens ist der Sinn einer umfassenden Aufzählung nicht einzusehen, wenn ohnehin alle gemeint sind.
Drittens – und vor allem – könnte auch eine aus heutiger Sicht vollständige Aufzählung bereits in wenigen Jahren wieder lückenhaft sein, weil sich die Gesellschaft auch in Zukunft weiterentwickeln wird und Gruppen mit weiteren Merkmalen entstehen dürften, die Anlass zu neuen Diskriminierungen geben können.
Aus diesem Grunde bitte ich Sie, meinem Antrag zu folgen. Aus meiner Sicht stellt er eine klare Lösung dar, die niemanden bevorzugt, aber auch niemanden ausschliesst, die aber auch keine Hoffnungen weckt, welche im Rahmen einer nachgeführten Verfassung nicht erfüllt werden können, wie Frau Beerli dies zu Recht und präzise ausgeführt hat.

**Simmen** Rosemarie (C, SO): Bei der Vorberatung des Geschäftes der Verfassungsrevision habe ich mich sehr eingehend mit Absatz 2 von Artikel 7 auseinandergesetzt, denn eine Diskriminierung innerhalb eines Rechtsstaates ist eine sehr schwerwiegende Angelegenheit. Es ist unsere Pflicht, alles vorzukehren, damit niemand in diesem Lande diskriminiert wird. Es haben sich viele Gruppen von Menschen an uns gewandt, die Homosexuellen, Gruppen verschiedenen Alters – von den Kindern und Jugendlichen bis zu den alten Menschen –, die Behinderten und auch andere, kleinere Gruppen. Unter all diesen Leuten war niemand, von dem ich nicht hätte sagen müssen: Es ist richtig, dass diese Menschen nicht diskriminiert werden dürfen.
Je länger ich mich mit dieser Frage befasst habe, desto unsicherer bin ich geworden. Ich habe mich gefragt, ob es noch andere Gruppen gibt, die sich nicht gemeldet haben, sei es, weil sie mit diesen Vorgängen nicht vertraut sind, sei es aus irgendeinem anderen Grund. Ich habe mich gefragt, ob es Gruppen gibt, an die ich eigentlich selber hätte denken sollen und an die auch ich nicht gedacht habe. Je länger ich darüber nachgedacht habe, desto unsicherer bin ich geworden.
Natürlich heisst es im Text «namentlich», und das bedeutet, dass es keine abschliessende Aufzählung ist. Aber gerade die Reaktionen, die wir bekommen haben, zeigen auf, dass es für die Bürgerinnen und Bürger wichtig ist und dass es einen Unterschied macht, ob man in dieser Aufzählung erwähnt ist oder nicht.
Aus all diesen Gründen – die heutige Diskussion hat mich darin bestärkt – bin ich zum Schluss gekommen, dass wir uns von der Realität und von dem, was wir eigentlich möchten, um so mehr entfernen, je mehr wir hier hineinschreiben.
Ich werde dem Antrag Spoerry zustimmen, gerade weil ich den Schutz der Minderheiten als etwas Essentielles betrachte und niemanden, auch nicht indirekt und nur psychologisch, davon ausschliessen möchte.

**Wicki** Franz (C, LU): Ich kann mich vollumfänglich den Überlegungen von Frau Simmen anschliessen. In unserer Kommission haben wir uns eingehend mit dieser Verfassungsbestimmung befasst. Wir sind damals zum Schluss gekommen, dass wir mit dem Ausdruck «namentlich» eigentlich alles auffangen werden. Nun, die inzwischen eingetroffenen Zuschriften verschiedenster Gruppen, die heutige Diskussion und die heute vorliegenden Anträge führen auch mich dazu, dem Antrag Spoerry zuzustimmen. Wir könnten nämlich so nicht nur einen einfachen Ausweg finden – das wäre für mich zu einfach –, aber die Überlegung ist doch die: Wir machen heute einen Katalog aus einem gewissen Zeitgeist heraus, und wir wissen nicht, was für Diskriminierungsmöglichkeiten oder Diskriminierungsgefahren morgen bestehen.
Ich bin für diesen Antrag Spoerry auf Streichung der Diskriminierungsgründe, möchte aber meine Ansicht zu Protokoll geben: Wenn wir die im Entwurf angeführten Tatbestände nicht mehr wörtlich aufnehmen, sind wir keineswegs der Meinung, dass irgendwelchen Diskriminierungen Tür und Tor geöffnet werden sollen. Vor allem möchte ich auch persönlich zu diesen Zuschriften, mit denen uns die Lesben und Homosexuellen ihr Anliegen unterbreiteten, sagen, dass wir damit keineswegs diese Gruppierungen der Diskriminierung aussetzen wollen. Wir möchten das Verbot jeder Diskriminierung ganz ausdrücklich in der Bundesverfassung festhalten.

**Maissen** Theo (C, GR): Ich kann mich kurz fassen, weil ich mich der Vorrednerin und dem Vorredner anschliessen kann. Nach all diesen Diskussionen und Zuschriften meine ich, dass die Lösung von Frau Spoerry die klarste ist. Zudem ist für mich die Tatsache entscheidend, dass in einer solchen Situation immer die Gefahr besteht, dass eine Aufzählung nicht nur objektiv erfolgt, sondern auch nach der Lautstärke, mit der sich die Gruppierungen zu Wort melden – und dass vielleicht gerade jene, die in einer Gesellschaft am schwächsten sind und unter der Diskriminierung leiden, dann nicht zum Zug kommen.
Für den Fall, dass wir diese Aufzählung trotzdem machen, habe ich aber eine Frage an Frau Beerli, und zwar in bezug auf diese Einbindung der Lebensform, zu der wir ja viele Zuschriften erhalten haben. Diese Frage stellt sich auch angesichts der Aussage des Kommissionssprechers, wonach die Gefahr besteht, dass noch weitere Forderungen suggeriert oder Gesetzgebungen initialisiert werden könnten. Für mich stellt sich im Zusammenhang mit der Problematik der gleichgeschlechtlich ausgerichteten Gruppierungen die Frage des Verhältnisses zu Artikel 12, Recht auf Ehe: Wenn man den Antrag Beerli annimmt und in Absatz 2 eine Aufzählung macht, wenn wir also den Vorschlag betreffend Lebensformen integrieren, ist es dann denkbar, dass daraus der Schluss abgeleitet wird, eine Diskriminierung bestehe auch, wenn Artikel 12, Recht auf Ehe, für gleichgeschlechtliche Partner nicht gewährt wird?
Das ist für mich eine essentielle Frage in bezug auf eine Beschlussfassung zu einem allfälligen Absatz 2 mit detaillierter Aufzählung.

**Onken** Thomas (S, TG): Persönlich wollte ich mich insbesondere für den Antrag Beerli einsetzen, für den ich ihr ausdrücklich danke. Es scheint jetzt allerdings so, als ob die Diskussion bereits sehr stark in Richtung der generellen Formulierung von Frau Spoerry geht. Gleichwohl möchte ich hier noch ein Wort dazu sagen, dass andere «Lebensformen», wenn es zu einer Aufzählung kommt, ausdrücklich einbezogen werden.
Die organisierten Zuschriften und Kartenaktionen, mit denen man immer wieder an uns gelangt, sind mitunter problematisch. Sie stossen teilweise auf eine instinktive Ablehnung. Diese Kartenaktion von homosexuellen Menschen und von ihren Eltern aber hat mich zutiefst berührt und betroffen ge-

macht. Denn jede dieser Karten war eine individuelle Botschaft, ein handgeschriebener Appell von einer berührenden und bekenntnishaften Offenheit. Jede Zuschrift war intelligent formuliert, hat argumentiert und Einsicht geschaffen, und die Texte waren, wie mir aufgefallen ist, oft in einer sehr schönen, sehr empfindsamen Schrift geschrieben. Wer sich die Aufgeschlossenheit für solche Zuschriften von Bürgerinnen und Bürgern bewahrt hat, der muss dafür empfänglich sein und davon einen starken Impuls erhalten haben.
Die grosse Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger kümmert sich eigentlich kaum darum, was wir hier mit dieser Nachführung unserer Verfassung machen; das ist nun einmal eine Tatsache. Vielleicht ändert sich das noch, vielleicht können wir ein bisschen Bewegung in die Diskussion in der Bevölkerung hineinbringen. Aber eine Realität ist es, dass kaum jemand wirklich mit Anteilnahme verfolgt, was wir hier tun.
Die einzigen die reagiert haben, sind die, die sich von dieser Verfassung, namentlich von dieser Verfassungsbestimmung, wirklich noch etwas erhoffen oder erwarten. Diese haben an uns appelliert, und zwar nicht nur die Homosexuellen, sondern auch andere Gruppierungen. Es handelt sich um Menschen, die genau wissen, wovon sie sprechen, wenn vom Diskriminierungsverbot die Rede ist, um Menschen, die noch immer sehr stark beargwöhnt oder missverstanden werden, die ausgegrenzt und teilweise geächtet und in der gesellschaftlichen Realität nach wie vor auch diskriminiert werden. Es geht um Menschen, die eine andere sexuelle Orientierung haben, aber im übrigen das gleiche Erleben, das gleiche Empfinden und Fühlen, den gleichen Wunsch, den wir alle haben, nämlich nach Verständnis, Zuneigung, einer Geborgenheit in der Gemeinschaft und auch den gleichen berechtigten Wunsch nach einem Schutz vor Benachteiligungen.
Diesen Schutz sollten wir in geeigneter Form gewähren. Die Formulierung von Frau Beerli erlaubt dies. Sie bezieht diese «andere sexuelle Orientierung» ausdrücklich ein. Wenn schon eine nicht abschliessende Aufzählung stattfinden soll, wie es die Kommission vorgeschlagen hat, dann sollten wenigstens diejenigen erwähnt werden, die diese Benachteiligung auch heute noch immer wieder persönlich erfahren, und nicht bloss ein Katalog von Kriterien aufgenommen werden, die vielfach schon längst zum unbestrittenen Bestand eines Diskriminierungsverbotes gehören.
Ob diesen Menschen mit der generellen Formulierung von Frau Spoerry Rechnung getragen wird, ob ihr Anliegen damit aufgenommen werden kann, weiss ich nicht, ich bezweifle es aber. Wahrscheinlich wäre ihnen die explizite Erwähnung des Tatbestandes lieber. Doch selbst die Formulierung, die Frau Spoerry anregt, ist besser als eine nicht abschliessende Aufzählung, die gerade diese Form von häufiger Benachteiligung nicht ausdrücklich erwähnt.
Ich unterstützte deshalb, mit Nachdruck und aus Überzeugung, den Antrag Beerli.

**Schmid** Carlo (C, AI): Ich unterstütze Frau Spoerry. In der Diskussion will ich Ihnen gerne zugestehen, dass mich die Situation, wie wir sie heute haben, doch überrascht: Wir sprechen heute im Zusammenhang mit dem alten Artikel 4, dem heutigen Artikel 7, nur noch von Diskriminierung. Und Diskriminierung wird dabei als eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung verstanden.
Vor 150 Jahren hat man, wie aus dem alten Artikel 4 hervorgeht, mit dem Untertanenverhältnis aufgeräumt, also der einen Form der Diskriminierung, und zudem mit vier Formen der Privilegierung, nämlich mit den Vorrechten des Ortes, der Geburt, der Familie und der Person.
Ich denke, es ist bemerkenswert, dass wir heute eigentlich nicht mehr von Privilegierung sprechen. Einer der Vorzüge der alten Verfassung ist, dass die Privilegien, soweit sie den Staat betreffen, wirklich zusammen mit allen alten Zöpfen des Ancien régime abgeschnitten worden sind. Dies sollten wir auch einmal anerkennen.
Ich bin der Meinung, dass die umfassendste Form zur staatlichen Verbannung der Diskriminierung jene ist, die Frau Spoerry vorgeschlagen hat. Zuhanden einer späteren Kommissionssitzung möchte ich aber auch zu bedenken geben, dass man die Frage der Privilegierung in der heutigen Zeit studiert, die von gewaltigen gesellschaftlichen Veränderungen sowie von Paradigmenwechseln zwischen Staat und Bürgern geprägt ist. Kommen nicht neue Privilegien auf uns zu, zu denen der Staat unter Umständen noch etwas zu sagen hätte? Aber dies ist nur eine Anregung.
Ich berate diesen Artikel 7 auf alle Fälle mit grosser Dankbarkeit unseren Vorfahren gegenüber.

**Rochat** Eric (L, VD): La discrimination revient à appliquer à deux personnes différentes de façon différente les droits qui leur sont garantis, soit par la constitution, soit par la loi. Il y a donc une inéquité de traitement par rapport à un droit garanti. C'est en fait la contradiction, c'est l'opposé du principe de l'égalité énoncé dans l'alinéa 1er: «Tous les hommes sont égaux devant la loi.» A ce titre-là, on pourrait presque se passer de parler de discrimination. La discrimination n'est que la négation de l'égalité. Je pense cependant avec tous les intervenants qu'il est nécessaire de le dire parce que dans un texte aussi fondamental que notre constitution la discrimination ne peut pas ne pas être condamnée.
En revanche, l'énumération qui suit à l'alinéa 2 a plus de chance d'être incomplète que d'apporter un surplus de droits à ceux qui sont concernés, à savoir nous tous. D'autant plus que tous les droits fondamentaux et libertés sont énumérés de l'article 8 à l'article 28 de façon exhaustive et que la discrimination ne consiste, à ce moment-là, qu'à ne pas appliquer un de ces articles de façon équivalente à deux personnes différentes.
Dans ce sens-là, je pense que Mme Spoerry a raison avec son amendement. Il est bon de condamner strictement la discrimination. Il n'est pas utile de faire l'énumération qui suit; elle affaiblit le principe principal qui est d'abord énoncé.
Je vous propose de soutenir la proposition Spoerry.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Ich möchte den nicht einfachen Versuch unternehmen, noch einige Überlegungen zur rechtlichen Tragweite dieser Diskriminierungsbestimmungen anzustellen. Ich schicke aber meinen Ausführungen voraus, dass es hier teilweise um offene Rechtsfragen geht, so dass ich Ihnen nicht einen einhelligen Stand von Lehre und Rechtsprechung übermitteln kann.
1. Diskriminierung heisst einmal rechtliche Ungleichbehandlung einer bestimmte Gruppe, einer Minderheit; Ungleichbehandlung nur deswegen, weil sich Menschen einer solchen Gruppe zugehörig fühlen oder ihr angehören, und weil sich diese Gruppe in einer bestimmten Hinsicht von der Mehrheit unterscheidet.
Mit der Vorstellung der Diskriminierung ist aber stets noch etwas Zusätzliches verbunden, nämlich eine herabwürdigende, eine ausgrenzende Einstellung oder Haltung der Bevölkerungsmehrheit oder der staatlichen Organe. Diskriminierung ist deshalb mehr als einfach nur ungerechtfertigte Ungleichbehandlung, weil sie eine kollektive Dimension hat, auf eine Gruppe verweist und weil sie auch eine wertende oder abwertende Dimension enthält.
Wenn der Vorschlag des Bundesrates sagt, niemand dürfe diskriminiert werden, muss man den zweiten Teil des Satzes miteinschliessen. Er heisst nämlich: «namentlich wegen». Das «wegen» ist das Entscheidende der Diskriminierung und nicht einfach nur das nackte Wort «Diskriminierung» für sich allein. Deshalb hat die Bundesverfassung von 1848 und haben auch andere Verfassungen wie neuere internationale Menschenrechtspakte immer besondere Fälle von Diskriminierungen aufgezählt, bei denen es darum ging, historische oder aktuell erlebte Benachteiligungen zu verbieten oder möglichst zu verhindern.
2. Diskriminierung bezieht sich auf den Staat. Er wird in die Pflicht genommen, nicht gesellschaftliche Gruppen und Private. Es ist deshalb in all denjenigen Fällen vor übersteigerten Erwartungen zu warnen, wo die vorhandene Diskriminierung vor allem eine gesellschaftliche Diskriminierung ist und der Staat – jedenfalls nach heutiger Auffassung, nach heutigem Stand – eigentlich kaum als derjenige auftritt, der diese Gruppe ausgrenzt. Dem Staat erwächst auch, allein gestützt

auf das Diskriminierungsverbot, noch keine direkte Pflicht, die Beseitigung von gesellschaftlichen Diskriminierungen auf dem Wege der Gesetzgebung vorzunehmen.
3. Diese spezifischen Diskriminierungsverbote haben also rechtlich die Bedeutung, dass ungleiche Behandlungen einer besonders qualifizierten Begründungspflicht unterstehen. Sie dürfen nicht einfach an das Unterscheidungsmerkmal anknüpfen, an die Eigenschaft, welche die diskriminierte Gruppe definiert. Aber auch dort sind Ungleichbehandlungen, wenn sie qualifiziert zu rechtfertigen sind, weiterhin möglich, weil es keine absolute Gleichheit gibt.
4. Das Diskriminierungsverbot allein enthält noch kein Egalisierungsgebot. Wenn wir Diskriminierungstatbestände aufnehmen, verlangen wir damit vom Gesetzgeber nicht, reale Gleichheit herzustellen. Dies gälte nur, wenn die Verfassung einen Gesetzgebungsauftrag enthält, wie das im heutigen Artikel 4 Absatz 2 bzw. in Absatz 3 von Artikel 7 des Entwurfes der Fall ist oder wie das Herr Brändli mit Absatz 4 für die Behinderten erreichen möchte. Wenn wir also die jetzt diskutierten Tatbestände ansehen, so ist wohl zu überlegen, welchen Stellenwert sie wirklich haben und ob nicht Erwartungen und rechtlicher Gehalt teilweise weit auseinanderklaffen.
5. Die rechtliche Tragweite besteht darin, dass mit dem Verweis auf spezifisch zu schützende Gruppen eine erhöhte Begründungspflicht eingeführt wird, zudem wird politisch-psychologisch ein wichtiger Akzent gesetzt, indem es dem Verfassunggeber besonders um den Schutz einzelner Gruppen geht.
Schliesslich muss ich darauf hinweisen, dass die Verfassung nicht nur ein rechtliches Dokument darstellt, sondern auch eine politisch-integrative Tragweite aufweist. Viele Menschen, die Schutz beanspruchen, möchten Garantien in den Verfassungstext aufnehmen.
Deshalb habe ich auch Mühe mit dem Antrag Spoerry, obwohl er offenbar hier auf eine gewisse Sympathie stösst. Denn für sich allein genommen sagt der Satz, niemand dürfe diskriminiert werden, nicht viel aus. Er ist rechtlich vollumfänglich in Absatz 1 enthalten, wonach niemand ungleich behandelt werden darf. Denn Diskriminierung bezieht sich immer auf eine bestimmte Gruppenzugehörigkeit, auf ein besonderes Merkmal dieser Gruppe.
Also: Wenn Sie streichen wollen, dann sollten Sie eigentlich auch diesen Satz streichen und sagen, es brauche keinen Absatz 2. Wenn Sie den Satz «Niemand darf diskriminiert werden» beibehalten, dann eröffnen Sie allenfalls dem Richter die Möglichkeit, selbst zu bestimmen, welche Gruppen besonders zu schützen sind, oder auch zurückzugehen und bestimmte Gruppen nicht mehr zu schützen, die heute durch die Verfassung besonders geschützt werden. Sie erreichen mit diesem Satz eigentlich keine Klarheit, sondern bewirken im Gegenteil eine zusätzliche Unklarheit.
Ich bitte Sie deshalb, entweder der Kommission und damit dem Bundesrat zuzustimmen oder im einen oder anderen Fall eine Erweiterung des Kataloges vorzunehmen, wie es beantragt worden ist, aber nicht den ganzen Katalog zu streichen und quasi das Kind mit dem Bade auszuschütten. Politisch würde das von all denjenigen nicht verstanden, die nach dem Entwurf des Bundesrates oder bereits nach heutigem Verfassungsrecht besonders geschützt sind.
Zum Schluss: Erinnern wir uns der psychologischen Tatsache, dass die Streichung eines einmal publizierten Textes in der Öffentlichkeit immer anderen Bedingungen unterworfen ist als die Nichtaufnahme eines neuen Textes, der noch keine Erwartungen geweckt hat!

**Brunner** Christiane (S, GE): Je partage pleinement l'opinion qui vient d'être exprimée par mon préopinant. Pour moi, la Constitution fédérale est plus qu'un code juridique, est plus qu'un code tout à fait sec. Elle représente aussi un code éthique qui reflète la sensibilité et la volonté morale de la population. Si la liste des demandes d'extension de protection contre les discriminations s'est allongée, c'est bien la preuve que le besoin, la demande pour plus de justice et de tolérance augmentent dans notre société et se déplacent peut-être aussi d'un groupe à l'autre, suivant à quel stade d'évolution nous nous trouvons.
Si on prend l'exemple de la cause de discrimination liée à l'homosexualité, je pense que c'est un bon exemple qui indique qu'il faut maintenir une liste exemplative à l'article 7 alinéa 2. Nous sommes, en fait, encore mal à l'aise devant l'homosexualité. Et si deux hommes ou deux femmes échangent un geste affectueux l'un à l'égard de l'autre dans la rue ou dans notre entourage immédiat, on est gêné, on est scandalisé, on doit encore réfléchir à ce qu'il convient de faire dans un cas comme celui-là.
Je suis persuadée qu'il ne faut pas sous-estimer la valeur symbolique d'une disposition antidiscriminatoire dans la Constitution fédérale. Même si ces exemples de discrimination sont des causes exemplatives, même si l'on introduit le genre de vie comme le propose Mme Beerli, je sais que ça ne va pas changer la vie quotidienne des homosexuels du jour au lendemain, mais je suis persuadée que cet ajout, qui peut nous sembler, à nous, tout à fait insignifiant, est significatif pour les personnes concernées et que cela exprime à l'égard de ce groupe de personnes homosexuelles notre volonté d'affirmer le droit à la tolérance et au respect comme pour toutes les autres personnes.
Je me réjouis d'une évolution qui va dans le sens d'un débat continu sur les causes de discrimination que l'on mentionne à titre exemplatif dans la Constitution fédérale. Je pense que, dans ce cas, la simplicité de la proposition Spoerry s'oppose au maintien d'une réflexion, s'oppose au maintien d'un débat qui ne peut jamais être clos parce qu'il doit suivre l'évolution qui se passe dans notre société, mais c'est un débat qui enrichit notre société d'une manière générale et qui accorde aussi aux êtres humains qui en éprouvent le besoin la garantie que notre droit fondamental les protège contre toute discrimination.
Je crois que pour nous, en tant que parlementaires, il apparaît peut-être qu'une telle disposition est inutile puisque, juridiquement, on peut interpréter les causes de discrimination. Mais, au niveau de la population, au niveau des personnes concernées, il n'est pas indifférent de savoir que cette protection particulière, cette reconnaissance particulière de leur statut et de leur égalité est précisée dans le texte de la Constitution fédérale, et ils ne peuvent pas dire: «Voilà, c'est simple, on est compris dans le fait que notre constitution interdit les discriminations ou garantit l'égalité des droits.» Il faut concrétiser cela. Pour certains groupes de personnes, c'est important d'avoir l'affirmation de cette protection, de cette garantie. Et même si, dans quelques années peut-être, un autre groupe de personnes viendra avec une autre demande, on pourra aussi la satisfaire. Eh bien, on tient compte de ce qui apparaît dans notre société, mais on garde aussi ce qui résulte de notre passé. Il n'est pas indifférent de ne plus mentionner les discriminations quant au sexe, quant à la langue ou quant à la situation sociale. Ce sont encore des causes de discrimination qu'il convient de mentionner, même à titre exemplatif, dans le texte de la Constitution fédérale.
Ce sont les raisons pour lesquelles je vous invite à refuser la proposition Spoerry et à soutenir aussi bien la proposition Beerli que la proposition Leumann.

**Beerli** Christine (R, BE): Ich möchte nur die Frage von Herrn Maissen beantworten, die er mir gestellt hat. Ich bin ihm das schuldig, obschon der Kommissionspräsident schon darauf eingegangen ist.
Eine Aufnahme in Artikel 7 Absatz 2 bedeutet Schutz vor staatlicher Diskriminierung; es geht um ein Diskriminierungsverbot und nicht um ein Gleichbehandlungsgebot. Das ist keine Handlungsanweisung an die staatlichen Organe; demzufolge könnte auch kein Recht auf Ehe oder irgend etwas in dieser Art und Weise daraus abgeleitet werden, wenn die Lebensformen in Artikel 7 Absatz 2 aufgenommen würden.
Ich erlaube mir noch eine kleine Anregung zuhanden von Frau Spoerry. Ich habe einleitend gesagt, für mich genüge der Satz «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich», es brauche den Satz «Niemand darf diskriminiert werden» nicht. Wenn Frau Spoerry diesen Satz trotzdem aufrechterhalten

möchte, so steht er meines Erachtens in Absatz 1 nicht am richtigen Ort, sondern er müsste praktisch als «Schrumpfabsatz 2» stehenbleiben. Man könnte Absatz 2 also «zusammenstreichen», ohne dass inhaltlich etwas verlorenginge, indem man dort nur noch sagen würde: «Niemand darf diskriminiert werden.»

**Spoerry** Vreni (R, ZH): Zunächst zu Frau Beerli: Ich bin mit dieser Anregung sehr einverstanden. Ich finde sie eine klare Verbesserung gegenüber meinem ursprünglichen Antrag. Ich habe die Formulierung meines Antrages so gewählt, weil sie mit einem Minderheitsantrag im Nationalrat identisch ist und weil es u. a. auch ein Bestreben sein soll, die Differenzen zwischen den Räten möglichst zu eliminieren. Ich bin aber der Meinung, dass es eine Verdeutlichung ist, wenn man das Diskriminierungsverbot in einem separaten Absatz regelt.
Hingegen bin ich nicht der Meinung von Herrn Rhinow. Ich kann nicht nachvollziehen, weshalb die Feststellung, dass eine Diskriminierung verboten ist, für sich alleine nichts aussagen soll. Es ist das Verbot, aktiv in einer falschen Richtung zu handeln. In diesem Sinne sagt dieser Satz für mich mehr aus als der Satz, dass die Würde des Menschen zu achten und zu schützen ist. Er ist zumindest ebenso aussagekräftig wie der Satz, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, sonst müssten wir diese passiven Formulierungen auch mit einem Katalog von Beispielen anreichern. Niemand würde anregen, diese passiven Formulierungen aus der Verfassung zu streichen, weil wir alle wissen, was wir damit sagen wollen. Das gilt auch für das Diskriminierungsverbot. Wir verbieten, jemanden zu diskriminieren. Das ist von mir aus gesehen eine ganz wichtige Aussage.
Ich kann auch nicht nachvollziehen, dass es mehr Gewicht haben soll, wenn man etwas, das bereits einmal vorgeschlagen worden ist, nicht mehr erwähnt, als wenn etwas, was als qualifiziertes Schweigen ausgelegt wird, nicht aufgenommen wird. Wenn wir sagen, dass zwar bei der exemplarischen Aufzählung alle gemeint sind, dass wir bestimmte Gruppen aber doch nicht erwähnen wollen, dann hat das von mir aus gesehen ebenfalls recht viel Gewicht.
Frau Simmen hat es besser zusammengefasst als ich das tun kann: Im Laufe der Diskussion ist die Überzeugung entstanden, dass die Aufzählung, wie auch immer wir sie machen, ein Stück weit unbefriedigend sein muss. Deshalb würde ich es begrüssen, wenn man sich auf den einfachen Grundsatz beschränken könnte.
Frau Brunner möchte ich sagen, dass die Diskussion über diese Problematik sehr wichtig ist, dass sie zur Sensibilisierung für diese Fragen beiträgt, dass in den Materialien enthalten ist, was wir meinen und was wir nicht meinen, nämlich dass wir Diskriminierungen von wem auch immer und wie auch immer in unserem Land nicht haben wollen – dass sie einklagbar sind.
So gesehen meine ich, dass die Diskussion wertvoll ist, dass aber eine nicht vollständige Aufzählung unter Umständen mehr Schaden anrichtet als die klare Feststellung des Grundsatzes.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Absatz 1, Rechtsgleichheit, ist unbestritten. Absatz 2 handelt von etwas anderem, von der Diskriminierung. Ich bin froh, dass sich wenigstens als Eventualkonsens herausgestellt hat, dass Absatz 2 stehenbleiben und die Nichtdiskriminierung auf jeden Fall genannt werden muss, dass also nicht der ganze Absatz gestrichen werden kann. Somit geht es nur noch um die Frage, ob in diesem Absatz 2 eine exemplifikatorische Aufzählung einzelner Diskriminierungselemente erfolgen soll oder nicht.
Rein juristisch, positivrechtlich gedacht, hat Frau Spoerry recht; es ist rein juristisch nicht notwendig. Der ganz spröde Grundsatz würde rechtlich gesehen genügen. Politisch aber sieht der Bundesrat das etwas anders: Diese Verfassung wird auch deshalb gemacht, damit sich dieses Land der Minderheiten mit ihr identifizieren kann. Zu dieser Identifikation gehört auch, dass alle Menschen, die diskriminiert werden könnten, in diesem Verfassungstext sehen, dass sie nicht diskriminiert werden dürfen.
Wir bringen damit zum Ausdruck, dass diese Nichtdiskriminierung keine Selbstverständlichkeit ist. Die Verfassung will auch illustrieren, was sie mit diesem einfachen Grundsatz eigentlich zum Ausdruck bringen will.
Unsere Verfassung ist diesbezüglich nicht die einzige. Auch kantonale Verfassungen kennen solche Aufzählungen. Sie wurden erarbeitet durch Zuschriften, wie Herr Onken sie z. B. nannte; durch Anträge, wie sie Frau Beerli und Frau Leumann gestellt haben; diese wiederum sind getragen von Minderheiten in diesem Lande, die sich hier wiedererkennen wollen.
Auch Menschenrechtspakte nennen derartige exemplifikatorische Aufzählungen, gerade wegen dieser psychologischen Wirkung. Die EMRK kennt diese Aufzählungen auch. Indem Sie eine solche Aufzählung machen, gestehen Sie ein, dass die Diskriminierung im Leben immer eine Bedrohung für die Minderheiten und ihre Vermeidung nicht selbstverständlich ist.
Ich will nicht den Eindruck erwecken, dieser Absatz würde eine Drittwirkung entfalten. Das tut er nicht. Er richtet sich nur an den Staat, aber dennoch hat er gewissermassen eine ethische Drittwirkung, indem sich auch andere gesellschaftliche Kräfte – Arbeitgeber, Medien zum Beispiel – darauf besinnen müssen: Im Prinzip gibt es einen Grundsatz der Nichtdiskriminierung. Ich würde Ihnen empfehlen, diese beispielhafte Aufzählung als ethisches Bekenntnis aufzunehmen.
Die Verfassung ist nicht nur einfach eine Grundlage für spätere rechtliche Auseinandersetzungen und Interpretationen, die dann in Lausanne vorgenommen werden. Absicht dieser Nachführung ist es ja auch, dass sie von der Bevölkerung dieses Landes getragen wird. Jetzt einfach sämtliche Beispiele herauszustreichen, wäre zwar eine sehr saubere und radikale Lösung, aber es würde ein bisschen den Eindruck der Resignation und der einfachsten Lösung erwecken. Wie wenn man sich mit der faktischen Diskriminierung, die es in unserer Schweiz gegenüber verschiedenen Kreisen eben doch noch gibt, nicht auseinandersetzen wollte. Auch wenn dem nicht so ist, kann es diesen Eindruck machen bzw. so verstanden werden. Deshalb ersuche ich Sie, an der Lösung des Bundesrates festzuhalten.
Was die einzelnen Anträge angeht, möchte ich offen sein. Die Antragsteller haben ja begründet, warum sie sie gestellt haben, nämlich weil sich eben viele Leute an sie gewandt haben. Gerade deswegen ist das ein Argument, sich diesen Anträgen nicht zu verschliessen.
Der einzige Antrag, mit dem ich rein sprachlich etwas Mühe habe, ist der Antrag Brändli betreffend Absatz 2, weil ich nicht ganz sehe, was der Unterschied zwischen psychisch und geistig Benachteiligten sein soll; für mich ist es eigentlich das gleiche. Das ist aber nicht inhaltlich gemeint, sondern rein sprachlich.
Ich würde Ihnen empfehlen, den Antrag Spoerry abzulehnen und im Zweifelsfall allen anderen Anträgen, die hier gestellt worden sind, zuzustimmen.

**Brändli** Christoffel (V, GR): Ich möchte nur etwas zu dieser Aufteilung der Behinderungen sagen: Das ist die Definition, wie sie der Bundesrat bei der IV-Gesetzgebung vorgenommen hat; er hat dort diese Dreiteilung – psychisch, geistig und körperlich – definiert und auch gesagt, was das ist.

**Präsident:** Frau Spoerry hat ihren Antrag abgeändert: Sie will den zweiten Satz neu als Absatz 2 definieren.

*Abs. 1 – Al. 1*
*Angenommen gemäss Antrag der Kommission*
*Adopté selon la proposition de la commission*

*Abs. 2 – Al. 2*

**Präsident:** Hier stehen sich zwei Konzepte gegenüber: das Konzept gemäss Antrag Spoerry und das Konzept des Bundesrates, allenfalls angereichert durch weitere Aufzählungen.

Wir bereinigen zunächst das Konzept Bundesrat und stimmen separat über die Einzelanträge ab. Dann stellen wir das Ergebnis dem Konzept gemäss Antrag Spoerry gegenüber. – Sie sind damit einverstanden.

*Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire*
Für den Antrag Beerli 26 Stimmen
Dagegen 14 Stimmen

*Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire*
Für den Antrag Leumann 16 Stimmen
Dagegen 17 Stimmen

*Dritte Eventualabstimmung – Troisième vote préliminaire*
Für den Antrag Brändli 21 Stimmen
Dagegen 17 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*
Für den Antrag Spoerry 29 Stimmen
Für den Antrag der Kommission/Beerli/Brändli 14 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

**Brändli** Christoffel (V, GR): Aus der Sicht der Behinderten – ich verweise auf die parlamentarische Initiative Suter – sind drei Anliegen zu diskutieren:
1. das Diskriminierungsverbot,
2. der Gleichstellungsauftrag,
3. der Rechtsanspruch auf Gleichbehandlung.
In bezug auf den Rechtsanspruch auf Gleichbehandlung haben beide Verfassungskommissionen die Aufnahme einer Bestimmung verweigert. Es ist eine Auffassung, die man im Rahmen einer blossen Nachführung der Verfassung vertreten kann, auch wenn damit das Problem nicht gelöst wird. Ich bitte die Kommission, je nach Ergebnis der Beratungen im Nationalrat, allenfalls auf diese Frage zurückzukommen.
In bezug auf den Gleichstellungsauftrag – darum geht es in meinem Antrag – bestehen zwischen den beiden Kommissionen unterschiedliche Auffassungen: Die nationalrätliche Kommission hat eine entsprechende Ergänzung aufgenommen. Die ständerätliche Kommission hat eine solche abgelehnt.
Es ist meiner Meinung nach unbestritten, dass mit einem Diskriminierungsverbot allein die Rechts- und Chancengleichheit für behinderte Menschen nicht erreicht werden kann. Es bedarf dazu weiterer gesetzlicher Bestimmungen, welche einerseits das Benachteiligungsverbot für einzelne Lebensbereiche konkretisieren und anderseits Massnahmen zum Ausgleich und zur Beseitigung bestehender Nachteile vorsehen.
Wichtig ist, dass diese Massnahmen nicht allein über die Beiträge der Sozialversicherungen – insbesondere über die IV – finanziert werden, sondern dass das Gesetz präventiv Bestimmungen vorsieht, welche teure Sonderlösungen überflüssig machen.
Auch muss – wie in einem Gutachten von Professor Kölz nachgewiesen worden ist – nicht damit gerechnet werden, dass mit der Aufnahme dieses Absatzes plötzlich jede soziale Gruppe ihren Gleichstellungsartikel verlangt. Für religiöse, politische und weltanschauliche Gruppierungen sowie für sprachliche und ethnische Minderheiten dürfte das Diskriminierungsverbot gemäss diesem Gutachten zur Erreichung einer faktischen Egalisierung bereits genügen. Die Gleichstellung sozial Benachteiligter – das heisst, vorwiegend wirtschaftlich Benachteiligter – erfolgt hingegen im Rahmen der einzelnen Ausprägungen des Sozialstaates.
Es ist auch nicht damit zu rechnen, dass die Aufnahme und Erfüllung der vorgeschlagenen Bestimmungen eine Kostenlawine nach sich ziehen wird. Viele Ausgrenzungen Behinderter rühren heute von einem mangelnden Verständnis für deren Anliegen her. Die Förderung des Verständnisses könnte z. B. mit einem verhältnismässig geringen finanziellen Aufwand im Rahmen von verschiedenen schulischen und beruflichen Ausbildungen betrieben werden. Der heute übliche Betrieb von Sonderschulen und Heimen dürfte beispielsweise sogar teurer sein als die Integration in die normale Umgebung.
Der Ansatz der nationalrätlichen Kommission geht ohne Zweifel in die richtige Richtung. Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag zuzustimmen.

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: So sympathisch mir – und wahrscheinlich auch vielen von Ihnen – dieses Anliegen auch ist, muss ich Ihnen doch beantragen, der Kommission zu folgen und den Antrag Brändli abzulehnen, und zwar aus folgenden Gründen: Das Konzept ist: Absatz 1 beinhaltet den Grundsatz, nämlich «Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich»; Absatz 2 ist die Konkretisierung dieses Grundsatzes in einem wichtigen Bereich, das Diskriminierungsverbot; Absatz 3 ist gleichermassen eine Lex specialis, was die Gleichberechtigung von Mann und Frau betrifft.
Nun möchte Herr Brändli gleichermassen eine Lex specialis für das Verhältnis zwischen Nichtbehinderten und Behinderten schaffen. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen des Kommissionspräsidenten zum recht komplexen Begriff der Diskriminierung. Wir würden vom Staat nicht nur die Verhinderung von etwas Negativem verlangen, sondern die Schaffung von etwas Positivem. Das Hauptargument ist, dass wir damit über die Nachführung hinausgehen würden.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Es ist an Ihnen zu entscheiden. Ich kann mich diesem Antrag nicht widersetzen.

**Schmid** Carlo (C, AI): Das Furchtbare an diesem Antrag ist, dass man sich ihm politisch korrekt kaum widersetzen kann. Aber ich bin nicht sicher, ob er durchdacht ist. Ich weiss nicht, was in allen Konsequenzen auf uns zukommt. Daher werde ich diesem Antrag nicht zustimmen.

**Brändli** Christoffel (V, GR): Ich habe versucht, Ihnen darzulegen, dass es hier natürlich schon um ein Gebot geht, das analog zum Artikel 3 aufgenommen wird. Ich habe bewusst darauf verzichtet, einen Antrag bezüglich des Rechtsanspruches auf Gleichbehandlung zu stellen, wie er in der parlamentarischen Initiative enthalten ist und im Nationalrat gestellt wird. Ich glaube, diese Problematik ist im Rahmen einer Nachführung nicht lösbar. Hingegen bin ich der festen Überzeugung, dass hier ein positives gesetzgeberisches Handeln – es wird mit dieser Ausführung ja nichts präjudiziert – notwendig ist, um Behinderte in unsere Gesellschaft zu integrieren. Es geht hier um mehrere hunderttausend Personen. Und es genügt eben nicht, Lösungen mit dem Diskriminierungsverbot zu treffen.
Sie präjudizieren mit meinem Antrag nichts; die nationalrätliche Kommission hat dies sehr eingehend diskutiert und diese Fassung aufgenommen. Die Kommissionsmehrheit hat ebenfalls den Rechtsanspruch weggelassen; es gibt aber Minderheitsanträge.

**Aeby** Pierre (S, FR): J'ai énormément de sympathie pour la proposition Brändli, mais je dois avouer qu'après la décision que nous avons prise à l'alinéa 2 d'indiquer seulement que personne ne doit être discriminé, on a tout à coup l'impression d'un parachutage. Pour pouvoir introduire un alinéa supplémentaire, je fais la proposition – on n'a pas pu voter là-dessus – de revenir sur la solution de la commission, c'est-à-dire sur l'article 7 tel qu'il est proposé par la commission, et de l'opposer à la proposition Spoerry.
Si l'article 7 est accepté selon proposition de la commission, nous pourrons beaucoup plus facilement introduire un alinéa supplémentaire comme le prévoit la proposition Brändli. Mais, dans la situation actuelle, ça me paraît difficile parce qu'on n'a vraiment laissé que les tout grands principes. Si on introduit maintenant un alinéa spécial pour les personnes handicapées, on va dire: «Mais pourquoi est-ce qu'il n'y a pas

un alinéa pour tous les autres?», puisqu'on n'a plus cette énumération fondamentale.
Cette énumération fondamentale – et ça a bien été expliqué par le président de la commission, M. Rhinow – avait ici toute sa valeur, si bien que je propose d'opposer, ce qui n'a jamais été fait, la proposition de la commission à la proposition Spoerry et ensuite seulement de nous prononcer sur l'alinéa supplémentaire selon la proposition Brändli.

**Präsident:** Herr Aeby beantragt Rückkommen auf Absatz 2.

*Abstimmung – Vote*
Für den Ordnungsantrag Aeby 2 Stimmen
Dagegen 24 Stimmen

*Abs. 4 – Al. 4*

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag Brändli 11 Stimmen
Dagegen 20 Stimmen

**Art. 8**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Artikel 8 garantiert den Schutz vor Willkür und die Wahrung von Treu und Glauben. Diese Rechte sind durch die Rechtsprechung des Bundesgerichtes, welches sie aus Artikel 4 herleitet, anerkannt.
Was diese Bestimmung betrifft, ist zunächst auf das Verhältnis zu Artikel 4, Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns, zu verweisen. Artikel 4 – ich habe darauf hingewiesen – enthält die Verpflichtung der staatlichen Behörden, aber auch der Privaten, im Verhältnis zueinander nach Treu und Glauben zu handeln. Bei Artikel 8 geht es um den grundrechtlichen Aspekt.
Hinzuweisen ist vor allem auf die Frage der Durchsetzbarkeit des Willkürverbotes. Weil dieses bis anhin vom Bundesgericht aus Artikel 4 abgeleitet worden ist, hat das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung festgehalten, dass das Willkürverbot nur durchgesetzt werden könne, wenn in einer gesetzlichen Bestimmung ein normierter, verbriefter Anspruch auf eine konkrete Behandlung bestehe.
Dies hat sogar dann gegolten, wenn – wie im Fall des Kantons Bern – ein durch die Kantonsverfassung garantiertes Willkürverbot besteht; ich verweise auf den Bundesgerichtsentscheid 121 II 267f.
Das Bundesgericht hat wörtlich festgehalten: «Ob ein Beschwerdeführer durch eine behauptete Verfassungsverletzung hinreichend betroffen ist, um mittels staatsrechtlicher Beschwerde den Schutz des eidgenössischen Verfassungsrichters anrufen zu können, bestimmt sich allein nach Artikel 88 des Obligationenrechtes.»
Nun gibt unsere Kommission nicht nur ihrer Hoffnung Ausdruck, sondern sie ist klar der Auffassung, dass das Bundesgericht inskünftig aufgrund von Artikel 8 – falls Sie ihm zustimmen sollten – seine Praxis wird ändern müssen. Denn mit der ausdrücklichen Erwähnung des Willkürverbotes im Grundrechtskatalog wird klar zum Ausdruck gebracht, dass es sich hierbei um ein selbständiges verfassungsmässiges Recht handelt.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 9**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Dieser Artikel 9 enthält das Recht auf Leben und persönliche Freiheit. Vieles ist ungeschriebenes Grundrecht gemäss Praxis des Bundesgerichtes; dieses Grundrecht ist aber auch völkerrechtlich verankert, wie z. B. in Artikel 2 der EMRK, in Artikel 6 des Uno-Paktes II oder in Artikel 6 des Uno-Übereinkommens über die Rechte des Kindes.
In Absatz 1 beantragt die Kommission, anstatt «ein» «das» Recht auf Leben zu schreiben; es geht hier nicht um irgendein Recht auf Leben, sondern um das Recht auf Leben schlechthin.
Absatz 2 enthält verschiedene Erscheinungsformen der persönlichen Freiheit. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend, was wiederum durch das Wort «namentlich» zum Ausdruck gebracht wird. Dies belässt dem Bundesgericht den entsprechenden Spielraum, um bei seiner Rechtsprechung in diesem sehr anspruchsvollen Grundrecht den aktuellen Entwicklungen Rechnung zu tragen.
In Absatz 2 beantragt die Kommission, die drei Worte «in jedem Fall» zu streichen, mit der Begründung, dass es von einem absoluten Verbot per definitionem keine Ausnahme geben kann.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Ich bin mit der Kommissionsfassung einverstanden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 10**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Hier schlägt die Kommissionsmehrheit sowohl im Titel als auch im Text eine andere Formulierung vor. Sie will die letzten Zweifel ausräumen, dass es sich hier um ein Recht auf Existenzminimum handeln könnte, und klarmachen, dass es um das Recht auf Existenzsicherung geht, das als «Recht auf Hilfe in Notlagen» nach dem Prinzip der Subsidiarität zu umschreiben ist.
Das Bundesgericht hat in seinem Entscheid BGE 121 III 367ff. ein Recht auf Existenzsicherung in diesem Sinne, insbesondere auch aufgrund einer beinahe einhelligen Anerkennung in der Lehre, anerkannt. Das Bundesgericht hat aber auch ausdrücklich festgehalten, dass das Grundrecht auf Existenz auf ein Minimum, eben auf eine Hilfe in Notlagen, ausgerichtet sein soll. Ausdrücklich hält das Bundesgericht im erwähnten Entscheid fest: «In Frage steht dabei allerdings nicht ein garantiertes Mindesteinkommen. Verfassungsrechtlich geboten ist nur, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist und vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren vermag.» Daraus ergibt sich klar, dass jemand, der in eine Notlage geraten ist, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlichen Mittel bekommt, um überleben zu können.
Die von der Kommission vorgeschlagene Formulierung gibt die Verfassungswirklichkeit besser wieder und verdeutlicht – wie erwähnt –, dass es sich nicht um ein Recht auf ein Existenzminimum handelt. Wichtig ist im Entscheid des Bundesgerichts der Hinweis auf die Überlebenshilfe. Es geht um eine Überbrückungshilfe. Es geht um eine Hilfe zur Selbsthilfe. Aber dazu haben wir noch einen Antrag der Minderheit.

**Aeby** Pierre (S, FR): Il ne s'agit pas ici d'une simple formulation différente. La proposition de la majorité de la commission va beaucoup plus loin qu'une simple formulation, que le fait de dire les choses de manière différente. J'aimerais rappeler que la proposition de minorité que je défends avec M. Gentil ne vise rien d'autre que de rester fidèle au projet du Conseil fédéral.
Nous sommes en train d'examiner un catalogue des droits fondamentaux. M. Schmid a pris la peine, dans sa proposition à l'article 32 alinéa 1bis, de décrire de façon non pas exhaustive, mais relativement complète, les limites des droits fondamentaux. C'est une des propositions à l'article 32 alinéa 1bis.
On pourra discuter de la question: voulons-nous une disposition qui donne les limites des droits fondamentaux? Mais il y a à l'article 10 tout de même quelque chose d'extrêmement particulier: contrairement à ce que propose M. Schmid à l'article 32 alinéa 1bis, on vise un seul droit fondamental – et on ne peut pas mettre en doute que ce soit un droit fonda-

mental – et on lui introduit une restriction: «.... et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien ....» Pour les autres droits, le droit au mariage, la liberté de conscience et de croyance, etc. – on peut relire tout ce chapitre –, on n'a jamais, ou à de rares exceptions près – on reparlera du droit de grève et du secret de rédaction notamment –, introduit d'emblée une limite dans le texte même. C'est un signe qu'on veut une moindre garantie, une garantie plus faible pour les conditions minimales d'existence.
A mon avis, ça n'est pas juste dans la mesure où nous sommes un Etat démocratique, un Etat libéral et un Etat social. Nous devons traiter des aspects qui relèvent des droits démocratiques, de la liberté et de la sécurité sociale dans le même esprit. A l'article 10, notre Etat serait défini comme un Etat démocratique, libéral, mais un peu moins social que les deux autres termes. C'est pour ça que je défends la solution très consensuelle proposée par le Conseil fédéral.
Il y a un autre élément inadmissible, c'est le titre. Le titre du Conseil fédéral est une notion objective: «Droit à des conditions minimales d'existence». Cela signifie qu'il y a un standard qui est la nourriture, le logement, d'une façon générale, et le vêtement. Une fois qu'on est habillé, qu'on a à manger et qu'on est logé, selon certains standards qui sont ceux d'un Etat moderne, on a atteint les conditions minimales d'existence. En revanche, quand on dit «Le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse», on ne dit rien sur le genre d'aide, qui peut être complète ou partielle; surtout, la «détresse» est un mot qui porte en lui-même une notion éminemment subjective, et pas forcément une notion de besoin. Je connais une personne extrêmement riche qui s'est trouvée dans une situation de détresse profonde parce qu'elle a perdu la moitié de sa fortune! C'est une situation de détresse à laquelle, humainement, on peut compatir, mais c'est une situation de détresse qui n'a rien à voir avec des conditions minimales d'existence. Donc, la formulation de la majorité de la commission passe complètement à côté du droit fondamental qu'on veut consacrer ici, à l'article 10.
Par ma proposition de minorité, j'aimerais que l'on revienne, à l'occasion de ce débat, à la formulation originelle du projet du Conseil fédéral.

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Ich möchte nur nochmals an die Eintretensdebatte von gestern anknüpfen, wo wir bekanntlich festgestellt haben, dass der Begriff der Nachführung unter anderem darin besteht, dass wir die Verfassungswirklichkeit verbriefen. Das erwähnte Recht auf Existenzsicherung ist in der heutigen Verfassung nicht festgeschrieben, obwohl – wie bereits erwähnt – das Bundesgericht dieses Recht als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt hat.
Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit geht es deshalb jetzt darum, dass wir dieses Recht in der Verfassung möglichst so festschreiben, wie es eben gedacht ist. Aus diesem Grunde haben wir auch den Titel geändert, damit – wie das Bundesgericht betont hat – nicht suggeriert wird, dass es sich hier um ein Recht auf ein Existenzminimum handelt. Wir haben zusätzlich mit der Formulierung «.... und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen» das Subsidiaritätsprinzip, welches vom Bundesgericht ebenfalls anerkannt wurde, ausdrücklich festgeschrieben.
Ich glaube, es dürfte klar und unbestritten sein, dass grundsätzlich jede Person für sich selber zu sorgen hat. Das impliziert, dass man dann auch wieder versucht, aus einer Notsituation herauszukommen; aber falls jemand im Sinne einer Überbrückungshilfe dieses Rechtes auf Existenzsicherung bedarf, soll es auch durchgesetzt werden können.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Der Bundesrat hält an seiner Fassung fest. Dieser Artikel steht im Kapitel «Grundrechte», und wenn bei Artikel 10 allein schon der Titel – nachher aber auch der Text – relativiert wird, wird damit der Eindruck erweckt, dieses Menschenrecht auf Existenz würde ausgerechnet in diesem Bereich tatsächlich relativiert.
Der Bundesrat drückt sich klarer, vielleicht etwas plakativer aus als Ihre Kommission in dem von ihr gewählten Text. Er sagt, es gebe ein «Recht auf Existenzsicherung». Jedes Grundrecht, das vorher auch genannt wurde, erfährt in der Praxis durch die Gesetze, aber auch durch die Rechtsprechung eine Relativierung. Dennoch haben Sie bei der Fassung des Bundesrates diese Relativierung jetzt nicht schon in die Maximen, die am Anfang der Bundesverfassung festgehalten werden, hineingebracht. Wenn dieses Subsidiaritätsprinzip hier in Artikel 10 genannt werden soll, widerspricht das auch etwas der gewählten Gesamtsystematik.
Das Subsidiaritätsprinzip ist in Artikel 33 der Bundesverfassung ausdrücklich genannt. Der dortige Artikel im Kapitel «Sozialziele» beginnt mit «In Ergänzung zu privater Initiative und Verantwortung setzen sich ....» Dieses Subsidiaritätsprinzip ist in der Verfassung selbst genannt, und es widerspricht irgendwie der hehren Aufzählung von Grundzielen, wenn ausgerechnet das nur hier am Anfang genannt wird.
Ich ersuche Sie, der Minderheit und dem Bundesrat zuzustimmen.

*Abstimmung – Vote*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag der Mehrheit | 29 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit | 6 Stimmen |

**Art. 11**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Artikel 11 beschlägt den Schutz der Privatsphäre. Dieser Artikel ist mit der Rechtsprechung des Bundesgerichtes und mit der Praxis der Organe der EMRK zu Artikel 8, dem er materiell entspricht, identisch.
Er hat in der Kommission zu keinen grösseren Diskussionen Anlass gegeben. Eine Frage, die sich stellte, war die, ob «jede Person» für die Adressaten des Grundrechtes richtig sei. Die Frage wurde mit der Begründung bejaht, dass von der Norm selbstverständlich auch die juristischen Personen erfasst werden. Andererseits ist klar, dass nur natürliche Personen gemeint sind, wenn in diesem Artikel von der Achtung des Familienlebens die Rede ist.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 12**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Auch hier kann ich mich kurz fassen.
Dieser Artikel entspricht Artikel 54 der heutigen Bundesverfassung, beschränkt sich aber auf einen einzigen Satz des Inhaltes «Das Recht auf Ehe ist gewährleistet». Diese Bestimmung garantiert die Ehe als Institut.
Andere Formen des Zusammenlebens zwischen Mann und Frau oder zwischen gleichgeschlechtlichen Partnern geniessen keinen institutionellen Schutz. Dies bedeutet aber nicht – darauf lege ich Wert –, dass derartige andere Formen des Zusammenlebens verboten wären. Sie sind im Gegenteil gestattet, weil sie nicht verboten sind. Und sie dürfen, vor allem aufgrund von Artikel 7 Absatz 2, nicht diskriminiert werden.
Diese Bestimmung hat in der Kommission nicht Anlass zu eigentlichen Diskussionen gegeben.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Zuhanden der Materialien muss ich lediglich festhalten, dass aus Artikel 12 nicht eine Pflicht zur Ehe abgeleitet werden kann. *(Heiterkeit)*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 13**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Artikel 13 betrifft die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Er enthält Elemente der Artikel 49 und 50 der heutigen Bundesverfassung, soweit sie individualrechtlichen Charakter haben.
Es wurde dabei versucht, die bisherige bundesgerichtliche Praxis in eine generell-abstrakte Norm zu kleiden. Die Praxis ist auch durch das internationale Recht abgedeckt, insbesondere durch Artikel 9 EMRK und durch Artikel 18 des Uno-Paktes II. Hier ist noch zu vermerken, dass sich «jede Person» nur auf natürliche und nicht auf juristische Personen bezieht. Die Glaubens- und Gewissensfreiheit ist, mit anderen Worten, menschenbezogen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 14**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Wir haben es hier mit Artikeln 14 und Artikel 14a zu tun, mit der Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit. Ihre Kommission beantragt, wie unser Präsident bereits erwähnt hat, entgegen dem Entwurf des Bundesrates die Medienfreiheit aus Artikel 14 herauszunehmen und in einem separaten Artikel zu regeln. Was die Meinungs- und Informationsfreiheit betrifft, so handelt es sich unbestrittenermassen um klassische Nachführung.
Bei der Medienfreiheit geht es nicht darum, die Pressefreiheit oder die Freiheit von Radio und Fernsehen im Sinne der bestehenden Verfassungsbestimmungen in Zweifel zu ziehen. Pièce de résistance – auch das wurde vom Kommissionspräsidenten bereits erwähnt – bildet das Redaktionsgeheimnis, und zwar nicht zuletzt aufgrund von Vorkommnissen, die noch nicht lange zurückliegen. Ich erinnere an den Fall Jagmetti in der «Sonntags-Zeitung». Manche von uns mögen etwas Mühe bekunden, wenn die Medienschaffenden – Journalistinnen und Journalisten – bezüglich der Quellen ihrer Informationen mit Selbstverständlichkeit einen absoluten Geheimnisschutz verlangen, nicht wenige von ihnen aber dem Staat und der Politik – bzw. ihren Organen – das gleiche Recht nicht zugestehen wollen.
Als Gesetzgeber dürfen wir uns aber nicht von solchen Vorkommnissen und Eindrücken leiten lassen. Tatsache ist und bleibt, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seinem Entscheid Goodwin gegen das Vereinigte Königreich entschieden hat, dass die Informationsquelle geschützt werden müsse und eine Verpflichtung zu ihrer Aufdeckung nur dann mit Artikel 10 der EMRK vereinbar ist, wenn ein zwingendes, übergeordnetes Interesse vorliegt.
Aus diesem Grund können wir das Redaktionsgeheimnis nicht ignorieren. Wir müssen es vielmehr im Rahmen der Nachführung erwähnen, wollen dabei aber aus den erwähnten Gründen expressis verbis zum Ausdruck bringen, dass gerade das Redaktionsgeheimnis nicht schrankenlos gilt, sondern nur in dem durch den Gesetzgeber gesteckten Rahmen.

**Gentil** Pierre-Alain (S, JU): Le rapporteur vient de le dire, le problème essentiel de cet article, c'est la question du secret de rédaction. C'est sur ce point que je concentrerai la défense de la proposition de minorité.
Il convient de rappeler, en préambule, que le secret de rédaction, selon le message du Conseil fédéral, n'est pas absolu, mais qu'il doit permettre en cas de litige au juge de peser l'importance respective de l'intérêt public à connaître une source d'information et le droit du journaliste de ne pas la révéler; donc, rien de bien extraordinaire.
Si ce problème est jugé comme une question sensible de la révision constitutionnelle, c'est bien moins pour le principe, qui n'est pas tellement en cause ici, que pour son application, même si personne n'ose le dire ouvertement. Car cette question de secret rédactionnel, c'est un épisode de plus dans la longue liste des relations tumultueuses qu'entretiennent les journalistes et les politiciens.
Je me permettrai de résumer ces relations comme suit: nous sommes condamnés à vivre ensemble, mais chaque partie rêve de posséder un moyen infaillible d'avoir le dernier mot. Tout politicien a invoqué au moins une fois le droit de réponse pour comprendre aussitôt que le remède était pire que le mal; j'imagine que tout journaliste a aussi eu, au moins une fois, la surprise d'entendre le politicien qui lui avait clairement annoncé un scoop la veille déclarer le lendemain qu'il avait été mal compris par un journaliste incompétent. Bref, c'est une histoire sans fin.
En discutant de cette affaire de secret de rédaction, nous devons être attentifs au problème suivant: pensons-nous à l'intérêt de l'Etat et de la collectivité en général ou bien voulons-nous régler des comptes avec la presse? Avec tout le respect que je dois à la majorité de la commission, j'incline à penser que sa proposition relève plutôt du règlement de compte. Car, soyons clairs, le Conseil fédéral et le Parlement, l'administration peut-être aussi, sont excédés par les «fuites» et ils ont imaginé qu'un bouchon constitutionnel pourrait colmater le trou. C'est tout à fait disproportionné et, surtout, c'est inefficace. Pour qu'il y ait une fuite, il faut qu'il y ait un émetteur et qu'il y ait un récepteur. Lorsqu'on se demande à qui profite le crime – le mot est fort –, on peut se dire que cela rapporte un peu aux journalistes qui assurent un titre, mais cela rapporte aussi, et parfois davantage, à certains politiciens, à leurs adversaires, aux fonctionnaires, bref à ceux qui livrent l'information. Il est bien sûr décevant de voir certains documents tronqués, inexacts ou faux atterrir sur des bureaux de rédaction, mais il est encore plus décevant de constater que certains politiciens ont érigé la fuite, la rumeur, la demi-vérité comme méthode d'information. Ce sont d'ailleurs les mêmes qui se plaignent ensuite des fuites.
A franchement parler, je serais intéressé à ce qu'on me donne un exemple réel d'une menace pour la stabilité de l'Etat, due à une fuite journalistique, ces derniers temps. J'attends. Par contre, nous avons tous des exemples précis et réels de comportements d'information décevants qui, eux, ont occasionné des problèmes à notre Etat et à notre système politique. La démocratie ne sera que renforcée par l'existence d'une presse libre et indépendante. Qu'il y ait des accrocs, c'est inévitable, qu'il y en ait eu passablement ces derniers temps, c'est vrai, mais cela ne doit pas nous conduire à affaiblir la liberté de la presse. Le remède serait pire que le mal.
J'aimerais réaffirmer que la formulation de la minorité ne constitue pas un blanc-seing pour la presse, mais qu'elle permet une réelle pesée des intérêts, les intérêts de la presse étant incontestables, ceux de la collectivité ne l'étant pas moins.
Je vous recommande donc de soutenir la proposition de minorité.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Der Bundesrat kann sich der Zweiteilung dieser Problematik anschliessen, indem für die Medienfreiheit speziell ein Artikel geschaffen und diese damit besonders herausgestrichen wird.
Indessen ist Absatz 3 dieser neuen Bestimmung doch etwas gar restriktiv, indem nämlich das Grundprinzip, wonach das Redaktionsgeheimnis gewährleistet ist, nicht mehr genannt wird; es wird nur noch gesagt, der Gesetzgeber bestimme den Umfang des Redaktionsgeheimnisses, was immerhin theoretisch selbst ein Redaktionsgeheimnis im Umfange null mit einschliessen könnte. Dem ist aber, wie Ihr Kommissionssprecher gesagt hat, nicht so. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat schon entsprechend entschieden, und auch das Bundesgericht hat zweimal so entschieden.
Es müsste mindestens zuhanden der Materialien festgehalten sein, dass es einen Grundsatz gibt, wonach das Redaktionsgeheimnis gewährleistet ist, und dass danach der Gesetzgeber, wie bei allen anderen Grundrechten auch, eine Relativierung und eine Präzisierung vornehmen kann.

**Präsident:** Ich stelle die beiden Konzepte einander gegenüber: Antrag der Mehrheit betreffend die Artikel 14 und 14a und Antrag der Minderheit nur zu Artikel 14.

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Mehrheit 33 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 5 Stimmen

**Art. 14a**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*
*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 15**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Bei Artikel 15 ist vorweg darauf hinzuweisen, dass es hier lediglich – aber immerhin – um den grundrechtlichen Aspekt der Sprachenfreiheit geht. Mit der Sprache haben wir uns bereits bei Artikel 3a befasst, und sie wird uns vor allem noch bei Artikel 83 beschäftigen.
Was nun die Sprachenfreiheit als Grundrecht anbetrifft, so ist sie im Jahre 1965 vom Bundesgericht als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt worden. Sie garantiert nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes den Gebrauch der Muttersprache. Darunter wird diejenige Sprache verstanden, in der man denkt und die man am besten beherrscht. Die Muttersprache ist somit nicht zwangsläufig die Sprache, welche man als erste erlernt hat.
Wie jedes Grundrecht ist auch die Sprachenfreiheit Schranken unterworfen: Die wichtigste Schranke im Verhältnis zum Staat besteht in der Benützung einer Amtssprache des Bundes, des Kantons, des Bezirks oder der betreffenden Gemeinde.
Die Ihnen vorgeschlagene Formulierung ist schlank und offen. Sie erlaubt es dem Bundesgericht, seine Rechtsprechung den veränderten Verhältnissen anzupassen. In der Kommission hat diese Bestimmung zu keinen weiteren Diskussionen Anlass gegeben.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 16**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Die Kunstfreiheit wird vom Bundesgericht – das können Sie in der Botschaft nachlesen – nicht als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt. Sie ist aber durch Artikel 15 Absatz 3 des Uno-Paktes I sowie durch Artikel 19 Absatz 2 des Uno-Paktes II abgedeckt. Die dritte Rechtsquelle findet sich in Artikel 10 der EMRK.
In der Kommission hat diese Bestimmung ebenfalls nicht Anlass zu Diskussionen gegeben. Der vorberatenden Kommission hat sich – wenn ich noch darauf hinweisen darf – die Frage gestellt, ob nur von der Freiheit der Kunst oder auch von der Freiheit des künstlerischen Ausdrucks gesprochen werden solle. Die Freiheit des künstlerischen Ausdrucks ist natürlich vom Grundrecht mit erfasst. Wenn wir die Freiheit des künstlerischen Ausdrucks aber ausdrücklich auf Verfassungsstufe erwähnen würden, kämen wir automatisch in eine Diskussion über die Frage, was Kunst ist, hinein. Das wollten wir vermeiden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 17**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Hier kann ich mich ebenfalls kurz fassen. Auch hier hat sich der vorberatenden Kommission – nicht der Plenarkommission, sondern der vorberatenden Subkommission – eine ähnliche Frage gestellt wie bei der Kunstfreiheit, nämlich die, ob auch die Unerrichtsfreiheit in diese Verfassungsbestimmung aufzunehmen sei. Angesichts der sehr kontroversen Ergebnisse im Vernehmlassungsverfahren hat die Kommission darauf verzichtet und beantragt Ihnen, bei der Formulierung des Bundesrates, die im übrigen unbestritten ist, zu bleiben.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 18**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Die Versammlungsfreiheit ist unbestrittenermassen ein ungeschriebenes Verfassungsrecht und als solches im Sinne eines unerlässlichen Elementes zur Ausübung der politischen Rechte durch das Bundesgericht anerkannt. Zudem ist sie auch völkerrechtlich durch Artikel 11 EMRK und Artikel 21 Uno-Pakt II abgestützt.
Bei dieser Bestimmung könnte man sich allenfalls fragen, ob Absatz 3 erforderlich sei. Im Interesse der Klarheit befürworten wir dies. Im übrigen ist aber ebenso klar, dass eine Bewilligungspflicht selbstverständlich nur für solche Versammlungen besteht, bei welchen in rechtlicher Hinsicht ein gesteigerter Gemeingebrauch vorliegt.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 19**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Hier kann ich mich ganz kurz fassen. Wir befinden uns unbestrittenermassen bei der Nachführung. Ich habe keine Bemerkungen, zumal auch diese Bestimmung in der Kommission diskussionslos akzeptiert wurde.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 20**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Marty** Dick (R, TI), rapporteur: L'article 20 reprend substantiellement l'article 45 alinéa 1er de la constitution actuelle avec quelques précisions en plus. Cette disposition garantit à tout Suisse le droit de s'établir en un lieu quelconque du pays. Cela implique que les cantons et les communes ne sauraient s'opposer à l'établissement d'un Suisse sur leur territoire, qu'ils ne sauraient empêcher ou rendre plus difficile le départ de ce même Suisse qui entendrait s'établir ailleurs et, surtout, cela implique l'interdiction de renvoyer les indigents dans leur canton d'origine. Les restrictions qui sont possibles sont celles, en particulier, liées à l'obligation de résidence des fonctionnaires. Cela est précisé par une jurisprudence du Tribunal fédéral.
L'article parle des «Suisses», ce qui implique que cette liberté ne s'applique pas aux étrangers. Il existe néanmoins un droit limité d'établissement pour les étrangers, et cela dans la mesure où ils disposent d'un statut qui se fonde sur des dispositions de la police des étrangers.
Il y a, à l'alinéa 2, une divergence avec le projet du Conseil fédéral. Le projet dit: «Les Suisses ont le droit de quitter la Suisse et d'y revenir.» Nous proposons de substituer «revenir» par «d'entrer en Suisse». Cela vise en particulier le cas des Suisses qui naissent à l'étranger et qui ont le droit d'entrer en Suisse. Si on dit «revenir», ça implique partir. Or, il y a des Suisses qui naissent à l'étranger et qui ont le droit d'entrer en Suisse en tout temps.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 21**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Marty** Dick (R, TI), rapporteur: Nous sommes ici également en plein dans la mise à jour. Il s'agit de la protection contre l'expulsion, l'extradition et le refoulement. Cette disposition n'a soulevé aucune discussion de principe. On maintient évidemment la règle de l'interdiction de l'expulsion d'un citoyen suisse, de même l'interdiction de l'extradition d'un Suisse vers un Etat étranger dans la mesure où l'intéressé n'y consent pas.
Quant aux étrangers, il y a une interdiction ou des restrictions pour les réfugiés qui ne peuvent pas être refoulés vers un Etat dans lequel ils sont persécutés. Ils ne peuvent pas non plus être refoulés vers un Etat où ils risquent d'être torturés ou de subir des traitements ou des peines cruels et inhumains. Ces principes sont depuis longtemps codifiés dans des accords internationaux qui ont été souscrits par la Suisse.
L'article 21 a été adopté, à l'unanimité, par la commission.

**Schmid** Carlo (C, AI): Ich habe eine Frage, welche die Seite 171 unten der Botschaft deutscher Sprache betrifft: Es geht um das Auslieferungsverbot von Schweizern. Die Botschaft nimmt hier Bezug auf den Artikel 10 des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1995 über die Zusammenarbeit mit den internationalen Gerichten zur Verfolgung von schwerwiegenden Verletzungen des humanitären Völkerrechtes. Ich glaube, alle im Saal waren dabei, als wir das beschlossen haben. Es ist mir völlig klar: Grundrechte können mit formellem Gesetz eingeschränkt werden; daher geht das in Ordnung. Wie ich mich aber entsinne, ist seinerzeit argumentiert worden, es handle sich hier gar nicht um eine Auslieferung, sondern um eine andere Form der Herausgabe eines Schweizers. Ich stelle fest, dass wir seinerzeit einmal mehr nicht ganz korrekt informiert worden sind.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 22**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Marty** Dick (R, TI), rapporteur: Article 22 «Garantie de la propriété»: matériellement, cette disposition correspond à l'actuel article 22ter de la constitution. On renonce toutefois à reprendre l'alinéa 2, qui concerne la restriction du droit à la propriété, car, dans le projet, l'article 32 prévoit d'une façon générale les règles pour la restriction des droits fondamentaux.
La seule véritable discussion que nous avons eue en commission se rapporte au principe de l'indemnité en cas d'expropriation ou en cas de restriction de la propriété. Nous avons dans le droit actuel une divergence évidente entre la version allemande et italienne, d'une part, et la version française, d'autre part: en allemand et en italien, on parle de «volle Entschädigung»/«piena indennità», alors que le français parle de «juste indemnité». C'est une divergence manifeste. La doctrine et la jurisprudence ont affirmé à plusieurs reprises que ce sont bien les versions allemande et italienne qui sont correctes: elles expriment le principe de l'«Eigentumsgarantie als Wertgarantie». Le texte français est en réalité une traduction incorrecte. Dans la mesure où cette version est reprise, comme elle l'est dans la proposition de minorité, on va au-delà d'une mise à jour, et on veut modifier les règles actuelles qui sont à la base de la garantie de la propriété.
Je vous invite dès lors à vous rallier au projet du Conseil fédéral et à voter la proposition de la majorité de la commission.

**Aeby** Pierre (S, FR): M. Marty vient de l'expliquer: la propriété aujourd'hui, en tout cas visuellement, est beaucoup mieux protégée dans le projet rédigé par le Conseil fédéral que dans l'actuelle constitution. Dans cette dernière, on parle à l'article 22ter alinéa 2 de la compétence des cantons et de la Confédération en matière d'expropriation. Aujourd'hui, comme telles, on ne trouve plus ces possibilités, elles sont reléguées à l'article 32 où on a, de façon assez générale, des principes concernant la limitation des droits fondamentaux.
C'est un droit fondamental qui concerne une minorité, voire une petite minorité, de Suisses. Il me semble que l'expression «équitable» – qu'est-ce qu'il y a de mieux que ce qui est équitable? – correspond à ce que nous souhaitons en matière d'expropriation.
Pour ceux qui connaissent la pratique, notamment en matière autoroutière, on peut dire que la notion de «pleine indemnité» a conduit à certains abus qui ne sont pas étrangers aux coûts très importants que nous connaissons dans la construction de nos infrastructures, en particulier de nos routes. Une «indemnité équitable» permet au propriétaire qui subit une expropriation formelle ou matérielle de retrouver, quant à son statut patrimonial, la même situation qu'il avait auparavant. Il est très clair qu'aujourd'hui, la notion de «pleine indemnité» conduit en Suisse dans une très grande majorité de cas à l'enrichissement de l'exproprié. Ça, c'est une particularité de notre pays qui doit disparaître. Nous devons avoir le courage d'y mettre fin dans le cadre d'un exercice de mise à jour de la constitution.
C'est la raison de la proposition de minorité qui prévoit «indemnité équitable» à la place de «pleine indemnité».

**Büttiker** Rolf (R, SO): Nach dem Votum von Herrn Aeby muss man, glaube ich, zu Artikel 22 schon noch etwas sagen. Wie Herr Marty Dick gesagt hat: Gemäss der bisherigen Lösung in Artikel 22ter Absatz 3 der geltenden Verfassung ist volle Entschädigung zu leisten, und das wird mit dem Antrag der Minderheit Aeby ausgehöhlt. Das wäre ein entscheidender Wechsel in der Praxis und hätte mit Nachführung nichts mehr zu tun. Der Wechsel und die Auswirkungen wären grösser, als man gemeinhin annimmt.
Mit dem Wort «angemessen» würde natürlich gerade in diesem wichtigen Bereich für viele Bürgerinnen und Bürger Unklarheit einkehren. Wie sollen die Gerichte entscheiden? In diesem Bereich gibt es sehr viele Gerichtsentscheide. Das kann ich Ihnen als amtierender Gemeindepräsident sagen, und damit komme ich bereits zur Praxis.
Es geht in diesen Fällen vor allem um Strassenbau oder andere Dinge, die meist für viele mit Emissionen verbunden sind. Nach dem Antrag der Minderheit Aeby müssten diese Bürgerinnen und Bürger neben diesen Nachteilen noch in Kauf nehmen, dass ihnen das Land enteignet würde und dass sie dafür nicht voll entschädigt würden.
Das kann so nicht akzeptiert werden. In einem liberalen Verständnis spielt das Eigentum grundsätzlich eine zentrale Rolle, und der Antrag der Minderheit Aeby ist mindestens ein kleiner Anschlag auf das Eigentum.
Aus all diesen Gründen möchte ich Ihnen beliebt machen, den Antrag der Minderheit Aeby abzulehnen.

**Marty** Dick (R, TI), rapporteur: J'aimerais vous rappeler qu'une proposition tout à fait analogue a été repoussée en 1968 par le Conseil national. Ce qui démontre que, si nous adoptions la proposition de minorité, nous irions clairement et manifestement au-delà des limites qu'impose une mise à jour.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Der Bundesrat bittet Sie, an seiner Version festzuhalten. Heute gibt es eine volle Entschädigung – ungeachtet des französischen Textes, der allenfalls eine andere Interpretation erlauben könnte. Die Berichte stützen sich auf die deutsche und italienische Version. Würde nur noch eine «angemessene» Entschädigung geschuldet, ginge dies über die Nachführung der Bundesverfassung hinaus. Das wäre eine materiell gravierende Änderung im Vergleich zur heutigen Rechtslage.
Deswegen ersuchen wir Sie, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Mehrheit 34 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 5 Stimmen

**Art. 23**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Marty** Dick (R, TI), rapporteur: La liberté économique: nous parlons aujourd'hui, en fait, de la liberté du commerce et de l'industrie, principe consacré à l'article 31 de la constitution actuelle. Le Tribunal fédéral a, avec le temps, élargi cette notion. Il ne s'agit, aujourd'hui déjà, pas seulement du commerce et de l'industrie, mais de toute activité économique lucrative privée. Le projet, dans ce nouvel article 23, entend consacrer la liberté économique en tant que droit fondamental, en tant que droit individuel. Cette précision est importante afin d'éviter toute confusion: la liberté économique est comprise ici comme droit de l'individu d'exercer une activité lucrative.
L'article 23 n'entend donc pas définir l'ordre économique dans notre pays. Cela est réglé aux articles 85 et suivants. La liberté économique dont on parle à l'article 85 est de nature institutionnelle et ne peut être restreinte que par une autre disposition constitutionnelle. La liberté économique dont nous traitons maintenant à l'article 23, c'est-à-dire la liberté individuelle d'exercer une activité économique, peut être restreinte comme tous les autres droits fondamentaux, c'est-à-dire conformément aux règles de l'article 32 du projet de constitution, que nous allons examiner tout à l'heure. Cela implique une base légale, une restriction justifiée par un intérêt public, et cela exige aussi que soit respecté le principe de la proportionnalité, étant entendu que l'essence même du droit fondamental reste inviolable.
La liberté économique comme droit fondamental est reconnue également aux étrangers au bénéfice d'un permis d'établissement. Le Tribunal fédéral a encore tout récemment refusé en revanche de reconnaître la liberté du commerce et de l'industrie aux étrangers au bénéfice seulement d'un permis de séjour. Comme elle est formulée, la disposition permet un développement ultérieur de la jurisprudence, par exemple l'éventuelle extension à notre pays du principe de la libre circulation.
La commission a approuvé l'article 23 à l'unanimité.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 24**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Cottier** Anton (C, FR), rapporteur: La question à laquelle nous devons répondre à l'article 24, c'est de savoir si un droit fondamental de grève répond aux critères de la mise à jour de la constitution.
Il semble que cette mise à jour a été définie hier par le Conseil fédéral et le président de la commission. Elle a pour but d'inscrire les normes, le droit jurisprudentiel, le droit coutumier et l'acquis suisse dans la nouvelle constitution.
Est-ce que le droit fondamental de grève respecte ces critères? Ceux qui répondent par l'affirmative invoquent pour justifier leur thèse deux conventions internationales auxquelles la Suisse a adhéré. Il s'agit de la convention OIT No 87, qui est de l'Organisation internationale du travail, et du Pacte ONU I.
La majorité de la commission, en revanche, défend l'avis contraire. Avec une voix d'écart, la commission a décidé de biffer le droit de grève aux alinéas 3 et 4.
Qu'en est-il de la justification du droit de grève tiré de ces conventions? C'est un fait que la Suisse a souscrit et a adhéré aux deux conventions. Mais, pour la majorité de la commission, l'ordre juridique national, l'acquis suisse en somme, s'oppose à un droit de grève. La plupart des cantons et la Confédération interdisent la grève aux employés de la fonction publique. Je vous cite l'article 23 alinéa 1er de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires qui dit ceci: «Il est interdit au fonctionnaire de se mettre en grève et d'y inciter d'autres fonctionnaires.» Il va de soi que ce droit fondamental de grève s'appliquerait aussi bien aux employés du secteur privé que du secteur public. La législation actuelle est donc sans équivoque: elle interdit la grève à la fonction publique. Une mise à jour devrait respecter la législation en vigueur.
Est-ce que deux conventions internationales permettent de passer par-dessus de nombreuses lois cantonales et fédérales interdisant la grève au personnel de la fonction publique? La portée juridique de ces deux conventions est telle que ces dernières ne sont pas applicables directement. Elles sont donc «no self executing». Lors de la ratification de la convention de l'OIT par la Suisse, on ne parlait pas de droit de grève. La convention prévoyait la liberté syndicale. Plus tard, après la ratification suisse, une commission internationale d'experts a donné une nouvelle interprétation de la notion de liberté syndicale et, selon cette commission, la liberté syndicale comprendrait aussi un droit fondamental de grève pour les secteurs privés et publics. Pour nous, cette commission peut, certes, émettre un avis, mais elle ne lie pas notre pays. Lorsqu'en 1991, le Conseil fédéral a proposé aux Chambres fédérales la ratification de la seconde convention, celle du Pacte ONU I, il a déclaré que l'interdiction de la grève prescrite à l'article 23 de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires était maintenue. Cette disposition s'opposerait au droit de grève énoncé dans cette convention. Le droit national primerait cette convention. Ce fut en 1991, lors de la ratification du Pacte ONU I.
Cinq ans après, avec le nouveau projet de constitution, on change le fusil d'épaule. Or, d'un point de vue juridique, nous sommes avec notre législation, avec notre acquis suisse, loin d'un droit fondamental de grève à inscrire dans la constitution par le moyen de la simple mise à jour. J'admets que le seul éclairage juridique ne suffit pas. Il faut une appréciation politique aussi.
Depuis plus de cinquante ans, la politique de notre pays s'inspire du partenariat social. Il s'illustre, à quelques exceptions près qui confirment la règle, par une absence de grève et encore par la paix sociale. J'admets que le phénomène de la globalisation met le partenariat social à rude épreuve, mais la réponse ne saurait être la création d'un droit fondamental de grève. Introduire un droit fondamental de grève, notamment aussi pour la fonction publique – c'est principalement de cela qu'il s'agit –, c'est abandonner l'acquis suisse, la culture du partenariat social qui a prévalu depuis la convention qui a consacré la paix du travail. Hier, lors de l'entrée en matière, l'un des intervenants a déclaré – je crois qu'il s'agissait de M. Iten – que nos concitoyennes et nos concitoyens avaient d'autres soucis que l'étude d'une nouvelle constitution, et qu'ils étaient préoccupés par le chômage. Certainement, et il avait raison: le peuple est plus préoccupé par le travail, par l'emploi que par la création d'un droit fondamental de grève.
Pour ces raisons, au nom de la majorité de la commission, je vous invite à biffer les alinéas 3 et 4.

**Marty** Dick (R, TI): C'est vrai, le Tribunal fédéral ne reconnaît pas le droit de grève comme droit fondamental. A dire vrai, il ne soutient même pas le contraire, parce que jusqu'à présent il a réussi à éviter de répondre à cette question. Donc, le Tribunal fédéral ne se prononce en fait pas sur la nature de droit fondamental du droit de grève. Par contre, la majeure partie de la doctrine juridique suisse reconnaît ce caractère de droit fondamental, et vous trouvez dans cette doctrine toute une série de professeurs qui ne sauraient être taxés ni de subversifs, ni de gauchistes.
Si l'instrument de la grève ne fait pas – et je dis heureusement – partie de nos habitudes, il n'en demeure pas moins que nul ne saurait, aujourd'hui, affirmer qu'il n'existe pas un droit de grève. La discussion aujourd'hui est de savoir si ce droit doit être reconnu au niveau de la constitution. Et si je parle de droit de grève, je parle et nous parlons aussi du droit de lock-out qui en est le pendant. Or, ce droit est prévu dans des traités internationaux très précis auxquels la Suisse a

souscrit et qu'elle s'est engagée à respecter. Ça, c'est pour l'aspect juridique.
Comme le rapporteur l'a bien dit, il y a une dimension politique qu'on ne saurait ignorer. Je dois avouer que j'ai eu moi-même de la peine à faire ce pas de reconnaissance du droit de grève dans la constitution, parce que je le ressens moi-même comme étranger à nos habitudes et nos coutumes, à notre culture de dialogue. Mais cette raison n'est pas encore suffisante, et, au fil des discussions, des débats que nous avons eus au sein de la commission, je me suis persuadé qu'il fallait faire un pas. Et ce pas, nous devons le faire tout d'abord pour éviter une confrontation qui me paraît inutile et qui risque de mettre en danger tout l'édifice de cet exercice.
A l'article 24, la formulation de la proposition de la minorité I, que je représente – minorité pour 1 voix dans la commission –, est une bonne formulation de compromis. Je crois même qu'elle a l'avantage de mettre des garde-fous très précis pour un développement ultérieur de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Je suis même persuadé que si nous n'inscrivons rien dans la constitution, le Tribunal fédéral risquerait d'avoir une plus grande liberté pour développer le droit de grève comme droit constitutionnel non écrit. Avec cette version, nous fixons des limites très précises. Je crois que ce texte est «konsensfähig», évite une confrontation.
J'aimerais dire une dernière chose qui n'est pas juridique, mais qui a une valeur politique et psychologique. Aujourd'hui, alors que des milliers de personnes sont licenciées, perdent leur travail après des décennies de travail au nom de la liberté économique, au nom de la restructuration des entreprises, refuser purement et simplement la mention du droit de grève dans une mise à jour de la constitution sonne un peu comme une provocation. En adoptant une version comme vous la propose la minorité I, nous faisons un acte, je ne dis pas de conciliation, mais un acte d'équilibre dans une situation qui, aujourd'hui, est nettement défavorable aux travailleurs.
Je vous invite, par conséquent, à adopter la proposition de la minorité I.

**Gentil** Pierre-Alain (S, JU): Mes deux préopinants ont suffisamment insisté sur le fait que la dimension juridique de cette discussion n'était pas l'élément le plus déterminant pour me permettre de me concentrer sur des éléments de réflexion politique.
M. Cottier l'a dit dans son argumentation: la grève est, de manière objective, un élément relativement étranger à nos coutumes et à notre culture des relations de travail. C'est tout à fait clair et il y a d'abondantes statistiques pour le démontrer.
Le Conseil fédéral, dont la témérité n'est pas le défaut le plus connu, a donc pris un certain nombre de précautions pour que le droit de grève, qui est reconnu dans sa version, soit décrit en conformité avec ces coutumes et cette culture. On a donc un droit de grève qui est très sérieusement corseté et qui est lié à toute une série de conditions formulées de manière explicite.
1. La grève «sauvage» est exclue. Une grève, au sens du projet du Conseil fédéral, ne se conçoit qu'organisée par une association syndicale et donc, comme telle, liée à la liberté d'association.
2. La grève doit se rapporter aux relations de travail. Ceci est mentionné également explicitement. La grève «politique» visant à faire pression sur les autorités est donc exclue.
3. La grève ne doit pas violer une obligation conventionnelle, notamment l'obligation de maintenir la paix du travail. Il faut auparavant épuiser la discussion en recourant aux instances arbitrales, voire aux tribunaux. 4. Enfin, la loi peut interdire le droit de grève à certaines catégories de personnes pour assurer un service minimum. La perspective de la grève de certains fonctionnaires, des hôpitaux, des pompiers, à laquelle M. Cottier a fait allusion, est donc tout à fait exclue.
On a donc une formulation du droit de grève qui est fort prudente, qui contient toute une série de cautèles et qui exclut tout exercice politique de cette liberté.
En écoutant M. Cottier, je me demandais donc si nous parlions de la même chose. J'entendais M. Cottier parler de la grève au sens où elle est pratiquée dans certains Etats voisins comme un instrument politique. La formulation du Conseil fédéral est claire: elle exclut tout à fait un tel type de grève. Elle s'inscrit parfaitement dans les habitudes de négociation qu'ont les partenaires sociaux dans notre pays et elle mérite comme telle de figurer dans le texte de la constitution. C'est la raison pour laquelle je vous propose d'approuver le projet du Conseil fédéral repris par la minorité II.

**Forster** Erika (R, SG): Ich habe mich in der Kommission dafür ausgesprochen, Artikel 24 Absätze 3 und 4 zu streichen und somit in der nachgeführten Verfassung Streik und Aussperrung nicht zu erwähnen.
Es ist während der vergangenen Stunden immer wieder betont worden, wie heikel das Konzept der Nachführung sei. Wo sollen Reformen von begrenzter Tragweite einfliessen, wo nicht? Wir haben uns in der Kommission bei derartigen Fragen immer wieder auf den Standpunkt gestellt, dass Reformen, wenn sie auf breitesten Konsens zählen können, in die Nachführung einfliessen können. Diese letzte Anforderung ist im Zusammenhang mit dem Streikrecht meines Erachtens nicht gegeben.
Es muss verhindert werden, dass just in einem Moment, in dem das Instrument des Arbeitskampfes in Europa wieder vermehrt eingesetzt zu werden droht, das Thema im Rahmen unserer Verfassungsrevision so sehr in den Vordergrund gestellt wird, dass dem Revisionswerk überall dort Opposition erwächst, wo eine explizite Regelung des Streikrechtes auf Verfassungsstufe auf Widerstand stösst.
Wir waren uns in der Kommission einig, dass der Formulierung der Minderheit zwar nicht die Funktion eines Grundrechtes zukommt. Wir wissen auch, dass das Bundesgericht bis heute nie ein Grundrecht auf Streik und Aussperrung anerkannt hat. Andererseits gewährt die herrschende Lehre heute eindeutig ein solches Recht, aber eben kein Grundrecht.
In dieser für mich verwirrlichen Situation scheint es mir besser, auf eine Aufnahme des Streikrechtes in die Verfassung zu verzichten und es beim Status quo zu belassen. Dieser schliesst das Recht auf Streik und Aussperrung, wie gesagt, nicht aus. Es ändert sich also am jetzigen Zustand nichts, während die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung einen durch die Rechtsprechung noch nicht geklärten Zustand für mich gewissermassen vorauseilend klären würde, und das geht über die Nachführung hinaus.
Unsere Bürgerinnen und Bürger sind zweifelsohne auf die Worte «Streik» und «Aussperrung» sensibilisiert, wissen sie doch nur zu gut, dass unsere Kultur der Sozialpartnerschaft mehr Wohlstand gebracht hat als die Streikkultur unseren Nachbarländer. Darauf sollten und können wir stolz sein. Eine Aufnahme von Streik in irgendeiner Form in die Verfassung erfordert zwingend ein nachfolgendes Gesetzgebungsverfahren, was zu jahrelanger Thematisierung der Streikproblematik führen würde. Ich befürchte, vermutlich mit vielen anderen besorgten Schweizerinnen und Schweizern, dass damit indirekt mit einer Werthaltung gebrochen wird, die uns im Grunde genommen allen lieb ist, egal, welchem politischen Lager wir angehören.
In diesem Zusammenhang möchte ich noch etwas bemerken, nämlich dass die Schweizer Regelung, den Streik nicht ausdrücklich als Grundrecht zu erwähnen, auch Ausdruck unseres Demokratieverständnisses ist. Im Unterschied zu Regelungen in repräsentativen Demokratien, wo der Streik auch zu politischen Zwecken eingesetzt wird, haben wir die Möglichkeit, auf allen Ebenen des Arbeitsrechtes und der Regelung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeziehungen nicht nur zu legiferieren, sondern auch mit demokratischen Mitteln laufend präventiv oder korrigierend Einfluss zu nehmen. Das Streikrecht als Invdividualrecht erhält somit bei uns aufgrund der demokratischen Strukturen eine Relativierung, welche auch im Zusammenhang mit der Nachführung beachtet werden sollte.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen und die beiden Absätze 3 und 4 zu streichen. Das ändert am heutigen Zustand nichts, verhindert aber unnötige Konflikte im Gesamtzusammenhang.

**Reimann** Maximilian (V, AG): Nur eine kurze Wortmeldung zu diesem wichtigen Artikel, in der Absicht, Ihnen aufzuzeigen, wie schwer sich ein bürgerlicher Parlamentarier im Verlaufe unserer Kommissionsarbeit mit dem Streikrecht getan hat.
Ich hatte in der ersten Lesung der Version des Bundesrates zugestimmt, und zwar aus dem Hauptgrund heraus, dass allfällig streikwilligen Kreisen in unserem Land expressis verbis vor Augen geführt werden solle, dass Streiken keine Einbahnstrasse sei, sondern dass dem Streik auch die Aussperrung entgegengestellt werden müsse. Die Aussperrung ist ein harter Eingriff in den sozialen Frieden und trifft vor allem jene Arbeitnehmer, die an sich nicht gewillt sind, zum Kampfmittel des Streiks zu greifen.
Aber so ganz wohl war es mir mit meiner ursprünglichen Meinung in dieser wichtigen sozialpartnerschaftlichen Frage nicht; ich schwenkte dann im Zuge der zweiten Lesung zu jenem Lager über, das weder den Streik noch die Aussperrung verfassungsmässig verankert haben möchte, sei es ausdrücklich als solches Recht oder indirekt in der Version der Minderheit I. Das soll nicht heissen, dass man vor den Begriffen «Streik» und «Aussperrung» den Kopf in den Sand stekken würde. Diese arbeitsrechtlichen Kampfmassnahmen sind nun einmal existent, glücklicherweise bei uns in der Schweiz kaum, aber in anderen Ländern um so mehr.
Niemand wünscht den Streik, niemand wünscht die Aussperrung. Im Zuge der Kommissionsarbeit habe ich mich dann überzeugen lassen, dass Streik und Aussperrung bis anhin kein ungeschriebenes Verfassungsrecht darstellten. Frau Forster hat uns das eben nochmals klar und deutlich in Erinnerung gerufen. Dabei, so meine ich, soll es bleiben.
Deshalb bitte ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

**Frick** Bruno (C, SZ): Es scheint mir fast, als ob die Debatte auf den Satz reduziert werden könnte: Wer Streik ablehnt, streicht ihn aus der Verfassung. Aber so einfach geht es nicht!
Die Frage lautet für uns in der Tat: Besteht heute ein verfassungsmässiges Recht – wenn auch ein eingeschränktes –, Streik auszuüben? Darin sind sich alle, die darüber geschrieben haben – Rechtsgelehrte, Gelehrte in Sachen Politik – einig: Es besteht. Allerdings ist einzuräumen, dass sich das Bundesgericht über das Streikrecht privatrechtlich Angestellter noch nicht zu äussern hatte. Es hat sich aber über das Streikrecht der Beamten geäussert und dieses klar abgelehnt. Das tut auch die Verfassung; sie beschränkt das Streikrecht von Beamten im Rahmen des Gesetzes.
Da nun aber im Kern ein Streikrecht besteht, würden wir hinter das heute gültige Verfassungsrecht zurückgehen und die Verfassung materiell ändern, wenn wir es streichen würden – und das dürfen wir nicht. Die Fassung der Minderheit I und des Bundesrates schränkt ja das Streikrecht auf seinen heutigen Gehalt ein; nur unter restriktiven Voraussetzungen darf gestreikt werden: Nur wenn es die Arbeitsbeziehungen betrifft und dem keine anderen Friedenspflichten entgegenstehen.
Ich möchte auch der Argumentation von Frau Forster widersprechen, die sagt, es widerspreche unserer Demokratie und wir hätten andere Möglichkeiten, uns zu äussern. Dieses Streikrecht widerspricht unserer Auffassung – und auch derjenigen, die Sie vertreten, Frau Forster – nicht: Ein Streik ist nur dann gerechtfertigt, wenn er Arbeitsverhältnisse betrifft. Also haben sogenannt politische Streiks – Solidaritätsstreiks, Frauenstreiks und anders motivierte – in der Schweiz auch künftig nichts zu suchen. Das gilt es klar zu sagen.
Unser Demokratieverständnis verlangt vielmehr, dass die Sozialpartner auch harte Mittel benützen dürfen, wenn in sehr schwierigen Auseinandersetzungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern kein anderes Mittel mehr möglich ist. Das gehört auch zur politischen Auseinandersetzung. Die Verfassung gibt dem Arbeitgeber das Recht auszusperren, dem Arbeitnehmer – unter den gleichen restriktiven Bedingungen – das Recht zu streiken. Daher darf sich, auch wer den Arbeitsfrieden erhalten will, Streiks grundsätzlich ablehnt und sie nicht wünscht, nicht davor verschliessen, dass ein beschränktes Streikrecht bereits heute auf Verfassungsstufe besteht – als ungeschriebenes Recht, zugegeben, aber es besteht unbestritten.
Ich habe bis heute in der Kommission und im Rat eine Stimme vermisst: Diejenige, die mir einen namhaften Kenner dieser Materie zitieren kann, der das Streikrecht in diesem beschränkten Kerngehalt ablehnt. Ich glaube, ich werde sie auch künftig nicht hören.

**Cottier** Anton (C, FR), Berichterstatter: Ich möchte nur etwas richtigstellen und Herrn Frick antworten. Wir gehen mit der Fassung der Mehrheit natürlich nicht hinter die heutige verfassungsmässige Situation zurück, sondern wir bekräftigen sie, wie sie heute ist, wie sie namentlich in den Gesetzen der Kantone und des Bundes für die Beamtenschaft besteht, und wie sie das Bundesgericht bestätigt hat. Auch beim Streikrecht bestehen bei den Professoren verschiedene Meinungen. Professor Schindler zum Beispiel hat eine andere Meinung dargelegt, als Sie es heute tun. Deshalb vertritt die Mehrheit der Kommission diese Meinung hier.

**Danioth** Hans (C, UR): Ich habe mich im Vorfeld der Beratung mit dieser Frage ebenfalls befasst. Ich meine, es wäre eine Illusion zu glauben, dass wir das Problem lösen, wenn wir nichts sagen; Herr Kollege Frick hat mit Recht darauf hingewiesen.
Ich möchte in Ergänzung zu seinen Ausführungen ganz klar auf einen Bundesgerichtsentscheid hinweisen, der der Interpretation von Frau Forster widerspricht. Das Bundesgericht sagt im Entscheid 111 II 253 folgendes, mit einem Satz: Das Bundesgericht hat die Frage nach der Grundrechtsqualität des Streikrechtes bisher zwar offengelassen – es hat es nicht nicht anerkannt, sondern offengelassen –, es lehnt indessen die Rechtsmeinung, wonach das Streikrecht noch keinen Eingang in das schweizerische Arbeitsrecht gefunden habe, als «offensichtlich zu absolut und zu summarisch» ausdrücklich ab.
Hier müssen wir natürlich auch das internationale Recht sehen. Der Bundesrat hat es ja einbezogen. Ich verweise auf Artikel 11 der EMRK, auf Artikel 8 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und auf Artikel 3 des ILO-Übereinkommens Nr. 87. Diese schliessen das Streikrecht natürlich nicht aus.
Zur Argumentation von Kollege Marty: Wenn wir nichts sagen, dann öffnen wir der bundesgerichtlichen Rechtsfortentwicklung, wie sie ja umschrieben wird, doch ein breites Betätigungsfeld. Oder anders gesagt: Wenn wir uns hier klar auf eine eindeutig schweizerische Fassung des Streikrechtes, das nicht politisch motiviert werden darf, beschränken, haben wir auch eine bessere Gewähr dafür, dass in Zukunft unseren Absichten entsprochen wird.
Von daher gesehen stehe ich mit Überzeugung für die Auffassung der Minderheit I ein, die hier klar einen Damm gegen ausufernde Interpretationen errichtet.

**Brunner** Christiane (S, GE): Je pense que je dois me considérer, conformément à la définition donnée par M. Reimann, dans les «Streikwilligen in diesem Lande». Mais vouloir inscrire le droit de grève dans la Constitution fédérale n'a rien à voir avec la volonté ou l'absence de volonté de prendre des mesures de lutte. Contrairement à ce que dit un représentant éminent de l'Union centrale des associations patronales, si on parle du droit de grève, on ne veut pas nécessairement le mettre en pratique. Le fait d'en parler en règle générale, au contraire, fait qu'on a de bonnes raisons de ne pas le mettre en pratique. Je ne comprends pas le raisonnement de la majorité de la commission.
Tout d'abord, restons en Suisse sans parler des conventions internationales. M. Cottier a développé toute une théorie par rapport aux conventions internationales, et, pour ne pas bles-

ser certaines susceptibilités, je pense qu'on peut parler uniquement de notre droit Suisse.
Le droit de grève est implicitement reconnu dans de nombreuses dispositions légales de notre pays. Par exemple, dans le Code des obligations, on règle de manière très claire que, si les partenaires sociaux concluent une convention collective de travail, par là même et en même temps et de par la loi, ils décident de renoncer à recourir à des moyens collectifs de lutte. C'est réglé de par la loi. On peut dire que si, dans la loi, on estime que, pendant cette période, il est interdit de recourir à des moyens collectifs de lutte, a contrario, en dehors de ces périodes, il est évidemment autorisé de recourir à des moyens collectifs de lutte. Il en va de même dans les dispositions légales cantonales ou fédérales qui instituent des organes chargés de prévenir ou de régler dans la mesure du possible les différences d'ordre collectif dans le domaine du travail.
L'Etat met ses services à disposition des partenaires sociaux pour leur permettre d'éviter ou de résoudre des situations conflictuelles et, par là même, il reconnaît implicitement le droit au conflit et à l'utilisation des moyens collectifs de lutte. Ces dispositions sont inscrites dans notre législation indépendamment de celles qui seraient par ailleurs applicables en vertu du droit international.
Ensuite, la majorité de la commission demande de biffer les alinéas 3 et 4 de l'article 24 du projet du Conseil fédéral. L'alinéa 2 de cet article dispose que «les conflits sont, autant que possible, réglés par la négociation et la médiation». Donc, on admet qu'il peut exister des conflits, et que normalement, autant que possible, on doit essayer de les régler par la négociation collective ou par la médiation avec l'intervention de l'Etat. Là aussi, dans l'alinéa 2, on admet qu'il peut y avoir des conflits collectifs entre travailleurs et employeurs.
Il est incontestable à mon sens que l'on peut affirmer qu'en Suisse, les mesures collectives de lutte sont fondamentalement autorisées et que notre ordre juridique reconnaît et garantit le droit de grève. Ainsi, si je suis l'idée du Conseil fédéral de vouloir une mise à jour de la Constitution fédérale, nous devons aussi inscrire un droit fondamental qui est un droit d'un type particulier, je le reconnais: ce n'est pas un droit individuel, c'est un droit collectif – un travailleur ou une travailleuse tout seul ne peut se mettre en grève –, et c'est le seul droit fondamental qui est un droit collectif.
Ensuite, l'argumentation développée à propos de l'interdiction de grève pour les fonctionnaires. D'une part, j'aimerais rappeler que tous les cantons ne connaissent pas cette interdiction. Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de le confirmer dans un arrêt non publié qui concernait une affaire genevoise, parce que la loi genevoise, elle, n'interdit pas le recours à la grève pour les fonctionnaires. La loi le règle – le Conseil fédéral a prévu, évidemment, cette disposition; elle peut régler et interdire le recours à la grève pour certaines catégories de personnes. En l'état, la situation reste telle qu'elle est: certains cantons vont interdire le recours à la grève; la Confédération, à l'heure actuelle, également, et d'autres cantons ne l'ont pas fait ou n'ont pas de raison de changer leur pratique.
Maintenant, au niveau politique: je dois dire honnêtement que la discussion m'étonne, parce que toute notre tradition de paix sociale est fondée sur le fait que l'on reconnaît le droit de grève. Et il n'y aurait pas de paix sociale si nous ne pouvions pas discuter avec nos partenaires sociaux, avec les associations d'employeurs, et leur dire: «Ecoutez, nous nous mettons d'accord sur telles conditions de travail, nous les réglons, nous réglementons les choses, et en même temps et pour la même durée, nous renonçons à toute mesure collective de lutte.» Toute notre tradition de partenariat social repose sur la reconnaissance implicite du droit de recourir à des mesures collectives de lutte.
Il faut prendre conscience de l'importance du fondement du partenariat social en Suisse. Le partenariat social repose sur le fait qu'il n'a pas fallu se bagarrer comme dans d'autres pays pendant des années pour faire reconnaître le droit de grève. Parce que, sinon, nous n'aurions pas non plus de tradition de partenariat social. Les deux éléments vont de pair, et, si nous voulons poursuivre notre politique de partenariat social, il faut aussi admettre et dire clairement que l'on reconnaît implicitement, avec toutes les limites que le Conseil fédéral a jugé bon d'y mettre, le droit de grève comme moyen de défense des conditions de travail des travailleuses et des travailleurs de notre pays.
Je vous invite à rejeter la proposition de majorité consistant à biffer les alinéas 3 et 4. Si vous adoptez cette proposition, vous remettriez en cause et lanceriez un débat sur l'ensemble du bien-fondé de cette mise à jour de la Constitution fédérale. Je vous invite à adopter l'une des deux propositions de minorité, étant entendu que celle de la minorité II est plus cohérente, mais celle de la minorité I a au moins le mérite de la clarté.

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

## Dritte Sitzung – Troisième séance

**Dienstag, 20. Januar 1998**
**Mardi 20 janvier 1998**

*15.00 h*

*Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)*

---

96.091

## Bundesverfassung. Reform
## Constitution fédérale. Réforme

*Fortsetzung – Suite*

---

*A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)*
*A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)*

*Art. 24 (Fortsetzung) – Art. 24 (suite)*

**Cavadini** Jean (L, NE): Nous avons, dans un souci de resserrement de nos débats, voulu aller à l'essentiel et je tenterai de m'y conformer. Mais nous avons entendu, avant la suspension de nos travaux, un certain nombre d'affirmations fortes, politiques, et j'aimerais apporter ici l'avis d'un des membres appartenant à la majorité de votre commission.
La grève, c'est un concept presque mythique, c'est l'ultime recours, c'est l'arme des désarmés. Mais, hormis le lyrisme au-delà duquel nous voulons aller, nous vivons dans cette réalité suisse dont nous devons donner une définition constitutionnelle.
Faut-il inscrire ce droit au niveau constitutionnel? Telle est la question qui nous est posée, avec des nuances. La première réponse que nous partageons tous, c'est que nous refusons un droit de grève qui serait politique. Nous entendons limiter le droit de grève – que personne ne conteste, j'aimerais bien le rappeler – à sa définition légale; nous aimerions le borner au domaine législatif. C'est là l'enjeu. Il n'y a pas d'autres affrontements que celui-là.
Mme Brunner a très bien rappelé que ce droit se trouve inscrit dans toute une série de dispositions législatives: qu'il se trouve dans le Code des obligations, qu'il se trouve, implicite ou explicite, dans les conventions collectives de travail, qu'il se trouve dans la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires, tout le monde en convient.
La question se pose: devons-nous aller au-delà? Devons-nous l'inscrire dans la constitution? La majorité de la commission répond: non, parce que cette grève, qui doit rester le moyen ultime, le moyen exceptionnel, deviendrait alors un recours régulier, formalisé, reconnu constitutionnellement. C'est sur point que nous ne pouvons pas tomber d'accord avec les arguments qui nous ont été donnés. Notre ordre juridique suisse admet le droit de grève. Nous l'admettons tous ici. Il est reconnu, et souventes fois, dans nos lois. Nous souhaitons simplement qu'il reste limité à la loi et que cette dernière en définisse l'exercice.
Un dernier point: Mme Brunner a dit ce matin que c'était finalement le seul droit non individuel fondamental. Ce n'est pas tout à fait exact, nous en conviendrons les uns et les autres. La liberté d'association, la liberté syndicale sont des droits non individuels fondamentaux – à moins que chacun d'entre nous fonde son syndicat, ce qui est une perspective assez intéressante, mais dénuée de réalisme, jusqu'à plus ample informé! Nous sommes véritablement devant une évidence, et cette évidence ne nous permet pas de recommander l'inscription du droit de grève dans la constitution.
Voilà pourquoi, avec la majorité de la commission, nous vous demandons non pas de nier le droit de grève – c'est à la fois injuste, stupide et dépassé –, mais de le limiter précisément là où il doit se trouver, c'est-à-dire dans la loi.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Wir müssen bei dieser Diskussion zwei Seiten unterscheiden, nämlich einerseits die verfassungsrechtliche oder allgemein die rechtliche Seite und andererseits den Symbolgehalt, der dieser Bestimmung oder zumindest der Diskussion darüber zukommt. Ich versuche zuerst einige Überlegungen rechtlicher Natur anzustellen.
1. Es ist unbestritten, und Herr Cavadini hat darauf hingewiesen, dass Streik und Aussperrung als Arbeitskampfmassnahmen in unserer Rechtsordnung zulässig sind, allerdings nur innerhalb gewisser Grenzen. Diese sind genannt worden. Ich erwähne nur stichwortartig: Es muss sich um eine Ultima ratio handeln; die Friedenspflicht darf nicht verletzt sein, wenn sie in Gesamtarbeitsverträgen festgelegt ist; Schlichtungsverhandlungen dürfen nicht umgangen oder ausgeschlossen werden; es darf sich nicht um einen politischen Streik handeln.
Ich möchte ebenfalls festhalten – und das ist vielleicht in unserer langen Friedenszeit etwas vergessen worden, aber ich stimme hier Frau Brunner voll und ganz zu –, dass die zu Recht gerühmte Sozialpartnerschaft mit der Möglichkeit von Streik und Aussperrung verbunden ist. Beides sind zwei Seiten einer Münze, die zusammengehören. Man darf deshalb nicht sagen, die Sozialpartnerschaft allein gehöre zum Wesen unserer Wirtschafts- und Sozialordnung.
Ich bin dankbar, dass diese rechtliche Ausgangslage von niemandem angefochten worden ist.
2. Umstritten ist aber, ob sich dieses Recht als Kollektivrecht nur aus der Rechtsordnung allgemein ergibt oder ob es den Charakter eines selbständigen – oder aus der Koalitionsfreiheit abgeleiteten – verfassungsmässigen Rechtes aufweist. Das ist der umstrittene Punkt. Die Lehre beantwortet diese letzte Frage, indem sie ein solches Recht aus der Koalitionsfreiheit ableitet. Das Bundesgericht lässt die Frage offen. Herr Danioth hat uns die Passage vorgelesen. Hier besteht keine eindeutige und einstimmige rechtliche Auffassung.
3. Was bedeuten die vorliegenden Anträge unter diesen Gesichtspunkten? Der Entwurf des Bundesrates und der Antrag der Minderheit II (Aeby) bejahen nun den grundrechtlichen Charakter. Damit wird aber der Spielraum der Nachführung nicht verlassen. Dieser wird insofern ausgeschöpft, als eine rechtliche Unklarheit nun durch eine Festlegung des Verfassunggebers ausgemerzt wird. Es gehört nach Auffassung des Bundesrates und der Kommission auch zur Nachführung, dass gewisse rechtliche Unklarheiten entschieden werden. Es liegt also kein Verstoss gegen die Nachführung vor, aber wir sind natürlich frei, diesen Schritt zu tun oder ihn nicht zu tun. Wir sind auch frei, eine bestimmte Frage offenzulassen und nur in diesem Zusammenhang wie bisher nicht festzulegen.
Wenn Sie sich für den Antrag der Kommissionsmehrheit entscheiden, dann tun Sie genau dies; Sie bewegen sich dabei immer noch auf dem Boden des geltenden Rechtes, des Status quo, aber Sie überlassen es wie bis anhin der Praxis, später allfällige Konkretisierungen vorzunehmen. Die Eindeutigkeit stellen Sie also gerade nicht her, sondern Sie führen die geltende Unsicherheit weiter.
Das darf man selbstverständlich tun, aber man muss es wissen. Man darf dem Antrag der Kommissionsmehrheit aber auch nicht vorwerfen, er wolle hinter das geltende Recht zurückgehen. Da muss ich Herrn Frick korrigieren: Ich glaube nicht, dass man umgekehrt aus einer Gutheissung oder Ablehnung dieses Antrages entsprechende Schlüsse ziehen darf. Die Ablehnung des bundesrätlichen Antrages hätte, zu-

mindest nach Meinung der Kommissionsmehrheit – dies hat heute morgen auch Frau Forster verdeutlicht –, nicht die Tragweite eines «qualifizierten Schweigens».
Wenn Sie dem Antrag der Minderheit I zustimmen, bewegen Sie sich auch im Rahmen des geltenden Rechtes, begründen aber im Unterschied zur bundesrätlichen Fassung kein Grundrecht, kein verfassungsmässiges Recht auf Streik und Aussperrung. Aber Sie erwähnen in der Verfassung mit den Stichworten «Streik» und «Aussperrung», dass diese doch zum geltenden Recht gehören. Er wird auf die geltende Rechtslage ohne Begründung eines verfassungsmässigen Anspruchs verweisen. Zusätzlich normieren Sie aber Schranken, die bisher nicht in der Verfassung waren, geben also dem Richter Leitplanken mit, wenn dieser allenfalls einmal versucht sein könnte, diese Grenzen auszuweiten. Und mit dem Antrag der Minderheit verzichten Sie auch auf den Auftrag, den der bundesrätliche Entwurf enthält, wonach der Gesetzgeber Streik und Aussperrung zu regeln hätte.
Noch ein Wort zur politisch-symbolischen Seite dieser Streitfrage. Hier stehen sich zwei Auffassungen diametral gegenüber: Auf der einen Seite wird befürchtet, allein die Diskussion über den Streik, erst recht das Erwähnen des Streiks in der Verfassung, setzten ein falsches Signal, verschlechterten die Situation unseres Wirtschaftsstandortes, führten zu Verunsicherung, ja man malt das Gespenst des Streiks an die Wand, welches der Gefährdung des Sozialfriedens Tür und Tor öffne. Es ist sogar die waghalsige Behauptung aufgestellt worden, wer den Streik regle, der wolle ihn auch. Dies ist aber so absurd, wie wenn man denjenigen, die den Konkurs regeln wollen, vorwerfen würde, sie wollten den Konkurs. Auf der anderen Seite des politischen Spektrums wird befürchtet, dass die Streichung dieses Streikrechtes aus der Verfassung ein Signal in die Gegenrichtung sei, nämlich gegen die Sozialpartnerschaft und gegen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie deren Organisationen. Man wolle halt doch verdeckt irgendwie einen Schritt zurück machen.
Nun wissen wir alle, dass Signale nicht aus dem Nichts entstehen. Sie werden aufgebaut und verstärkt. Sie sind auch von beiden Seiten gepflegt worden. Diese Signale sind nun einmal da, auch wenn teilweise Argumente beigezogen werden, die sich nicht auf die geltende Rechtslage abstützen können. Was sollen wir jetzt tun? Es wäre weise, wenn wir diese Signale nicht noch zusätzlich verstärken würden, sondern die Wogen zu glätten versuchten und der Vernunft den Vorrang einräumen würden. Für mich heisst dies, dass weder das angsteinflössende Recht auf Streik noch die ebenso angsteinflössende Streichung des Streikrechtes in der Verfassung gutzuheissen sind.
Ich stimme deshalb dem Minderheitsantrag I (Marty Dick) zu, weil er beiden Seiten gestattet, das Gesicht zu wahren und Hand zu einer gemeinsam getragenen Bestimmung zu bieten. Unser Land hat ein solches Signal verdient.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Streik und Aussperrung sind Institute unserer Rechtsordnung. Sie sind auch Gegenstand einer ziemlich ausführlichen Rechtsprechung, einer noch viel grösseren Literatur. Sie sind zum Teil auch Gegenstand, allerdings sehr marginal, einer gewissen Praxis, die zugegebenermassen in letzter Zeit etwas an Bedeutung verloren hat. Ob nun Streik und Aussperrung ein Grundrecht sind oder ob sie Derivate eines anderen Grundrechtes, nämlich der Versammlungsfreiheit, der Vereinsfreiheit oder der Koalitionsfreiheit, sind, das hat die Rechtsprechung offengelassen.
Ich finde das rechtlich gar nicht so wichtig. Aber politisch finde ich doch wichtig, dass wir in dieser Zeit, in der die Bundesverfassung nachgeführt wird, in unsicheren Zeiten leben, in Zeiten der Deregulierung, der Privatisierung, der Änderung des Beamtenstatus. Auch Bundesbetriebe werden dereinst andere arbeitsrechtliche Bedingungen kodifizieren. Es herrscht deswegen in weiten Kreisen eine gewisse Angst vor dem Verlust von Arbeitsplätzen. Es ist – nicht in diesem Rat, aber von gewissen politischen Parteien und Verbänden – gegenüber dieser Totalrevision die Befürchtung geäussert worden, die Totalrevision werde auch dazu benutzt, gerade heute die Stellung der Arbeitnehmerschaft zu verschlechtern. Vor allem deswegen finde ich es nicht geschickt, was Ihnen die Mehrheit vorschlägt. Sie will die beiden Absätze 3 und 4 streichen. Es soll weder das Streikrecht noch die Aussperrung in der Bundesverfassung genannt werden. Da wird argumentiert werden, das sei gegenüber heute ein Rückschritt. Nun ist zum Teil richtigerweise ausgeführt worden, dass es kein Rückschritt wäre, dass die Mehrheit keinen Rückschritt will. Aber immerhin: Die beiden Rechte würden in der Verfassung nicht genannt. Das wäre zwar kein qualifiziertes Schweigen, aber es würde doch so empfunden: Das Streikrecht wird in der Verfassung gar nicht mehr erwähnt.
Aber wir möchten, dass es erwähnt wird. Der Bundesrat schlägt einen Kompromiss vor. Er hat nicht etwa bloss das Streikrecht und die Aussperrung als Recht genannt, sondern ganz ausdrücklich gesagt, unter welchen Bedingungen die beiden angewendet werden können. Und er hat die Möglichkeit vorgesehen, dass das Gesetz diese Rechte regelt und dass der Streik für bestimmte Kategorien von Personen verboten wird. Mit diesem Kompromiss hat der Bundesrat den Bedenken, die gegenüber dem Streikrecht gehegt werden, Rechnung getragen.
Ich möchte Sie ersuchen, dem Bundesrat zuzustimmen, damit jetzt nicht das ganze Werk der Totalrevision angezweifelt wird. Auf jeden Fall sollten Sie der Minderheit I (Marty Dick) zustimmen, falls Sie den Antrag der Minderheit II (Aeby) beziehungsweise die Fassung des Bundesrates bachab schikken.
Der Antrag der Minderheit I hat zwar den Nachteil, dass er das Streikrecht und das Aussperrungsrecht – ähnlich wie vorhin das Redaktionsgeheimnis bei der Medienfreiheit – nicht ausdrücklich nennt, aber doch indirekt davon ausgeht, indem die Bedingungen aufgeführt werden. Was Absatz 4 betrifft, ist der Antrag der Minderheit I auch etwas weniger gut als die Fassung des Bundesrates, weil nämlich die Formulierung, dass das Gesetz die Ausübung dieser Rechte regeln könne, dann nicht mehr enthalten ist. Aber immerhin würde die Minderheit I die beiden Rechte wenigstens indirekt noch garantieren.
Erste Priorität hat die Fassung des Bundesrates, zweite Priorität hat die Minderheit I, unter gar keinen Umständen aber kann der Bundesrat der Mehrheit zustimmen.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3, 4 – Al. 3, 4*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag der Minderheit I | 31 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit II | 8 Stimmen |

*Definitiv – Définitivement*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag der Mehrheit | 24 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit I | 16 Stimmen |

**Art. 25–28**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Marty** Dick (R, TI), rapporteur: Il s'agit des garanties de procédure qui se sont développées sur la base de la jurisprudence relative à l'article 4 de la constitution et de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce sont des principes extrêmement importants, mais qui font aujourd'hui partie de notre patrimoine juridique et culturel. Ce sont toutes les règles relatives à l'interdiction du déni de justice: le droit d'avoir un procès équitable, d'avoir sa cause jugée dans des délais raisonnables. Je répète, des principes qui font partie d'un Etat moderne fondé sur le droit. Ils n'ont donné lieu à aucune réserve critique.
Les petits changements que vous constatez sont de nature rédactionnelle. A l'alinéa 3 de l'article 25, le projet du Conseil

fédéral prévoit un pluriel «les personnes», alors qu'à l'alinéa 1er, nous avons «toute personne» au singulier. Nous avons estimé que le singulier se justifiait également à l'alinéa 3. Donc, il n'y a pas de changement substantiel, c'est un changement rédactionnel à l'article 25.
A l'article 26, c'est aussi un changement secondaire qui ne modifie pas la substance de l'article. Nous avons estimé nécessaire de prévoir expressément que «les tribunaux d'exception sont interdits».

*Angenommen – Adopté*

**Art. 29**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Büttiker*
*Abs. 2*
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition Büttiker*
*Al. 2*
Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Marty** Dick (R, TI), rapporteur: Le droit de pétition est le droit de toute personne d'adresser des pétitions aux autorités sans pour cela en subir de préjudice. C'est là le fondement de ce droit constitutionnel, et, en tant que tel, ce droit n'a donné lieu à aucune discussion. Ce qui a donné lieu à discussion, c'était de savoir quelle devait être l'attitude des autorités. Le projet du Conseil fédéral, qui reprend le droit actuel, prévoit: «Les autorités doivent en prendre connaissance.» Il a semblé à la majorité de la commission que, dans un texte constitutionnel, cette phrase n'était pas nécessaire, tant il est évident qu'une autorité doit prendre connaissance des pétitions.
Pour les «Materialien», pour l'interprétation future de cet article, je vous lis simplement quelques mots du président de la sous-commission, qui a présenté le résultat des travaux du sous-groupe qui proposait justement de biffer l'alinéa 2: «Die Subkommission 2 hat gefunden, es sei eine Frechheit, den Behörden zu unterstellen, dass sie etwas nur lesen, wenn man es ausdrücklich sagt.»
Cela devait être dit pour faire comprendre l'esprit dans lequel nous abolissons l'alinéa 2. Il paraît évident que lorsqu'on reçoit une pétition, on en prend connaissance; a contrario, on pourrait, si une autre disposition ne spécifie pas précisément que l'autorité doit lire le texte qu'on lui adresse, en déduire qu'elle ne doit pas le lire.
Autre chose est de savoir si l'autorité doit répondre à une pétition. Là, nous estimons que nous irions au-delà du droit actuel. Aujourd'hui, on reconnaît que l'autorité n'a pas d'obligation de répondre à des pétitions; elle doit en prendre connaissance. Le droit constitutionnel du citoyen n'est pas d'obtenir une réponse, mais de pouvoir s'exprimer, de pouvoir s'adresser à une autorité d'une façon libre, et surtout sans subir de préjudice. Nous devons, dans une mise à jour de la constitution, nous en tenir à ce principe. Si nous exigeons l'obligation de répondre, nous faisons un pas de plus et nous modifions le contenu de cette norme constitutionnelle. J'ai fait partie d'un gouvernement et je me rends compte quels pourraient être les dangers; ça demanderait une réflexion beaucoup plus profonde. Si nous voulions introduire l'obligation de répondre, on pourrait facilement aujourd'hui paralyser l'activité d'une autorité, générer par ordinateur des milliers et des milliers de requêtes à l'autorité, qui serait chaque fois obligée d'y répondre.
La majorité de votre commission vous propose donc d'adopter l'article 29 sans l'alinéa 2. Nous biffons cet alinéa 2, je vous l'ai dit, parce que nous estimons que son contenu est implicite déjà dans l'alinéa 1er.

**Gentil** Pierre-Alain (S, JU): Sur un point, je partage l'avis du rapporteur de la commission. Il me paraît en effet que mentionner le fait que les autorités doivent prendre connaissance des pétitions est au mieux un pléonasme, au pire l'insinuation qu'une autorité n'ouvre pas son courrier. Le projet du Conseil fédéral est donc insatisfaisant.
Mais la proposition de la majorité n'est pas satisfaisante non plus, parce qu'elle ne tient pas la balance égale entre le droit du citoyen, qu'a très bien évoqué M. Marty, et la responsabilité de l'autorité. A quoi sert le droit d'un citoyen d'adresser une pétition s'il ne peut pas être certain que les autorités vont non seulement ouvrir le courrier, mais encore examiner le problème posé et lui donner une suite qui relève de la liberté de l'exécutif ou du législatif interpellé?
Répondre à une pétition ne signifie pas, du point de vue de la minorité, accepter le contenu de cette pétition, donner une suite favorable à cette pétition, mais signifie simplement que les autorités doivent informer les pétitionnaires de la manière dont leur pétition sera traitée.
Sans cette obligation faite à l'autorité de répondre à une pétition, nous craignons que le droit de pétition soit un droit vide de sens. On écrit à une autorité, mais c'est un petit peu comme on jette une bouteille à la mer, sans être sûr qu'avant une éternité des résultats concrets se manifesteront. Il me paraît nécessaire de spécifier qu'au droit du citoyen de déposer une pétition correspond une obligation de l'autorité de consacrer un moment à l'examen de cette pétition et d'informer les pétitionnaires de la manière dont elle sera traitée, même si c'est pour dire aux pétitionnaires que l'autorité saisie trouve que la pétition n'a pas de sens et qu'il n'y sera pas donné suite. Mais l'information en retour est livrée et il nous paraît que c'est un corollaire nécessaire du droit de pétition qui, sans cela, n'a pas grand sens.
Nous vous proposons donc de soutenir la proposition de la minorité.

**Büttiker** Rolf (R, SO): Ich beantrage Ihnen, in diesem Falle dem Bundesrat zu folgen. Ich meine, es wäre eine Frechheit, der Mehrheit zu folgen und Absatz 2 einfach ersatzlos zu streichen. Als Kommissionsmitglied muss ich selbstkritisch zugeben, dass die Kommission hier etwas unglücklich operiert hat. Auch das Protokoll besagt nicht klar, warum Absatz 2 mit einer derartigen Mehrheit gestrichen worden ist, und auch der Berichterstatter hat wenig dazu beigetragen, Sie davon zu überzeugen, dass Absatz 2 einfach ausser Abschied und Traktanden fallen soll.
Wir dürfen die Bedeutung einer Petition für Bürgerinnen und Bürger – als Ventil, als «Dampfablasser», als verbaler Notruf – nicht unterschätzen. Das Petitionsrecht ist ein sehr altes Recht, und es ist, wie bereits gesagt, allen Menschen zugänglich, unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft. Wir müssen bei der Analyse auch zugeben, dass wir auf Bundesebene eine grosse Lücke haben: Zwischen dem «Nichts» und der Volksinitiative liegt eigentlich nur das Petitionsrecht. Der Bund kennt keine anderen Instrumente wie z. B. Einzelinitiative oder Volksmotion, die einige Kantone kennen. Im Normalfall kann man auch davon ausgehen, dass eine Petition zur Kenntnis genommen und darauf auch ein Echo gegeben wird, d. h. im Klartext eine Antwort. Es gibt übrigens auch eine Dissertation Muheim, die diese Aussage wissenschaftlich erhärtet. Die Verpflichtung der Behörden, in jedem Fall darauf zu antworten, wie es die Minderheit Gentil beantragt, geht aber eindeutig zu weit. Wir kennen die Missbräuche, wir haben sie auch schon gesehen und erlebt – nicht von Querköpfen, aber von Querulanten, die vielleicht auch in gleicher Sache in kurzer Zeitkadenz mehrmals intervenieren, und man muss die Frage stellen, ob sie zwingend in jedem Falle eine inhaltliche Antwort erwarten dürfen.
Aus all diesen Gründen ist es meines Erachtens richtig, bei Absatz 2 dem Bundesrat zu folgen und das Petitionsrecht modern nachzuführen.

**Schmid** Carlo (C, AI): Ich beantrage Ihnen, dem Antrag Büttiker zu folgen. Was Herr Büttiker und der Bundesrat wollen, ist nichts anderes als das, was man «kaufmännischen Anstand» nennt. Das lernt man schon in der Bürolehre. Wenn man einen Brief erhält, dann ist er eine Antwort wert, sei es auch nur ein Einzeiler: «Ich bestätige den Eingang Ihres

Schreibens.» Alles andere ist nicht anständig. Ich meine daher, dass die Streichung von Absatz 2 ein völlig falsches Zeichen nach aussen ist.
Demgegenüber bin ich der Auffassung, dass die Minderheit Gentil recht hätte – wenn es geltendes Recht wäre. Aber: Wenn man nachführen will, dann soll man nicht etwas Zusätzliches tun. Der «kaufmännische Anstand» würde es gebieten, den Antrag der Minderheit Gentil ebenfalls anzunehmen.
Nur: Das Petitionsrecht – da dürfen wir uns keinen Illusionen hingeben – ist natürlich ein alter Zopf. Woher kommt das Petitionsrecht? Lesen Sie den zweiten Halbsatz von Artikel 29 Absatz 1! Es stammt aus der Zeit des Ancien régime. Es ist eine Strafbefreiungsnorm. Früher riskierte man, sich strafbar zu machen, wenn man seine eigenen Gedanken unaufgefordert an die Obrigkeit richtete. Das war unbotmässig. Das war damals der eigentliche Grund für die Einführung des Petitionsrechtes. Davon kann heute keine Rede mehr sein.
Das Petitionsrecht ist heute im Prinzip ein Schlag ins Wasser. Gestern haben die Rudolf-Steiner-Schulen eine Petition eingereicht, dass man in der Verfassung das Recht der Eltern auf Erziehung ausdrücklich erwähnen solle. Ich bin zufällig mit Herrn Dr. Zuegg, der die Petition eingereicht hat, im Zug nach Bern gefahren. Ich habe ihm gesagt: Schade, dass ihr das gemacht habt, das nützt überhaupt nichts, die Petition wird eingereicht, wir nehmen sie zur Kenntnis und beantworten sie, wenn wir anständig sind, aber was dann läuft, ist null. Das Petitionsrecht ist das Papier nicht wert, auf dem es geschrieben steht. Es ist eine Strafbefreiungsgarantie, mehr nicht.
Heute die Idee zu haben, dass es einer Behörde in den Sinn kommt, einen Bürger zu bestrafen, weil er sie anspricht, ist aberrant. Von daher ist Herrn Büttiker und dem Bundesrat zu folgen. Das ist etwa das, was man noch in der Verfassung stehenlassen kann. Der Rest sind Theatertänze, bei denen man wirklich nicht mitmachen soll.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Ein kurzes Wort zum Votum von Herrn Schmid: Inhaltlich bin ich seiner Meinung. Wir sollten hier dem Bundesrat folgen. Aber zu meinen, es sei völlig ausgeschlossen und käme keiner Behörde in der Schweiz je in den Sinn, jemanden, der seinen Namen unter eine Petition gesetzt hat, irgendwelche Nachteile spüren zu lassen – nicht eine Strafe natürlich –, so weit würde ich dann doch nicht gehen. Ich habe auch das Vertrauen und die Sicherheit, dass sich die grosse Mehrheit der Behörden in den allermeisten Fällen an dieses Gebot hält. Aber es ist nicht auszuschliessen, dass ein unliebsamer Bürger auf Dauer den Nachteil irgendwie spüren könnte – und da gibt es sehr feine Wege, um ihn das spüren zu lassen. Ich würde deshalb dieser Bestimmung trotzdem einen realen Gehalt zuschreiben.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: In der Tat kann man sich manchmal fragen, welches heute noch die Bedeutung des Petitionsrechtes ist, insbesondere wenn man sieht, dass für die grossen petitionsproduzierenden Verbände und Gesellschaften der Hauptzweck einer Petition ist, Pakete mit Unterschriftenbögen vor laufender Fernsehkamera zu übergeben, und dass es ihnen eigentlich egal ist, was nachher mit der Petition geschieht.
Dennoch bin ich der Ansicht von Herrn Rhinow, denn es besteht beispielsweise die Gefahr – und es gab solche Fälle –, dass solche Petitionen in öffentlichen Inseraten lanciert werden. Ich denke an Vereinigungen, in denen vor allem Lehrer vertreten waren, die andere Erziehungsmethoden wollten; die wurden von einer kantonalen Erziehungsdirektion registriert. Es stellt sich die Frage, ob dies ein Nachteil war, insbesondere wenn dann diese Registratur im Moment eines Stellengesuches wieder verwendet wurde. Oder: Schüler, die eine Petition machen, sollen ein Recht haben, dies ohne Nachteile zu tun. Dies betrifft alle, die in einem besonderen Gewaltverhältnis zum Staat stehen, insbesondere auch Häftlinge. Häftlingen, die sich in einer Petition an die Oberbehörde, sei das der Justizdirektor, der Regierungsrat oder das Parlament, über ihren Bezirksanwalt oder Untersuchungsrichter beschweren, soll kein Nachteil erwachsen. Daher hat diese Bestimmung einen Sinn.
Die Frage ist – ich gehe damit direkt zum Antrag der Minderheit über –, ob jede Petition beantwortet werden muss. Ich meine: im Prinzip ja. Das ist eine Frage des Anstandes, wie Herr Schmid zu Recht gesagt hat. Schauen Sie z. B. die Situation des Parlamentes an: Das Parlament muss eine Petition materiell beantworten; es ist dazu verpflichtet, hat sich diese Auflage selbst gegeben. Man kann sich sagen, dass es in einer Demokratie nichts als recht ist, wenn die politische Behörde eine Petition – und die kann unter Umständen nur aus einer Zuschrift bestehen – beantwortet, sich inhaltlich damit auseinandersetzt.
Indessen kann das – das hat Herr Marty bereits gesagt – in der Praxis zu Schwierigkeiten führen. Da werden z. B. wegen einzelnen kleinen Teilen des bilateralen Vertrages mit der Europäischen Union von einigen Umweltschutzorganisationen Kartenaktionen lanciert; ich bekomme jeden Tag ein paar Kilo Postkarten – schön fein, mit einer Position, mit einem jeweils anderen Absender: Ja, müssen die jetzt alle beantwortet werden? Wo liegt die Grenze zwischen Petition und Stimmungsmache und allenfalls auch Querulantentum? Daher hat der Bundesrat den Kompromiss vorgeschlagen, dass man von einer Petition Kenntnis nehmen muss; ich muss diese Karten lesen – meistens ist es derselbe Text – und kann sie dann beiseite legen. Die Verpflichtung zu einer Antwort ist in der Regel da; eine Verpflichtung in jedem Fall bzw. ein verfassungsrechtlich garantierter Anspruch auf eine Antwort ging dem Bundesrat hingegen etwas weit, als er damals diesen Artikel 29 diskutierte.
So ersuche ich Sie, bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben.

*Abs. 1 – Al. 1*
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag Büttiker | 26 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit | 5 Stimmen |

*Definitiv – Définitivement*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag Büttiker | 23 Stimmen |
| Für den Antrag der Mehrheit | 10 Stimmen |

**Art. 30**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Marty** Dick (R, TI), rapporteur: L'article 30 codifie la liberté de vote aujourd'hui déjà reconnue par le Tribunal fédéral comme droit constitutionnel non écrit. Le droit de vote et d'éligibilité interdit toute discrimination et confère à l'électeur le droit de s'exprimer en toute liberté, ce qui constitue un principe essentiel pour le fonctionnement de toute démocratie. Cet article important n'a suscité aucune réserve critique de la part de la commission, qui vous recommande de l'adopter.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 31**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Marty** Dick (R, TI), rapporteur: Nous en sommes à la réalisation des droits fondamentaux. On estime que les droits fondamentaux sont tout d'abord une protection du particulier par rapport au pouvoir étatique, ce qui est vrai et ce qui est toujours toujours vrai. Mais ce rapport vertical n'est pas le seul qui doit être considéré. De plus en plus, on admet que les droits fondamentaux ont aussi des effets horizontaux. C'est

ce qui est dit à l'alinéa 3: «Les autorités veillent à ce que les droits fondamentaux, dans la mesure où ils s'y prêtent, soient aussi réalisés dans les relations qui lient les particuliers entre eux.» Donc, pas tous les droits fondamentaux peuvent avoir des effets horizontaux, ils ne peuvent pas toujours les avoir de la même façon, mais il y a des droits fondamentaux qui doivent avoir, et qui ont des effets aussi entre particuliers. Pensons au principe «A travail égal, salaire égal», etc.
L'article 31 précise aussi – et nous retournons au principe de la verticalité – que quiconque assume une tâche de l'Etat est tenu évidemment de respecter les droits fondamentaux prévus par la constitution.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 32**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Schmid Carlo*
*Abs. 1bis*
Einschränkungen von Grundrechten dürfen nur erlassen werden im Interesse der Sicherheit und Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft, der öffentlichen Ruhe und Ordnung, des wirtschaftlichen Wohls der Eidgenossenschaft, des Schutzes der Gesundheit und der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer.

*Proposition Schmid Carlo*
*Al. 1bis*
Toute restriction d'un droit fondamental peut seulement être ordonnée dans l'intérêt de la sécurité et de l'indépendance de la Confédération, de la paix et de l'ordre publics, du bien-être économique, de la protection de la santé et de la morale ou de la protection d'un droit fondamental ou des libertés d'autrui.

**Marty** Dick (R, TI), rapporteur: Nous sommes arrivés à la restriction des droits fondamentaux, restriction qui est possible sur la base de trois critères: il doit y avoir une base légale, un intérêt public et cette restriction doit avoir lieu selon le principe de la proportionnalité.
La commission a estimé devoir modifier non pas le contenu de cet article, mais sa disposition. La clause dite de «police» lui paraissait trop mise en évidence. La nouvelle version de l'article 32, qui figure sur le dépliant de la commission, a recueilli l'unanimité de la commission.
La proposition Schmid Carlo veut fixer dans la constitution quels sont les motifs d'intérêt public. A l'alinéa 1bis il est précisé: «Toute restriction d'un droit fondamental peut seulement être ordonnée dans l'intérêt de la sécurité ....» J'aimerais faire remarquer au Conseil que cette proposition constitue manifestement un pas en arrière par rapport au droit actuel, parce que, si vous vous en tenez à cette liste, vous ne pourrez plus, par exemple, avoir une restriction de la propriété pour des motifs liés à l'aménagement du territoire, à des objectifs de politique énergétique, à l'usage des eaux, etc. Donc cette proposition laisse des vides importants et constitue un pas en arrière par rapport à la situation d'aujourd'hui.
Je vous recommande, par conséquent, de vous en tenir au texte proposé par votre commission.

**Schmid** Carlo (C, AI): Ich war nicht Mitglied der Verfassungskommission, und dass ich in dieser Frage einen eigenen Antrag eingereicht habe, erfolgte ganz klar nicht in der Erwartung, dass ich in der Sache selbst heute zu den Gewinnern zähle. Es ist schwierig, in diesen zentralen Fragen gegen eine derart fundierte Kommissionsmeinung überhaupt Anträge zu stellen. Aber ich möchte Sie zum Nachdenken einladen. Wenn Sie dann vielleicht eine Differenz schaffen, dann bin ich sehr glücklich.
Worum geht es mir? Es geht mir darum, die Rolle des Bundesgerichtes gegenüber dem Gesetzgeber zu klären – eine Rolle, die vor allem im Bereich der Grundrechte, der Verfassungsinterpretation und der Verfassungsfortführung durch das Bundesgericht sehr diffizil ist. Ich meine, das Leitmotiv der Aufgabenverteilung zwischen den politischen Behörden einerseits und dem Bundesgericht andererseits müsste es sein, dass wir sagen, die Politik politisiere und das Gericht überprüfe die Rechtmässigkeit.
Nun ist bei der Einschränkung der Grundrechte das alte Dreigestirn der Einschränkungsvoraussetzungen jedem Jurastudenten im ersten Semester geläufig: Erstens braucht es für die gültige Einschränkung irgendeines Grundrechtes eine gesetzliche Grundlage, in der Regel im formellen Sinn, zweitens das öffentliche Interesse und drittens die Verhältnismässigkeit. Ich gestehe dem Bundesgericht gerne zu, dass es wie niemand anders in der Schweiz in der Lage ist, die Frage zu beantworten, ob eine Einschränkung eines Grundrechtes auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruht. Das ist völlig ausser Zweifel. Ich gestehe dem Bundesgericht auch zu, dass es in der Lage ist – das gehört zu den gerichtlichen Eigenarten seiner Tätigkeit –, Fragen der Verhältnismässigkeit zu überprüfen. Ich bin aber der Auffassung, es sei klassischerweise nicht eine Aufgabe des Gerichtes, zu beurteilen, ob – ja oder nein – eine Einschränkung im öffentlichen Interesse liegt. Das ist Sache der Politik, und ich meine, grundsätzlich sollte das Bundesgericht in dieser Frage durch uns gebunden werden.
Der Idealzustand würde darin bestehen, dass wir von Artikel 6 der Verfassung bis hin zu Artikel 32 – nämlich überall dort, wo es um die Grundrechte geht – jene öffentlichen Interessen namhaft machen würden, die es dem Gesetzgeber gestatten, mittels eines Gesetzes Grundrechte einzuschränken. Das ist natürlich eine komplizierte Geschichte und erschwert die Verfassunggebung; aber vielleicht wäre es gar nicht so dumm. Die andere extreme Haltung – nämlich jene, bei Artikel 32 einfach ein öffentliches Interesse zu reklamieren – führt dazu, dass plötzlich das Gericht politisiert wird und dann zu bestimmten Ergebnissen kommt, die in klassischer Weise vor allem in den fiskalischen und wirtschaftlichen Bereichen dazu führen, dass das Bundesgericht kantonale Gesetze kassiert und sagt, diese Interessen allein genügten nicht. Hier überschreitet das Gericht meiner Meinung nach seine ureigene Kompetenz. Wenn nämlich der kantonale Souverän sich dahingehend äussert, dass er etwas als von hinreichendem öffentlichen Interesse betrachtet, dann sollte das Bundesgericht dies nicht umstossen können. Es wäre dies nämlich sonst nicht Rechtsprechung, sondern vielmehr Politik.
Nun gebe ich mir natürlich Rechenschaft darüber, dass bei der momentan herrschenden Gemütslage keinesfalls die Möglichkeit besteht, die Judikatur des Bundesgerichtes über die Kantone einzuschränken; wir müssten dies, mit andern Worten, vielmehr auf der Ebene der Bundesverfassung selbst machen. Was ich deshalb versucht habe, ist, einen Katalog aufzustellen, über den das Bundesgericht nicht hinausgehen kann oder – um es positiv zu sagen – den das Bundesgericht als öffentliches Interesse anerkennen muss. Dies in der Meinung aber, dass es sinnvoll wäre, bei jeder einzelnen Grundrechtsposition individuell zu entscheiden, welches die öffentlichen Interessen sind, die tatsächlich dazu führen können, dass man dieses Grundrecht einschränken darf.
Ich bin natürlich nicht Internationalist genug, um bei solchen Fragen nicht doch internationale Abkommen zu prüfen: In den vergangenen Jahren haben wir eine ganze Menge von Grundrechtskatalogen in internationalen Verträgen übernommen, z. B. die EMRK, den Uno-Pakt I oder den Uno-Pakt II, der allerdings nicht direkt anwendbar ist. Immer folgen diese Verträge dem eigentlich richtigen Schema – genau wie etwa die Kinderrechtskonvention, die Konvention über den Schutz der Frauen vor Diskriminierung oder die Rassendiskriminierungskonvention –, bei jeder Grundrechtsposition genau aufzulisten, welches die öffentlichen Interessen sind, die eine allfällige Einschränkung rechtfertigen.
Das geschieht im Bewusstsein, dass der Gesetzgeber nicht darüber hinausgehen kann, der Richter das aber auch nicht ablehnen darf. Ich meine, das ist eine Überlegung, die zuhanden des Zweitrates gemacht werden muss. Wäre es nicht

richtig, dass wir auf Verfassungsstufe selbst festlegen, welches das jeweils massgebende öffentliche Interesse ist?
Wir haben uns heute morgen und auch heute nachmittag bei Artikel 24 in extenso über die Tatsache beklagt, dass das Bundesgericht völlige Freiheit habe, das zu tun, was ihm beliebe, wenn wir es nicht regeln würden. Bei Artikel 32 geht es mir genau darum, dass wir als verfassunggebende Vorbereitungsinstanz dem Bundesgericht in Zukunft nicht mehr gestatten, frei von der Leber weg zu politisieren. Politisieren ist unser Geschäft, Recht zu sprechen nicht; Recht zu sprechen ist das Geschäft des Bundesgerichtes, das Politisieren nicht. Der Kernpunkt ist das öffentliche Interesse.
Ich bitte Sie daher, mindestens in diesem Sinne die Chance zu eröffnen, dass diese Gedanken im Zweitrat und dann bei uns in der Differenzbereinigung noch einmal vertieft angegangen werden können.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Herr Schmid sagt mit Recht, das Politisieren sei unser Geschäft. Wenn Sie seinem Antrag folgen, nehmen Sie uns die Grundlage dafür, dass wir weiterhin politisieren können, jedenfalls ein gutes Stück weit. Ihr Antrag, Herr Schmid, gehört in die Kategorie «gutgemeint ist oft das Gegenteil von gut». Warum? Was tut denn das Bundesgericht, wenn es das öffentliche Interesse prüft? Es untersucht, ob unserer Rechtsordnung ein solches Interesse entnommen werden kann, also ob beispielsweise beim Bund eine Bundeskompetenz vorliegt, ob das Anliegen von der Rechtsordnung und damit auch von der Politik, die wir hier machen, geschützt ist, oder ob ein Kanton ein solch geschütztes Interesse verfolgt. Das ist in erster Linie die Aufgabe des Gerichtes, wenn es das öffentliche Interesse prüft, welches geeignet sein könnte, ein Freiheitsrecht einzuschränken.
Wenn Sie jetzt hier vorschreiben, dass Einschränkungen von Grundrechten nur in bestimmten Fällen erlassen werden dürfen, nehmen Sie uns beispielsweise die Möglichkeit, Energiepolitik zu betreiben, und wir könnten auch keine Raumplanungsgesetze mehr erlassen, weil es dann sofort heissen würde, die Eigentumsgarantie stehe dem absolut entgegen, deshalb könnten gar keine Einschränkungen mehr erfolgen. Wie wollen Sie Raumplanung betreiben – Herr Marty Dick hat es gesagt –, wenn Sie nicht ein Stück weit die Eigentumsgarantie beschränken dürfen? Wie wollen Sie Energiepolitik betreiben, wenn Sie nicht ein Stück weit Grundrechte beschränken dürfen? Fast jedes Bundesinteresse, fast jede Bundesaufgabe hat früher oder später zumindest in einem Teilbereich auch einen gewissen Eingriff in einzelne Freiheitsrechte zur Folge.
Zweitens prüft das Bundesgericht – insbesondere im Rahmen des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes –, ob im Einzelfall das geltend gemachte öffentliche Interesse so viel gewichtiger ist als das private Freiheitsinteresse, dass es den Eingriff legitimiert. Diese Abwägungsfunktion, Herr Schmid, haben Sie dem Bundesgericht ausdrücklich zugesprochen.
Ich möchte Sie nicht mit längeren Ausführungen zur Praxis des Bundesgerichtes und zu den Grundrechtsschranken hinhalten. Aber: Diese Frage hat nichts mit internationalen Verträgen zu tun, weil die Praxis des Bundesgerichtes und die Lehre viel weiter zurückgehen als die Verträge – oder zumindest weiter zurück als bis zum Zeitpunkt, in welchem wir ihnen beigetreten sind. Diese Frage hat auch nichts mit einer Gemütslage zu tun, wie Sie, Herr Schmid, gesagt haben, denn es geht wirklich darum, uns selbst nicht in der Möglichkeit zu beschneiden, öffentliche Interessen zu bestimmen.
Ein letzter Punkt: Sie wollen die Autonomie der Kantone wahren. Aber mit dieser Bestimmung nehmen Sie auch den Kantonen in bestimmten Fällen die Möglichkeit weg, ihre Politik autonom zu betreiben.
Ihr Antrag zielt genau in die falsche Richtung.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Herr Schmid möchte das öffentliche Interesse in der Verfassung präzisieren, und zwar mit dem Zweck, dass das Bundesgericht künftig nicht «frei von der Leber weg politisieren» kann. Ich frage mich, ob die Formulierung, die hier gewählt wurde, diesbezüglich nicht sogar zu einem Bumerang führen könnte. Einerseits sind zwar einzelne Elemente des öffentlichen Interesses, wie sie die Praxis entwickelt hat, genannt. Andere sind aber nicht genannt. Ich denke z. B. an den Umweltschutz. Man könnte ihn dann unter irgendeinem Begriff subsumieren, aber es könnte trotzdem zu Unklarheiten führen.
Ein anderer Begriff ist aber ausdrücklich genannt, nämlich derjenige der Moral. Wenn die Moral hier als Bestandteil des öffentlichen Interesses ausdrücklich genannt wird, dann frage ich mich bei aller Sympathie – ich will mich gar nicht darüber lustig machen, im Gegenteil, ich sage ja immer, dass moralisches Handeln Grundlage für jedes gesetzgeberische und exekutive Handeln sein soll –, wie das Bundesgericht dann «frei von der Leber weg politisieren würde », um Ihre Worte zu gebrauchen. Ich bin ja nicht Justizminister, deshalb darf ich auch etwas Freches zum Bundesgericht sagen.
Die Einschränkung muss gemäss Absatz 1 verhältnismässig sein – die Verhältnismässigkeit ist ja auch Bestandteil der gerichtlichen Überprüfung –, und sie bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Die gesetzliche Grundlage garantiert, dass demokratisch zusammengesetzte Parlamente darüber diskutieren und entscheiden, was öffentliches Interesse ist und was nicht. Deshalb ist das der eigentliche Garant. Den Versuch, das öffentliche Interesse griffiger zu fassen, empfinde ich als sehr löblich – ich anerkenne ihn –, aber es scheint mir etwas schwierig zu sein, das zu machen. Die bisherige Rechtsprechung hat ja meines Erachtens gezeigt, dass der vom Bundesrat und von Ihrer Kommission vorgeschlagene Weg durchaus gangbar ist.

**Schmid** Carlo (C, AI): Nachdem ich auf weiter Flur alleine bin, gestatten Sie mir sicher, dass ich eine kurze Replik mache:
1. Ich verstehe die Einwände von Herrn Rhinow natürlich hundertprozentig. So, wie dieser Antrag dasteht, hat er recht. Wir sparen da bestimmte öffentliche Interessen aus, die wir heute bereits als anerkannt betrachten, mindestens in diesem Saal. Wie ich aber schon am Anfang gesagt habe, geht es mir nicht darum, dass dieser Artikel effektiv so stehenbleibt, sondern dass man die Frage der Funktion des Bundesgerichtes bei der Beurteilung des öffentlichen Interesses in beiden Räten ernsthaft diskutiert. Meine Idealvorstellung – aber zur Konkretisierung fehlte mir als Nichtmitglied der Kommission die Zeit und auch die Kompetenz – besteht darin, dass wir von Artikel 6 an bis zu Artikel 30 jeweils in einem Absatz sagen, was die anerkennenswerten öffentlichen Interessen sind, die bei der Beschränkung des entsprechenden Grundrechtes überhaupt anerkannt sind. Diese Diskussion eröffnen Sie aber nur dann, wenn Sie meinem Antrag Folge leisten, denn sonst geht das öffentliche Interesse unter. Das wird im Nationalrat genau so beschlossen, wie es hier beschlossen wird.
2. Herr Bundesrat, wenn Sie die Moral «antüpfen», verstehe ich das. Ich habe auch etwas gelächelt, als ich das geschrieben habe. Aber es ist geltendes Recht, Herr Bundesrat. Ich habe aus der EMRK wahllos einen Artikel herausgenommen: Wie kann die Meinungsäusserungsfreiheit, Artikel XY der EMRK, beschränkt werden? Sie werden das so sehen, wie ich es gesagt habe. So weit daneben bin ich also nicht. In der EMRK haben wir aber zu jeder einzelnen Position im Grundrechtskatalog wechselnde Bestimmungen über die einschränkenden Gründe, und das wäre hier auch richtig und mindestens im Zweitrat auch noch ernsthaft zu diskutieren.
Das ist der Grund, weswegen ich Ihnen aus taktischen Gründen empfehle, meinem Antrag zuzustimmen.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Der Bundesrat hält an seiner Formulierung von Artikel 32 nicht fest. Die Kommission hat alle Elemente übernommen, aber sie anders gegliedert. Die Hauptsache ist, dass alle Elemente drin sind.

*Abs. 1, 1ter, 2, 3 – Al. 1, 1ter, 2, 3*
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1bis – Al. 1bis*

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Kommission 22 Stimmen
Für den Antrag Schmid Carlo 11 Stimmen

**Art. 32a**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: D'abord peut-être une remarque générale concernant ces articles 32a à 32d. Nous avons passablement remanié à la fois le vocabulaire, aussi bien dans la langue allemande que dans la langue française, et notamment dans les titres, et nous avons opéré certaines simplifications. Cela a déjà été dit, il est préférable de suivre les textes aussi à partir de l'article 45 et jusqu'à l'article 48 du projet du Conseil fédéral.
D'abord sur la systématique. Nous avons préféré, sans opposition en commission, déplacer ces quatre articles qui traitent de la citoyenneté d'une façon générale, et de la nationalité suisse, ainsi que du statut des Suissesses et des Suisses de l'étranger. Ces articles sont beaucoup plus proches des droits fondamentaux que nous venons de traiter que placés comme ils l'étaient auparavant, entre les «Garanties fédérales» et les «Relations avec l'étranger». La commission du Conseil national ne s'est pas ralliée pour l'instant à cette systématique, mais je crois que nous pouvons considérer tout de même qu'elle est meilleure. Et nous pouvons espérer que, dans la procédure d'élimination des divergences, le Conseil national adoptera à son tour cette systématique.
En ce qui concerne l'article 32a intitulé «Citoyenneté» en français, «Bürgerrecht» au singulier en allemand: compte tenu du fait qu'en allemand le titre du chapitre, désormais 1a, est «Bürgerrechte» au pluriel, nous avons passé ici au singulier.
A l'alinéa 1er, l'ordre des trois composantes incontournables du droit de cité en Suisse – c'est-à-dire le droit de cité communal, cantonal et fédéral – a été inversé par rapport au projet du Conseil fédéral. La formulation du Conseil fédéral, dans l'ordre qu'elle adopte: 1. la commune, 2. le canton, 3. la Confédération – et encore pas dans les deux langues! –, est une énumération qui reprend celui de la procédure que nous connaissons. Nous préférons une formulation de principe où l'on établit le droit de cité suisse, cantonal et communal, dans cet ordre, pour désigner aussi son importance et la valeur internationale du qualificatif de «suisse».
Pour l'alinéa 2, il n'y a pas de remarque particulière à formuler, si ce n'est qu'en évoquant la réserve pour ce qui concerne les dispositions cantonales et communales en relation avec les bourgeoisies et les corporations, la commission propose une formulation plus claire que celle du projet du Conseil fédéral.
Je crois que, sans arrière-pensée, nous pouvons adopter cet article 32a.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 32b**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: En ce qui concerne l'article 32b, cela a déjà été évoqué par le président de la commission, nous avons adapté pour une fois le texte allemand au texte français concernant l'acquisition et la perte de la nationalité et des droits de cité.
A l'alinéa 2, nous avons également dû modifier la terminologie française.
Et enfin, à l'alinéa 3, la commission a voulu mentionner expressément la possibilité de la naturalisation des enfants apatrides. Cet alinéa permet donc de tenir compte d'un voeu assez largement exprimé. Rappelons que, dans la constitution actuelle, la «Heimatlosigkeit» est mentionnée à l'article 110 alinéa 2.
Cette proposition n'a pas été adoptée par la commission sans une discussion assez approfondie. Le résultat du vote était cependant clair malgré une minorité assez forte qui a toutefois renoncé à présenter une proposition ici.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Ich muss darauf hinweisen, dass Absatz 3, den Sie neu beantragen, eigentlich das Prinzip der Nachführung verletzt. Sie gehen hier also weiter. Andererseits muss ich sagen, dass der Antrag internationalen Bestrebungen entspricht. Wahrscheinlich hat sich Ihre vorberatende Kommission gesagt, dass sie beim Streikrecht einen gravierenden Fehler gemacht habe und diesen jetzt hier wiedergutmachen wolle. Insofern will ich Ihnen die Gelegenheit zu dieser Wiedergutmachung nicht nehmen und opponiere diesem neuen Absatz 3 nicht, obwohl ich dies eigentlich tun müsste.

**Präsident:** Ich mache darauf aufmerksam, dass noch der Randtitel übernommen werden müsste, «Erwerb und Verlust des Bürgerrechtes». Das ist auf der Fahne vergessen worden. Ich bitte die Redaktionskommission, dafür zu sorgen, dass der Randtitel übernommen wird.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 32c**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Concernant l'article 32c, il n'y a pas beaucoup d'éléments à relever, si ce n'est qu'à l'alinéa 4, la commission a biffé la deuxième phrase du projet du Conseil fédéral, considérant que celle-ci était, en l'espèce, superflue.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 32d**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: J'aimerais signaler ici, concernant le texte français, que c'est une des dispositions qui va certainement nous occuper ultérieurement, ou occuper la Commission de rédaction. Nous parlons ici en français des «Suisses de l'étranger» et le texte allemand parle très clairement d'«Auslandschweizerinnen und -schweizer». C'est un des articles qui a justifié le dépôt de la proposition Brunner Christiane.
Pour le reste, concernant l'alinéa 2bis, la commission a voulu insister ici sur l'engagement de la Confédération afin de «renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et à la Suisse»; la deuxième phrase a été biffée, étant également considérée comme superflue.

**Präsident:** Ich halte fest, dass auf der deutschen Fahne im Gegensatz zur französischen wiederum der Randtitel fehlt.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 32e**
*Antrag Danioth*
*Titel*
Bürgerpflichten
*Wortlaut*
Jede Person trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.

*Proposition Danioth*
*Titre*
Devoirs civiques
*Texte*
Chaque personne contribue, dans la mesure du possible, à l'accomplissement des devoirs dans l'Etat et la société.

**Danioth** Hans (C, UR): Ich habe Ihnen einen Antrag zu einem neuen Artikel 32e mit dem Titel «Bürgerpflichten» gestellt: «Jede Person trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.» Wie in meinem Eintretensvotum angekündigt, erlaube ich mir, diesen Antrag zu stellen, um als Grundregel und gleichsam als Kontrapunkt zu den zahlreichen Grundrechten eine Grundpflicht in die Verfassung aufzunehmen.
Wir zählen im Verfassungsentwurf über zwanzig Grundrechte und sonstige Rechte aller Art. Damit wird zwar nicht revolutionär neues Verfassungsrecht geschaffen, aber doch kodifiziert. Ich habe selbstverständlich nichts gegen die Verankerung dieser heute allgemein anerkannten Grundrechte in der Verfassung einzuwenden, und ich habe ihnen auch zugestimmt. Es darf aber nicht das einseitige Bild entstehen, dass der Bürger und die Bürgerin gegenüber dem Staat nur Rechte und Ansprüche geltend machen, sich im übrigen aber mit mehr oder weniger hohen Steuerabgaben der Verpflichtungen dem Staat gegenüber ein für allemal entledigen können.
Dass unsere Sozialwerke angesichts der Anspruchsmentalität vieler und wegen der demographischen Entwicklung aus den Fugen zu geraten drohen, wird uns gerade heute drastisch vor Augen geführt. Es fehlt dafür nicht nur das Geld, sondern – so meine ich – zunehmend auch die Bereitschaft zu persönlicher Einschränkung und persönlichem Opfer.
Es ist heute keine Utopie mehr, angesichts der laufenden Reduktion der Arbeitszeit und damit der entsprechenden Zunahme der Freizeit nicht nur ein sinnvolles Freizeitverhalten, sondern auch eine sogenannte Sozialzeit zu fordern. Ich verweise auf das eindrückliche Referat von Herrn Hans Ruh, Professor für systematische Theologie mit Schwerpunkt Sozialethik an der Universität Zürich, anlässlich des GPK-Seminars, welches kürzlich stattgefunden hat.
Zwar ist einzuräumen, dass bereits heute zahlreiche Menschen über ihren Familienkreis hinaus in der Gemeinde freiwillige oder sonst ehrenamtliche Arbeit leisten. Doch zu viele stehen noch abseits und betrachten die Gemeinschaft als etwas Aussenstehendes.
Der Verfassungsartikel über eine Bürgerpflicht würde die ethische Verpflichtung zu einem persönlichen Beitrag in der kleineren und grösseren Gemeinschaft wenigstens sichtbar machen. Es handelt sich also nicht um eine durchsetzbare Verpflichtung wie bei den Steuern, zumal auf eine Konkretisierung auf Verfassungsstufe bewusst verzichtet wird, wie dies auch bei einzelnen Grundrechten der Fall ist. Diese ethische Grundnorm wäre anderseits aber auch mehr als eine blosse Deklaration schöner Ideale. Die Eigenverantwortung des Bürgers und der Bürgerin ist direkt angesprochen.
Die Bürgerpflicht soll die Bürgerrechte und Grundrechte nicht relativieren oder einschränken, sondern ergänzen – das zu einem Votum von Kollege Schmid zu anderen Anträgen, vor allem zum Antrag Seiler Bernhard. Diese Bürgerpflicht enthält zwei Komponenten: eine Leistungs- und eine Sozialkomponente. Die Leistungskomponente besteht darin, dass grundsätzlich jedem Glied der Gesellschaft ein bescheidener Beitrag zumutbar ist, eine Leistung, die nicht einfach in Lohn oder anderen Ansprüchen abgegolten wird. Die Sozialkomponente kommt im Passus «nach ihren Kräften» zum Ausdruck und besagt, dass nur solche Beiträge erwartet werden können, die von der körperlichen oder geistigen Leistungsfähigkeit einer Person her überhaupt möglich sind.
Wenn dies nun als Selbstverständlichkeit bezeichnet werden will, wie das heute beim Antrag Seiler Bernhard zur ethischen Verantwortung generell als Relation zu den Sozialzielen bezeichnet worden ist, dann geht mein Vorschlag für eine ethische Norm über das Rechtliche hinaus, obgleich sie nicht erzwingbar ist. Herr Kollege Rhinow, der Präsident der Kommission, hat heute davor gewarnt, dass man rechtlich nicht durchsetzbare Verpflichtungen in die Verfassung aufnimmt. Ich stelle aber die Gegenfrage unter Berufung auf das gestrige Votum unseres geschätzten Kommissionspräsidenten, wo er zu einem Höhenflug ansetzte, als er sagte, die Verfassung sei zu erneuern und schaffe die Voraussetzungen dafür, dass das Land sich mit den Grundlagen, mit dem rechtlichen Fundament und mit den obersten Werten und Prinzipien der Schweizerischen Eidgenossenschaft auseinandersetzen könne. Ich pflichte diesem Bekenntnis unseres Kommissionspräsidenten bei und meine, dass neben diesen vielen Rechten und als Kontrapunkt zu den Bürgerrechten diese Bürgerpflicht sehr wohl begründet ist, dies heute unbestrittenermassen je länger, desto mehr. Ich frage zum Schluss: Wo kann eine derartige Grundnorm, eine Bürgerpflicht, ihren rechtlich richtigen Platz finden, wenn nicht in unserem Grundgesetz?
Ich möchte Sie bitten, meinem Antrag zuzustimmen.

**Wicki** Franz (C, LU): Ich habe für den Antrag Danioth recht viel Sympathie. Mit diesem Antrag wird die Mitverantwortung angesprochen, die unseren Staat Schweiz mitprägen soll. Wenn der Staat, und gerade der Wohlfahrtsstaat, funktionieren soll, braucht es eine gute Partnerschaft unserer Bürgerinnen und Bürger bei der Mitgestaltung dieses Staates. Daher würde es der neuen Verfassung wohl anstehen, wenn wir grundsätzlich die Verpflichtung der Bürgerinnen und Bürger für unseren Staat an geeigneter Stelle in die Vorlage einfügen würden. Wenn wir uns vor Augen führen, wie die Anspruchs- und Konsumhaltung zugenommen hat und wie sich viele Mitglieder unserer Gesellschaft zunehmend vom öffentlichen Leben abkapseln, so ist es auch vom Verfassunggeber her mit Sicherheit nicht überheblich, grundsätzlich auf die Mitwirkungspflicht aufmerksam zu machen. Wir dürfen und müssen versuchen, auch verfassungsrechtlich hervorzuheben, dass zwischen individueller Freiheit und Gemeininteresse ein Gleichgewicht notwendig ist.
Der Antrag Danioth geht in diese Richtung, und daher stimme ich ihm zu und bitte Sie, dies Ihrerseits ebenfalls zu tun.

**Seiler** Bernhard (V, SH): Ich unterstütze den Antrag Danioth, weil er mein Anliegen von heute morgen, das eine gewisse Selbstverantwortung von den Bürgerinnen und Bürgern erwirken wollte, eben erfüllt. Heute morgen haben verschiedene Redner, unter anderem auch Herr Bundesrat Koller, die Meinung vertreten, solche Hinweise gehörten nicht in die Bundesverfassung. Ich versuchte Ihnen zu erklären, dass der Bürger und die Bürgerin wohl nachlesen können, welchen Zweck die Bundesverfassung haben soll, welche Grundrechte die Bürgerinnen und Bürger haben, welche Sozialziele vorgesehen seien usw. Ich meine, man darf auch von den Bürgern eine gewisse Gegenleistung erwarten. Sie sollen, wie Herr Danioth das formuliert hat, «nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft» beitragen. Wenn ich heute morgen von «Futterkrippe» gesprochen habe, so sollte diese Futterkrippe nicht nur vom Bund gefüllt werden müssen, sondern auch von den Bürgerinnen und Bürgern. Auch sie müssen nach ihren Möglichkeiten eben herangezogen werden; nur dann fühlen sie sich in unserem Land auch tatsächlich als aktive Staatsbürger.
Deshalb bitte ich Sie, den Antrag Danioth zu unterstützen.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: A mon sens, l'article 32e pose en priorité une question de systématique. De plus, je ne suis pas sûr de l'avoir très bien compris. En français, on comprend qu'il s'agit de devoirs civiques. C'est donc bien restreint essentiellement aux devoirs de citoyen, c'est-à-dire de participer à la vie publique d'une façon ou d'une autre et d'accomplir les devoirs qu'on est en droit d'attendre de chaque citoyen moyen.
Le but en soi est louable. Je me pose tout de même la question si c'est au bon endroit que cette proposition est faite et si nous ne devrions pas en parler plutôt au titre 4 traitant de l'exercice des droits populaires. Ou alors, si cela va plus loin, ça n'est pas très, très lisible dans la langue française.
Par ailleurs, la formulation me paraît sans nuance: «Chaque citoyen contribue ....» C'est un ordre qui est donné par l'Etat à chaque citoyen ou à chaque personne de contribuer. A partir de là, je me pose la question de savoir si un canton ne peut pas édicter une législation prévoyant la mise en application

de cet article 32e et donnant des règles plus précises de l'engagement de l'individu dans la société. A mon sens, cela me paraît aller beaucoup trop loin, en tout cas de la façon dont c'est écrit ici. Cela mérite une réflexion beaucoup plus fondamentale que celle que nous pouvons mener ici en séance plénière de notre Conseil.
Comme rapporteur, je ne peux pas me rallier à cet article 32e. Je parle évidemment en mon nom personnel, mais après avoir vécu ce genre de discussion dans les nombreuses séances de commission. Je vous invite dès lors à rejeter la proposition Danioth.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Die Kommission hatte keine Gelegenheit, zu diesem Antrag Stellung zu nehmen; sie hat aber einen eigentlichen Pflichtenartikel, der sich auf die Einhaltung der Rechtsordnung bezog, diskutiert und abgelehnt; sie hat auch einen Verantwortungsartikel abgelehnt, wie er heute morgen in verschiedenen Variationen zur Diskussion stand. Im Grunde genommen geht es um eine ganz ähnliche Fragestellung wie heute vormittag, und wir haben dort zweimal entschieden, nicht in diese Richtung zu gehen und keine Pflichten in allgemeiner Form in die Verfassung aufzunehmen. Auch die Kommissionsmehrheit steht grundsätzlich auf diesem Boden.
Wenn man den vorliegenden Antrag betrachtet, dann hat er natürlich etwas Sympathisches und Verlockendes, weil wir gewiss alle der Meinung sind, dass unser Gemeinwesen auf die Mitwirkung und das Engagement des einzelnen angewiesen ist; dies insbesondere in einer Zeit, in der wir das Gefühl haben, dass zumindest ein Teil unserer Gesellschaft sich nicht mehr so sehr für diesen Staat engagieren will. Immerhin muss ich auch beifügen, dass sich ein anderer, nota bene beträchtlicher Teil des Volkes sehr wohl aktiv beteiligt, und zwar sowohl in der Politik als auch, in ganz unterschiedlichen Verhältnissen und Bereichen, in der Gesellschaft selbst. Ich glaube also nicht, dass wir ein so verantwortungsloses Volk geworden sind, wie dies zum Teil angedeutet worden ist.
Ich möchte aber ein paar Fragen aufwerfen, um Ihnen konkret die Probleme eines solchen Artikels in der Verfassung aufzuzeigen: Erstens steht der Artikel im Bereich des Bürgerrechtes und ist mit «Bürgerpflichten» überschrieben; im deutschen Text heisst es dann «jede Person», und ich gehe deshalb davon aus, dass nur die Bürger und Bürgerinnen gemeint sind und die anderen 20 Prozent unserer Gesellschaft «pflichtenlos» sind, wir von ihnen also nichts fordern, auch nicht im Bereich der Gesellschaft. Spitzfindigerweise könnte man Herrn Danioth sogar fragen, was er mit den Auslandschweizern vorhat, die auch Bürger sind: Müssen diese in ihrem Staat oder allenfalls in der Schweiz ihre entsprechenden Aufgaben erfüllen? Bei aller Spitzfindigkeit also stellt sich hier zumindest ein Problem der Formulierung.
Zweitens frage ich mich, was unter «Aufgaben im Staat» zu verstehen ist: Dieser Antrag ist so vage, dass er eigentlich gar nichts aussagt. Wenn wir sagen wollten, jedermann müsse stimmen gehen, dann müssten wir zu einer Stimmpflicht kommen. Dies ist aber offensichtlich nicht damit gemeint. Wenn wir sagen wollten, jeder müsse irgendwo ein Amt übernehmen, müssten wir eine solche Verpflichtung statuieren. Muss er sich in einer Partei engagieren oder zumindest Leserbriefe schreiben oder einfach aufmerksam die Zeitung lesen? Ich sträube mich dagegen, dass der einzelne eine diffuse «staatliche Verpflichtung» hat, im Gemeinwesen mitzuwirken.
Ich komme zur nächsten Frage: Was heisst Mitwirkung bei der Bewältigung von Aufgaben in der Gesellschaft? Da mache ich ein noch grösseres Fragezeichen. Wollen wir denn von Verfassung wegen dem Bürger sagen, dass er eine Verpflichtung habe, in der Gesellschaft irgendwie aktiv zu sein? Ist es nicht gerade der Sinn der Freiheitsrechte, dass wir es den Menschen selbst überlassen, wo, wie und in welchem Ausmass sie in der Gesellschaft aktiv sein wollen? Herr Iten hat das richtige Wort geprägt: Unser Staat beruht auf Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann. Wir können nun nicht all diese Voraussetzungen, die wir nicht garantieren können, in die Verfassung schreiben und auf diese Weise einzufangen versuchen.
Herr Danioth hat zu Recht gesagt, dass die Bestimmung nicht erzwingbar sei. Er hat mich auch zitiert – ich fühle mich geehrt. Aber ich möchte die Gegenfrage stellen: Es gibt andere Wege, Verfassungsnormen oder -gehalte zu berücksichtigen, auch wenn sie nicht direkt erzwingbar sind. Kann also das Bundesgericht aufgrund einer solchen Bestimmung beispielsweise gesetzliche Normen auslegen, jemanden verantwortlich machen, weil er sich in Staat und Gesellschaft nicht genügend engagiert habe? Es ist nicht ausgeschlossen, dass das dies geschehen könnte, weil es sich um einen Verfassungsgrundsatz handelt. Dies scheint mir eine gefährliche Entwicklung zu sein.
Wegen einer gewissen politischen Sympathie hätte ich es vorgezogen, dass etwas Ähnliches in der Präambel stünde, indem man dort beispielsweise die Formulierung «im Bewusstsein, dass unser Gemeinwesen der Mitwirkung aller bedarf» anfügen würde. Damit wäre ein Signal für diese Mitwirkung gesetzt; man könnte auch die private Verantwortung dort erwähnen. In einem Abschnitt aber, wo es um das Bürgerrecht geht, wo wir grundsätzlich Rechte regeln, habe ich grosse Mühe, eine so allgemeine Pflichtennorm mit einer völlig anderen Struktur aufzunehmen.

**Danioth** Hans (C, UR): Herr Kollege Rhinow hat nun in akribischer Weise die Einwände aufgezählt. Jeder für sich genommen hat etwas; sie kommen mir aber im gesamten doch etwas formalistisch vor. Diese Norm, die bewusst hinter den Bürgerrechten plaziert ist, die generell eine Pflicht beinhaltet, in dieser Gemeinschaft nicht nur entgegenzunehmen, was der Staat garantiert, sondern sich in der Gemeinde, in der Gesundheitspflege, in der Altersbetreuung, in der Rücksicht auf die Behinderten zu engagieren, dies ist nicht ein erzwingbarer Grundsatz. Niemand erwartet, dass man die AHV-Renten oder auch andere Sozialleistungen im Grundsatz und massgeblich von dieser Bestimmung abhängig macht. Aber es ist nicht mehr und nicht weniger als ein ethischer Imperativ, der weiss Gott unserer Verfassung gut anstehen würde, wie andere Bestimmungen, z. B. die Würde des Menschen betreffend. Dies ist nicht etwas, das man sofort begreifen und durchsetzen kann. Ich meine, der Ständerat als das Gewissen dieses Parlamentes täte gut daran, hier einmal einen Pflock einzuschlagen, dann kann man die Positionierung, die Formulierung, die Ausgestaltung im Zweitrat überprüfen.
Ich möchte Sie bitten, sich den von Professor von Matt erwähnten Ruck zu geben.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Zuerst muss ich darauf hinweisen, dass die Pflichten der Bürgerinnen und Bürger oder Einwohnerinnen und Einwohner ganz generell auch an anderer Stelle festgehalten sind. Das ergibt sich z. B. aus der Präambel, wo von Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt und von Verantwortung gegenüber künftigen Generationen gesprochen wird. Es ergibt sich auch aus dem Grundsatz von Treu und Glauben. Oder es ergibt sich etwa aus der Drittwirkung von Freiheitsrechten. Daneben gibt es auch zahlreiche detaillierte Pflichten: die Schulpflicht, die Steuerpflicht, die Militärpflicht. Die Sportpflicht gibt es vorläufig – zum Glück! – noch nicht.
Es ist auch richtig, dass der Antrag Danioth vielleicht fragwürdig plaziert ist, weil ich mir sage: Er ist ja nicht unbedingt ein Gegenstück zu den Bürgerrechten. Man sagt nicht: Ihr müsst deswegen in dieser Gesellschaft solidarisch sein, weil ihr die Gnade vom Staat bekommen habt, abstimmen zu dürfen. Das macht es etwas fragwürdig. Aber das sind – wie Sie zu Recht sagen – formelle Einwände.
In einer Zeit, wo der Gesprächsstoff an Partys nur davon handelt, dass man zuviel Steuern zahlen müsse und dass umgekehrt der Staat zuwenig Autobahnen und zuwenig Flugplätze baue, also in einer Zeit der völligen Desolidarisierung, habe ich schon grosse Sympathie für diesen Grundsatz. Man kann ihn ja später noch anderswo plazieren. Ich würde es aber nicht übers Herz bringen zu sagen: Stimmen Sie Herrn Danioth nicht zu.

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag Danioth 23 Stimmen
Dagegen 5 Stimmen

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

## Vierte Sitzung – Quatrième séance

**Mittwoch, 21. Januar 1998**
**Mercredi 21 janvier 1998**

*08.00 h*

*Vorsitz – Présidence:*
*Zimmerli Ulrich (V, BE)/Iten Andreas (R, ZG)*

---

96.091

## Bundesverfassung. Reform
## Constitution fédérale. Réforme

*Fortsetzung – Suite*

---

*A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)*
*A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)*

**Art. 33**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Rochat*
Rückweisung an die Kommission

*Antrag Brunner Christiane*
*Abs. 1*
....
g. jede ausländische Person sozial und beruflich integriert wird.

*Proposition Rochat*
Renvoi à la commission

*Proposition Brunner Christiane*
*Al. 1*
....
g. toute personne étrangère soit intégrée socialement et professionnellement.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Cet article 33 n'est rien de plus, rien de moins non plus que la reconnaissance, au plan constitutionnel, que la Suisse est aussi un Etat social; pas seulement un Etat démocratique, pas seulement un Etat libéral, mais aussi un Etat social. C'est toute la dimension, c'est tout le prolongement social de la notion de «prospérité commune» mentionnée à l'article 2 du projet, cette prospérité commune qui a un contenu concret, qui a un sens et qu'il faut pouvoir expliquer aux citoyens. C'est également un catalogue de buts sociaux que les pouvoirs publics doivent tenter d'atteindre dans l'exercice de leurs compétences respectives.
L'article 33 regroupe des principes que nous avons déjà aujourd'hui, pour la plus grande majorité, pour la quasi-totalité d'entre eux, disséminés en plusieurs endroits dans notre constitution. Il est fondamental de voir que cet article 33 ne fonde aucune compétence de quelque nature que ce soit, ni pour la Confédération ni pour les cantons. Il n'y a donc rien, en termes de compétence directe, qui soit énuméré dans cet article par rapport aux autres articles de la constitution.
D'autre part – c'est l'alinéa 2 et ça me paraît également tout à fait fondamental –, aucun droit individuel ne peut être déduit de cet article 33. Il convient de poser clairement la limite et la différence entre l'article 33 et les droits fondamentaux que nous avons examinés hier. Ces droits fondamentaux peuvent faire, eux, l'objet d'actions en justice, par exemple, et peuvent être revendiqués comme ayant été violés par n'importe quel citoyen. Ici, nous ne nous trouvons pas du tout dans ce cas de figure.
Nous avons eu en commission une très longue discussion. C'est la preuve que certains ou certaines d'entre nous peuvent se trouver effarouchés par la simple lecture de ce qu'est aujourd'hui notre Etat social. C'est la preuve que de voir noir sur blanc la façon dont nous vivons – la Suisse est asociale – effraie encore, malheureusement, une partie du Parlement et une partie, plutôt faible à mon avis, de la population suisse. Je crois qu'on ne peut pas dire, comme cela a été dit en commission, qu'une moitié de la population suisse est favorable à ces buts sociaux et que l'autre moitié est contre et qu'il s'agit pour nous, aujourd'hui, en quelque sorte, de pile ou face. Non, je crois que c'est aller beaucoup trop loin.
La formulation arrêtée par la commission reprend la définition du champ d'application qu'on trouve à l'alinéa 1er lettre a du projet du Conseil fédéral et l'intègre dans un alinéa 1a. On trouve là la protection particulière due à la famille, à l'enfant et à la personne âgée. Il n'y a rien de nouveau dans cet alinéa 1a. C'est déjà contenu dans la lettre a du projet du Conseil fédéral. Pour le reste, la lettre a, selon la version de la commission, amputée de la partie reprise dans l'introduction, en quelque sorte, est exactement la même que dans le projet du Conseil fédéral.
Les autres lettres – b, c, d, e et f – ont été reprises telles quelles du projet du Conseil fédéral.
Ultime modification: la dernière phrase de l'alinéa 2 a été biffée, étant considérée comme pouvant être source de confusion. Elle est inutile. Il n'est pas nécessaire de préciser que la loi détermine à quelles conditions un tel droit existe, car cela ressort très clairement du fait qu'il n'y a aucun droit individuel à se prévaloir de ces buts sociaux. La première phrase de l'alinéa 2 est donc suffisante, et c'est dans ce sens que la commission a biffé la deuxième phrase.
Je m'exprimerai d'emblée, si vous le permettez, sur la proposition de renvoi Rochat. Aussi bien les experts, que le Conseil fédéral, que l'administration fédérale et, enfin, que notre commission ont suffisamment réfléchi et débattu de cet article 33 pour pouvoir affirmer qu'aujourd'hui il est mûr pour être approuvé par notre Conseil, et je ne vois pas très bien le sens du renvoi qui nous est proposé. Je considère que ça s'apparente à une manoeuvre qui a quelque chose de dilatoire et, à mon sens, ce serait un signal tout à fait erroné. Si l'on veut braquer la population suisse contre ce projet de mise à jour de la constitution, après les décisions que nous avons prises hier notamment de supprimer le mot même de «grève» de notre constitution, comme pour nier une réalité sociologique et juridique très présente, si l'on continue dans ce sens – et c'est un peu le signal que donnerait un renvoi à la commission aujourd'hui de l'article 33 –, il y a peu de chance que l'on puisse mener à terme cet exercice, car, rappelons-le et ça me paraît fondamental, une Constitution fédérale implique un consensus national minimum. Renvoyer aujourd'hui l'article 33, ce n'est pas aller dans le sens de ce consensus national minimum.

**Rochat** Eric (L, VD): Je remercie M. Aeby d'avoir supposé mes intentions. Nous aurions pu effectivement en parler avant, et je dois m'excuser de ne pas avoir pris contact avec lui: j'ai déposé cet amendement tard hier après-midi.
Le chapitre 2 «Buts sociaux» et l'article 33, le seul article qu'il contient, sont pour moi un remarquable fourre-tout. Nous y trouvons en effet:
1. des droits et des obligations qui ne sont pas un complément de l'initiative et de la responsabilité privées, et pour lesquels les moyens disponibles ne déterminent pas l'étendue des mesures législatives. Je pense à l'assurance-vieillesse et survivants, à l'assurance-invalidité, à l'assurance-accidents,

à l'assurance-maladie, l'assurance-chômage, l'assurance-maternité. Il ne s'agit pas vraiment de buts sociaux, il s'agit de réalisations déjà effectuées et d'obligations qui existent déjà;
2. des droits en passe d'être réalisés, en fonction des moyens disponibles, tels les soins nécessaires à la santé;
3. des buts pour lesquels il n'existe aucune base constitutionnelle, telle l'obtention pour chacun d'un logement approprié à des conditions supportables, ou d'un travail garantissant l'entretien à des conditions supportables;
4. des droits fondamentaux en devenir, tel le droit à une formation continue – la formation initiale étant déjà à disposition;
5. des voeux pies, comme d'encourager les jeunes à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables.
C'est donc pour cette raison, Monsieur le Président de la sous-commission, que je souhaite que la commission se penche à nouveau sur le chapitre 2 et son article 33. En effet, les dispositions qui sont prévues mériteraient d'être séparées en un ou deux articles déterminant, d'une part, ce qui est déjà effectué, ce qui est déjà en place – je l'ai énuméré –, d'autre part, ce qui représente des souhaits ou des buts sociaux, comme le titre du chapitre l'indique. Je souhaite une restructuration qui soit plus claire, qui soit plus nette, de ce chapitre 2.
On pourra en faire deux articles distincts, l'un sur les droits, l'autre sur les buts sociaux. On ne peut tout de même pas mettre sur le même plan et dans la même catégorie l'intégration culturelle et l'AVS! Ce sont tout de même deux choses qui sont très différentes.
Je fais donc la proposition de renvoyer cet article, ou plutôt ce chapitre, à la commission pour nouvel examen et, plus spécifiquement, séparation claire des concepts très différents que contient l'article 33.

**Brunner** Christiane (S, GE): Nous avons insisté, dans le cadre du message et dans le cadre de notre débat d'entrée en matière, sur le fait que la constitution devait incarner l'héritage politique et l'identité de la Suisse, qu'elle devait traduire ce qu'elle représente, ce qu'elle est et aussi ce qu'elle doit être à l'avenir.
Que représente la Suisse aujourd'hui? Elle est notamment le reflet d'une identité multiculturelle, due non seulement à ses diverses sensibilités nationales, mais également à l'enrichissement culturel et social apporté par les personnes étrangères qui vivent, pour beaucoup, depuis de nombreuses années dans notre pays. Les étrangers et les étrangères constituent le cinquième de la population résidant en Suisse et les trois quarts d'entre eux sont au bénéfice d'un permis d'établissement. Dès lors, comme tous les nationaux, leur perspective de vie s'inscrit aussi et avant tout dans celle de la participation au présent et à l'avenir de la Suisse, en qualité d'actrices et d'acteurs de son développement, de son futur et de son identité. Les étrangers et les étrangères contribuent à l'essor économique de la Suisse de par leur travail, le paiement de leurs impôts, leurs cotisations, leur qualité de consommateurs et consommatrices. Les personnes étrangères contribuent également à l'essor culturel et participent de l'esprit innovateur du pays de par leur bagage intellectuel lié à l'histoire de leur pays d'origine et, bien sûr, par leur expérience de vie.
L'article 33 du projet de Constitution fédérale exprime la fonction sociale que doit assumer l'Etat fédéral. La Confédération et les cantons doivent réaliser certains objectifs sociaux. Cette disposition en énumère également les destinataires, à savoir les personnes vivant dans notre pays pour lesquelles il est nécessaire d'aménager une protection spécifique.
Le rapport de la Commission fédérale des étrangers, publié en juin 1996 à la suite d'un mandat confié par le Conseil fédéral, et intitulé «Esquisse pour un concept d'intégration», conclut notamment: «L'intégration ne saurait être laissée au hasard ou confiée à la seule responsabilité de chacun. Compte tenu de sa portée pour la société et la politique nationale, les conditions de base et les finalités relèvent ici de la compétence de l'Etat. Les immigrants, qui sont mal intégrés professionnellement et socialement ou qui ne le sont pas du tout, sont davantage menacés par le chômage et la pauvreté, le besoin d'assistance, la maladie, la toxicodépendance et la criminalité.»
Le rapport de la commission d'experts présidée par M. Klaus Hug, publié en 1997, à la suite également d'un mandat confié par le Conseil fédéral, traduit la même volonté de garantir l'intégration des étrangers et des étrangères. Les conclusions et propositions formulées par ces commissions d'experts mandatées par le Conseil fédéral nous amènent à la conclusion, voire au constat suivant: l'intégration autant sociale que professionnelle des étrangers et des étrangères s'inscrit indubitablement et complètement dans l'esprit de l'article 33 du projet de Constitution fédérale. L'intégration des étrangers et des étrangères entre dans le cadre de la fonction sociale que se doivent d'assumer la Confédération et les cantons, fonction qui répond, pour les personnes étrangères comme pour les autres groupes de personnes mentionnés à l'article 33, à un besoin spécifique de protection. L'intégration des étrangers et des étrangères est un objectif social fondamental en Suisse et c'est à ce titre qu'il doit être inscrit dans la Constitution fédérale, parmi les autres objectifs sociaux.
Ce sont là les raisons pour lesquelles je vous prie de bien vouloir donner suite à ma proposition qui consiste à vouloir ajouter une lettre g à l'alinéa 1er de l'article 33, pour intégrer ce nouvel objectif social.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Ich äussere mich nur zum Rückweisungsantrag Rochat. Der Antrag Brunner Christiane lag der Kommission nicht vor. Ich kann mich dazu nicht als Kommissionspräsident äussern.
Wir haben über diesen Artikel 33 in der Kommission ausführlich diskutiert, mit verschiedenen Vorschlägen und Varianten der Gliederung. Wir haben in der Kommission auch über einen ähnlichen Wunsch, wie ihn Herrn Rochat jetzt formuliert hat, beraten. Ich muss Ihnen sagen, dass es praktisch unmöglich ist, diese Ziele nun fein säuberlich aufzuteilen in erfüllte oder solche, die auf bestem Wege dazu sind, solche, die bereits auf Bundesebene konkretisiert sind und andere, die noch anstehen oder noch kaum realisiert sind. Denn es geht bei diesen Zielen und ihrer Erfüllung um ein Mehr oder Weniger. Es hat darunter kaum solche, die man als praktisch erfüllt abhaken könnte; ebensowenig aber solche, bei denen wir noch gar nichts tun. Bei einem Verhältnis von mehr und weniger können Sie nicht eine kategoriale Trennung in Ziele des Typus A und des Typus B vornehmen.
Es kommt ein Weiteres dazu: Wenn wir das versuchen wollten, dann müssten wir wiederum zwischen Bund und Kantonen aufteilen. Denn wir sprechen hier beide Ebenen an, gerade in dieser Offenheit, weil wir nicht die Ausscheidung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen verändern wollen. Sobald wir aber Ziele, die nicht erfüllt sind, und solche, die erfüllt sind, ansprächen, müssten wir auch hier differenzieren. Was tut der Bund, und was haben die Kantone getan oder noch nicht getan?
Ich möchte Sie im Namen der Kommission bitten, heute zu entscheiden und nicht die ganze Sache an die Kommission zurückzuweisen.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Wie der Präsident der Verfassungskommission dargelegt hat, ist dieser Sozialartikel sowohl in der Vernehmlassung als auch in der Kommission ausführlich diskutiert worden. Nach der Vernehmlassung ist er auf Verwaltungsebene nochmals vollständig überarbeitet worden. Es ist nicht einzusehen, was eine Rückweisung an Verbesserungen bringen könnte. Ich schliesse damit nicht aus, dass er nicht noch besser formuliert werden könnte, aber es gibt Momente im Leben, wo man sagen muss: Jetzt ist etwas ausdiskutiert, jetzt haben wir ein Resultat; es ist vielleicht nicht maximal, aber doch immerhin optimal.
Ich ersuche Sie, auf diesen Artikel einzutreten. Wenn Sie konkrete Abänderungsanträge hätten, müssten diese vorgebracht werden, so wie dies Frau Brunner getan hat. Ihren Antrag kann ich nicht unterstützen, und zwar um so weniger, als

Sie es gestern beim Diskriminierungsverbot mehrheitlich abgelehnt haben, beispielhaft aufzuzählen, welche Gruppen in diesem Lande insbesondere nicht diskriminiert werden dürfen. Bei der Integration geht es natürlich um ein ähnliches Anliegen: Wieso – kann man sich fragen – sollen ausgerechnet nur die Ausländerinnen und Ausländer bei den integrationspolitischen Bemühungen genannt werden? Behinderte oder Drogenabhängige, die sich wieder integrieren wollen, hätten diesen Anspruch auch. Wieso nennt man sie nicht? Die Kompetenz des Bundes, ausländerpolitisch zu handeln, ist hinten in Artikel 112 festgehalten. In welchem Ausmasse die Praxis – ich denke an die Eidgenössische Ausländerkommission – oder der Gesetzgeber – ich denke an das Anag – die Integration tatsächlich praktiziert bzw. legiferiert, ist der Praxis und dem Gesetzgeber überlassen.

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag Rochat 5 Stimmen
Dagegen 30 Stimmen

*Abs. 1a, 1 Bst. a–f, 2 – Al. 1a, 1 let. a–f, 2*
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1 Bst. g – Al. 1 let. g*

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag Brunner Christiane 4 Stimmen
Dagegen 31 Stimmen

**Art. 34**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Der 3. Titel («Bund und Kantone») enthält drei Kapitel, ein erstes über das allgemeine Verhältnis von Bund und Kantonen, ein zweites über die Zuständigkeiten des Bundes und ein drittes über die Finanzordnung. Ich werde dem grossen Umfang dieses Titels entsprechend meine Vorbemerkungen auf die drei Kapitel aufteilen.
Das erste Kapitel regelt die allgemeinen Grundsätze unserer Bundesstaatlichkeit. Es knüpft an Artikel 3 an, den wir praktisch unverändert im Sinne eines Traditionsanschlusses aus dem geltenden Verfassungsrecht übernommen haben. Dieses Kapitel basiert auf umfangreichen und intensiven Gesprächen zwischen der Bundesverwaltung und der Konferenz der Kantonsregierungen, und auch Ihre Kommission bzw. die zuständige Subkommission hat diesen Kontakt weitergeführt, weil es uns ein grosses Anliegen war, dieses Kapitel im Einverständnis mit den Kantonen und ihren Vertretern auszugestalten. Die Änderungen, die wir beschlossen haben, haben schlussendlich ebenfalls praktisch alle die Zustimmung der Kantone erhalten. Wegleitend war für den Bundesrat wie für die Kommission, dass wir einen moderneren, gelebten Föderalismus zum Ausdruck bringen können, insbesondere das kooperative Verhältnis und Zusammenwirken von Bund und Kantonen im Geiste der Subsidiarität und der Solidarität.
Wo hat nun die Kommission wichtige Änderungen angebracht? Einmal hat sie die Systematik im Interesse der Klarheit und Übersichtlichkeit geändert. Der Bundesrat teilt die Regeln über die Kompetenzverteilung auf, indem er einerseits diese Frage bereits in den Absätzen 2 und 3 von Artikel 3 anspricht – also in den einleitenden Bestimmungen und ausserhalb dieses Kapitels –, anderseits aber dieses Anliegen erst in Artikel 35 im zweiten Abschnitt dieses Kapitels weiterführt und mittendrin einen Artikel über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen einfügt.
Die Kommission hat hier – wie erwähnt – Änderungen angebracht. Sie belässt bei den einleitenden Bestimmungen in Artikel 3 nur den Absatz 1 mit dem Grundbekenntnis zum Bundesstaat und zur Souveränität der Kantone. Das 3. Kapitel beginnt mit einem neuen Abschnitt 1a «Aufgaben von Bund und Kantonen». Hier wird nun die klassische Regel der Kompetenzverteilung zwischen den beiden Ebenen festgehalten, und zwar einerseits in Artikel 34a Absatz 1: «Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist.» und andererseits in Artikel 35 betreffend die Kantone, die an sich überall zuständig sind, wo keine Bundeskompetenz gegeben ist: Sie bestimmen autonom, «welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen» sollen.
Darauf folgt der 2. Abschnitt, der im wesentlichen dem bundesrätlichen Entwurf entspricht. Er enthält allerdings neu einleitend den Artikel über die Grundsätze der Zusammenarbeit, nimmt aber den bereits im 1. Abschnitt aufgeführten Artikel über die Stellung der Kantone nicht noch einmal auf. Der neue Abschnitt 2a ist überschrieben mit «Zusammenwirken von Bund und Kantonen». Mit dieser neuen Systematik wird dreierlei erreicht:
1. Wie erwähnt wird die Regelung des Verhältnisses von Bund und Kantonen in diesem 1. Kapitel des 3. Titels zusammengefasst.
2. Ferner wird der Vorrang der Kompetenzverteilungsregel vor den allgemeinen Bestimmungen über die Zusammenarbeit betont, denn bevor Sie die Zusammenarbeit zwischen zwei Grössen regeln können, müssen Sie zuerst definieren, wofür diese Grössen zuständig sind.
3. Mit der neuen Überschrift «Zusammenwirken von Bund und Kantonen» wollen wir besser zum Ausdruck bringen, dass es bei den Artikeln 36ff. nicht nur um die Stellung der Kantone geht, sondern um Bund und Kantone und um deren Zusammenwirken.
Ein zweiter Bereich von Änderungen betrifft die Vermeidung unklarer, vieldeutiger neuer Begriffe im Verfassungstext. So haben wir zwar Sinn und Geist der Begriffe «Solidarität», «Subsidiarität» und «Hoheitsrechte» übernommen; diese drei Begriffe finden Sie im Entwurf des Bundesrates. Aber die Begriffe selbst haben wir nicht übernommen.
Die Idee der Subsidiarität kommt neu zum Ausdruck in Artikel 34a Absatz 2, indem der Bund nur diejenigen Aufgaben übernehmen soll, «die einer einheitlichen Regelung bedürfen». Da ist ausgedeutscht, was eigentlich unter Subsidiarität in diesem Zusammenhang zu verstehen ist.
Die Idee der Solidarität wird in Artikel 35a Absätze 1 und 2 mit den Formulierungen – ich nenne sie hintereinander – der gegenseitigen Unterstützen, der Zusammenarbeit, der Rücksichtnahme sowie der «Amts- und Rechtshilfe» eigentlich ausreichend verankert. Daneben in diesem Zusammenhang noch den Grundsatz selbst in seiner Vieldeutigkeit und verfassungsrechtlichen Problematik zu erwähnen, schien uns wenig zweckmässig zu sein.
Auch auf den Begriff «Hoheitsrechte» haben wir verzichtet, weil er mehr als unklar ist und – jedenfalls staatsrechtlich – in der Luft hängt. Wir verwenden zudem den Terminus «Umsetzung» und nicht «Umsetzung und Vollzug», weil Vollzug eigentlich zur Umsetzung gehört. Dies nur, damit keine Fragen auftauchen.
Schliesslich hat die Kommission in diesem 1. Kapitel drei Neuerungen beschlossen, auf die ich Sie hinweisen möchte:
Erstens finden Sie in Artikel 37 Absatz 3 eine Verpflichtung des Bundes, den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen zu belassen; das ist mehr als nur auf finanzielle Mittel Rücksicht zu nehmen.
Zweitens hat die Kommission in Artikel 41 Absatz 2 den Gemeinde- und Städteartikel eingeführt, der dann allerdings noch mit der Erwähnung der Berggebiete angereichert wurde.
Drittens haben wir in Artikel 33 Absatz 3 bei Gebietsveränderungen zwischen Kantonen das Erfordernis des fakultativen Referendums beschlossen. Heute gilt hier das Obligatorium von Volk und Ständen, wie wir spätestens seit dem Kantonswechsel der Gemeinde Vellerat zur Kenntnis genommen haben.
Schliesslich darf ich in Erinnerung rufen, dass wir den 5. Abschnitt des bundesrätlichen Entwurfes über das Bürgerrecht bereits im 2. Kapitel behandelt haben; er ist also hier nicht mehr aufzunehmen.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Je peux me limiter à quelques commentaires très brefs et je vais commenter, en com-

plément de ce que vient de dire le président de la commission, M. Rhinow, les articles 34a à 40. Ensuite, je reprendrai la parole lorsque vous examinerez l'alinéa 2 de l'article 34a, pour développer ma proposition de minorité.
Il suffit de signaler, en complément de ce qui a déjà été dit de façon extrêmement complète, que l'article 34a alinéa 1er reprend l'article 3 alinéa 2 du projet du Conseil fédéral, conformément à la systématique qui vous a déjà été expliquée.
En ce qui concerne l'article 35: le terme de «subsidiarité» a disparu dans l'ensemble de ce chapitre, considérant qu'il s'agissait là d'une notion plutôt floue. En revanche, le principe de la subsidiarité est présent dans presque chaque disposition. Ici on a le principe que les cantons sont compétents pour définir eux-mêmes les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leur sphère propre.
En ce qui concerne l'article 35a «Principes»: c'est du droit constitutionnel non écrit, mais c'est l'expression très fidèle de l'acquis suisse, ou de la réalité constitutionnelle vécue. L'alinéa 1er correspond à l'article 34 alinéa 1er du projet du Conseil fédéral, l'alinéa 2 correspond à l'article 34 alinéa 2 de ce même projet. Comme tel, l'article 34 alinéa 4 du projet n'a pas été repris, considérant qu'il allait de soi que les différends entre cantons et Confédération doivent d'abord être réglés par la négociation.
En ce qui concerne l'article 36: il est peut-être utile de signaler quelques exemples concrets de cette participation des cantons, prévue par la Constitution fédérale, au processus de décision fédérale: notamment l'article 50 – la politique étrangère, on sera amené à en reparler –, l'article 131 «Référendum facultatif en matière législative» – possibilité pour huit cantons d'exercer ce droit –, l'article 132 – la majorité des cantons dans une partie de nos votations –, et, enfin, on peut également citer l'initiative cantonale à l'article 151.
En ce qui concerne l'article 37: nous avons considéré que l'exécution était déjà comprise dans la mise en oeuvre, c'est pour ça que, dans le titre, vous ne retrouvez pas ce terme d'«exécution». Je peux peut-être répéter que les cantons se trouvent renforcés dans leur sphère d'activité, notamment par l'alinéa 3 de l'article 37, en ce sens qu'on fait allusion aux «sources de financement suffisantes» que la Confédération doit impérativement leur laisser, ce qui est beaucoup plus que simplement la notion de «moyens».

*Angenommen – Adopté*

**Art. 34a**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Abs. 1 – Al. 1*
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

**Aeby** Pierre (S, FR): C'est à dessein que j'ai commenté l'ensemble du chapitre tout à l'heure pour que nous puissions bien nous rendre compte combien le principe de subsidiarité est présent. Je rappelle qu'aussi bien l'article 37 que l'article 38 donnent une large place à la compétence cantonale.
Il m'a semblé, et c'est un point de vue partagé par une minorité importante de la commission – le résultat du vote en commission a été de 8 voix contre 6 –, que l'alinéa 2 était formulé de manière restrictive, presque négative serais-je tenté de dire: la Confédération «n'assume que ('nur') les tâches qui réclament une réglementation uniforme». On pourrait dire la même chose, mais de façon beaucoup plus positive: la Confédération «assume les tâches qui réclament une réglementation uniforme». Ça ne change pas à proprement parler les domaines de compétence dans ce chapitre. Ces derniers découlent bien plus des articles 37 et 38 que de l'article 34a qui pose simplement le principe. C'est une façon positive d'énoncer ce principe. Nous sommes quand même une petite nation, un petit Etat de sept millions d'habitants: nous ne pouvons pas continuer à vivre constitutionnellement et légalement notre réalité avec une définition aussi négative du pouvoir de la Confédération.
Je vous invite à suivre la forte minorité de la commission et à accepter la formulation positive de ce principe.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Ich beantrage Ihnen ebenfalls, der Minderheit zu folgen, wissend, dass der Unterschied nicht gewaltig ist. Aber die Formulierung der Minderheit ist etwas schlanker und sieht nicht ganz so restriktiv aus wie diejenige der Mehrheit. Am Hauptakzent der Subsidiarität wird in keinem Fall etwas geändert. Es wird letztlich immer eine politische Ermessensfrage sein, in welchem Fall der Bund tätig werden will. Aber die Formulierung der Minderheit ist schöner.

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Mehrheit 27 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 7 Stimmen

**Art. 35, 35a, 36–40**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 41**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Uhlmann*
*Abs. 2*
Streichen

*Antrag Rochat*
*Abs. 2*
Der Bund berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die besonderen Interessen der Gemeinden, vor allem solcher in städtischen Agglomerationen und im Berggebiet.

*Proposition Uhlmann*
*Al. 2*
Biffer

*Proposition Rochat*
*Al. 2*
Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les intérêts particuliers des communes, dans les agglomérations urbaines et les régions de montagne tout spécialement.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Dans cette section 3, qui n'a qu'un article, il s'agit d'introduire dans la constitution la troisième entité, le troisième niveau du pouvoir public dans notre pays, la commune. Ce faisant, il est bien clair que la commune ne peut avoir le même statut qu'un canton dans notre constitution et que le pouvoir communal, l'autonomie communale sont entièrement aménagés par les diverses législations cantonales. Ici, nous n'avons pas suivi les voeux des communes suisses, ceux de l'Union des villes suisses notamment, qui auraient souhaité un partenariat plus direct entre l'échelon communal et l'échelon fédéral. Cela me semble juste, en l'espèce, de bien voir que, si la constitution reconnaît l'entité «commune» comme telle, il n'y a aucun lien direct entre la commune et la Confédération, et cela reste dans la sphère des cantons.
Voilà pour l'instant, Monsieur le Président. J'enchaîne parce qu'il est difficile de dissocier la proposition de la majorité de la commission de ma proposition de minorité.
Il y a ici, à mon sens, un léger dérapage par rapport à une proposition faite en sous-commission qui était d'introduire, d'une manière ou d'une autre, la notion de «ville» dans la Constitution fédérale, de l'introduire en tenant compte du fait de la réalité économique, de la réalité politique, de la réalité culturelle et sociale que représente la structure urbaine, aujourd'hui, dans la Suisse de cette fin du XXe siècle. Il n'y

avait pas d'autre intention que de prendre acte du fait que la Suisse est majoritairement un pays urbain, un pays de villes et d'agglomérations petites ou moyennes à l'échelon européen. En fait, la ville vue comme la concrétisation d'une certaine catégorie de communes bien spécifique.
Il ne s'agissait pas du tout – parce qu'on a l'impression ici que la minorité veut supprimer la mention des régions de montagne et du soutien aux régions de montagne – de faire, dans cet article, de la politique structurelle, de la politique conjoncturelle ou de la péréquation. D'ailleurs, nous avons dans le projet de constitution, à l'article 91, les principes de base d'une politique de soutien aux régions économiquement faibles. Nous avons, à l'article 92, les principes de base d'une politique structurelle qui mentionne expressément les régions de montagne, et nous avons à l'article 126 – péréquation financière – également une mention de ces régions qui méritent une certaine aide. Donc, il ne s'agit pas ici d'un domaine de politique conjoncturelle ou structurelle, si bien qu'on ne voit pas trop pourquoi l'on parlerait de régions de montagne.
Il ne s'agit pas non plus de dire: les villes ont besoin d'une aide structurelle comme les régions de montagne. Non, les villes n'ont pas besoin d'une aide structurelle dans notre pays. En ce sens, je suis aujourd'hui assez partagé. Si l'on introduit la notion de «régions de montagne», alors mieux vaut, à la limite, s'en tenir à la version du Conseil fédéral.
Il y a une autre subtilité. Une partie de la commission a insisté pour que le mot «ville» ne figure surtout pas dans la constitution. La proposition de la majorité de la commission parle d'«agglomérations urbaines». Le mot «ville» a disparu. Cela correspond à une sensibilité que, personnellement, je ne comprends pas. Est-ce qu'on a peur aujourd'hui en Suisse de parler de «ville»? Je viens personnellement d'un canton où nous avons des villes, des agglomérations urbaines et aussi des régions de montagne, où nous cohabitons avec ces régions de montagne. La région de montagne n'a rien à voir avec la commune! C'est un corps étranger dans ce concept. A mon avis, il faut soit revenir à la version du Conseil fédéral, soit adopter la proposition de minorité.
Actuellement, la proposition de la majorité de la commission à l'alinéa 2 ne correspond pas à l'idée initiale. Je pose la question avant de terminer: pouvons-nous vraiment éviter le mot «ville»? Sommes-nous à ce point complexés de par notre histoire, par rapport à l'expression même de «ville» en Suisse aujourd'hui, que nous avons peur de mettre ce mot dans la constitution? Je ne l'espère en tout cas pas.
J'espère que ma proposition de minorité obtiendra votre soutien.

**Rochat** Eric (L, VD): La proposition de la majorité de la commission et la proposition de la minorité présentent toutes les deux et des avantages et des inconvénients. Ma proposition tendrait à réunir les avantages en une seule formulation et à en supprimer ce que je considère comme des inconvénients.
Prenons tout d'abord la proposition de la majorité de la commission: «Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en compte les exigences des communes, en particulier pour les agglomérations urbaines et dans les régions de montagne.» Avantage: il est juste demandé à la Confédération de se préoccuper, dans l'accomplissement de ses tâches, des souhaits et de la situation particulière des communes. Il est vrai que les communes des agglomérations urbaines et celles des régions de montagne, vu l'incidence plus importante et plus fréquente d'actions de la Confédération, sont à mettre en évidence dans ce souci fédéral. Inconvénient: que ce soit l'expression «prendre en compte», que ce soit «les exigences des communes», la proposition de la majorité de la commission donne presque un mandat à la Confédération et reconnaît aux communes le droit d'avoir des exigences à son égard. C'est à mon avis aller trop loin dans la relation directe commune/Confédération, et une formulation moins contraignante pour la Confédération doit être recherchée.
Prenons ensuite la proposition de la minorité: «La Confédération et les cantons prennent en considération la situation particulière des villes et agglomérations urbaines.» Avantage: nous ne retrouvons pas «prise en compte», nous ne retrouvons pas «exigences». Inconvénient: la proposition de la minorité va nettement plus loin que celle de la majorité de la commission, dans le sens où elle a un caractère général qui n'est pas limité à l'accomplissement des tâches fédérales. Elle omet, par ailleurs, les communes de montagne dont je souligne encore leurs relations fréquentes avec la Confédération dans le cadre de l'agriculture, du paysage, de l'armée, que sais-je encore.
Je vous propose donc une version combinée qui limite le souci de la Confédération aux secteurs dans lesquels elle a des tâches à accomplir, qui adoucit son devoir d'attention en le faisant passer de la prise en compte à la prise en considération, qui ne retient que les intérêts particuliers et rejette les exigences dont nous pouvons admettre qu'elles doivent passer par le canton, qui retient finalement le caractère particulier des relations des communes de montagne et de celles des agglomérations urbaines avec la Confédération: «Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les intérêts particuliers des communes, dans les agglomérations urbaines et les régions de montagne tout spécialement.»
Je vous recommande de soutenir ma proposition.

**Uhlmann** Hans (V, TG): Ich gehe davon aus, dass der Bundesrat an seiner Version festhält, wonach die Organisation der Gemeinden und deren Autonomie ganz klar in den Händen der Kantone liegt. Darum kann ich mich kurz fassen. Ich gehe davon aus, dass der Bundesrat dann seine Version verteidigt und dafür weitere Argumente liefert.
Mir geht es vor allem darum, dass aufgrund des neuen Absatzes 2 gemäss Kommissionsmehrheit nicht Gemeinden zweier Klassen in der Verfassung stipuliert werden. Es heisst hier «insbesondere in städtischen Agglomerationen und in Berggebieten». Von anderen Gemeinden, die vielleicht ebenso berücksichtigt werden sollten – Rand- oder Grenzgemeinden oder Grenzgebiete –, wird kein Wort gesagt.
Ich meine, die Umschreibung der Stellung und Organisation der Gemeinden sei wirklich Sache der Kantone, allein der Kantone. Ein sogenanntes Bundesgemeindegesetz – das ist es fast – entspricht der Stellung der Gemeinden als Gebietskörperschaften und Strukturelemente der Kantone nicht. Das geht über die Nachführung hinaus. Schon bisher ist die Stellung der Gemeinden je nach Kanton sehr unterschiedlich. Das liegt in der Natur der Sache. Ostschweizer Gemeinden verfügen gegenüber Westschweizer Gemeinden über eine wesentlich grössere Autonomie.
Ich wende mich insbesondere entschieden gegen die Bevorzugung von Gemeinden in städtischen Agglomerationen und in Berggebieten. Was heisst das überhaupt? Welche Gemeinden zählen zu den städtischen Agglomerationen und welche Kriterien gelten für die Ausscheidung von Berggebieten? Spielt der Produktionskataster gemäss Landwirtschaftsgesetz eine Rolle? Welche Kriterien ziehen Sie hier bei? Gebiete im Mittelland – natürlich auch im Thurgau, das verhehle ich nicht – würden hier einmal mehr nicht erwähnt. Es ist überhaupt nicht einzusehen, weshalb Randgebiete wie unser Kanton nicht auch berücksichtigt werden sollten.
Ich meine jedoch – das ist meines Erachtens die sauberste Lösung –, dass auf die Erwähnung solcher Spezialanliegen generell im Sinne des bundesrätlichen Entwurfes zu verzichten ist. Weder die Stadt Basel noch St. Moritz verdienen mehr Rücksichtnahme als Kreuzlingen oder eine Landgemeinde im bernischen Mittelland. Nach meiner Erfahrung bedeutet eine solche Rücksichtnahme vermehrte finanzielle Unterstützung und kaum etwas anderes.
Das Problem der Kernstädte und Agglomerationen und auch der Berggebiete berührt wichtige kantonsinterne Fragen des Finanzausgleichs, der Gemeindeorganisation, aber auch der interkantonalen Zusammenarbeit. Diese zu regeln, übersteigt die Nachführung in dieser Verfassung. Das gehört in das Projekt «Neuer Finanzausgleich». Davon wird ja nicht nur gesprochen; dieser neue Finanzausgleich ist jetzt in Be-

ratung, und zwar in Zusammenarbeit mit den Kantonen, mit den Städten und mit den Gemeinden.
Mit der Formulierung der Mehrheit, mit der besonderen Erwähnung der Gemeinden in städtischen Agglomerationen und in Berggebieten, werden die restlichen Gemeinden – diese stellen vielleicht sogar bald eine Minderheit dar – benachteiligt, um nicht zu sagen diskriminiert. Ich glaube, klar dargelegt zu haben, dass diese Formulierung, welche in Absatz 2 von der Mehrheit, aber auch von der Minderheit Aeby und von Herrn Rochat in seinem Antrag vorgesehen ist, falsch ist.
Ich hätte mich bereit erklären können – das wäre wahrscheinlich eine Zwischenlösung gewesen –, wenn man nur den ersten Halbsatz bis zum Komma belassen hätte: «Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen der Gemeinden.» Das wird er ohnehin tun müssen. Alles weitere gehört nicht in die Verfassung.
Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Kurz etwas zum Antrag Rochat: Wenn ich den Antrag und dessen Begründung richtig verstanden habe, dann bezieht er sich eigentlich auf den französischen Text, denn in der deutschen Fassung sind «Rücksicht nehmen auf die Anliegen» und «die Interessen berücksichtigen» praktisch dasselbe.
Wie mir aber Herr Rochat erklärt hat, hat er den Antrag vor allem bezüglich des französischen Textes formuliert, wo in der Tat eine Differenz zwischen seiner Version und dem von der Kommissionsmehrheit beschlossenen Text besteht. Wir können den Antrag bezüglich der französischen Fassung annehmen. Ich werde mich also dem Antrag nicht widersetzen, weil er – jedenfalls für die deutsche Sprache – keine Änderung bringt.

**Rochat** Eric (L, VD): Je remercie M. Rhinow, président de la commission. Effectivement, ne disposant pas des deux textes au départ, je n'ai pas pu m'en rendre compte. Dans le texte français, on parle «des exigences des communes», «die Forderungen». Je crois que ce n'est pas du tout le sens du texte allemand. Il y a donc un problème de traduction et, effectivement, quand je propose «des intérêts particuliers», je rejoins à ce moment-là, sans le savoir, la traduction intégrale du texte allemand. Je pense que si nous pouvions admettre de revoir la traduction en français de cet article, conformément au texte allemand qui a été établi, je peux retirer mon amendement.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: M. Rochat a raison. Sa proposition correspond à la traduction exacte du texte allemand de la proposition de la majorité de la commission.

**Präsident:** Der Antrag Rochat bezieht sich somit nur auf den französischen Text.

**Loretan** Willy (R, AG): Ich möchte vorerst meiner Zufriedenheit darüber Ausdruck geben, dass unsere vorberatende Kommission die Kernanliegen meiner Motion vom 22. Juni 1995 zum Thema «Föderalistische Zusammenarbeit im Bundesstaat» im wesentlichen aufgenommen hat. Damit lege ich gleichzeitig meine Interessenbindung erneut offen, die Sie im übrigen im Amtlichen Bulletin unseres Rates vom 12. Dezember 1995 nachlesen können. Ich war seinerzeit Mitglied des Vorstandes des Schweizerischen Städteverbandes. Ich bin zurzeit noch einer der Vizepräsidenten der parlamentarischen Gruppe Kommunalpolitik, und ich war, wie Sie vielleicht wissen, während Jahren Gemeindepräsident, wie viele von Ihnen das wohl auch gewesen sind.
Ich darf kurz rekapitulieren: Die Motion vom 22. Juni 1995 war von 19 Kolleginnen und Kollegen mitunterzeichnet worden, aus heutiger Sicht betrachtet neckischerweise auch von Herrn Kollege Uhlmann. Man kann natürlich seine Meinung ändern. Er hat sich am Schluss seines Votums vor allem auf gewisse Formulierungen in Artikel 41 Absatz 2 bezogen. Ich komme darauf zurück.
Die Motion wollte den Bundesrat beauftragen, im Rahmen dieser Totalrevision die folgenden drei Grundsätze zur Stellung und Funktion der Gemeinden verfassungsrechtlich zu verankern:
1. Bund und Kantone und, als Bestandteile der Kantone, die Gemeinden teilen sich in die Aufgaben des gesamtstaatlichen Gemeinwesens. Das hätte die Kommission eigentlich im Artikel 35a verankern sollen. Es fand nicht statt. Es gibt im Nationalrat entsprechende Anträge. Wir werden vermutlich im Rahmen der Differenzbereinigung noch darauf zu sprechen kommen. Ich habe deshalb bei Artikel 35a auf einen Antrag verzichtet.
2. Der Bund trägt bei der Schaffung von neuen Rechtsgrundlagen sowie bei der Planung und Verwirklichung von öffentlichen Werken den möglichen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden Rechnung.
3. Die Bundesverfassung gewährleistet die Autonomie der Gemeinden, dies im Rahmen der Gesetzgebung der Kantone. Die Gemeinden können die Verletzung ihrer Autonomie mit staatsrechtlicher Beschwerde beim Bundesgericht anfechten, dies nicht nur gegenüber den Kantonen, sondern – neu – auch gegenüber dem Bund.
Die Debatte über diese Motion fand am 12. Dezember 1995 statt. Der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, Herr Bundesrat Koller, betrachtete die Punkte 1 und 2 der Motion als weitestgehend dem Ist-Zustand entsprechend. Ihre Verankerung in der Bundesverfassung hätte, wie er sagte, eher deklamatorischen Charakter. Sie hätten daher – so meine Schlussfolgerung – vom Bundesrat eigentlich problemlos in die neue Bundesverfassung eingefügt werden können, was ja nun gemäss Antrag der Kommissionsmehrheit geschehen soll. Das ist, Herr Kollege Uhlmann, Nachführung ungeschriebenen Verfassungsrechtes.
Der Punkt 3 der Motion, wonach die Gemeindeautonomie neu auch gegenüber den Bundesbehörden zu gewährleisten sei, enthalte, sagte damals Herr Bundesrat Koller, «politischen Zündstoff» und werfe sehr heikle staatspolitische Fragen auf. Dies sei der Grund, weshalb sich der Bundesrat einerseits problem- und projektbezogen um eine immer intensivere Zusammenarbeit zwischen den drei staatlichen Ebenen bemühen werde, weshalb aber andererseits verfassungsrechtliche Neuordnungen nur in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen realisierbar wären. Das ist geschehen, und zwar in engem Kontakt zwischen dem Bundesrat und den Kantonen und insbesondere auch im Kontakt unserer Verfassungskommission mit der Konferenz der Kantonsregierungen. Die Motion wurde auf Drängen von Bundesrat Koller und auf mein Nachgeben hin ohne Widerspruch als Postulat überwiesen.
Anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens zur Totalrevision wünschten die Kommunalverbände – der Schweizerische Städteverband und der Schweizerische Gemeindeverband – die Aufnahme von vier Grundsätzen in die Bundesverfassung, welche die Existenz und die Mitwirkung der Gemeinden im dreistufigen Bundesstaat anerkennen. Sie entsprachen den Forderungen meiner Motion.
Am 25. April 1997 deponierten sodann die beiden Verbände bei den Parlamentsdiensten zuhanden der Verfassungskommissionen eine von 1700 von insgesamt knapp 3000 Exekutiven von Städten und Gemeinden unterschriebene Erklärung zur Revision, welche die Forderungen der Verbände unterstützte.
In seinem Entwurf zur nachgeführten Verfassung nahm der Bundesrat keine der zentralen Forderungen der Städte und Gemeinden auf, wie ich sie in meiner Motion vertreten hatte. Er war dazu auch nicht verpflichtet, weil meine Motion lediglich als Postulat überwiesen worden war. Man sieht, nebenbei bemerkt, welche Kraft überwiesene Postulate haben oder eben nicht haben.
Zum Kern der Sache: Es ist anzuerkennen, dass der Bundesrat in Artikel 41 seines Entwurfes ungeschriebenes Verfassungsrecht nachführt. Die Kommission hat das übernommen, indem die Gemeindeautonomie in Verbindung mit Artikel 177 – betreffend die Verfassungsgerichtsbarkeit – nun bundesrechtlich anerkannt und garantiert wird. Die Gemeindeautonomie erhält verfassungsrechtlichen Schutz gegen-

über den Kantonen, indessen nicht, wie es die Motion forderte, gegenüber den Bundesbehörden.
Meine Frage, Herr Kommissionspräsident Rhinow, ist nun, warum eigentlich die Gemeindeautonomie nicht auch gegenüber den Bundesbehörden garantiert werden soll. Dies ist in beiden Räten noch zu klären.
Die Verfassungskommission unseres Rates hat, wie der Bundesrat, im neuen Artikel 35a – bzw. Artikel 34 gemäss Entwurf des Bundesrates – die Gemeinden nicht explizit aufgeführt, was mit Blick auf Artikel 41 eigentlich folgerichtig gewesen wäre. Zentral ist indessen, dass im neuen Absatz 2 dieses Artikels 41 gemäss Kommissionsmehrheit die Interessen der Gemeinden ausdrücklich erwähnt werden. Das Prinzip der Rücksichtnahme auf die «Anliegen der Gemeinden» – «les exigences des communes» ist etwas stärker, wie Herr Rochat den französischen Text zu Recht gerügt hat – ist realisiert, diese Angelegenheit ist nunmehr bereinigt. Der Bund hat bei seiner Aufgabenerfüllung auf die Interessen bzw. die Anliegen der Gemeinden Rücksicht zu nehmen.
Die ausdrückliche Erwähnung der städtischen Agglomerationen, daran stösst sich vor allem Herr Uhlmann, rechtfertigt sich von der Tatsache her, dass viele nationale Problembereiche hier konzentriert anfallen und der Lösung harren; zu denken ist etwa an Raumplanungs-, Umwelt-, Verkehrs- und Finanzprobleme. So lässt sich insbesondere die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nicht ohne den Einbezug und die Mitwirkung der Gemeinden und insbesondere der Städte und ihres Agglomerationsumfeldes bewältigen. Das wird dann in Artikel 126 des Entwurfes, beim Finanzausgleich, nachzutragen sein. Ein Antrag, nicht von meiner Seite, ist unterwegs.
Die Berggebiete, ebenfalls in Absatz 2 von Artikel 41 ausdrücklich erwähnt, geniessen zwar bereits heute den besonderen Schutz und die entsprechende Zuneigung des Bundes. Gegen ihre Erwähnung in der von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagenen Formulierung ist indessen nichts einzuwenden.
Wir kennen bereits die Anträge der nationalrätlichen Verfassungskommission zu den Artikeln 34 bzw. 35a und 41. Die beschlossenen Formulierungen kommen den Forderungen der Kommunalverbände noch mehr entgegen, wobei allerdings nur eine Kommissionsminderheit in Artikel 34 bzw. 35a die Gemeinden als Aufgabenträger bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nebst Bund und Kantonen erwähnt haben will. Ich habe heute bewusst auf Anträge verzichtet, weil wir – dabei schliesse ich die Kommunalverbände ein – mit der Fassung unserer Kommissionsmehrheit leben können. Ich möchte aber ausdrücklich von irgendwelchen Abschwächungen abraten. Solche werden uns in einem Brief, der uns Ende der letzten Woche von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zugestellt wurde, sinngemäss empfohlen, wenn die KdK darin nach wie vor die Fassung des Bundesrates von Artikel 41 befürwortet, also mit anderen Worten gegen den neuen Absatz 2 Position bezieht.
Dies ist die eine Seite des Briefes. Die andere ist indessen die: Die KdK ersucht uns, «nicht über den Antrag der ständerätlichen Kommission hinauszugehen». Damit akzeptiert sie die Lösung unserer Kommissionsmehrheit als Kompromissformel, der ich mich anschliessen könnte.
Wichtig ist die Mitteilung der KdK, wonach sie mit dem Städteverband übereingekommen ist, den Dialog fortzusetzen und die Probleme aufgabenbezogen anzugehen. Von einem Widerstand der Kantone gegen den neuen Absatz 2 kann also nicht die Rede sein.
Ich bitte Sie daher, heute nach dem Grundsatz «Leben und leben lassen» den Anträgen der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Ich behalte mir vor, im Rahmen der Differenzbereinigung noch bessere Formulierungen aus dem Nationalrat zu unterstützen. Damit habe ich auch gesagt, dass der Antrag Uhlmann abgelehnt werden sollte. Herr Uhlmann hat immerhin signalisiert, dass er mit einem Kompromiss leben könnte, wenn man die Verweise nach dem Ausdruck «insbesondere» wegliesse. Das ist eine interessante Bemerkung mit Blick auf die Differenzbereinigung.
Eine totale Streichung von Absatz 2 würde aber den zwischen Kommission, Kantonen, den beiden Kommunalverbänden, den Städten und Gemeinden erzielten Konsens gefährden. Davor warne ich.
Ich bitte Sie also, bei Absatz 2 von Artikel 41 dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

**Uhlmann** Hans (V, TG): Ganz kurz zu meinem Kollegen Loretan: Ich habe die Motion unterschrieben, weil sie die Anliegen und die Autonomie der Gemeinden betrifft. Es steht in der Motion nichts von Gemeinden verschiedener Klassen. Nun soll dies jedoch im Verfassungstext geschehen. Das ist, was mich an der ganzen Geschichte stört. Hier besteht eine Differenz.
Wenn ich heute nochmals einen Antrag stellen würde, würde ich den zweiten Teil des Satzes in Absatz 2 weglassen. Dann könnte ich mich damit einverstanden erklären, aber ich habe den Antrag nun einmal so gestellt. Wenn eine Zwischenlösung zustande kommt, kann ich mich damit einverstanden erklären. Das ist die Begründung, warum ich damals die Motion unterschrieben habe und mich heute gegen diese Formulierung im zweiten Teil des Satzes, wie sie aus der Kommission hervorgegangen ist, wehre.

**Danioth** Hans (C, UR): Ich möchte auf das erste Votum von Herrn Uhlmann Bezug nehmen und folgendes ausführen: Ich bin natürlich sehr für die Förderung der Berggemeinden und meine auch, dass der besonderen Lage und Problematik der städtischen Agglomerationen, wie sie sich heute zeigen, Rechnung getragen werden soll. Eine Förderungsbestimmung halte ich also für angezeigt. Allerdings hat bereits Herr Kollege Loretan auf Artikel 126 hingewiesen. Indessen frage ich mich schon, und ich frage die Kommissionsmehrheit, ob hier die Dynamik, welche jetzt in Artikel 41 hineingebracht wird, richtig ist.
Ich verstehe den Artikel 41, wie es der Titel sagt, als Interpretation der Stellung der Gemeinden, als Interpretation und Feststellung ihres Autonomiestatus. Ich frage mich, ob hier in diese Regelung der Autonomie der Gemeinden diese Dynamik hineingehören soll, eben die Förderung der städtischen Agglomerationen und der Berggebiete.
Der Bund muss bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen aller Gemeinden nehmen. Herr Kollege Uhlmann hat mit vollem Recht auf Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten, die daraus entstehen können, hingewiesen. Das würde ich bedauern. Von daher würde ich es eigentlich sehr begrüssen, wenn Herr Uhlmann seinen Antrag so stellen würde, wie er ihn am Schluss mündlich modifiziert hat: Die Bestimmung in Absatz 1 gemäss Bundesrat und Kommission übernehmen und Absatz 2 nicht völlig, sondern nur den Halbsatz vom Komma an – «insbesondere in städtischen Agglomerationen und in Berggebieten» – streichen. Denn das ist hier tatsächlich ein Fremdkörper.
Dass ich nicht ganz falsch liege, bestätigt auch die Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen, die ja ganz sicher für die Anliegen der Mehrheit zugänglich wäre. In diesem Sinne möchte ich eigentlich Herrn Uhlmann empfehlen, diesen Antrag abzuändern; ich würde ihm so zustimmen.

**Bloetzer** Peter (C, VS): Ich muss meinem Kollegen Hans Danioth widersprechen, und zwar möchte ich hier die Argumente erwähnen, die uns in der Subkommission und auch im Plenum dazu bewogen haben, ihnen die Fassung der Mehrheit zu beantragen.
Es kann nicht von der Hand gewiesen werden, dass städtische Agglomerationen in der heutigen Zeit Aufgaben übernommen haben, übernehmen und weiterhin übernehmen müssen, die weit über den Rahmen eines Kantons, ja sogar über den Rahmen unseres Landes hinauswirken. Ich denke an Zentren wie die grössten Städte in unserem Land, an Zentren, die internationale Aufgaben haben. Wenn wir von den Gemeinden sprechen, so ist es richtig, auch die städtischen Agglomerationen zu nennen, welche Aufgaben übernehmen, die im Interesse nicht nur der Kantone, sondern unseres ganzen Landes erfüllt werden müssen. Diese Tatsache wird

durch den Bundesrat, die Bundesversammlung und durch Staat und Gesellschaft anerkannt.
Wenn wir die städtischen Agglomerationen im besonderen nennen, ist es richtig, dass man auch die Berggemeinden nennt. Auch das Alpengebiet hat einen Auftrag und eine Bedeutung, die über den kantonalen Rahmen und den Rahmen unseres Landes hinausgehen. Das ist zusammengefasst der Grund, warum ich glaube, dass die Fassung der Mehrheit ausgewogen ist und die Verfassungswirklichkeit am besten ausdrückt.
Ich ersuche Sie, diesem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

**Uhlmann** Hans (V, TG): Das hohe Präsidium hat mir gesagt, ich müsse den Änderungsantrag schriftlich stellen, obwohl es nur um die Weglassung des zweiten Teiles dieses Satzes geht. Ich möchte im Interesse der Sache deshalb dem Vorschlag des Präsidenten nachkommen und werde den geänderten Antrag sogleich einreichen.

**Präsident:** Es handelt sich um eine wichtige Bestimmung. Es dürfen keine Unklarheiten bestehen. Herr Uhlmann hat angekündigt, dass er seinen Antrag zugunsten eines korrigierten Antrages zurückzieht. Wir verschieben die Diskussion und die Abstimmung darüber, bis der neue Antrag schriftlich vorliegt.
Nach der Behandlung von Artikel 52 kommen wir auf den Artikel 41 zurück.

*Verschoben – Renvoyé*

**Art. 42**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: La section 4 traite des garanties fédérales.
A l'article 42, qui reprend l'article 6 de la Constitution fédérale actuelle, on pose le principe que chaque canton doit se doter d'une constitution démocratique et que celle-ci doit avoir été adoptée ou modifiée par une majorité de citoyennes et de citoyens.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 43**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Ici, nous avons affaire à la sphère de protection de la Confédération concernant l'ordre constitutionnel des cantons. Cette disposition de l'article 43 reprend ce que l'on trouve aux articles 5 et 16 de la constitution actuellement en vigueur.
La commission s'est plus particulièrement penchée sur l'alinéa 3 qui se réfère à l'alinéa 2 concernant les troubles, les menaces par un danger émanant d'un autre canton. Il faut rappeler peut-être que – ce que chacun sait – l'on sortait de la guerre du Sonderbund à l'époque de la rédaction de la constitution actuelle. Donc, l'alinéa 2 a été maintenu, mais la question des coûts a été jugée comme indigne de rang constitutionnel par la commission. On peut laisser la question des coûts d'une éventuelle intervention fédérale se régler à l'amiable, ou par une décision de l'Assemblée fédérale, le cas échéant.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 44**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: En ce qui concerne l'article 44, je fais d'abord une remarque d'ordre rédactionnel concernant l'alinéa 1er du texte français: «le nombre et le territoire des cantons» a été remplacé par «l'existence et le statut propre de chaque canton, ainsi que le territoire cantonal». Une telle adaptation n'a pas été nécessaire en allemand, étant donné qu'on ne faisait pas allusion à cette question de «nombre».
Pour le reste, la commission a tenu à intégrer ici une initiative du canton du Jura, notamment suite au cas de la votation populaire sur la commune de Vellerat. La commission a prévu à l'alinéa 3 qu'il n'est plus nécessaire de consulter le peuple et les cantons lorsque les populations des cantons concernés peuvent se prononcer. A ce moment-là, ça n'est plus le peuple et les cantons suisses qui se prononcent, mais c'est l'Assemblée fédérale qui, sous forme d'arrêté, constate que des cantons ont modifié leurs frontières.
On pourrait reprocher à la commission d'aller un peu au-delà d'un simple exercice de mise à jour. Nous considérons, vu les réactions de la population, vu le fait aussi que l'exemple de la votation sur Vellerat est souvent cité pour dire que nous sollicitons un peu trop les droits populaires et pour justifier notamment une révision de la question du nombre de signatures dans l'exercice du référendum et de l'initiative, qu'il y a un mandat tacite de la population et des cantons pour régler cette affaire et que nous sommes encore ici dans le cadre de la réalité constitutionnelle vécue.
Pour le reste, il n'y a pas d'autres remarques à faire sur cet article 44.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 45–48**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 49**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Das 2. Kapitel («Zuständigkeiten») des 3. Titels ist sehr umfangreich. Hier finden Sie die Zuständigkeiten des Bundes oder, juristisch gesagt, die Bundeskompetenzen. Damit sind wir bei einem Grundpfeiler unseres Bundesstaates angelangt, denn wie wir vorhin im 1. Kapitel des 3. Titels und in Artikel 3 bestätigt haben, brauchen alle Aufgaben des Bundes eine Verankerung in der Bundesverfassung. Es handelt sich also um eine abschliessende Aufzählung der Gebiete, der Aufgaben, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen.
Wir finden hier aber mehr als blosse Zuständigkeiten. Wenn Sie in der Folge die Artikel näher ansehen, merken Sie, dass es auch darum geht, in gewissen Fällen die Aufgaben näher zu umschreiben. Sie werden auch Verfassungsziele finden, also Vorstellungen darüber, wie diese Aufgaben zu erfüllen sind.
Die Logik dieser Kompetenzverteilung verlangt, dass eigentlich nur die Bundesaufgaben und damit nur der Bund erwähnt werden, denn alles, was hier nicht dem Bund zugewiesen wird, gehört in die Zuständigkeiten der Kantone. Trotzdem werden in mehreren Artikeln die Kantone erwähnt, und dies namentlich in zwei Fällen:
Einmal geht es darum, bei Verfassungsaufträgen Bund und Kantone in die Pflicht zu nehmen, also zum Ausdruck zu bringen, dass beide Ebenen gewisse Ziele verfolgen sollen. Das ist der eine Fall.
Der andere Fall betrifft Bereiche, wo es um eine sensible Abgrenzung der Zuständigkeiten geht, wo man klarstellen will, wo die Kantone zuständig bleiben. Diese Erwähnung der Kantone hat rechtlich nicht unbedingt eine grosse Bedeutung, aber politisch eben doch, weil damit zum Ausdruck gebracht wird, wo die Grenzen der Bundeszuständigkeiten zu ziehen sind.
Sie finden die Erwähnung der Kantone in diesem zweiten Fall etwa im Bereich der Kultur, des Schulwesens, der Amtssprachen, aber auch der Armee, beim Wasserartikel oder beim Natur- und Heimatschutz, bei den Nationalstrassen oder im

Verhältnis von Kirche und Staat; letzteres betrifft allerdings einen Artikel, der von uns gestrichen wurde.
Die Kommission ist inhaltlich weitgehend dem Bundesrat gefolgt. Wir haben versucht, die Erwägungen des Bundesrates bei den einzelnen Artikeln nachzuvollziehen und vor allem auch zu überprüfen, ob der Bundesrat nicht durch Neuformulierungen oder Kürzungen in irgendeiner Weise seinen Zuständigkeitsbereich zu Lasten der Kantone ausgeweitet hat. Nach unserer Meinung ist das nicht der Fall. Auch die Konferenz der Kantonsregierungen hat, soviel ich weiss, nirgends den Standpunkt vertreten oder vertritt ihn mindestens heute nicht mehr, es sei in irgendeiner Weise auf kaltem Wege eine Ausweitung der Bundeszuständigkeiten vorgenommen worden.
Wir haben bei vielen Artikeln – wegen dieser genauen Prüfung der Zuständigkeiten – längere Diskussionen geführt, die sich jetzt nicht unbedingt in einzelnen Artikeln niederschlagen, weil wir letztlich dem bundesrätlichen Text gefolgt sind.
Immerhin haben wir einige punktuelle Änderungen vorgenommen; ich habe in meinem einleitenden Votum in der Eintretensdebatte darauf hingewiesen. Ich erwähne sie nochmals mit Stichworten:
Wir haben das Ordensverbot gestrichen; wir haben den Kantonen einen Auftrag erteilt, für den Grundschulunterricht für alle Kinder zu sorgen; wir haben einen Statistikartikel eingefügt, auch das Nachhaltigkeitsprinzip; wir haben im Anschluss an die Luftfahrt die Raumfahrt als Bundeskompetenz erwähnt, einen Jugendartikel beschlossen, den Bistumsartikel sowie die Bedürfnisklausel im Gastgewerbe gestrichen – allerdings mit einer langen Übergangsfrist – und schlussendlich ein Klonverbot im Zusammenhang mit dem Genschutzartikel eingefügt.
Ein Hinweis auf die Systematik: Die Kommission hat auch hier nichts Umwälzendes getan, aber sie hat einen Abschnitt dieses Kapitels nach vorne geschoben, nämlich den 5. Abschnitt gemäss bundesrätlichem Entwurf über «Bildung, Forschung und Kultur». Er schien uns gerade in der heutigen Zeit für unser Land von zentraler Bedeutung zu sein. Wir haben beschlossen, ihn nach den ersten beiden Abschnitten – «Beziehungen zum Ausland» und «Sicherheit, Landesverteidigung, Zivilschutz» – als Abschnitt 2a vor dem Abschnitt über «Umwelt und Raumplanung» einzufügen.
Den 4. Abschnitt gemäss bundesrätlichem Entwurf – «Öffentliche Werke, Verkehr, Energie, Kommunikation» – ist eine Art Sammelsuriumabschnitt geworden. Die Kommission hat ihn in zwei Abschnitte aufgeteilt. Der erste umfasst «Öffentliche Werke und Verkehr» (4. Abschnitt), der zweite «Energie und Kommunikation» (Abschnitt 4a). Innerhalb des 6. Abschnittes über die «Wirtschaft» sind einzelne Artikel umgestellt worden.
Den Bereich «Kultur und Sprache» in Abschnitt 2a hat die Kommission neu in zwei Artikel gegliedert: in einen Kulturartikel (Art. 57g) und einen Sprachenartikel (Art. 57h); den Filmartikel (Art. 57i) haben wir aus dem Bereich der «Energie» in den etwas näher liegenden Abschnitt «Kultur» hinübergenommen. Ich lasse es bei diesen Bemerkungen bewenden; Herr Aeby wird uns weiter durch diesen Abschnitt führen.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: La question des relations avec l'étranger, notamment de l'action et des compétences de la Confédération dans ce domaine, n'a pas toujours été très claire dans notre histoire. Et on peut dire que cette section réconcilie, en quelque sorte, les cantons avec la Confédération, d'une part. D'autre part, elle précise très, très concrètement les objectifs de la Confédération et du peuple suisse dans l'optique des relations étrangères qui sont de plus en plus nombreuses, et qui ont, à n'en point douter, des conséquences extrêmement importantes sur la vie de tous les jours. Il n'y a pas de loi qu'on adopte aujourd'hui sans tenter de faire en sorte que cette loi soit eurocompatible; il n'y a pas de domaine que l'on examine sans tenir compte de ce qui se fait chez nos voisins, et parfois même au-delà, sur le plan planétaire.
L'alinéa 1er pose le principe traditionnel qui veut que «les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération», de l'Etat fédéral, et non pas des cantons.
L'alinéa 2 donne les objectifs généraux de notre politique étrangère. Ici, la commission a longuement discuté sur ces objectifs généraux. Nous avons même, à un moment donné, sollicité l'administration afin que celle-ci nous propose quelques variantes par rapport au projet du Conseil fédéral. Après avoir examiné ces variantes, nous sommes revenus, de façon tout à fait sage, dirais-je, à la version du Conseil fédéral. Cependant, tout à la fin de l'alinéa 2, en ce qui concerne les efforts de promotion entrepris par la Confédération pour «le respect des droits de l'homme, la démocratie et la coexistence pacifique des peuples» – énumération qui n'est qu'exemplative, et pas exhaustive –, nous avons éprouvé le besoin d'introduire la notion qui évoque le développement durable. Développement durable que nous avons aussi introduit plus loin, dans la section concernant notamment l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Mais ici, nous parlons de «la préservation du milieu naturel», milieu naturel planétaire bien entendu puisqu'il s'agit dans le cas présent de relations avec l'étranger.
Ensuite, l'alinéa 3 fait l'obligation à la Confédération de prendre en considération les compétences et la sauvegarde des intérêts des cantons. Nous verrons ça beaucoup plus en détail lorsque nous examinerons la concrétisation de ce principe de l'alinéa 3, à l'article 50, tout à l'heure.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 50**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR): L'article 50 mérite un commentaire. On peut dire que la version du Conseil fédéral est issue d'une longue période de négociation avec les cantons. Plus précisément, de négociation avec les représentants des cantons dans le cadre de la Conférence des gouvernements cantonaux, autrement dit la KdK.
Cette dernière a connu une renaissance à partir de 1992, c'est-à-dire après le vote négatif du peuple et des cantons suisses sur l'adhésion à l'EEE. A ce moment-là, un certain nombre de cantons ont estimé qu'ils avaient à prendre part plus directement à la politique étrangère de notre pays. Si les relations avec le Conseil fédéral, lors des réunions désormais institutionnalisées, n'ont pas été empreintes de cordialité et de confiance mutuelle – en tout cas au début, on peut le dire –, il faut bien admettre qu'au fil de ces réunions, la confiance entre les représentants des cantons et le Conseil fédéral a petit à petit refait surface. Aujourd'hui, les relations sont bien meilleures qu'elles ne l'ont été parfois par le passé.
La majorité de la commission a toutefois estimé que l'article 50 rédigé par le Conseil fédéral était compliqué et qu'il reflétait un peu trop les laborieuses étapes de la négociation. Il est vrai que nous avons pris ici quelques libertés en commission par rapport à certaines exigences des cantons qui portaient parfois sur tel mot ou telle expression. L'un dans l'autre, cette version compliquée de l'article 50 en trois alinéas a été nettement améliorée par la commission. Elle a voulu poser les principes très clairs suivants:
A l'alinéa 1er, «les cantons sont associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leur compétence ou leurs intérêts essentiels». Nous avons biffé le reste de l'alinéa, considérant que cela méritait un alinéa 1bis, où nous reprenons le devoir d'information «en temps utile et de manière détaillée» de la Confédération.
L'alinéa 2 donne à l'avis des cantons un poids particulier. Il est évident que, par le Conseil fédéral, la Confédération consulte non seulement les cantons, mais encore les milieux de l'économie, etc. Le poids de l'avis des cantons en politique extérieure est tout à fait particulier lorsque leurs intérêts directs sont touchés. C'est ce que nous posons comme principe dans cet alinéa.

L'alinéa 2 contient en plus le principe de l'association des cantons à la négociation, mais «de manière appropriée»: les cantons doivent être associés «de manière appropriée» à la négociation. Ça laisse une marge de manoeuvre aussi bien au Conseil fédéral qu'aux cantons, c'est-à-dire à leurs représentants, sur la façon dont on les associe dans tel ou tel dossier. C'est tout à fait d'actualité de parler de cette question, avec notamment le dossier des transports et du transit où l'on sait que les cantons ont été très régulièrement et très systématiquement informés par M. Leuenberger, conseiller fédéral, qui les a convoqués avec plus ou moins de succès à diverses séances au fur et à mesure que se déroulaient ces pénibles négociations bilatérales.
L'alinéa 3 a été jugé superflu par la commission, étant donné qu'il est déjà contenu dans d'autres dispositions et qu'il va pour ainsi dire de soi.
Je vais maintenant très brièvement donner les différences entre la proposition de minorité et celle de majorité. Je considère – évidemment, c'est un avis personnel – que cette proposition de minorité offre plus de garanties aux cantons, qu'elle est plus précise, mais en revanche qu'elle pose de façon très claire la limite de leur participation à la négociation.
Il y a donc deux aspects: le début de la proposition de minorité est favorable aux cantons, la fin peut être considérée comme défavorable – quoique, on peut en discuter. «Lorsque les intérêts essentiels ou les compétences des cantons sont touchés ....»: on retrouve la version de la majorité et le projet du Conseil fédéral. Simplement, la proposition de minorité utilise le terme de «touchés», qui me paraît plus précis que «affectant leurs compétences». Affecter des compétences ou des intérêts, ou toucher des compétences ou des intérêts: on les touche plus facilement. «Affecter», en tout cas en français, est une notion qui a plus d'exigences.
Quant à l'information, ma proposition de minorité la prévoit «sans délai», et non pas «en temps utile». L'information «en temps utile», c'est plus de marge de manoeuvre pour le Conseil fédéral. Ici, l'information se fait «sans délai», c'est-à-dire tout de suite.
Ensuite, on retrouve l'élément qui veut que la prise de position des cantons revête un «poids particulier»: ici, pas de différence. Mais il y a une différence quand les cantons sont associés, et non pas «de manière appropriée»: ils sont associés, non pas à la négociation comme telle, mais aux «travaux préparatoires des négociations internationales». Et ça me paraît plus clair: les cantons doivent être associés aux travaux préparatoires, mais après, on doit admettre que le Conseil fédéral dispose d'une certaine marge de manoeuvre dans le déroulement de la négociation.
Voilà pour ces nuances, qui ne sont pas fondamentales, je m'empresse de le dire, et qui distinguent les propositions de la majorité et de la minorité de la commission.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Die Unterschiede sind meines Erachtens nicht weltbewegend. Aber ich würde Ihnen doch raten, keine unnötige grössere Formulierungsdifferenz zum Bundesrat und zur Kommissionsmehrheit zu schaffen.
Der bundesrätliche Entwurf und der Kommissionsantrag beginnen mit dem Grundsatz der Mitwirkung der Kantone in zwei Fällen, nämlich wenn ihre Zuständigkeiten berührt und wenn ihre wesentlichen Interessen betroffen sind. Danach folgt, wie das zu geschehen hat, nämlich mit der unverzüglichen Information und mit dem Einholen von Stellungnahmen. An dritter Stelle wird erwähnt, wann den Stellungnahmen besonderes Gewicht zukommt, und dies bezieht sich eben auf die Zuständigkeiten der Kantone. Wenn ihre Zuständigkeiten betroffen sind und nicht nur ihre allgemeinen Interessen, soll den Stellungnahmen ein besonderes Gewicht zukommen. Das war auch das Anliegen der Konferenz der Kantonsregierungen.
Diese Abfolge, diese Differenzierung in diesen drei Schritten, wird durch die neue Formulierung der Minderheit Aeby eigentlich nicht verdeutlicht, sondern im Grunde genommen eingeebnet.
Deshalb würde ich Ihnen raten, der Mehrheit zu folgen. Aber es würde kein kapitaler Wechsel vorgenommen, wenn Sie dem Minderheitsantrag Aeby folgen würden.

**Schmid** Carlo (C, AI): Ich möchte der Kommissionsmehrheit danken, dass sie in Absatz 1 den letzten Satzteil des zweiten Satzes gestrichen hat. Das ist eine wichtige Entscheidung.
Auch mein Kanton macht bei der Konferenz der Kantonsregierungen mit. Diese gemeinsame Organisation ist eine dienliche, eine nützliche Organisation, aber sie ist kein Verfassungsorgan. Sie soll in der Verfassung nicht erwähnt werden, und sie darf sich nicht an die Stelle der Kantone setzen. Es soll auch in Zukunft die Möglichkeit bestehen, dass die Kantone direkten Zugang zum Bund haben und dass der Bund direkten Zugang zu den einzelnen Kantonen hat, ohne Mediation durch diese Konferenz der Kantonsregierungen. Das ist der staatspolitische Sinn und Inhalt dieser Streichung, die ich als Kantonsvertreter – als Stände- und als Regierungsrat – voll unterstütze. Ich möchte der Kommissionsmehrheit dafür danken.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Der Bundesrat unterstützt den Antrag der Kommissionsmehrheit mit den Änderungen gegenüber der bundesrätlichen Fassung.
Obwohl die Diskussion jetzt hier sehr kurz war, ist zu sagen, dass dieser Artikel im Rahmen der Vorarbeiten der Botschaft und in der Vernehmlassung unglaublich umstritten war: Die Kantone haben ganz vehement darauf gepocht, in der Aussenpolitik mehr Mitspracherechte zu haben. Als einer, der im Moment in einer solchen aussenpolitischen Verhandlungsphase steckt, muss ich Ihnen sagen: Es ist nicht sehr leicht, dieses Mitspracherecht auch tatsächlich zu gewähren; es geht zum Teil um Entscheidungen, die teils innerhalb von Tagen, wenn nicht von Stunden, getroffen werden müssen.
Daher bin ich um den Antrag der Kommissionsmehrheit froh, der diese Differenzierung macht. Wenn es um kantonale Kompetenzen geht – ja, dann soll diese vermehrte Mitsprache tatsächlich erfolgen. Der Bund hat sich Mühe gegeben und will sich Mühe geben, diese Beteiligung tatsächlich zu garantieren. Ist diese Prozedur auch notwendig, wenn es bloss noch um kantonale Interessen geht – und ich frage Sie: Wann sind kantonale Interessen nicht im Spiel? –, dann wird es schon sehr schwierig.
Daher bitte ich Sie, dem Mehrheitsantrag zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

*Abstimmung – Vote*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag der Mehrheit | 31 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit | 4 Stimmen |

**Art. 51**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 51 a fait l'objet de relativement peu de discussions en commission. Il est normal, dans un Etat fédéral, que les cantons puissent conclure des traités avec l'étranger, mais dans les domaines qui relèvent de leur compétence, et ces traités, évidemment, ne doivent être contraires ni aux intérêts de la Confédération ni à ceux des autres cantons. On prévoit, à l'alinéa 2, l'approbation par la Confédération.
De plus, à l'alinéa 3, on prévoit que, d'une façon générale, les cantons traitent directement avec les autorités de pays étrangers qui ont rang inférieur et pour les autres cas, c'est la Confédération qui intervient comme intermédiaire, lorsqu'un canton souhaite s'adresser directement à un gouvernement étranger.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 52**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: En ce qui concerne l'article 52, il faut dire que nous avons décidé, après discussion, de le biffer. Ce faisant, nous créons une divergence avec le Conseil national. Ce n'est pas inutile de le mentionner: ce n'est pas un article fondamental que cet article des dons et des distinctions octroyés par des gouvernements étrangers. Il est pourtant assez remarquable que notre commission ait biffé cet article d'un coeur léger et – si mon souvenir est exact – sans vote particulier, alors que, au Conseil national, la commission, par 25 voix contre 4, a précisément refusé de le biffer.
De quoi s'agit-il? C'était certainement d'une actualité brûlante au moment où la constitution actuelle a vu le jour. Il s'agit de l'article 12 qui est un article important de la Constitution de 1848: c'est cette crainte des décorations par des Etats étrangers, c'est cette volonté d'empêcher les membres de l'administration, du Gouvernement d'être sollicités par des Etats étrangers, d'être récompensés. Et ça va très loin aujourd'hui. On a considéré que, dans l'application, ça pouvait empêcher, par exemple, une personnalité suisse de recevoir une distinction d'une organisation internationale. On a parlé d'organisations sportives, on a parlé d'organisations comme l'Organisation mondiale de la santé ou d'autres, où il arrive que des distinctions, des titres soient décernés. C'est dans ce sens-là que la commission a estimé que l'article 52 avait quelque chose d'anachronique, non pas dans les principes qu'il pose, mais dans le fait de les insérer dans la constitution. Il est évident que la loi règle, de toute façon, de manière extrêmement précise, qui peut ou ne peut pas recevoir une distinction ou une décoration lorsqu'il exerce telle ou telle fonction. Cela ne veut pas dire que c'est un domaine à ne pas régler. Cela ne signifie pas non plus que c'est un domaine sans danger, mais il n'a pas rang constitutionnel, à notre avis. C'est pourquoi nous vous proposons de biffer cet article 52.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Auf etwas möchte ich Sie doch hinweisen: Artikel 52 hätte dem Bund auch die Kompetenz gegeben, kantonalen Behörden zu verbieten, solche Zuwendungen und Orden entgegenzunehmen. Indem die Kommission jetzt Artikel 52 streicht, sind die Kantone wieder allein zuständig, eine entsprechende Gesetzgebung zu erlassen. Wenn Sie das streichen, stärken Sie also die kantonale Autonomie bezüglich der Entgegennahme von Orden und Zuwendungen.

**Präsident:** Ich frage den Bundesrat an, ob er am fürsorgerischen Aspekt von Artikel 52 in diesem Sinne festhalten möchte.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Nein, ich bin mit der Streichung einverstanden.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 41*

*Neuer Antrag Uhlmann*
*Abs. 2*
Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen der Gemeinden. (Rest des Absatzes streichen)

*Nouvelle proposition Uhlmann*
*Al. 2*
Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en compte les exigences des communes. (Biffer le reste de l'alinéa)

**Präsident:** Inzwischen ist Ihnen der modifizierte Antrag Uhlmann ausgeteilt worden. Ich eröffne nochmals die Diskussion.

**Uhlmann** Hans (V, TG): Absatz 1 ist ja unbestritten, und bei Absatz 2 wird nun mit diesem neuen Antrag sichergestellt, dass der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen der Gemeinden – auf die Anliegen aller Gemeinden – nimmt. Damit ist meines Erachtens auch klar, dass eben in dieser Verfassung nicht Gemeinden zweiter Kategorie entstehen.
Ich bitte Sie also, dem abgeänderten Antrag zuzustimmen; die weitere Begründung habe ich vorhin schon abgegeben.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Je ne suis pas sûr: on a de nouveau «les exigences» maintenant. C'est juste ou non?

**Präsident:** Diese französische Übersetzung ist falsch. Wir haben beschlossen, von «intérêts» und nicht von «exigences» zu sprechen. Ebenso muss es «prend en considération» heissen.

**Simmen** Rosemarie (C, SO): Wir führen hier auch eine Diskussion durch, die etwas mit Artikel 7 Absatz 2 zu tun hat, den wir gestern behandelt haben. Dort ist es spiegelbildlich so, dass wir niemanden diskriminieren und insbesondere niemanden diskriminieren wollen. Heute ist es so, dass wir Rücksicht auf die Anliegen der Gemeinden nehmen wollen. Da sind alle gleich, und es gibt gemäss Antrag der Mehrheit solche, die noch gleicher sind: die städtischen Agglomerationen und die Berggemeinden.
Ich denke, dass es auch aus Gründen der Kohärenz richtig ist, dem modifizierten Antrag Uhlmann zu folgen, also den allgemeinen Willen zum Ausdruck zu bringen, dass der Bund Rücksicht zu nehmen hat, und alle anderen Zutaten beiseite zu lassen.

**Plattner** Gian-Reto (S, BS): Ich bin der Meinung, dass durch die Nennung einerseits der Gemeinden und anderseits der Gebiete diesem Anspruch von Frau Simmen nicht widersprochen wird. Eine städtische Agglomeration ist keine Gemeinde, und ein Berggebiet ist auch keine Gemeinde.
Hier geht es darum, den Bund besonders in die Pflicht zu nehmen, damit er gemeindeüberschreitende und allenfalls sogar kantonsübergreifende Agglomerationen wie z. B. die, aus der ich stamme, besonders berücksichtigt. Diese Aufgabe erhält er nicht, wenn hier nur von Gemeinden die Rede ist; man soll ihn darauf hinweisen, dass es regionale Probleme gibt, und zwar schwerwiegende.
Ich bin also gegen die Streichung dieses Zusatzes, und ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Das ist eine Bestimmung, die bei der Vorbereitung der Totalrevision und dann in der Vernehmlassung sehr beachtet worden ist.
Die Konferenz der Kantonsregierungen hat Ihnen einen Brief geschrieben. Beachten Sie bei diesem Brief, dass die Konferenz der Formulierung Ihrer Kommissionsmehrheit zustimmen kann, dass sie damit leben kann. Sie schreibt auch, dass sich der Bund nicht in das Verhältnis der Kantonsregierungen zu den Gemeinden und insbesondere zu den städtischen Agglomerationen einmischen soll. Er soll vielmehr bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen der Gemeinden in besonderen Situationen nehmen.
Herr Uhlmann hat die Frage aufgeworfen, ob die besondere Erwähnung der städtischen Agglomerationen indirekt eine Diskriminierung anderer Gemeinden, insbesondere ländlicher Gemeinden sei. Das ist nicht die Meinung dieses Artikels. Mit dieser Bestimmung soll heute einer gewordenen Wirklichkeit Rechnung getragen werden. Es geht – beachten Sie den Unterschied zum Diskriminierungsverbot! – um eine grosse Mehrheit der schweizerischen Bevölkerung. Zwischen 70 und 80 Prozent der Bevölkerung leben heute in Agglomerationen.
Denken Sie beispielsweise an eine Agglomeration wie Schwamendingen. Sie hat die Bevölkerungszahl eines mittleren schweizerischen Kantons, aber sie hat weder eine Vertretung im Ständerat noch eine Vertretung im Nationalrat. Niemand von Schwamendingen ist im Parlament. Es gibt städtische Agglomerationen, die sind im Bund überhaupt nicht vertreten, und doch konzentrieren sich in diesen Gebieten Aufgaben von nationalem Interesse, nicht nur kulturelle,

sondern auch soziale und wirtschaftliche, die wir berücksichtigen und wahrnehmen müssen. Es ist nicht nur eine kurze, temporäre Erscheinung, es ist eine gewaltige Änderung, die hier in den letzten Jahrzehnten stattgefunden hat. Weil diese Agglomerationen trotz des Dreistufenmodells bisher nirgends angesprochen werden, soll sie die Verfassung ausdrücklich erwähnen.
Das ist insbesondere deswegen keine Benachteiligung anderer Regionen, weil solche ja in der Verfassung ausdrücklich genannt sind. Bitte beachten Sie das! Es gibt die Berggebiete, sie sind in der Verfassung genannt. Es gibt wirtschaftlich bedrohte Landesteile, auch sie sind ausdrücklich in der Verfassung genannt. Es gibt das Alpengebiet, das ist mehrfach in der Verfassung genannt. Auch die Randgebiete sind mehrfach in der Verfassung genannt. Jetzt soll hier das Problem der städtischen Agglomeration ebenfalls genannt werden. Ich bitte Sie, dem zuzustimmen.
Es gibt weitere Formulierungen, die im selben Ausmass in der Verfassung vorkommen, z. B. die Berücksichtigungspflicht bezüglich Familien, betreffend die wirtschaftliche Entwicklung einzelner Gebiete des Landes und insbesondere, wie ich gesagt habe, der Berggebiete. Der Bund soll sich nicht in die kantonale Kompetenz einmischen und vorschreiben, kantonale Regierungen hätten im besonderen ihre städtischen Agglomerationen zu berücksichtigen.
Deswegen lehnt der Bundesrat den Antrag der Minderheit Aeby ab. Aber wir, der Bund, der auch im ganzen Vernehmlassungsverfahren eigentlich so organisiert ist, dass diese Interessengebiete zu kurz kommen, möchten diese Bestimmung hier haben. Damit verlassen wir den Pfad der Nachführungspflicht nicht, weil es heutige Wirklichkeit ist, dass wir auf solche Agglomerationen in der Praxis tatsächlich Rücksicht nehmen müssen. Es ist bei verschiedenen Diskussionen über die Gräben in diesem Land – zwischen der Romandie und der deutschsprachigen Schweiz z. B. – immer wieder betont worden, dass der wirkliche, der gefährliche Graben für dieses Land der kulturelle Graben zwischen Stadt und Land ist. Hier möchten nun die Städte auch erwähnt werden, etwas aufholen.
Ich bitte Sie zusammen mit der Mehrheit Ihrer Kommission, diesem Wunsch stattzugeben.

**Spoerry** Vreni (R, ZH): Ich möchte nochmals unterstreichen, was insbesondere Herr Bloetzer und Herr Plattner und jetzt auch Herr Bundesrat Leuenberger ausgeführt haben. Wenn der Bund auf Gemeinden Rücksicht zu nehmen hat, dann muss er vor allen Dingen dort Rücksicht nehmen, wo besondere Probleme anstehen. Das ist einerseits im Berggebiet der Fall, wo wenig Leute wohnen, aber wo grosse Gemeindegebiete mit besonderen Aufgaben sind, die viel Geld kosten. Auf der anderen Seite sind es die Agglomerationen, die, wie erwähnt wurde, nicht nur besondere Aufgaben lösen, sondern wegen einer gewissen Anonymität auch besondere Probleme anziehen. Wenn wir deshalb die Spezifizierung streichen, welche die Mehrheit der Kommission eingefügt hat, dann macht der Artikel von mir aus gesehen nicht mehr viel Sinn.
Deswegen muss ich den Antrag Uhlmann ganz klar ablehnen und bitte Sie, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

**Weber** Monika (U, ZH): Ich möchte «ständerätlich-höflich» eine Korrektur an dem anbringen, was Herr Bundesrat Leuenberger gesagt hat. Schwamendingen hat nicht «keinen Ständerat oder keine Ständerätin». Ich bin da und schliesse auch meine Kollegin Vreni Spoerry mit ein. Wir fühlen uns beide auch Schwamendingen verpflichtet. *(Heiterkeit)*

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Wenn Sie dem Antrag Uhlmann zustimmen möchten, müssen Sie sich vorerst gut überlegen, was es bedeutet, allgemein Rücksicht auf die Anliegen «der» Gemeinden zu nehmen – in einem Land mit 3000 Gemeinden, wo die Unterschiede zwischen Juf und der Stadt Zürich grösser nicht sein könnten! Was sind dann die gemeinsamen Interessen aller Gemeinden?
Ein Zweites: Ich muss noch einmal darauf hinweisen, dass der Antrag der Mehrheit der Kommission ein Kompromiss ist, der nach langen Diskussionen und Verhandlungen zwischen der Konferenz der Kantonsregierungen, dem Gemeinde- und dem Städteverband zustande gekommen ist. Wenn wir diese Basis aufbrechen, beginnt dasselbe noch einmal von vorne. Ich möchte Sie deshalb davor warnen, das Rad wieder zurückzudrehen. Vor allem, wenn Sie die städtischen Agglomerationen herausstreichen, die sonst nirgends in der Verfassung stehen, während die Berggebiete andernorts erscheinen, ist das eigentlich ein Stück weit ein Affront gegenüber den Organisationen, die sich bis jetzt in diesem Prozess sehr eingesetzt haben.
Ein Schlusswort an alle, die etwas Mühe mit diesem Absatz haben: Die Verfassung ist auch ein Zeichen, wieweit wir den Ausgleichsgedanken in diesem Lande ernst nehmen. Ich bitte jetzt all diejenigen, die nicht in den städtischen Agglomerationen wohnen, daran zu denken, dass es diese andere Schweiz gibt und dass sie auch in der Verfassung erwähnt sein möchte.

*Abs. 1 – Al. 1*
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

**Präsident:** Der Antrag Rochat ist, was die französische Fassung betrifft, unbestritten und gilt für den französischen Text als angenommen.

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*
Für den neuen Antrag Uhlmann 17 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 16 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*
Für den Antrag der Mehrheit/Rochat 31 Stimmen
Für den neuen Antrag Uhlmann 8 Stimmen

**Art. 53**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Concernant l'article 53 qui porte le titre «Sécurité»: il doit être considéré comme un article introductif à cette section. Il est à relever que la sécurité, de manière générale, est de la double compétence et de la double responsabilité de la Confédération, d'une part, et des cantons, d'autre part: chacun doit respecter la sphère d'activité de l'autre, et mandat leur est donné de coordonner leurs efforts en matière de sécurité intérieure.
Je n'ai pas de remarques supplémentaires à faire sur cet article 53.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 54**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Spoerry*
*Abs. 1*
Die Schweiz hat eine Armee.

*Proposition Spoerry*
*Al. 1*
La Suisse a une armée.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 54 porte le titre «Armée». Il me paraît important de relever que nous avons, dans cet article, la notion d'armée donnée par ce titre, et, ensuite, les différents alinéas concrétisent la mission de cette armée.
Alors, pourquoi la commission a-t-elle supprimé l'alinéa 1er? Notre commission a supprimé l'alinéa 1er parce que, dans la discussion, il s'est avéré que nous nous sommes engagés

sur une voie de traverse en nous posant la question: mais enfin, est-ce qu'on peut dire aujourd'hui: «La Suisse a une armée de milice», sachant que nous allons très vraisemblablement être amenés à professionnaliser certains secteurs de cette armée? Elle l'a supprimé aussi par crainte qu'on puisse tirer de cet alinéa 1er – «la Suisse a une armée de milice» – l'interdiction de professionnaliser. Dans ce sens, la commission a simplement estimé – c'est vrai qu'elle l'a fait à une majorité d'une voix – qu'on pouvait biffer l'alinéa 1er.
Si l'on dit, dans le titre de l'article 54, «Armée», c'est évident que la Suisse a une armée. L'alinéa 1er est une formulation déclamatoire, qui, en plus, utilise la notion de «la Suisse» – et c'est la seule fois que, dans la constitution, on parle de «la Suisse» comme sujet; on parle toujours de la Confédération, ou de la Confédération et des cantons, ou des citoyens, des hommes, quiconque, etc.; même dans les relations étrangères, on ne trouve pas «la Suisse» en fonction sujet. Alors, dès l'instant où la notion de milice tombait, il nous semblait aller de soi qu'on pouvait, dans cet article 54, biffer l'alinéa 1er.
Pour ce qui est des alinéas 2 et 3, on trouve là les missions générales dévolues à notre armée, dont on a suffisamment débattu ces dernières années pour qu'on puisse considérer qu'il s'agit là à la fois de la réalité constitutionnelle et d'une volonté de la population et d'un consensus général sur le rôle de l'armée pour la défense du pays et de sa population, sur le rôle de l'armée en matière de menaces concernant notamment la sécurité intérieure et les situations d'exception. Simplement, à l'alinéa 2, nous avons introduit que: «L'armée contribue à prévenir la guerre et à maintenir la paix». En tout cas dans le texte français, dans le texte allemand aussi, la formulation du Conseil fédéral pouvait laisser entendre que seule l'armée, dans le pays, avait «pour mission de prévenir la guerre et de contribuer au maintien de la paix». On a vu dans les objectifs généraux de la Confédération, dans la politique étrangère, que l'armée n'est pas seule investie de cette mission, mais que la Confédération, les cantons et toute la population peuvent être considérés comme investis de cette mission. C'est pour ça qu'on utilise ici le terme «.... contribue à ....»
Voilà pour l'essentiel des discussions qui se sont déroulées en commission concernant cet article 54. Je prendrai éventuellement position tout à l'heure, au besoin, sur proposition individuelle qui a été déposée.

**Spoerry** Vreni (R, ZH): Wie Herr Iten richtig gesagt hat, betrifft mein Antrag nur den Absatz 1. Die Absätze 2 und 3 müssen von mir aus gesehen nicht geändert werden.
Ich möchte Sie darauf hinweisen, dass der Absatz 1 gemäss Entwurf des Bundesrates lautet: «Die Schweiz hat eine Milizarmee.» Die ständerätliche Kommission hat diese Aussage gestrichen, dies im Gegensatz zum Nationalrat, der die Fassung des Bundesrates tel quel übernimmt, und zwar offensichtlich völlig geschlossen, denn erstaunlicherweise gibt es im Nationalrat, wo aus dem Schoss der Kommission 128 Minderheitsanträge eingereicht worden sind, ausgerechnet zu diesem Absatz keinen Minderheitsantrag.
Als Nichtmitglied der betreffenden Subkommission habe ich mich deshalb gefragt, was unsere Kommission dazu geführt hat, den Absatz 1 des bundesrätlichen Entwurfes zu streichen. Offensichtlich ist diese Streichung nicht deswegen erfolgt, weil die vorberatende Kommission die Institution Armee in Frage stellen will, sondern gemäss Protokoll deshalb, weil sie sich mit dem Begriff der Milizarmee auf Verfassungsstufe nicht anfreunden kann. Der Begriff «Milizarmee» ist zwar im Volk verankert, aber er kommt in der heutigen Verfassung nicht vor. Zudem gibt es bereits heute in unserem Milizsystem Funktionen, die berufsmässig wahrgenommen werden. Auch deshalb hat die vorberatende Kommission gewünscht, auf die Aufnahme des Begriffs der Milizarmee zu verzichten, obwohl niemand – auch die Rechtsgelehrten nicht – bestreitet, dass in der Schweiz der Übergang von der Milizarmee zu einer Berufsarmee eine Verfassungsänderung bedingen würde. In der Bundesverfassung ist die allgemeine Wehrpflicht festgehalten, und solange die allgemeine Wehrpflicht in der Verfassung steht, was auch in Zukunft der Fall sein soll, könnte man nicht ohne Änderung der Verfassung zu einer Berufsarmee übergehen.
Ich habe mich von diesem Argument überzeugen lassen. Ich habe mich belehren lassen, dass es tatsächlich nicht notwendig ist, in der Bundesverfassung von einer Milizarmee zu sprechen, weil die allgemeine Wehrpflicht verankert ist und weil diese automatisch zu einer Milizarmee führt, wie sie im Volk verstanden und erlebt wird. Aus diesem Grunde habe ich mir erlaubt, Ihnen einen neuen Antrag vorzulegen, bei dem der Hinweis auf die Organisation unserer Armee nach dem Milizprinzip nicht mehr erscheint. Am ersten Satz meines Antrages muss ich aber festhalten. Er lautet: «Die Schweiz hat eine Armee.»
Diese Tatsache ist ja heute nicht mehr so unbestritten, wie sie das dannzumal bei der Schaffung der Eidgenossenschaft war. Im letzten Jahrhundert war die Landesverteidigung die zentrale Bundesaufgabe, die ungefähr drei Viertel aller Mittel beansprucht hat. Das Budget des ersten Jahres unseres Bundesstaates hat eine knappe Million Franken umfasst, und etwa 80 Prozent davon waren für die Landesverteidigung eingesetzt. Heute – das wissen Sie – sind es noch ungefähr 12 Prozent unserer Bundesausgaben, die für die Landesverteidigung zur Verfügung stehen. Deswegen scheint es mir nicht opportun, das vom Bundesrat ausgedrückte Bekenntnis zu unserer Armee, das im Nationalrat gemäss Fahne unbestritten geblieben ist, in unserem Rat nicht zu übernehmen. Es entspricht der heute gelebten Verfassungswirklichkeit und der Überzeugung einer Mehrheit in unserem Volk, und deswegen bitte ich Sie, meinen Antrag zu unterstützen.

**Reimann** Maximilian (V, AG): Bei aller Kollegialität mit Frau Spoerry bin ich doch ein bisschen erstaunt, dass sie uns als Mitglied der Verfassungskommission mit relativ vielen Einzelanträgen eindeckt. Diese Gelegenheit hätte sie doch in der Kommission gehabt. Ich bin erst recht erstaunt, dass noch ein korrigierter Antrag kommt, der in Tat und Wahrheit dem entspricht, was Ihnen die Kommission beantragt.
Wir haben in Artikel 54 den Titel «Armee». Damit sagen wir, dass wir eine Armee haben. Und wir fangen an: «Die Armee dient der Kriegsverhinderung.» Jetzt besprechen wir in redaktioneller Art und Weise noch einmal, ob wir den Satz «Die Schweiz hat eine Armee» retten sollen oder nicht. Da sich die nationalrätliche Kommission bereits für eine andere Version entschieden hat, hätten wir doch bei einer allfälligen Differenzbereinigung Gelegenheit, darüber zu diskutieren. Hier im Plenum tun wir meines Erachtens zuviel in Sachen Kommissions- oder Redaktionsarbeit.
Deshalb bitte ich Sie: Lassen Sie es bei der Version der Kommission bewenden! In Tat und Wahrheit weichen wir überhaupt nicht von dem ab, was Frau Spoerry uns mit ihrer korrigierten Version vorschlägt.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Der Bundesrat kann unter dem Strich mit beiden Anträgen leben. Wie immer Sie entscheiden, möchte er aber doch folgendes festhalten:
1. Die Tatsache, dass die Schweiz eine Armee hat, hat Verfassungscharakter, ob es nun dasteht oder nicht.
2. Das gilt auch für den Gedanken, dass dies eine Milizarmee ist, wie immer das formuliert ist.
Natürlich leben wir in einer Zeit, in der die Armee professionalisiert wird. Sollte aber irgendeinmal die Überzeugung oder die politische Absicht zum Tragen kommen, dass wir nur noch eine Berufsarmee haben möchten, dann müsste ohnehin eine Verfassungsänderung erfolgen. Denn der Gedanke, dass es sich bei unserer Armee um eine Milizarmee handelt, ergibt sich natürlich auch aus der allgemeinen Wehrpflicht. Das hat Verfassungscharakter.
Deswegen möchte ich betonen: Dass wir eine Armee haben und dass es eine Milizarmee ist, das ist ohnehin Bestandteil der Verfassung, wie immer Sie entscheiden.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Wir müssen uns bewusst sein, dass wir heute den Begriff «Miliz» nirgends im Verfassungsrecht verankert haben. Wenn wir just in dieser Zeit neu einen Verfassungsbegriff «Miliz» schaffen, dann la-

den wir uns auch Auslegungsprobleme auf, die wir heute so nicht haben.
Am Charakter der Miliz wird nichts geändert. Das muss ich deutlich unterstreichen. Das haben alle gesagt. Wir möchten nur nicht, dass neu ein Verfassungsbegriff «Miliz» entsteht, bei dem man sich dann fragen muss: Was soll es bedeuten, wenn dieser nach 150 Jahren plötzlich neu in der Verfassung erscheint?
Das ist der Grund, warum der Begriff «Miliz» von der Kommission nicht als Verfassungsbegriff aufgenommen worden ist.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Kommission 20 Stimmen
Für den Antrag Spoerry 16 Stimmen

*Abs. 2, 3 – Al. 2, 3*
*Angenommen – Adopté*

**Art. 55**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: D'abord le titre de l'article: en français, nous avons «Service militaire et service de remplacement»; en allemand, «Militär- und Ersatzdienst». Je ne suis pas compétent pour vous résumer toute la discussion, mais l'abandon du terme «Wehrpflicht», considéré comme désuet, a fait l'objet de passablement de discussions chez nos collègues alémaniques. Finalement, c'est sans opposition que ce nouveau titre a été adopté.
Pour le reste, la formulation de la commission opère un très léger rééquilibrage – homéopathique, mais c'était voulu – entre le service militaire comme tel et le service de remplacement ou le service civil de remplacement. On retrouve à l'alinéa 1er: «Tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire. La loi prévoit un service civil de remplacement.» Selon l'alinéa 2, «les Suissesses peuvent servir dans l'armée à titre volontaire». Ensuite, aux alinéas 3 et 4, on retrouve les principes du projet du Conseil fédéral avec quelques modifications rédactionnelles qui ne sont pas d'importance fondamentale.
Enfin, on biffe l'expression «subie pendant le service» à l'alinéa 5 relatif au principe de la compensation du revenu pour les journées de service effectuées. Il semblait à la commission que cela allait de soi et que ce n'était pas non plus forcément toujours pendant le service, mais qu'on s'évitait des difficultés d'interprétation en mentionnant simplement la «juste compensation pour la perte de revenu».

*Angenommen – Adopté*

**Art. 56**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 56 correspond aux articles 20 à 22 de la constitution actuelle. Il a fait l'objet de peu de discussion. Il n'a été combattu par personne.
C'est le projet du Conseil fédéral qui a été accepté ici comme tel.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: A l'article 57 intitulé «Protection civile», on pose le principe de l'organisation de la protection civile pour la population et le territoire de notre pays. Pour l'essentiel, nous avons repris en commission la formulation du projet du Conseil fédéral, tout en modifiant quelque peu la disposition relative aux biens culturels, étant entendu que les biens culturels ont été considérés comme faisant partie de la protection générale des biens.
Pour le reste, nous avons harmonisé l'article 57 alinéa 5 avec l'article 55 alinéa 5 pour ce qui concerne la perte de revenu.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57a**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: En ce qui concerne la systématique, la commission a voulu, en plaçant dans la section 2a – il faut quand même le rappeler – la formation, la recherche et la culture, donner plus d'importance à ce chapitre qui représente en quelque sorte ce que la constitution dit de la matière grise ou du capital humain du pays. C'est comme on veut. Placée plus loin, entre l'énergie, les transports et l'économie, un peu égarée, cette section perdait un peu de son importance. Il est juste que la commission ait voulu donner à cette section l'importance qu'elle mérite.
Article 57a, «Formation» – c'est l'article 78 du projet du Conseil fédéral, qui a donc été avancé: le principe de base qui est posé est celui que l'instruction publique relève de la compétence des cantons. Ce principe, auquel nous sommes fondamentalement attachés en Suisse, à tort peut-être, n'a jamais été mis en discussion.
A l'alinéa 2, vous trouvez le principe de l'enseignement de base obligatoire et gratuit. Ce sont des principes propres à tous les Etats démocratiques.
A l'alinéa 3, renforcement voulu dans l'expression des responsabilités de la Confédération en ce qui concerne la formation professionnelle: l'aspect de nouvelles répartitions des tâches et de nouvelles péréquations entre les cantons et la Confédération, les résultats issus de la consultation et, depuis, la prise de position assez claire du Conseil fédéral n'ont évidemment pas été absents de nos débats.
A l'alinéa 4, nous mentionnons la gestion des hautes écoles techniques, confiée à la Confédération, sans les mentionner en détail ici.
Enfin, à l'alinéa 5, il s'agit de la question de la laïcité de l'enseignement public obligatoire.
Nous retrouvons donc à l'article 57a tous les grands principes concernant la formation et l'instruction publique, tels qu'ils doivent figurer dans une constitution moderne.
Signalons aussi que nous ne mettons absolument pas à mal la réalité constitutionnelle vécue et que cet article ne nous pose aucun problème par rapport au concept de la mise à jour.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57b**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 57b, «Recherche», a été adopté dans la version du projet du Conseil fédéral, cela correspond à l'article 79 de celui-ci.
Cet article a été adopté sans opposition. La commission a salué l'exigence de subordonner le soutien de la Confédération à l'existence d'une coordination. Elle a salué également la possibilité conférée par l'article 3 de gérer des centres de recherche qui doivent être, aujourd'hui dans un Etat moderne, dans les compétences données aux pouvoirs publics.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57c**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 57c, nouvellement introduit par la commission par rapport au projet du Conseil

fédéral, peut surprendre. Pourtant, c'est un fait que la Confédération n'a pas en soi une compétence explicite aujourd'hui en matière de statistique. Et qui parle de statistique, parle de récolte de données, de traitement de données, de questions extrêmement délicates. La commission a estimé, après avoir eu un échange de correspondance avec l'Office fédéral de la statistique et après avoir questionné de manière approfondie les représentants du Département fédéral de justice et police dans ce domaine, qu'une compétence explicite de la Confédération en matière de collecte de données à des fins statistiques avait sa place dans une constitution mise à jour.
C'est pour cette raison que l'on trouve cet article 57c dans le projet de la commission.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Gestatten Sie mir eine kleine Ergänzung zu den Ausführungen von Herrn Aeby: Wir finden hier eine Rosine aus der bundesrätlichen Botschaft, die ich Ihnen nicht vorenthalten möchte. Auf Seite 281f. wird vom Bundesrat ausführlich begründet, warum ein Statistikartikel notwendig ist. Dort heisst es etwa, im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung sei es naheliegend, eine Klärung vorzunehmen und die Statistikkompetenz des Bundes in der Bundesverfassung zu verankern. «Der Bundesrat schlägt deshalb vor, einen allfälligen Statistikartikel durch eine Kompetenz zur Gesetzgebung im Registerbereich zu vervollständigen.» Aber ohalätz – im Verfassungsentwurf von 1996 findet sich kein Statistikartikel.
Ich möchte mich nicht zu einer These versteigen, weder dergestalt, dass die Botschaft im Bundesrat nicht gelesen worden, noch dass im Bundesrat der Artikel nachträglich durchgefallen ist und man vergessen hat, die Botschaft anzupassen. Jedenfalls haben wir ihn wieder in den Verfassungsentwurf eingesetzt und möchten vom Bundesrat gern den Dank dafür erhalten. *(Heiterkeit)*

**Büttiker** Rolf (R, SO): Ich bin froh, dass dieser Statistikartikel jetzt in der Verfassung ist, obwohl er erstens über die Nachführung eigentlich hinausgeht und zweitens in Absatz 2 auch die Kompetenzen der Kantone beschneidet. Ich möchte aber verlangen, dass dieser Statistikartikel nicht toter Buchstabe bleibt, Herr Bundesrat. Ich weiss, dass ich bei Ihnen beim falschen Bundesrat bin. Aber ich hoffe, Herr Bundesrat, dass bei der Volkszählung 2010 dieser Artikel auch zum Tragen kommt und uns etwa 100 Millionen Franken Einsparung bringt.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Ich bin aufgefordert worden zu danken, und ich tue das sehr gerne. Ich bin auch glücklich darüber, dass dieser Statistikartikel aufgenommen wird.
Ich möchte betonen, dass die Reihenfolge der einzelnen Bereiche in den Artikeln 57a bis 57l mit der Bedeutung ihres Inhaltes nichts zu tun hat, sonst käme sicher die Kultur nicht nach dem Sport und die Statistik käme nicht vor der Jugend- und Erwachsenenbildung. Das sind andere Kriterien, die hier gewählt wurden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57d**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Cet article, qui correspond à l'article 80 du projet du Conseil fédéral, a été adopté dans la version de celui-ci par la commission qui n'a pas tenu de discussions extrêmement approfondies en la matière.
Elle a toutefois salué au passage le fait que, dans le respect de l'autonomie cantonale en matière d'instruction, la Confédération pouvait prendre elle-même des mesures destinées à promouvoir la formation. Cela n'a pas été considéré comme contraire au principe général que l'instruction publique est une compétence cantonale.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57e**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Il y a passablement de modifications à l'article 57e.
Tout d'abord, une remarque que m'ont faite très gentiment les représentants de l'administration: il semblerait qu'il y ait une toute petite erreur typographique, mais grosse pour le sens, dans le dépliant en allemand. Il s'agit bien de «Jugend», d'un côté, c'est-à-dire des jeunes, et de la formation des adultes, de l'autre, et en aucun cas de la formation des jeunes. Le trait d'union après le «d» de «Jugend» doit donc disparaître dans le titre de l'article, m'a-t-on dit, pour qu'il y ait concordance.
La lecture de l'article montre bien évidemment que l'on parle des besoins de la jeunesse et des enfants, d'un côté, et de la formation des adultes, de l'autre, mais non pas de la formation de la jeunesse. Si, dans mes propos, il devait y avoir quelque chose de pas clair, je laisserai le soin à M. Rhinow de me corriger ou de compléter ces explications.
La commission a voulu introduire dans cet article des dispositions en faveur de l'enfance et de la jeunesse. Nous avons cherché à prévoir en plusieurs endroits de la constitution de quelle manière encourager et protéger plus particulièrement les enfants et les jeunes dans notre pays. Nous avons trouvé la solution. Nous n'avons pas trouvé de solution dans les droits fondamentaux des individus, parce que la protection de la jeunesse ne permettait pas d'entrer dans le catalogue des droits fondamentaux. Dans les buts sociaux, nous avons évoqué cette question, mais en relation avec les conséquences économiques de l'âge, notamment. Nous avons aussi évoqué la famille, et c'est indiqué dans ce contexte.
La commission a voulu rompre une lance en faveur de la jeunesse. C'est pourquoi nous retrouvons à l'alinéa 1a un élément assez nouveau pour la Confédération et les cantons: c'est d'avoir à tenir compte, dans l'accomplissement de leurs tâches, des besoins particuliers des enfants et des jeunes, surtout en matière d'encouragement et de protection.
Ensuite, à l'alinéa 1er, nous parlons des activités extrascolaires des enfants et des jeunes, ainsi que de la formation des adultes que la Confédération peut favoriser en complément des mesures cantonales.
S'il y a donc un article pour les jeunes dans la constitution, c'est à l'article 57e qu'on le trouve. Je dis cela, car plusieurs d'entre nous ont été fortement sollicités, à un moment donné des délibérations, par diverses organisations de jeunesse pour que la constitution mentionne de façon plus explicite, d'une manière ou d'une autre, ces besoins de protection et d'encouragement accrus pour cette catégorie de notre population. Nous retrouvons donc tout ceci à l'article 57e.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Eine kleine Ergänzung zu den Ausführungen des Kommissionssprechers: Absatz 1a ist das Resultat der Kontakte, die wir mit den Jugendorganisationen gepflegt haben. Er entspricht weitgehend – wenn auch nicht ganz – ihren Wünschen und ist deshalb für die Jugend in diesem Land von ausserordentlich grosser Bedeutung. Er ist damit zweifellos auch von symbolischer Bedeutung. Ich möchte festhalten, dass er sich nicht nur auf den Bereich der Bildung beschränkt, obwohl dieser Artikel hier im Abschnitt über Bildung, Forschung und Kultur steht. Die Rücksichtnahme auf Förderungs- und Schutzbedürfnisse von Kindern bezieht sich nicht nur auf die Ausbildung im engeren Sinne, sondern ist ein allgemeines Anliegen der Förderung von Kindern und Jugendlichen. Das möchte ich zuhanden der Materialien festhalten.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57f**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article sur le sport reprend les principes constitutionnels existants (art. 27quinquies cst.). Il n'a pas fait l'objet de débats fondamentaux en commission. Nous l'avons accepté dans la version du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57g**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Rochat*
*Abs. 2*
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

*Antrag Simmen*
*Abs. 1*
Für den Bereich der Kultur sind primär die Kantone zuständig.
*Abs. 2*
.... unterstützen und, unter Beachtung der kantonalen Zuständigkeiten, eigene Massnahmen ergreifen.

*Proposition Rochat*
*Al. 2*
La Confédération peut promouvoir des activités culturelles présentant un intérêt national.

*Proposition Simmen*
*Al. 1*
La culture est en premier lieu du ressort des cantons.
*Al. 2*
.... un intérêt national et prendre des mesures propres en tenant compte des compétences cantonales.

**Simmen** Rosemarie (C, SO): Sowohl der Kommissionspräsident als auch der Bundesrat und verschiedene Sprecher haben in ihren Eintretensvoten darauf hingewiesen, dass die «mise à jour» der Verfassung, die wir jetzt vornehmen, den Zweck hat, den Verfassungstext der gelebten Wirklichkeit anzunähern. In diesem Sinne ist die Aufnahme dieses Kulturartikels sicher auch ein Nachvollzug dessen, was in unserem Lande bereits Tatsache ist.
Aufgrund meiner Erfahrungen, die ich auf dem Gebiet der Kulturförderung und Kulturpflege auf Bundesebene gemacht habe, möchte ich den Antrag der Kommission etwas präzisieren und somit noch etwas näher an die Realität heranführen. Wenn Sie einverstanden sind, spreche ich zu den Absätzen 1 und 2 gemeinsam, denn das Ganze hat einen inneren Zusammenhang.
Wirklichkeit ist, dass in unserem föderalistischen, mehrsprachigen und multikulturellen Land das Schwergewicht der Kulturförderung ganz bestimmt immer bei den Kantonen liegen wird. Auch das ist Status quo: Wir haben weder ein Nationaltheater noch eine Nationalgalerie; alle diese grossen Vorhaben sind bei den Kantonen und allenfalls bei den Städten angesiedelt. Auch der Aufwand, den der Bund für die Kulturpflege betreibt, ist natürlich wesentlich kleiner als das, was die Kantone und vor allem auch Private leisten.
Aber es gibt nun doch Gebiete, wo dem Bund eine eigene Funktion zukommt. Denken Sie z. B. an die Massnahmen, die die Verständigungskommissionen unserer beiden Räte vorgeschlagen und gefordert haben: Massnahmen für den kulturellen und nationalen Zusammenhalt unseres Landes, zwischen den verschiedenen Sprach- und Kulturregionen, oder denken Sie an die kulturelle Präsenz der Schweiz im Ausland, wo ebenfalls die Schweiz als Land gefordert ist und dargestellt werden soll.
Es ist auch nicht so – damit komme ich noch kurz auf Absatz 2 zu sprechen –, dass der Bund kulturelle Bestrebungen nur unterstützen können soll; das soll er selbstverständlich. Aber er muss auch die Möglichkeit haben, auf diesem Gebiet selber aktiv zu werden und eigene Massnahmen zu treffen – selbstverständlich immer unter Beachtung der kantonalen Zuständigkeiten. Hier ist also der seinerzeit so gefürchtete und berüchtigte «eidgenössische Kulturvogt», der noch unsere Ahnen bei der Verfassunggebung von 1848 so sehr geschreckt hat, sicher nicht zu fürchten.
Was ich Ihnen hier beantrage, nämlich die Anerkennung, dass die Kulturförderung primär Sache der Kantone ist und dass der Bund unter gebührender Beachtung der kantonalen Zuständigkeit auch selbst tätig werden kann, ist nichts anderes als das Niederschreiben einer lange geübten, bewährten Praxis. Wir haben die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in Artikel 35a Absatz 1 so festgeschrieben, dass Bund und Kantone einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und zusammenarbeiten. Artikel 57g in meiner erweiterten Version ist sicher nichts anderes als ein erstes Beispiel dafür, wie so etwas funktionieren kann.
Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag zuzustimmen.

**Präsident:** Frau Simmen, Sie haben vielleicht festgestellt, dass in der französischen Fassung die Übersetzung des Wortes «primär» verlorengegangen ist. Das wird nachgeholt. Der korrigierte Antrag wird dann aufgelegt.

**Simmen** Rosemarie (C, SO): Ich habe die französische Version erst jetzt durchgesehen, und ich möchte die Redaktionskommission oder die Verwaltung noch bitten zu prüfen, ob der Passus «prendre des mesures» der deutschen Formulierung «eigene Massnahmen zu ergreifen» entspricht oder nicht, damit es klar ist.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: D'abord, quelques indications concernant la rédaction de l'article 57.
Il semble que personne ne souhaite contester le fait que la commission a décidé de créer, à l'article 57h, un article spécifique sur les langues. Ça a déjà été dit dans le débat d'hier, et même d'avant-hier, dans les premières dispositions de la constitution: nous avons été amenés à évoquer la question des langues, non plus vue simplement comme une composante de la culture des différentes régions du pays, mais comme un principe de base de notre Etat (art. 5 du titre 1er). Les langues ont ici un article qui leur est spécialement consacré. Donc, nous parlerons de cette question des langues tout à l'heure.
Pour en revenir à l'article 57g: dans les trois alinéas qui subsistent dans la version proposée par la commission, puisque les autres alinéas forment une bonne partie de l'article sur les langues (art. 57h), je suis emprunté pour prendre position au nom de la commission à propos de ce que souhaiterait la proposition Simmen. L'expérience politique que j'ai me montre que la culture est un point très sensible dans notre pays. C'est une des questions qui peut déchaîner les passions à un moment donné. Et si l'on dit que la culture est en premier lieu du ressort des cantons – je ne sais pas si «primär» signifie «en premier lieu» –, ça signifie que la Confédération souhaiterait être plus active dans ce domaine. Personnellement, ça ne me gênerait pas trop. Mais, ayant occupé des responsabilités au niveau cantonal notamment, je crois que nous ne pouvons pas ici, dans ce Conseil, décider maintenant que nous enlevons aux cantons cette prépondérance absolue en ce qui concerne leurs compétences quant à la culture. Je crains que, du côté des minorités, cela soit ressenti comme une volonté d'une culture confédérale, tout en comprenant bien pour ma part qu'il n'y a aucune mauvaise intention ni volonté de «Kulturkampf», ou que sais-je, dans la proposition Simmen. Mais l'histoire du pays est tout de même assez récente, certaines étapes de cette histoire aussi, et je préfère quant à moi, en mon nom personnel, m'opposer à la proposition Simmen.
Mais on vient de me distribuer une nouvelle version: «.... est en premier lieu du ressort des cantons», c'est bien ça! Ce n'est pas très, très méchant vu comme ça. Mais, à mon sens, n'ayant pas pu discuter de cette question en commission, je préfère aujourd'hui m'opposer à cette proposition.
A l'alinéa 2, la proposition Simmen apporte un complément: «.... en tenant compte des compétences cantonales». Ici aussi, je ne vois pas très bien ce qu'on vise par cette modification. Est-ce qu'il y a des cantons vraiment plus compétents

que d'autres en matière de culture? Il se peut aussi que «compétences» soit une traduction imprécise ou mal choisie. Je préfère que, dans cet article intitulé «Culture», on s'en tienne à la version de la commission, comportant les trois alinéas proposés.

**Cavadini** Jean (L, NE): M. Aeby a dit l'essentiel de ce qui convenait, mais j'aimerais politiquement demander qu'on ne prenne pas en considération la proposition Simmen pour les raisons suivantes:
1. Nous rappelons que nous travaillons à une mise à jour de cette constitution dont un des objectifs réside dans la claire répartition des tâches entre les cantons et la Confédération. Or, nous avons posé comme principe au début des travaux que la compétence qui serait donnée aux cantons devrait l'être de la façon la plus nette, la plus distincte possible, et l'on a réservé bien entendu le champ de l'éducation et celui de la culture.
2. Nous vous rappelons qu'il y a eu votation populaire sur un projet d'article culturel, et que peuple et cantons l'avaient refusé à une très faible majorité; on avait refusé de voir inscrite dans la constitution une répartition des tâches culturelles. Nous devons être clair.
Votre commission a repris ces éléments. Elle a dit: la culture est du ressort des cantons. Comme nous savons que quelques domaines relèvent nécessairement de l'intérêt national, nous avons prévu un alinéa 2 parlant de la capacité pour la Confédération de promouvoir de telles activités.
3. Mme Simmen va à l'encontre du raisonnement que je tente de rappeler puisqu'elle introduit en allemand la notion de «primär»: «Für den Bereich der Kultur sind primär die Kantone zuständig.» Et de nouveau, dans un premier texte français, la notion que Mme Simmen introduit avait disparu.
Une deuxième version ne nous rassure pas plus, je dirais même qu'elle nous inquiète puisqu'elle dit: «La culture est en premier lieu du ressort des cantons.» On réintroduit l'ambiguïté que l'on voulait éviter.
C'est la raison pour laquelle je vous demande de vous en tenir à la proposition de votre commission, qui est déjà le résultat d'un compromis entre les fédéralistes «sauvages et féroces» et les centralistes jacobins qui n'ont que très rarement notre approbation.
Nous vous demandons donc de vous tenir à la claire répartition des tâches et de laisser sans nuance: «La culture est du ressort des cantons.»

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Bis jetzt war es ja so, dass das Landesmuseum, die Landesbibliothek und die Pro Helvetia weiss Gott auf schwachen juristischen Füssen standen. Soweit ich mich erinnere, wurden sie nämlich – insbesondere das Landesmuseum Zürich – mit der Präambel der Bundesverfassung begründet. Zum Glück steht in dieser Präambel noch der «liebe Gott», denn «wer Gott, dem Allerhöchsten, traut, der hat auf keinen Sand gebaut». Wäre aber Gott nicht in der Präambel, stünden eigentlich sowohl Landesmuseum und Landesbibliothek als auch Pro Helvetia – dies hätte auch für deren Ex-Präsidentin gegolten – völlig im «luftleeren Raum».
Dem soll nun abgeholfen werden, indem ein Kulturartikel in die Verfassung aufgenommen wird. Herzlichen Dank dafür, dass Sie ihn einstimmig akzeptiert haben! Der Bundesrat wollte aber nur die heutige Verfassungswirklichkeit nachführen. Er wollte nicht mehr.
Der Antrag Simmen könnte nun dahingehend interpretiert werden, dass eine Ausweitung einer lokal oder regional anknüpfenden Kulturpolitik des Bundes ermöglicht würde. Die Kantone haben sich in der Vernehmlassung vehement gegen eine solche Tendenz gewehrt. Wir möchten damit auch das Scheitern der Kultur-Initiative von 1986 und des viel moderateren Gegenvorschlages, was wir bedauern, berücksichtigen.
Ich muss Sie daher im Namen der strikten Fortführung der heutigen Verfassungswirklichkeit ersuchen, den Antrag Simmen abzulehnen. Dass ich das mit Bedauern tue, setze ich nur in Klammern hinzu.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag der Kommission | 24 Stimmen |
| Für den Antrag Simmen | 7 Stimmen |

*Abs. 2 – Al. 2*

**Rochat** Eric (L, VD): Je pourrai être tout à fait bref. Là encore, il s'agit d'un problème de traduction entre la version allemande et la version française. La version allemande dit clairement «kulturelle Tätigkeiten» – «des» activités culturelles. La version française dit: «les activités culturelles». C'est évidemment très différent.
Lorsque la Confédération peut promouvoir «des» activités culturelles présentant un intérêt national, cela signifie qu'elle peut choisir parmi toutes les activités culturelles celles qu'elle veut promouvoir. En mettant: «peut promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national», cela donne un devoir supplémentaire à la Confédération.
Il s'agit bien d'une modification rédactionnelle, d'une question de traduction entre le texte allemand et le texte français, mais je souhaiterais qu'elle soit bien acceptée par notre Conseil, parce que cela a des conséquences sur la signification de cet alinéa 2.

**Präsident:** Frau Simmen hat mitgeteilt, dass ihr Antrag zu Absatz 2 hinfällig wird, da ihr Antrag zu Absatz 1 abgelehnt worden ist.
Der Antrag Rochat betrifft den französischen Text.

*Angenommen gemäss Antrag Rochat*
*Adopté selon la proposition Rochat*

*Abs. 3–6 – Al. 3–6*
*Angenommen – Adopté*

**Art. 57h**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 57h est l'article sur les langues. Un article qui, soit dit en passant, avait disparu dans le projet du Conseil fédéral. La commission a souhaité un article spécifique sur les langues, dans lequel elle a d'ailleurs intégré, outre l'article 83, l'article 136 du projet du Conseil fédéral.
L'alinéa 1er correspond à l'article 136 du projet du Conseil fédéral: il définit les langues officielles de la Suisse et précise, pour le romanche, que c'est aussi une langue officielle avec les personnes qui parlent cette langue pour leurs relations avec la Confédération.
L'alinéa 2 contient un élément de nouveauté. Il reprend pour l'essentiel l'article 83 alinéa 6 du projet du Conseil fédéral, mais il ajoute à cet article 83 alinéa 6 que les cantons «veillent à la répartition traditionnelle des langues et tiennent compte des minorités linguistiques». Il est très clair que la commission introduit ici une notion de territorialité de la langue. S'il faut la chercher dans la constitution, c'est ici, à l'alinéa 2, qu'elle figure. La commission a estimé que d'évoquer la territorialité des langues faisait partie de la protection générale des minorités du pays et a tenu à cet alinéa 2.
Pour le reste, les alinéas 3 et 4 reprennent simplement les alinéas correspondants de l'article 83 du projet du Conseil fédéral; ils n'ont pas fait l'objet de discussions particulières en commission.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57i**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Rochat*
*Abs. 2*
Streichen

*Proposition Rochat*
*Al. 2*
Biffer

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Je rappelle que cet article intitulé «Film», au singulier en français, se trouvait perdu (art. 77 du projet du Conseil fédéral) du côté de la politique énergétique, tout de suite après la communication par câble, les concessions, etc. Techniquement, la fabrication d'un film n'a rien à voir avec l'énergie, les télécommunications, la question des concessions.
Ici, c'est tout autre chose qui est visé par cet article qui reprend l'article 27ter de la constitution actuelle. La commission établit à l'alinéa 1er la possibilité de «promouvoir la production cinématographique suisse ainsi que la culture cinématographique». A l'alinéa 2, elle prévoit la possibilité d'encourager «une offre de films variée et de qualité».
A l'alinéa 1er, on pose le principe de la compétence; à l'alinéa 2, la commission a rédigé de façon tout à fait nouvelle ce qui, dans le projet du Conseil fédéral, pouvait être compris comme on ne sait trop quelle prescription sur la police des constructions ou autre. La législation sur le cinéma est aussi un instrument de contrôle possible pour l'importation des films. En supprimant cet aspect prévu par le Conseil fédéral, la commission a décidé qu'il y avait bien d'autres législations qui permettent d'agir dans ce domaine, et que ce genre de disposition n'avait pas sa place dans la constitution.
En ce qui concerne la proposition Rochat, si l'on biffe l'alinéa 2, on prive l'actuelle législation sur les films d'une base constitutionnelle importante.
Je souhaite qu'on en reste à la version de la commission.

**Rochat** Eric (L, VD): L'alinéa 1er, nous l'avons dit, est incontesté et il dit déjà tout: «La Confédération peut promouvoir la production cinématographique suisse ainsi que la culture cinématographique.» Il est évident qu'avec une base constitutionnelle comme celle-ci, la Confédération peut se doter des moyens en ordonnances et en lois pour régler cette promotion si elle souhaite la faire.
L'alinéa 2, avec ses relents de culture cinématographique d'Etat, pose un double problème: celui des définitions, d'une part, celui des applications, d'autre part.
Qu'est-ce déjà qu'un film de qualité? Il y a quelques règles des films à succès qui sont connues: la durée des baisers, les scènes de poursuite en voiture, les scènes de chambre qui sont préalablement déterminées et qui sont imposées aux réalisateurs par le producteur. Ces règles existent-elles pour la qualité cinématographique? Le succès d'un film fait-il partie de ces critères ou devons-nous, a contrario, considérer très helvétiquement que tout ouvrage qui est boudé par le public est un chef-d'oeuvre méconnu? Il est parfaitement impossible d'édicter des dispositions pour une offre de films de qualité.
Et qu'est-ce qu'une offre de films variée? Devons-nous donner au Conseil fédéral la possibilité d'édicter des dispositions prescrivant des quotas de documentaires, de fictions, de films à intérêt ethnographique, touchant l'enfance ou les personnes âgées, les minorités sexuelles ou religieuses, que sais-je encore? «La Confédération peut promouvoir la production cinématographique suisse ainsi que la culture cinématographique»: nous en avons assez dit avec l'alinéa 1er pour permettre l'indispensable soutien fédéral au cinéma suisse. La liberté des réalisateurs, la liberté du public nous imposent de cesser là nos intrusions dans le domaine de l'indéfini et permettez-moi ce jeux de mots, non pas de l'objectif, mais du subjectif.
Je vous recommande de biffer l'alinéa 2 de l'article 57i.

**Simmen** Rosemarie (C, SO): Ich weiss nicht, ob Herr Rochat mit seinem Streichungsantrag für Absatz 2 der ganzen Sache nicht einen Bärendienst erweist. Es ist eine Tatsache, dass die Filmkultur in der Schweiz sehr unterschiedlich ist; es herrscht wirklich eine Vielfalt. Zum Beispiel unterscheidet sich die Szene des französischsprachigen Films total von derjenigen des deutschsprachigen. Indem man nun die Möglichkeit für den Bund streicht, zur Förderung der Vielfalt gewisse Vorschriften zu erlassen, geht man auch dort in der Richtung eines Mehrheitsfilms, wo die grösseren Mittel liegen. Aus meiner Erfahrung scheint mir, dass wir gerade in der Schweiz eigentlich gut beraten wären, wenn wir Massnahmen, die tendenziell auf die Stärkung von Minderheiten und die Unterstützung der Vielfalt abzielen, unter allen Titeln unterstützen würden.
Ich würde Ihnen empfehlen, Absatz 2 nicht zu streichen.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Die Filmförderung ist Teil der Kulturförderung, und der Filmartikel war im ersten Entwurf des Bundesrates nicht zufällig beim Radio- und Fernsehartikel plaziert. Der Kommissionspräsident hat darüber etwas geschmunzelt und gesagt, das gehöre doch nicht dorthin. Aber die kulturelle Bedeutung des Films hängt natürlich auch mit seinem enormen Verbreitungspotential zusammen. Früher betraf das die Kinos; heute sind es aber in erster Linie die Fernsehanstalten. Und das ist für die Verbreitung unseres Kulturgutes – Frau Simmen hat darauf hingewiesen – und, damit zusammenhängend, für unsere nationale Identität von eminenter Bedeutung.
Deshalb verdient die Filmförderung in der Verfassung – mit Absatz 2 – erwähnt zu werden. Die Regelungskompetenz war ja schon bisher in Artikel 27ter der Bundesverfassung enthalten. Würden Sie diesen Absatz 2 streichen, nähmen Sie eine materielle Änderung vor.
Ich ersuche Sie, davon abzusehen – auch unter dem Aspekt der Fortführung des geltenden Rechtes, den wir bis jetzt hochhielten.

*Abs. 1 – Al. 1*
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag der Kommission | 29 Stimmen |
| Für den Antrag Rochat | 5 Stimmen |

**Art. 57k**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: C'est une section importante de notre constitution et la commission en a très longuement examiné la systématique propre.
Après plusieurs tentatives de structurer ce chapitre d'une façon différente par rapport à celle proposée par le Conseil fédéral, nous avons renoncé à le faire, étant entendu qu'il y a dans ces dispositions des aspects extrêmement sensibles. Plusieurs de ces dispositions ont fait l'objet de votations populaires épiques et la commission n'a pas voulu donner l'impression, tout à coup, qu'il s'agissait de toucher à, notamment, certaine protection du paysage, de sites ou du patrimoine en modifiant par trop la structure de rédaction des articles.
On peut dire que la section 3, pour une constitution mise à jour, est certainement celle dont la structure et la rédaction pèchent le plus et où l'on ne constate pas de grands progrès par rapport à la constitution actuelle. Il faut aussi dire que c'est précisément le domaine dans lequel des votations populaires récentes ont introduit des éléments, et qu'on aurait pu nous soupçonner de vouloir contourner la volonté populaire si on avait changé trop de choses.
Il est vrai que la systématique concernant les eaux, les forêts, la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire, la protection du patrimoine pourrait ici être meilleure. En tout cas, le jour où des professeurs de droit enseigneront cette matière à leurs élèves, ils seront obligés de prendre peut-être une autre structure.

Toujours est-il que la commission a fait preuve d'audace dès le début. Elle a voulu ancrer le développement durable comme principe de base, comme principe fondamental, non pas seulement pour cette section, mais aussi pour notre pays, pour la Suisse: «La Confédération et les cantons agissent en permanence en faveur d'un rapport équilibré entre la nature et sa capacité de renouvellement et son utilisation par l'homme.» Ce n'est pas inintéressant de disposer tout au début de cette section d'une définition, parmi d'autres, mais enfin d'une définition du développement durable.
C'est vrai qu'aujourd'hui, dans notre population, beaucoup de personnes ne savent pas encore exactement ce qu'on entend par «développement durable», en tout cas en Suisse romande. Je ne sais pas ce qu'il en est dans les autres aires linguistiques. On peut donc saluer une définition du développement durable et cette notion fondamentale de «capacité de renouvellement» des richesses qui nous sont données de par notre milieu naturel.
Ce développement durable, nouveau chapeau de cette section, c'est aussi, on peut le dire, la réalité constitutionnelle vécue. Ça n'est pas aller au-delà d'une mise à jour: on a beaucoup parlé de développement durable, à titre d'exemple, dans le débat sur l'Exposition nationale 2001. Celle-ci, qui se veut la projection de notre passé et de notre présent dans l'avenir, accorde une large place au développement durable. Il n'y a rien de gênant.
C'est sans opposition que la commission a accepté l'article 57k.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57l**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Il y a beaucoup de choses à dire sur cet article 57l et sur l'article 58 suivant concernant l'aménagement du territoire, et ça me paraît fondamental que ces choses soient dites ici.
Précisément à un moment où l'administration fédérale est en restructuration permanente, où des offices changent ou sont susceptibles de changer de département, on pourrait être tenté de déduire de l'emplacement de l'article 57l, «Protection de l'environnement», qu'il y a primauté par rapport à l'article 58, «Aménagement du territoire». En fait, dans les débats de la commission, il était très clair que les tâches de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire sont à tout le moins équivalentes. Une minorité de membres de la commission estimait même que l'aménagement du territoire aurait dû occuper le deuxième rang, à la suite immédiate du développement durable, et que la protection de l'environnement était un moyen d'aménager harmonieusement notre territoire. Donc, ça n'est pas sans discussion et pas par hasard que l'on trouve maintenant les articles 57l et 58 dans l'ordre qu'ils occupent dans cette section. Au cours de la procédure de consultation également, cette question a fait l'objet de passablement de prises de position de différents milieux très sensibles à cet aspect des choses.
L'article 57l, «Protection de l'environnement», doit être considéré comme la première concrétisation de l'article 57k, «Développement durable». Comment est-ce qu'on assure le développement durable? En protégeant l'environnement. A l'alinéa 1er, la compétence de la Confédération est clairement donnée concernant la protection de l'homme, du milieu naturel, les atteintes nuisibles et incommodantes. Les alinéas 2 et 3 correspondent à l'article 59 du projet du Conseil fédéral et ne s'écartent absolument pas des dispositions constitutionnelles que nous connaissons déjà aujourd'hui.

**Maissen** Theo (C, GR): Ich habe eine Frage und eine Bemerkung zu Artikel 57l. Die Frage ist zu Absatz 2. Wenn man den zweiten Satz liest, «Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung tragen die Verursacher», so fragt man sich als Leser: die Vermeidung und Beseitigung wovon? Ich habe den Eindruck, dass das vom Sprachlichen her nicht genügt. Natürlich macht man gedanklich den Sprung zu Abfällen usw., aber für mich ist dieser Satz von der Aussage her nicht befriedigend.
Eine materielle Bemerkung: Es geht hier um die Anwendung des Verursacherprinzips, das im Umweltschutz grundsätzlich richtig ist. Aber wir haben uns auch im Zusammenhang mit der Revision des Gewässerschutzgesetzes darüber unterhalten, dass das Verursacherprinzip eben nicht einfach so umgesetzt werden kann, weil berücksichtigt werden muss, dass es natürlich Verursachungen gibt, die man nicht voll dem Verursacher anlasten kann. Ich denke an den Umweltschutz in schwach besiedelten Gebieten. Da entstehen derart unverhältnismässige Kosten – sei das beim Abwasser oder zum Teil auch bei der Abfallbewirtschaftung –, dass es nicht zumutbar ist, einfach zu sagen: Die sind die Verursacher, die bezahlen dafür. Wenn wir das machen, dann lehnen wir eine Besiedlung des Landes, wie wir sie möchten – haushälterisch und sinnvoll, wie es mit der Raumplanung angestrebt wird – eigentlich ab. Dann verhindern wir sie damit, weil diese Gebiete, wenn das Verursacherprinzip einfach so umgesetzt wird, nicht mehr besiedelbar sind; es wird für den einzelnen zu teuer.
Ich habe hier keinen Vorschlag gemacht, wie man das ändern kann. Denn ich bin in der Verfassungsmaterie zuwenig bewandert, um sagen zu können, wie man das formulieren sollte. Ich meine jedoch, dass man dieser Frage nachgehen müsste und z. B. zuhanden der Materialien erklären sollte, dass es dort, wo die Verursacherkosten übermässig werden, wenn man sie überwälzt, weiterhin Ausgleichsmöglichkeiten gibt. Das wäre das eine. Das andere wäre, in der Kommission noch entsprechende Formulierungen zu finden.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Hier werden zwei Grundsätze aufgenommen, die unserem Umweltrecht zugrunde liegen. Es ist die Crux jeder kurzen Formulierung in der Verfassung, dass man nicht alle Ausnahmen und Spezialfälle mit hineintragen kann. Aber es handelt sich hier nicht um eine Vollzugs- oder Verordnungsbestimmung, die nun wie eine gewöhnliche Norm tel quel anwendungsfähig wäre, sondern um zwei Prinzipien. Prinzipien sind an und für sich nie nach dem Schema «alles oder nichts», sondern im Sinne der Optimierung anzuwenden. Ich habe vom Verfassungsrecht her kein Problem, als Kommissionspräsident festzuhalten, dass diese Bestimmung als Prinzip anzuwenden ist, das durch Gesetze, Verordnungen und die Praxis zu konkretisieren ist.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Ich kann mich den Ausführungen von Herrn Rhinow anschliessen. Einerseits beinhaltet der Artikel eine Regelung der Kompetenzen von Bund und Kantonen, und zum andern hält er das Verursacherprinzip fest; gemäss diesem Verursacherprinzip ist nachher zu legiferieren.
Die Diskussion, wie dann zu legiferieren ist und was dem Verursacherprinzip in Tat und Wahrheit jeweilen entspricht, haben wir beispielsweise bei der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe und der Berechnungsweise gehabt. Das ist an sich ein plastisches Beispiel dafür, dass sich wissenschaftlich ohnehin nie ganz genau ermitteln lässt, worin die Ursache besteht, wer der Verursacher ist und welche Kosten er genau verursacht. Das ist immer auch eine politische und gesellschaftliche Ermessensfrage, die bei der Gesetzgebung, d. h. im Parlament, ihren Ausdruck finden wird. Das Prinzip als generelle Stossrichtlinie und die Legitimation, dem Verursacher dann die entsprechenden Kosten zu überbürden, sind in diesem Artikel festgelegt.

**Präsident:** Ein Änderungsantrag ist nicht gestellt. Die Bemerkungen fliessen in die Materialien ein. Es wird Sache des Zweitrates sein, allenfalls darauf zurückzukommen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 58**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Ici, la commission a tenu à clarifier et à exprimer d'une autre manière la façon dont les cantons sont associés à la mise en oeuvre de l'aménagement du territoire en Suisse. A l'alinéa 1er, on rappelle que les principes applicables sont de compétence fédérale – c'est très clair dans notre ordre juridique, cela ne change pas –, mais on dit: «Cet aménagement incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire.» On fixe donc de façon plus claire, notamment en français, mais aussi en allemand, comment les cantons doivent procéder à ces principes d'aménagement. La formulation de la commission paraît ici meilleure.
L'alinéa 2 est celui du projet du Conseil fédéral. Il fixe la tâche essentielle d'encouragement et de coordination de la part de la Confédération en matière d'aménagement du territoire, encouragement et coordination qu'on n'a pas toujours connus par le passé dans ce domaine. Dans l'optique notamment de nos infrastructures, cette question revêt une acuité particulière aujourd'hui.
En ce qui concerne l'alinéa 3: ce n'est pas seulement la Confédération, comme le prévoyait le Conseil fédéral, qui doit prendre en considération les exigences majeures de l'aménagement du territoire, mais les cantons également ont cette responsabilité. C'est pour ça que la commission a ajouté que les cantons prennent aussi en considération les exigences de l'aménagement du territoire.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 59**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Präsident:** Artikel 59 ist als Folge der Umstellung mit Artikel 57l dahingefallen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 60**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Rhyner*
*Abs. 1*
Für die haushälterische Nutzung .... Einwirkungen des Wassers werden durch den Bund unter Berücksichtigung der gesamten Wasserwirtschaft:
a. Grundsätze festgelegt über die Erhaltung und Erschliessung der Wasservorkommen, über die Nutzung der Gewässer zur Energieerzeugung und für Kühlzwecke sowie über andere Eingriffe in den Wasserkreislauf;
b. Vorschriften erlassen über den Gewässerschutz, die Sicherung angemessener Restwassermengen, den Wasserbau, die Sicherheit der Stauanlagen und die Beeinflussung der Niederschläge.
*Abs. 2, 3*
Streichen
*Abs. 4*
Über die Wasservorkommen verfügen unter Vorbehalt privater Rechte die Kantone oder die nach der kantonalen Gesetzgebung Berechtigten. Sie können für die Wassernutzung ....

*Proposition Rhyner*
*Al. 1*
Afin de pourvoir à l'utilisation rationnelle des eaux, à .... dommageable de l'eau, la Confédération, en tenant compte de l'économie des eaux:
a. fixe les principes applicables à la conservation et à la mise en valeur des ressources en eau, à l'utilisation de l'eau pour la production d'énergie et le refroidissement et à d'autres interventions dans le cycle hydrologique;
b. édicte des dispositions sur la protection des eaux, sur le maintien des débits résiduels appropriés, sur l'aménagement des cours d'eau, sur la sécurité des barrages et sur les interventions de nature à influencer les précipitations.
*Al. 2, 3*
Biffer
*Al. 4*
Les cantons, ou ceux qui en ont le droit en vertu de la législation cantonale, disposent des ressources en eau, sous réserve des droits des personnes privées. Ils peuvent prélever ....

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 60 résume dans six alinéas la politique fédérale en matière d'eaux et détermine très clairement où sont les compétences. On y retrouve les domaines traditionnels qu'on trouve dans les articles 24 et 24bis de la constitution actuelle.
Nous avons à l'alinéa 1er les dispositions sur l'utilisation rationnelle des ressources en eau; à l'alinéa 2, le principe très important de la conservation et de la mise en valeur des ressources en eau; à l'alinéa 3, la question de la protection des eaux, expressément voulue et approuvée par le corps électoral.
A l'alinéa 4 relatif à la compétence cantonale, la commission a apporté une modification dans le sens que les cantons peuvent prélever dans les limites prévues par la législation fédérale une taxe pour l'utilisation de cette eau, et que la Confédération, de son côté, a le droit d'utiliser les eaux pour ses entreprises de transport. On a donc ici un domaine extrêmement sensible qui a fait l'objet de discussions en commission, mais où, très facilement, un consensus a été trouvé pour ne pas toucher au principe actuel de compétence cantonale en la matière.
Ensuite, l'alinéa 5 est classique en la matière et l'alinéa 6 rappelle la tâche de la Confédération de prendre en considération, véritablement et concrètement, les intérêts des cantons.

**Rhyner** Kaspar (R, GL): Artikel 60 dieser Verfassungsvorlage soll an die Stelle des geltenden Artikels 24bis der geltenden Bundesverfassung treten. Der Artikel 24bis der Bundesverfassung ist im Jahre 1975 totalrevidiert worden. Er ist also verhältnismässig neu oder noch jung, so dass sich fragen lässt, ob man ihn überhaupt ändern soll, denn es ist eine Änderung. Die Botschaft sagt nämlich nicht, dass er durch sogenanntes ungeschriebenes Verfassungsrecht irgendwie überholt oder sonst beanstandet worden wäre. Es kann also bei der heutigen Verfassungsreform nur um die angestrebte Vereinheitlichung von Dichte und Sprache gehen. Eine solche Vereinheitlichung darf aber nicht zu materiellrechtlichen Änderungen führen. Dazu käme es aber, auch wenn nichts in der Botschaft steht.
Ich begründe das folgendermassen: Absatz 1 des Verfassungsentwurfes scheint auf den ersten Blick den Ingress des geltenden Absatzes 1 von Artikel 24bis der Bundesverfassung zu übernehmen. Dieser Ingress ist jedoch eine Zweckbestimmung, die besagt, wozu die nachfolgend aufgeführten Kompetenzen zu dienen haben.
Mit der vorgeschlagenen neuen Fassung von Absatz 1 des Entwurfes dagegen überträgt man dem Bund mit der «unbeschränkten Sorge» eine Aufgabe, welche eine Generalkompetenz beinhaltet. Die Kompetenzen des Bundes werden ausgeweitet, denn mit dem Begriff «sorgen» läuft es darauf hinaus, dass der Bund die uneingeschränkte Einflussnahme auf die Wasserhoheit ausüben kann. Eine solche Generalkompetenz hat das Parlament aber, wie in der Botschaft auf Seite 250 bemerkt ist, bei der Revision von 1975 zurückgewiesen. Es hätte auch keinen Sinn, in den Absätzen 2 und 3 des Entwurfes zwischen Grundsatzgesetzgebung und Vorschriften zu unterscheiden, wenn der Bund gestützt auf Absatz 1 in jedem Fall doch wieder umfassend zuständig ist.
Der Vorentwurf von 1995 enthielt übrigens keine Bestimmung, die Absatz 1 des Entwurfes von 1996 entspricht. Auch tut sich die Botschaft etwas schwer damit, dass dem Bund bei der Wasserwirtschaft unterschiedliche Kompetenzen zustehen. Sie sehen das auf Seite 250 der Botschaft. Dies ist aber dadurch begründet, dass die Wasserwirtschaft eine weitläufige Materie mit verschiedenartigen Aspekten bildet,

so dass Unterschiede bei den Bundeskompetenzen in der Natur der Sache liegen.
Die Entstehungsgeschichte von Artikel 24bis Absätze 1 und 2 der geltenden Verfassung zeigt, dass zunächst über eine Rangordnung der verschiedenen Zwecke diskutiert wurde. Man kam dann von einer solchen ab und fand die Lösung darin, dass kein Zweck einseitig dominieren solle, sondern dass aus der Gesamtsicht vorzugehen sei. Dies ist mit dem Begriff «in Berücksichtigung der gesamten Wasserwirtschaft» im Ingress von Artikel 24bis Absatz 1 zum Ausdruck gebracht worden. Letzterer umfasst alles, insbesondere den Schutz qualitativer und quantitativer Art sowie die Nutzung.
Absatz 2 von Artikel 24bis schliesst mit den Worten «Zum gleichen Zweck erlässt der Bund Bestimmungen ....» an Absatz 1 an, wozu auch dessen Ingress gehört. Der Hinweis auf die gesamte Wasserwirtschaft ist somit massgebend; es scheint nicht verständlich, warum er jetzt im Entwurf fehlt.
Absatz 1 Buchstaben a und b meines Antrages übernehmen unverändert Absatz 2 und 3 des Entwurfes.
Zusammengefasst: Der Antrag, den ich stelle, schafft Klarheit darüber, dass der Bund in der Wasserwirtschaft keine Generalvollmacht erhält, welche auch mit den Grundsätzen über die Nachführung und der in der Botschaft anerkannten kantonalen Gewässerhoheit nicht vereinbar wäre.
Zu Absatz 4: Durch die Streichung des Vorbehaltes zugunsten privater Rechte und des Hinweises auf die durch das kantonale Recht Berechtigten tritt die Unsicherheit ein, ob künftig nur noch allein der Kanton verfügen kann. Das widerspräche der Eigentumsgarantie; es kann nicht im Sinne der Verfassungsreform liegen, Unklarheiten zu schaffen.
Ich bitte Sie, diesem Antrag eines neu gefassten Artikels 60 zuzustimmen. Es geht darum, die bisherige Wasserhoheit der Kantone, die zwar schon weit eingeschränkt ist, im bisherigen Rahmen zu bewahren.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Darf ich als Kommissionspräsident zum Antrag Rhyner kurz Stellung nehmen? Die Kommission bzw. die entsprechende Subkommission war sich der Thematik bewusst, weil unser früherer Kollege Hefti aus dem gleichen Kanton wie Herr Rhyner uns seinerzeit mit diesen Fragestellungen konfrontiert hatte. Er hatte uns Eingaben zugestellt und beantragt, dass wir mehr oder weniger auf die alte Fassung zurückkommen sollten. Herr Rhyner nimmt dieses Anliegen jetzt wieder auf.
Wir haben geprüft, ob im neuen Entwurf des Bundesrates eine materielle Änderung zu sehen ist, und wir sind zum Schluss gekommen, dass das nicht der Fall ist. Ich gebe zu, dass der Begriff «sorgen» in Absatz 1 vielleicht Sorgen bereiten könnte, wenn man ihn nicht im Zusammenhang mit Absatz 2, Absatz 3 und auch Absatz 4 liest. Geht es um die Kompetenz des Bundes, dann sind die Absätze 2, 3 und 4 massgeblich. In Absatz 2 ist die Grundsatzgesetzgebungskompetenz enthalten. Nach Absatz 3 hat der Bund die Kompetenz, eigentliche Vorschriften zu erlassen – wie bis anhin. Gemäss Absatz 4 verfügen die Kantone – verfügen die Kantone! – wie bis anhin über die Wasservorkommen.
Was neu in Absatz 1 vorangestellt worden ist, ist eine Zielbestimmung. Der Bundesrat sagt es in seiner Botschaft. Man will den Bund auf diese Ziele verpflichten. Das etwas unglückliche Wort «sorgen» ist aus diesem Blickwinkel heraus zu sehen. Es begründet keine neue, eigenständige Bundeskompetenz. Ich möchte das hier ganz klar festhalten. Das war jedenfalls die Meinung in der Kommission.
Die anderen Änderungen schienen uns nicht entscheidend zu sein. Wenn etwa der Passus «.... stehen unter Vorbehalt privater Rechte den Kantonen oder den nach der kantonalen Gesetzgebung Berechtigten zu» nicht wieder aufgenommen wird, dann sind das Kürzungen, die wir im Interesse der Klarheit vorgenommen haben, ohne dass materiell etwas geändert worden ist, weil die Wahrung der kantonalen Autonomie und der Interessen der durch die Gesetzgebung als berechtigt Erklärten selbstverständlich vorbehalten ist oder an anderer Stelle sogar ausdrücklich erwähnt wird.
Ich habe ein gutes Gewissen, wenn ich Ihnen sage, dass materiell keine Änderung bezweckt wird. Vielleicht können wir dankbar sein, dass Herr Rhyner diesen Antrag eingereicht hat, weil dann erst recht auch das Neue im Lichte des Bisherigen interpretiert werden muss.
Ich möchte zum Schluss sagen: Der heutige Artikel 24bis ist mit seinen sechs Absätzen, die noch durch viele Untergliederungen (Bst. a, b, c, d, e usw.) angereichert worden sind, ein ellenlanger und etwas geschwätziger Artikel. Es gehört auch zur Nachführung, dass man solche langen, fast unlesbaren Verfassungsartikel auf die wesentlichen Pfeiler und Verfassungsgehalte zurückstutzt.
Noch einmal: Nicht eine Änderung ist beabsichtigt, sondern eine Klärung und Straffung!

**Rhyner** Kaspar (R, GL): «Die Botschaft hör' ich wohl, allein mir fehlt der Glaube.» Ich meine, ähnliche Zusammenhänge schon beim Raumplanungsgesetz gehört zu haben. Es wurden ähnliche Zusicherungen gemacht, wonach die Kantone in ihren Bereichen nach wie vor zuständig und souverän seien und es in diesen und jenen Bereichen keine Änderungen gäbe. Dann ging es den bekannten Weg nach Lausanne, und das Bundesgericht kam aufgrund gewisser Auslegungen zur anderen Auffassung.
Das Wort «sorgen» gibt dem Bund nach meiner Auffassung eine Globalkompetenz. Wenn ich für jemanden zu sorgen habe, dann betrifft das alle Bereiche. Wenn ich für meine Kinder zu sorgen habe, dann betrifft das die Erziehung, das Ambiente, in dem sie aufwachsen, die Ausbildung usw. – das wissen Sie alle auch. «Sorgen» öffnet eine dermassen offene Palette, dass ich der Zusicherung des Kommissionspräsidenten gerne glauben würde, aber die Vergangenheit lässt mich sehr daran zweifeln.
Ich erwähne auch, dass mein Antrag noch kürzer ist als der neue Entwurf, noch mehr zusammengefasst: Die Absätze 2 und 3 von Artikel 1 sind sinngemäss übernommen worden, der Artikel 4 soll die besonderen Rechte gegenüber Privaten etwas präziser darstellen, und den Artikeln 5 und 6 habe ich nichts Neues beizufügen.
Überlegen Sie sich die Bedeutung, die breite Palette dieses Wortes «sorgen»! Ich übernehme ein Wort des Kommissionspräsidenten, wonach dieses «sorgt» uns Sorgen bereiten könnte. Stimmen Sie meinem Antrag zu!

**Maissen** Theo (C, GR): Ich meine, es ist richtig, dass wir bei dieser Nachführung Artikel, die historisch gewachsen und zum Teil etwas «geschwätzig» geworden sind, straffen. Ich meine aber auch, diese Straffung sollte nicht dazu führen, dass man dann ellenlange Erklärungen braucht, um zu begreifen, was darunter zu verstehen ist.
Mich haben die Aussagen des Kommissionspräsidenten, wie er diesen Absatz 1 erklärt, sehr misstrauisch gemacht. Nach seinen Ausführungen wird dieser Absatz 1 dann durch die Absätze 2 und 3 offenbar wieder abgeschwächt bzw. relativiert.
Ich meine aber, wenn man strafft, kürzt und transparenter machen will, sollte man auch die Prioritätenfolge der einzelnen Absätze etwas beachten. Im Grunde genommen enthält bei einem solchen Artikel, der die wichtige Materie Wasser regelt, der erste Absatz einmal den «Aufhänger» und die Grundlage. Wenn es nun im neuen Entwurf in Absatz 1 heisst: «Der Bund sorgt ....» – und Kollege Rhyner hat eindrücklich dargelegt, was mit diesem «sorgt» alles verbunden ist; das ist praktisch die ganze Handhabung der Wasserwirtschaft –, so meine ich, dass das vom Aufbau des Artikels her falsch ist.
Wenn man z. B. Absatz 2 vorangestellt hätte, wo es heisst: «Er legt Grundsätze fest ....», wäre der Ausgangspunkt bereits wieder anders, vor allem wenn dann Absatz 1 in einer anderen Stufenfolge eingebaut würde. Es kommt hier ein ungutes Gefühl zum Ausdruck, dass sich tatsächlich materiellrechtlich etwas ändert.
Aufgrund der ausführlichen Darlegungen des Kommissionspräsidenten, dass es das gleiche sei wie in der geltenden Bundesverfassung, meine ich, dass wir hier nicht auf dem richtigen Weg sind.
Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag Rhyner zuzustimmen, womit die Gelegenheit besteht, in einer zweiten Runde oder im

Zweitrat diese Sache noch einmal anzusehen, damit beim Lesen sofort verständlich wird, dass sich materiellrechtlich nichts ändert. So, wie es jetzt hier steht, meine ich, ist der erste Eindruck der, dass es nicht mehr dasselbe ist wie das, was in der geltenden Verfassung steht.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Ich habe ja, wie einleitend bemerkt, ein gewisses Verständnis dafür, dass sich Zweifel um dieses Wort «sorgt» ranken können, auch wenn es sich im Lichte der Botschaft und im Lichte der Beratungen klar um Ziele handelt. Aber ich biete an, dass wir diesen Artikel in die Kommission zurücknehmen, weil wir so oder so erst in der Frühjahrssession den Rest dieses Aufgabenteils beenden können. Wir werden versuchen, jene Präzisierungen einzubringen, die allenfalls notwendig sind, um klar auszudrükken, dass es sich hier nicht um eine neue Generalkompetenz des Bundes handelt. Wenn Herr Rhyner allenfalls auch mit einer modifizierten Fassung nicht einverstanden wäre, könnten wir den Antrag Rhyner selbstverständlich im Rat nochmals zur Diskussion stellen und dann im Lichte der neuen Vorlage der Kommission entscheiden.

**Präsident:** Ich gehe davon aus, dass wir uns dem nicht widersetzen, wenn die Sorge derart kooperativ um sich greift. Der Artikel wird in die Kommission zurückgenommen und in der Frühjahrssession nochmals vorgelegt werden.

*Verschoben – Renvoyé*

**Art. 61**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 61 est une disposition tout à fait standard concernant la forêt. L'alinéa 1er fixe le principe du devoir de la Confédération en ce qui concerne les «fonctions protectrice, économique et sociale» de la forêt dans notre pays. Les alinéas 2 et 3 n'appellent quant à eux pas de remarques particulières.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 62**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'alinéa 1er de l'article 62, «Protection de la nature et du patrimoine», fixe la compétence cantonale en la matière. Les alinéas 2, 3, 4 et 5 qui suivent sont, eux, issus très directement chaque fois de votations populaires. La commission n'a pas voulu intervenir de façon significative et marquante dans ces alinéas que certainement vous connaissez tous relativement bien, ce qui fait qu'il n'est pas nécessaire pour moi de les passer en revue. Simplement, j'aimerais attirer votre attention sur le fait que la notion de «Denkmal» en allemand, et de «biens culturels» en français a disparu, et qu'on parle maintenant de «monuments naturels et culturels» et, dans la version allemande, de «Natur- und Kulturdenkmäler».

*Angenommen – Adopté*

**Art. 63**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 63 fixe la compétence de la Confédération en ce qui concerne la pêche et la chasse. Si la deuxième partie de l'article a été supprimée, c'est-à-dire la partie concernant «.... la sauvegarde de la diversité des espèces de poissons, de mammifères sauvages et d'oiseaux», c'est que nous avons considéré en commission que l'alinéa 4 de l'article 62 contient déjà et de façon plus large cette disposition, en ce sens qu'il appartient à la Confédération d'édicter «.... des dispositions afin de protéger la faune, la flore et de maintenir leur milieu naturel dans sa diversité», et de protéger «.... les espèces menacées d'extinction». Donc, il y avait là une sorte de répétition qui nous a paru inutile. C'est pour cela que l'on met un point final après «chasse».

*Angenommen – Adopté*

**Art. 64**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Les adaptations qui ont été opérées par la commission à l'article 64, qui correspond à l'article 25bis de la constitution actuelle, sont purement rédactionnelles. La commission a introduit une espèce de logique en parlant d'abord de la garde et du traitement des animaux, ensuite de leur abattage, des expériences, ensuite de l'aspect utilisation, importation, transport et commerce des animaux dans les lettres d, e, f. Donc, il n'y a pas de modification substantielle. On retrouve, malgré les six lettres a à f, le projet du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 65**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Nous entamons ici un aspect plutôt technique de la constitution, mais qui, de façon extrêmement traditionnelle, appartient à notre charte fondamentale. Il s'agit – c'est le lieu de le rappeler – de bien définir quelles sont les compétences fédérales, quelles sont éventuellement celles des cantons dans cette matière.
L'article 65 sur la compétence générale de la Confédération de «réaliser des travaux publics et d'exploiter des ouvrages publics ou d'encourager leur réalisation» est absolument incontesté et n'a pas fait l'objet de discussions en commission, c'est la version du Conseil fédéral qui a été adoptée telle quelle.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 66**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Une simple remarque concernant l'article 66, c'est que, bien évidemment, cette opération de mise à jour de la constitution maintient dans la compétence de «la Confédération d'édicter des dispositions sur la circulation routière».
L'alinéa 3 prévoit que «l'utilisation des routes publiques est exempte de taxes» et que «l'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions». On connaît donc les exceptions qui existent aujourd'hui à ce principe de base.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 67**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 67 n'a pas fait l'objet de grandes discussions en commission, bien qu'à un moment donné, la question suivante se soit posée: est-ce que nous mettons cet article 67 de côté en attendant les résultats des travaux sur la nouvelle péréquation et la nouvelle répartition des tâches entre les cantons et la Confédération, sachant que c'est un des aspects qui sera vraisemblablement passablement discuté ces prochains temps? C'est un domaine où compétences et charges financières relatives au réseau de nos routes nationales sont réparties.
La commission a laissé cet article dans la version du Conseil fédéral. Il semble que, pour l'instant, nous avons eu raison de

le faire. Il y a tout lieu de croire que les délibérations sur la Constitution fédérale seront terminées au moment où nous aurons peut-être une décision définitive dans ce domaine. Je ne sais pas s'il est judicieux que M. Leuenberger, conseiller fédéral, s'exprime sur cet article 67; ça n'est peut-être pas inintéressant pour nous de saisir là l'occasion d'avoir une information.

**Leuenberger** Moritz, Bundesrat: Es war die Geschäftsprüfungskommission oder die Finanzkommission des Nationalrates, die nach einer kürzlich stattgefundenen Sitzung und nach Erhalt eines entsprechenden Berichtes dezidiert der Meinung war, dass der Unterhalt und auch der Bau der Nationalstrassen nicht mehr Kantonssache, sondern Bundessache sein sollen.
Ich frage mich, ob jetzt nicht die Gelegenheit wäre, zuzugreifen und vielleicht diesen Artikel noch einmal zurückzustellen. Vorher haben Sie sich dazu bereit erklärt, einen anderen Artikel auch erst in der Frühjahrssession zu behandeln.
Es gibt in der Tat wesentliche Gründe, dass der Bund für den Unterhalt der Nationalstrassen zuständig sein soll. Der Bund kann kantonsübergreifend ausschreiben, und er kann die eingereichten Offerten mit jenen anderer Firmen vergleichen. Damit Sie nachher nicht wieder eine Verfassungsrevision angehen müssen, würde ich Sie ersuchen, wie vorhin den Artikel über das Wasser, auch Artikel 67 zurückzustellen und sich diesen Bericht der Geschäftsprüfungskommission bzw. der Finanzkommission des Nationalrates anzusehen.

**Präsident:** Der Bundesrat empfiehlt uns, diese Bestimmung an die Kommission zurückzugeben – mit Blick auf die Abklärungen, die im Gange sind.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: On peut être d'accord avec cette proposition. Je remercie le Conseil fédéral d'annoncer en quelque sorte par là qu'il y aura peut-être des nouveautés dans le courant de l'année.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Ich habe etwas Hemmung, das Gegenteil zu vertreten, nachdem sich jetzt der Sprecher der Kommission im anderen Sinne geäussert hat. Ich möchte einfach ein Bedenken anmelden: Wir sind Erstrat, und ich frage mich, ob es zweckmässig ist, wenn wir aufgrund eines Berichtes einer nationalrätlichen Kommission unsere Arbeit einstellen. Es erscheint mir zweckmässiger zu sein, wenn wir heute entscheiden und der Nationalrat gestützt auf die Erwägungen seiner Kommission allfällige Korrekturen anbringt, worauf wir dann im Differenzbereinigungsverfahren entscheiden, ob wir uns anschliessen wollen oder nicht.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 67 alinéa 3 qui fait allusion au «terrain utilisable à des fins économiques» qui «doit être ménagé autant que possible», a été supprimé, parce que c'était le seul intérêt important auquel on pensait au moment de la mise en place des dispositions et de la législation sur la construction des routes nationales. Depuis, de nombreuses dispositions sur la protection de la nature, sur la protection des paysages, sur la lutte contre le bruit, qui sont des intérêts d'égale valeur, ont vu le jour. Il a semblé à la commission qu'il n'y avait plus de raison d'énumérer ici, à l'alinéa 3, un intérêt spécifique par rapport à tous les autres.
Toute cette pesée des intérêts en présence, qui souvent finit au Tribunal fédéral, dans les procédures d'expropriation et dans les procédures d'opposition lors de la construction des routes nationales, montre que la situation est extrêmement complexe. Alors, ou bien on énumérait tous les intérêts importants – et ils figurent dans de nombreux articles de la constitution –, ou bien on n'en énumérait aucun. C'est dans ce sens-là que nous avons supprimé l'alinéa 3.
Mais cet intérêt est protégé. Il est protégé par beaucoup d'autres dispositions.

**Präsident:** Wir stimmen über die Rückweisung dieses Artikels an die Kommission ab. Die Kommission beantragt, den Artikel nicht zurückzuweisen und ihn gemäss ihrem Vorschlag anzunehmen.

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Kommission 17 Stimmen
Dagegen 4 Stimmen

**Art. 68**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: C'est en fait le texte de l'initiative des Alpes de fraîche date qui se retrouve ici. Il n'y a pas un mot à ajouter ou à retrancher, c'est repris tel quel dans la nouvelle constitution. C'est d'ailleurs pour cela qu'il y a une disposition transitoire.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 69, 70**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Je vous propose de grouper les articles 69 et 70 qui prévoient tous deux des redevances, des impôts ou des taxes, acceptés dans notre constitution de fraîche date. La commission a repris tel quel le projet du Conseil fédéral qui lui-même a repris tel quel ce qui figure dans la constitution.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 71**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Nous avons ajouté «la navigation astronautique», aussi bien dans le titre que dans le libellé de cet article. La navigation astronautique est bien évidemment de la compétence de la Confédération, comme l'aviation et la navigation de façon générale.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 72**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: A l'époque de son introduction dans la constitution, le thème des chemins et sentiers pédestres avait mobilisé et sensibilisé très fortement la population du pays. En commission, nous avons eu une discussion dont le sens était: peut-on toucher à cet article quasiment sacré relatif aux chemins et sentiers pédestres? Il y avait aussi un point de vue qui tendait à dire que, dans le fond, les chemins et sentiers pédestres n'ont pas grand-chose à voir dans la section 4 «Travaux publics, transports, énergie, communications», mais pourrait tout aussi bien figurer dans la section 3 «Aménagement du territoire et environnement»: tout dépend de quel point de vue on se place.
La commission a fait preuve de courage puisqu'elle a revu la rédaction de cet article en pensant lui apporter plus de clarté. Ceci ne doit pas du tout être interprété dans le sens d'une restriction du champ d'application de cet article relatif aux chemins et sentiers pédestres. On supprime à l'alinéa 1er la question de l'aménagement et de l'entretien de ces réseaux qui sont de la compétence des cantons et on l'intègre à l'alinéa 2 où on donne à la Confédération un devoir de soutien et de coordination.
Quant à l'alinéa 3, la commission a estimé pouvoir s'en passer sans autre, étant donné qu'il fait double usage avec les deux premiers alinéas et avec les dispositions prévues dans la section consacrée à l'aménagement du territoire.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 73**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Politique énergétique de la Confédération: je crois que ce sont plutôt les dispositions législatives qui nous préoccupent actuellement. L'article constitutionnel n'est pas contesté; il n'a pas été véritablement discuté dans ses détails pour les raisons qui ont déjà été exprimées. Il correspond à ce que nous avons aujourd'hui dans la Constitution fédérale en vigueur.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 74, 74a**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Ici, la commission a souhaité diviser l'article 74 du projet du Conseil fédéral en deux articles, l'article 74 et l'article 74a, considérant que l'énergie nucléaire comme telle méritait un article bien spécifique, que la question du transport et de la distribution d'énergie posait des problèmes d'un tout autre ordre, et qu'il s'agissait ici de résoudre autre chose. Si bien que l'article 74 en soi dit simplement que «la législation sur l'énergie nucléaire relève de la compétence de la Confédération». C'est de sa compétence exclusive.
J'enchaîne avec l'article 74a. On parle ici de transport d'énergie, et il peut s'agir d'énergie qui n'est pas forcément nucléaire: on transporte de l'énergie hydraulique ou d'autres types d'énergie, pas forcément nucléaires. C'est pour cela que la commission a souhaité faire deux articles. Nous reprenons aux alinéas 1er et 2 les dispositions de l'article 74 alinéas 2 et 3 du projet du Conseil fédéral.

**Präsident:** Der Bundesrat ist mit der Aufteilung einverstanden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 75**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 75 n'appelle pas de remarque particulière, si ce n'est que le terme de «services postaux» est remplacé par «la législation sur les services postaux et les télécommunications», qui relève de la compétence de la Confédération. Cela correspond à la législation que nous avons approuvée ici l'année dernière.
La même chose concernant l'alinéa 3 qui a été biffé: cette obligation n'est plus dans la législation. Faut-il la maintenir dans la constitution? C'est un pas que la commission a fait sans, je dois dire, de grandes discussions à l'occasion de cet exercice de mise à jour.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 76, 77**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Cet article dispose que «la législation sur la radio et la télévision ainsi que sur les autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications publiques relève – bien évidemment – de la compétence de la Confédération», ce principe est repris.
Ensuite, nous avons l'émission traditionnelle de la radio et de la télévision du service public de radio et de télévision dans notre pays.
Les alinéas 3 à 5 reprennent les dispositions de la constitution actuelle.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 78–83**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Damit brechen wir die Beratungen über den Entwurf A1 der neuen Bundesverfassung ab. Wir werden in der Frühjahrssession mit Artikel 84 fortfahren.

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

## Dritte Sitzung – Troisième séance

**Mittwoch, 4. März 1998**
**Mercredi 4 mars 1998**

*08.00 h*

*Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)*

---

96.091

## Bundesverfassung. Reform

## Constitution fédérale. Réforme

*Fortsetzung – Suite*

---

*A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)*
*A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)*

**Präsident:** Wir haben in der Januar-Sondersession einen Artikel dieser Vorlage an die Kommission zurückgewiesen: den Artikel 60 (AB 1998 S 77). Wir bereinigen ihn als ersten.

*Art. 60*
*Neuer Antrag der Kommission*
*Abs. 1*
Der Bund sorgt im Rahmen seiner Zuständigkeiten für die haushälterische Nutzung ....
*Abs. 2–6*
*BBl*

*Antrag Rhyner*
*Abs. 1*
Für die haushälterische Nutzung .... Einwirkungen des Wassers werden durch den Bund unter Berücksichtigung der gesamten Wasserwirtschaft:
a. Grundsätze festgelegt über die Erhaltung und Erschliessung der Wasservorkommen, über die Nutzung der Gewässer zur Energieerzeugung und für Kühlzwecke sowie über andere Eingriffe in den Wasserkreislauf;
b. Vorschriften erlassen über den Gewässerschutz, die Sicherung angemessener Restwassermengen, den Wasserbau, die Sicherheit der Stauanlagen und die Beeinflussung der Niederschläge.
*Abs. 2, 3*
Streichen
*Abs. 4*
Über die Wasservorkommen verfügen unter Vorbehalt privater Rechte die Kantone oder die nach der kantonalen Gesetzgebung Berechtigten. Sie können für die Wassernutzung ....
(Fortsetzung gemäss Antrag der Kommission)
*Art. 60*
*Nouvelle proposition de la commission*
*Al. 1*
Dans les limites de ses compétences, la Confédération pourvoit ....
*Al. 2–6*
*FF*

*Proposition Rhyner*
*Al. 1*
Afin de pourvoir à l'utilisation rationnelle des eaux, à .... dommageable de l'eau, la Confédération, en tenant compte de l'économie des eaux:
a. fixe les principes applicables à la conservation et à la mise en valeur des ressources en eau, à l'utilisation de l'eau pour la production d'énergie et le refroidissement et à d'autres interventions dans le cycle hydrologique;
b. édicte des dispositions sur la protection des eaux, sur le maintien des débits résiduels appropriés, sur l'aménagement des cours d'eau, sur la sécurité des barrages et sur les interventions de nature à influencer les précipitations.
*Al. 2, 3*
Biffer
*Al. 4*
Les cantons, ou ceux qui en ont le droit en vertu de la législation cantonale, disposent des ressources en eau, sous réserve des droits des personnes privées. Ils peuvent prélever ....
(suite selon proposition de la commission)

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 60 a été renvoyé en commission lors de nos précédents débats sur le projet de réforme de la constitution, suite à l'intervention de M. Rhyner qui évoquait l'aspect surtout psychologique de la nouvelle rédaction, et qui émettait des craintes en ce qui concerne la compétence des cantons en la matière.
Rappelons peut-être les grandes lignes de cet article 60 qui fixe à la fois l'utilisation des forces hydrauliques, la conservation de nos ressources en eau, ainsi que les règles pour l'érection d'ouvrages hydrauliques.
La commission s'est penchée sur les reproches adressés à cet article et sur les craintes que sa rédaction risquait de faire naître. Vous êtes en possession aujourd'hui d'une nouvelle proposition de la Commission de la révision constitutionnelle, du 10 février 1998, qui, à l'alinéa 1er, apporte le complément suivant, en français: «Dans les limites de ses compétences, la Confédération pourvoit à l'utilisation rationnelle des ressources en eau, à la protection de ces ressources et à la lutte contre l'action dommageable de l'eau.» En allemand, ce sont les termes «im Rahmen seiner Zuständigkeiten» qui ont été ajoutés à l'alinéa 1er.
La commission, à l'unanimité, pense que cette solution devrait apaiser les craintes de M. Rhyner qui, en l'occurrence, défendait le point de vue de plusieurs cantons.

**Rhyner** Kaspar (R, GL): Ich ersuche Sie, meinem Antrag vom 19. Januar 1998 zuzustimmen. Damit habe ich auch erklärt, dass ich an diesem Antrag festhalten möchte. Ich danke der Kommission, dass sie sich nochmals damit befasst und entsprechend auseinandergesetzt hat, aber die Fassung des neuen Antrages, so, wie sie vorliegt: «Der Bund sorgt im Rahmen seiner Zuständigkeiten für die haushälterische Nutzung ....», kommt meinem Anliegen vom 19. Januar nicht entgegen. Ich habe damals deutlich erwähnt, dass für mich das Wort «sorgen» dem Bund bzw. der Verwaltung viel zu weite und grosse Kompetenzen einräumt.
Auf Seite 250 der Botschaft steht, die Räte hätten vor gut zwanzig Jahren bei der Revision von Artikel 24bis der Bundesverfassung das Anliegen, dem Bund beim Wasser die Generalkompetenz einzuräumen, abgelehnt. Damit scheint sich die Bundesverwaltung noch nicht abgefunden zu haben und versucht nun offenbar über die Nachführung, sich ihre Wünsche zu erfüllen. Nun will man das auf diesem Weg – auf einem Umweg, nach meiner Interpretation – wieder einführen. Da befürchte ich, dass vor allem beim Restwasser eine unbeschränkte Bundeskompetenz reklamiert wird.
Wie schon erwähnt, wurde in den Kommissionen diskutiert, ob unter den in Artikel 24bis der Bundesverfassung aufgeführten Zwecken einzelne gegenüber anderen einen Vorrang hätten, wobei sich zeigte, dass die Verwaltung damals möglichst nahe an die Gewässerschutz-Initiative herankommen wollte. Den Kommissionen und den Räten ging das zu weit.

Sie fanden die Lösung darin, dass die Gesamtsituation massgebend sei.
Dieser Grundsatz der Berücksichtigung der gesamten Wasserwirtschaft findet sich als Teil des im Ingress von Artikel 24bis Absatz 1 der Bundesverfassung enthaltenen Zweckes, welcher dann ausdrücklich und ohne Einschränkung auch für Absatz 2 übernommen wurde und somit auch für die Restwasser gilt. Die Formulierung «in Berücksichtigung der gesamten Wasserwirtschaft» soll nicht unter dem Mantel der Nachführung unter den Tisch gewischt werden.
Ich ersuche Sie, meinem Antrag, so, wie ich ihn am 19. Januar 1998 gestellt habe, zuzustimmen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Wir sind mit der neuen Formulierung, die die Kommission in Absatz 1 einfügt, einverstanden. Es heisst nun ausdrücklich: «Der Bund sorgt im Rahmen seiner Zuständigkeiten ....» Damit wird einmal terminologisch klargemacht, dass es hier nicht um die Begründung irgendwelcher neuer Bundeskompetenzen geht, sondern dass es sich hier um eine rein programmatische Zielbestimmung handelt. Die Kompetenzen werden in den anschliessenden Absätzen festgelegt. Das zeigt ein Blick auf den nächstfolgenden Artikel 61 sofort. Auch da haben wir die Formulierung «sorgt dafür». Überall, wo wir diese Formulierung in der nachgeführten Verfassung brauchen, ist klar, dass es sich nicht um Kompetenzbegründungen handelt, sondern um programmatische Zielbestimmungen. Insofern glaube ich, dass wir – vor allem auch durch die Aufnahme des Zusatzes «im Rahmen seiner Zuständigkeiten» – den Bedenken, die Herr Rhyner geäussert hat, juristisch adäquat begegnet sind.
Ich möchte Sie bitten, der neuen Formulierung der Kommission zuzustimmen.

*Abstimmung – Vote*

| | |
|---|---|
| Für den neuen Antrag der Kommission | 20 Stimmen |
| Für den Antrag Rhyner | 18 Stimmen |

**Rhyner** Kaspar (R, GL): Ich stelle den Antrag, dass wir – im Sinne einer Wiedererwägung – nochmals abstimmen

**Präsident:** Herr Rhyner stellt den Ordnungsantrag, die Abstimmung zu wiederholen. – Sie sind damit einverstanden.

*Abstimmung – Vote*

| | |
|---|---|
| Für den neuen Antrag der Kommission | 22 Stimmen |
| Für den Antrag Rhyner | 16 Stimmen |

**Art. 84**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Inderkum*
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition Inderkum*
Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 84 divise aujourd'hui l'opinion. Rappelons les faits qui sont sous-jacents au débat que nous allons avoir sur les relations entre l'Eglise et l'Etat à propos du maintien ou de la suppression de cet article:
– Il y a quelques années déjà, il y a eu la nomination d'un évêque coadjuteur à Genève, ce qui avait profondément déplu aux milieux réformés.
– Il y a eu l'affaire Haas, qui est tout de même assez récente pour que je puisse me passer d'en décrire tous les détails. Dans le prolongement de cette affaire, entre guillemets, la création du diocèse du Liechtenstein, qui a été considérée par une partie de l'opinion publique suisse comme une manoeuvre de Rome.
– Enfin, dernièrement, la presse dominicale s'est fait très largement l'écho de démarches maladroites du nonce apostolique en Suisse pour opérer ce qu'on a appelé un «nouveau parachutage» en direction de l'évêché de Coire.
C'est dire que si les délibérations de la sous-commission se sont déroulées dans une grande sérénité – nous étions à Schaffhouse au Zunfthaus zum Rüden, l'inspiration du lieu nous a permis de débattre de façon tout à fait sereine et de prendre position, à l'unanimité, pour la suppression de l'article 84, j'y reviendrai –, il est vrai qu'en commission plénière de 21 membres, vous le savez, la majorité a été moins nette. Il est tout aussi vrai qu'aujourd'hui, je ne sais plus trop qui est encore d'accord et qui ne l'est plus avec la suppression de cet article, étant donné les nombreuses réactions contradictoires enregistrées dans divers milieux.
Disons, pour résumer, que les catholiques sont divisés en deux camps à propos de cet article, et les protestants également. Je vais essayer de défendre ici, et c'est mon intime conviction, le point de vue de la sous-commission et de la commission en faisant abstraction du contexte un peu difficile que je viens de décrire. Je crois qu'il était impératif que cela soit dit avant que nous entrions dans le vif du sujet.
En soi, l'article 84 contient trois alinéas. Et c'est l'alinéa 3 qui pose problème, cet alinéa issu de la guerre du Sonderbund et qui stipule: «Il ne peut être érigé d'évêché sans l'approbation de la Confédération.» Depuis belle lurette, la doctrine s'accorde à dire qu'il s'agit là d'une limitation de la liberté de conscience et de croyance, telle qu'elle est ancrée à l'article 13 du projet de réforme de la constitution. Qui plus est, depuis, nous sommes en contradiction, et c'est certain, avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, et avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ces sont là des évidences que tous les juriste, aujourd'hui, reconnaissent. L'alinéa 3 est une disposition discriminatoire par rapport à une Eglise, et il doit disparaître logiquement de la constitution. Il doit disparaître d'autant plus logiquement que la réalité constitutionnelle vécue, celle que nous voulons traduire dans cet exercice de mise à jour, nous montre que, dans ce domaine, le Conseil fédéral observe depuis très longtemps déjà la plus grande des réserves, et que s'il intervient, il n'a pas besoin de l'alinéa 3 pour le faire.
Les alinéas 1er et 2, quant à eux, n'ont plus vraiment de raison d'être si l'alinéa 3 disparaît. Ils n'ont plus de raison d'être parce que l'alinéa 1er constate une compétence cantonale, et que cette compétence cantonale est incontestée. Donc, il est inutile de préciser dans la Constitution fédérale que les rapports entre l'Eglise et l'Etat sont du ressort des cantons.
L'alinéa 2 est entièrement compris dans l'article 35a de notre version de la réforme de la constitution (version CRC-CE), article qui prévoit l'aide mutuelle et l'assistance entre cantons et Confédération si l'ordre public est troublé.
En conséquence, c'est fondée sur ces considérations que la commission a décidé qu'il fallait biffer l'article 84, d'autant plus qu'il correspond tout à fait à l'opinion exprimée dans cette salle en juin 1995, suite à l'initiative parlementaire Huber (94.433), à laquelle notre Conseil, faut-il le rappeler, avait décidé de donner suite.
Je vous suggère de ne pas accorder trop d'importance aux réactions épidermiques qu'on constate dans certains milieux, dont il ne faut pas non plus exagérer le nombre, à propos de cet article, et je vous encourage à adopter la proposition de la commission et à biffer purement et simplement l'article 84. Cela correspond à une constitution d'un Etat moderne, d'un Etat laïc qui laisse la question des Eglises à la conscience de chacun, dans la mesure où l'ordre public n'est pas perturbé.
En plus, cet article 84, qui n'existait pas comme tel dans l'avant-projet mis en consultation, est à mon avis mal placé. Si l'on veut maintenir l'alinéa 3, alors c'est à l'article 13 qu'il faut l'intégrer, comme restriction à la liberté de conscience et de croyance. Mais je rappelle que cette restriction met la Suisse dans une situation délicate par rapport à ses engagements internationaux, et je ne crois pas que la paix confessionnelle soit menacée chez nous de manière si forte qu'il faille légiférer dans la constitution sur cette question.
Je vous prie d'adopter la proposition de la commission.

**Inderkum** Hansheiri (C, UR): Sie werden möglicherweise etwas erstaunt sein, dass dieser Antrag, den Artikel 84 beizu-

behalten, ausgerechnet von einem Vertreter der CVP und erst noch eines katholischen Kantons der Innerschweiz kommt. In der Tat, diesen Antrag zu stellen, fällt mir nicht leicht. Artikel 84, insbesondere dessen Absatz 3, der ja den bisherigen Artikel 50 Absatz 4, den sogenannten Bistumsartikel, weiterführen soll, gehört ohne Zweifel von der Sache her nicht in die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, und zwar deshalb, weil er in nicht gerechtfertigter Weise in die Organisation der Kirche eingreift und die kantonale Kirchenhoheit einschränkt. Diese Feststellung gilt um so mehr in einer Zeit, da – nicht zuletzt auch im Rahmen der vorliegenden Verfassungsrevision – zu Recht auf die Bedeutung der Grund- und Menschenrechte für eine gedeihliche Entwicklung von Politik und Gesellschaft hingewiesen wird.
Aber es kann nun einmal nicht genug betont werden, dass wir uns im Rahmen der Beratung der Vorlage A eben nicht mit einer beliebigen Totalrevision unseres Grundgesetzes befassen, sondern nur mit einer Nachführung. Zugestanden, «Nachführung» ist ein komplexer Begriff, der nicht einfach einer enggezogenen Grenzlinie gleichkommt, sondern der auch gewisse materielle Änderungen zulässt. So kann insbesondere eine materielle Änderung auch darin bestehen, dass Bestimmungen, welche als sachlich nicht gerechtfertigt, als wesensfremd oder als überholt gelten, gestrichen werden. Unabdingbare Voraussetzung ist jedoch, dass über diese Fragen ein allgemeiner Konsens besteht. Würde somit in der schweizerischen Bevölkerung und Gesellschaft ein allgemeiner Konsens darüber bestehen, dass Artikel 84, insbesondere dessen Absatz 3, wesensfremd oder ein Anachronismus, ein alter Zopf, sei, so könnten wir ihn im Rahmen der Nachführung gewiss streichen.
Es ist aber offensichtlich, dass dieser Konsens zurzeit nicht oder jedenfalls noch nicht besteht. Dies hat sich unter anderem bei zwei Gelegenheiten deutlich manifestiert: einerseits im Rahmen der Beratungen der parlamentarischen Initiative Huber (94.433) in diesem Saal und andererseits im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens betreffend die vorliegende Verfassungsreform und auch im Rahmen von Ereignissen und Zuständen neueren Datums, vor allem im Bistum Chur. Bemerkenswert ist demzufolge, dass sich der Widerstand gegen eine Streichung dieses Artikels und insbesondere von Absatz 3 nicht nur aus evangelischen, sondern ebensosehr aus katholischen Kreisen erhebt, wie Kollege Aeby bereits erwähnt hat.
Hieraus ist meines Erachtens der Schluss zu ziehen, dass eine Streichung von Artikel 84 im Rahmen der vorliegenden Revision nicht zu unterschätzende Emotionen und Widerstände auslösen könnte, so dass das Projekt Totalrevision in Gefahr gebracht werden könnte. Ehrlichkeit, Glaubwürdigkeit und Fairness gebieten daher, dass wir diesen Artikel im Rahmen der Nachführung stehenlassen. Es geht nun einmal nicht an, Begehren, die uns politisch nicht ins Konzept passen, mit dem Argument zu begegnen, diese würden über die Nachführung hinausgehen, um dann gleichermassen im Gegenzug an die Nachführung andere Massstäbe anzulegen, wenn es um Anliegen geht, die man befürwortet, die einem ins Konzept passen.
Zumindest scheint es mir wichtig, dass wir über diese Frage hier eine eingehende und – daran zweifle ich nicht – sachliche Diskussion führen können. Wenn Sie nach gewalteter Diskussion dann der Kommission zustimmen würden, so würde dies mein Tagesglück bestimmt nicht trüben. Andererseits möchte ich darauf hinweisen: Wenn Sie meinem Antrag zustimmen, dann ist das Thema damit natürlich nicht vom Tisch. Es wird sich dann allenfalls die Frage stellen, ob wir diese Bestimmung zum Gegenstand einer Variante machen könnten oder müssten, und es bliebe dann nach meiner Auffassung immer noch die parlamentarische Initiative Huber im Raum stehen.

**Wicki** Franz (C, LU): Der Bistumsartikel ist ein Relikt aus dem Kulturkampf. Es ist höchste Zeit, dass wir uns von solchen Bestimmungen trennen. Der Vorbehalt, dass Bistümer nur mit Genehmigung des Bundes errichtet werden dürfen, steht in Widerspruch zur kooperativen Religionsfreiheit, wie wir sie in Artikel 13 klar als Verfassungsgrundsatz festgelegt haben. Er ist nicht nur überholt, sondern auch diskriminierend, da er nur bei den katholischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern zur Anwendung kommt.
Die Streichung des Bistumsartikels im Rahmen der Nachführung ist durchaus folgerichtig. Die Streichung dieser Bestimmung gehört in den Bereich der «Entstaubung» der Verfassung. Die Nachführung soll ja gemäss der Botschaft die Mängel der geltenden Bundesverfassung mit einer realitätsbezogenen Verfassungsreform beheben, und das wollen wir hier. Wir müssen es den Kirchen überlassen, wie sie sich organisieren. Die Zustimmung des Staates ist nicht notwendig. Wenn die Katholiken mit einem Bistumsvorsteher Schwierigkeiten haben, müssen sie das Problem selber lösen. Der Staat kann die internen Probleme einer Konfession nicht regeln, und es wäre auch falsch, wenn der Staat dies tun müsste.
Daher bitte ich Sie – und verweise in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen von Herrn Kollega Aeby –, dem Antrag der Kommission zuzustimmen und diesen Artikel 84 zu streichen.

**Bieri** Peter (C, ZG): Am 13. Dezember 1994 hat unser ehemaliger Kollege Hans Jörg Huber hier die parlamentarische Initiative eingereicht, welche verlangt, Artikel 50 Absatz 4 der Bundesverfassung sei aufzuheben. Gemäss Amtlichem Bulletin hat bei der Behandlung im Rat der damalige Präsident der SPK, Herr Schmid Carlo, im Namen der Kommission klargemacht, dass hier ein Reformbedarf bestehe, zumal dieser Artikel auf das letzte Jahrhundert zurückgehe und sich die Verhältnisse in der Zwischenzeit erheblich geändert hätten. Die SPK hat damals mit 8 zu 0 Stimmen beantragt, der parlamentarischen Initiative Huber Folge zu geben.
Hans Jörg Huber begründete seine parlamentarische Initiative eingehend:
Zum ersten erwähnte er das Verhältnis zwischen Staat und Kirche, das sich in den letzten Jahren derart entspannt habe, dass die verbliebenen Ausnahmeartikel beseitigt werden könnten.
Zum zweiten bestehe aufgrund des Beschlusses des Zweiten Vatikanischen Konzils das Verlangen, dass gesamtkirchlich die Grenzen der Diözesen überprüft und allenfalls den neuen pastoralen Bedürfnissen angepasst werden können.
Zum dritten erwähnte der Initiant, dass es auch auf der Seite des Staates gute Gründe dafür gebe, diese menschenrechtswidrige Behinderung der Religions-, Versammlungs- und Organisationsfreiheit zu eliminieren. Letztlich richtet sich der Bistumsartikel auch gegen die Kantone, da diesen ansonsten die Kirchenhoheit zukommt.
Dem Votum des ehemaligen Kollegen Huber ist auch zu entnehmen, dass der Bundesrat im Jahre 1994 auf eine Interpellation Leuba zur selben Thematik im Nationalrat geantwortet habe, er werde im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung die Aufhebung von Artikel 50 Absatz 4 beantragen. Der Bundesrat kann hier – und das ist zuzugeben – mit Recht sagen, die heutige Vorlage sei keine eigentliche Totalrevision mehr, was jedoch nicht bedeuten muss, dass man alte, überholte Relikte des Kulturkampfes bei dieser Nachführung nicht aus der Verfassung eliminiert.
Der parlamentarischen Initiative Huber wurde am 12. Juni 1995 Folge gegeben. Demzufolge hätte von seiten der Kommission eine entsprechende Vorlage binnen zweier Jahre ausgearbeitet werden müssen. Diese Frist wurde im Hinblick auf die Bundesverfassungsreform verlängert. Wenn wir hier nun entgegen unserem früheren Beschluss für die Beibehaltung stimmen, ist meiner Meinung nach die parlamentarische Initiative nach wie vor auf dem Tisch. Da man jedoch bereits bei der Behandlung dieser Initiative auf die Möglichkeit der Behandlung im Rahmen der Verfassungsreform hingewiesen hat, möchte ich hier nur aus dem schriftlichen Bericht der SPK zitieren: «Die anstehende Totalrevision der Bundesverfassung bietet nach Ansicht der Kommission wie auch des Initianten die Chance, das Anliegen der Initiative zu erfüllen.»

Die Initiative könnte «in diesem grösseren Rahmen behandelt, erfüllt und abgeschrieben werden».
Ich habe mich damals ebenfalls für die parlamentarische Initiative Huber ausgesprochen. Wenn wir hier nun trotz dieser Beteuerungen zurückkrebsen, dann ist dies für mich aufgrund der dargelegten Vorgeschichte doch schwer verständlich. Zudem müsste dann eine genaue Zielvorgabe für die Behandlung der parlamentarischen Initiative Huber vorgelegt werden können. Andererseits käme ich nicht um den Eindruck herum, dass all diejenigen, die von dieser offensichtlichen Benachteiligung – um nicht den damals diskutierten Ausdruck «Diskriminierung» zu verwenden – betroffen sind, sich geprellt und auch etwas in den früheren Versprechungen getäuscht fühlen würden. So wie wir uns aufgerafft und Versprechungen gemacht haben, so sollten wir nun auch den Mut zur Tat beweisen.
Aufgrund dieser Betrachtung der parlamentarischen Debatte in der jüngeren Vergangenheit beantrage ich Ihnen, diesen Bistumsartikel zu streichen; oder wir müssten – wenn das nicht möglich ist – doch immerhin eine klare Zusicherung haben, dass mit der parlamentarischen Initiative Huber jetzt etwas gemacht werden soll.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Für den Bundesrat ist bei der Behandlung dieses Artikels 84 wichtig, dass wir die materiellrechtliche Seite von der Frage des Vorgehens unterscheiden.
In bezug auf die materiellrechtliche Fragestellung hat Ihr Kommissionsreferent zu Recht die Problematik vor allem von Absatz 3 dargelegt. Wir sind uns einig, dass die Absätze 1 und 2 nicht unbedingt nötig sind, weil sie sich aus allgemeinen Prinzipien ableiten lassen. Bleibt also vor allem die Problematik dieses Bistums-Absatzes, Artikel 84 Absatz 3 des Verfassungsentwurfes bzw. Artikel 50 Absatz 4 der geltenden Bundesverfassung.
Dieser Genehmigungsvorbehalt für die Errichtung neuer oder die Gebietsänderung bestehender Bistümer ist zweifellos – ich glaube etwas anderes vertritt heute auch niemand mehr – unter grund- und völkerrechtlichen Aspekten problematisch. Grundrechtlich liegt hier ganz klar eine Beschränkung der Glaubens- und Gewissensfreiheit nach Artikel 13 des Verfassungsentwurfes vor. Zudem ist die Bestimmung auch angesichts des Diskriminierungsverbotes, Artikel 7 des Entwurfes, zweifelhaft, weil sie im wesentlichen eine Konfession, die römisch-katholische, betrifft.
Die Schweiz hat sich zudem in mehreren internationalen Verträgen zur Garantie der Religionsfreiheit bekannt. Absatz 3 widerspricht diesen staatsvertraglichen Verpflichtungen oder ist damit sehr, sehr schwer vereinbar. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte garantiert in Artikel 18 die Religionsfreiheit und untersagt in Artikel 26 Diskriminierungen unter anderem aufgrund der Religion. Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) enthält ein Diskriminierungsverbot in Artikel 14 und garantiert die Religionsfreiheit in Artikel 9. Der zweite Absatz dieses EMRK-Artikels verbietet Einschränkungen der Religionsfreiheit, ausser sie seien im Interesse der öffentlichen Sicherheit unbedingt notwendig. Davon kann hier sicher nicht die Rede sein. Das ist die ganz klare materiellrechtliche Ausgangslage.
Warum möchte der Bundesrat nun doch an diesem Absatz 3 bzw. an Artikel 50 Absatz 4 der geltenden Bundesverfassung festhalten? Es ist auf der einen Seite vor allem das Konzept der Nachführung. Bei aller Problematik ist dieser Artikel 50 Absatz 4 der Bundesverfassung geltendes Recht, und der Bundesrat hat den Auftrag erhalten, in der nachgeführten Bundesverfassung das geltende, geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht wiederzugeben. An diesen Auftrag haben wir uns gehalten.
Nun haben Sie zwar – und auch der Nationalrat – in einigen ganz wenigen Punkten rechtspolitische Neuerungen eingeführt; aber Sie haben sich bisher doch mit grosser Konsequenz an das Prinzip gehalten, das nur dann zu tun, wenn diese rechtspolitischen Neuerungen eindeutig nicht strittig, nicht kontrovers sind. Das war der Fall bei der Wählbarkeitsvoraussetzung des weltlichen Standes, bei welcher niemand dagegen Einspruch erhebt, dass man diese Diskriminierung des geistlichen Standes aufhebt. Hier aber haben die Vernehmlassung und auch die Reaktionen im Hinblick auf die heutige Beratung ganz klar gezeigt, dass der Bistumsartikel – leider auch aufgrund jüngster Ereignisse – immer noch sehr viele Emotionen auslöst und kontrovers ist. Herr Aeby hat in seiner Einführung zu Recht gesagt, sowohl Katholiken wie Protestanten hätten diesbezüglich unterschiedliche Empfehlungen abgegeben. Ich darf Sie auch daran erinnern, dass der parlamentarischen Initiative von alt Ständerat Huber hier nur knapp Folge gegeben worden ist, nämlich mit 18 zu 16 Stimmen.
Das alles zeigt natürlich, dass dieser Artikel nach wie vor sehr kontrovers ist. Ich glaube, Sie sollten deshalb hier und jetzt bei diesem Prinzip bleiben, dass Sie keine ganz klar kontroversen rechtspolitischen Neuerungen in diese nachgeführte Verfassung aufnehmen. Denn sonst ist das eindeutig eine Belastung dieser doch grossen Arbeit, die wir miteinander hier leisten. Ich sage immer: Wir müssen hier nur den Bistumsartikel streichen, die Kantonsklausel für die Wahl in den Bundesrat herausnehmen und dazu ein neues klagbares Sozialrecht, beispielsweise ein Recht auf Wohnung, in die Verfassung aufnehmen, dann ist die Niederlage in der Volksabstimmung irgendwie vorprogrammiert. Dann kommt es zu einer Addition von unterschiedlichen Opponenten. Das kann eigentlich nicht unser Ziel sein. Wenn schon diese Nachführung nicht gelingt, dann werden sich auch die weiteren Reformpakete in einem Vakuum befinden. Sie sehen, wie sehr wir – beispielsweise in der nationalrätlichen Kommission – grösste Probleme mit dem Reformpaket der Volksrechte haben. Ohne diesen erfolgreichen Start mit der Nachführung wird der ganze Reformprozess der Verfassung wahrscheinlich fast definitiv gebremst. Das können wir uns in einer Zeit, wo wir Reformen in diesem Staat doch unbedingt nötig haben, gar nicht leisten.
Der Bundesrat ist daher überzeugt, dass es einem Gebot politischer Klugheit und auch einem Gebot der Konzepttreue im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung entspricht, wenn Sie diesen Artikel hier belassen. Wir sind uns aber bewusst, dass das Problem natürlich gelöst werden muss, und meinen, dass es politisch sehr viel klüger ist, wenn wir nachher die parlamentarische Initiative Huber wieder aufleben lassen – sie ist im Moment nur sistiert – und dieses kontroverse und leider nach wie vor emotionelle Problem unserer Verfassung nicht im Rahmen einer formellen Totalrevision, sondern einer Partialrevision lösen. Das ist ein Gebot der Klugheit.
Deshalb möchte ich Sie bitten, hier dem Entwurf des Bundesrates und dem Antrag Inderkum zuzustimmen.

*Abstimmung – Vote*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag der Kommission | 20 Stimmen |
| Für den Antrag Inderkum | 17 Stimmen |

**Art. 85**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Maissen*
*Abs. 3*
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition Maissen*
*Al. 3*
Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Je pars du principe que le président de la commission renonce à faire un commentaire général de cette section. Alors je vais en dire quelques mots en préambule.
Cette section réunit une série de dispositions constitutionnelles qui ont un lien très étroit avec l'économie. Ça n'est pas le seul endroit de la constitution où on trouve des principes concernant l'économie, parce que les dispositions sont nombreuses dans d'autres parties: songeons à l'aménagement

du territoire, à la protection de l'environnement, à la liberté contractuelle, etc. L'économie est présente dans presque chaque chapitre, mais ici la section 6 «Economie» regroupe les dispositions constitutionnelles essentielles relatives à la politique économique de la Confédération.
Le principe général qui régit toute cette section est celui qui veut que, dans notre ordre économique, il n'y a pas d'ingérence systématique de la part de l'Etat, et que la Suisse applique le principe de la liberté du marché et de la libre entreprise.
Cela étant, l'article 85 a été remanié par la commission. Il se divise en quatre parties correspondant aux quatre principes essentiels, formulés de manière générale, de l'ordre économique de notre pays. Ici, la commission a voulu de façon très claire donner la priorité à l'alinéa 2 qu'elle a placé en tête, estimant qu'il appartient à la Confédération et aux cantons de veiller à sauvegarder les intérêts de l'économie nationale et de contribuer avec l'économie privée à la prospérité et à la sécurité économique de la population. C'est le chapeau de tout l'article et c'est pour cela que la commission l'a placé en tête. Ensuite, les autres alinéas sont des reprises du projet du Conseil fédéral avec des modifications rédactionnelles.
L'article 2bis consacre que, dans les limites de leurs compétences respectives, cantons et Confédération peuvent prendre des mesures pour favoriser l'économie privée. Les pouvoirs publics peuvent donc accorder un soutien à l'économie, c'est le deuxième principe.
Le troisième principe, c'est le respect du principe de la liberté économique.
Enfin, le quatrième principe, à l'alinéa 3, prévoit que seules sont admises les dérogations prévues par la constitution ou fondées sur les droits cantonaux régaliens.
L'articulation de cet article paraît judicieuse par rapport à la philosophie générale qui sous-tend cette section 6 «Economie».
Je vous invite à adopter la proposition de la commission.

**Maissen** Theo (C, GR): In Artikel 85 Absatz 3 beantragt die Kommission, es solle die Formulierung «insbesondere Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten» eingeschoben werden.
Nun muss man sehen, dass das Prinzip des freiheitlichen Wirtschaftssystems in Artikel 23 Absatz 1 festgehalten ist, wo es heisst: «Die Wirtschaftsfreiheit ist gewährleistet.» Das ist die grundrechtliche Komponente für unser Wirtschaftssystem. Nun wird in Artikel 85 die Wirtschaftsfreiheit institutionell verankert, indem hier der Handlungsrahmen für Bund und Kantone gesetzt wird. Man muss auch sehen, dass ein Zusammenhang zu Artikel 87 besteht, in welchem die Wettbewerbspolitik geregelt ist.
Der Antrag der Kommission führt nun nach meinem Dafürhalten nicht zu einer Klärung der Situation des Verhältnisses der Kantone zur Wirtschaftsfreiheit, indem über die Nachführung hinaus etwas hineingebracht wird, was wir heute in der Verfassung nicht haben. Es bedarf jedoch hier einer eindeutigen Regelung; es geht nämlich um die Eigenständigkeit der Kantone im Rahmen der geltenden und auch der nachgeführten Verfassung. Wenn man den Zusammenhang zur geltenden Verfassung herstellt, geht es in Absatz 3 insbesondere um die Regalrechte der Kantone: zum einen um Grund- und Bodenregale und zum anderen insbesondere um die Feuerversicherungsmonopole.
In Artikel 85 Absatz 3 wird ausdrücklich festgehalten, dass diese kantonalen Regalrechte vorbehalten bleiben – genau so, wie es heute in Artikel 31 Absatz 2 der Bundesverfassung steht –, wobei festzuhalten ist, dass der Umfang dieses Regalvorbehaltes nicht restlos geklärt ist. Man kann das in der Botschaft zum Verfassungsentwurf auf Seite 297 nachlesen. Erfasst sind – hier wird das festgehalten – die historischen Regale und Monopole wie etwa das Jagd- oder das Bergregal. Die Praxis zum geltenden Artikel 31 Absatz 2 Bundesverfassung hat allerdings die Bildung neuer kantonaler Monopole unter gewissen Voraussetzungen zugelassen.
Wenn wir nun diesen Zusatz betreffend den Wettbewerb einführen, wird dieser Sachverhalt, den wir heute haben, nicht geklärt, sondern es gibt eine weitere Unklarheit darüber, was nun diese ergänzte Norm konkret bedeuten soll. Ich meine, im Rahmen der Nachführung – um eben diese bestehenden Monopole nicht plötzlich von irgendeiner Seite in Frage gestellt zu erhalten – sollte man diesen Zusatz der Kommission bei den Kantonen nicht aufnehmen, sondern beim Entwurf des Bundesrates bleiben, der sich strikte an die gegebene Verfassungsgrundlage hält, in diesem Sinne eine Nachführung ist und nicht zu weiteren Unklarheiten führt.
Ich bitte Sie also, meinem Antrag zuzustimmen und die Fassung des Bundesrates zu wählen.

**Paupe** Pierre (C, JU): Je tiens ici à appuyer la proposition Maissen dans la mesure où l'on a le sentiment de créer une instabilité avec l'ajout qu'a fait la Commission de la révision constitutionnelle. Mais, dans le fond, il suffirait peut-être que M. le conseiller fédéral nous précise si cet ajout constitue une modification des droits régaliens cantonaux. En fait, M. Maissen l'a évoqué, il s'agit pour nous d'un problème particulier en ce qui concerne les assurances immobilières. Les établissements cantonaux d'assurance des bâtiments sont considérés comme des droits régaliens cantonaux. Mais quand on ajoute qu'il faut lutter contre tout ce qui peut porter atteinte à la concurrence, est-ce qu'on modifie alors le statut par rapport à la situation actuelle?
C'est vrai que l'ajout peut permettre une interprétation différente. C'est la raison pour laquelle, si M. le conseiller fédéral ne peut pas nous certifier qu'il n'y a pas de modification dans les droits régaliens des cantons, interprétés dans le droit que constituent ces monopoles des établissements cantonaux d'assurance – monopoles qui constituent effectivement un droit régalien –, si tel n'est pas le cas, je considère alors qu'il serait préférable de soutenir le projet du Conseil fédéral et de ne pas déstabiliser son contenu par un rajout.

**Gemperli** Paul (C, SG): Ich möchte zuerst meine Interessenbindung offenlegen: Ich war einige Jahre Präsident des Interkantonalen Rückversicherungsverbandes, in dem die 19 kantonalen Gebäudeversicherungen zusammengeschlossen sind, um ihre Rückversicherung entsprechend zu organisieren. Heute allerdings habe ich mit diesem Verband nichts mehr zu tun; ich bin nur alt Präsident.
Der derzeitige Artikel 31 Absatz 1 der Bundesverfassung gewährleistet die Handels- und Gewerbefreiheit «im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft». Artikel 31 Absatz 2 verpflichtet die Kantone ausdrücklich auf die gleichen Grundsätze. Dieser Absatz 2 erhielt seine Ausgestaltung im Jahre 1947 anlässlich der Revision der Wirtschaftsartikel der geltenden Verfassung. Bemerkenswert ist vor allem, dass Absatz 2 ausdrücklich die kantonalen Regalrechte vorbehält. Sie werden garantiert. Nun ist zuzugeben, dass dieser Vorbehalt bezüglich des materiellen Inhaltes nicht in jeder Beziehung Klarheit bringt. Dazu stehe ich ausdrücklich.
Eines ist aber doch klar: Inhaltlich wurde mit der Revision der Wirtschaftsartikel in Artikel 31 Absatz 2 keine Änderung gegenüber dem bisherigen Recht gewollt. Es sollte vielmehr nur eine Bereinigung stattfinden; die bereits aufgrund des alten Absatzes 2 von Artikel 31 der Verfassung von 1874 bestehenden Regalrechte sollten weiterhin den Kantonen verbleiben. So war unbestritten, dass nach der Revision von 1947 das Bergregal, das Jagdregal und das Fischereiregal den Kantonen verbleiben.
Walther Burckhardt, der grosse Kommentator der Bundesverfassung, war zudem der Ansicht, dass damit auch die obligatorische staatliche Immobilienbrandversicherung vorbehalten sei. Diese Ansicht hatte auch der Bundesrat im Rahmen von Beschwerdeentscheiden vertreten, beispielsweise im Rahmen eines Entscheides bei der waadtländischen Monopolversicherung. Das war noch im letzten Jahrhundert, im Jahre 1884.
Durch die Gewährleistung der Kantonsverfassungen – Thurgau 1989, Solothurn 1987, Basel-Landschaft 1986, Aargau 1989 und Jura 1979 – hat die Vereinigte Bundesversammlung überdies einzelne kantonale Monopole im Bereiche der Gebäudeversicherung auch in jüngster Vergangenheit aus-

drücklich anerkannt. Zu schliessen ist daraus, dass sowohl Bundesrat wie Bundesversammlung unwidersprochen davon ausgegangen sind, dass die Gebäudeversicherungsmonopole zu den historisch geschützten Regalrechten gehören.
Zusammenfassend ist jedenfalls klar, dass die Verfassungspraxis davon ausging, dass die bestehenden Regale und Monopole weitergeführt werden können. Bei der Revision der Wirtschaftsartikel im Jahre 1947 wollte man mit Bezug auf die Rechtslage keine Änderung herbeiführen.
Nun weiss ich allerdings, dass die Auslegung heute zum einen differenzierter erfolgt, und es geht mir hier nicht darum, einen Methodenstreit heraufzubeschwören. Ich weiss, dass sich auch Herr Rhinow intensiv mit diesem Problem beschäftigt hat.
Ich möchte vom Bundesrat aber klar den Stellenwert der heutigen Revision beurteilt haben. Vor allem geht es darum zu wissen, ob wir uns auch hier im absoluten Kontext der Nachführung befinden. Das würde heissen, dass sich gegenüber der bisherigen Rechtslage grundsätzlich nichts ändert.
Die rechtliche Lage ist nach wie vor diskutabel, aber sie verschlechtert sich für die Kantone gegenüber dem bestehenden Recht nicht. Übrigens darf ich hier noch einen Einschub machen: Selbst wenn das Gebäudeversicherungsmonopol entgegen der herrschenden Lehre nicht als kantonales Regalrecht im Sinne von Artikel 31 Absatz 2 zweiter Satz der Bundesverfassung anerkannt würde, wäre es als kantonaler Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit wohl zulässig, wenn es sich auf eine gesetzliche Grundlage stützt, im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist.
Die Fortschreibung der Bundesverfassung darf nicht zu einer Verschlechterung der bisherigen rechtlichen Situation führen. Das ist das Wesentliche meines Anliegens. Die Stellung der Kantone bezüglich ihrer Gebäudeversicherungsmonopole muss gemäss dem heutigen Rechtszustand beibehalten werden; sonst würde man über den Rahmen der Nachführung hinausgehen. Das wäre meines Erachtens nicht akzeptabel und würde natürlich auch bezüglich der Akzeptanz zu Konsequenzen führen. Es würde auch eine Diskussion, die allenfalls in diesem Lande einmal noch geführt werden muss, unterdrückt. Es geht nämlich um die Frage, ob bestimmte, theoretisch vermutete ökonomische Konsequenzen auftreten, wenn Staatsaufgaben privatisiert oder private Tätigkeiten verstaatlicht werden. Diese Frage lässt sich meines Erachtens nicht einfach anhand von theoretischen Modellen beantworten. Man muss sich vielmehr mit den konkreten Fakten beschäftigen und die Kriterien festlegen, nach denen man die Überlegenheit respektive die Unterlegenheit bemessen will. Im Zentrum der ökonomischen Betrachtung steht in diesem Zusammenhang zweifellos die Effizienz. Wer bezüglich des Verhältnisses von Leistung und Gegenleistung günstig abschneidet, gilt als effizienter und damit wirtschaftlich überlegener. Es stellt sich dann natürlich die Frage, ob hier aus allgemeinen Wohlfahrtsüberlegungen heraus nicht auch eine Ausnahme gerechtfertigt werden kann. Das habe ich grundsätzlich anzumerken.
Ich möchte nun den Bundesrat bitten, mir die Frage zu beantworten, ob meine Annahme richtig ist, dass sich an der heutigen Rechtslage auch mit der Nachführung nichts ändert. Ich wäre auch dankbar zu wissen, ob der Einschub, wie ihn die Kommission vorsieht, allenfalls eine Änderung herbeiführt. Wenn er eine Änderung herbeiführt, müsste ich von vornherein dem Antrag Maissen zustimmen.

**Rhinow** René (R, BL): Ich bin versucht, im Sinne einer Offenlegung der Interessenbindungen mitzuteilen, dass ich weder etwas für noch etwas gegen die Gebäudeversicherung habe; ich bin aber immerhin zwangsweise als Hauseigentümer dort versichert. Es ist eine Eigenheit unserer Wirtschaftsverfassung, dass die Handels- und Gewerbefreiheit – oder Wirtschaftsfreiheit, wie sie jetzt heisst – nicht nur wie alle anderen Grundrechte geschützt ist, sondern dass sie ganz besonders abgesichert wird, wenn es um den Grundsatz dieser Wirtschaftsfreiheit geht. Dieser besondere Schutz liegt darin, dass Abweichungen einer besonderen Verfassungsgrundlage bedürfen.
Hier reden wir von Abweichungen, weil es nicht um gewöhnliche Einschränkungen geht, sondern eben darum, dass der Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit tangiert werden soll. Dieser Begriff findet sich bereits in der geltenden Verfassung; es ist darauf hingewiesen worden, dass er keine Erfindung der nachgeführten Verfassung ist. Es war lange Zeit umstritten, was denn eigentlich unter dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu verstehen sei. Heute darf man davon ausgehen, dass diese Frage vom Bundesgericht und von der herrschenden Lehre weitgehend geklärt worden ist. Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit heisst Schutz der Marktkonformität, Schutz des Wettbewerbs, soweit es um staatliche Massnahmen geht. Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit sind also vor allem staatliche Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten. Das sind beispielsweise Lenkungsmassnahmen, Preisvorschriften, die zentral den Mechanismus des Marktes aus den Angeln haben, Kontingente usw.
Das Bundesgericht verwendete bisher den Begriff der wirtschaftspolitischen Massnahmen, um diese Zielrichtung zum Ausdruck zu bringen. Der Bundesrat umschreibt die Bedeutung des Grundsatzes der Wirtschaftsfreiheit in der Botschaft treffend: «Bund und Kantone dürfen den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit nicht beeinträchtigen. Es ist ihnen – entsprechend der Praxis des Bundesgerichts zu Artikel 31 BV – untersagt, Regelungen und Massnahmen zu treffen, die den Wettbewerb unter privaten Wirtschaftssubjekten verzerren oder den Wettbewerb sogar ganz verunmöglichen. Es dürfen nicht einzelne Konkurrenten bevorzugt und andere benachteiligt werden. 'Gewerbegenossen'» – wie dieser altmodische Ausdruck heisst – «sind gleich zu behandeln.» Oder modern formuliert: «Staatliches Handeln muss grundsätzlich wettbewerbsneutral sein.» (Botschaft S. 294)
Das entspricht der bisherigen Praxis und der herrschenden Lehre. Genau das soll der Passus zum Ausdruck bringen, den die Kommission beschlossen hat, nämlich dass Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit insbesondere Massnahmen sind, die sich gegen den Wettbewerb richten.
Der Bezug, den Kollege Maissen zu Artikel 87 hergestellt hat, ist nicht gerechtfertigt. Es geht hier nicht um die Kartell- oder Wettbewerbspolitik, es geht nicht um einen Gestaltungsauftrag des Staates, Wettbewerb herzustellen, private Bindungen oder gar Kartelle aufzulösen, sondern es geht darum, dass sich der Staat selbst bei seinen Handlungen an den bestehenden Wettbewerb zu halten hat. Das soll hier zum Ausdruck gebracht werden, und zwar – ich betone es nochmals – in Übereinstimmung mit der herrschenden Lehre und der Praxis.
Herr Maissen befürchtet nun, dass hier eine zusätzliche Handhabe gegen kantonale Monopole aufgerichtet werden könnte. Ich darf Sie beruhigen, Herr Maissen: Das ist nicht die Meinung. Dieser Passus ändert nichts an der bestehenden Rechtslage. Einmal wird hier, wie Sie richtig gesagt haben, genau gleich wie in der bestehenden Fassung, der Vorbehalt der kantonalen Regalrechte beibehalten. Dann ist aber auch richtig, dass nach heutiger Rechtslage bereits unsicher und unklar ist, wieweit andere Monopole der Kantone zulässig sind. Bis jetzt ist man davon ausgegangen, dass die bestehenden geschützt sind. Aber es ist offen, wieweit neue eingeführt werden dürfen. Diese Unklarheit, die in der Tat besteht, wird genau gleich weitergeführt, im Sinne des «negativen Nachführens», etwas pointiert gesagt. Man schleppt also gewisse Unsicherheiten weiter. Aber das ist eben auch Nachführung, denn jede Präzisierung würde hohe Widerstände und vielleicht auch neue Unsicherheiten auslösen. Es kann aber auch nicht die Meinung sein, dass wir mit der nachgeführten Verfassung zusätzlichen Monopolschutz betreiben.
Herr Gemperli hat eine ausgezeichnete Formulierung gefunden, die mir gefallen hat. Er hat gesagt, die Rechtslage bleibe diskutabel, aber sie verschlechtere sich nicht. Ich kann das voll und ganz unterstreichen.
Ich bitte Sie, der Kommission zu folgen, und ich gebe gerne als Kommissionspräsident die Zusicherung ab, dass sich mit

Absatz 3 gemäss Kommission an der gegenwärtigen Rechtslage bezüglich der Kantone nichts ändert.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Im 6. Abschnitt wird die Wirtschaftsverfassung der Schweiz nachgeführt. Dieses Thema ist von grösster verfassungsrechtlicher und politischer Bedeutung. Wir haben uns aber auch hier streng an das Konzept der Nachführung gehalten.
Zentrales Element unserer geltenden Wirtschaftsverfassung ist die Handels- und Gewerbefreiheit oder die – wie wir jetzt richtiger sagen – Wirtschaftsfreiheit. Sie ist ein Grundrecht, das in Artikel 23 des Verfassungsentwurfes garantiert ist. Sie gewährleistet die freie «privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit» für jeden Berechtigten.
Die Wirtschaftsfreiheit gewährleistet aber auch die Privatwirtschaft oder die freie Wirtschaft als Ganzes. Diese institutionelle Garantie ist die zwangsläufige Folge der Gewährleistung der individuellen Wirtschaftsfreiheit. Dieser von der Verfassung gewollte Zustand ist in der gesamten Tätigkeit des Staates zu berücksichtigen. Die Literatur spricht hier zu Recht von der konstitutiven Funktion der Wirtschaftsfreiheit.
Zu dieser institutionell garantierten Privatwirtschaft gehört auch die Wettbewerbswirtschaft. In der Literatur war die Frage des Stellenwertes des Wettbewerbes in dieser privatwirtschaftlich garantierten Wirtschaftsordnung lange Zeit kontrovers. Ich möchte dazu klar Stellung nehmen:
Der Wettbewerb ist ein wesentliches Element unserer Wirtschaftsverfassung, unserer Wirtschaftsordnung; er ist aber nicht das alleinige Element. Wir haben nicht die Ordnung, wie sie beispielsweise im EWG-Vertrag in Artikel 3 Litera f klar vorgesehen ist, wo es heisst, dass das Ziel der Gemeinschaft die Errichtung eines Systems sei, das den Wettbewerb innerhalb des gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schütze. Damit würde von Verfassung wegen eine Wettbewerbswirtschaft in einem absoluten Sinn gewährleistet. Unsere Wirtschaftsverfassung kennt keine generelle Garantie des Wettbewerbes. Das zeigt schon der Kartellartikel. Der Kartellartikel unterscheidet bekanntlich Kartelle, die unter dem Titel der Wirtschaftsfreiheit legitim sind, und Kartelle, die sozial und volkswirtschaftlich schädliche Auswirkungen zeitigen und deshalb zu bekämpfen sind. An dieser Ordnung ändern wir mit dieser nachgeführten Verfassung nichts.
Wir ändern auch mit dem Zusatz, den Ihre Kommission beantragt, nichts, denn dieser Zusatz bezieht sich nicht auf die Stellung der Privaten untereinander, sondern auf das staatliche Handeln. Hier ist nun allerdings klar: Der Staat muss sich im wirtschaftlichen Wettbewerb neutral verhalten. Staatliche Massnahmen dürfen den Wettbewerb zwischen privaten Unternehmen nicht verzerren oder verunmöglichen. Diesbezüglich bringt dieser Zusatz Ihrer Kommission eine erwünschte Präzisierung der bisherigen Praxis des Bundesgerichtes. Der Bundesrat kann dieser erwünschten Präzisierung in bezug auf die staatlichen Massnahmen zustimmen.
Der Staat kann vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zwar abweichen, aber eben nur dort, wo ihn die Bundesverfassung dazu ermächtigt. Man spricht in diesem Zusammenhang von einem Verfassungsvorbehalt für Massnahmen, die vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen. Das machen wir in der nachgeführten Verfassung klar.
Zur Frage der sogenannten Monopole oder Regalien und vor allem zum Problem der Gebäudeversicherungsmonopole: Wir machen, wie in der geltenden Verfassung, ganz klar einen Vorbehalt zugunsten der kantonalen Regalrechte. Daran ändert, wie gesagt, auch dieser Zusatz Ihrer Kommission nichts. Was die Gebäudeversicherungsmonopole anbelangt, hat die Praxis diese bisher toleriert. Ob das unter dem Titel «historische Regalrechte» geschieht, wie ein Teil der Rechtslehre annimmt, oder unter dem Titel der polizeilich begründeten Monopole, ist – das hat Herr Gemperli offenbar auch gemeint – offengeblieben. Mit der Nachführung der Bundesverfassung ändern wir an diesem geltenden Rechtszustand nichts. Wir bleiben auch hier dem Konzept der Nachführung treu. Wie gesagt, bringt diesbezüglich auch der Zusatz Ihrer Kommission keinerlei Änderung. Er bringt nur die erwünschte Präzisierung, dass sich der Staat in seinen Massnahmen an das Prinzip der Wettbewerbsneutralität halten muss, es sei denn, es gebe eine Abweichungsermächtigung für wirtschaftspolitische Massnahmen.
In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, der Kommission zuzustimmen.

**Maissen** Theo (C, GR): Ich möchte für die wertvolle Diskussion zu diesem Punkt danken. Sie hat dazu geführt, dass es eine Klärung gegeben hat und – vor allem – sowohl vom Kommissionspräsidenten Rhinow wie von Herrn Bundesrat Koller zuhanden der Materialien klar festgehalten worden ist, dass sich an der heutigen Situation bezüglich der Regalrechte nichts ändert. Das war ja mein Anliegen.
Nachdem das hier so klar und deutlich gesagt worden ist, erübrigt sich mein Antrag, und ich ziehe ihn zurück.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission*
*Adopté selon la proposition de la commission*

**Art. 86**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 86, intitulé «Activité économique lucrative privée», n'a pas fait l'objet de grandes discussions et, en tout cas, d'aucune contestation lors des débats en commission. Il reprend et met à jour une partie de l'article 31 actuel sur la liberté du commerce et de l'industrie sur tout le territoire de la Confédération, et aussi l'alinéa 2 de l'article 31bis de la constitution actuelle.
Simplement, j'attire peut-être votre attention en particulier sur l'alinéa 2 qui fait obligation à la Confédération de veiller «.... à créer un espace économique suisse homogène». C'est toute la dimension du marché intérieur, ou du «Binnenmarkt», qui est ici évoquée; ça paraît fondamental dans l'optique de toute la législation qui s'est mise en place et qui continue à se mettre en place sur le marché intérieur.
La deuxième partie de l'alinéa 2 concerne la possibilité d'exercer sa profession dans toute la Suisse. Ici aussi, la législation n'est pas entièrement à jour par rapport à la pratique, par rapport à nos engagements internationaux, par rapport à notre plus récente législation suisse en la matière. J'évoque ici la question des avocats, par exemple, mais on pourrait aussi parler d'autres professions.
En tout état de cause, cet article 86 correspond tout à fait à une mise à jour et il n'y a pas d'autres commentaires à y apporter.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Nur eine Bemerkung zu diesem neuen Ausdruck «einheitlicher schweizerischer Wirtschaftsraum», den wir hier einführen: Der Grundsatz der Einheit des schweizerischen Wirtschaftsraumes liegt, wenn auch nicht explizit, bereits dem heutigen Verfassungsrecht zugrunde. Das heutige Recht bringt die bundesstaatliche Dimension der Wirtschaftsverfassung im Zusammenhang mit dem Grundrecht der Handels- und Gewerbefreiheit zum Ausdruck, die «im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet» ist. In der Rechtsprechungspraxis hat diese Formel allerdings wenig Durchsetzungskraft entfaltet, weshalb der Bund vor kurzem das Binnenmarktgesetz erlassen hat. Mit der neuen Formulierung wird der Grundsatz der Einheit des schweizerischen Wirtschaftsraumes im Interesse der nötigen Transparenz noch klarer hervorgehoben.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 87**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: En ce qui concerne l'article 87, «Politique en matière de concurrence», il n'a pas non plus été contesté en commission et a fait l'objet de peu de discussions. Il est pourtant essentiel. Il pose les principes d'une législation qui peut être importante. Il convient tout de même de

rappeler ici qu'en matière de cartels, la marge d'action du législateur, c'est-à-dire du Parlement, est tout à fait importante. Le Parlement pourrait notamment, dans certain cas, en application de cet article, utiliser l'instrument de l'interdiction des cartels, même si, à ce jour, il ne l'a pas fait ou, en tout cas, ne l'a pas fait de manière très claire.
L'article 87, donc, remplit ici une fonction essentielle dans cet exercice de mise à jour. Il reprend ce que nous connaissons aujourd'hui à l'article 31bis alinéa 3 lettre d et à l'article 31septies de notre constitution actuelle.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 88**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 88, divisé en trois alinéas, impose à la Confédération de prendre des mesures pour protéger les consommateurs. Il n'y a pas de forme potestative ici. C'est très clair: «la Confédération prend des mesures ....» Les alinéas 2 et 3 constituent des concrétisations de cette politique de protection des consommateurs. Il n'y a pas de remarque particulière à faire à ce propos, si ce n'est que, là aussi, en commission, les débats ont été assez brefs et les discussions n'ont pas été très nombreuses. Il n'y a pas de contestation.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 88a**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 88a reprend l'article 90 du projet du Conseil fédéral, dans une systématique différente placée entre la protection des consommateurs et la politique monétaire. On a cet article sur les banques et les assurances. Seule remarque ici: la commission a souhaité donner plus d'importance au statut particulier des banques cantonales. C'est ainsi qu'à l'alinéa 1er, on retrouve d'emblée le rôle et le statut de ces banques cantonales. Je crois que cette démarche est justifiée. Elle a été approuvée par la majorité de la commission. Pour le reste, l'ensemble de l'article n'est pas modifié. L'alinéa 1bis et l'alinéa 3 découlent précisément du fait d'avoir hissé les banques cantonales au niveau de l'alinéa 1er.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 89 Abs. 1, 2, 4 – Art. 89 al. 1, 2, 4**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 89 Abs. 3**
*Neuer Antrag der Kommission*
*Mehrheit*
.... ausreichende Währungsreserven. Ein Teil dieser Reserven wird in Gold gehalten.
*Minderheit*
(Aeby, Gentil)
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Spoerry*
.... ausreichende Währungsreserven. Ein angemessener Teil dieser Reserven wird in Gold gehalten.

**Art. 89 al. 3**
*Nouvelle proposition de la commission*
*Majorité*
.... des réserves monétaires suffisantes. Une part de celles-ci doit consister en or.
*Minorité*
(Aeby, Gentil)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Spoerry*
.... des réserves monétaires suffisantes. Une partie raisonnable de ces réserves est conservée sous forme d'or.

**Spoerry** Vreni (R, ZH): Eine starke Mehrheit Ihrer Kommission beantragt Ihnen bei Artikel 89 eine neue Fassung. Die Geschichte ist ein bisschen kompliziert. Ich will versuchen, die Frage so einfach wie möglich darzulegen, und beschränke mich dabei auf die Problematik des Goldes.
Bei der Nachführung ist in Artikel 89 die Goldbindung der Währung aufgehoben worden. Dieser Vorschlag des Bundesrates ist absolut richtig, denn die Goldbindung der Währung existiert seit langem nicht mehr. Die geltende Verfassungsbestimmung ist somit toter Buchstabe, und sie soll im Rahmen der Nachführung korrigiert werden.
Eine andere Frage hingegen ist jene der Goldreserven im Rahmen der Währungsreserven, über die wir verfügen. Im Entwurf des Bundesrates wird ebenfalls der Hinweis auf die Goldreserven fallengelassen. Unser Land verfügt aber heute über beträchtliche Goldreserven. Wir haben vor wenigen Monaten ein Gesetz verabschiedet, mit dem wir die Frage der Goldreserven neu geregelt haben.
Die Goldreserve ist also eine Realität. So hat das auch die Kommission des Nationalrates gesehen, die sich nicht dem Bundesrat angeschlossen hat, sondern welche die Erwähnung der Goldreserve im Rahmen der Nachführung wieder in die Verfassung aufgenommen hat. Nach nochmaliger Diskussion beantragt Ihnen nun auch Ihre vorberatende Kommission, das ebenfalls zu tun. Der Grund dafür ist, dass seit der Vorbereitung der Nachführung der Bundesverfassung mit Bezug auf diese Frage eine veränderte Situation entstanden ist.
Nicht nur, aber auch wegen des Vorschlages der Solidaritätsstiftung muss die Frage der Goldreserven neu diskutiert werden. Deswegen hat diese Frage in der Zwischenzeit ein etwas anderes Gewicht erhalten. Vornehmlich aus diesem Grunde legt der Bundesrat ausserhalb der Nachführung einen separaten Währungsartikel vor, der jetzt vorbereitet und in absehbarer Zeit zur Abstimmung kommen wird. Im Rahmen dieser separaten Abstimmung über einen neuen Währungsartikel werden die wohl nicht ganz unbestrittenen Fragen der Goldreserven wie auch jene der Politik der Schweizerischen Nationalbank im generellen diskutiert werden müssen.
Aus diesem Grunde erscheint es der Kommission als nicht opportun, die Frage der Goldreserven im nachgeführten Verfassungstext nicht mehr zu erwähnen und damit eigentlich auch zu unterstellen, sie seien nicht mehr nötig. Wir meinen, diese Frage sollte nicht in der Nachführung zur Diskussion gestellt werden, sondern wir sollten auf diese separate Abstimmung warten und dort die ganze Problematik zusammen diskutieren. Es gilt also folgendes Fazit zu ziehen: Im Rahmen der Nachführung, die wir heute mit Artikel 89 diskutieren, ist es richtig, dass die Goldbindung wegfällt, weil die Goldbindung der Währung nicht mehr existiert. Damit ist diese Korrektur eine echte Nachführung. Der Hinweis aber, dass ein Teil unserer Währungsreserven in Gold gehalten werden muss, soll im Rahmen der Nachführung weiterbestehen, weil es nichts anderes als die Wiedergabe des aktuellen Zustandes ist. Die Frage, was mit den Goldreserven in Zukunft geschehen soll, wird in der separaten Verfassungsvorlage diskutiert, die bereits eine Vernehmlassung passiert hat und in wenigen Monaten abstimmungsreif sein dürfte.
Aus diesem Grunde ist die Mehrheit Ihrer Kommission zur Ansicht gekommen, dass die beiden Verfahren im Interesse der Transparenz nicht verwischt werden dürfen und dass die Erwähnung einer angemessenen Goldreserve im Rahmen der Nachführung weiterhin nötig ist.

**Aeby** Pierre (S, FR): En 1992, la Suisse a signé les accords relatifs à sa participation aux institutions de Bretton Woods,

dont fait partie le Fonds monétaire international. Notre pays a pris des engagement, comme tous les autres Etats, en matière monétaire.
Mme Spoerry l'a bien expliqué, aujourd'hui la couverture-or est une illusion dans le système monétaire international. Je considère que la majorité de la commission cède à la tentation d'utiliser des moyens d'explication complexes, cède à la tentation émotionnelle, psychologique pour justifier le fait de ne pas abandonner cette notion d'«or». C'est à usage purement interne et ça ne correspond pas à la réalité vécue aujourd'hui.
On craint des amalgames, des confusions avec la Fondation «Suisse solidaire» et des oppositions sur ce point. La question n'est pas fondamentale, mais je considère que nous devons faire preuve de rigueur dans cette mise à jour et ne pas donner dans le côté émotionnel et psychologique. Nous contribuons ainsi à entretenir, si nous modifions le projet du Conseil fédéral, l'illusion qu'une certaine quantité d'or garantit nos réserves monétaires.
En conséquence de quoi je vous invite à adopter la version du Conseil fédéral qui était celle de notre commission avant que nous changions d'avis. Ces considérations de tactique de vote n'ont pas lieu d'être lorsqu'on révise une constitution et surtout pas dans un sujet qui est juridiquement et techniquement tout à fait limpide et qui n'est contesté par personne aujourd'hui. Il y a unanimité absolue aussi bien des économistes que des juristes; il y a unanimité absolue au plan du droit international pour dire que nous n'avons pas besoin de couverture-or et que nous n'avons pas à maintenir ce signe du passé dans une constitution moderne, contemporaine et mise à jour.
Je vous invite à voter le projet du Conseil fédéral à cet article.

**Koller** Arnold, Bundesrat: In Artikel 89 führen wir die geltende Währungsverfassung nach, und zwar nicht wortwörtlich gemäss dem Text des geltenden Artikels 39 der Bundesverfassung, sondern wir führen die reale, die gelebte und teilweise auch in internationalen Abkommen fixierte Währungsverfassung nach. Hier besteht gegenüber dem bisherigen Artikel 39 vor allem in bezug auf zwei Punkte eine seit langem andauernde Abweichung:
Es betrifft dies den Artikel 39 Absatz 6, die sogenannte Einlösungspflicht der Nationalbank für die Banknoten. Es besteht nach dem geltenden Recht grundsätzlich eine solche Einlösungspflicht, ausser in Kriegszeiten oder in Zeiten gestörter Währungsverhältnisse. Diese Einlösungspflicht ist seit Jahrzehnten suspendiert, und es geht nicht mehr an, dass wir von einer Fiktion dauernd gestörter Währungsverhältnisse ausgehen. Deshalb verzichten wir in der nachgeführten Verfassung auf die Einlösungspflicht.
Wir verzichten auch auf die Goldbindung in bezug auf den geltenden Artikel 39 Absatz 7. Sie wissen, wir haben im Jahre 1973 bei der Einführung der flexiblen Wechselkurse auf die Goldbindung verzichtet, und als wir, wie Herr Aeby ausgeführt hat, 1992 den Bretton-Woods-Institutionen beigetreten sind, haben wir uns auch zu einem Verbot einer solchen Goldbindung verpflichtet. Wir könnten die Goldbindung heute gar nicht mehr einführen, es sei denn durch Kündigung der Bretton-Woods-Institutionen, und das will und verlangt ja niemand.
Das sind die wesentlichen Anpassungen im neuen Artikel an die heute seit Jahrzehnten gelebte Verfassungswirklichkeit auf dem Gebiete der Währungsverfassung. Daraus ergibt sich nun auch, dass die Schweizerische Nationalbank heute bekanntlich über überschüssige Goldbestände verfügt. Eine Expertengruppe, die den neuen Währungsartikel vorbereitet hatte, der ja jetzt im Finanzdepartement ansteht, hat festgestellt, dass die Nationalbank einen Anteil von etwa 1400 Tonnen am gesamten Goldbestand von heute 2590 Tonnen aus ihrer Bilanz ausgliedern könnte und trotzdem noch volkswirtschaftlich die nötigen Währungsreserven in Gold gehalten würden.
Die Schweizerische Nationalbank will ja am Prinzip festhalten, dass ein Teil, ein volkswirtschaftlich, gesamtwirtschaftlich gerechtfertigter Teil, auch künftig in Gold gehalten wird. Das ist der Grund, weshalb ich dem Antrag Ihrer Kommission zustimmen kann. Entscheidend ist, dass wir – wie gesagt – diese beiden Änderungen im Sinne der gelebten Verfassungswirklichkeit vornehmen. Wir verzichten auf die Einlösungspflicht. Wir heben die Goldparität auf, was der gelebten Verfassungswirklichkeit und den internationalen Verpflichtungen entspricht. Dass ein angemessener Teil der Währungsreserven der Schweizerischen Nationalbank aber auch weiterhin in Gold gehalten werden soll, ist auch auf seiten der Nationalbank vollständig unbestritten.
Deshalb habe ich gegen diese Präzisierung Ihrer Kommission nichts einzuwenden.

**Präsident:** Der Antrag Spoerry ist zurückgezogen worden.

*Abstimmung – Vote*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag der Mehrheit | 25 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit | 4 Stimmen |

**Art. 90**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Präsident:** Dieser Artikel wird durch den neuen Artikel 88a ersetzt.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 91**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Nous arrivons ici à cinq articles assez fondamentaux, qui méritent peut-être une remarque générale: l'article 91 sur la politique conjoncturelle, l'article 93 sur la politique économique extérieure, l'article 94 sur l'approvisionnement du pays, l'article 94a sur la politique structurelle et l'article 95 sur la politique agricole. Nous avons là cinq articles sur des politiques très précises de la Confédération, au milieu desquels se trouve l'article sur l'approvisionnement du pays, qui est également un article fondamental.
Pour en revenir à l'article 91, celui de la politique conjoncturelle, il n'a pas fait l'objet de discussions contradictoires en commission. C'est un article général, qui pose les bases de la législation. En la matière, les moyens comme tels ne font pas l'objet d'un consensus suffisant pour que le Conseil fédéral ait pu les intégrer dans l'article 91. Nous avons tout de même, à l'alinéa 1er, la prévention contre le chômage et le renchérissement, mais rien sur les moyens – ça, je l'ai expliqué. A l'alinéa 3, ce qui me paraît important à relever, nous avons les quatre domaines où la Confédération peut déroger à la liberté économique: les domaines du crédit, de la monnaie, du commerce extérieur et des finances publiques.
Pour le reste, l'article 91 reprend l'article 31quinquies de la constitution actuelle. Je n'ai pas d'autres remarques à formuler.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 92**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 92 a été biffé par la commission et reporté après l'article 94, à l'article 94a «Politique structurelle», qui permet à la Confédération, ici, de pratiquer une politique d'équilibre au sein de notre pays et sur notre territoire. Il permet le soutien aux régions économiquement menacées et la promotion de branches économiques et de professions qui en auraient besoin, et cela, naturellement, en dérogeant au principe de la liberté du commerce.
Cet article 94a n'est pas combattu. Il fait l'objet d'une disposition transitoire à l'article 185 chiffre 5a, disposition transitoire qui prévoit une période de dix ans pour la clause du besoin, dix ans d'adaptation pour les établissements publics. La commission, constatant que la clause du besoin était con-

traire aux principes de la loi sur le marché intérieur, à tous les principes de libéralisation du marché intérieur, et également en tenant compte de votations qui ont eu lieu dans plusieurs cantons et qui ont aboli cette clause du besoin, a souhaité ne pas la reprendre. C'est pour ça qu'elle ne figure plus à l'article 94a, mais qu'il y a un délai de dix ans, dix ans pendant lesquels les cantons qui connaissent encore cette clause du besoin pour les établissements publics ont le devoir de s'adapter. La commission a considéré que ce délai était bien suffisant pour qu'aucun canton ne se sente atteint dans sa souveraineté. Et de toute façon, sur cet aspect-là, sa souveraineté aujourd'hui est contraire à l'ordre du commerce international et au marché interne suisse.
En conséquence, je vous invite à adopter la proposition de la commission.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 93**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 93 est nouveau, mais il correspond à des dispositions implicitement contenues dans la constitution actuelle concernant la politique économique extérieure et les intérêts de l'économie suisse à l'étranger. Il n'a pas fait l'objet de discussions particulières en commission.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 94**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Concernant l'article 94, il n'y a pas de remarque à faire à propos des alinéas 1er et 3. En revanche, notre commission a décidé de biffer l'alinéa 2, non sans certaines discussions. La commission a considéré que d'assurer l'approvisionnement du pays en céréales et en farine panifiables était une exhortation qui tenait aussi bien de la politique agricole et du soutien à l'agriculture que d'une politique d'approvisionnement du pays, et donc qu'on pouvait biffer l'alinéa 2.
Dans une deuxième phase, la commission s'est ravisée. Vous n'avez pas le renvoi sur le dépliant, mais il faut se reporter à l'article 185 chiffre 5b «Dispositions transitoires ad art. 94 (Approvisionnement du pays)». Là, jusqu'au 31 décembre 2003, la commission maintient cette mention de «l'approvisionnement du pays en céréales et en farine panifiables», de manière à ce qu'il n'y ait pas de blocage à ce propos, notamment dans les milieux agricoles. Mais il est vrai que parler aujourd'hui de céréales et de farine panifiables à l'article 94 a un relent de quelque chose de désuet et, d'ici cinq ans, cette disposition disparaîtra également de la disposition transitoire, qui doit cependant éviter un blocage inutile au moment du vote du peuple et des cantons sur ce projet de constitution révisée.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 94a**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Präsident:** Ich gehe davon aus, dass Sie mit Artikel 94a auch Artikel 185 Ziffer 5a der Übergangsbestimmungen genehmigt haben.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 95**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: La commission n'a pas voulu modifier quoi que ce soit à cet article 95, si ce n'est le titre, de façon justifiée, pour introduire la notion de «politique agricole», qui paraît plus claire et plus conforme à l'ensemble de ces dispositions de politique économique d'une façon générale. A part donc le titre, rien n'a changé. Cet article a fait l'objet d'un vote récent et très clair du peuple et des cantons suisses; il n'y a pas de remarque à formuler à son propos.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 96**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 96, à la commission du Conseil des Etats, n'a pas fait l'objet de discussions particulières, contrairement à ce qui s'est passé au Conseil national où une décision a été prise à une faible majorité, mais où une discussion très large a eu lieu sur les effets de la consommation d'alcool et sur l'engagement éventuel de la Confédération pour lutter contre les conséquences de l'alcoolisme. Il n'est donc pas exclu que nous ayons à revenir un jour sur l'article 96, suivant le sort qui lui aura été réservé au Conseil national. Pour l'instant, il n'appelle pas de remarque en l'état.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 97**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: On a beaucoup parlé de l'article 97 dont le libellé correspond à celui de l'article 35 de la constitution actuelle, lequel, devenu article 97, n'est pas encore en vigueur, je le rappelle, bien qu'il ait été voté par le peuple, le 7 mars 1993. C'est exactement ce que le peuple a voté, et c'est cet article qui nous cause de grandes difficultés dans la législation actuelle sur les maisons de jeux et les casinos.
La problématique vient de ce que, selon l'alinéa 1er, la législation sur les jeux de hasard est de la compétence de la Confédération, et, selon l'alinéa 4, l'admission des appareils à sous servant aux jeux d'adresse relève, elle, de la compétence des cantons. C'est sur cette notion de hasard et d'adresse, cette dualité, cette contradiction contenue dans l'article 97 que nous avons et que nous aurons encore de nombreuses difficultés.
En commission, il a été dit que nous aurions dû avoir le courage de modifier l'article 97, d'en faire éventuellement une variante. L'idée n'a finalement pas été retenue. Pour l'instant, il ne reste qu'à l'adopter tel qu'il figure sur le dépliant, dans sa version approuvée par le peuple en 1993.

**Präsident:** Diese Bestimmung steht in Zusammenhang mit einer Übergangsbestimmung, Artikel 185 Ziffer 5c. Darf ich Sie bitten, den Kommentar zu der Übergangsbestimmung auch gleich zu geben, damit wir beide Bestimmungen gemeinsam verabschieden können?

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Oui, la disposition transitoire à laquelle vous faites allusion existe déjà aujourd'hui dans la constitution. Elle dit que l'article 35 de la constitution n'entre en vigueur que lorsqu'il y aura une législation d'application. Cette disposition transitoire a simplement été reprise telle quelle de la constitution actuelle.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 98**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Le seul commentaire à apporter à l'article 98 sur les armes et le matériel de guerre est que, entre le projet du Conseil fédéral et les délibérations de la commission, le peuple et les cantons suisses ont admis de supprimer la régale des poudres, «Pulverregal». La commission a tenu compte de cette votation et a corrigé en ce sens le projet du Conseil fédéral en biffant l'alinéa 3.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 99**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Tout d'abord, d'une façon générale, quelques mots sur la section 7 qui regroupe les compétences fédérales dans tout le domaine de la sécurité sociale.
La consultation a permis à différents milieux de faire part de leurs voeux d'une modernisation de nos garanties en matière de sécurité sociale, et notamment de la mise en place d'une réglementation qui fasse abstraction de l'état civil, de manière à ce que notre système de sécurité sociale soit fondé sur l'individu et moins sur son état civil ou sa situation familiale. Evidemment, bien que méritant à mes yeux d'être soutenues, ces propositions constituent des réformes et elles n'ont pas pu être prises en compte dans un exercice de simple mise à jour et de réalité constitutionnelle vécue.
En ce qui concerne l'article 99, «Encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété», il correspond tout à fait à l'article 34sexies de la constitution actuelle. A l'alinéa 1er, il précise que la Confédération peut encourager la construction et l'acquisition de logements. A l'alinéa 2, il parle de l'encouragement particulier à l'équipement de terrains. Selon l'alinéa 2bis, la Confédération peut édicter des dispositions sur l'équipement de ces terrains pour la construction de logements et sur la rationalisation de la construction.
Pour le reste, la commission a simplement changé l'ordre des mots – les intérêts de la famille, des indigents, des handicapés et des personnes âgées – considérant qu'il était peu heureux de suggérer que les personnes âgées sont peut-être une catégorie de handicapés. C'était en tout cas les craintes de la commission et c'est pourquoi les personnes âgées ont été placées immédiatement après les familles, à l'alinéa 3.
Je n'ai pas d'autres remarques à formuler sur l'article 99 qui fait l'unanimité de la commission.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich spreche nur ganz kurz. Ich kann dem neuen Absatz 2bis ausdrücklich zustimmen. Es wird hier klarer zwischen der Kompetenz zur Rechtsetzung und den weiteren Förderungsmassnahmen unterschieden. Die ganze Bestimmung wird somit klarer.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 100**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 100 n'appelle qu'un commentaire pour le texte allemand, où, à l'alinéa 2, la formulation a été simplifiée. Vous le constatez sur le dépliant. Le texte français, lui, n'a pas du tout été modifié.
Cet article sur la protection des locataires correspond aux dispositions actuelles de la constitution.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 101**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Leumann*
*Abs. 1*
....
abis. das Mindestalter für die Zulassung zur Arbeit, namentlich ein Kinderarbeitsverbot;
....

*Proposition Leumann*
*Al. 1*
....
abis. sur l'âge minimal pour l'autorisation au travail, notamment une interdiction pour le travail des enfants;
....

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 101 sur le travail n'a fait l'objet, de la part de la commission, que d'une correction rédactionnelle à l'alinéa 3 qui ne concerne que le texte allemand.
La commission a beaucoup débattu de la question de l'interdiction du travail des enfants, à placer dans l'article 101. Elle est finalement arrivée à la conclusion que c'était une évidence dans notre ordre juridique et que ça pouvait, suivant la rédaction d'une telle interdiction, donner lieu à certaines difficultés, notamment sur la manière d'interpréter l'interdiction du travail des enfants dans l'agriculture, pour des travaux viticoles, l'engagement pendant les vacances dans les zones agricoles, etc. Donc, l'interdiction pure et simple aurait dû être précisée de manière telle que l'on alourdit l'article 101. La Suisse ayant ratifié la Convention internationale sur les droits de l'enfant, il ne nous est pas paru utile, pour des raisons de systématique, d'introduire ici textuellement cette interdiction, certains membres de la commission considérant même que pour un Etat tel que le nôtre, une telle mention avait quelque chose de désuet et ne correspondait pas du tout aux mentalités, d'autant plus qu'elle ne recouvrait aucun risque actuel en matière de travail des enfants.
C'est la raison pour laquelle la commission a accepté l'article 101 dans la version du Conseil fédéral.

**Leumann** Helen (R, LU): Wenn wir Bilder sehen – aus der Dritten Welt meistens –, auf denen kleine Kinder mit kleinen Fingern Teppiche knüpfen, weil ihre kleinen Finger so feine Knoten machen können, oder wenn wir von anderen solchen Beispielen hören, dann fühlen wir uns wohl, weil wir wissen, dass bei uns so etwas nicht passiert. Für uns ist ein Verbot der Kinderarbeit selbstverständlich. Es ist richtig, dass das Verbot der Kinderarbeit ein Teil der geltenden schweizerischen Rechtsordnung ist und dass wir auch gemäss internationalem Recht verbindliche Richtlinien haben. Es ist auch richtig, wie die Kommission dies sagt, dass aus diesen Überlegungen die Einfügung einer Bestimmung zum Verbot der Kinderarbeit nicht notwendig wäre.
Wenn ich die Bundesverfassung durchsehe und andere Selbstverständlichkeiten darin festgeschrieben finde – wie zum Beispiel in Artikel 12 ein Recht auf Ehe oder in Artikel 15 die Sprachenfreiheit –, dann, meine ich, steht es auch unserer Bundesverfassung sehr gut an, wenn darin ein Verbot der Kinderarbeit besser sichtbar gemacht und ausdrücklich erwähnt wird. Dazu kommt, dass die Mehrheit der Kommission des Nationalrates das Verbot der Kinderarbeit als Antrag im Rat einbringen wird.
Ich meine, wir sollten das gleiche tun und dem Nationalrat nicht nachstehen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Es handelt sich hier bei Artikel 101 um die Nachführung der Artikel 34ter und 116bis der Bundesverfassung. Es geht also um zentrale Elemente unserer Arbeitsverfassung.
Absatz 1 gibt dem Bund Rechtsetzungskompetenzen im Arbeitsrecht: Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen. Absatz 2 enthält die Bedingungen für die Allgemeinverbindlicherklärung der Gesamtarbeitsverträge, und Absatz 3 regelt den Bundesfeiertag.

Es scheint mir wichtig, hier klarzumachen, dass der Text des Entwurfes bezüglich der Mitbestimmungsfrage die im heute geltenden Text zu findende Unbestimmtheit über die Tragweite – ob nur eine betriebliche oder auch eine Mitbestimmung auf Unternehmensebene zugelassen werden soll – bewusst ebenfalls offenlässt. Insofern halten wir uns streng an das Konzept der Nachführung.
Was die Frage eines Kinderarbeitsverbotes anbelangt, besteht ja Einigkeit darüber, dass das Kinderarbeitsverbot Bestandteil der geltenden schweizerischen Rechtsordnung ist. Es findet sich sowohl in dem für die Schweiz verbindlichen internationalen Recht als auch in unserem internen, nationalen Recht. Bezüglich des internationalen Rechtes sei auf das Übereinkommen über die Rechte des Kindes hingewiesen, welches für die Schweiz seit dem 26. März 1997 in Kraft ist. Artikel 32 verlangt die Festlegung eines Mindestalters oder mehrerer differenzierter Mindestalter für die Zulassung zur Arbeit. Dasselbe verlangt Artikel 10 Ziffer 3 des Paktes I der internationalen Menschenrechtspakte, der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, welchen die Schweiz ebenfalls unterzeichnet hat. Das zum für uns verbindlichen Völkerrecht.
Unsere eigene, interne Gesetzgebung enthält ebenfalls die erforderlichen Regelungen, einerseits im Arbeitsgesetz, aber auch im Heimarbeitsgesetz, wo wir differenzierte, adäquate Regelungen haben. Insofern besteht sicher keine Notwendigkeit, das Kinderarbeitsverbot nun auf Verfassungsstufe zu heben. Wenn Sie das, wie Frau Leumann es beantragt, tun, ist dies eine bewusste Heraufstufung eines Prinzipes, das heute auf der Stufe der einfachen Gesetzgebung schon gilt.
Wir haben das andernorts, beispielsweise beim Datenschutz, gemacht. Der Datenschutz ist heute nur im Datenschutzgesetz geregelt. Wir haben aber gefunden, der Datenschutz habe heute und in Zukunft eine derartige Bedeutung, dass wir ihn bewusst zum Verfassungsprinzip heraufgestuft haben. Andererseits haben wir ja viele Bestimmungen im Alkoholbereich – denken Sie an das Absinthverbot und all diese Bestimmungen – auf die Stufe von Gesetzgebung und Verordnung herabgestuft. Solche Heraufstufungen und Herabstufungen im Rahmen der Nachführung sind nun natürlich weitestgehend Fragen der politischen Opportunität. Wir waren der Meinung, dass es eigentlich nicht opportun ist, hier eine Heraufstufung vorzunehmen, weil sonst der Eindruck entstehen könnte, wir hätten – wie gewisse Entwicklungsländer – heute noch Probleme mit Kinderarbeit. Das ist aber eindeutig nicht der Fall. Deshalb würden wir es vorziehen, das nicht zu tun; aber es ist letztlich eine Opportunitätsfrage.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Kommission 17 Stimmen
Für den Antrag Leumann 3 Stimmen

*Abs. 2, 3 – Al. 2, 3*
*Angenommen – Adopté*

**Art. 102**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 102, qui concerne notre régime de prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, n'appelle aucune remarque. C'est la base constitutionnelle d'une législation qui nous préoccupe presque en permanence. Heureusement, tout le monde est d'accord sur cet article 102, au plan constitutionnel.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 103**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 103 sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité a simplement fait l'objet d'une clarification de la part de la commission, on peut, je crois, le présenter ainsi.
D'une part, à l'alinéa 1er lettre b, la commission a modifié l'ordre d'énumération à propos des rentes: premièrement, «elles sont adaptées au moins à l'évolution des prix», et deuxièmement, «la rente maximale n'est pas supérieure au double de la rente minimale». La lettre c a été biffée. Là aussi, par souci de clarification, elle a été remplacée par un alinéa 1bis qui, aux lettres a et b, montre clairement et sans confusion possible les deux sources de financement de l'assurance: par les cotisations des assurés, avec l'obligation pour l'employeur d'en prendre à sa charge la moitié au moins; par la Confédération, et par les cantons pour autant que la loi le prévoie.
Pour l'article 103, ce sont les seuls commentaires que je peux faire. Il n'est pas du tout combattu en commission et fait l'objet de l'unanimité des membres.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Die Änderungen, die Ihre Kommission am Entwurf des Bundesrates vorgenommen hat, sind rein redaktionell und systematisch, indem die in Absatz 1 Buchstabe c enthaltenen Grundsätze über die Finanzierung von AHV und IV in einem eigenen Absatz zusammengefasst wurden. Eine gleiche Umstrukturierung wird auch in den Artikeln 104 und 105 vorgenommen.
Diese Neustrukturierung der Artikel überzeugt, und ich kann daher zustimmen. Im übrigen hat auch bereits die nationalrätliche Verfassungskommission diesen redaktionellen Änderungen zugestimmt.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Je voulais juste signaler une modification purement rédactionnelle dans le texte français, où le mot «invalides» a été remplacé par «personnes handicapées».

*Angenommen – Adopté*

**Art. 104**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 104 sur la prévoyance professionnelle n'a pas fait l'objet de discussion particulière en commission. Il appelle les mêmes remarques rédactionnelles à la lettre e. Par souci de cohérence, la lettre e a été remplacée par l'alinéa 1bis, lequel reprend les mêmes principes qu'on retrouve à l'alinéa 1bis lettre a du précédent article 103: «la prévoyance professionnelle est financée par les cotisations des assurés; l'employeur prend à sa charge au moins la moitié du montant de la cotisation de ses assurés.» A l'alinéa 2, on a la suite de cette disposition.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 105**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 105 sur l'assurance-chômage n'a pas, lui non plus, fait l'objet de discussion particulière. On note d'abord dans le texte français, à la lettre a, la correction rédactionnelle où l'on parle de «compensation appropriée» plutôt que de «juste compensation»; la lettre c est biffée au profit de l'alinéa 1bis. C'est également ici une cohérence rédactionnelle avec les précédents articles 103 et 104. Il n'y a donc pas ici de remarque particulière.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 106**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 106 doit être absolument compris dans le sens d'une répartition de compétence entre la Confédération et les cantons. Il ne s'agit nullement de faire la confusion avec ce qui est dit, tant à l'article 10 dans les droits fondamentaux à propos du minimum d'existence garanti, qu'à l'article 33 dans les buts sociaux. Ici, c'est une question de compétence qui est réglée, et rien d'autre. Cet article n'a pas fait l'objet de discussion au sein de la commission.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 107**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 107 reprend le fameux article 34quinquies de la constitution actuelle, cet article qui, après 50 ans, n'a toujours pas fait l'objet d'une matérialisation au plan de notre législation. Il n'a pas fait l'objet de discussion au sein de la commission.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 108**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 109**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 109 a fait l'objet de discussion en raison de la proximité des termes «la santé de l'homme et des animaux» à son alinéa 1er. Cette proximité des hommes et des animaux a gêné les membres de la commission, si bien que nous avons modifié l'alinéa 1er en ne parlant ni de l'homme ni des animaux, considérant que c'était une adjonction dont on pouvait se passer, si bien que l'alinéa 1er aujourd'hui a la teneur suivante: «Dans les limites de ses compétences, la Confédération prend des mesures afin de protéger la santé.» Et on retrouve les hommes et les animaux à la lettre b, lorsqu'il s'agit de «la lutte contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l'homme et des animaux», où cette proximité de l'être humain et du règne animal passe mieux. Donc, le sens de l'article 109 n'est absolument pas changé.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 110, 111, 111a**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: C'est vrai que la commission s'est très longuement entretenue de ces articles, non pas que nous mettions en cause un des principes de ces articles extrêmement sensibles, de ces articles qui sont assez récents dans notre constitution, mais nous souhaitions amener des distinctions très claires. Nous souhaitions que la constitution soit effectivement lisible, nous souhaitions bien distinguer ce qui est la procréation médicalement assistée, qui n'a rien à voir avec le génie génétique; nous souhaitions aussi bien distinguer le génie génétique dans le domaine humain et dans le domaine non humain. C'est pour ça que vous avez quelques adaptations de ces dispositions, d'abord la subdivision «Génie génétique dans le domaine non humain» du projet du Conseil fédéral (art. 110), et «Procréation médicalement assistée et génie génétique dans le domaine humain» (art. 111). Ici aussi, on a souhaité bien distinguer le règne animal du règne des êtres humains. Pour le reste, la commission comme le Conseil fédéral ne se seraient pas permis de toucher aux principes fondamentaux qui règlent ces deux articles très sensibles.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Zunächst bin ich Ihnen dankbar, dass Sie an diesem heutigen Artikel 24novies, der in einer denkwürdigen Abstimmung im Mai 1992 als Gegenentwurf zur «Beobachter»-Initiative angenommen worden ist, möglichst nichts ändern.
Sie wissen, dass in diesem Bereich politisch nach wie vor vieles in Bewegung ist; es ist noch nichts zur Ruhe gekommen, im Gegenteil: Es sind neue Initiativen eingereicht worden, einerseits die Gen-Schutz-Initiative, über die wir im Juni abstimmen, anderseits die Initiative «für menschenwürdige Fortpflanzung (FMF)»; hier befindet sich das Fortpflanzungsmedizingesetz als indirekter Gegenvorschlag zur Beratung in den Räten. Ob eine Aufteilung wirklich der Weisheit letzter Schluss ist, ist eine Frage, die ich noch offenlassen möchte; seinerzeit hat man sich aufgrund einer Rücksprache mit Nobelpreisträger Arber in Basel für einen ganzheitlichen Artikel entschieden. Herr Arber hat gewisse Beziehungen aufgezeigt, auch wenn sie vielleicht eher etwas entfernt sind. Darüber werden wir dann auch im Nationalrat nochmals sprechen.
Dagegen bin ich froh, dass Sie ein ausdrückliches Klonverbot aufgenommen haben: Man kann zwar mit gutem Grund sagen, ein Klonverbot ergebe sich bereits aus dem geltenden Artikel, nämlich aus der Bestimmung, die alle Eingriffe in das Erbgut als unzulässig erklärt; seit das Schaf Dolly Weltberühmtheit erlangt hat, hat sich aber offenbar gezeigt, dass gewisse Grenzfälle doch nicht klar geregelt wären. Mit diesem klaren Klonverbot machen wir jedermann klar, dass das Klonen unzulässig ist, dass es, auch wenn es – wie etwa beim Embryosplitting – nicht mit einem Eingriff in menschliche Keimzellen verbunden ist, trotzdem ganz klar von Verfassung wegen verboten ist. Insofern bringt diese Ergänzung eine erwünschte Klärung, die auch mit der Bioethik-Konvention des Europarates in Übereinstimmung steht.
Zuhanden der Redaktionskommission möchte ich noch ein terminologisches Problem aufwerfen: Wir sprechen in Absatz 2 Litera c von «Verfahren der Fortpflanzungshilfe». Unterdessen hat sich eine andere Terminologie durchgesetzt; man spricht heute eher von einer «medizinisch unterstützten Fortpflanzung». Das ist eine Frage, die der Redaktionskommission überlassen werden kann. Wir hätten dann auch eine Harmonisierung mit dem Fortpflanzungsmedizingesetz.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 112**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Herr Frick als zuständiger Berichterstatter ist noch nicht unter uns; ich springe in die Lücke und kann ganz kurz erwähnen, dass die Kommission mit Artikel 112 grundsätzlich die geltende Rechtslage übernimmt. Absatz 1 beinhaltet die Bundeskompetenz bezüglich Ausländerrecht und Asylrecht; Absatz 2 gibt dem Bund die Möglichkeit der Ausweisung, falls die Sicherheit des Landes gefährdet ist. Die Änderung, welche die Kommission angebracht hat, betrifft nicht die Sache selbst, sondern die Organzuständigkeit. Während der bundesrätliche Entwurf ausdrücklich den Bundesrat als das zuständige Organ in der Verfassung festhält, lässt die Kommission die Frage des Organs offen und sagt nur, dass ausgewiesen werden kann, wenn die Sicherheit des Landes gefährdet wird. Damit ist es möglich, auf Gesetzesebene auch ein anderes Organ als die oberste Landesregierung für zuständig zu erklären.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 113**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Der 9. Abschnitt umfasst die Bestimmungen über Zivilrecht, Strafrecht, Opferhilfe und Messwesen. Die Systematik in diesem Abschnitt scheint etwas gekünstelt. Man hat den Eindruck, die relativ neue Opferhilfebestimmung sowie das Messwesen hätten irgendwo in der Verfassung untergebracht werden müssen. In der Botschaft wird dann zur Rechtfertigung angeführt, das Zusammenleben der Menschen werde im Alltag in rechtlicher Hinsicht wesentlich vom Privat- und vom Strafrecht geprägt. Für die Bürgerinnen und Bürger als Wirtschatfssubjekte spiele zudem das Messwesen eine unabdingbare Voraussetzung für einen reibungslosen Ablauf zahlreicher Tätigkeiten; es mache deshalb Sinn, diese drei Bereiche in einem gemeinsamen Abschnitt zu regeln.
Was die Opferhilfe anbetrifft, kann gesagt werden, dass sie mit strafrechtlichen Taten zusammenhängt; daher ist es gerechtfertigt, die Ansprüche des Opfers solcher Taten in die Nähe des Strafrechtes zu bringen.
Zu Artikel 113, «Zivilrecht»: Dieser Artikel führt die Bestimmungen von Artikel 64, Artikel 53 Absatz 1 und Artikel 61 der geltenden Verfassung nach. In der Vernehmlassung führte dieser Artikel nicht zu grossen Kontroversen. Betonen möchte ich, dass bei dieser Nachführung die Frage, ob das Zivilprozessrecht von Bundesrechtes wegen vereinheitlicht werden solle, bewusst ausgeklammert wird. Diese Frage ist Bestandteil des Reformpaketes C, der Justizreform. Wir werden also im Laufe der Session, d. h. konkret morgen, auf diese Frage eingehen.
Zu Absatz 1: Hier erklärt sich der Bund zuständig für den Erlass von Zivilrecht. Was heisst nun der Begriff «Zivilrecht»? Das Zivilrecht, auch Privatrecht genannt, regelt im wesentlichen die Rechtsbeziehungen unter Bürgerinnen und Bürgern. Eine genaue Zivilrechtsdefinition ist jedoch nicht möglich. Dies hat sich bisher auch in der Anwendung von Artikel 64 der heutigen Bundesverfassung gezeigt. Die Wissenschaft und die Gerichtspraxis entwickelten verschiedene Theorien. Der Bundesrat seinerseits hat eine etwas eigene Lehre entwickelt, nämlich die sogenannte typologische Abgrenzung. Rechtsnormen werden demnach dann als zivilrechtlich angesehen, wenn sie typisch privatrechtliche Ziele verfolgen und herkömmlicherweise zum Privatrechtsbereich gehören.
Wichtig ist, dass sich aus Artikel 113 Absatz 1 die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen ergibt. Kommt der Bundesgesetzgeber zum Schluss, etwas sei Privatrecht, ist er zuständig. Ist etwas nicht Privatrecht, gilt die Zuständigkeit der Kantone. Ob man etwas als Zivilrecht deklariert oder nicht, hat also Einfluss auf die Zuständigkeitsordnung und auf den Rechtsweg.
Zu Absatz 2: Dieser übernimmt Artikel 64 Absatz 3 der heutigen Verfassung. Sache der Kantone sind das Gerichtsverfahren, die Gerichtsorganisation und die Rechtsprechung. Es ist aber ein anerkannter Grundsatz, dass das kantonale Prozessrecht die Anwendung des Bundesprivatrechtes nicht beeinträchtigen oder verhindern darf. Wichtig ist es auch zu beachten, dass trotz der hier statuierten kantonalen Zuständigkeit das Bundesgericht letzte Instanz ist und bleibt. Dies ergibt sich nämlich aus den Bestimmungen von Artikel 176ff. über das Bundesgericht. Wir dürfen also Artikel 113 nicht unabhängig von den Bestimmungen betrachten, welche im Organisationsteil der Bundesverfassung enthalten sind. Artikel 113 ist zusammen mit Artikel 178 auszulegen.
Zu Absatz 3: Dieser bestimmt, dass rechtskräftige Zivilurteile in der ganzen Schweiz ohne weiteres vollstreckbar sind. Voraussetzung für solche Zivilurteile ist jedoch, dass sie von beschlussfähigen und zuständigen Gerichten erlassen wurden.
Ein Hinweis ist auch auf das Schuld-, Betreibungs- und Konkursrecht zu machen. Funktionell gesehen gehört dieser Rechtsbereich eigentlich zum öffentlichen Recht. Aber nach unserer Rechtstradition ist die Zugehörigkeit zum Privatrecht als selbstverständlich angesehen worden. Das Bundesamt für Justiz erklärte in der Kommission, man könne deshalb darauf verzichten, dies ausdrücklich in der Verfassung zu erwähnen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 114**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Ich möchte als erstes bemerken: Die Frage, ob das Strafprozessrecht vereinheitlicht werden solle, wird an dieser Stelle bewusst ausgeklammert. Sie wird im Rahmen der Justizreform behandelt werden.
Wie heute in Artikel 64bis der Bundesverfassung wird dem Bund neu in Artikel 114 Absatz 1 die Kompetenz eingeräumt, das materielle Strafrecht zu regeln. Der Bund hat von dieser Kompetenz namentlich auch durch den Erlass des Strafgesetzbuches (StGB) Gebrauch gemacht. Die Kantone können lediglich Übertretungstatbestände regeln, wenn – wie es in der Botschaft heisst – «das eidgenössische Recht den Angriff auf ein Rechtsgut nicht durch ein geschlossenes System von Normen regelt». Hingegen sind die Verfolgung und die Beurteilung gemeiner Straftaten nach wie vor Sache der Kantone. Damit ist die Kompetenz verbunden, die entsprechenden prozess- und organisationsrechtlichen Bestimmungen zu erlassen. Auch der Strafvollzug ist und bleibt im Rahmen der sehr allgemeinen Bestimmungen des StGB Sache der Kantone.
In Absatz 2 haben wir eine Subventionsnorm verpackt. Der Bund hat die Möglichkeit, finanzielle Unterstützung für die Errichtung von Vollzugsanstalten, für Verbesserungen im Strafvollzug sowie für Erziehungsmassnahmen zu gewähren. Dies entspricht der heutigen Bundesverfassung.
Absatz 3 ist eine Wiederaufnahme von Artikel 64bis Absatz 2 der Bundesverfassung. Die Kantone behalten ihre Zuständigkeit in den Bereichen Gerichtsorganisation, Gerichtsverfahren und Rechtsprechung. Wie erwähnt, wird die Frage, ob das Strafprozessrecht vereinheitlicht werden solle, im Rahmen der Justizreform zur Diskussion stehen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 115**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Bei Artikel 115 geht es um die Opferhilfe. Diese Bestimmung entspricht Artikel 64ter der geltenden Bundesverfassung, der aufgrund einer Volksinitiative eingeführt; das entsprechende Bundesgesetz ist seit dem 1. Januar 1993 in Kraft. In der heute geltenden Fassung wird von Straftaten gegen Leib und Leben gesprochen. Neu heisst es nun: «Bund und Kantone sorgen dafür, dass Personen, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität beeinträchtigt worden sind, Hilfe erhalten ....» In der Kommission nahmen wir zur Kenntnis, dass es sich hier um eine Präzisierung handelt, welche bereits im Bundesgesetz über die Opferhilfe vorgenommen worden ist, und dass dies der Praxis des Bundesgerichtes entspricht.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 116**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Die Bestimmung entspricht Artikel 40 der heutigen Bundesverfassung. Sie erlaubt dem Bund, das Mass- und Gewichtssystem im Interesse eines sicheren Verkehrs mit messbaren Sachen zu vereinheitlichen. Das gab zu keiner Diskussion Anlass, sind doch die Masse seit längerer Zeit durch internationale Übereinkommen festgelegt. Zudem ist festzuhalten, dass die Bestimmung alle Masse erfasst, also neben Länge, Fläche, Inhalt und Gewicht auch Zeit, Elektrizität, Wärme, Schall,

Strahlung und allenfalls weitere, die heute noch gar nicht bestehen.
Zu erwähnen ist noch, dass der Vollzug der Bundesgesetzgebung den Kantonen vorbehalten ist, ohne dass es hier eigens gesagt wird. Zu denken ist insbesondere an die Eichung und an die verschiedenen Kontrollmöglichkeiten.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 117**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Le chapitre 3 («Régime des finances») va de l'article 117 à l'article 126; il marque la fin de nos délibérations en tant que Conseil prioritaire sur cette partie du projet de mise à jour de la Constitution fédérale.
Il y a pour ainsi dire fort peu de changements qui ont été apportés au régime général des finances de la Confédération. Ce régime général, vous le savez, est assorti de toute une série de dispositions transitoires. Presque chaque article de ce chapitre est assorti d'une disposition transitoire, et souvent cette disposition transitoire impose une limite dans le temps. Ce délai transitoire a fait l'objet d'une discussion approfondie en commission.
Plusieurs d'entre nous ont regretté qu'un Etat moderne, ou qui se veut moderne, comme la Suisse ne puisse se doter d'un régime des finances et d'un régime fiscal qui ne soient que provisoires. Les impôts les plus importants de la Confédération, notamment la TVA et l'impôt fédéral direct, sont encore et toujours limités dans le temps. On peut légitimement se poser la question de savoir si, le moment venu, la suppression de ces limites temporelles pour les principaux impôts de la Confédération ne devrait pas constituer une des variantes qui seraient soumises au peuple et aux cantons. On peut considérer comme tout à fait inadmissible aujourd'hui que notre Etat n'ait pas la pérennité de ses ressources fiscales qui soit garantie par notre constitution. Là, nous dépassons très largement l'objectif d'une mise à jour. C'est la raison pour laquelle il n'y a aucun changement concernant le régime des finances.
Votre commission a pourtant bien approfondi ce thème. Elle a pris la peine – il y a eu très peu d'auditions au cours de nos travaux – d'auditionner M. Gygi qui est le chef de projet de la nouvelle péréquation financière, ainsi que M. Pfisterer, membre du Conseil d'Etat du canton d'Argovie, concernant l'avis des cantons sur ce projet de réforme de la répartition des tâches et des charges entre les cantons dit «paquet de nouvelle péréquation». Il est apparu clairement que les études et les travaux en la matière ne sont pas suffisamment avancés pour les intégrer à la réforme de la constitution. C'est la raison pour laquelle nous avons fait abstraction de ce qui se prépare du côté de la nouvelle péréquation financière intercantonale.
Cela étant, je peux commenter l'article 117 «Gestion des finances». A l'alinéa 1er, obligation est faite à la Confédération d'équilibrer à long terme ses comptes. Cette obligation n'est absolument pas contestée. A l'alinéa 2, il est prévu que la politique d'amortissement du bilan prend en considération la situation économique. L'article 117 est à la fois un article rigide dans les principes (al. 1er) et souple dans l'application (al. 2) pour tenir compte de la situation économique.
A l'unanimité, la commission propose d'adopter l'article 117 selon le projet du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 118**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 118 pose les «Principes régissant l'imposition». La discussion a surtout porté sur la question de savoir s'il fallait intégrer les cantons à l'alinéa 1er, en ce sens que la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt, son mode de calcul, doivent être définis par une loi. C'est le principe de la base légale de toute fiscalité.
Finalement, la commission a renoncé à mentionner les cantons à l'alinéa 1er, considérant qu'ici, on aurait créé plus un problème qu'autre chose, parce qu'il aurait fallu alors ajouter les communes. Nous n'avons pas voulu parler ici de la Confédération, des cantons et des communes, nous limitant à adresser cette adjonction à la Confédération, chaque canton devant par ailleurs, en respectant les principes généraux de la bonne foi et de la légalité, mettre sur pied son propre ordre juridique en matière fiscale. Je pense que ç'a été une sage décision de la commission. La décision n'a d'ailleurs pas du tout été combattue.
L'alinéa 2 reprend le principe de l'interdiction de la double imposition par les cantons et impose à la Confédération le devoir de veiller à ce que cette double imposition n'existe pas.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 119**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Il n'y a pas de remarque particulière à propos de l'article 119, si ce n'est une amélioration rédactionnelle à l'alinéa 4, mais uniquement encore dans le texte français où l'on parle de «taxation et de perception», plutôt que de dire que «l'impôt est fixé et levé ....». On a adapté le vocabulaire à celui qui a cours aujourd'hui en matière fiscale.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 120**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 120 sur l'harmonisation fiscale reprend les articles 42quater et 42quinquies de la constitution actuelle. Cet article a été adopté sans opposition et sans discussion par la commission.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 121**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Article 121, «Taxe sur la valeur ajoutée», «Mehrwertsteuer». Je fais abstraction des considérations que j'ai émises en guise d'introduction sur la limitation dans le temps de la compétence fédérale de percevoir la TVA. Je fais simplement remarquer qu'à l'alinéa 3, nous avons remplacé l'arrêté de portée générale par la loi fédérale qui, en l'espèce, paraît mieux correspondre à ce type de législation, étant entendu qu'on doit en principe procéder par loi et non pas par arrêté en cette matière.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 121a**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Effectivement, la commission a biffé l'article 123 pour le reprendre intégralement à l'article 121a, considérant que l'article 121 traite de la TVA, impôt général de consommation, et qu'il était juste et logique, à la suite de l'imposition générale de la consommation, d'énumérer les formes d'impositions spéciales de la consommation, impositions spéciales que sont l'impôt sur le tabac brut et sur le tabac manufacturé, les boissons distillées, la bière, les automobiles, le pétrole et autres huiles minérales, la surtaxe sur les carburants, etc. Tous ces impôts sont des impôts à la consommation spéciaux et leur place est effecti-

vement immédiatement après l'impôt de consommation en général qu'est la TVA.
Pour le reste, cet article n'a pas fait l'objet de discussion particulière en commission.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 122**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 122, à l'alinéa 1er, donne la compétence à la Confédération de percevoir des droits de timbre sur les papiers-valeurs, les quittances des primes d'assurance et les titres et, également, exonère du droit de timbre les titres concernant les opérations immobilières et hypothécaires.
Quant à l'alinéa 2, c'est le principe de notre impôt anticipé sur le revenu des capitaux mobiliers, l'imposition des gains sur les loteries et des prestations d'assurance.
Ces deux alinéas n'ont pas fait l'objet de discussion et la commission s'est ralliée, à l'unanimité, au projet du Conseil fédéral.
En revanche, la commission a biffé l'alinéa 3. Celui-ci a été jugé désuet, en ce sens qu'il permet à la Confédération de percevoir un impôt spécial à la charge de personnes domiciliées à l'étranger, un impôt qui est une espèce de vengeance ou de rétorsion par rapport à des mesures fiscales qui seraient prises par des Etats étrangers, sous-entendu contre des Suisses. Cet impôt de rétorsion d'ailleurs, nous a-t-on dit, n'a jamais fait l'objet d'une mise en application depuis qu'il existe et la Confédération n'a jamais utilisé cet outil.
Compte tenu du fait que l'ensemble de ces questions fiscales est aujourd'hui réglé dans le cadre de traités internationaux, multilatéraux ou bilatéraux, nous avons considéré que ce n'était pas porter atteinte à la notion de mise à jour que de supprimer un alinéa qui n'a jamais été utilisé.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ihre Kommission beantragt, die im geltenden Artikel 41bis Absatz 1 Litera d vorgesehene Retorsionssteuer zu streichen. Sie ist in der Tat nie angewendet worden. Der Bundesrat opponiert dieser Streichung nicht, weil wir im künftigen Artikel 172 Absatz 3 die Möglichkeit haben, zur Wahrung der Interessen des Landes Verordnungen zu erlassen. Im übrigen gibt auch Artikel 49 dem Bund die Kompetenz, Abwehrmassnahmen zu ergreifen, wenn solche nötig würden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 123**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 124**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: A l'article 124 qui concerne le régime douanier, «Droits de douane», il n'y a pas de commentaire particulier, si ce n'est que suite à une erreur de traduction, la notion de «trafic des marchandises» avait disparu en français et que la commission l'a réintroduite. C'est une correction purement rédactionnelle, et maintenant, le texte français correspond à la précision qu'on trouve d'ailleurs dans le texte allemand. Je n'ai pas d'autre remarque.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 125**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 125, «Exclusion d'impôts cantonaux et communaux» est le revers de la médaille des compétences fédérales en la matière. Il est néanmoins utile, c'est en tout cas l'avis de la commission et ça a été celui du Conseil fédéral, de préciser cette exclusion dans un article de la constitution, en l'occurrence ici, à l'article 125. Il a été adapté au point de vue rédactionnel pour tenir compte également, dans l'énumération, du fait que nous avons placé maintenant les impôts spéciaux à la consommation tout de suite après la TVA. C'est la raison pour laquelle il a fallu opérer, par souci de cohérence, cette modification rédactionnelle, mais qui ne change absolument rien au sens de cet article, qui n'a fait l'objet d'aucune opposition en commission.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Grundsatz leuchtet hier ja wirklich ein. Nach der Einführung der Mehrwertsteuer war allerdings die Reichweite etwas umstritten. Es ging vor allem um die Frage der Billettsteuern, die auf den Eintritten zu Ausstellungen und zu kulturellen Veranstaltungen erhoben werden. Das Bundesgericht hat kürzlich alle kantonalen und kommunalen Billettsteuern für zulässig erklärt, und in die gleiche Richtung gehen nun auch die Anträge der WAK des Nationalrates zum neuen Mehrwertsteuergesetz.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 126**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Spoerry*
.... Er berücksichtigt bei der Gewährung von Bundesbeiträgen die Finanzkraft der Kantone sowie die städtischen Agglomerationen und die Berggebiete.

*Proposition Spoerry*
.... elle prend en considération la capacité financière des cantons ainsi que les agglomérations urbaines et les régions de montagne.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 126 n'a pas fait l'objet de grandes discussions en commission. Je vous ai expliqué tout à l'heure que la commission, comme le Conseil fédéral, n'a pas voulu surcharger le projet de réforme de la constitution avec des considérations tendant à changer quoi que ce soit dans le régime de péréquation financière.
L'article 126 est un des fondements d'un Etat fédéral qui tient à pratiquer la solidarité entre les cantons membres. En ce sens, le projet du Conseil fédéral prévoit à juste titre ce principe d'encouragement de la péréquation financière entre les cantons, et le fait qu'il faut tenir compte des régions les plus faibles économiquement, notamment des régions de montagne et des cantons à faible capacité.

**Spoerry** Vreni (R, ZH): Mein Antrag muss in einen Zusammenhang mit Artikel 41 gestellt werden: Unser Rat hat in der Sondersession in Artikel 41, wo es um die Stellung der Gemeinden geht, mit 31 zu 8 Stimmen einen Absatz 2 eingefügt, wonach der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf die Anliegen der Gemeinden insbesondere in städtischen Agglomerationen und in Berggebieten Rücksicht zu nehmen habe. Der Antrag der Minderheit Aeby, der lediglich die Städte und die städtischen Agglomerationen erwähnt haben wollte, fand, nach meinem Dafürhalten zu Recht, keine Mehrheit.
Die Debatte zeigte, dass wir in unserem Land zwei verschiedene Arten von Gebieten haben, die besondere Lasten tragen. Einerseits die flächenmässig grossen, aber dünn besiedelten Berggebiete, andererseits die Kernstädte, welche Aufgaben für eine ganze Region wahrnehmen, gleichzeitig aber einem Bevölkerungsverlust ausgesetzt sind und einen Anstieg bei den sozialen Problemen zu verzeichnen haben.
Nun sind wir bei Artikel 126, der den Finanzausgleich regelt. Aus der Sicht der Kernstädte und deren Agglomerationen wird mit einem gewissen Erstaunen, zum Teil sogar mit Befremden zur Kenntnis genommen, dass sie, im Gegensatz zu

Artikel 41, hier keine Erwähnung finden und dass allein die Berggebiete aufgeführt sind. Die Erklärung, dass dies dem Text der aktuellen Verfassung entspreche, verfängt deshalb nicht mehr, weil sich die Probleme seit der Schaffung unserer Bundesverfassung natürlich massiv verschoben haben. Seit dreissig Jahren erleiden die Städte einen massiven Bevölkerungsverlust, ohne dass deshalb ihre Kernaufgaben und die Leistungen für die umliegenden Regionen kleiner geworden wären, im Gegenteil. Aus diesem Grund erscheint auch hier, neben der Erwähnung der Berggebiete, die explizite Aufführung der städtischen Agglomerationen angebracht. Persönlich könnte ich gut damit leben, wenn man in Artikel 126 nach dem Begriff der Kantone einen Punkt machen und auf jede Aufzählung verzichten würde. Solange aber die Berggebiete erwähnt sind, müssen auch die städtischen Agglomerationen aufgeführt werden; denn dann geht es darum, in der Verfassung auf jene Gebiete hinzuweisen, die heute in einer veränderten Welt besondere Lasten tragen.
Anfügen möchte ich noch, dass im neuen Finanzausgleich der sogenannte horizontale Finanzausgleich, also jener innerhalb einer Region, und zwar kantonsübergreifend, verstärkt werden soll. Der horizontale Finanzausgleich soll zu einer wichtigen Stütze der neuen Finanzausgleichsordnung werden. Dabei ist für mich klar, dass dann selbstverständlich auch die Mitsprache all jener gewährleistet sein muss, die bezahlen.
Mein Antrag hat keineswegs zum Ziel, mit Finanzspritzen das Kostenbewusstsein der Städte zu schwächen. Es geht darum festzuhalten, dass, analog zu Artikel 41, die Probleme der Kernstädte und ihrer Agglomerationen erkannt sind und man im Rahmen des zukünftigen Finanzausgleiches sowohl an die spezielle Situation der Berggebiete als auch an die spezielle Situation der städtischen Agglomerationen denken muss.
In diesem Sinne bitte ich Sie, die Analogie zwischen Artikel 41 und Artikel 126 herzustellen.

**Wicki** Franz (C, LU): Ich habe viel Verständnis für die Ausführungen von Frau Spoerry. Wir müssen uns aber bewusst sein, dass der Text in Artikel 126 nur provisorischer Natur ist. Sie wissen, dass wir daran sind, eine grundlegende Reform der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen an die Hand zu nehmen. Die Art und Weise der Subventionierung soll neu festgelegt werden. Der Finanzausgleich im eigentlichen Sinne wird also neu geregelt. Der Bundesrat hat am 11. März 1996 das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.
Es schiene mir falsch, wenn wir jetzt an diesem alten Artikel betreffend den Finanzausgleich etwas ändern würden. Wir müssen nun wirklich im Grunde an die Regelung des Finanzausgleichs gehen und darauf hinwirken, dass wir bald zu einem umfassenden neuen Verfassungsartikel kommen. Ich möchte Sie, Herr Bundesrat, anfragen, wie das weitere Verfahren betreffend diesen neuen Finanzausgleich ist. Mir wäre sehr daran gelegen, dass diese Sache nun vorangetrieben würde.
Mit Bezug auf den Antrag Spoerry bin ich der Meinung, dass wir ihn ablehnen sollten, um, wie bereits erwähnt, die ganze Sache des neuen Finanzausgleiches nicht – und wenn auch nur scheinbar – in falsche Bahnen zu lenken.

**Maissen** Theo (C, GR): Ich glaube, man muss gegenüber den Ausführungen von Frau Spoerry festhalten, dass die Analogie zwischen Artikel 41 und Artikel 126 (Finanzausgleich) nicht gegeben ist. Bei Artikel 41 sind wir davon ausgegangen, dass es sich um die Erfüllung der Aufgaben handelt, die der Bund generell hat, und nicht in erster Linie um die Fragen des Lastenausgleichs. So ist beispielsweise von den Städten immer wieder geltend gemacht worden – vor allem im Bereich der Drogenpolitik –, dass sie zuwenig Kontakt mit dem Bund hätten. Würde man dem Anliegen von Frau Spoerry bei Artikel 126 Rechnung tragen und die städtischen Agglomerationen erwähnen, ginge das weit über die Nachführung hinaus. Ich habe mich immer auf den Standpunkt gestellt, wir sollten bei der Nachführung bleiben. Das soll auch hier so sein.
Der Begriff der städtischen Agglomerationen ist meines Erachtens sachlich auch zuwenig durchdacht. In der geltenden Verfassung hat man abgesehen von der Berücksichtigung der Finanzkraft der Kantone Gebiete – die Berggebiete – erwähnt, von denen man weiss, dass sie wegen der Kosten der räumlichen Weite auf spezielle Ausgleichsleistungen angewiesen sind.
Für die städtischen Agglomerationen ist die Situation anders. Hier sind die Kernstädte von der Ertragsseite im Verhältnis zu ihren Aufgaben her gesehen oft schlecht gestellt, während Gemeinden im gleichen Agglomerationsgürtel oft finanziell sehr gut dastehen. Diese Situation hat denn auch die Diskussion darüber ausgelöst, wie die Erbringung von Aufgaben der Kernstädte, vorab im Bereiche der Kultur und des Sozialen, durch Beiträge von Gemeinden in der gleichen Agglomeration finanziell abgefedert werden kann.
Insofern ist es ohne nähere Betrachtung sachlich nicht gerechtfertigt, hier den Begriff der städtischen Agglomerationen aufzunehmen, gibt es doch in diesen Agglomerationen selber grosse Unterschiede bezüglich der Lasten und der finanziellen Leistungskraft.
Wie Kollege Wicki gesagt hat, wäre eine Änderung im Rahmen der aktuellen Diskussion um den Finanzausgleich, wo noch viele Fragen in bezug auf die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen offen sind, in Aussicht zu nehmen.
Ich bitte Sie deshalb, hier im Sinne der Kommission zu beschliessen und sich auf die eigentliche Nachführung zu beschränken.

**Aeby** Pierre (S, FR): J'aimerais préciser que je m'exprime maintenant en mon nom personnel, et non au nom de la commission. Je m'exprime en mon nom parce que je suis peut-être à l'origine, et je le regrette, de ce qui est à mon sens, maintenant, une dérive.
Lorsqu'on a débattu de l'article 41, j'ai présenté une proposition en sous-commission puis en commission, qui faisait l'injonction à la Confédération et aux cantons – et tout autant aux cantons qu'à la Confédération – de tenir compte de la situation particulière des villes. Cette proposition est devenue quelque chose de tout à fait informe: les cantons sont tombés; ce n'est plus que la Confédération qui doit faire attention, et ce n'est pas aux «villes» – parce qu'on a eu peur de cette notion de «ville» –, c'est aux «agglomérations urbaines»/«städtische Agglomerationen». Ensuite, on a fait un pas de plus: on n'a pas voulu parler des «städtische Agglomerationen» sans mettre à l'article 41 les régions de montagne – ce à quoi je m'étais opposé lorsqu'on a eu ce débat. Car ma proposition, elle n'était pas financière – maintenant, on est en train de parler de gros sous, de péréquation, de solidarité financière; ma proposition, qui disait aux cantons et à la Confédération de tenir compte des villes, c'était une proposition qui se plaçait sur un plan politique, sur un plan sociologique et sur un plan culturel. C'était un message pour dire à la Suisse, où 70 pour cent des habitants se trouvent aujourd'hui dans des villes ou des agglomérations: nous prenons connaissance, dans la constitution, de cette réalité politique, sociologique et culturelle qu'est la ville. Mais ça, nous ne l'avons pas voulu, et nous avons fait de l'article 41 quelque chose d'informe qui ne dit rien.
Maintenant, on est en train, dans l'article 126, de faire encore pire si l'on suit la proposition Spoerry. Je regrette la tournure prise par ces éléments, mais dans ma proposition initiale, il n'était pas question d'argent, il était question de réalités sociologiques, il s'agissait de montrer que la Suisse du XXIe siècle est une grande métropole et qu'elle n'est pas un conglomérat de cantons où les seules valeurs que l'on reconnaît sont les valeurs traditionnelles et campagnardes. Mais ça n'a pas été compris dans ce sens, et aujourd'hui on aboutit au dernier élément de ce que j'ai appelé une dérive dans nos délibérations sur l'article 41. Malgré la sympathie que j'ai, et malgré mon souhait de tenir compte des villes à l'article 41 – souhait qui n'a pas été réalisé –, je pense que la proposition Spoerry n'a pas sa place ici, à l'article 126.
Je vous prie d'adopter la proposition de la commission, et par là le projet du Conseil fédéral.

**Loretan** Willy (R, AG): Ich bin Frau Spoerry dankbar, dass sie diesen Antrag eingebracht hat. Ich finde ihn auch richtig. Er ist die logische Konsequenz unserer Beschlüsse bei Artikel 41. Darauf ist bereits hingewiesen worden.
Zum ersten: Natürlich hängt nicht alles und jedes am Geld, aber sehr vieles. Wenn der Bund die Anliegen der Gemeinden, insbesondere der städtischen Agglomerationen und der Berggebiete, nach dem neuen Artikel 41 in seiner Aufgabenerfüllung und auch bei der Vorbereitung der Gesetzgebung berücksichtigen will und muss, dann hat das enorm viel auch mit Geld, auch mit dem Finanzausgleich zu tun.
Wenn wir jetzt – dieser Vorgriff ist insbesondere von Herrn Wicki kritisiert worden – in Artikel 126 die «städtischen Agglomerationen» zusätzlich zum Berggebiet erwähnen, dann begehen wir im Hinblick auf die Neuregelung des Finanzausgleiches zwischen Bund und Kantonen und innerhalb der Kantone mit den Gemeinden keinen Sündenfall, denn diese Probleme – Stichwort: «städtische Agglomerationen» – müssen ja ohnehin geregelt werden.
Das steht im übrigen auch im bereits in der Debatte zu Artikel 41 zitierten Brief der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Diese Konferenz ist bereit, die Diskussionen mit den Kommunalverbänden über den Finanzausgleich unter Einbezug der Probleme der städtischen Agglomerationen aufzunehmen. Die Herren Annoni und Pfisterer schreiben hier, man bitte darum, mit Bezug auf Artikel 41 nicht über den Antrag der ständerätlichen Kommission hinauszugehen. Ich darf dieses Zugeständnis der KdK in freier Auslegung dieses Briefes auch auf Artikel 126 beziehen.
Die zweite Bemerkung: Der Begriff der «städtischen Agglomerationen» ist definiert. Das Bundesamt für Statistik führt eine Liste dieser Agglomerationen. Die betreffenden Gemeinden sind genau abgegrenzt. Man kann den Antrag Spoerry also nicht daran «aufhängen», um ihn so zu erledigen.
Die dritte Bemerkung betrifft den Einwand von Kollege Maissen: Wir wissen alle, dass es in Agglomerationsgebieten auch reiche Gemeinden gibt. Das ist das Problem der Kernstädte. Wenn man aber das Kriterium der städtischen Agglomerationen im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich hier einführt und dann in der Gesetzgebung umsetzt, dann werden die reichen Gürtelgemeinden natürlich bei der Bewertung der Finanzkraft einer städtischen Agglomeration berücksichtigt; ihre Finanzkraft fliesst also in die Gesamtfinanzkraft einer städtischen Agglomeration ein. Auch dieses Argument ist unbehelflich gegen den Antrag Spoerry.
Schliesslich eine vierte Bemerkung: In der nationalrätlichen Verfassungskommission ist diese Problematik diskutiert worden. Es liegt – wenn ich das richtig in Erinnerung habe – ein Minderheitsantrag analog zum Antrag Spoerry für die Diskussion im Nationalrat vor. Ich bin daher – damit komme ich wieder auf den Anfang meines Votums zurück – befriedigt darüber, dass die Debatte jetzt auch hier, im Erstrat, geführt worden ist, und ich bitte Sie auch mit Blick auf den Zweitrat um einen positiven Entscheid, um ein positives Signal.
Ich bitte Sie also, dem Antrag Spoerry zuzustimmen.

**Bloetzer** Peter (C, VS): Ich habe Frau Spoerry bei der Beratung von Artikel 41 in der Kommission und hier im Rate unterstützt, weil ich das Anliegen, das in Artikel 41 behandelt wird, aus meiner staatspolitischen Auffassung heraus unterstützen muss. Hingegen kann ich ihr bei diesem Artikel nicht mehr folgen, und zwar deshalb nicht, weil eine Projektgruppe des EFD und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren an der Arbeit sind, eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs zu schaffen. Der Antrag Spoerry ist eine Vorwegnahme eines Teils dieser Reformarbeit. Wenn wir diesem Antrag folgten, würden wir den Rahmen der Nachführung sprengen. Obwohl ich erwarte, dass das Resultat der Reformarbeit dem Antrag Spoerry entsprechen wird, ist es falsch, das Anliegen hier, im Rahmen der Nachführung, vorwegnehmen zu wollen.
Aus diesem Grunde beantrage ich Ihnen, dem Bundesrat und der Kommission zuzustimmen.

**Wicki** Franz (C, LU): Herr Loretan Willy hat den Minderheitsantrag, der im Nationalrat vorliegt, erwähnt. Ich möchte hier folgendes festhalten: In der Verfassungskommission des Nationalrates wurde über den Antrag Spoerry eine Abstimmung durchgeführt. Der Antrag wurde mit 22 zu 11 Stimmen – also ganz klar – abgelehnt. Wir helfen also nicht viel, wenn wir heute dem Antrag Spoerry zustimmen. Zudem möchte ich noch einmal betonen: Herr Thomas Pfisterer, Regierungsrat des Kantons Aargau, hat namens der Konferenz der Kantonsregierungen in der Verfassungskommission folgendes ausgeführt: «Sicher wird die neue Bestimmung zum Finanzausgleich über das Niveau der Nachführung hinausgehen. Mit dem jetzt vorgeschlagenen Artikel 126 können wir uns im Rahmen des bestehenden Finanzausgleiches einverstanden erklären.» Auch er hat unter anderem erklärt, bei der Nachführung sei nicht eine Belastung einzufügen, sondern mit Mut an die neue Verfassungsbestimmung und an den neuen Finanzausgleich heranzugehen.

**Rhinow** René (R, BL): Ich äussere mich hier in meinem persönlichen Namen und nicht als Kommissionspräsident. In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, den Antrag Spoerry zu unterstützen.
1. Ich möchte darauf hinweisen, dass wir immer wieder über den Begriff der Nachführung gesprochen haben. Die Kommission hat bewusst nicht einen engen Begriff der Nachführung zugrunde gelegt, sondern immer wieder gesagt, gewisse Modifikationen mit Aussicht auf einen breiten Konsens könnten Platz haben. Deshalb ist es nicht ganz korrekt, wenn man jetzt sagt, die Nachführung gestatte diesen kleinen Schritt nicht. Natürlich sind wir frei, ob wir das tun wollen oder nicht; aber es ist sicher nicht so, dass nun erstmalig und einmalig das ganze Konzept durchbrochen würde. In diese Richtung gehen auch die Voten, die gefallen sind. Die gegenwärtigen Abklärungen, die gegenwärtigen Projekte gehen genau in diese Richtung. Also unterstützt das ja im Grunde genommen das Argument, dass die sich bildende Verfassungswirklichkeit eben vom Antrag Spoerry aufgenommen wird.
2. Ich möchte ganz kurz Herrn Maissen widersprechen. Er hat gesagt, dass eigentlich nur die Kernstädte belastet seien. Natürlich ist in den Kernstädten das Problem am virulentesten, aber berührt sind immer die ganzen Agglomerationen. Die Mobilitätsfragen, die Verkehrsfragen, die Gesundheitsfragen, die Bildungsfragen sind Angelegenheiten, die die Agglomerationen als ganze betreffen, und ein Auseinanderdividieren in arme Städte und reiche Gürtel darf man so generell für die Schweiz nicht vornehmen, obwohl das in gewissen Situationen, in Teilbereichen, stimmen mag.
3. Ich darf Sie schliesslich auf den Wortlaut des Antrages Spoerry hinweisen. Es heisst ja hier nur, bei der Gewährung von Bundesbeiträgen seien die städtischen Agglomerationen zu berücksichtigen. Es ist weder von einer Höhe noch von einem Ausmass, noch davon, dass jetzt alles umgekrempelt werden soll, die Rede. Ich bitte die Vertreter und Vertreterinnen der Berggebiete, auch darauf Rücksicht zu nehmen – so, wie wir selbstverständlich, mit Engagement und Überzeugung im Sinne des helvetischen Ausgleiches die Berggebiete immer unterstützt haben und auch künftig unterstützen wollen –, dass durch die neue Situation, die in den letzten zehn, zwanzig Jahren in den städtischen Agglomerationen eingetreten ist, dieser Ausgleichsgedanke auch hier Anwendung finden soll.

**Spoerry** Vreni (R, ZH): Nach dem Votum von Herrn Rhinow kann ich mich kurz fassen. Ich möchte immerhin noch vier Punkte aufgreifen, die erwähnt wurden:
1. Zur Feststellung, mein Antrag sprenge die Nachführung und gehe darüber hinaus: Im engen Sinne des Wortlautes: Ja, wenn man nur die Worte ansieht, ist es eine Erweiterung der geltenden Verfassung. Im Sinne der Nachführung, wie wir sie verstehen – dass wir nämlich die gelebte Wirklichkeit in die Verfassung aufnehmen wollen –, geht sie nach meinem Dafürhalten nicht darüber hinaus. Wie jetzt mehrmals ausge-

führt worden ist, sollte es doch unbestritten sein, dass nicht nur die Berggebiete Probleme haben, sondern zunehmend auch die Kernstädte mit ihren Agglomerationen.
2. Zum Argument, man solle jetzt nichts machen, es komme ja ohnehin ein neuer Verfassungsartikel zum Finanzausgleich: Ich hoffe, dass dieser neue Verfassungsartikel kommt und dass das komplexe Vorhaben des neuen Finanzausgleiches rasch zu einer definitiven Lösung führt. Aber ich bin nicht der Meinung, dass wir mit der von mir beantragten Ergänzung diese Arbeit in einer falschen Richtung präjudizieren. Es ist ja gerade einer der Inhalte des neuen Finanzausgleiches, dass der horizontale Finanzausgleich in den Regionen durch Unterstützung des Bundes gefördert werden soll; mit diesem Zusatz soll nicht mehr und nicht weniger gesagt werden. Das ändert nichts daran, dass man nachher einen neuen, noch umfassenderen Artikel bringen muss; aber jeder Verfassungsartikel muss ohnehin auf Gesetzesebene ausgeführt werden.
3. Zum Agglomerationsgürtel: Die reichen Agglomerationsgemeinden könnten helfen, die Lasten der Städte zu tragen; damit bin ich einverstanden. Ich bin auch der Meinung, dass ein Finanzausgleich innerhalb des gleichen Kantons und ein Mittragen der städtischen Aufgaben innerhalb des gleichen Kantons nötig, wichtig und heute unerlässlich ist. Aber die städtischen Agglomerationen befinden sich nicht unbedingt nur auf einem Kantonsgebiet; dort braucht es übergreifende Lösungen, mit welchen auch nicht zum gleichen Kanton gehörende Agglomerationsgemeinden mit einbezogen werden können. Das ist einmal mehr der Sinn des neuen horizontalen Finanzausgleiches.
4. Zu Herrn Maissen: Das ist die einzige Äusserung, die mich ein bisschen getroffen hat. Kollege Maissen sagt, dass die geltende Verfassungsbestimmung eben so sein müsse, weil die Berggebiete spezielle Lasten hätten. Genau das ist das, was heute nicht mehr stimmt – oder nicht mehr alleine stimmt. Die Berggebiete haben unbestrittenermassen ihre speziellen Lasten zu tragen, aber die Agglomerationsgemeinden eben auch. Meine vorgeschlagene Ergänzung wäre im Hinblick auf die Neuregelung der Finanzordnung ein Zeichen in die Richtung, dass man das erkannt hat und man das Problem auch dann, wenn es um Finanzen und nicht nur um Deklarationen geht, ernst nimmt und dazu steht.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Klar und unbestritten ist, dass die Formulierung von Artikel 126, wie sie Ihnen von Bundesrat und Kommission vorgeschlagen wird, eindeutig eine Nachführung der geltenden Verfassung ist, denn wir übernehmen mit diesem Artikel 126 den heute geltenden Artikel 42ter.
Nun beantragt Frau Spoerry die Ergänzung, dass nicht nur die Berggebiete, sondern auch die städtischen Agglomerationen bei der Regelung des Finanzausgleiches zu berücksichtigen seien. Ich frage mich einfach, ob es zweckmässig ist, jetzt – wo im EFD wirklich eine grundlegende Neuordnung des Finanzausgleiches vorbereitet wird und noch dieses Jahr eine Vernehmlassung über diese Fragen eröffnet werden soll – diesen heute geltenden Text zu ändern. Herr Bundesrat Villiger und der Gesamtbundesrat gedenken, noch in diesem Jahr den neuen Finanzausgleich in die Vernehmlassung zu geben. Dieser neue Finanzausgleich wird allerdings nicht mehr nur einen einzigen Verfassungsartikel betreffen; er wird eine Mehrheit von Artikeln im Bereich der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen mit einschliessen und wird daher formell als eigenes, drittes systematisches Reformpaket – genau gleich wie das Reformpaket über die Volksrechte und das Reformpaket über die Justiz – in die Vernehmlassung gehen und wahrscheinlich auch Ihnen präsentiert werden.
Aus diesem Grunde zieht es der Bundesrat vor, jetzt nicht «en chemin», auf dem Wege, noch Änderungen vorzunehmen. Ich empfehle Ihnen daher, es bei der Formulierung von Bundesrat und Kommission bewenden zu lassen.

*Abstimmung – Vote*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag der Kommission | 19 Stimmen |
| Für den Antrag Spoerry | 13 Stimmen |

**Art. 185**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Präsident:** In Ziffer 10 Absatz 4 ist es richtig, gleich wie bei Ziffer 9 zu formulieren: «Die Befugnis zur Erhebung der Mehrwertsteuer ist bis Ende 2006 befristet.» Französisch: «La taxe sur la valeur ajoutée peut être perçue jusqu'à la fin de 2006.»
Bei Ziffer 10a ist der französische Text zu korrigieren. Es muss heissen «nouvelle loi fédérale» und nicht «nouvelle législation fédérale».

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Die feierliche Gesamtabstimmung zur Nachführungsvorlage wird stattfinden, wenn der Teil A2 verabschiedet ist.

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

## Vierte Sitzung – Quatrième séance

**Donnerstag, 5. März 1998**
**Jeudi 5 mars 1998**

*08.00 h*

*Vorsitz – Présidence: Iten Andreas (R, ZG)*

---

96.091

# Bundesverfassung. Reform
# Constitution fédérale. Réforme

*Fortsetzung – Suite*

---

**C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz**
**C. Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice**

*Eintretensdebatte – Débat d'entrée en matière*

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Mit der Vorlage über die Reform der Justiz betreten wir nun den Boden einer echten Verfassungsreform. Es handelt sich um eines der beiden Reformpakete, die uns der Bundesrat neben der aktualisierten Verfassung vorgelegt hat.
Gestatten Sie mir vier Vorbemerkungen, bevor ich auf den Inhalt dieser Vorlage im Überblick eingehe:
1. Dieser Reformbereich stützt sich grundsätzlich auf den Text der aktualisierten Verfassung ab. Die Artikelnumerierung nimmt also die entsprechenden Artikelnummern der neuen Verfassung auf und ändert diese ab, nicht also diejenigen der geltenden Bundesverfassung. Trotzdem ist in den Ziffern II bis IV dieser Vorlage vorgesehen, dass im Falle einer Verwerfung der Vorlage A und einer Annahme der Vorlage C diese trotzdem in Kraft treten kann. Die Bundesversammlung hätte dann die Bestimmungen der beschlossenen Justizreform an die geltende Bundesverfassung anzupassen.
2. Sie finden die Reformbestimmungen auf drei Verfassungsabschnitte aufgeteilt: die Verankerung der Rechtsweggarantie in Artikel 25a bei den Grundrechten, die Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechtes im Kapitel «Zuständigkeiten des Bundes», Artikel 113 und 114, sowie den Kern der Reform im 4. Kapitel des 5. Titels, mit der Überschrift «Bundesgericht und andere richterliche Behörden».
3. Es ist in Erinnerung zu rufen, dass nach der Minireform des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) 1991 gleichzeitig mit der Verfassungsreform eine Totalrevision des OG an die Hand genommen wurde und wird, zu welcher das Vernehmlassungsverfahren soeben sein Ende gefunden hat. Diese Totalrevision stützt sich aber in mehreren Punkten auf die hängige Justizreform auf Verfassungsebene ab, setzt diese also teilweise voraus.
4. Ich teile Ihnen schliesslich mit, dass uns Kollege Wicki als Kommissionssprecher durch die Detailberatung führen wird.
Welches sind nun die hauptsächlichen Beweggründe für die Justizreform? In einer zusammenfassenden Sicht lassen sie sich auf drei Hauptgründe konzentrieren: Erstens ist das Bundesgericht massiv überlastet. Die Folgen dieser Überlastung sind insbesondere eine lange Verfahrensdauer in manchen Fällen, eine tendenziell abnehmende Sorgfalt und Grundsätzlichkeit der Entscheidungen unter der zunehmenden Geltung eines effizienzgeprägten Erledigungsprinzips und schliesslich eine Gefährdung der Koordination und Einheitlichkeit der obersten Rechtsprechung.
Ich verzichte hier auf Angaben zur Statistik, auf die Nennung von Zahlen eingegangener und erledigter Fälle. Ich verweise Sie auf die Zahlen, die kürzlich bezüglich Amtsbericht 1997 in den Medien zu lesen waren. Ich verzichte auch auf eine nähere Darlegung, warum es überhaupt soweit kommen konnte, und verweise Sie diesbezüglich auf die Botschaft.
Der zweite Grund für die Reform ist die Existenz gravierender Lücken im Rechtsschutz, ein für einen modernen Rechtsstaat unwürdiger Zustand. So kennen wir keine allgemeine Rechtsweggarantie, d. h. kein individuelles Recht auf Erledigung einer Streitsache durch einen unabhängigen Richter in allen Streitfällen. Wir kennen keine Verfassungsgerichtsbarkeit gegen Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, was nicht nur den Schutz der individuellen Freiheitsrechte empfindlich schmälern kann, sondern auch die Kantone gegenüber dem Bundesgesetzgeber ohnmächtig erscheinen lässt. Wir kennen kein Rechtsmittel, mit dem sich die kantonalen Behörden im Bereich der Verfassungsjustiz gegen ein letztinstanzliches kantonales Urteil beim Bundesgericht zur Wehr setzen könnten. Wir kennen nur einen eingeschränkten richterlichen Rechtsschutz bei der Verletzung politischer Rechte auf Bundesebene. Wir kennen keinen richterlichen Rechtsschutz bei gewissen historisch erklärbaren Materien, bei denen dem Bundesrat und eventuell auch der Bundesversammlung Rechtspflegefunktionen zukommen.
Der dritte Grund für die Reform liegt in der zunehmend als stossend empfundenen Zersplitterung des Verfahrensrechtes im Bereich der Zivil- und Strafprozessordnungen. Über 27 Strafprozessordnungen und 27 Zivilprozessordnungen in unserem kleinräumigen Land erschweren den Rechtsschutz in einer durch Mobilität und Internationalisierung geprägten Gesellschaft. Sie behindern die kantonsübergreifende Strafverfolgung und eine effiziente Bekämpfung der Kriminalität. Sie sind der Rechtsdurchsetzung und der Rechtstransparenz abträglich.
Nun zu den Zielen und neuen Instrumenten, welche zur Behebung der geschilderten Mängel eingeführt werden sollen; ich folge der Reihenfolge der soeben geschilderten Mängel im Justizbereich.
Es geht erstens um die Stärkung des Bundesgerichtes als oberstes Rechtspflegeorgan, zweitens um die Schliessung von Lücken im System des Rechtsschutzes und drittens um die Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechtes.
Zum ersten: Das Bundesgericht soll gestärkt werden, indem die Vorinstanzen ausgebaut werden. Das Bundesgericht wird damit in die Lage versetzt, sich auf eine Rechtskontrolle zu beschränken. Es wird auch mit einer Filterwirkung durch die flächendeckend eingesetzten Vorinstanzen gerechnet. Auf gewisse Ausnahmen gehe ich hier nicht ein. Schliesslich werden dadurch Zugangsbeschränkungen überhaupt erst ermöglicht. Zu diesen Vorinstanzen zählen neu kantonale richterliche Behörden im Bereich ihres eigenen kantonalen öffentlichen Rechtes, eine Erweiterung der erstinstanzlichen Behörden des Bundes, wo bislang keine Rekurs- und Schiedsinstanzen eingesetzt sind, ein organisatorisch selbständiges Strafgericht und eine Beschränkung des Direktprozesses, auch hier mit gewissen Ausnahmen.
Ebenfalls der Stärkung des Bundesgerichtes dient die neu in der Verfassung verankerte Möglichkeit, durch Gesetze Beschränkungen des Zugangs zum Bundesgericht vorzusehen. Die Formulierung dieser verfassungsrechtlichen Ermächtigung, namentlich die Angabe eingrenzender Kriterien, bereitet und bereitete etwelche Mühe. Ihre Kommission hat nach der Publikation ihrer Anträge Ende des letzten Jahres an ihrer Sitzung vom 10. Februar 1998 eine modifizierte Lösung beschlossen, um verschiedenen kritischen Einwänden Rechnung tragen zu können. Sie finden diesen Antrag separat zu Artikel 178a.
Schliesslich sollen die ausdrückliche Erwähnung des Bundesgerichtes als oberste rechtsprechende Behörde und die Aufnahme des Grundsatzes der richterlichen Selbstverwal-

tung die Stellung des Bundesgerichtes im Gefüge der obersten Verfassungsorgane deutlicher zum Ausdruck bringen.
Zum zweiten Ziel der Reform, zur Verbesserung des Rechtsschutzes: Hierher gehört einmal die Einführung einer allgemeinen Rechtsweggarantie, ein verfassungsmässiges Recht, welches heute nur teilweise gewährleistet ist.
Er vermittelt die Befugnis, vor den Richter zu gelangen, und zwar in praktisch jedem Fall, nicht aber unbedingt die Befugnis, einen Fall auch vom Bundesgericht beurteilen zu lassen.
Hierher gehört auch der Ausbau des Rechtsschutzes bei den politischen Rechten, bei Wahlen und Abstimmungen des Bundes, indem eine Stimmrechtsbeschwerde eingeführt wird, wie sie heute bereits bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen besteht. Neu soll die Verfassung dem Gesetzgeber auch gestatten, eine Einheitsbeschwerde einzuführen und den Anwendungsbereich der Behördenbeschwerde auszudehnen.
Kernstück der Verbesserung des Rechtsschutzes ist zweifellos der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit gegen Bundesgesetze und – nach alter Terminologie – allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse.
Die Gründe für diesen längst fälligen Schritt sind in der Botschaft ausführlich dargelegt. Sie werden in der Detailberatung näher beleuchtet und, wie Sie der Fahne entnehmen können, von einer Minderheit abgelehnt.
Es geht vor allem darum, der mehrfach gewandelten Situation Rechnung zu tragen, wie sie durch die stark gewachsene Bedeutung der Bundesgesetze, durch den Strassburger Schutz unserer Grundrechte sowie durch den rechtsstaatlich und föderalistisch bedeutsamen Vorrang der Verfassung vor dem Gesetz eingetreten ist.
Der Antrag der Kommission, der dem bundesrätlichen Entwurf weitgehend folgt, enthält im wesentlichen fünf Elemente.
Als Beschwerdegründe gelten nur die Verletzung verfassungsmässiger Rechte, wobei aber die Kantone auch die Verletzung der Kompetenzordnung geltend machen können. Diese Verletzung kann nur im Rahmen der Anwendung eines Gesetzes gerügt werden – es wird also keine abstrakte Normenkontrolle eingeführt –, es wird schliesslich kein spezielles Verfassungsgericht vorgesehen, sondern das Bundesgericht soll diese Fälle beurteilen, wobei die interne Organisation durch den Gesetzgeber näher geregelt wird. Wichtig erscheint dabei, dass der Gesetzgeber ein besonderes Prozedere vorsieht, das der grossen Bedeutung dieser Überprüfung Rechnung trägt. Die Entscheidungskompetenz schliesslich wird beim Bundesgericht zentralisiert, weil es nicht den kantonalen Behörden obliegen kann, Bundesgesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen. Wenn Vorinstanzen endgültig entschieden haben, wird die Möglichkeit eines sogenannten Vorlageverfahrens eingeführt.
Schliesslich zum dritten Reformziel, zur Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechtes. Hier verweise ich auf die Ausführungen des Kommissionssprechers in der Detailberatung. Diese Vereinheitlichung wird schon lange gefordert. Sie bezieht sich schwergewichtig auf das Verfahren, doch, wie Sie der Fahne entnommen haben, soll der Gesetzgeber nötigenfalls auch gewisse organisationsrechtliche Vorschriften erlassen dürfen, wenn dies eben unabdingbar ist. Hingegen soll die kantonale öffentliche Rechtspflege nicht zusätzlich vereinheitlicht werden.
Die Justizreform will scheinbar Gegensätzliches realisieren: Entlastung des Bundesgerichtes einerseits und Ausbau des Rechtsschutzes andererseits. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen wird versucht, beide Ziele zu erreichen respektive zu optimieren. Die trotzdem bleibende Ambivalenz dieser Zieldualität darf nicht aus den Augen verloren werden.
Was heisst das? Ein Ausbau des Rechtsschutzes ohne Bereitschaft zur strukturellen Entlastung des Bundesgerichtes würde den gegenwärtigen Zustand nochmals verschlimmern. Eine strukturelle Entlastung durch Zugangsbeschränkungen ohne Einführung von Vorinstanzen würde umgekehrt den Rechtsschutz gegenüber heute verschlechtern. Es handelt sich also bei diesem Paket um ein austariertes Ganzes, das grundsätzlich nicht aufgebrochen werden sollte, damit das Gleichgewicht der Reformziele nicht gestört und damit ins Gegenteil verkehrt wird. Dies sollten Sie bei allen Abänderungsanträgen mit bedenken.

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Von den drei vom Bundesrat vorgelegten Verfassungsrevisionsvorlagen ist zeitlich gesehen die Justizreform die dringlichste. Die Belastung des Bundesgerichtes in Lausanne und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes in Luzern hat beunruhigende Ausmasse angenommen. Ich habe in diesem Rat als Mitglied der GPK schon mehrmals auf die alarmierende Situation aufmerksam gemacht. Letzte Woche haben Sie die Zahlen des Geschäftsberichtes 1997 der beiden eidgenössischen Gerichte zur Kenntnis nehmen können. Erneut wurde die unerträglich gewordene Arbeitsbelastung betont und nach einer wirksamen Reform der Bundesjustiz gerufen. Beunruhigend sind nicht nur die Zunahme der Pendenzen und die damit verbundene Verlängerung der Verfahrensdauer. Zu befürchten ist bei dieser Situation, dass das Bundesgericht seiner Aufgabe als oberstes Gericht zunehmend weniger nachkommen kann. Da zur Bewältigung des zu grossen Geschäftsvolumens das Erledigungsprinzip oberste Leitlinie bilden muss, leidet unweigerlich die Qualität der Rechtsprechung.
Der Verfassungsentwurf schafft die Grundlage für Entlastungsmassnahmen. Als solche sind in erster Linie die möglichst weitgehende Beschränkung der direkten Prozesse vor dem Bundesgericht und die Zugangsbeschränkungen vorgesehen.
Ihre Verfassungskommission und noch vielmehr jene des Nationalrates hatten bei den Zulassungsbeschränkungen mit der Formulierung der verfassungsmässigen Kriterien Mühe.
Ich werde bei Artikel 178a auf den Werdegang des heute vorliegenden Antrages näher eingehen. Ihre Kommission war grossmehrheitlich der Meinung, dass die notwendige Entlastung des Bundesgerichtes ohne Zugangsbeschränkungen irgendwelcher Art nicht erreicht werden kann. Das war übrigens auch die einhellige Ansicht der Expertenkommission, wie uns dies der Vizepräsident dieser Kommission, Professor Walter Kälin, vor der Verfassungskommission bestätigt hat.
Ich persönlich bin der Überzeugung, dass zeitgerechte Entscheidungen der Rechtssicherheit am meisten dienen, und diese können wir nur erreichen, wenn wir das Bundesgericht nicht zum «Güselkübel» der Nation machen. Wir brauchen übrigens den Filter der Zugangsbeschränkungen auch, wenn wir die Anrufung des Bundesgerichtes in neuen Bereichen ermöglichen wollen, denn der Entwurf ermächtigt den Gesetzgeber, weitere Zuständigkeiten des Bundesgerichtes zu begründen. Es wäre daher untragbar, dem Bundesgericht neue Aufgaben zuzuweisen, ohne dass gleichzeitig für seine Funktionsfähigkeit gesorgt wird. In Anlehnung an eine Äusserung von Bundesgerichtspräsident Peter Alexander Müller postuliere ich, dass in Zukunft bei jeder vom Parlament zu genehmigenden Vorlage auch geprüft werden muss, ob sich daraus eine Mehrbelastung des Bundesgerichtes absehen lässt und ob – und allenfalls wie – diese für unser oberstes Gericht verkraftbar ist. Analog der Ausgabenbremse gemäss Artikel 88 der Bundesverfassung könnte so für den Bereich der Justiz eine «Belastungsbremse» eingeführt werden. Dies würde bedeuten, dass der Gesetzgeber bei jeder Vorlage sagen müsste, welcher personelle und materielle Mehraufwand bei der Justiz damit verbunden ist.
Gestatten Sie mir noch einen grundsätzlichen Hinweis über das Verhältnis von Verfassung und Gesetz hier bei der Justizreform. Die Verfassung ist die rechtliche Grundlage und Gestaltungsordnung auch für den Bereich der Justiz. Die Verfassungsbestimmungen sollten nicht nur aus der momentanen Situation heraus formuliert werden; daher müssen sie offen sein. Deshalb sollte die Verfassung dem Gesetzgeber nur soweit notwendig Schranken in der konkreten Ausgestaltung der Rechtswege und der Zuständigkeitsordnungen setzen. Dies sollte ein Grundanliegen der Justizreform sein. Der Gesetzgeber muss befähigt – und nicht behindert – werden, die Organisation der Rechtspflege den sich wandelnden Bedürfnissen anzupassen. Dies zum Grundsätzlichen; ich

werde in der Detailberatung auf die einzelnen Neuerungen und Fragen eingehen.
Nachdem wir bei Artikel 178a, bei den Bestimmungen betreffend den Zugang zum Bundesgericht, einen Kompromiss fanden, haben wir wirklich gegenteilige Meinungen nur noch in einem Punkt, und dies ist bei Artikel 178, der Normenkontrolle, also bei der Frage, ob das Bundesgericht bei einem konkreten Anwendungsfall Bundesgesetze auf ihre Vereinbarkeit mit den verfassungsmässigen Rechten und dem Völkerrecht überprüfen darf. Ihre Kommission hat in diesem Punkt mit 14 zu 2 Stimmen der bundesrätlichen Vorlage zugestimmt.
Abschliessend kann ich Ihnen daher bestätigen: Ihre Kommission steht hinter der Ihnen nun vorliegenden Justizreform. Es ist eine tragfähige Vorlage; die Chance besteht, dass sie in absehbarer Zeit dem Volk vorgelegt werden kann.
In diesem Sinne beantrage ich namens der Kommission Eintreten und Zustimmung.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich darf Sie einleitend daran erinnern: Die Nachführung unserer Bundesverfassung – dass wir Ihnen das gesamte geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht in moderner Sprache, in neuer, überzeugender Systematik präsentieren – geht auf einen Bundesbeschluss des Parlamentes aus dem Jahre 1987 zurück. Bei der nachgeführten Bundesverfassung hat der Bundesrat vor allem ein Mandat des Parlamentes erfüllt. Bei der Vorbereitung dieser Verfassungsreform haben wir dann gesehen, dass es damit nicht sein Bewenden haben kann, weil wir auch materiellen Reformbedarf geortet haben, vor allem im Bereich unserer Institutionen.
Das war der Grund, weshalb wir das parlamentarische Mandat aufgrund unseres Initiativrechtes ausgedehnt haben und die ganze Verfassungsreform als nach vorne offenen, dynamischen Prozess verstehen. Wir haben Ihnen in diesem Zusammenhang zwei erste Reformpakete unterbreitet, eines über die Justizreform und ein zweites über die Reform der Volksrechte. Bereits in Bearbeitung sind zwei weitere Pakete, eines über die Reform des Finanzausgleichs und den Föderalismus sowie eines über die Staatsleitungsreform. Von allen diesen systematischen materiellen Reformpaketen ist die Justizreform zweifellos die dringlichste. Sie alle kennen aufgrund der Beratungen hier im Rat die chronische Überlastung unserer obersten Gerichte. Sie sind heute nicht mehr in der Lage, ihre Funktion wirklich kompetent zu erfüllen, derart chronisch ist die Überlastung geworden. Wenn man die Zahlen anschaut, dann sind sie wirklich eindrücklich. Wenn wir vom Jahr 1978 bzw. 1980 ausgehen, als wir das letzte Mal die Zahl der Bundesrichter in Lausanne bzw. die Zahl der Versicherungsrichter in Luzern – von 28 auf 30 bzw. von 7 auf 9 – erhöht haben, dann stellen wir folgende Entwicklung der Geschäftslast fest:
Im Jahre 1978 waren beim Bundesgericht in Lausanne 3001 Neueingänge zu verzeichnen. Im Jahre 1997 waren es, wie der soeben erschienene Bericht des Bundesgerichtes ausweist, 5408 Fälle. Wir haben also in diesen zwanzig Jahren eine Zunahme der eingegangenen Fälle um 80 Prozent. Nicht viel besser sieht es beim Eidgenössischen Versicherungsgericht aus. Im Jahre 1978 waren es 1300, letztes Jahr 2019 Neueingänge – also auch dort eine Steigerung um 55 Prozent, wobei diese Steigerung vor allem in Luzern auch im letzten Jahr angehalten hat. Im letzten Jahr war dort eine weitere Steigerung der eingegangenen Fälle um 8 Prozent zu verzeichnen.
Wie sind wir mit dieser Zunahme der Fälle, die vom Bundesgericht zu beurteilen waren, überhaupt fertig geworden? Wir haben ständig irgendwelche Notmassnahmen ergriffen. Wir haben am Bundesgericht zunächst 15 ordentliche Ersatzrichter bestellt, dann 15 ausserordentliche Ersatzrichter. Wir haben die Zahl der Gerichtsschreiber von 24 auf 50 erhöht und haben jedem Bundesrichter noch einen persönlichen Mitarbeiter beigegeben. Das alles – vor allem der Ausbau der Infrastruktur und des Mittelbaus – waren sicher notwendige und auch gute Massnahmen. Aber ich glaube, wir sind uns alle einig: Auf diesem Wege kann es nicht mehr weitergehen. Wenn es uns jetzt nicht gelingt, eine wirkliche Strukturreform zu realisieren, dann bleibt nur noch der Weg über immer mehr Bundesrichter, über immer mehr Hilfspersonal, und das kann für ein oberstes Gericht des Landes kein vernünftiger Weg zur Bewältigung der Arbeitslast sein. Das ist der Hintergrund dieser Vorlage über die Justizreform.
Wir müssen also eindeutig eine Entlastung unserer obersten Gerichte erreichen. Damit dies nicht zu einer Reduktion des Rechtsschutzes in unserem Land führt, müssen wir dies kompensieren – wie schon Herr Rhinow ausgeführt hat –, indem wir eine allgemeine Rechtsweggarantie vorsehen und überall richterliche Vorinstanzen einführen. Damit ist es künftig grundsätzlich nicht mehr möglich, direkt Prozesse beim Bundesgericht zu führen und überhaupt an das Bundesgericht als erste richterliche Instanz zu gelangen.
Der zweite Grund, weshalb wir eine Reform der Justiz als vordringlich erachten, sind gewisse Lücken in unserem Rechtsschutzsystem. Unsere Bundesverfassung kennt keine allgemeine Rechtsweggarantie im Sinne eines umfassenden Zugangs zu einem unabhängigen Gericht. Ein gerichtlicher Rechtsschutz fehlt namentlich dann, wenn der Bundesrat oder ein Departement endgültig entscheidet, aber auch im wichtigen Bereich der politischen Rechte des Bundes. Dabei sehen wir gleichzeitig vor – das sei jetzt schon vermerkt –, dass für eigentliche politische Akte der obersten Behörden nach wie vor Ausnahmen möglich bleiben müssen.
Der Rechtsschutz ist sodann wegen der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen beschränkt. Der Rechtsuchende kann sich heute nicht wehren, wenn seine verfassungsmässigen Freiheitsrechte durch ein Bundesgesetz verletzt werden. Diese Rechtsschutzlücke fiel bei der Gründung unseres Bundesstaates, als die weitaus grösste Zahl der Kompetenzen bei den Kantonen blieb, natürlich nicht ins Gewicht. Wegen der starken Zunahme der Bundeskompetenzen seit der Gründung des Bundesstaates hat diese potentielle Beeinträchtigung unserer Freiheitsrechte durch Bundesgesetze aber stark an Bedeutung gewonnen.
Der Reformdruck ergibt sich in diesem Punkt aber auch aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Die Strassburger Instanzen und seit einiger Zeit auch das Bundesgericht selber können prüfen, ob Bundesgesetze mit der EMRK vereinbar sind. Die EMRK ist damit vor Missachtung durch den Bundesgesetzgeber geschützt; nicht so die uns näher liegende Bundesverfassung. Das ist in der heutigen Rechtslage zweifellos ein kaum zu begründender Widerspruch und hat praktisch dazu geführt, dass das Bundesgericht auf stillem Wege eine gewisse Verfassungsgerichtsbarkeit im Bereich der EMRK eingeführt hat – obwohl diese in unserer Bundesverfassung als solche gar nicht vorgesehen ist –, um diesen Widerspruch zu lösen.
Schliesslich steht auch das Zivil- und Strafprozessrecht auf der Mängelliste. Die kleinräumige Schweiz verfügt heute neben den Verfahrensordnungen des Bundes über je 26 kantonale Prozessordnungen – dies in einer Zeit, in der die Rechtsbeziehungen kaum mehr an den Kantons- und Landesgrenzen haltmachen. Diese bestehende Rechtszersplitterung im Prozessrecht schafft erhebliche Rechtsunsicherheit. Im Zivilprozess können die unterschiedlichen Verfahrensordnungen der Kantone zu Ungleichbehandlungen führen, im Strafprozess wird damit die effiziente Verbrechensbekämpfung beeinträchtigt.
Daraus ergaben sich für den Bundesrat auf dem Gebiet der Justiz die Reformziele. Es sind deren vier:
1. Das Bundesgericht als oberstes Gericht soll wieder vollumfänglich funktionsfähig werden und vor allem die beiden wichtigsten höchstrichterlichen Funktionen, die Wahrung der Rechtseinheit und die Rechtsfortbildung, wieder sicherstellen.
2. Ein ebenso wichtiges Reformziel bildet die Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes in Form der allgemeinen Rechtsweggarantie.
3. Sodann soll eine behutsame Form der Normenkontrolle auch gegenüber Bundesgesetzen Platz greifen.

4. Der Bund soll die Kompetenz erhalten, das Zivil- und Strafprozessrecht zu vereinheitlichen.
Das sind selbstverständlich Projekte der Gesetzgebungskodifikation, die von der Grössenordnung her etwa neben die Vereinheitlichung des Zivil- und Handelsrechtes gestellt werden müssen und deren Realisierung entsprechend auch viele Jahre in Anspruch nehmen wird.
Erlauben Sie mir nun noch kurz einige Bemerkungen zur Frage, mit welchen Massnahmen wir diese Reformziele erreichen möchten.
Der erste Bereich betrifft wie gesagt die Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Bundesgerichtes. Als oberster rechtsprechender Behörde des Bundes obliegen dem Bundesgericht die Sicherstellung der einheitlichen Anwendung des Bundesrechtes, die Rechtsfortbildung und die Gewährung von Rechtsschutz. Damit es diese Aufgaben wieder optimal wahrnehmen kann, muss es wirksam entlastet werden. Zu diesem Zweck sehen wir vor allem drei Entlastungsmassnahmen vor:
1. Dem Bundesgericht sollen durchgehend richterliche Behörden vorgeschaltet werden. Das Bundesgericht entscheidet künftig grundsätzlich nicht mehr als erste richterliche Instanz, sondern nimmt als letzte und oberste Instanz eine Nachkontrolle der Rechtsanwendung vor. Jeder Praktiker weiss, dass im Gerichtsverfahren vor allem die Sachverhaltsermittlung eine äusserst aufwendige Aufgabe ist, und diese wollen wir künftig dem Bundesgericht ersparen und sie von richterlichen Vorinstanzen erfüllen lassen. Das Bundesgericht soll sich künftig auf eine nachträgliche Rechtskontrolle beschränken können. Damit wir dieses Ziel erreichen, werden wir ein erstinstanzliches Bundesstrafgericht einrichten müssen. Wir werden uns auch überlegen müssen, ob wir mit dem System der Rekurskommissionen im Bereich des Bundesverwaltungsrechtes fortfahren wollen oder ob wir nicht auch ein erstinstanzliches Bundesverwaltungsgericht schaffen sollten.
2. Das Bundesgericht soll von sachfremden Aufgaben entlastet werden. Die Direktprozesse vor Bundesgericht werden somit auf das absolut notwendige Minimum reduziert. Das können wir nur durch eine Reform unserer Verfassung erreichen, weil weitgehende Möglichkeiten von Direktprozessen beim Bundesgericht in der heutigen Verfassung ausdrücklich vorgesehen sind.
3. Eine nachhaltige Entlastung verspricht sich der Bundesrat schliesslich vor allem von einer Verwesentlichung der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Zu diesem Zweck wird eine Verfassungsgrundlage für Zugangsbeschränkungen bereitgestellt.
Der zweite Reformbereich bringt Verbesserungen des Rechtsschutzes. Vorgesehen ist wie gesagt eine allgemeine Rechtsweggarantie mit der Möglichkeit von gewissen Ausnahmen, insbesondere für politische Akte. Sonst soll sich aber der Rechtsuchende in grundsätzlich allen Streitigkeiten an ein unabhängiges Gericht wenden können.
Die Rechtsweggarantie kompensiert auch allfällige Zugangsbeschränkungen zum Bundesgericht. Der Rechtsuchende kann zwar seinen Prozess nicht mehr unter allen Umständen bis vor das Bundesgericht ziehen. Dafür ist ihm aber grundsätzlich in jedem Fall die Beurteilung durch einen unabhängigen Richter garantiert.
Zum dritten ist die Ausdehnung der Normenkontrolle auf Bundesgesetze vorgesehen. Der Bundesrat möchte diesen wichtigen Reformschritt allerdings nach einem sehr massvollen Modell realisieren. Bundesgesetze sollen künftig nur im konkreten Anwendungsfall überprüfbar sein, und zwar einzig durch das Bundesgericht. Wir sehen also keinerlei präventive und keinerlei abstrakte Normenkontrolle vor, wie sie andere Staaten – beispielsweise Frankreich oder Deutschland – kennen. Dagegen sind wir der Überzeugung, dass eine Verfassungsgerichtsbarkeit beim Bund in Form dieser konkreten Normenkontrolle jetzt angesichts der grossen Ausdehnung der Kompetenzen des Bundesgesetzgebers ein unbedingtes Erfordernis moderner Rechtsstaatlichkeit geworden ist.
Als vierten Reformpunkt stellt die Justizreform die erforderlichen Verfassungsgrundlagen bereit, um das Zivil- und das Strafprozessrecht in der ganzen Schweiz zu vereinheitlichen. Erste Priorität wird dabei die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes haben; das ist eines von vielen unbedingt notwendigen Mitteln in der Bekämpfung des organisierten Verbrechens in unserem Land.
Erlauben Sie mir abschliessend noch eine Bemerkung. Ich weiss, es gibt Leute, die sich fragen, ob wir diese unbedingt nötige Entlastung des Bundesgerichtes nicht einfach über eine OG-Revision realisieren könnten. Die Analyse hat ganz klar gezeigt, dass eine Revision aufgrund der bestehenden Verfassung sehr limitiert wäre. Es gibt eine ganze Anzahl von Revisionspostulaten, die nur realisiert werden können, wenn wir zunächst die Justizverfassung ändern. So lässt die geltende Verfassung für eine Beschränkung des Zugangs zum Bundesgericht nur ganz wenig Spielraum. Das war auch bei der vom Volk abgelehnten OG-Revision immer ein Diskussionspunkt. Sodann enthält die geltende Verfassung keine Grundlage für ein selbständiges Bundesstrafgericht, also für diese wichtige richterliche Vorinstanz, und ebensowenig für eine Pflicht der Kantone, durchgehend richterliche Behörden als letzte kantonale Instanzen einzusetzen.
Ferner schreibt die geltende Verfassung gewisse Direktprozesse und den Grundsatz der Massgeblichkeit von Bundesgesetzen zwingend vor, und wir haben keine Kompetenz für die Vereinheitlichung des Zivil- und des Strafprozessrechtes. Sie ersehen aus diesen Beispielen, dass es unbedingt nötig ist, zuerst die Justizverfassung zu ändern, bevor wir dann im Rahmen einer umfassenden OG-Revision diese neuen Kompetenzen entsprechend konkretisieren.
Das Vernehmlassungsergebnis zur Justizreform ist gesamthaft sehr positiv ausgefallen. Mich hat vor allem beeindruckt, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit – der vielleicht umstrittenste Punkt – von den Bürgerinnen und Bürgern, wohl wissend, dass das natürlich ihre Freiheit stärkt, äusserst positiv aufgenommen worden ist. Von etwa 2500 Stellungnahmen waren über 2000 in diesem Punkt positiv, und nur knapp 500 haben sich zu diesem wohl umstrittensten Punkt skeptisch geäussert.
Diese Justizreform ist wirklich dringlich. Wenn uns die strukturelle Reform unserer obersten Gerichte nicht gelingt, dann gibt es schon sehr rasch nur noch die Möglichkeit, dass wir weiterwursteln, immer mehr Bundesrichter wählen, immer mehr Hilfspersonal bestellen und damit das Bundesgericht anstatt zu einer obersten Rechtsprechungsinstanz zu einer Art Fabrik machen, welche die zentralen Aufgaben, die Wahrung der Rechtseinheit und die Rechtsfortbildung, nicht mehr erfüllen kann.
In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, auf diese Vorlage einzutreten.

*Detailberatung – Examen de détail*

**Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung**
**Titre et préambule, ch. I introduction**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 25a**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Artikel 25a spricht von der Rechtsweggarantie. Diese Bestimmung garantiert den Zugang zu einem unabhängigen Gericht in grundsätzlich allen Rechtsstreitigkeiten. Sie stellt ein verfahrensrechtliches Grundrecht dar; daher wird sie im Grundrechtsteil der Verfassung angeführt, deshalb also Artikel 25a. Die Rechtsweggarantie vermittelt das Recht, vor den Richter zu gelangen, aber nicht unbedingt die Beanspruchung des höchsten Gerichtes, des Bundesgerichtes. Diese Garantie gilt namentlich auch in Verwaltungsangelegenheiten. Wenn hier von Beurteilung gesprochen wird, heisst dies, dass das Ge-

richt den Sachverhalt und die Rechtsfragen umfassend überprüft.
Zu beachten ist, dass der zweite Satz von Artikel 25a ausdrücklich den Kantonen und dem Bund die Möglichkeit gibt, Ausnahmen von der Rechtsweggarantie festzulegen. In der Botschaft sind solche Ausnahmefälle exemplarisch angeführt. Meines Erachtens sollte der Gesetzgeber diesen Ausnahmenkatalog nicht zu eng fassen. Insbesondere sollte die Rechtsweggarantie nicht dazu führen, dass die Justiz verpolitisiert wird. Im übrigen verlangt die Rechtsweggarantie keinen schrankenlosen Zugang zum Richter. Die Prozessordnungen dürfen das Eintreten auf ein Rechtsmittel von den üblichen Sachverhaltsvoraussetzungen abhängig machen. Es bleibt namentlich zulässig, als Anfechtungsobjekt einen Entscheid der Behörde vorauszusetzen.
Im Begriff «Rechtsstreitigkeit» kommt zum Ausdruck, dass nicht jedes faktische Handeln der Behörden oder der Verwaltung Gegenstand gerichtlicher Beurteilung bilden muss. In Betracht kommt nur ein solches Verwaltungshandeln, das in schützenswerte Rechtspositionen eingreift und bei dem der Betroffene legitimiert ist, eine diesbezügliche Feststellungsverfügung zu verlangen. Ein Beispiel: Die Umbenennung einer Strasse hat zur Folge, dass ein Anwohner neues Briefpapier drucken muss. Dies greift nicht in geschützte Rechtspositionen ein. Mit der Rechtsweggarantie wird nicht die Anfechtbarkeit von sogenannten Realakten, die nicht gesetzliche Rechte oder Pflichten von Personen betreffen, verlangt.
Noch ein Letztes zu diesem Artikel, und zwar zum Begriff «richterliche Behörde»: Gemeint ist damit eine Instanz mit richterlicher Unabhängigkeit. Über die Besetzung dieser Instanz wird nichts ausgesagt. Es kann sich grundsätzlich um eine Einzelrichterin oder um einen Einzelrichter handeln.
Die Kommission hat ohne Gegenstimmen dem bundesrätlichen Entwurf zugestimmt.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 113**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Zu Artikel 113, «Zivilrecht»: Absatz 1 stimmt mit der nachgeführten Verfassung überein, jedoch mit der wichtigen Ergänzung, dass auch die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Zivilprozessrechtes Sache des Bundes ist; es wird also die Möglichkeit der Vereinheitlichung des Zivilprozessrechtes vorgesehen.
Den Kantonen bleiben gemäss Absatz 2 die Organisation und die Rechtsprechung, soweit Bundesgesetze nicht etwas anderes vorsehen. Wir nehmen also eine Neuverteilung der Rechtsetzungskompetenzen im Bereich des Prozessrechtes vor. Im Verfassungsentwurf von 1995 hatte der Bundesrat noch keine totale Vereinheitlichung des Zivilprozessrechtes vorgesehen, sondern nur eine Harmonisierung vorgeschlagen. Aufgrund der Vernehmlassung liess der Bundesrat vom halbherzigen Harmonisierungsvorschlag ab; tatsächlich hätte die blosse Harmonisierung an der vielbeklagten Rechtszersplitterung – zumindest äusserlich – nicht viel geändert, denn nach wie vor bestünden dann 26 kantonale Zivilprozessordnungen und eine Bundeszivilprozessordnung.
Ihre Kommission hat Artikel 113 ohne Gegenstimme genehmigt.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 114**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Hier geht es um die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes; diese Vereinheitlichung war in der Vernehmlassung unbestritten. Wiederholt war sie auch mit verschiedenen politischen Vorstössen verlangt worden. Zudem wurden dazu sieben Standesinitiativen eingereicht; wir haben diese heute auch auf der Traktandenliste. In diesen Standesinitiativen wird die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes gefordert, dies von den Kantonen Basel-Stadt, Baselland, Solothurn, Aargau, Thurgau, St. Gallen und Glarus.
Das Prozessrecht hat an sich die Funktion der Durchsetzung des materiellen Rechtes. Die Rechtszersplitterung in 26 kantonale und drei Bundesstrafprozessordnungen sind diesem Zweck nicht förderlich. Zudem sollte vermieden werden, dass mit den 29 Strafprozessordnungen die Strafverfolgung im Zusammenhang mit der internationalen Kriminalität behindert wird.
Ihre Verfassungskommission hat den Bestimmungen von Artikel 114 Absätze 1 und 2 oppositionslos zugestimmt und somit die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes gutgeheissen. Mit der neuen Verfassungsbestimmung bleiben die Kantone für das Gebiet des Strafprozessrechtes weiterhin zuständig, soweit und solange der Bund nichts legiferiert. Die Organisation der Gerichte verbleibt auf alle Fälle bei den Kantonen. Für den Straf- und Massnahmenvollzug sind die Kantone ebenfalls im bisherigen Rahmen zuständig, soweit das Bundesgesetz nichts anderes bestimmt.
In Absatz 3 beantragt die Kommission Streichung. Sie betrachtet es als sachwidrig, in die neue Justizvorlage eine besondere Subventionsbestimmung aufzunehmen – dies vor allem dann, wenn in Zukunft über die Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen diskutiert werden soll. Ich kann aber formell festhalten, dass mit dem Weglassen von Absatz 3 zurzeit keine Streichung von Subventionen erfolgt.
Hinsichtlich der Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes ist noch zu erwähnen, dass letzte Woche die Expertenkommission ihren Bericht der Öffentlichkeit vorgelegt hat. Der Bericht «Aus 29 mach 1» – so lautet der Titel – liegt vor. Soweit ich feststellen konnte, fand dieser Bericht eine gute Aufnahme. Es geht nun darum, diesen Bericht mit der Fachöffentlichkeit zu diskutieren und dort einen Konsens zu suchen, wo die Kantone noch an ihren eigenen Modellen festhalten.
Es ist vorgesehen, einen Vorentwurf auszuarbeiten, der etwa im Jahre 2001 vorliegen dürfte. Die parlamentarische Beratung der neuen eidgenössischen Strafprozessordnung wird wohl frühestens im Jahre 2002 oder 2003 stattfinden können. Mit dem Inkrafttreten wird im Jahre 2004 oder 2005 gerechnet.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Erlauben Sie mir noch ein Wort in bezug auf die Planung: Wenn wir von Volk und Ständen die Kompetenz zur Vereinheitlichung des Zivilprozessrechtes und des Strafprozessrechtes erhalten, wird es natürlich Jahre gehen, bis das realisiert ist. Angesichts unserer beschränkten Ressourcen habe ich mich entschieden, im Departement zunächst die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes voranzutreiben. Hier ist vor kurzer Zeit ein Konzeptbericht unter dem Titel «Aus 29 mach 1» ergangen, der jetzt in den interessierten Fachkreisen diskutiert wird. Wir werden in bezug auf die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes wahrscheinlich Ende nächsten Jahres eine Vernehmlassungsvorlage unterbreiten können. Sie wissen, dass derartige Kodifikationen natürlich für die Beratung in den Räten einige Jahre in Anspruch nehmen. Selbst wenn wir diese Kompetenz erhalten – was meines Erachtens nicht bestritten ist –, wird die Realisierung dieser wohl letzten grossen Vereinheitlichungskodifikation in unserem Land klarerweise Jahre in Anspruch nehmen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 176**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Die Artikel 176 bis 180 gehören zum 5. Titel, der mit «Die Bundesbehörden» überschrieben ist. Das 4. Kapitel befasst sich mit dem Bundesgericht und mit anderen richterlichen Behörden.

Nun zu Artikel 176: Hier geht es um die Stellung des Bundesgerichtes. Wie wir beim Eintreten gehört haben, verfolgt der Bundesrat mit der Justizreform zwei wesentliche Ziele:
1. Die Reform soll die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Geschäftslast des Bundesgerichtes reduziert wird und dass das Bundesgericht seine spezifischen Aufgaben als oberstes Gericht wieder optimal erfüllen kann.
2. Lücken im Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger sollen geschlossen, und der Rechtsschutz in allen Bereichen soll sichergestellt werden.
Darüber, wie diese Ziele am besten zu erreichen sind, gehen die Meinungen auseinander. Die Subkommissionen der Verfassungskommission von National- und Ständerat haben daher gemeinsame Expertenanhörungen durchgeführt. In der Folge wurden verschiedene Organisationsmodelle der Bundesjustiz diskutiert. Es standen grundsätzlich drei Modelle zur Diskussion, nämlich:
1. Das Modell des Bundesrates, das in der Vorlage dargestellt ist.
2. Das Modell einer zweistufigen Bundesjustiz: Diese wird in zwei Instanzen aufgeteilt. Erste Instanz sind Bundeszivilgerichtshof, Bundesstrafgerichtshof und Bundesverwaltungsgerichtshof. Zweite Instanz ist das Bundesgericht als Höchstgericht, bestehend aus sieben bis neun Mitgliedern, zu dem der Zugang durch ein strenges Annahmeverfahren beschränkt ist und das für die Sicherstellung der Rechtseinheit, der Verfassungsgerichtsbarkeit und der Rechtsfortbildung zuständig ist.
3. Regionalisierung des Bundesgerichtes: An die Stelle des heutigen Bundesgerichtes treten mehrere regionale Bundesgerichte, welche je für einen Landesteil örtlich zuständig sind. Die Wahrung der Rechtseinheit, die Verfassungsgerichtsbarkeit und die grundlegende Rechtsfortbildung müssten für sie durch ein Höchstgericht wahrgenommen werden. Dieses Höchstgericht würde sich aus den Präsidenten und Präsidentinnen der regionalen Bundesgerichte zusammensetzen.
Ihre Kommission hat sich mit 14 zu 2 Stimmen für das Modell des Bundesrates ausgesprochen. Dieses knüpft an die heutige Organisation des Bundesgerichtes an. Die Organisation und die Grösse des Bundesgerichtes sollen auf Verfassungsebene nicht verändert werden.
Auf die Frage der Zugangsbeschränkungen zum Bundesgericht werde ich bei Artikel 178a eingehen.
In bezug auf Artikel 176 sei noch erwähnt, dass die Verfassung den Grundsatz der Selbstverwaltung des Bundesgerichtes anerkennt. Dadurch wird die richterliche Unabhängigkeit im Verhältnis zur Exekutive gestärkt. Es darf aber nicht übersehen werden, dass sich auch die Justizverwaltung an die gesetzlichen Vorgaben und insbesondere an die von der Bundesversammlung gesetzten finanziellen Rahmenbedingungen halten muss.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 177**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Artikel 177 («Zuständigkeiten des Bundesgerichtes»): Dieser Artikel umschreibt die Hauptaufgabe des Bundesgerichtes, nämlich die Entscheidung von Streitigkeiten. Es beurteilt Streitigkeiten wegen Rechtsverletzungen. In Absatz 1 ist der Katalog der Rügegründe, die vor Bundesgericht geltend gemacht werden können, umfassend aufgeführt. Die Änderungsanträge Ihrer Kommission in Absatz 1 sind mehr redaktioneller Art.
Eine Bemerkung ist zu Buchstabe d, zum Begriff «kantonale verfassungsmässige Rechte», anzubringen: Es handelt sich hier um jene Rechte in kantonalen Verfassungen, die nicht mit den verfassungsmässigen Rechten des Bundes dekkungsgleich sind. Die Kantone haben ja grundsätzlich das Recht, in der Gewährung von kantonalen Garantien über jene des Bundes hinauszugehen.
Anlass zur Diskussion gab die Formulierung in Absatz 4. Sie ist ein Ausdruck der Gewaltentrennung. Das Bundesgericht soll nicht über Bundesrat und Bundesversammlung gehoben werden. Absatz 4 ist auch als Ausnahme zu Artikel 25a konzipiert, wo die Rechtsweggarantie verankert ist. Das Prinzip der Gewaltentrennung wird aber letztlich durch die Gesetzgebung konkretisiert. Daher haben wir in der Kommission in Absatz 4 eingeführt: «Soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt ....» Damit hat es der Bundesgesetzgeber in der Hand, die Zuständigkeit dort zu belassen, wo er es als politisch richtig erachtet.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 178**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Hier haben wir den Titel «Normenkontrolle» gemäss Entwurf des Bundesrates respektive den Titel «Überprüfung von Bundesgesetzen» gemäss Kommissionsmehrheit. Dieser Artikel bringt eine wichtige Neuerung: Im konkreten Anwendungsfall soll das Bundesgericht die Möglichkeit haben zu prüfen, ob Bundesgesetze mit den verfassungsmässigen Rechten und mit dem Völkerrecht übereinstimmen. Ihre Kommission hat mit 14 zu 2 Stimmen der bundesrätlichen Vorlage zugestimmt.
Es liegt ein Minderheitsantrag (Frick) vor, der diesen Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht will. Die Gegner befürchten vor allem, die Schweiz werde zu einer Justizdemokratie, und beschwören die Angst vor einem Richterstaat herauf; eine Verfassungsgerichtsbarkeit vertrage sich nicht mit den Volksrechten.
Mit der erwähnten grossen Mehrheit ist Ihre Kommission aber überzeugt, dass der hier vorgeschlagene Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit richtig ist. Die in der Botschaft angeführten Gründe sprechen klar dafür. Die dagegen vorgebrachten Argumente erweisen sich als unbegründete Befürchtungen. Die bisherige Erfahrung mit der Überprüfung von kantonalen Gesetzen zeigt, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit die Freiheit von Privaten wesentlich fördern kann, ohne dass die Demokratie durch «übermässige» Richter gefährdet wird.
Es stört sich niemand daran, dass Bundesrichter über ein kantonales Gesetz befinden, das einmal in einer Volksabstimmung gutgeheissen worden ist. Aufgabe der Verfassungsgerichtsbarkeit soll es sein, die Grundelemente der demokratischen, rechtsstaatlichen und bundesstaatlichen Ordnung zu wahren. Es bedeutet hingegen nicht, dass das Bundesgericht anstelle des demokratischen Gesetzgebers rechtspolitische Weichenstellungen vornimmt. Es ist und bleibt unbestritten, dass dem Gesetzgeber in dieser Hinsicht der Vorrang gebührt.
Es geht darum, aus dem Prinzip des Vorranges der Bundesverfassung die Konsequenzen zu ziehen. Wenn wir uns nämlich darüber einig sind, dass die Verfassung dem Gesetze vorgeht, dann müssen wir es zulassen, dass die zentralen Elemente der Verfassung praktisch durchgesetzt werden können. Auch wenn nicht bestritten werden kann, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit eine gewisse Politisierung der Justiz mit sich bringen kann, darf dies nicht überbewertet werden. Der Bundesrat hat solchen Bedenken nämlich Rechnung getragen, indem er nicht eine voll ausgebaute, umfassende, abstrakte Normenkontrolle vorschlägt. Er sieht ein massvolles Modell vor, welches das Verhältnis und die Funktionen der Gewalten im schweizerischen Staatsgefüge wahrt. Vorgeschlagen wird also eine konkrete Normenkontrolle. Bundesgesetze sollen also nicht als solche überprüft werden können, sondern sie können nur im Zusammenhang mit einem bestimmten Fall Gegenstand der Überprüfung sein. Es geht also nicht darum, den Gesetzgeber «zurückzukorrigieren». Der Richter muss im Einzelfall darüber befinden und feststellen, dass der Gesetzgeber einen bestimmten Fall gar nicht im Auge haben konnte und dass das Gesetz im konkreten Fall nicht angewendet werden darf, weil das Gesetz, wenn es so angewendet würde, im Widerspruch zur Verfassung stünde.

Eine abstrakte Normenkontrolle, wie sie ausländische Staaten kennen, wollen wir also nicht. Zudem wird das Recht, einem Bundesgesetz die Anwendung zu versagen, nicht allen Gerichten gegeben, sondern nur dem obersten Gericht. Es soll also nicht, wie dies zum Teil im ausländischen Recht der Fall ist, ein Bezirks- oder ein Oberrichter entscheiden können, ob ein Bundesgesetz zur Anwendung kommt oder nicht. Im übrigen lässt der vorgeschlagene Verfassungstext mit der Bestimmung von Absatz 3 die Möglichkeit durchaus offen, im Einzelfall eine angemessene Lösung zu finden. Stellt das Bundesgericht fest, dass es um eine Frage geht, über die das Parlament bewusst entschieden hat, so kann es in Anwendung von Artikel 178 Absatz 3 Zurückhaltung üben und demzufolge diese Norm nicht anwenden. Es kann sich beispielsweise damit begnügen, die Verfassungswidrigkeit einer Gesetzesnorm lediglich festzustellen, und es dem Gesetzgeber überlassen, eine verfassungskonforme Regelung zu treffen.
Im übrigen haben wir für die Überschrift eine für das Volk verständliche Formulierung gewählt. «Normenkontrolle» ist ein Ausdruck der Juristen; wir beantragen nun «Überprüfung von Bundesgesetzen». Dabei wird der Begriff «Bundesgesetz» in einem weiten Sinn verstanden; es sind die Erlasse der Bundesversammlung mit normativem Gehalt und Referendumspflicht. In diesem Sinne sprechen wir auch in Absatz 1 und in den folgenden Absätzen nur noch von «Bundesgesetz» und nicht mehr von «allgemeinverbindlichem Bundesbeschluss».

**Frick** Bruno (C, SZ): Sosehr wir die Justizreform im Grundsatz begrüssen, so entschieden lehnen wir die Verfassungsgerichtsbarkeit ab. Sie wäre ein grosser politischer Fehler, weil sie am Kern unseres Demokratieverständnisses vorbeigehen und das Bundesgericht zur obersten politischen Instanz der Schweiz machen würde. Sie ist zum andern auch deshalb falsch, weil sie keine Entlastung des Bundesgerichtes, sondern diesem vielmehr eine massive zusätzliche Belastung bringt.
Ich möchte diese Haltung in fünf Punkten begründen:
1. In der Tat besteht heute ein Problem insofern, als der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg Bundesgesetze rügen kann, die gegen die EMRK verstossen. Das Bundesgericht hat darum entschieden, dass es seinerseits diese Rüge ebenfalls ausspreche und nicht einfach ein Gesetz als EMRK-konform erkläre und nachher den Entscheid Strassburg überlasse. Insofern haben wir ein kleines Problem. Das hat sich aber eingespielt. Die Kontrolle, wie sie in diesem beschränkten Rahmen bezüglich EMRK-Konformität ausgeübt wird, hat zu keinen ernsthaften Problemen Anlass gegeben. Es wäre aber falsch, diesen kleinen Systemfehler zu korrigieren, indem wir nun grundsätzlich die Verfassungsgerichtsbarkeit über das Volk und das Parlament stellen. Ich verstehe wohl den Wunsch vieler Juristen, eine einheitlich reine Rechtsordnung zu verwirklichen, von der Stufe der Verfassung über die Bundesgesetze bis zur letzten bundesrätlichen Verordnung und bis zur letzten Gemeindeordnung. Aber dieser Wunsch hat vor unserem entscheidenden Demokratieverständnis und der Praxis, die sich als sehr sinnvoll bewährt hat, zurückzutreten.
2. Mit der Verfassungsgerichtsbarkeit machen wir das Bundesgericht zur obersten politischen Instanz der Schweiz. Das können Sie nicht wegdiskutieren. Es geht einfach um die Frage, wer in der Demokratie Schweiz das letzte Wort hat. Hat es das Volk, oder hat es das Bundesgericht? Sie stellen damit das Bundesgericht über das Volk, über seine Souveränität, und zwar in zentralen Bereichen. Es geht nicht nur um Nebensächliches. Ich rufe Ihnen zwei Bereiche in Erinnerung: Wir haben uns neu für ein AHV-Alter von 64 respektive 65 Jahren entschieden. Das Volk hat das nach einem heftigen, intensiven Abstimmungskampf mitgetragen. Wir haben auch die Diskussion geführt, ob das verfassungsmässig vertretbar ist oder ob wir damit zu weit gehen.
Beim Steuerrecht wissen wir, dass einige Bestimmungen, beispielsweise die Ehegattenbesteuerung, vom Bundesgericht als nicht ganz verfassungsmässig gerügt wurden. Es hat seine Rechtsprechung allerdings in den letzten zehn Jahren immer wieder schwankend ausgeübt.
In den Bereichen, die ich genannt habe, sind politische Entscheide getroffen worden. Es kann nicht sein, dass diese politischen Entscheide letztinstanzlich durch das Bundesgericht getroffen werden. Politische Entscheide zu treffen ist Sache des Parlamentes und des Volkes und nicht jene der Gerichte. Wenn wir so beschliessen, werden auch die Richterwahlen politische Wahlen. Eine Verpolitisierung der Richter wäre die Folge. Dabei ist noch in keiner Weise klar – die Diskussionen in der Verfassungskommission haben es gezeigt –, wie diese Verfassungsgerichtsbarkeit innerhalb des Bundesgerichtes ausgeübt werden sollte. Soll das z. B. jede Kammer selber, soll das eine Präsidentenkonferenz, soll das eine spezielle Kammer besonders legitimierter Bundesrichter tun können?
Wenn wir sie einführen, wird die Folge sein, dass das Bundesgericht die Verfassungsgerichtsbarkeit ausüben muss. Es wird also seiner Pflicht nachkommen müssen. Auch wenn der Sprecher der Kommission, Herr Wicki, heute in Aussicht stellt, das Bundesgericht werde dann schon die nötige Zurückhaltung üben, dürfen wir die Augen nicht verschliessen: Das Bundesgericht wird entscheiden müssen. Es kann nicht sagen, es verzichte auf seine Kompetenz. Es wird seine Kompetenz wahrnehmen müssen. Bezüglich der Entwicklung der Auslegung ist etwas ja nicht ein- für allemal verfassungskonform oder nicht. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtes und die Auslegung der Verfassung entwickeln sich. Vieles, was wir heute als nicht mehr verfassungsgemäss anschauen, hielten wir vor 20 Jahren mit dem Bundesgericht für verfassungsmässig. Wir würden also auch die Rechtsentwicklung in politischen Fragen dem Bundesgericht übertragen.
3. Es ist mit dem Demokratieverständnis der Schweiz nicht vereinbar, die Richter über das Volk zu stellen. Das ist nichts anderes als ein entscheidender Demokratieverlust. Wir haben es in unserer Tradition und in unserem Bewusstsein bis heute gelebt, dass die politischen Entscheide vom Volk und vom Parlament getroffen werden. Das Volk hat das letzte Wort und nicht die Richter. Es ist ein entscheidender Verlust für unsere politische Kultur, und es ist auch nicht nötig – im Vergleich zu anderen Staaten –, diese Kompetenz dem Gericht zu übertragen. Ich habe Verständnis, dass beispielsweise Deutschland als parlamentarische Demokratie solche Entscheide den Richtern überträgt, auch weil dort während des Regimes des Dritten Reiches im Namen des Volkes in der Gesetzgebung gröbste Fehler passiert sind. Bei uns war das nie der Fall, wir brauchen diese Kontrolle nicht.
4. Bezüglich Überlastung des Bundesgerichtes hat Herr Rhinow zu Recht die abnehmende Sorgfalt der bundesgerichtlichen Entscheide als Folge davon gerügt. Herr Wicki hat ins gleiche Horn gestossen. Was bringt nun aber diese Verfassungsgerichtsbarkeit? Jeder Anwalt wird in Zukunft im Anwendungsfall auch die Rüge der Verfassungswidrigkeit eines Bundesgesetzes vorbringen müssen, das ist seine Pflicht. Das wird er tun, sonst macht er seine Arbeit nicht gut genug. Das Bundesgericht wird also zusätzliche Arbeit haben. Es wird in jedem Einzelfall, sei es im Vorprüfungsverfahren, sei es im Sachentscheid selber, diese Rüge prüfen müssen. Das ist nichts anderes als eine erhebliche zusätzliche Belastung des Bundesgerichtes.
Herr Wicki hat gesagt, er plädiere dafür, dass alle neuen Gesetze und Bestimmungen auf ihre Bundesgerichtsverträglichkeit hin überprüft würden, darauf hin, ob sie zusätzliche Arbeit für das Bundesgericht brächten. Tun Sie das bereits an dieser Stelle: Diese Bestimmung bringt dem Bundesgericht unnötigerweise zusätzliche Arbeit, auf die verzichtet werden kann.
Herr Wicki, ich halte dafür, dass wir hier einen Anwendungsfall für Ihr Postulat haben.
5. Das Parlament hat es sich in den sechs Jahren, in denen ich hier sitze, immer gefallen lassen, sich selber abzuwerten. Wir haben die Ausgabenbremse eingeführt. Wir haben mit den Haushaltzielen der Souveränität des Parlamentes erhebliche Fesseln angelegt. Ich weiss, dass das Parlament das tut; es lässt sich recht viel gefallen. Aber ich glaube, dass das Volk sich diese Abwertung nicht gefallen lässt. Wenn das Parlament das tun will – wohlan! Aber das Volk wird sich

diese Abwertung nicht gefallen lassen. Aus diesen Gründen bitte ich Sie, diese an sich gute Vorlage nicht mit dieser Bestimmung zu belasten.
Ich möchte abschliessend auf ein Argument eingehen, das Herr Wicki in den Vordergrund gestellt hat. Er hat gesagt, auch kantonale Gesetze würden vom Bundesgericht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft, und die Demokratie hätte deswegen keinen Schaden erlitten. Es gibt aber einen erheblichen qualitativen Unterschied, ob ein Gliedstaat, ein Kanton, sich ein Gesetz gibt, oder ob das gesamte Schweizervolk in seiner Souveränität Recht setzt. Das ist ein entscheidender qualitativer Unterschied. Daran dürfen wir nicht vorbeisehen. Was für den Kanton gilt, muss bzw. darf hier nicht für den Bund gelten. Solange diese Bestimmung in der Vorlage C bleibt, muss ich die Vorlage als ganze ablehnen. Diese Bestimmung scheint mir zu gewichtig zu sein, als dass ich einer damit belasteten Vorlage zustimmen könnte.
Ich plädiere aber dafür, dass wir aus diesem Punkt eine Variantenfrage machen. Wenn wir das tun, kann diese Bestimmung dem Volke als selbständige Frage vorgelegt werden, und sie ist es wert, als selbständige Frage vom Volk entschieden zu werden. Wenn wir das aber nicht tun, kann ich der Vorlage nicht zustimmen.
Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit zu folgen und beim heutigen Recht zu bleiben, welches besagt, dass Bundesgesetze über dem Bundesgericht stehen. Sie tun damit der Demokratie einen grossen Dienst, Sie tun aber auch dem Bundesgericht einen grossen Dienst, weil Sie damit wirklich effizient helfen, seine Überlastung abzubauen.

---

*Begrüssung – Bienvenue*

**Präsident:** Ich habe die Ehre und das Vergnügen, Frau Leni Fischer, Präsidentin der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, auf der Tribüne recht herzlich willkommen zu heissen. *(Beifall)*
Ich tue das im Namen von Herrn Ständeratspräsident Ulrich Zimmerli, mit dem Sie heute abend zusammentreffen werden. Sie hatten gestern im Nationalrat die Gelegenheit, der Debatte über die Europaratsberichte der Schweizer Parlamentarierdelegation und des Bundesrates beizuwohnen. Aus organisatorischen Gründen war es leider nicht möglich, die gleiche Debatte in dieser Kammer auch in Ihrem Beisein durchzuführen.
Wir sind uns der Bedeutung des Europarates und seiner Bemühungen um die Schaffung eines europäischen demokratischen Sicherheitsraumes als solides Fundament für die sogenannte europäische Architektur bewusst. Dieser Raum soll auf den Grundwerten des Europarates – Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit – basieren.
Noch einmal: Herzlich willkommen in unserem Land, Frau Präsidentin Leni Fischer! *(Beifall)*

---

**Cavadini** Jean (L, NE): Je me permets d'intervenir en appui des arguments apportés par M. Frick en vous demandant de suivre la proposition de minorité et de ne pas introduire cette nouveauté dans ce qui doit se limiter à une mise à jour de la constitution.
Bien sûr, c'est une question fondamentale, c'est peut-être la question fondamentale de cette partie de notre travail: qui, du juge ou du législateur, doit avoir le dernier mot? Assurément, les réponses peuvent varier – nous ne serions pas divisés en deux camps à peu près égaux dans ce Parlement si ce n'était pas le cas –, mais ces réponses varient aussi selon la nature et l'histoire des institutions. M. Rhinow, président de notre commission, a cité les pays étrangers qui disposaient d'une cour constitutionnelle – la France, l'Allemagne, les Etats-Unis – et ces exemples prestigieux devraient nous amener à suivre la voie que ces Etats ont choisie.
Nous croyons que notre conception peut conserver ici son originalité, sans porter atteinte à la pureté et à la force de notre démocratie. La construction de notre Etat ne comprend pas de recours législatif ultime à un tribunal fédéral. Le peuple délègue à l'élu la capacité de faire la loi, il se ménage du reste l'arme suprême que constitue par exemple le référendum, se réservant la capacité de juger si la loi définie est admissible ou non. Aucun des Etats cités précédemment ne dispose d'un tel dispositif et le souci d'harmonisation ne doit pas nous conduire jusqu'à l'excès, bien sûr intellectuellement séduisant, de remettre au juge le droit ultime de donner son approbation ou sa désapprobation à une loi.
Nous savons bien que la formule qui résume notre position est un peu excessive, mais nous souhaitons éviter la création de ce que l'on a appelé une «république des juges», qui doivent dire le droit – fût-il constitutionnel – et non le faire. Parmi les innovations que nous prenons le risque d'introduire dans la rénovation de notre constitution, celle-ci nous paraît bien malheureuse et de nature à susciter d'abord le mécontentement, puis la méfiance et, enfin, l'opposition. Laissons au législateur le droit entier à la définition de la loi, et ne chargeons pas un aréopage de juges d'une tâche qu'il appréhenderait d'une manière peu propre à donner plus de sérénité à notre démocratie. Je rappelle que les juges sont élus – M. Frick a développé cet élément tout à l'heure, je n'y reviendrai pas.
En donnant ce droit au Tribunal fédéral, il est possible qu'on satisfasse le juriste, mais nous commettrions d'abord une faute politique, car la capacité de décider de la loi doit rester au législateur élu par le peuple qui garde alors le dernier mot.
En concluant, pouvons-nous nous demander quels avantages nous pourrions tirer d'une modification de la disposition actuelle, car pour changer, il faut en retirer un certain bénéfice. Nous n'en voyons décidément aucun. Combien de fois, au cours des deux dernières décennies, aurions-nous tiré avantage d'un recours possible et d'une décision contraire du Tribunal fédéral concernant notre appareil législatif? Nous avons discerné quelques exemples, mais si discutables qu'ils n'emportent pas notre conviction.
Gardons donc notre droit constitutionnel actuel. Il a au moins le poids de la clarté, de l'histoire et de la légitimité du peuple.

**Bloetzer** Peter (C, VS): Ich ersuche Sie, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.
Wenn ich auch Verständnis für die Minderheit habe, die mit der Zuständigkeit des Bundesgerichtes in der Normenkontrolle Probleme hat, so muss ich doch sagen, dass aus dem Verständnis unseres Rechtsstaates heraus die gegenwärtige Situation auf die Dauer nicht befriedigen kann. Ich komme deshalb zum Schluss, dass wir die Normenkontrolle im Rahmen der Justizreform einführen müssen.
Heute ist es doch in der Tat so, dass ein Bürger keine Rechtsinstanz hat, an die er sich wenden kann, wenn er sich in seinen verfassungsmässigen Rechten durch Bundesgesetze verletzt fühlt. Wenn der Verfassunggeber – das Volk und die Stände – Verfassungsrecht festschreibt und das Parlament auf der Basis dieses Verfassungsrechtes so legiferiert, dass ein Gesetz dem Verfassungsrecht widerspricht – was zugegebenermassen vielleicht nie oder sehr selten vorkommt –, hat der Bürger heute keine Instanz, die ihm zum Recht verhilft. Das ist auf Dauer nicht befriedigend.
Es ist eben nicht so, wie Herr Frick sagt, dass das Volk in der Schweiz das letzte Wort hat. Vielmehr hat der Verfassunggeber – das Volk und die Stände – das letzte Wort. Auch wenn man als Parlamentarier das Recht behalten möchte, authentisch zu interpretieren und souverän festzulegen, wie Verfassungsrecht anzuwenden ist, so ist es eben doch so, dass es uns gut ansteht, wenn wir unsere Art, die Verfassung umzusetzen, durch eine unabhängige Instanz überprüfen lassen.
Heute stellen wir fest, dass das Vertrauen des Bürgers in die politischen Instanzen gerade auch auf eidgenössischer Ebene im Schwinden begriffen ist. Wir alle wissen, was der Bürger zu sagen pflegt: Wir können als Verfassunggeber ent-

scheiden, was wir wollen, «die da oben in Bern» machen ja doch, was sie wollen.
Deshalb glaube ich, dass wir gut beraten sind, die vorgeschlagene akzessorische Normenkontrolle einzuführen, auch wenn es uns in unserem Stolz vielleicht ein wenig berühren könnte. Denn damit können die Bundesbehörden und unsere Institutionen nur an Vertrauenswürdigkeit gewinnen. Das wird letztlich die Handlungsfähigkeit unseres Staates stärken, auf die wir angewiesen sind.
Ich ersuche Sie deshalb, der Mehrheit zuzustimmen.

**Schmid** Carlo (C, AI): Der Präsident der Kommission hat heute morgen in seinem Eintretensreferat ausgeführt, Kernstück der Verbesserung des Rechtsschutzes sei zweifellos der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit; das sagte Herr Rhinow. Ich möchte eigentlich sagen, Kernstück der Vernichtung der Volksrechte ist zweifellos der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit.
Es stellt sich daher die Frage, ob es eine Antinomie zwischen dem Recht der Bürger einerseits und den Volksrechten andererseits gibt. Darauf werde ich zurückkommen. Ich unterstütze den Antrag der Minderheit, denn er ist aus meiner Sicht das einzig Vertretbare. Den Entwurf des Bundesrates und den Antrag der Mehrheit kann ich nicht mittragen.
Ich meine, es gibt zunächst eine Antinomie zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Volksrecht. Ich bin keineswegs der Auffassung, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit per se ein Ding der Unmöglichkeit sei. Wenn ein Volk meint, es gebe in seinem Land eine kleine Zahl von Leuten, denen es zutraut, die Verfassung zu hüten, dann ist dies das gute Recht dieses Volkes. Das setzt aber auf alle Fälle voraus, dass diese Verfassungshüter Mandatare des Volkes in seiner Eigenschaft als Verfassungsgeber sind und den Auftrag haben, die vom Volk erlassene Verfassung gegen Gesetze zu verteidigen, die eben nicht vom Volk, sondern nur von seinen Abgeordneten erlassen worden sind. Verfassungsgerichtsbarkeit ist damit ein Element im System der Gewichtsverteilung, der «checks and balances» im parlamentarischen System. Die für vier Jahre gewählten und während dieser Zeit praktisch keiner weiteren Aufsicht unterstellten Volksvertreter haben in ihren Handlungen eine Freiheit, welche eigentlich nur und ausschliesslich durch ein Verfassungsgericht begrenzt und überwacht werden kann. In einem solchen Kontext hat die Verfassungsgerichtsbarkeit durchaus ihren Sinn.
In unserem Verfassungskontext, wo es eben um Gesetze geht, die nicht vom Parlament, sondern auf dem Weg des fakultativen Referendums – und sei es nur in der Form des Nichtergreifens desselben – vom Volk erlassen werden, ist eine Antinomie zwischen dem Gesetzgeber, nämlich dem Volk, und dem Verfassungshüter, nämlich dem Richter, eine fatale Konstruktion, eine absolut fatale Konstruktion.
Sie ist deswegen fatal, weil in extremis das Volk sich in Opposition zu seinen Richtern befindet oder die Richter in Opposition zum Volke sind. Ich meine, die Vorstellung, dass vom Volk erlassene Gesetze direkt oder indirekt von vom Volk gewählten Richtern geschützt werden, ist schizophren.
Nun verkenne ich nicht – damit eröffne ich einen Exkurs in den Bereich des Föderalismus –, Herr Bloetzer, dass der Verfassungsgeber das Volk und die Stände sind und dass der Gesetzgeber in der Schweiz «nur» das Volk ist. Ich verkenne auch nicht, dass gerade die kleinen Kantone unter dem besonderen Schutze dieser Art des Föderalismus stehen, indem sie nämlich den Schutz des Ständemehrerfordernisses beim Erlass von Verfassungsrecht geniessen.
Trotzdem muss ich sagen: Die Vorstellung, dass drei, fünf oder sieben Personen einen Volksentscheid beurteilen wollen, ist für mich – nicht als Föderalist, sondern als Demokrat – schlicht unakzeptabel. Mit der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit wird die direkte Demokratie zu einer Farce. Volksentscheide haben nur dann eine Bedeutung, wenn sie endgültig sind. Demokratie als Form der massgeblichen Partizipation des Volkes an der Gestaltung seines Staates lässt sich nur solange aufrechterhalten, als sie nicht zum Spiel degradiert wird, als das Volk mit seinem Urnenverhalten tatsächlich endgültig Entscheide fixieren kann. Unter dem Vorbehalt eines Gerichtsentscheides an die Urne zu gehen ist für einen mündigen Schweizer Demokraten keine Perspektive.
Noch einmal zurück zum Föderalismus: Es ist auch bemerkt worden, Herr Wicki, dass wir mit dem Verfassungsgericht mit Bezug auf die Kassation oder auf die Beurteilung von kantonalen Entscheiden und kantonalen Volksentscheiden gute Erfahrungen gemacht hätten. Wenn das Bundesgericht eine kantonale Abstimmung kassiert, dann kassiert es auch eine Volksabstimmung, aber das geht meines Erachtens deswegen an, weil ein Kanton nicht das Recht hat, übergeordnetes Bundesrecht, an dessen Entstehung er mit seinem Volk auch beteiligt gewesen ist, zu verletzen. Dass sich aber der Souverän der obersten Staatsebene von einem Organ der gleichen obersten Staatsebene kassieren lässt, ist aberrant, ist untragbar.
Was ist hier die Lösung? Ich meine, dass wir effektiv der Minderheit folgen müssen. Wenn Sie der Mehrheit folgen, dann müssen Sie ehrlicherweise die Systematik durchziehen. Es gibt ehrlicherweise nur eine Alternative: Entweder will man die Verfassungsgerichtsbarkeit, oder man will die direkte Demokratie, die Volksrechte. Wer die Verfassungsgerichtsbarkeit will, muss den Parlamentarismus einführen und muss ehrlich dazu stehen, dass die Volksrechte ausgedient haben. Alles andere ist Augenwischerei. Das ist die Antinomie zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Volksrechten, die Antinomie zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und der Freiheit.
Herr Bundesrat Koller hat in der Einleitung bereits gesagt, dass sich rund 2500 Schweizer Bürgerinnen und Schweizer Bürger zu dieser Frage positiv geäussert hätten. Man habe sich für die Stärkung des Rechtsschutzes ausgesprochen. Ich will nicht polemisch sein, aber ich gehe natürlich davon aus – Herr Rhinow lacht! –, *(Zwischenruf Rhinow: Allerdings!)* dass es eine beschränkte Menge des Schweizervolkes ist, die sich an dieser Umfrage beteiligt hat, die aber natürlich in bestimmter Weise daran interessiert war. Hier stehe ich nun nicht an, diese Antinomie zwischen Individualrechten und Volksrechten einmal in der vollen Schärfe darzustellen; diese besteht.
Zwar stimmt es, dass es Freiheit ohne Volksrechte und Volksrechte ohne Freiheit nicht geben kann. Es gibt hier ein Gleichgewicht, das nicht prästabiliert, sondern immer wieder zu suchen ist. Und ich meine, im Moment seien die Volksrechte im Verhältnis zu den Freiheitsrechten eher zu schützen. Eigennutz geht heute nicht nur in der Wirtschaft, sondern insgesamt vor Gemeinnutz. Und ich will Ihnen nicht verschweigen, dass bei allem Verständnis für den Rechtsschutz die Überlastung des Bundesgerichtes, von der wir in dieser Vorlage ebenfalls reden, ein deutliches Zeichen dafür ist, dass der Bürger und die Bürgerin ein sehr poussiertes Verhältnis zu den eigenen Interessen haben.
Herr Bloetzer, wenn Sie sagen, der Bürger müsse irgendwo eine oberste Instanz haben – ja, mein Gott, was gibt es denn Höheres als das Volk selbst? Die Idee, gegen einen Volksentscheid noch irgendwo antreten zu können, ist etwas, wofür ich von meiner Herkunft her schlicht kein Verständnis habe. Es geht schon um die Frage, die Herr Frick gestellt hat, nämlich darum, wer denn in der Schweiz das Sagen hat. Sind es die politischen, souveränen Instanzen, oder sind es einige Einzelpersonen, die in ihrer Konstituierung als Gericht eben doch nicht mehr als zwei, drei oder vier Personen sind?
Damit komme ich zum dritten Teil, und das ist die Frage der Politisierung der Gerichte. Was ist verfassungsmässig richtig, und was ist verfassungsmässig falsch? Wir politisieren so, als ob es darauf ganz klare Antworten gäbe, als ob die Verfassung ein mathematisches Formelbuch wäre, das man hervorziehen und mit welchem man auf eine bestimmte gestellte Frage eine klare Antwort geben könnte. Das ist eine falsche Vorstellung von der Verfassung!
Es mag klare Verfassungsentscheide geben, und in der Regel sind sie auch klar. Aber dort, wo sie sich in einer Grauzone befinden, da ist Politik angesagt. Und ich will Ihnen eines sagen: Es wird nicht möglich sein, Verfassungsgerichtsbarkeit so zu praktizieren, dass sie einem akademischen Seminar gleicht. Es wird immer eine politische Präferenz hinter

einem Urteil stehen. Denn in diesen wichtigen Fragen wird eben Politik betrieben, und letztlich leidet heute daran ausdrücklich und ausgesprochen das deutsche Verfassungsgericht nach drei, vier unglückseligen Entscheiden.
Verfassungsgerichtsbarkeit ist die in der Regel gut ausgehende, glücklicherweise selten schlecht ausgehende, in der Substanz aber immer juristische Verbrämung eines politischen Entscheides. Ich meine, das sollten wir ehrlicherweise auch akzeptieren. Wenn wir also die Verfassungsgerichtsbarkeit wollen, müssen wir dem Volk reinen Wein einschenken und sagen: Du hast ausgespielt, Du kannst alle vier Jahre den National- und Ständerat wählen, aber damit hat es sich.
Machen wir nicht den gleichen Fehler, wie ihn der Bund vor etwa fünfundzwanzig Jahren gemacht hat, als er der EMRK beitrat, ohne dem Volk zu sagen, welche Wirkungen damit verbunden sind! Ich bin nicht gegen die EMRK, sie ist in der Garantie der Freiheitsrechte unübertroffen. Aber diese EMRK hat innenpolitisch und staatspolitisch Änderungen bewirkt, die man dem Schweizervolk hätte bekanntgeben müssen, nämlich dass das Volk letzten Endes nicht mehr souverän ist. Das unterlassen zu haben ist eine der Wurzeln des Misstrauens. Perpetuieren wir dieses Misstrauen nicht, indem wir ein Verfassungsgericht einführen, ohne dem Volk klar zu sagen, dass es damit in Sachentscheidungen, in Gesetzes- und in Verfassungsentscheidungen politisch abdanken muss!
Weil ich das nicht will, bin ich deshalb der Auffassung, dass der Minderheit zuzustimmen ist. Wenn Sie das nicht tun, bitte ich Sie, dann bei der Vorlage der Volksrechte entsprechend restriktiv zu sein.

**Schiesser** Fritz (R, GL): Gerade die letzten Äusserungen von Herrn Schmid haben mich doch etwas überrascht, und zwar deshalb, weil sie von einem Vertreter eines kleinen Kantons kommen. Herr Schmid hat diese Problematik angesprochen; ich muss offen gestehen, dass ich überrascht bin, dass der Widerstand gegen die Einführung der konkreten Normenkontrolle beim Bundesgericht vor allem von Vertretern von kleinen Kantonen kommt.
Ich meine, die entscheidende Frage habe in diesem Rat heute morgen ein Nichtjurist gestellt; es war Herr Bloetzer. Er hat gefragt, wer denn eigentlich das letzte Wort in diesem Lande habe. Das letzte Wort in diesem Lande, hat Herr Bloetzer ganz einfach dargelegt, habe der Verfassunggeber. Was wir bis jetzt gehört haben, geht an dieser Feststellung vorbei. Was wir bis jetzt gehört haben, geht davon aus, dass wir in diesem Lande eine Volkssouveränität haben, die keine Grenzen kennt. Das kann nicht richtig sein. Ich möchte auf einige Argumente eingehen, die gefallen sind:
Herr Schmid Carlo hat von einer Antinomie zwischen der Verfassungsgerichtsbarkeit und den Volksrechten und von einer fatalen Konstruktion der Normenkontrolle gesprochen. Herr Schmid, es liegt keine Antinomie zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Volksrechten vor. Wenn eine Antinomie besteht, dann ist es eine Antinomie zwischen Demokratie und Rechtsstaat, die Verfassungsgerichtsbarkeit ist nur Instrument und Ausdruck des Rechtsstaates. Wir müssen uns darüber klar werden, wo diese Antinomie besteht und ob die Volksrechte derart schrankenlos sind, dass der Rechtsstaat und – in der sich hier stellenden Frage – die Durchsetzung der Verfassung grundsätzlich zu weichen hätten.
Ich nenne ein Beispiel: Das Bundesgericht hat gegenüber den Kantonen verschiedentlich dargelegt, dass ein unterschiedliches Pensionierungsalter verfassungswidrig sei. Wir haben auf Bundesebene genau das, was das Bundesgericht als Verfassungsgericht gegenüber den Kantonen als unzulässig bezeichnet hat. Was haben wir hier? Wir haben einen politischen Entscheid, weil wir uns nicht dazu haben durchringen können, die Verfassung auf Bundesebene durchzusetzen. Dieses Beispiel zeigt mir klar, dass wir unter dem Schutze der heutigen Artikel 113 und 114bis der Bundesverfassung Kompromisse schliessen, die offenbar mit dem Inhalt der Verfassung nicht vereinbar sind. Es ist ja schon seltsam, dass in diesem Lande zweierlei Recht gelten soll, je nachdem, ob kantonales oder eidgenössisches Recht in Frage steht, und dass eidgenössisches Recht nur deshalb gelten kann, weil es unter dem Schutze der Bestimmung steht, dass das Bundesgericht Bundesgesetze grundsätzlich nicht überprüfen darf. Es tut es ja trotzdem, nämlich im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit der Europäischen Menschenrechtskonvention. Das kann doch auf die Dauer kein Rechtszustand sein.
Herr Schmid, Sie haben von Schizophrenie gesprochen, und zwar in dem Sinne, dass vom Volke erlassene Gesetze von Richtern überprüft würden. Wir haben das im Fall der kantonalen Erlasse; Sie haben es erwähnt. Kantonale Gesetze, auch wenn sie von einer Landsgemeinde erlassen werden, werden vom Bundesgericht überprüft. Natürlich haben wir dort insofern einen anderen Fall, als geprüft wird, ob ein Erlass mit übergeordnetem Recht in Übereinstimmung steht. Aber in Ihrem Bild, wonach das Volk Gesetze erlasse und damit gleichsam sage, es habe die Verfassungsmässigkeit einfür allemal festgestellt, kommt meines Erachtens die völlig idealistische Vorstellung zum Ausdruck, jede Stimmbürgerin und jeder Stimmbürger setze sich zu Hause hin, nehme die Verfassung hervor und schaue, ob das, worüber jetzt zu entscheiden sei, mit der Verfassung übereinstimme oder nicht.
Wenn das Volk einen Entscheid mittels eines Referendums fällt, fällt es einen politischen Entscheid und keinen Entscheid unter dem Aspekt der Verfassungsmässigkeit – oder doch nur in höchst seltenen Fällen. Was ist, wenn das Referendum nicht ergriffen wird? Geht man dann von der Vorstellung aus, das Volk habe stillschweigend die Verfassungsmässigkeit dieses Gesetzes, zu dem das Referendum nicht ergriffen wird, abgesegnet? Davon können wir doch nicht ausgehen! Wenn man diese Vorstellung in die Welt setzt, wären unsere Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu Hause ständig damit beschäftigt, nach unserer Schlussabstimmung jeweils zu prüfen, ob das, was die Bundesversammlung erlassen hat, verfassungsmässig ist oder nicht.
Es ist einfach so, dass in unserem Land auf Bundesebene letztlich die Bundesversammlung – das sind also wir selber – darüber entscheidet, ob etwas verfassungsmässig ist oder nicht. In den acht Jahren, welche ich jetzt diesem Rat angehöre, habe ich feststellen müssen, dass wir ab und zu Zweifel gehabt haben, ob das, was wir erlassen, auch wirklich verfassungsmässig sei.
Man kann nicht sagen, dass es für die Bundesversammlung nicht angängig wäre, wenn sich nun ein Verfassungsgericht im Anwendungsfall – nicht abstrakt – zu dieser Frage äussern könnte. Es müsste dann seine Meinung nicht indirekt zum Ausdruck bringen, über die Kassierung eines kantonalen Gesetzes, und so klarmachen, dass die gleiche Lösung, die auf Bundesebene getroffen worden ist, eigentlich verfassungswidrig ist.
Zum Argument der Politisierung der Gerichte: Sie haben gesagt, es gebe nicht immer eine klare Antwort auf die Frage, was verfassungsmässig sei und was nicht. Da muss ich Ihnen recht geben. Wir haben keinen Subsumtionsmechanismus, auch auf Verfassungsstufe nicht, das gibt es nicht. Auch die Verfassung lässt einen entsprechenden Spielraum offen. Es darf davon ausgegangen werden, dass wir ein Verfassungsgericht haben, das verantwortungsbewusst handelt und die Verfassungswidrigkeit nur dann feststellt, wenn sie aus der Verfassung ableitbar und begründbar ist.
Schliesslich noch ein Letztes – ich habe das bereits einleitend gesagt – zur Volkssouveränität: Wenn wir die Verfassungsgerichtsbarkeit einführen, müssten wir dem Volk sagen, es habe als oberste Behörde in unserem Land abgedankt, heisst es. Diese Behauptung geht schon etwas weit. Erstens bleibt das Volk, zusammen mit den Ständen, souverän in bezug auf Änderungen der Verfassung, die für das Bundesgericht bindend sind, und zweitens gibt es auf der Stufe des Gesetzes in unserem Staat keine schrankenlose Volkssouveränität. Dort kennen auch wir den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit. Zwischen diesen Grundsätzen – Demokratie und Rechtsstaat – ist ein Gleichgewicht zu finden; die Verfassungsgerichtsbarkeit ist ein Instrument, um dieses Gleichgewicht herzustellen.

Vor langer Zeit habe ich mich mit diesen Fragen der konkreten Normenkontrolle sehr intensiv befasst. Ich habe mich – vielleicht war das eine Jugendsünde – glühend für die Einführung der konkreten Normenkontrolle ausgesprochen. Ich bin etwas gesetzter geworden und kein so glühender Verfechter der konkreten Normenkontrolle mehr, aber eines habe ich gesehen: Es braucht in diesem Staat auf Bundesebene diese konkrete Normenkontrolle, wenn wir ein Gleichgewicht zwischen Demokratie und Rechtsstaat einführen wollen, und das möchte ich mit dieser Verfassungsgerichtsbarkeit. Ich bitte Sie, Artikel 178, der eine sehr zurückhaltende Form der Verfassungsgerichtsbarkeit bringt, zuzustimmen.
In einem Punkt bin ich mit Herrn Frick einverstanden. Auf Gesetzesebene, im Bundesrechtspflegegesetz, dessen Revision noch aussteht, müssten wir gewisse institutionelle Garantien einführen, damit nicht jede Kammer des Bundesgerichtes konkrete Normenkontrolle ausüben kann. Hier wären Überlegungen anzustellen, welcher Spruchkörper die konkrete Normenkontrolle zu behandeln hat. Hier lassen sich angemessene institutionelle Vorkehrungen treffen.
Ich bin dafür zu haben, aber ich bitte Sie, einen Grundsatzentscheid zu fällen und diese konkrete Normenkontrolle nach 120 Jahren Diskussion in unserem Lande nun endlich einzuführen!

**Frick** Bruno (C, SZ): Nur eine kurze Erwiderung zur Auseinandersetzung, wie die Einheitlichkeit der Rechtsordnung geschaffen werden soll.
Wir dürfen nie vergessen, dass alle Punkte, bei denen auch wir uns die Frage gestellt haben, ob eine Regelung noch verfassungsmässig sei oder nicht, hochpolitische Fragen betrafen. Denken Sie an die Steuergesetzgebung, an die Abgaben allgemein; denken Sie auch an die AHV, an das AHV-Alter. Das sind alles hochpolitische Fragen, die wohl einen rechtlichen Hintergrund haben: beide betreffen die Gleichstellung. Aber nach einer intensiven Diskussion haben das Parlament und nachher das Volk die Frage beantwortet. Wenn wir die Verfassungsgerichtsbarkeit einführen – auch wenn man sagt, es geschehe auf zurückhaltende Art; sie ist in der Tat zurückhaltender, als wenn jedes Gesetz von vornherein überprüft werden könnte –, bleibt immer das Problem, dass das Bundesgericht über hochsensible politische Bereiche entscheiden muss. Den Entscheid über Fragen, die auch wir uns gestellt haben – ist es verfassungsmässig, sind es politische Entscheide? –, übertragen wir dem Bundesgericht. Wenn das Bundesgericht beispielsweise zum Schluss kommt, das AHV-Alter 64/65 widerspreche dem Grundsatz der Rechtsgleichheit, würde das AHV-Gesetz mit allen finanziellen Konsequenzen für den Bund im Einzelfall ausser Kraft gesetzt werden müssen, weil es ja einen individuellen Anspruch des Bürgers begründet. Diesen politischen Entscheid müssen politische Instanzen treffen und nicht der Richter.

**Gemperli** Paul (C, SG): Die Frage, die zur Diskussion steht, ist zweifellos eine schwierige Frage. Wir sind im Spannungsfeld zwischen der absoluten Anerkennung von Volksrechten auf der einen und dem Rechtsstaat auf der anderen Seite.
Ich muss Ihnen sagen, dass ich persönlich im Laufe meiner politischen Tätigkeit hier einen Wandel durchgemacht habe. Ich glaube, ich wäre, als ich mein Amt in der sanktgallischen Kantonsregierung antrat, noch voll auf der Linie von Herrn Schmid Carlo gestanden. Damals war ich auch ein absoluter Verfechter der Volkssouveränität, und mir haben sich immer etwas die Nackenhaare gesträubt, wenn man von einem Ausbau des sogenannten Richterstaates gesprochen hat. Aber ich glaube, die Zeiten haben sich etwas geändert. Vor allem müssen wir auch sehen, welche Lösung jetzt konkret vorgeschlagen wird, um zu einer gerechten Beurteilung der Angelegenheit zu kommen. Ich glaube, man spürt heute weitherum, dass das Prinzip der Volkssouveränität auch nicht ein absolutes Prinzip sein kann, das allen anderen Gütern vorgeht. Auch die Herstellung der Gerechtigkeit in einem Staat, bestehend auf den jetzigen gesetzlichen Grundlagen, ist eine wichtige Voraussetzung für den Rechtsfrieden unter den Menschen, die in einem Lande zusammenleben müssen.
Es sind vor allem auch zwei ganz konkrete Beispiele aus meiner Tätigkeit gewesen, die bei mir einen Sinneswandel bewirkt haben. Der eine Fall ist bereits von Herrn Schiesser erwähnt worden. Es ging um die Frage des Rentenalters von Mann und Frau. Das Bundesgericht hat in Überprüfung kantonaler Gesetze klar festgehalten, dass das Rentenalter gleich angesetzt werden müsse. Herr Frick, das Bundesgericht hat nicht von 63, 64 oder 65 Jahren gesprochen, sondern festgehalten, dass hier ein Gleichheitsgrundsatz bestehe, der für beide Geschlechter die Pensionierung im gleichen Alter verlange. Das Gericht hat also nicht einen konkreten politischen Entscheid bezüglich des Rentenalters gefällt. Man hat einen Grundsatz festgelegt, und das ist natürlich etwas völlig anderes. Man hat nicht in politisch hochsensible Bereiche eingegriffen, sondern die detaillierte Ausgestaltung wieder der Demokratie übertragen. Die Demokratie hat dann entscheiden können, welches Alter sie hier will. Gerade hier zeigt sich doch typisch, dass wir nicht einfach eine ganze demokratische Ordnung ausser Kraft setzen, wenn gewisse Grundsätze vom Bundesgericht festgelegt werden.
Nicht die Demokratie leidet, weil ja wieder der Gesetzgeber gefordert ist. Mit der akzessorischen Kontrolle wird ja ein Gesetz auch nicht einfach aufgehoben, sondern das Bundesgericht sagt, dass die bestehende Ordnung verbessert werden müsse. Das ist auch betreffend des Entscheides eine andere Qualität.
Ein anderer Fall war die Ehegattenbesteuerung. Bei der Ehegattenbesteuerung hat das Bundesgericht im Bereich der Kantone festgelegt, dass Konkubinatspaare und Ehepaare im wesentlichen nicht unterschiedlich besteuert werden dürfen. Die Kantone mussten das so durchziehen. Auch hier hat aber das Bundesgericht den Entscheid in einem Einzelfall getroffen. Die Kantone hatten nachher ein breites Feld von Gestaltungsmöglichkeiten. Das Bundesgericht hat nicht ein Gesetz gemacht, sondern das Bundesgericht hat den Kantonen den Spielraum gegeben, hier gesetzgeberisch tätig zu werden.
Beim Bund ist die Gesetzgebung anders gelaufen. Ich halte es für untragbar, wenn wir in einem Staat plötzlich zwei Rechtsebenen haben: eine Ebene, die das Bundesgericht im Bereich der kantonalen Gesetzgebung als verfassungskonform bezeichnet, und eine andere Ebene beim Bund, die – gemessen an den Grundsatzentscheiden des Bundesgerichtes – nicht mehr verfassungskonform ist. Meines Erachtens kann es in einem Staat auf die Dauer nicht gutgehen, wenn wir hingehen und zwei unterschiedliche Rechtsordnungen schaffen, die sich angeblich beide auf das gleiche Grundgesetz abstützen. So kann man mit der Gerechtigkeit in einem Staat nicht umgehen.
Nun können Sie sagen: Wir übertragen Funktionen – Herr Schmid Carlo, ich verstehe das –, die sonst demokratisch gefasst werden, auf ein Gericht. Wenn Sie hier die konkrete Ausgestaltung nehmen, wie sie im Antrag enthalten ist, dann stellen Sie fest, dass es ein sehr zurückhaltender Antrag ist, der den Gerichten nicht einfach «plein pouvoir» in jeder Richtung gibt. Ich würde nie zustimmen, wenn Sie eine abstrakte Normenkontrolle einführen möchten. Ich möchte nicht, dass man in diesem Rat jedesmal, wenn wir ein Gesetz verabschieden, sagt: Wir gehen dann noch nach Lausanne, um den politischen Entscheid überprüfen zu lassen. Das kann also nur im Einzelfall getan werden.
Gestützt auf diese Erfahrung bin ich persönlich ein Vertreter der Meinung der Mehrheit und schliesse mich dieser überzeugt an.
Die Volksrechte haben nicht ausgedient, wenn sie sich im Rahmen einer Rechtsordnung bewegen müssen. Man sagt vielmehr, dass «Gerechtigkeit ein Volk erhöht», Herr Schmid. Die beantragte Regelung bringt mehr Gerechtigkeit und ist daher meines Erachtens auch nicht gegen das Volk gerichtet.

**Schiesser** Fritz (R, GL): Das Schöne in diesem Rat ist ja, dass wir die Möglichkeit zu Replik und Duplik haben. Deshalb möchte ich auf das zweite Votum von Herrn Frick nochmals kurz eingehen.

Ich nehme nochmals das Beispiel des Rentenalters. Das war doch ein politischer Kompromiss, den wir hier geschlossen haben, von dem wir wussten, dass er unter verfassungsmässigen Aspekten nicht haltbar wäre. Wir haben das Urteil des Bundesgerichtes auf kantonaler Ebene gekannt, und wir hatten als Parlament nicht den Mut, auch die verfassungsmässige Komponente einzubeziehen, sondern haben das auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschoben. Dieses Beispiel zeigt doch eklatant, dass wir in derartigen Bereichen die grundlegenden Entscheide in der Verfassung, die von Volk und Ständen gefasst worden sind, beiseite schieben, nur weil wir wissen, dass unser Entscheid keine Konsequenzen hat. Das kann in einem Rechtsstaat nicht angehen!
Zu den Urteilen des Bundesgerichts: Das Bundesgericht bzw. das Verfassungsgericht sagt in keinem Urteil, eine Regelung müsste so oder so sein. Es stellt fest, was im Rahmen der Verfassung nicht mehr Platz hat. Alsdann ist es Sache der politischen Behörden, eine Lösung innerhalb dieses Rahmens zu suchen. Es ist also nicht so, dass sich das Bundesgericht als Verfassungsgericht an die Stelle der politischen Entscheidungsinstanzen setzt. Das kommt auch in Absatz 3 ganz klar zum Ausdruck. Hier wird ausdrücklich vorbehalten, dass das Bundesgericht sich darauf berufen kann, dass die Frage, welche Regelung verfassungsmässig sei, eine politische Frage und deshalb nicht von ihm zu beantworten sei.
Noch ein letzter Punkt: Wir als Parlament sind Wahlorgan der Bundesrichterinnen und Bundesrichter. Vielleicht schadet es nichts, wenn wir zur Kenntnis nehmen müssen, dass wir bei diesen Wahlen in Zukunft noch etwas genauer hinschauen müssen, weil das Bundesgericht eine zusätzliche Kompetenz erhält und wir uns noch vermehrt mit der Auswahl der Richterinnen und Richter befassen müssen.
Ich bitte Sie also nochmals, dieser sehr moderaten Lösung zuzustimmen und dann im Rahmen des Gesetzes noch allfällige institutionelle Lösungen vorzusehen.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Die Schweiz ist eine Demokratie, und sie ist mit ihren Volksrechten sogar eine ganz besondere Demokratie. Sie ist aber auch ein Bundesstaat und ein Rechtsstaat, dessen vornehmste Aufgaben der Schutz der Freiheit der Bürger und Bürgerinnen und der Schutz von Minderheiten in diesem Lande sind. Das tönt an sich sehr selbstverständlich, ist es aber, wie mir nach den Fanfarenstössen einiger Vorredner scheint, offenbar doch nicht so ganz. Ich möchte deshalb versuchen, einige wesentliche Argumente für die Fassung der Mehrheit und des Bundesrates nochmals zu rekapitulieren.
Ich bin, wie Herr Schiesser, etwas erstaunt, dass in einigen Voten, vor allem aber im Votum von Herrn Schmid, eine Deutung unserer Demokratie durchgeschimmert ist, die vielleicht mehr mit der Vergangenheit – wenn ich ihn provozieren möchte, würde ich sagen: mit veraltetem Lehrbuchwissen – als mit der real gelebten Demokratie des 20. Jahrhunderts zu tun hat.
Die Verfassungsgerichtsbarkeit will nämlich alle drei Prinzipien, die für uns grundlegend sind, alle drei Leitwerte unserer helvetischen Gemeinschaft, schützen und bewahren. Sie will dem Gesetzgeber – ja, dem Gesetzgeber! – gewisse Schranken setzen, wenn er gegen diese drei Grundpfeiler unserer Gemeinschaft im Einzelfall verstossen sollte.
Verfassungsgerichtsbarkeit ist systemwahrend; sie ist Vervollkommnung unserer Staatsideen, die eben nicht nur aus der Demokratie, und schon gar nicht etwa aus dem Parlamentarismus bestehen, sondern auch aus Bundesstaatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit und – hier weniger wichtig – auch aus der Sozialstaatlichkeit.
Was heisst dies nun im einzelnen? Verfassungsgerichtsbarkeit schützt einmal die Bundesstaatlichkeit und die kantonale Autonomie. Ich darf an das anknüpfen, was Herr Bloetzer und Herr Gemperli gesagt haben: Oberste Gewalt unseres Landes ist und bleibt der Verfassunggeber. Der Verfassunggeber besteht aus Parlament, Volk und Ständen. Sie sind und bleiben Verfassunggeber, nicht das Bundesgericht. Es ist mir völlig unverständlich, dass man sagen kann, mit der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit werde das Bundesgericht zum obersten Organ, es hätte damit das letzte Wort. Es ist – wenn wir diese problematische Wendung gebrauchen wollen – immer noch der Verfassunggeber, der das letzte Wort hat. Denn Verfassungsgerichtsbarkeit heisst nicht Überprüfung der Verfassung, sondern Überprüfung der Gesetzgebung auf die verfassungsmässigen Rechte hin.
Wir schützen also einen Grundpfeiler, der im Ständemehr zum Ausdruck kommt. Ich kann schon von daher nicht verstehen, dass es auch Vertreter der Kantone und ehemalige Regierungsräte sind, die sich gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit zur Wehr setzen – Anhänger des Ständemehrs. Denn es geht hier um den Schutz dieses Ständemehrs, weil der Gesetzgeber mit dem einfachen, fakultativen Referendum gegen dieses Ständemehr verstossen kann, und er hat dies auch schon getan.
Die Verfassungsgerichtsbarkeit schützt auch die Demokratie; sie schützt die Volksrechte, Herr Schmid, weil das Volk im Rahmen der Verfassungsgebung obligatorisch zum Zuge kommt, während es bei der Gesetzgebung nur fakultativ und in der Regel faktisch nicht zum Zuge kommt. Wir wissen, dass die grosse Mehrzahl der Gesetze angenommen werden, ohne dass das fakultative Referendum ergriffen wird. Es ist schon etwas gar krasse Theorie zu meinen, das Volk habe jeden Paragraphen und jeden Artikel ausdrücklich gebilligt, ja, es habe sogar deren Verfassungsmässigkeit geprüft und bejaht, wenn das Referendum nicht ergriffen wird. Das mag eine staatsrechtlich abstrakte Konstruktion sein, aber es ist eben trotzdem eine demokratiefremde, lebensfremde Konstruktion, die man nicht heranziehen darf, um später Freiheitsanliegen hintanzustellen und zu vernachlässigen. Die Verfassungsgerichtsbarkeit schützt also den Bundesstaat, und sie schützt das Volk, wie es sich obligatorisch geäussert hat.
Mit der konkreten Normenkontrolle wahren wir aber auch die Autonomie der Kantone. Ich möchte das nochmals deutlich unterstreichen. Ich kann nicht verstehen, wenn Vertreter der Kantone diesen Aspekt so geringschätzen. Heute kann sich doch der Bundesgesetzgeber über die in der Bundesverfassung gewährleistete Kantonsautonomie hinwegsetzen. Die Kantone haben kein Rechtsmittel, um sich gegen den Bundesgesetzgeber zu wehren. Sie müssen kuschen, wenn der Bundesgesetzgeber in ihre Autonomie eingreift. Umgekehrt kann aber der Bund die Kantone einklagen, wenn diese ihren Autonomiebereich verlassen und insofern Bundesrecht verletzen sollten. Das ist doch aus föderalistischer Sicht ein unerträglicher Zustand. Wollen Sie denn diesen Widerspruch zu Lasten der Kantone hinnehmen? Wollen Sie den Kantonen, Ihren Leuten, erklären, lieber möchten Sie dem Bundesgesetzgeber den Vorrang zur Einschränkung der kantonalen Autonomie belassen, als dass Sie sich für die Autonomie der Kantone einsetzten? Das kann ich schlicht und einfach nicht verstehen.
Ein weiterer Grund für die vorgeschlagene Regelung liegt darin, dass nach der neueren, korrekten bundesgerichtlichen Praxis die Kontrolle von Bundesgesetzen für Grundrechte praktisch bereits eingeführt worden ist. Es ist gesagt worden – auch von Herrn Bundesrat Koller anlässlich der Eintretensdebatte –: Das Bundesgericht überprüft heute Bundesgesetze im Anwendungsfall auf ihre Übereinstimmung mit der EMRK, d. h. mit den dort verankerten Freiheitsrechten. Diese Praxis ist korrekt; sie ist vor allem deshalb korrekt, weil Artikel 113 Absatz 3 der geltenden Bundesverfassung eben nicht nur von der Massgeblichkeit der Bundesgesetze spricht, die für das Gericht wegleitend ist, sondern auch von der Massgeblichkeit der Staatsverträge. Beide Begriffe finden sich in Absatz 3 von Artikel 113. Wenn ich es richtig verstanden habe, hat dies niemand kritisiert. Was soll denn nun die Ablehnung einer ehrlichen, offenen Verankerung der konkreten Normenkontrolle, die diese Praxis ausdrücklich bejaht und aufnimmt? Ich frage mich: Geht es denn hier um einen symbolischen Protestakt? Soll im Rahmen der Justizreform das Rad sogar zurückgedreht werden? Seien wir doch ehrlich! Betreiben wir kein Schattenboxen, und gehen wir nicht hinter die Verfassungswirklichkeit zurück.

Es gibt aber heute in der Tat eine Lücke, die mit der neuen Lösung geschlossen werden könnte. Die EMRK enthält einen Katalog von Grundrechten, aber es fehlen in diesem Katalog namentlich zwei: die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie. Was heisst das im Klartext? Es heisst, dass mit der geltenden Regelung die anderen Grundrechte besser geschützt sind als Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie. Wenn Sie die konkrete Normenkontrolle ablehnen, dann bejahen Sie gleichzeitig einen ungleichen Grundrechtsschutz gegenüber dem Bundesgesetzgeber, eine Konsequenz, die zumindest aus liberaler Sicht doch schlichtweg nicht hingenommen werden kann, eine Konsequenz, die dem integralen Freiheitsschutz diametral entgegensteht. Wollen Sie das denn wirklich?
Wir halten in unserem Land die Demokratie hoch, und zwar zu Recht. Aber dann müssen wir auch bereit sein, den obligatorisch geäusserten Volkswillen im Rahmen der Verfassungsgebung zu schützen. Wir halten in unserem Land den Föderalismus und den Stellenwert der Kantone hoch, auch zu Recht. Dann müssen wir aber auch bereit sein, das Ständemehr vor dem einfachen Volksmehr und die kantonale Autonomie vor Übergriffen des Bundesgesetzgebers zu schützen. Wir halten die Freiheitsrechte in unserem Land hoch, nochmals: zu Recht! Dann müssen wir aber auch bereit sein, die Rechtsentwicklung unter der Geltung der EMRK anzuerkennen und den individuellen Rechtsschutz auf alle verfassungsmässigen Rechte auszudehnen. Herr Schmid, es ist eben eine leidvolle geschichtliche Erfahrung, dass der Freiheitsschutz gerade nicht allein dem politischen Gesetzgeber überlassen werden darf, sondern es gerade hierfür des unabhängigen Richters bedarf. Sie haben – wie andere Redner auch – von der Verpolitisierung der Justiz gesprochen. Ja, diese Tendenz besteht in der Tat! Aber gerade weil sie besteht, weil wir unseren Sozialstaat ausgebaut haben, weil wir zum Gesetzgebungsstaat, zum Verwaltungsstaat geworden sind, haben wir auch den Richterstaat und damit die Verpolitisierung der Justiz gefördert. Gerade deshalb erscheint der Freiheitsschutz um so wichtiger, und es ist falsch, in diesem Zusammenhang von der Verpolitisierung der Justiz zu sprechen, wenn es um den besseren Schutz der Individualrechte der Bürger und Menschen geht.
Es ist gesagt worden, es gehe hier um ein Juristenanliegen, noch schlimmer: um ein intellektuelles Anliegen. Das ist ein etwas fauler Vorwurf! Es geht um Menschenrechte, um den Schutz des Föderalismus, um den Schutz des Volkes. Das ist doch kein reines Juristenanliegen!
Es geht aber auch nicht um eine schiefe Gegenüberstellung von Gesetzgeber und Gericht und schon gar nicht um eine schiefe Gegenüberstellung von Volk und Gericht. Es geht – ich wiederhole es – um den elementaren Schutz von Menschenrechten und um Anliegen von Minderheiten gegenüber den politischen Mehrheiten. Das ist ein Kernelement des Rechtsstaates!
Es ist für mich eine verhängnisvolle Fehldeutung unserer Staatsidee, wenn Demokratie über Bundesstaat und Rechtsstaat gestellt wird. Demokratie – ob eine parlamentarische oder eine halbdirekte –, Freiheit und Föderalismus bedingen sich in der Schweiz gegenseitig, sie sind zusammen mit der Sozialstaatlichkeit unverzichtbare Grundpfeiler unserer Gemeinschaft. Ohne Demokratie keine Freiheit, aber auch: ohne Freiheit keine Demokratie. Es ist nicht gleichgültig, wie sich das Volk äussert, wie der Meinungsprozess ausgestaltet ist. Es ist nicht einfach die nackte Volksmehrheit, die über alles entscheiden kann, sonst müssten wir in letzter Konsequenz die Tyrannei der Mehrheit anerkennen. Das wollen wir in unserem Staat nicht, und das haben wir auch nie getan. Es gibt keine Allmacht des Gesetzgebers – das muss ich allen sagen, die das so gesagt oder angedeutet haben –, das wäre «Rousseau pur», aber «Rousseau pur» hat nicht Eingang in unsere Verfassung gefunden!
Wenn es Ihnen ein Anliegen ist, die Grundpfeiler unseres Gemeinwesens, die Demokratie, den Föderalismus und vor allem auch den Freiheitsschutz wirklich voranzutreiben und richtig zu gewährleisten, dann sollten Sie dieser konkreten Normenkontrolle zustimmen!

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Herr Rhinow hat die ganze Situation nochmals ganz klar dargelegt; es erübrigt sich, hier noch auf die einzelnen Voten einzugehen.
Ich möchte zum Abschluss noch eine persönliche Bemerkung machen: Als ich das erste Mal hörte, die Verfassungsgerichtsbarkeit werde nun bei uns eingeführt – ich war damals noch nicht im Parlament –, kam bei mir eine spontane Reaktion, die in dieselbe Richtung ging wie jene der Kollegen Frick und Schmid Carlo. Das rote Licht – Stopp, Volkssouveränität! – leuchtete auch bei mir auf. Nachdem ich jedoch die Vorlage des Bundesrates, so wie sie uns heute vorliegt, richtig angeschaut hatte, gelangte ich zur Überzeugung, dass diese massvolle Möglichkeit der Überprüfung der Bundesgesetze richtig ist. Unsere Volkssouveränität wird in ihren Grundfesten nicht erschüttert. Herr Schiesser hat es richtig gesagt: Auf der Stufe der Gesetze gibt es keine absolute Souveränität. Das Volk hat sich eine Verfassung gegeben, und es ist nicht mehr als konsequent, dass diese Verfassung massgebend ist und angewendet werden soll.
Herr Schmid, der die Volkssouveränität heraufbeschwört, geht meines Erachtens von einer Fiktion aus. Er hat die Fiktion, dass das Volk bei jeder Abstimmung, bei jedem Gesetz, das ihm vorgelegt wird, jeden Buchstaben ansieht und sich dann überlegt, ob das mit der Verfassung übereinstimmt. Das geht an der Realität vorbei. Das Volk hat einmal die Verfassung angenommen, und das Volk will, dass diese Verfassung angewendet wird, bis es selbst sie wieder ändert.
Darum scheint es mir richtig, wenn Sie der Fassung der Mehrheit zustimmen. Diese sehr beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit können wir einführen; sie steht auch uns, dem Staate Schweiz, gut an.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Zunächst möchte ich Ihnen für diese wertvolle und nötige Diskussion ganz herzlich danken, denn es ist offensichtlich, dass Sie einen ganz wichtigen staatspolitischen Entscheid zu treffen haben. Ich möchte auch von Anfang an zugestehen, dass tatsächlich ein Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit bzw. Freiheitsschutz besteht und dass es nach Meinung des Bundesrates darum geht, dieses Spannungsverhältnis zu einem möglichst optimalen Ausgleich zu bringen. Für den Bundesrat waren die positiven Erfahrungen ganz entscheidend, die wir mit der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen gemacht haben. Diesbezüglich dürfen wir es uns im Widerstreit zwischen direkter Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit bzw. Freiheitsschutz auch nicht zu einfach machen.
Es ist doch wirklich so: Die Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen, die wir seit 1874 in einem viel weiter gehenden Ausmasse kennen, als wir sie jetzt gegenüber den Bundesgesetzen einführen wollen, war für die Schweiz eine Wohltat; das kann niemand bestreiten. Hätten wir diese Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen nicht gehabt, wäre es in den letzten hundert Jahren um die Freiheit unserer Bürgerinnen und Bürger viel schlechter bestellt gewesen. Wenn Sie an alle diese Entscheide zum Schutz der Handels- und Gewerbefreiheit und anderer Freiheitsrechte denken, die sich nur wegen des Umstandes durchgesetzt haben, dass wir gegenüber kantonalen Erlassen und Rechtsanwendungsakten über eine umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit verfügen, dann müssen wir doch den Schluss ziehen, dass diese hundertjährige Erfahrung zeigt, dass sich die Verfassungsgerichtsbarkeit hier in unserem Land zum Wohle unserer Bürgerinnen und Bürger ausgewirkt hat, dass sie den Freiheitsschutz in unserem Land ganz wesentlich verbessert hat. Deshalb kann ich den Gedankengängen, die vor allem von den Herren Frick und Schmid vorgetragen worden sind, wonach Verfassungsgerichtsbarkeit zu einer Vernichtung der direkten Demokratie führe, nicht folgen. Ich will auch nicht polemisch werden, mein lieber Landsmann Schmid, aber ich war 33 Jahre stolzer Bürger des Souveräns in Appenzell. Ich hatte nie das Gefühl, dass ich in meiner Volkssouveränität als Gesetzgeber an der Landsgemeinde eingeschränkt war, weil diese Gesetze nachher der Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes unterstanden. Dieses Gefühl

hatte ich nie, denn es ist ja glücklicherweise so, dass die meisten Verletzungen der Verfassung dem Gesetzgeber ungewollt passieren. Es ist glücklicherweise sehr selten, dass der Gesetzgeber bewusst eine Verfassungsverletzung begeht. Aber die Anwendung unserer Gesetze – sowohl der kantonalen wie der Bundesgesetze – zeigt dann im konkreten Fall, dass man irgendeinen Gesichtspunkt nicht berücksichtigt hat und ungewollt in die Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger eingegriffen hat.
Es sind die positiven Erfahrungen mit der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen, die den Bundesrat zur Einsicht gebracht haben, dass diese Form von Verfassungsgerichtsbarkeit jetzt, gut hundert Jahre später – ich komme darauf zurück –, zum Schutze der Freiheiten unserer Bürger auch auf Bundesebene eingeführt werden muss. Dabei war für uns von allem Anfang an klar, dass es angesichts dieses Spannungsverhältnisses, das Sie aufgezeigt haben, sehr wichtig ist, welches System von Verfassungsgerichtsbarkeit wir schliesslich wählen. Wir haben darauf relativ viel geistige Anstrengung verwendet.
Neben diesem zentralen Argument des Freiheitsschutzes der Bürgerinnen und Bürger spielen auch andere Überlegungen eine Rolle. Sie sind genannt worden, namentlich die äusserst problematische Lage im Bereich der Europäischen Menschenrechtskonvention. Es ist doch für einen Staat höchst unbefriedigend, wenn das Bundesgericht die Übereinstimmung der Bundesgesetze mit der Verfassung bzw. mit der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht prüfen kann und die Strassburger Organe uns dann sagen, wir müssten Bundesgesetze ändern.
Wir haben das in einem konkreten Fall erlebt, beim Wiederverheiratungsverbot gemäss Artikel 150 ZGB, wo bei Ehebruch vorgeschrieben ist, der Richter müsse ein Wiederverheiratungsverbot von einem bis drei Jahren Dauer aussprechen. Dagegen wurde von einem betroffenen Bürger geklagt. Das Bundesgericht konnte wegen des geltenden Artikels 113 der Bundesverfassung nicht Stellung nehmen; es hat weitestgehend eine reine Durchlauffunktion erfüllt. Die Strassburger Organe haben dann gesagt, dieses Wiederverheiratungsverbot von drei Jahren vertrage sich nicht mit der Ehefreiheit, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention garantiert ist.
Nun wissen wir doch, dass die Menschenrechte in unserer Verfassung und in der Europäischen Menschenrechtskonvention weitgehend übereinstimmen. Aber der Massstab, der anzuwenden ist, ist immer die Europäische Menschenrechtskonvention und nicht unsere eigene Verfassung. Das Bundesgericht ist dann so weit gegangen, weil es diesen Widerspruch so intensiv empfunden hat, dass es in sehr extensiver Auslegung dieses Artikels sagte, es könne ihm nicht verboten sein, Bundesgesetze auf ihre Übereinstimmung mit der EMRK zu überprüfen; es habe zwar keine Entscheidungskompetenz wie die Strassburger Organe, aber immerhin eine Prüfungsbefugnis.
Sie sehen, auch das ist in einem ganz zentralen staatlichen Bereich eine äusserst unbefriedigende Rechtslage.
Es kommt – vor allem Herr Rhinow hat darauf hingewiesen – auch noch die föderalistische Begründung hinzu. Es ist in einem wohlverstandenen Föderalismus schwer verständlich zu machen, dass der Bund zwar Kompetenzüberschreitungen der Kantone sanktionieren kann, wie er das heute tun kann, dass sich die Kantone aber gegen Kompetenzüberschreitungen des Bundes nicht wehren können. Das verträgt sich nicht mit meinem Föderalismusverständnis, und deshalb wollen wir im Sinne dieser Verfassungsgerichtsbarkeit den Kantonen die Möglichkeit geben, Kompetenzüberschreitungen des Bundesgesetzgebers kontrollieren zu lassen.
Nun war für den Bundesrat allerdings von Anfang an sehr klar, dass angesichts dieses Spannungsverhältnisses die Wahl des Verfassungsgerichtsbarkeitssystems eine sehr zentrale Frage ist. Uns war von Anfang an klar, dass eine Verfassungsgerichtsbarkeit, wie sie etwa Deutschland oder die Vereinigten Staaten – also rein parlamentarische bzw. präsidiale Systeme – haben, für uns nicht die adäquate Lösung ist. Denn Sie wissen es: In Deutschland gibt es eine abstrakte Normenkontrolle, und das deutsche Verfassungsgerichtsgesetz schreibt sogar vor, dass das Verfassungsgericht die verfassungswidrigen Gesetze als nichtig erklären muss. Das wäre in einem System der direkten Demokratie zweifellos sehr problematisch.
Deshalb haben wir uns eben um ein ganz anderes System bemüht. Einmal soll die Verfassungsmässigkeit nur im konkreten Anwendungsfall überprüft werden können und nicht abstrakt oder präventiv wie in Deutschland, Italien oder Frankreich; da haben wir bewusst auf unser politisches System Rücksicht genommen. Zuständig soll, im Sinne eines Konzentrationssystems, allein das Bundesgericht sein und nicht irgendeine richterliche Behörde. Und schliesslich – das ist wohl die wichtigste Anpassung – haben wir in bezug auf die Sanktion in Artikel 178 Absatz 3 die weitestmögliche Flexibilität vorgesehen. Es kann keine Rede davon sein, dass wir hier die Richter an die Stelle des Gesetzgebers setzen, sondern was wir vorsehen, ist einzig, dass z. B. das Wiederverheiratungsverbot in einem konkreten Fall nicht angewendet wird. Überall dort, wo aber der Gesetzgeber Ermessensspielraum hat, also überall dort, wo es um politische Entscheidungen geht, wird das Bundesgericht lediglich ein sogenanntes Appellurteil erlassen. Das heisst, das Bundesgericht wird feststellen, dass eine gesetzliche Regelung mit der Verfassung nicht in Übereinstimmung ist, und es wird den Gesetzgeber auffordern, den verfassungsmässigen Zustand wiederherzustellen.
Dass wir diesbezüglich keine Ängste haben müssen, zeigt die bisherige Erfahrung in bezug auf kantonale Gesetze: Bei den relativ vielen Entscheiden, die das Bundesgericht z. B. gegenüber kantonalen Steuergesetzen getroffen hat, hat es ja keine eigene gesetzliche oder richterliche Regelung an die Stelle eines verfassungsmässig problematischen kantonalen Steuergesetzes gesetzt. Vielmehr hat es bloss die Verfassungsverletzung festgestellt und den Gesetzgeber aufgefordert, seinerseits einen verfassungsmässigen Zustand herzustellen. Hier haben wir einen hundertjährigen Beweis guter, vernünftiger richterlicher Zurückhaltung, und da müssen wir doch nicht davor Angst haben, dass sich das Bundesgericht nun plötzlich zum Gesetzgeber oder – wie gesagt worden ist – zur obersten politischen Behörde aufschwingt.
Der Bundesrat ist überzeugt, dass wir mit diesem schweizerischen System von konkreter Normenkontrolle und mit dieser weitestgehenden Flexibilität in bezug auf die Sanktionen richtig liegen. Wir haben in der Botschaft ganz klar gesagt, dass sogar die sogenannte Schubert-Praxis weitergeführt werden kann, also die Beachtung eines bewussten Abweichens des Gesetzgebers von einer völkerrechtlichen Regelung.
Der Bundesrat ist überzeugt, dass es Zeit ist, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und vor allem den Freiheitsschutz der Bürger bei uns wiederum zu einem optimalen Ausgleich zu bringen. Vor 150 Jahren hat man die Verfassungsgerichtsbarkeit den Kantonen gegenüber eingeführt, weil die Kantone damals das Sagen hatten. Jetzt, mit all den neuen Kompetenzbegründungen, die der Bund realisiert hat, ist natürlich ein ungeheures Konfliktpotential im Sinne von Eingriffen in die Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger entstanden. Deshalb ist die Zeit reif, dass wir dieses sehr vorsichtige Modell der konkreten Normenkontrolle auch bei uns einführen.
Noch ein letztes Wort: Ich begreife, dass man die Verfassungsgerichtsbarkeit im Namen des Volkes bekämpft. Aber letztlich geht es bei der Verfassungsgerichtsbarkeit vor allem um die Kontrolle des Parlamentes. Das müssen wir doch ganz offen sagen; denn gegen wenige Gesetze wird das Referendum ergriffen. Man kann nun sagen, man könnte das fakultative Referendum ergreifen. Aber wie ich schon ausgeführt habe: Die Verfassungswidrigkeiten werden am Anfang oft gar nicht erkannt, sondern sie manifestieren sich meistens erst bei der konkreten Anwendung der Gesetze.
Deshalb bin ich überzeugt, dass das Volk selber im Sinne des Schutzes seiner Freiheiten, wie man das vor mehr als hundert Jahren gegenüber den Kantonen gemacht hat, ein eminentes Interesse an der Einführung dieser Verfassungsgerichtsbarkeit hat. Es sind seine Freiheitsrechte, die der

Verfassunggeber in der Verfassung festlegt, und das machen wir jetzt mit einem ausführlichen Katalog in der nachgeführten Verfassung. Es geht darum, die Freiheitsrechte des Volkes gegenüber dem Staat, auch gegenüber dem einfachen Gesetzgeber, zu stärken. Denn unser System besteht natürlich nicht nur aus dem Mehrheitsprinzip, sondern es besteht wesentlich auch aus individuellem Freiheitsschutz. Verfassungsrecht beruht auf dem Entscheid von Volk und Ständen, und den können wir nur sichern, wenn wir hier zu diesem neuen Artikel, zu dieser vorsichtigen Form von Verfassungsgerichtsbarkeit, ja sagen.

*Abstimmung – Vote*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag der Mehrheit | 19 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit | 14 Stimmen |

**Art. 178a**
*Neuer Antrag der Kommission*
*Abs. 1, 2*
Streichen
*Abs. 1bis*
Das Gesetz gewährleistet den Zugang zum Bundesgericht.
*Abs. 2bis*
Für Streitigkeiten, die keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung aufwerfen, kann es besondere Zugangsvoraussetzungen vorsehen.
*Abs. 3*
.... von Bundesgesetzen mit der Bundesverfassung oder dem Völkerrecht.

**Art. 178a**
*Nouvelle proposition de la commission*
*Al. 1, 2*
Biffer
*Al. 1bis*
La loi garantit l'accès au Tribunal fédéral.
*Al. 2bis*
Elle peut prévoir des conditions d'accès particulières pour les contestations qui ne soulèvent aucune question juridique de principe.
*Al. 3*
.... sur la constitutionnalité de lois fédérales avec la constitution ou le droit international est cependant réservé.

**Präsident:** Hier liegt ein neuer Antrag der Verfassungskommission vor. Der Minderheitsantrag zu Artikel 178a Absatz 1bis ist zurückgezogen worden.

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Bei Artikel 178a («Zugang zum Bundesgericht») geht es um die Frage, wie der Zugang zum Bundesgericht festgelegt werden soll und welches die Beschränkungen sein sollen. Zum Grundsätzlichen habe ich mich bereits beim Eintreten geäussert. Hier ist darauf hinzuweisen, dass wir nun eine tragfähige Lösung gefunden haben. Wie Sie wissen, hat der Bundesrat Ende 1997 das neue Bundesgerichtsgesetz in Vernehmlassung gegeben; Ende Januar 1998 ist die Vernehmlassungsfrist abgelaufen. Die Ergebnisse der Vernehmlassung haben die unterschiedlichen Auffassungen betreffend die Zulassungsbeschränkungen weiter akzentuiert. Von seiten der SP und der Grünen wurde die Zugangsbeschränkung für aussichtslose und offenkundig unbegründete Beschwerden, die von der ständerätlichen Kommission vorgeschlagen wurde, abgelehnt.
Das hat noch einmal zu einer Diskussion zwischen den Exponenten der Mehrheit und der Minderheit geführt; daran nahmen auch Vertreter des Bundesgerichtes in Lausanne und solche des Versicherungsgerichtes in Luzern teil. Schliesslich zeichnete sich eine Lösung auf der Basis der Konzeption ab, welche die Mehrheit unserer Verfassungskommission erarbeitet hatte, jedoch mit Einschränkungen. Ihre Kommission hat nun die Formulierung, wie sie Ihnen auf einem besonderen Blatt vorliegt, einstimmig gutgeheissen. Sie ersehen daraus, dass Kollege Aeby seinen Minderheitsantrag zurückgezogen hat.
In Absatz 1bis ist festgehalten, dass das Gesetz den Zugang zum Bundesgericht gewährleistet. Die Formulierung stellt so eine formelle wie auch eine materielle Aussage dar: Sie beinhaltet einen Auftrag an den Gesetzgeber, den Zugang zum Bundesgericht grundsätzlich sicherzustellen.
In Absatz 2bis werden die Ausnahmen geregelt: Wir gehen vom Konzept der Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung aus, formulieren diesen Grundsatz aber negativ, indem wir sagen: «Für Streitigkeiten, die keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung aufwerfen, kann es (das Gesetz) besondere Zugangsvoraussetzungen vorsehen.» Ihre Kommission ist der Meinung, es solle Aufgabe des Gesetzgebers sein, im Bundesgerichtsgesetz jene Kategorien von Fällen aufzulisten, die nicht von grundsätzlicher Bedeutung sind und bei denen sinnvollerweise Zugangsbeschränkungen möglich sein sollen. Damit bleiben sämtliche Optionen auf der Ebene des Bundesgesetzes offen. In der Gesetzgebung kann ein mehrheitsfähiger Kompromiss ausdiskutiert und verabschiedet werden.
Absatz 3 gibt dem Gesetzgeber die Befugnis, den Zugang für bestimmte Sachgebiete zu beschränken. Dies war bereits in der Vernehmlassung weitgehend unbestritten und ist heute eigentlich schon geltendes Recht.
Ohne dass nämlich die Voraussetzungen gemäss Absatz 2bis gegeben sind, können bestimmte Sachgebiete von der bundesgerichtlichen Beurteilung ausgenommen und einer anderen Instanz zur endgültigen Entscheidung zugewiesen werden. Es kann sich hier also auch um Fälle mit Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung handeln. Um auch in diesen vom Zugang an das Bundesgericht ausgenommenen Materien die einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten, wird in Absatz 3 ein Vorlageverfahren vorgesehen. Darunter wird ein Verfahren verstanden, das unterinstanzliche Richter dazu berechtigt bzw. verpflichtet, bestimmte Rechtsfragen, die sich in einem hängigen Prozess stellen, dem obersten Gericht zum Entscheid zu unterbreiten. Dadurch, dass die Verfassung hier ein solches Vorlageverfahren vorsieht, wird gleichzeitig ein gewisses Korrektiv zum Ausschluss der Beschwerde an das Bundesgericht eingebracht, indem das Bundesgericht eben doch nicht vollständig ausgeklammert wird.

**Aeby** Pierre (S, FR): Je voudrais expliquer dans quels sentiments la proposition de minorité a été retirée. Il me paraît essentiel de dire certaines choses dans ce débat.
Le projet C sera vraisemblablement le premier projet de réforme soumis en votation populaire. Il est important, pour tous les partisans de cette réforme, que cela soit une réussite. Dans ce sens, vous le savez, il y a eu une opposition assez nette, dès le départ, entre les partisans d'un accès aussi large que possible au Tribunal fédéral et les partisans d'un accès plutôt restreint, motif pris que le Tribunal fédéral est déjà surchargé. Les divergences n'ont pas pu être éliminées, dans un premier temps, et ce n'est que dernièrement qu'une solution de compromis a été trouvée.
Je tiens à dire ici que la solution de compromis satisfait tous ceux qui sont pour un large accès au Tribunal fédéral. L'article 1bis de cette proposition pose le principe de la garantie de cet accès. Quant à l'article 2bis, il permet, c'est vrai, de prévoir des conditions particulières, je dis bien particulières, et non pas des conditions plus restrictives, la notion même de conditions plus restrictives ayant été clairement éliminée dans les travaux de commission. Il s'agit de «conditions d'accès particulières», et «pour les contestations qui ne soulèvent aucune question juridique de principe».
Qu'entend-on par «question juridique de principe»? Ce sera l'objet d'un autre débat. Nous avons en somme repoussé nos divergences à la phase législative. Mais lorsque nous mettrons cet article en application, nous aurons certainement l'occasion d'en débattre, et les opinions seront très partagées quant à ce qu'on entend par «question juridique de principe». Il n'en demeure pas moins que, dans cette phase de réforme constitutionnelle, l'article 178a tel qu'il est proposé maintenant par la commission, sans opposition, peut être accepté.
Je rappelle enfin qu'il est essentiel, dans des domaines comme le droit du travail, la protection de l'environnement,

l'aménagement du territoire, la défense des droits sociaux et des droits fondamentaux de l'individu, que l'accès à la plus haute cour de justice de notre pays soit toujours systématiquement garanti. Il est exclu de laisser ces questions fondamentales se régler à l'échelon de la justice cantonale qui est par trop diverse. Nous avons besoin en la matière d'une jurisprudence sûre, fiable, et seul le Tribunal fédéral peut nous donner cette garantie.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Das ist zweifellos ein zweiter sehr wichtiger und zum Teil auch umstrittener Artikel in dieser Justizreform.
Ich kann vorweg festhalten: Ich bin froh, dass man jetzt in bezug auf die Zugangsbeschränkungen einen Kompromiss gefunden hat – wobei der Tag der Wahrheit noch kommen wird, wenn wir diesen Kompromiss dann in der OG-Revision konkretisieren müssen. Aber ich glaube, die Leitplanken, die wir hier auf Verfassungsstufe setzen, sind die richtigen. Einerseits gewährleisten wir den Zugang zum Bundesgericht grundsätzlich – das hängt mit seiner Funktion zusammen; nur so kann das Bundesgericht als oberstes Gericht die Rechtseinheit wahren, die Rechtsfortbildung vorantreiben und auch den Rechtsschutz gewähren –, anderseits muss auch klar sein, dass ein oberstes Gericht nicht total offen sein kann. Das stellen wir schon in den Kantonen fest. Wir haben auch in den Kantonen gewisse Zugangsbeschränkungen von der ersten zur zweiten Instanz, und zwar über Streitwertbestimmungen und anderes.
Deshalb ist ganz klar: Wenn wir dieses Ziel der Entlastung der beiden Bundesgerichte auf der Stufe Gesetzgebung dann auch wirklich erreichen wollen, werden wir um gewisse Zugangsbeschränkungen nicht herumkommen. Es wird dann darum gehen, sie möglichst geschickt zu wählen, und zwar sicher nicht in dem Sinn, wie man das leider bei einer früheren OG-Revision einmal getan hat, dass man Arbeits- und Mietstreitigkeiten mittels zu hoher Streitwertgrenzen weitgehend vom Bundesgericht fernhalten wollte. Hier werden wir im Rahmen der OG-Revision noch sehr viel wichtige und schwierige Kleinarbeit zu leisten haben. Aber ich glaube, auf Verfassungsstufe sind die Leitplanken jetzt richtig gesetzt.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 179**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Bei Artikel 179 geht es um weitere richterliche Behörden des Bundes. Sie wissen es: Ein wichtiger Grundsatz des Konzeptes der Justizreform ist der Ausbau der richterlichen Vorinstanzen des Bundesgerichtes. Solche fehlen auf Bundesebene derzeit in zwei Bereichen: zum einen im Bereich der erstinstanzlichen Bundesstrafgerichtsbarkeit, die durch Bundesassisen ausgeübt wird, zum anderen im Bereich des Bundesverwaltungsrechtes, soweit keine eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen bestehen.
Der neue Artikel 179 schliesst nun diese Lücken. Gemäss Absatz 1 ist ein erstinstanzliches Bundesstrafgericht zu errichten. Es hat die Fälle zu beurteilen, welche das Gesetz der Strafgerichtsbarkeit des Bundes zuweist. Hier haben wir also etwas echt Neues. Die erstinstanzliche Bundesstrafgerichtsbarkeit soll ausschliesslich durch dieses neue Bundesstrafgericht wahrgenommen werden. Die Bundesassisen, welche nach der geltenden Verfassung die in Artikel 112 der geltenden Verfassung aufgelisteten Tatbestände beurteilen, sind in der Praxis weitgehend obsolet geworden. Die Bundesassisen traten in diesem Jahrhundert erst zweimal zusammen, nämlich 1927 und 1933. Sie erscheinen aus heutiger Sicht verzichtbar. Das Institut der Bundesassisen wird deshalb ersatzlos gestrichen.
In Absatz 2 wird als Konsequenz der Entlastung des Bundesrates und des Parlamentes im Bereich der Verwaltungsrechtspflege der Grundsatz verankert, dass auf Bundesebene generell verwaltungsunabhängige Instanzen eingeführt werden, bei welchen Akte der Bundesverwaltung anzufechten sind, bevor diese gegebenenfalls an das Bundes-gericht weitergezogen werden können. Ob es sich dabei um Rekurskommissionen, um eine kleinere Zahl von Verwaltungsgerichten mit sachlich oder örtlich beschränktem Zuständigkeitsbereich oder um ein einziges, allgemeines schweizerisches Bundesverwaltungsgericht handeln wird, ist dann vom Gesetzgeber zu entscheiden. Die Verfassung stellt diesbezüglich noch keine Weichen.
Absatz 3 ist in doppelter Hinsicht von Bedeutung: Zum einen räumt dieser Absatz dem Gesetzgeber die Möglichkeit ein, allenfalls weitere – neue – richterliche Behörden des Bundes vorzusehen, etwa ein erstinstanzliches Bundeszivilgericht für Streitigkeiten aus dem Immaterialgüterrecht. Zum anderen deckt dieser Absatz weitere – schon bestehende – richterliche Behörden des Bundes verfassungsrechtlich ab, ohne ihre Beibehaltung in der bisherigen Form vorzuschreiben. Darunter fallen namentlich auch die Militärgerichte.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 179a**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Die Bestimmung «Richterliche Behörden der Kantone» ist nötig, um die Prinzipien der richterlichen Vorinstanzen des Bundesgerichtes und der allgemeinen Rechtsweggarantie – wie wir das heute beschlossen haben – auch im Bereich verwirklichen zu können, der in die Zuständigkeit der Kantone fällt.
Mit Artikel 179a Absatz 2 hat die Kommission des Ständerates eine Ergänzung angebracht. Sie heisst: «Sie (die Kantone) können gemeinsame richterliche Behörden einsetzen.» In der Kommission ist die Ansicht vertreten worden, dass wir mit dieser Bestimmung keine neue Kompetenz für die Kantone schaffen. Wir bestätigen damit eine bestehende Kompetenz und machen sie transparent. Gleichzeitig begrüssen wir es aber, wenn die Kantone gemeinsam auf dem Gebiet der Justiz zusammengehen. Wir haben im übrigen bewusst den Begriff «richterliche Behörden» gewählt und nicht nur «Gerichte», denn auch die Strafverfolgungsbehörden sollen mit einbezogen werden.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich möchte doch klarmachen, dass da nicht ungeheure neue Aufgaben auf die Kantone zukommen. Aufgrund der letzten Revision des Bundesrechtspflegegesetzes, das wissen Sie, sind die Kantone gemäss Artikel 98a bereits jetzt verpflichtet, für das Bundesverwaltungsrecht richterliche Instanzen vorzusehen. Die diesbezügliche Übergangsfrist ist am 15. Februar 1997 abgelaufen. Es kommt nun noch die Verpflichtung dazu, das auch für das kantonale Verwaltungsrecht zu tun. Die meisten Kantone haben aber bereits heute ausgebaute Verwaltungsgerichte. Es kommen also nicht übermässige Lasten auf die Kantone zu. Das wollte ich einfach noch betonen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 180**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Artikel 180 («Richterliche Unabhängigkeit»): Sie sehen, dass Ihre Kommission diese Bestimmung gestrichen hat. Mit der Streichung wurde nicht der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit gestrichen, denn in Artikel 26 Absatz 1 steht nämlich bereits: «Jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, hat Anspruch auf ein auf Gesetz beruhendes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht ....»
Weil wir dies bereits dort geregelt haben, beantragt Ihre Kommission mit 18 zu 2 Stimmen, auf Artikel 180 zu verzichten.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Dass die richterliche Unabhängigkeit ein ganz zentrales rechtsstaatliches Prinzip von grösster Bedeutung ist, wird hier sicher nicht bestritten. Wir erleben ja gerade bei den osteuropäischen Staaten, wie schwierig es ist, wieder unabhängige Richter zu etablieren, wenn dieses Prinzip einmal verlorengegangen ist.
Das Prinzip gilt natürlich sowohl für die Gerichte des Bundes als auch für jene der Kantone. Wir haben dieses zentrale Rechtsstaatsprinzip an zwei Orten kodifiziert: einerseits wie gesagt bei den Grundrechten, um die grundrechtliche Dimension aufzuzeigen, und andererseits hier, um die organisationsrechtliche Komponente zu unterstreichen. Aber weil wir uns in der Sache einig sind, genügt es sicher, wenn man es beim grundrechtlichen Artikel bewenden lässt.
Ich kann daher der von der Kommission beantragten Streichung zustimmen.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. II–V – Ch. II–V**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Zu den Ziffern II bis V habe ich keine Bemerkungen. Der Kommissionspräsident hat in seinem Eintretensreferat darauf hingewiesen. Der Wortlaut ist an sich klar.

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

| | |
|---|---|
| Für Annahme des Entwurfes | 26 Stimmen |
| Dagegen | 1 Stimme |

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

## Fünfte Sitzung – Cinquième séance

**Montag, 9. März 1998**
**Lundi 9 mars 1998**

*17.15 h*

*Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)*

---

96.091

## Bundesverfassung. Reform
## Constitution fédérale. Réforme

*Fortsetzung – Suite*

---

**A2. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Art. 127–184)**
**A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184)**

**Präsident:** Ich schlage Ihnen vor, heute bis ungefähr 19 Uhr zu tagen und die Vorlage in der April-Sondersession fertig zu beraten. – Sie sind damit einverstanden.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Mit der Vorlage A2 befinden wir uns wieder auf dem Boden der Nachführung. Wir behandeln den zweiten Teil der Bundesverfassung, nachdem wir am letzten Donnerstag bis und mit Artikel 126 beraten haben. Bei der Vorlage A2 ist der Ständerat Zweitrat. Der Nationalrat hat diesen Teil der aktualisierten Verfassung in der Januarsession als Erstrat behandelt.
Unsere Verfassungskommission hat deshalb an ihrer Sitzung vom 10. Februar 1998 ihren eigenen Entwurf, wie er anlässlich der Medienkonferenz vom 28. November 1997 vorgestellt worden ist, noch einmal anhand der vom Nationalrat beschlossenen Texte überprüft, so, wie es den übereinstimmenden Beschlüssen der Büros der beiden Räte und den Gepflogenheiten unseres Zweikammersystems entspricht.
Leider ist die Verfassungskommission des Nationalrates nicht so vorgegangen. Sie präsentiert in der dritten Woche dieser Session die Vorlage A1, bei der wir bekanntlich Erstrat sind, ohne Prüfung unserer Beschlüsse, nur gestützt auf ihre eigenen Anträge vom November 1997.
Auf der Fahne finden Sie bei uns deshalb die Beschlüsse des Nationalrates und unsere bereinigten Anträge vom 10. Februar 1998.
Die Vorlage A2 umfasst insgesamt drei Titel: den 4. Titel «Volk und Stände», den 5. Titel «Die Bundesbehörden» und den 6. Titel «Revision der Bundesverfassung und Übergangsbestimmungen».
Auch hier sind die Titel jeweils in Kapitel und diese wiederum teilweise in Abschnitte gegliedert. Zu reden geben wird insbesondere der 5. Titel über die Bundesbehörden, in dem die Mehrheit der Verfassungskommission und zum Teil auch Minderheiten einige Neuerungen vorschlagen.
Ich werde es als Kommissionspräsident wie bei den übrigen Reformvorlagen halten und vor jedem Titel einige allgemeine Bemerkungen voranstellen. Herr Frick, Präsident der zuständigen Subkommission, wird uns die einzelnen Artikel vorstellen, soweit dies sinnvoll erscheint.
Zum 4. Titel («Volk und Stände») ist von meiner Warte aus nicht viel vorauszuschicken. Sie finden hier vier kleinere Modifikationen zum bundesrätlichen Entwurf: einmal eine terminologische Veränderung des Doppelbegriffs «Stimm- und Wahlrecht» in den Terminus «Stimmrecht», wie wir dies bereits in der Vorlage A1 beschlossen haben; die Aufnahme eines Parteienartikels in Artikel 127a, analog zum Beschluss des Nationalrates; dann die ausdrückliche Festlegung, dass die Bundesversammlung eine Volksinitiative nicht nur ganz, sondern auch teilweise ungültig erklären kann. Ausserdem finden Sie eine terminologische Anpassung an den neuen Begriff des Gesetzes, wie er von uns in Artikel 153a vorgeschlagen wird, und – damit einhergehend – die Streichung des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses.

**Art. 127**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Art. 127a**
*Antrag der Kommission*
*Titel*
Politische Parteien
*Wortlaut*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 127a**
*Proposition de la commission*
*Titre*
Partis politiques
*Texte*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Herr Rhinow hat Ihnen ausgeführt, dass wir uns im 4. Titel («Volk und Stände») rein auf die Nachführung beschränkt haben. Ich kann daher auch meine Ausführungen kurz halten, und wenn Sie damit einverstanden sind, werde ich jeweils zusammenhängende Artikel gemeinsam erläutern.
Ich beginne mit dem 1. Kapitel («Stimm- und Wahlrecht»). Wir haben in Übereinstimmung mit dem Nationalrat den Titel des Kapitels geändert. Er lautet nun «Allgemeine Bestimmungen», weil nicht mehr nur Artikel 127, sondern neu auch Artikel 127a dazu gehört.
Weiter haben wir bei Artikel 127 den Titel von «Stimm- und Wahlrecht» zu «Stimmrecht» geändert. Warum? Stimmrecht ist nach heutiger Auffassung der Oberbegriff zum Stimm- und Wahlrecht allgemein. So haben wir es bereits in Artikel 32d normiert, und wir sind hier konsequent.
Ich erläutere gleichzeitig den mit Artikel 127 zusammenhängenden Artikel 127a; er wurde vom Nationalrat eingefügt. Unsere Verfassungskommission hatte in ihrer ersten Lesung noch auf diesen Artikel verzichtet, in der zweiten haben wir uns dem Nationalrat einstimmig angeschlossen.
Worum geht es? In Artikel 127a heisst es, dass die politischen Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mitwirken. Nach unserer Auffassung ist das rein deklaratorisch und die Nachführung der bereits heute gelebten Rechtswirklichkeit. Implizit geht auch die Verfassung davon aus, dass die Parteien an der Meinungs- und Willensbildung mitwirken, denn ohne Parteien gäbe es keine Proporzwahl, ohne Parteien wäre auch kaum eine Abstimmung – in der Vorbereitung, d. h. im Abstimmungskampf – durchzuführen.
Wir haben lediglich den Titel geändert. Der Nationalrat sprach allgemein von «Meinungs- und Willensbildung», wir haben es auf den Inhalt beschränkt, auf politische Parteien. Warum?
Die Kommission des Nationalrates hatte eine weitergehende Bestimmung vorgeschlagen als die schliesslich vom Rat beschlossene. Wir haben nun den Titel auf den Inhalt beschränkt und ihn deshalb mit «Politische Parteien» abgedeckt; wir machen also Inhalt und Titel kongruent.
Ich bitte Sie, in beiden Artikeln unserer Kommission zu folgen.

**Schmid** Carlo (C, AI): Ich habe mit etwelcher Überraschung und etwelchem Erstaunen diese Bestimmung in Artikel 127a

zur Kenntnis genommen und mich ernsthaft gefragt, ob es im Rahmen einer Nachführung sinnvoll sei, dass in der Verfassung dort, wo es namentlich um die Volksrechte geht und wo sonst eigentlich nur Verfassungsorgane ihren Platz haben, nun plötzlich die politischen Parteien aufscheinen.
Die politischen Parteien sind bis zum heutigen Tag in der Verfassung nicht enthalten. Ich sehe keinen Grund, warum man diese politischen Parteien heute verfassungsmässig zementieren muss. Es stellt sich vor allem die Frage, ob es richtig ist, dass nur die politischen Parteien genannt sind; denn völlig unabhängig vom aktuellen Zustand der politischen Parteien ist in der Willensbildung insgesamt ein Trend dahingehend festzustellen, dass heute – weniger wirtschaftliche Verbände wie in den siebziger Jahren – immer mehr sogenannte Nichtregierungsorganisationen, aber auch kirchliche, auch kulturelle, auch karitative Organisationen an der Willensbildung massgeblich beteiligt sind, so dass man sich die Frage stellen kann: Wenn schon die politischen Parteien wie gesagt ihre Nennung erhalten sollen, warum denn nicht andere Gruppierungen auch? Von daher gesehen meine ich, dass diese Bestimmung nicht zu Ende gedacht sei, dass sie insbesondere auch keine Nachführung sei, sondern eine etwas missglückte Neuschöpfung.
Ich stelle Ihnen den Antrag – ich glaube, das darf man, auch wenn er nicht schriftlich vorliegt –, Artikel 127a aus den genannten Gründen zu streichen.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Aus dem Votum von Herrn Schmid sprechen einige Befürchtungen.
Zum ersten das Argument, dass die neue Bestimmung über die Nachführung hinausgehe: Sie ist bereits heute gelebte Wirklichkeit, und ohne die Mitwirkung der Parteien wäre das Proportionalwahlrecht, das von der Verfassung vorgesehen ist, kaum zu realisieren.
Zum zweiten ist der Artikel an der richtigen Stelle. Weil wir vom Stimm- und Wahlrecht unserer Bürger sprechen, ist es auch richtig, dass wir unmittelbar anschliessend sagen, dass die Parteien mitwirken. Herr Schmid befürchtet eine «Zementierung» der heutigen politischen Parteien. In der Schweiz gibt es seit dem Jahre 1848 politische Parteien. Wir gehen davon aus, dass es sie auch in den nächsten Jahrzehnten, vielleicht in veränderter Form, geben wird.
Eine nicht geäusserte Befürchtung von Herrn Schmid, die aber in der Kommission zu reden gegeben hat, ist folgende: Bildet diese Bestimmung längerfristig eine Grundlage für die Parteienfinanzierung? Man hat als Partei an der Meinungsbildung mitzuwirken und will folglich dafür entschädigt sein. Wenn schon das Kinderhaben entschädigt wird, soll neu auch die politische Mitwirkung unterstützt werden. Kann man das gestützt auf diese Bestimmung geltend machen? Die Kommission ist klar der Auffassung, dass diese Bestimmung keine Finanzierungsgrundlage darstellt.
Der letzte Satz: Wir haben die Bestimmung wie der Nationalrat auf die politischen Parteien beschränkt und andere Organisationen davon ausgenommen, weil nach heutiger Auffassung von den Organisationen mindestens die Parteien mitwirken müssen. Andere wirken mit – das sehen wir alle Tage –, aber sie sind für die Umsetzung der Verfassung, insbesondere für die Wahlen und Abstimmungen, erst in zweiter Linie notwendig und massgebend.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Dieser Artikel befand sich im Entwurf des Bundesrates im Reformpaket über die Volksrechte (Art. 116). Die beiden Verfassungskommissionen haben davon nun wenigstens Absatz 1 in die Nachführungsvorlage aufgenommen. Der Bundesrat kann aus folgenden Überlegungen zustimmen:
Artikel 127a erwähnt explizit die politischen Parteien als Mitwirkende an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes. Er gibt damit geltendes Recht wieder. Die Parteien werden schon heute verfassungsrechtlich vorausgesetzt. Sie sind als Trägerinnen des politischen Wettbewerbes für das Proporzwahlverfahren des Nationalrates unabdingbar, und in der Nachführung sind sie ausdrücklich in der Bestimmung über das Vernehmlassungsverfahren – ich verweise auf Artikel 138 – erwähnt. Die Parteien haben für die politische Willensbildung in unserer Demokratie und in unserem parlamentarischen System zweifellos einen hohen Stellenwert, der auch klar über jenen der NGO hinausgeht. Sie werden von der Verfassung als Teile der politischen Wirklichkeit vorausgesetzt.
Ihre explizite Erwähnung – das ist neu, das ist gegenüber Herrn Schmid zuzugeben – scheint uns aus diesen Gründen berechtigt. Sie holt die Parteien aus ihrem normativen Schattendasein in das verfassungsrechtliche Licht. Aus demselben Grund werden übrigens auch die Fraktionen erstmals in der Verfassung ausdrücklich erwähnt; ich verweise auf Artikel 145. Mit der expliziten Anerkennung der Parteien werden also Verfassungsrecht und gelebte Verfassungswirklichkeit in Einklang gebracht.
Aus diesem Grund kann der Bundesrat den Anträgen der Verfassungskommission zustimmen.

*Art. 127*
*Angenommen – Adopté*

*Art. 127a*

*Abstimmung – Vote*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag der Kommission | 30 Stimmen |
| Für den Antrag Schmid Carlo | 1 Stimme |

**Art. 128, 129**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Wir kommen damit zum 2. Kapitel («Initiative und Referendum»). Ich möchte Sie darum bitten, dass wir anschliessend an dieses Kapitel die Artikel 181 bis 184 («6. Titel: Revision der Bundesverfassung und Übergangsbestimmungen») behandeln, die zu keinen Diskussionen Anlass gaben, aber auch zur Verfassungsänderung gehören.
Bezüglich Initiativen und Referenden haben wir strikte das geltende Recht aufgearbeitet. Ich möchte zuerst die Artikel 128 und 129 gemeinsam erläutern; sie behandeln das Initiativrecht.
Artikel 128 regelt das Initiativrecht auf eine Totalrevision der Verfassung. Er gibt genau das heute geltende Recht wieder. Ich habe keine weitere Bemerkung anzubringen.
Artikel 129 entspricht dem heute geltenden, praktizierten Recht, soweit es die Volksinitiative betrifft. Wir können uns der Begründung anschliessen, die der Bundesrat in seiner Botschaft auf Seite 360ff. gegeben hat. Eine Ergänzung möchte ich anbringen: Die Kommission hat in Übereinstimmung mit dem Nationalrat die Bestimmung eingefügt, dass eine Initiative nicht nur total, sondern auch teilweise ungültig erklärt werden kann. Es geht um folgende Überlegung:
Wenn nur ein Nebenpunkt einer Volksinitiative ungültig ist, wäre es nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht richtig, die ganze Initiative ungültig zu erklären; eine teilweise Ungültigkeit kann genügen. Wo sich aber ein Hauptpunkt einer Initiative als ungültig erweist, wie das bei der Initiative der Schweizer Demokraten für eine sogenannt vernünftige Asylpolitik der Fall war, ist die ganze Initiative ungültig zu erklären.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ihre Kommission beantragt, die Möglichkeit der Teilungültigerklärung einer Volksinitiative bereits im Rahmen der Nachführung – hier in Artikel 129 Absatz 3 – aufzunehmen und nicht erst in Artikel 177a im Reformpaket B über die Reform der Volksrechte, wie es der bundesrätliche Entwurf vorsah.
Der Bundesrat kann sich diesem Antrag anschliessen. Es ist nämlich eine Frage der Verhältnismässigkeit, nicht eine ganze Initiative für ungültig zu erklären, wenn ein relativ unbedeutender Teil der Initiative herausgenommen und dadurch die Substanz der Volksinitiative gerettet werden kann. Diese Auffassung entspricht auch der bundesgerichtlichen

Rechtsprechung zu den kantonalen Initiativen. Wir entscheiden hier zudem eine offene Rechtsfrage auf Bundesstufe zugunsten der Volksrechte. Der Bundesrat hat sogar mit dem Nachführungsbegriff keine Probleme, weil die Klärung offener Rechtsfragen – hier liegt eine offene Rechtsfrage vor, weil auch das Geschäftsverkehrsgesetz die Frage nicht klar beantwortet – zweifellos zu den wohlverstandenen Aufgaben der Nachführung der Bundesverfassung gehört.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 130, 131**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 130 und 131 – beide betreffen das Referendum – möchte ich gemeinsam erläutern. Der Bundesrat schlägt uns die Aufarbeitung des heutigen Rechtes vor. Wir schliessen uns dem an, haben aber trotzdem einige kleine Änderungen eingefügt:
Die erste Änderung betrifft Artikel 130 Absatz 1 Buchstabe c. Als Erstrat haben wir im Januar 1998 Artikel 44 mit einer neuen Regel normiert, wonach Gebietsveränderungen zwischen Kantonen neben der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der Kantone keiner Abstimmung von Volk und Ständen mehr bedürfen, sondern lediglich eines Beschlusses der Bundesversammlung. Entsprechend ist nun Litera c von Absatz 1 überflüssig und wird gestrichen.
Die zweite Änderung betrifft in Artikel 130 Absatz 1 Litera d und in Artikel 131 Absatz 1 Litera c und cbis. Diese Bestimmungen müssen wir formell zurückstellen, bis wir über Artikel 153 und Artikel 154 betreffend die Erlassformen abgestimmt haben werden. Dann, wenn wir das System genehmigen, genehmigen wir auch die Terminologie in den drei genannten Bestimmungen.
Die dritte Änderung betrifft schliesslich Artikel 131 Absatz 1. Wir haben konsequent zu unseren Beschlüssen in der Vorlage A1 den Begriff «Stände» überall durch den Begriff «Kantone» ersetzt, dies nach dem Grundsatz, dass jeder halbe Stand ein ganzer Kanton ist.
Nun eine letzte Bemerkung, die das betrifft, was wir nicht in die Verfassung aufgenommen haben: Wir haben es in Übereinstimmung mit der Mehrheit im Nationalrat ausdrücklich abgelehnt, in Artikel 130 eine Bestimmung aufzunehmen, wonach Staatsverträge von besonderer Bedeutung dem Referendum, der Abstimmung von Volk und Ständen, unterbreitet werden können. Wir haben dies in der Kommission mit 8 zu 4 Stimmen abgelehnt, und zwar aus folgenden Gründen:
Der EWR – er ist diesbezüglich das einzige Beispiel – hätte nach überwiegender Meinung nicht unbedingt Volk und Ständen unterbreitet werden müssen; die Frage war kontrovers, ob nicht auch ein Volksentscheid allein genügt hätte. Hierfür gibt es keine Verfassungsgrundlage. Die Verfassungskommission ist aber der Ansicht, dass in ausserordentlichen Fällen – diese sind aber sehr selten – die Bundesversammlung weiterhin das Recht haben soll, neben der geschriebenen Verfassung als ausserordentliche Massnahme, gleichsam als «Ventil», besonders wichtige Staatsverträge Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten.
Wir haben darauf verzichtet, eine solche Bestimmung aufzunehmen, weil ein solcher absoluter Ausnahmefall in der Verfassung wohl kaum befriedigend geregelt werden kann. Dieser Verzicht ist kein qualifiziertes Schweigen; die Möglichkeit, ein solches «Ventil» zu öffnen, soll dem Parlament immer noch gegeben sein. Wir wollen aber bewusst die Verfassung nicht belasten und bei jedem künftigen Staatsvertrag die Diskussion darüber eröffnen, ob er Volk und Ständen unterbreitet werden solle. Die absolute Ausnahmemöglichkeit soll aber bestehenbleiben.

*Art. 130 Abs. 1 Bst. a–c, 2 – Art. 130 al. 1 let. a–c, 2*
*Angenommen – Adopté*

*Art. 130 Abs. 1 Bst. d – Art. 130 al. 1 let. d*

**Präsident:** Absatz 1 Buchstabe d wird zurückgestellt, bis wir über Artikel 153a beschlossen haben.

*Verschoben – Renvoyé*

*Art. 131 Abs. 1 Bst. a, d, 2 – Art. 131 al. 1 let. a, d, 2*
*Angenommen – Adopté*

*Art. 131 Abs. 1 Bst. b, c, cbis – Art. 131 al. 1 let. b, c, cbis*

**Präsident:** Die Buchstaben b, c und cbis werden zurückgestellt, bis wir über den Artikel 153a beschlossen haben.

*Verschoben – Renvoyé*

**Art. 132**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Es handelt sich hier um eine Wiedergabe des heutigen Rechtes, ohne jede Änderung.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 181–184**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 133**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Der 5. Titel («Die Bundesbehörden») ist in diesem Zusammenhang wohl der bedeutsamste Teil dieser Vorlage. Er wird in vier Kapitel gegliedert.
Das 1. Kapitel («Allgemeine Bestimmungen») enthält Regelungen, die grundsätzlich für alle drei Gewalten gelten. Es sind das die Wählbarkeit, die Unvereinbarkeiten, die Amtsdauer, die Staatshaftung und – was in diesem Rahmen etwas fremd und ungewohnt anmuten mag – die Bestimmungen über das Vernehmlassungsverfahren.
Das 2. Kapitel regelt die Bundesversammlung. Es ist ebenfalls in Abschnitte gegliedert; sie betreffen die Organisation, das Verfahren und die Zuständigkeiten.
Das 3. Kapitel umfasst Bundesrat und Bundesverwaltung; es enthält einen Abschnitt über die Organisation und das Verfahren und einen Abschnitt über die Zuständigkeiten. Das 4. Kapitel schliesslich ist für das Bundesgericht reserviert.
Im Titel über die Bundesbehörden ist nun vor allem zu beachten, dass sowohl der Nationalrat wie Ihre Kommission verschiedene Anträge aufgenommen haben, die von den Staatspolitischen Kommissionen beider Räte im Rahmen der zweiten Phase der Parlamentsreform ausgearbeitet worden sind. Diese Anträge sind den Räten aufgrund umfangreicher Vorarbeiten, die bis an den Anfang dieses Jahrzehntes zurückreichen, in der Form eines Zusatzberichtes vom 6. März 1997 zur Verfassungsreform unterbreitet worden. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 9. Juni 1997 zu den meisten Anträgen der SPK ablehnend Stellung bezogen, jedenfalls soweit sie die Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat betreffen. In der Zwischenzeit freilich hat sich der Bundesrat in einigen Anträgen der Meinung des Nationalrates und der SPK-SR angeschlossen, allerdings mit einigen wichtigen Ausnahmen.
Ihre Kommission hat diese Anträge ebenfalls sorgfältig geprüft. Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass beide – Nationalrat und ständerätliche Kommission – zwanzig Änderungen zum bundesrätlichen Entwurf gutheissen. Bevor Herr Frick auf die einzelnen Punkte näher eingeht, möchte ich Ih-

nen mit einer stichwortartigen Aufzählung – quasi vor der Klammer – diese zwanzig Änderungen kurz skizzieren:
– einmal die Streichung der Bestimmung, wonach nur Stimmberechtigte weltlichen Standes in den Nationalrat, den Bundesrat und das Bundesgericht gewählt werden können;
– dann eine flexible Regelung der Unvereinbarkeiten, indem vermehrt auf das Gesetz verwiesen wird;
– die Befugnis auch von einem Viertel des Ständerates – nicht nur des Nationalrates –, die Räte zu einer ausserordentlichen Session einzuberufen;
– demgegenüber die Streichung desselben Rechtes für fünf Kantone;
– die Schaffung des Amtes eines zweiten Vizepräsidenten in beiden Räten;
– dafür die Streichung der Kantonsklausel für Präsident und Vizepräsident des Ständerates;
– die Möglichkeit, dass einzelne Befugnisse der Bundesversammlung, die aber nicht rechtsetzender Natur sein dürfen, zur abschliessenden Erledigung an Kommissionen übertragen werden können;
– die Unterstellung der Parlamentsdienste neu unter die Bundesversammlung;
– die klärende Neuredaktion des Initiativ- und Antragsrechtes zu den Geschäften der Bundesversammlung;
– die Ausweitung des Immunitätsrechtes auf Äusserungen in allen Organen der Bundesversammlung;
– die Vereinfachung der Erlassformen der Bundesversammlung, indem es neu nur noch Bundesgesetze, Verordnungen oder Parlamentsverordnungen, Bundesbeschlüsse und einfache Bundesbeschlüsse geben soll, aber keine allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse mehr;
– die Einführung eines sogenannten materiellen oder besser materialen Gesetzesbegriffes, was bedeutet, dass die Verfassung vorschreibt oder umschreibt, was Gegenstand eines Bundesgesetzes sein soll;
– eine präzisere Fassung der Fälle, wann völkerrechtliche Verträge nur vom Bundesrat, nicht aber von der Bundesversammlung genehmigt werden müssen;
– die Einführung einer Evaluationsklausel, wonach die Bundesversammlung für die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes zu sorgen hat;
– der Verzicht auf die Erwähnung der Zuständigkeit der Bundesversammlung, die Grundzüge der Organisation der Bundesbehörden festzulegen, weil sich diese Befugnis bereits aus dem materialen Gesetzesbegriff ergibt;
– die Aufnahme von zwei neuen Befugnissen in den Aufgabenkatalog der Bundesversammlung, nämlich die Mitwirkung bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit und der Erlass von Einzelakten, soweit ein Bundesgesetz dies vorsieht;
– die Streichung der Bestimmung, dass der Bundeskanzler zwingend gleichzeitig mit dem Bundesrat gewählt werden muss;
– die Bundesversammlung hat die Pflege der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen nicht nur zu beaufsichtigen, wie der Bundesrat vorschlägt, sondern für deren Pflege zu sorgen;
– der Bundesrat hat nicht bloss über die Einhaltung des Bundesrechtes zu wachen, sondern ebenfalls dafür zu sorgen.
Das sind die zwanzig – ich gebe es zu: mehr oder weniger – substantiellen Neuerungen, die alle vom Nationalrat und der Kommission bzw. Kommissionsmehrheit unseres Rates übernommen werden. Daneben gibt es Anträge beider oder einer der Staatspolitischen Kommissionen, welche nicht übernommen werden, nämlich:
1. dass die Bundesversammlung die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik festzulegen habe; Sie finden einen entsprechenden Minderheitsantrag auf der Fahne;
2. dass neben dem materialen Gesetzesbegriff auf die problematische Figur der Gesetzesdelegation zu verzichten sei;
3. dass das Gesetz die Grundzüge des Verordnungsverfahrens zu regeln habe;
4. dass durch Gesetz eine Ombudsstelle eingeführt werden könne; und
5. dass auf Begehren von drei Vierteln der Mitglieder der Bundesversammlung eine Gesamterneuerung des Bundesrates stattzufinden habe; hierzu haben Sie ebenfalls einen Minderheitsantrag auf der Fahne.
Das sind die fünf Punkte, die vom Nationalrat und der Mehrheit der Kommission unseres Rates nicht übernommen worden sind. Dann gibt es noch eine dritte Kategorie, nämlich Anträge der beiden SPK, die zwar vom Nationalrat beschlossen worden sind, bei denen wir Ihnen aber beantragen, nicht dem Nationalrat zu folgen. Es sind im wesentlichen sechs Punkte – ich beschränke mich auch hier auf die Stichworte –:
– verfassungsmässig abgesicherte Informationsbefugnisse der parlamentarischen Kommissionen;
– den ebenfalls verfassungsmässig gewährleisteten Beizug von Dienststellen durch die Bundesversammlung;
– die Regelung der Geheimhaltungspflichten gegenüber Aufsichtskommissionen; in allen drei Fällen wollen wir auf die Gesetzesebene verweisen;
– die Einführung des Auftrages als parlamentarisches Instrument im Rahmen der Oberaufsicht; auch hier finden Sie den Antrag einer Kommissionsminderheit auf der Fahne;
– die Befugnis der Bundesversammlung, Notverordnungen und Notverfügungen im Bereich der äusseren und inneren Sicherheit zu erlassen; und
– die Pflicht zur nachträglichen Genehmigung sowohl von aussenpolitischen Verordnungen als auch von Verordnungen im Rahmen der äusseren und inneren Sicherheit durch die Bundesversammlung.
Schliesslich schlägt Ihnen Ihre Kommission in zwei Fällen vor, Anträge der SPK zu übernehmen, die vom Nationalrat nicht übernommen worden sind. Zum einen soll eine rechtliche Grundlage in die Verfassung aufgenommen werden, dass Verwaltungsaufgaben an Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung übertragen werden können (Art. 166 Abs. 3). Das hat der Nationalrat abgelehnt. Zum anderen begrüssen wir die Vorschrift, wonach der Bundesrat nach einem Truppenaufgebot nur dann die Bundesversammlung unverzüglich einzuberufen habe, wenn der Truppeneinsatz voraussichtlich länger als drei Wochen dauert, nicht aber bei einem Aufgebot von mehr als 2000 Angehörigen der Armee. Soweit die Stellungnahme zu den Anträgen der Staatspolitischen Kommissionen.
Ich darf Sie aber noch auf eine Kontroverse hinweisen, die gerade zurzeit wieder aktuell ist. Es handelt sich um die berühmte Kantonsklausel, wonach aus einem Kanton nur ein Bundesrat gewählt werden darf. Der Nationalrat will diese Klausel streichen. Ihre Kommissionsmehrheit möchte dies nicht tun, wohl aber eine Kommissionsminderheit. Wie ich sehe, hat Herr Danioth dazu noch zusätzlich einen Antrag eingereicht.
Beim Bundesgericht kann ich mich kurz fassen: Hier haben sowohl der Nationalrat wie die ständerätliche Kommission den Grundsatz der Selbstverwaltung des Gerichtes aufgenommen. Der Nationalrat möchte darüber hinaus eine Verpflichtung statuieren, dass bei der Wahl der Bundesrichter auf die Vertretung der Amtssprachen Rücksicht zu nehmen sei. Beide, der Nationalrat wie Ihre Kommission, haben zudem die Bestimmung über die Bundesassisen übereinstimmend gestrichen.
Damit bin ich am Ende meiner längeren Aufzählung. Es schien mir wichtig, dass Sie sehen, welche und wie viele Anträge der Staatspolitischen Kommissionen übernommen worden sind.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Gestatten Sie mir, bevor ich Artikel 133 erläutere, dass ich nach der systematischen, gründlichen Darstellung des Kommissionspräsidenten kurz noch beleuchte, in welchem Stadium sich die Verfassungsrevision gegenüber den gesamten Reformbestrebungen «Staatsleitungsreform» und «Parlamentsreform» darstellt.
Es geht ja bei der Behördenorganisation um die Rechte des Parlamentes und des Bundesrates und um das Zusammenspiel von Parlament und Bundesrat. Hier ist das geschriebene Recht seit 1848 ja nur geringfügig geändert worden. Die heutige Verfassung gibt auf viele Anforderungen eines modernen Staates nicht mehr ausreichende Antworten. In

den letzten Jahrzehnten musste oft sehr vieles interpretiert werden. Es hat sich auch aufgrund der Ausdehnung der Staatstätigkeit eine Verschiebung der Gewichte zugunsten des Bundesrates ergeben. In diesem Lichte haben 1990 unsere Ratskollegen Rhinow und Petitpierre parlamentarische Initiativen für eine Parlaments- und eine Staatsleitungsreform eingereicht.
Damals war die Verfassungsrevision noch nicht absehbar. Die Staatspolitischen Kommissionen haben eine Expertenkommission eingesetzt, Subkommissionen haben gearbeitet, und am 6. März des letzten Jahres lag der Schlussbericht vor. Gleichzeitig war nun die Verfassungsrevision spruchreif. Nun galt es also, die Frage zu beantworten, wieweit die Anträge der Staatspolitischen Kommission im Rahmen der Verfassungsrevision umgesetzt werden sollen. Der Bundesrat hat sich nämlich – Sie kennen die Stellungnahme – gegen die politisch bedeutenden Änderungen gesträubt. Gleichzeitig aber hat er bereits eine Staatsleitungsreform in Aussicht gestellt: Nach dem heutigen Wissensstand soll noch im Laufe dieses Jahres eine gründliche Staatsleitungsreform in Vernehmlassung gehen.
Die Verfassungskommission hat sich für folgende Kriterien entschieden, nach welchen sie die Anträge der Staatspolitischen Kommissionen umsetzen oder eben auf später verschieben will:
1. Wo es um die Klärung einer strittigen Frage geht, will sie diese vornehmen.
2. In die bestehenden Kompetenzen und Zuständigkeiten soll grundsätzlich nicht eingegriffen werden.
3. Wenn eine materielle Änderung unbestritten ist oder grossmehrheitlich mitgetragen wird, soll sie im Rahmen der Verfassungsrevision heute realisiert werden. Diese zwanzig Punkte hat Ihnen Herr Rhinow vorgetragen.
Es wird also heute abend nur noch beschränkt Streit um die «Fleischstücke in der Suppe» geben. Die grossen Streitpunkte, soweit sie politische Auseinandersetzungen sind, sind auf die Staatsleitungsreform verschoben worden, die ja noch im Laufe dieses Jahres in die Vernehmlassung gehen soll.
Zu den einzelnen Bestimmungen: In Artikel 133 ist die Einschränkung gestrichen, dass Geistliche nicht wählbar sind. Die Kommission hat diese Streichung in der Meinung vorgenommen, dass es sich um eine unbestrittene Änderung handelt, denn es geht um die Beseitigung einer Diskriminierung der Geistlichen aller grösseren Religionen. Es ist klar zu sagen, dass es sich bei dieser Streichung nicht um eine Herabstufung auf Gesetzesebene handelt, sondern um eine Streichung.
Die Verfassungskommission hat einstimmig entschieden. Wir bitten Sie, dem Entscheid zu folgen, um so mehr, als Sie ja den Bistumsartikel in der letzten Woche ebenfalls gestrichen haben.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Erlauben Sie dem Bundesrat auch einige allgemeine Bemerkungen zum 5. Titel («Die Bundesbehörden»):
Der Bundesrat hat sich in seiner Botschaft auch hier streng an den parlamentarischen Auftrag gehalten, den Sie uns im Jahre 1987 erteilt haben. Wir haben daher nur das geltende, geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht aufgenommen und haben auch hier von rechtspolitischen Neuerungen abgesehen. Aufgrund der Arbeiten der Staatspolitischen Kommissionen der beiden Räte ist dann, was das Konzept anbelangt, eine schwierige neue Ausgangslage entstanden.
Ich kann in diesem Zusammenhang der Bemerkung von Herrn Frick, dass sich in den letzten Jahren das Gewicht klar zugunsten des Bundesrates verlagert habe, nicht folgen. Neue wissenschaftliche Studien – beispielsweise die Studie von Professor Linder, Universität Bern, oder die Studie von Professor Riklin, HSG, zeigen im Gegenteil, dass das Parlament auch in den letzten Jahren – beispielsweise im Bereich der Gesetzgebung – sogar mehr Einfluss nimmt als früher und dass unser Parlament diesbezüglich auch im internationalen Vergleich mit Berufsparlamenten sehr gut abschneidet. Natürlich: Sie stehen über uns. Wir wissen, dass Sie – mit Ausnahme der Rechte des Volkes – die oberste Gewalt sind und insofern auch nicht an das Mandat gebunden sind, das Sie uns 1987 erteilt haben. Aber ich glaube, dass es ein Gebot der politischen Klugheit ist, wenn Sie auch hier in eigener Sache mit wichtigen rechtspolitischen Neuerungen zurückhalten. Denn: Wie wollen Sie nachher in der Volksabstimmung erklären, dass die Wirtschaftsverbände, die Gewerkschaften und die Kantone aufgrund dieses Konzeptes der Nachführung auf wichtige rechtspolitische Neuerungen verzichten mussten, wenn Sie in eigener Sache einen anderen Massstab anwenden? Ich bin deshalb dafür dankbar, dass sich jetzt auch Ihr Kommissionssprecher um eine solche Zurückhaltung bemüht hat.
Das sollte Ihnen um so leichter fallen, als der Bundesrat, wie gesagt worden ist, bereits ein weiteres Reformpaket eingeleitet hat, nämlich jenes über die Staatsleitungsreform, wo einerseits die Regierung reformiert und andererseits das wichtige Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive neu geregelt werden sollen. Alle wichtigen rechtspolitischen Neuerungen gehören daher in jenes Paket. Das ist ein wichtiges Anliegen des Bundesrates. Eine solche Methode verspricht auch in der Volksabstimmung am ehesten Erfolg.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 134**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Bei Artikel 134 nehmen wir eine sprachliche Änderung in Absatz 1 und eine materielle Änderung in Absatz 3 vor.
Absatz 1 betrifft nur eine elegantere Umschreibung des Bundesgerichtes. Die Änderung bei Absatz 3 hingegen ist materieller Art. Bisher sind Bedienstete des Bundes generell vom passiven Wahlrecht als Nationalrat oder Nationalrätin ausgeschlossen. Das soll sich ändern. Sie kennen die Beispiele: Vor Jahren musste ein Bahnbeamter in Lichtensteig/SG auf seinen Beruf verzichten, nur damit er in den Nationalrat nachrücken konnte. Wir wollen diese Bestimmung bewusst lokkern. Neu soll das Gesetz die Unvereinbarkeiten regeln, wie es Absatz 4 bereits vorsieht. Also soll ein Zeughausbeamter aus dem Engadin wählbar sein, aber der Direktor eines Bundesamtes soll nach unserer Meinung zweifellos weiterhin nicht als Nationalrat wählbar sein. Es gilt, diese Unvereinbarkeiten in Zukunft auf Stufe Gesetz auszuhandeln und zu normieren.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Da es sich hier gegenüber dem Entwurf des Bundesrates um eine Herabstufung handelt, möchte ich die Bereitschaft des Bundesrates zu dieser Herabstufung betonen. Es geht lediglich darum, dass wir auf Gesetzesstufe eine differenziertere, adäquatere Lösung finden können, so, wie das Herr Frick angetönt hat. Für uns bleibt klar, dass beispielsweise auch künftig die wichtigsten Chefbeamten nicht wählbar sind.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 135**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Präsident:** Ich gehe davon aus, dass die Umformulierung eine direkte Folge des Beschlusses bei Artikel 134 Absatz 1 ist.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Das ist so, Herr Präsident. Als zweites ist zu sagen, dass die Amtsdauer der Mitglieder des Bundesgerichtes neu auf Stufe Verfassung geregelt ist; bisher war dies auf Stufe Gesetz der Fall. Es ist eine Heraufstufung ohne materielle Änderung.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 136**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Das Streichen ist die Folge Ihres Entscheides, den Sprachenartikel neu in Artikel 57h aufzunehmen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 137, 138**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Hierzu habe ich keine Bemerkungen. Es geht lediglich um eine reine Aufarbeitung des geltenden Rechtes.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 139–141**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Zu den Artikeln 139 bis 141 habe ich keine Bemerkungen, die über die Erläuterungen des Bundesrates in der Botschaft hinausgehen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 142**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 142 bringt zuerst einmal eine Klärung der Begriffe:
Ordentliche Sessionen sind jene, die vierteljährlich – derzeit je drei Wochen lang – stattfinden. Sondersessionen sind jene, die zusätzlich eingeschoben werden, um einen grossen Arbeitsanfall abzutragen. Ausserordentliche Sessionen, der dritte Typus, sind Sessionen, welche von einem Viertel der Mitglieder beider Räte einberufen werden können. Sie finden statt, wenn eine qualifizierte Zahl von National- oder – neu – auch Ständeräten aufgrund besonderer Umstände von ihrem Einberufungsrecht Gebrauch machen. Letztmals ist eine solche ausserordentliche Session im Januar 1998 abgehalten worden. Sie wurde von der SP-Fraktion aufgrund der wirtschaftspolitischen Ereignisse verlangt.
Nebst der Klärung der Begriffe enthält Artikel 142 auch eine materielle Änderung: Bisher stand das Einberufungsrecht nur einem Viertel der Nationalräte zu. Neu soll die Gleichheit der Rechte auch für den Ständerat bestehen. Ein Viertel unseres Rates – also zwölf Mitglieder – kann die Einberufung verlangen. Die Verfassungskommission traut uns diese Kompetenz zu.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 143**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 143 strafft die bisherigen Verfassungsbestimmungen. Beide Präsidien werden in einer einzigen Bestimmung neu geregelt. Hingegen können Sie sich veranschaulichen, zu welchen sprachlichen «Schönheiten» die konsequent auf beide Geschlechter bezogenen Formulierungen im Text führen.
Absatz 2 ist in der Meinung, dass diese Bestimmung auf Gesetzesstufe geregelt werden soll, gestrichen worden. So hat es der Nationalrat beschlossen, und wir schliessen uns seinem Beschluss an.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat mischt sich nicht in die inneren Angelegenheiten des Parlamentes ein. *(Heiterkeit)*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 144**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Art. 159**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 1*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Abs. 2, 3*
Streichen

*Antrag der GPK-SR*
*Abs. 2*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 159**
*Proposition de la commission*
*Al. 1*
Adhérer à la décision du Conseil national
*Al. 2, 3*
Biffer

*Proposition de la CdG-CE*
*Al. 2*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 144 hat einen sehr engen Zusammenhang zu Artikel 159. Ich schlage vor, dass wir die beiden zusammen behandeln, und zwar in folgender Reihenfolge, damit die Diskussion möglichst effizient strukturiert ist: zuerst Artikel 144 Absätze 1 bis 3; dann Artikel 144 Absatz 4 zusammen mit Artikel 159 Absatz 2, wo uns ja ein Antrag der GPK-SR vorliegt, und abschliessend die Absätze 1 und 3 von Artikel 159. So können wir sie sachlich «büscheln».
Die Absätze 1 bis 3 von Artikel 144 regeln die Legislativkommissionen. Ohne Diskussion haben wir den Absätzen 1 und 2 zugestimmt; sie geben das geltende Recht wieder. In Absatz 3 empfehlen wir Ihnen aufgrund des Antrages der Staatspolitischen Kommission, in die Verfassung aufzunehmen, dass einzelne Befugnisse nicht rechtsetzender Art an Kommissionen übertragen werden können. Das ist keine rechtspolitische Änderung, das ist Festschreibung der heute gelebten Wirklichkeit. Beispielsweise haben unsere Büros Kompetenzen für Wahlen, und die Fachkommissionen, die Legislativkommissionen, haben bestimmte Kompetenzen im Rahmen der Leistungsaufträge des Bundesrates. Es soll nun auf Verfassungsstufe festgeschrieben werden, was heute bereits Recht ist.

*Art. 144 Abs. 1–3 – Art. 144 al. 1–3*
*Angenommen – Adopté*

*Art. 144 Abs. 4; 159 Abs. 2 – Art. 144 al. 4; 159 al. 2*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Es geht bei diesen beiden Bestimmungen einerseits um die Informationsrechte des Parlamentes, andererseits um den Geheimhaltungsbereich des Bundesrates und der Bundesverwaltung.
Der Nationalrat ist inhaltlich der Staatspolitischen Kommission gefolgt. Es geht um zwei Punkte:
1. Die Kommissionen haben Anspruch auf alle Informationen, die für ihre Arbeit zweckdienlich sind; allerdings können Einschränkungen im Gesetz festgelegt werden.
2. Die Aufsichtskommissionen – das ist in Artikel 159 Absatz 2 geregelt – haben alle Einsichtsrechte; Geheimhaltungspflichten können ihnen nicht entgegengehalten werden.
Die Verfassungskommission ist dieser weiten Normierung aus folgenden Überlegungen nicht gefolgt:

1. Es wäre eine Gewichtsverschiebung gegenüber dem heutigen Recht zugunsten des Parlamentes, wenn in Artikel 144 Absatz 3 die Kommissionen alle Informationsrechte hätten und lediglich die Ausnahmen im Gesetz zu bezeichnen wären. Das wäre quasi eine Umkehr der Beweislast in der Gesetzgebung. Der Bundesrat müsste überall darlegen, warum dieses Informationsrecht nicht besteht. Das wäre eine rechtspolitische Neuerung. Aus diesen Gründen haben wir sie mit 10 zu 4 Stimmen gestrichen.
Zu Artikel 159 Absatz 2 ist etwas Ähnliches zu sagen. Er stipuliert gemäss Beschluss des Nationalrates, dass den Aufsichtskommissionen Geheimhaltungspflichten nicht entgegengehalten werden können. Das wäre nach dem heutigen Recht eine klare Verschiebung zugunsten der Aufsichtskommissionen. Heute ist es so, dass Informations- und Akteneinsichtsrechte im Gesetz sehr detailliert geregelt sind. Man geht nach heutigem Verständnis davon aus, dass in allen diesen Bereichen, die ja Schnittstellen zwischen Parlament und Bundesrat sind und häufig Reibungsflächen darstellen, im Einzelfall austariert und ausgehandelt werden soll, wie weit die Rechte des Parlamentes gehen und wie weit sie zugunsten des Bundesrates noch bestehen.
Wenn wir nun die absolute Formulierung des Nationalrates wählen, ergibt sich eine Gewichtsverschiebung, die über die Nachführung hinausgeht; es wäre eine Verstärkung der Parlamentsrechte. Wir haben uns entschlossen – das Stimmenverhältnis in der Kommission war etwa 2 zu 1 –, bei der Fassung zu bleiben, wie wir sie Ihnen vorschlagen.
Wir haben für die Rechte der Aufsichtskommissionen und der Legislativkommissionen eine neue Bestimmung in Artikel 144 Absatz 4 eingefügt, welche beide Bereiche regelt. Sie regelt die Legislativkommissionen und die Untersuchungskommissionen dergestalt, dass die Kommissionen «zur Erfüllung ihrer Aufgaben über die vom Gesetz bezeichneten Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse» verfügen. Wir sind damit der Fassung des Kantons Bern gefolgt, der eine praktisch gleichlautende Bestimmung in seine neue Verfassung aufgenommen hat. Wir glauben, dass wir mit dieser Bestimmung das heutige Gleichgewicht aufrechterhalten. Wir sind aber der Ansicht, dass der ganze Bereich im Rahmen der Staatsleitungs- und Parlamentsreform grundsätzlich überdacht werden muss. Wenn wir uns heute für diese Bestimmung entschieden haben, dann darum, weil wir die Aufarbeitung, die «mise à jour» als solche, verwirklichen wollen. Das heisst aber nicht, dass wir es auch im Rahmen der Staatsleitungs- und Parlamentsreform bei diesen beschränkten Rechten des Parlamentes bewenden lassen wollen.
Aus diesen Gründen bitte ich Sie, der neuen Fassung von Artikel 144 Absatz 4 zuzustimmen. Dadurch wird nach Meinung der Mehrheit unserer Verfassungskommission auch Artikel 159 Absatz 2 überflüssig.
Herr Bieri hat einen Antrag gestellt, der auch der Kommission bereits vorlag und der vom Nationalrat übernommen wurde. Ich bitte darum, dass er ihn nun begründen kann.

**Bieri** Peter (C, ZG): Als derzeitiger Präsident der Geschäftsprüfungskommission möchte ich mich einerseits zur Oberaufsicht des Parlamentes äussern, wie sie in Artikel 159 Absatz 1 dargestellt ist, und möchte anderseits die Interpretation unserer Kommission derjenigen des Bundesrates gegenüberstellen. Ich möchte in einem zweiten Teil kurz zu Artikel 159 Absatz 2, wie er im Nationalrat beschlossen worden ist, Stellung nehmen.
Zuerst zur generellen Oberaufsicht der Bundesversammlung: Die Vielschichtigkeit der staatlichen Aufgaben mit ihren grossen Auswirkungen auf den Staat selbst und auf seine Einrichtungen bringt es mit sich, dass die GPK, wollen sie ihrem Auftrag zur Oberaufsicht auch nur einigermassen gerecht werden, auf gesetzlich klar umschriebene Spielregeln angewiesen sind. Diese Regeln müssten an drei Orten definiert werden: Sie müssen erstens in der Bundesverfassung definiert werden: in Artikel 144 – dieser Artikel bestimmt die Informationsrechte der Kommissionen – sowie, wie gesagt, in Artikel 159, der die Oberaufsicht des Parlamentes definiert. Sie müssen zweitens im Geschäftsverkehrsgesetz definiert werden. Die Revision dieses Gesetzes wird im Anschluss an die Reform der Bundesverfassung in Angriff genommen werden müssen; die Rechte der Kommissionen sind dort und wahrscheinlich auch, wie das gesagt wurde, im Rahmen der Staatsleitungsreform, wie sie vom Bundesrat angekündigt wurde, genau zu definieren.
Die PUK PKB hält in ihrem Bericht richtigerweise fest, dass die Oberaufsicht zwar ein Element der Staatsleitung, aber kein Führungsmittel der Bundesversammlung ist. So kann die mit der Oberaufsicht betraute Kommission dem Bundesrat mit ihren Empfehlungen Handlungsanstösse vermitteln; die Verantwortung für die Ausführung bleibt aber dem Bundesrat überlassen.
Die GPK teilt diese Auffassung. Für sie stellt sich vor allem die Frage, ob sie, wie in der bisherigen Praxis, ihre Oberaufsicht auch begleitend ausüben kann. Wird diese Frage bejaht, so stellt sich die Frage, inwieweit die Oberaufsicht ein Akteneinsichtsrecht in laufende Verfahren besitzt. Weiter wird zu klären sein, wie das Akteneinsichtsrecht durchgesetzt werden kann, wo allenfalls Grenzen bestehen und was zu beachten ist, damit die Oberaufsicht nicht in den Kompetenzbereich der Regierung vorstösst. Das ist ja dann auch die Frage, die sich in Absatz 2 stellt.
Zuerst zur Frage der begleitenden Kontrolle: Wir haben anlässlich unseres diesjährigen Seminars der beiden GPK diese Thematik nochmals eingehend behandelt, nicht zuletzt, weil der Bundesrat in seiner Botschaft zur Reform der Bundesverfassung einmal mehr dahin tendiert, die Oberaufsicht allein auf die nachträgliche Kontrolle zu beschränken.
Er hegt dabei Bedenken, dass sich die begleitende Kontrolle zu faktischen Mitentscheiden in die dem Bundesrat vorbehaltene Führung entwickeln würde, womit Verantwortlichkeiten verwischt und die gewaltenteilige Grundordnung der Verfassung gestört würden. Versteht man die Oberaufsicht der Bundesversammlung jedoch so, wie sie die GPK in ihrem Leitbild festgehalten hat, sind wir überzeugt, dass sich die begleitende Kontrolle zusammen mit der nachträglichen Kontrolle als Instrument der Oberaufsicht eignet.
Nachdem ich mich in der letzten Zeit eingehend mit dieser Thematik befasst und auch die Erfahrungen der Vergangenheit in meine Überlegungen mit einbezogen habe, denke ich, dass die beiden Ansichten bei dieser Auseinandersetzung nicht meilenweit auseinander liegen. Vielmehr gehen Bundesrat und beide GPK aus verständlichen Gründen von einer anderen Seite an die Thematik heran. Die Praxis zeigt uns, dass bei einem von einem positiven Geist getragenen Verhältnis zwischen Bundesrat und beiden GPK die begleitende Kontrolle als Lernprozess verstanden wird. Denken Sie nur an Beispiele wie unsere Inspektionen betreffend die Personalpolitik – als aktuelles Beispiel – oder diejenige über die SRG, das BVG, die private Invalidenhilfe oder den Nationalstrassenbau! All diese Inspektionen waren nie nur eine nachträgliche Kontrolle, haben aber nicht im geringsten zu Schwierigkeiten im Verhältnis zwischen den Führungsverantwortlichen und den Inspizierenden geführt.
Ich bin froh, wenn der Bundesrat diese in der Vergangenheit in den allermeisten Fällen gut funktionierende Aufgabenteilung zwischen ihm und den GPK in diesem Sinne weiterhin so handhaben will und wenn er die Interpretation von Artikel 159 auch auf diese Art und Weise versteht.
Zum eigentlichen Antrag, den ich im Namen der GPK bzw. im Namen unserer Kommission gestellt habe: Wir haben darüber befunden und auch einen eindeutigen, d. h. einen einstimmigen Entscheid gefällt. Es geht dabei darum, inwieweit die GPK Akteneinsicht nehmen können. Diese Anregung entstammt der PUK PKB. Sie verlangte in einer ihrer parlamentarischen Initiativen, dass die GPK in geeigneter Weise sowohl Einblick in die Führungs- und Kontrolldaten der Departemente als auch in die Akten noch nicht abgeschlossener Verfahren nehmen können. Damit sollten die Probleme in der Verwaltung frühzeitig erkannt und die Umsetzung ihrer Empfehlungen überprüft werden können.
Die GPK sehen bezüglich der Aktenherausgabe einen Handlungsbedarf. Sie haben daher den Verfassungskommissio-

nen eine Stellungnahme mit entsprechenden Anträgen zukommen lassen. Die nationalrätliche Verfassungskommission und dann der Nationalrat selbst stimmten diesem Antrag zu. Sie halten in Artikel 159 Absatz 2 fest, dass den Aufsichtskommissionen keine Geheimhaltungsgründe entgegengehalten werden können. Das würde bedeuten, dass die GPK selbst den Entscheid fällt, wann sie auf Akteneinsicht verzichten will. Das würde auch bedeuten, dass die GPK den abschliessenden Entscheid fällt, wann sie das Akteneinsichtsrecht durchsetzen will. Die Kommission möchte aber gleichzeitig gewährleisten, dass die Geheimhaltungsinteressen des Bundesrates nicht einfach leichthin übergangen werden können. Sie würde in der Ausführungsgesetzgebung sicher auch das sogenannte Berner Modell prüfen. Danach erstattet bei Verweigerung der Akteneinsichtsrechte die Exekutive Bericht. Sie legt die Gründe für die Verweigerung dar. Falls die GPK den Bericht und dessen Begründung nicht als genügend erachtet, kann sie weiterhin Einsicht in das Originaldossier verlangen. Sie hört dabei aber die Exekutive nochmals an. Diese obligatorische Anhörung soll gewährleisten, dass die GPK ihren Entscheid nach sorgfältiger Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen trifft. Der letzte Entscheid jedoch liegt bei der GPK. In diesem Sinne ist unser Antrag zu Absatz 2 zu verstehen.
Die GPK will in erster Linie einen konstruktiven, gegenseitigen Lernprozess zwischen Bundesrat und Parlament einleiten; dies im Hinblick auf eine optimale Aufgabenerfüllung. In der Bundesverfassung soll deshalb nicht die Trennung, sondern das Zusammenwirken der Staatsfunktionen ausdrücklich betont werden. Eine funktions- und sachgerecht ausgeübte Oberaufsicht verwischt die Verantwortlichkeiten nicht und greift nicht in die Entscheidungs- und Aufsichtskompetenz des Bundesrates ein.
In diesem Sinne ist auch unser Antrag zu Artikel 159 Absatz 2 zu verstehen. Ich bitte Sie im Namen der GPK, Absatz 2, wie er vom Nationalrat beschlossen worden ist, zuzustimmen.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Formell hat dieser Absatz mit Artikel 144 nichts zu tun, aber materiell hängen die beiden Bestimmungen schon zusammen. In Artikel 144 Absatz 4 wird geregelt, dass die Kommissionen im Rahmen des Gesetzes über Untersuchungsbefugnisse verfügen. Dazu steht Artikel 159 gemäss Antrag der GPK-SR in einem Widerspruch, weil die Geheimhaltungspflichten unbeschränkt der gesamten Kommission offenstehen würden.
Ich meine, wir sollten die Diskussion abschliessend führen und nachher abstimmen, weil auch die Zustimmung zur Fassung der Kommission quasi ein Systementscheid ist.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Wenn es richtig ist, dass jetzt die Diskussion auch zu Artikel 159 geführt wird, dann möchte ich nur noch zwei Dinge sagen, die vielleicht etwas untergehen, wenn man den Verfassungstext nur liest. Es heisst hier «die Aufsichtskommissionen». Das heisst mit anderen Worten, dass es am Gesetzgeber sein wird, zu bestimmen, wer alles Aufsichtskommissionen sind. Nach heutigem Verständnis sind dies Geschäftsprüfungskommissionen und Finanzkommissionen. Wenn man also hier diese weite Fassung nimmt, dann heisst das, wenn ich richtig gezählt habe, dass 76 Mitglieder beider Räte unbeschränkt Einsicht haben, nämlich nach Verfassungsvorschrift «die Aufsichtskommissionen». Ich weiss nicht, ob das wirklich der Wille war und auch der Wille der Geschäftsprüfungskommission ist, dass alle 76 Mitglieder beider Finanzkommissionen und beider Geschäftsprüfungskommissionen letztlich dieses Recht haben, und ob dem nichts entgegenzusetzen ist. Vielleicht kann uns Herr Bieri noch etwas näher Auskunft geben.
Zum zweiten Punkt: Es heisst «den Aufsichtskommissionen». Das sind eben die gesamten Kommissionen. Wenn schon – oder ist das in der Geschäftsprüfungskommission diskutiert worden? –, müsste man doch ergänzen «oder deren Delegationen». Denn es könnte ja sein, dass man dieses Recht nur einem eng begrenzten Kreis geben will, aber nicht den Gesamtkommissionen beider Räte. Aber das ist mehr eine Frage an Herrn Bieri.

**Bieri** Peter (C, ZG): Es ist so, dass die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzkommissionen grundsätzlich in Unterkommissionen arbeiten, also in Subkommissionen bzw. bei der Geschäftsprüfungskommission in Sektionen. Es sind diese Untergruppen, welche bei ihrer Arbeit Einsicht in die Akten der Verwaltung und des Bundesrates nehmen wollen. In diesem Sinne müsste dieses Einsichtsrecht auch in der Ausführungsgesetzgebung definiert werden. Aber wir können nicht auf der Stufe der Verfassung von Unterkommissionen und von Sektionen sprechen, sondern generell ist es die Kommission, die hier dieses Recht erhalten muss. Die Praxis zeigt auch, dass hier mit diesen Unterkommissionen gearbeitet wird.
Ich möchte Sie nach wie vor darauf aufmerksam machen, dass diese Idee letztendlich aus einer parlamentarischen Initiative der PUK PKB stammt. Unser Antrag ist jetzt die entsprechende Umsetzung dazu.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat ist selbstverständlich einverstanden und findet es sogar sehr legitim, dass die parlamentarischen Kommissionen in Artikel 144 nun ausdrücklich genannt werden, denn ihre Bedeutung als vorberatende Kommissionen ist zweifellos sehr gross. Der Bundesrat ist auch mit dem neuen Absatz 4 einverstanden, wonach die Kommissionen «zur Erfüllung ihrer Aufgaben über die vom Gesetz bezeichneten Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse» verfügen. Diese Formulierung hat Ihre Kommission, wie schon angeführt worden ist, aus der neuen Berner Verfassung übernommen.
Auf Gesetzesstufe haben wir heute aus guten Gründen ein sehr unterschiedliches, differenziertes, austariertes System von Einsichtsrechten und Untersuchungsbefugnissen, je nach Art der Aufsichtskommissionen. Das System besteht bekanntlich in einer Steigerung der Informationsrechte von den Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen über die Geschäftsprüfungsdelegation und die Finanzdelegation bis zur parlamentarischen Untersuchungskommission.
An diesem System möchte der Bundesrat festhalten. Wenn man nämlich wie der Nationalrat – allerdings nur mit einer Stimme Unterschied – eine Formulierung beschliesst, wonach die Kommissionen Anspruch auf alle Informationen haben, erweckt man Erwartungen, die nicht erfüllt werden können. Denken Sie beispielsweise an jenen jüngsten Fall, den wir mit dem Einbruch des Mossad hier in Bern hatten: Es geht doch nicht an, dass man über 70 Parlamentsmitgliedern alle Details offenlegt! Deshalb haben wir und haben Sie bewusst diese Geschäftsprüfungsdelegation geschaffen, der gegenüber es keinerlei Schranken der Auskunft gibt. Aber es wäre fatal, wenn man in derartigen geheimen Angelegenheiten – wie etwa der Zusammenarbeit der Nachrichtendienste oder auch im militärischen Bereich – alle Details mehr als 70 Parlamentsmitgliedern bekanntgeben müsste.
Der Bundesrat ist daher der Meinung, dass das geltende gesetzliche System mit einer Steigerung der Auskunfts-, Einsichts- und Untersuchungsrechte – von der GPK zur Geschäftsprüfungsdelegation, von der Finanzkommission zur Finanzdelegation, bis hin zur PUK – beibehalten werden soll. Das ist ein System, welches sich bewährt hat und welches der Bundesrat beibehalten will. Die Formulierung in der Verfassung hat das heutige gesetzliche System zum Ausdruck zu bringen, so wie das Ihre Kommission in Artikel 144 Absatz 4 getan hat. Wie Herr Frick zu Recht betont hat, ist Artikel 159 «le revers de la médaille». Dort wird geregelt, wie weit diesen Kommissionen gegenüber Geheimhaltungspflichten bestehen können, welche nach Art der Aufsichtskommission unterschiedlich weit gehen. Der Bundesrat möchte Sie daher dringend bitten, den Anträgen Ihrer Kommission zuzustimmen.
Ich möchte vor allem gegenüber Herrn Bieri noch folgendes festhalten: Die Oberaufsicht ist zweifellos ein wesentliches Element der Gewaltenteilung. Sie ist politische Kontrolle durch das Parlament, welches Kritik äussert und Empfehlun-

gen für künftiges Handeln abgibt. Es kann jedoch nicht anstelle der beaufsichtigten Organe selber handeln oder deren Entscheide aufheben. Darin liegt der zentrale Unterschied zwischen Oberaufsicht und Aufsicht. Oberaufsicht bedeutet Prüfung der Rechtmässigkeit und der Zweckmässigkeit des Handelns von Bundesrat und Verwaltung. Ich kann Ihnen übrigens versichern: Der Bundesrat hat alles Interesse an einer effizienten Oberaufsicht. Er bildet sich nicht ein, allein die gesamte Verwaltung effizient überwachen zu können. Hier sind wir auf die Kooperation mit den Kommissionen angewiesen. Die Einsichts- und Untersuchungsrechte müssen aber stufengerecht – je nach Art der Kommission unterschiedlich – gehandhabt werden.
Deshalb möchte ich Sie dringend bitten, hier dem Antrag Ihrer Kommission zuzustimmen.

*Art. 144 Abs. 4 – Art. 144 al. 4*
*Angenommen – Adopté*

*Art. 159 Abs. 2 – Art. 159 al. 2*

*Abstimmung – Vote*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag der Kommission | 30 Stimmen |
| Für den Antrag der GPK-SR | 6 Stimmen |

*Art. 159 Abs. 1, 3 – Art. 159 al. 1, 3*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Wenn wir den Antrag der GPK abgelehnt haben, heisst das nicht, dass wir das Geschäftsprüfungsverständnis des Bundesrates teilen, wie es in der Verfassungsbotschaft dargelegt worden ist. Es scheint in der Tat, dass bei der Abfassung der Botschaft in diesem Punkt die Literatur und die Praxis der letzten zwanzig Jahre nicht zugänglich waren. Der Bundesrat schreibt nämlich, dass er die Oberaufsicht nur als nachträgliche Kontrolle verstehe. Das ist sie nicht – nicht im Sinne der ganzen Rechts- und Staatsrechtslehre, sie ist es auch nicht im Sinne der Praxis. Wir sind, das halte ich im Namen der Verfassungskommission unmissverständlich fest, der Überzeugung, dass die Oberaufsicht ebensosehr eine begleitende wie eine nachträgliche ist. Nehmen Sie nur die Beispiele der letzten Jahre: Vereinatunnel, «Bahn 2000», die ganzen Bemühungen um das Bundesgericht, Schweizerische Käseunion; das sind alles begleitende Oberaufsichtsmassnahmen, die wir ausgeübt haben. Darauf verzichten wir nicht.
Die Geschäftsprüfungskommission hatte angeregt, die Verfassung solle die begleitende Oberaufsicht festschreiben. Wir haben dem Wunsch nicht stattgegeben, weil sie selbstverständlich ist und die Auffassung, wie sie in der Botschaft geäussert wurde, keinen Bestand haben kann. Soviel zu Absatz 1.
Zu Absatz 3 habe ich nur anzufügen, dass diese Bestimmung ohnehin überflüssig ist. Eine Minderheit Forster will die Bestimmung in Artikel 161 Absatz 1 als Buchstabe gquater übernehmen, aber wir haben niemanden in der Kommission, der beantragen würde, diese Bestimmung wie der Nationalrat in Artikel 159 aufzunehmen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Es ist hier nicht der Ort, eine Grundsatzdebatte über die begleitende oder nachträgliche Oberaufsicht zu führen. Wir sind der Meinung, die nachträgliche müsse die Regel bleiben; es kann aber auch Ausnahmen geben. Nach Auffassung des Bundesrates sollten wir diese Probleme im Rahmen des Paketes «Staatsleitungsreform» im Detail diskutieren und zu lösen versuchen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 145, 146**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Artikel 145 und 146 kann ich gemeinsam begründen. Wie unser Kommissionspräsident bereits ausgeführt hat, sollen die Fraktionen neu als gelebte Wirklichkeit auch in die Verfassung Eingang finden.
In Artikel 146 nennen wir die Parlamentsdienste, welche der Bundesversammlung zur Verfügung stehen. Sie sind der Bundeskanzlei nur administrativ zugeordnet. In rechtlicher Hinsicht nehmen wir eine Änderung vor, weil sie rechtlich der Bundeskanzlei unterstehen; faktisch aber stehen sie bereits seit vielen Jahren ausschliesslich uns zur Verfügung. Wir passen also die Verfassung der Rechtswirklichkeit an.
Bei Artikel 146 ist zu ergänzen, dass wir – wie der Nationalrat – die Bestimmung über eine Ombudsstelle ausdrücklich nicht in die Verfassung aufnehmen wollen, und zwar in der Meinung, dass diese Ombudsstelle auch ohne ausdrückliche Verfassungsbestimmung machbar wäre. Diese Nichtaufnahme ist kein qualifiziertes Schweigen; wir sind vielmehr der Meinung, dass die Ombudsstelle gegebenenfalls auch ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlage realisiert werden kann.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 147–149**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Diese Artikel geben nur das geltende Recht wieder, ohne jegliche materielle Änderung.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 150, 151**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Bei Artikel 150 haben wir – wie heute bereits mehrmals – diesen Vorbehalt anzubringen: Der Entscheid fällt über die Änderung, die wir in der Abstimmung über Artikel 153a vornehmen.
Artikel 151 ist gegenüber dem Entwurf des Bundesrates sprachlich gestrafft worden, enthält aber keine inhaltliche Änderung. Wir haben aber auch eine kleine materielle Änderung vorgenommen, indem der Rat als Antragsgremium an die Bundesversammlung wegfällt. Er ist ja selber ein Teil der Bundesversammlung. Die Nennung scheint uns da nicht mehr nötig, sondern im Gegenteil missverständlich zu sein.

*Art. 150 Abs. 1, 2 – Art. 150 al. 1, 2*
*Angenommen – Adopté*

*Art. 150 Abs. 3, 4 – Art. 150 al. 3, 4*

**Präsident:** Die Absätze 3 und 4 von Artikel 150 werden bis nach der Abstimmung zu Artikel 153a zurückgestellt.

*Verschoben – Renvoyé*

*Art. 151*
*Angenommen – Adopté*

**Art. 152**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 152 enthält ein Kernstück unseres parlamentarischen Selbstverständnisses: Das Instruktionsverbot entspricht dem heutigen Recht. Es wird inhaltlich keine Änderung vorgenommen.
Wir bitten Sie, dem Entwurf des Bundesrates bzw. dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 153**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 153 enthält eine kleine materielle Änderung gegenüber dem Entwurf des Bundesrates. Nach dem Bundesrat sollen Ratsmitglieder nur für Äusserungen in den Räten und in den Kommissionen sowie in den Fraktionen nicht verantwortlich gemacht werden können. Wir haben das auf «in den Räten und in deren Organen» ausgedehnt; einerseits ist es sprachlich knapper gefasst, und zum zweiten gibt es auch Organe der Räte, beispielsweise Büros oder Delegationen, die ebenfalls von der Immunität erfasst sind.
Die Meinung ist, dass die gesamte parlamentarische Tätigkeit davon erfasst ist und nicht bloss ein Teil.

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Wir könnten nun zum 3. Abschnitt («Zuständigkeiten») übergehen. Zu Artikel 153a ist Ihnen soeben ein Rückweisungsantrag Beerli ausgeteilt worden. Ich schlage jedoch vor, hier die Beratungen abzubrechen und auf die April-Sondersession zu verschieben.

**Büttiker** Rolf (R, SO): Wir haben heute mit der Diskussion über die Vorlage A2 begonnen; morgen geht es damit nicht weiter, die ganze Sache kommt erst in der April-Sondersession wieder auf die Traktandenliste. Ich kann mich mit dieser Übungsanlage schwer anfreunden, das muss ich Ihnen sagen, und ich bin damit auch nicht alleine.
Normalerweise tagen wir am Montag etwas länger. Viele Leute haben sich jetzt auf die Bundesratswahlen vom nächsten Mittwoch «eingeschossen», und darüber wird jetzt sehr viel diskutiert.
Der Schlüsselartikel dieser Verfassungsrevision ist die ganze Geschichte rund um die Kantonsklausel. Der Entscheid heute hat nicht direkt einen Bezug zum nächsten Mittwoch – wir können nichts mehr ändern –, aber für viele Leute hat er indirekt schon einen Bezug. Der Druck auf die Kantonsklausel ist in den letzten Wochen natürlich gewachsen.
Bedenken Sie, was vor allem der Ständerat im Lauf der Zeit mit dieser Kantonsklausel gemacht hat: Wir haben zurückgestellt, wir haben die Vorlage des Nationalrates sistiert, wir haben auf die Verfassungsrevision verschoben, wir haben auf die Staatsleitungsrevision verschoben – und heute verschieben wir diese Diskussion auf die Sondersession! Nach dem Motto «Aus den Augen, aus dem Sinn» wird die Diskussion in den April verschoben, und dann kann es weitergehen. Die Leute hätten schon ein Interesse daran gehabt zu wissen, was der Ständerat – nachdem der Nationalrat die Klausel gestrichen hat – dazu sagt, insbesondere zu einer Lockerung, wie sie beispielsweise Herr Danioth beantragt. Deshalb ist es fragwürdig, wenn man hier das Argument der Nachführung heranzieht – und beim Bistumsartikel ist man grosszügig über die Nachführung hinausgegangen!
Ich meine: Wenn wir heute hier abbrechen und die ganze Sache auf die April-Sondersession verschieben, stehen wir in bezug auf die Bundesratswahlen und in bezug auf die Kantonsklausel erneut schlecht da.
Ich verzichte auf einen Ordnungsantrag, aber ich habe Ihnen das doch sagen wollen.

**Präsident:** Für das Programm ist das Büro zuständig; es verfügt leider nicht über die hellseherischen Fähigkeiten, die ihm Herr Büttiker gerne zuerkennen möchte. Ich stelle fest, dass die Traktandenliste im Interesse einer beförderlichen Behandlung der Verfassungsvorlage bereinigt wurde. Ursprünglich war vorgesehen, mit dem Entwurf A2 ohnehin erst in der April-Sondersession zu beginnen. Ich übernehme die Verantwortung dafür, dass wir etwas vorwärtsgemacht haben. Aber wenn Sie die Sitzung bis heute um Mitternacht fortsetzen wollen, steht dem nichts entgegen. – Ich stelle fest, dass kein Ordnungsantrag gestellt wird.

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

## Dritte Sitzung – Troisième séance

**Donnerstag, 30. April 1998**
**Jeudi 30 avril 1998**

*08.00 h*

*Vorsitz – Présidence:*
*Zimmerli Ulrich (V, BE)/Iten Andreas (R, ZG)*

---

96.091

## Bundesverfassung. Reform

## Constitution fédérale. Réforme

*Fortsetzung – Suite*

---

*A2. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Art. 127–184) (Fortsetzung)*
*A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184) (suite)*

**Art. 153a**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Beerli*
Rückweisung an die Kommission
mit dem Auftrag, die folgende Gliederung zu prüfen:
1. dem Referendum unterstehend:
– Bundesgesetze;
– Bundesbeschlüsse;
2. nicht dem Referendum unterstehend:
– einfache Bundesbeschlüsse.

*Proposition Beerli*
Renvoi à la commission
avec le mandat d'examiner la structure suivante:
1. sujets au référendum sont:
– les lois fédérales;
– les arrêtés fédéraux;
2. ne sont pas sujets au référendum:
– les arrêtés fédéraux simples.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Einleitend möchte ich meiner Erwartung Ausdruck geben, dass wir heute die gesamte Vorlage A bereinigen können, so dass wir mit Abschluss dieser Sondersession auch die Gesamtabstimmung über die Vorlage A durchführen können und damit den ersten grossen Schritt zur Verfassungsrevision in unserem Rat abgeschlossen haben.
Artikel 153a regelt die Erlassformen auf Stufe Verfassung. Das war bisher nicht der Fall. Die Ausgangslage ist folgende: Heute herrscht eine verwirrliche Fülle von Erlassformen: Bundesgesetz, allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss mit Referendum und ohne Referendum, dringlicher Bundesbeschluss, von der Verfassung abgedeckt oder nicht, usw. – ein wahres Füllhorn von Rechtsetzungsformen! Für Fachleute ist diese breite Ordnung durchaus zugänglich, für interessierte Laien und für Nichtjuristen ist sie schwer bis gar nicht verständlich.
Die Verfassungskommissionen beider Räte haben parallel, jeweils in Kenntnis der Arbeit der anderen, daran gearbeitet, zuerst in den Subkommissionen, dann wurde das Ergebnis von der Gesamtkommission verabschiedet. Das Produkt ist der vorliegende Artikel 153a, Produkt einer intensiven Arbeit, bei der sehr viele Varianten und Möglichkeiten geprüft wurden. Wir haben uns für folgendes System entschieden: Zwei Kriterien sind massgebend, um die Erlassformen zu regeln. Das erste ist das Referendum. Es soll bereits aus der Erlassform ersichtlich sein: Hat dieser Beschluss dem Referendum unterlegen oder nicht, bzw. kann das Referendum ergriffen werden? Das zweite Kriterium ist die Trennung in rechtsetzende und nicht rechtsetzende Akte; nicht rechtsetzende sind Einzelakte oder Genehmigungen von Staatsverträgen. Auch hier soll klar sein, um welche Akte es sich handelt und ob sie dem Referendum unterliegen. Wir schaffen also vier Gefässe, die unter dem Oberbegriff «Erlasse» zusammengefasst sind.
Zuerst wird bei den rechtsetzenden Erlassen unterschieden: Wer setzt das Recht, setzt es das Parlament, oder setzt es der Bundesrat? Wenn das Parlament das Recht setzt, sind es die Bundesgesetze, diese sind referendumsfähig.
Das zweite Gefäss: Wenn das Parlament gesetzesergänzende Bestimmungen erlässt – das sind heute Bundesbeschlüsse, die nicht dem Referendum unterliegen –, bezeichnen wir diese neu als Verordnungen. «Verordnung», darauf komme ich noch zurück, ist ein neuer Begriff, er ist aber sachlich der richtige. Der Vollständigkeit halber sind rechtsetzende Erlasse, die der Bundesrat oder das Bundesgericht erlässt, ebenfalls zu nennen; sie sind das Korrelat zum zweiten Gefäss.
Bei den Gefässen drei und vier wird Recht angewendet: Es geht um die Genehmigung von Staatsverträgen und Einzelakte. Wenn sie dem Referendum unterliegen, werden sie als Bundesbeschluss, wenn sie nicht dem Referendum unterliegen, als einfacher Bundesbeschluss bezeichnet. Aufgrund der Art, wie sie in Artikel 153 zusammengefasst sind, ist erstens immer leicht erkennbar, ob es sich grundsätzlich um Gesetzgebung bzw. Rechtsetzung handelt oder nicht, und es ist zweitens ersichtlich, ob ein referendumsfähiger oder ein nicht referendumsfähiger Erlass vorliegt.
Neu in diesem Zusammenhang ist nur der Begriff «Verordnung», der auch für das Parlament Verwendung finden soll; der Nationalrat hat sogar den Begriff «Parlamentsverordnung» gewählt. Dort, wo das Parlament, National- und Ständerat, eine gesetzesergänzende Regelung erlässt, ist es dem Inhalt nach eine Verordnung. In einzelnen Kantonen wird dies als Dekret, in vielen als Verordnung des Kantonsrates oder Grossrates bezeichnet. Wir haben uns für den Begriff Verordnung entschieden, auch wenn er bisher nicht im Bundesrecht Platz fand, weil er ganz klar regelt: Wenn der Bundesrat eine gesetzesergänzende oder vollziehende Regelung erlässt, ist es – basierend auf einem Gesetz – eine Verordnung; wenn das Parlament aufgrund eines Gesetzes – es gibt solche, beispielsweise die Regelung über die Pensionskasse des Bundes – ergänzende Bestimmungen erlässt, ist es auch eine Verordnung. Somit wird immer klar erkennbar, ob ein Erlass selber Gesetz oder nur dessen Ergänzung oder Vollzug ist.
Der Nationalrat hat dieser Regelung ganz eindeutig zugestimmt; umstritten war nur die Frage, wie die Verordnungen des Parlamentes zu bezeichnen sind: Sind sie auf der Stufe Verfassung als «Verordnungen» oder als «Parlamentsverordnungen» zu bezeichnen? Der Nationalrat hat sich für den Begriff «Parlamentsverordnung» entschieden; wir haben uns dagegen ausgesprochen, und zwar deshalb, weil die anderen Verordnungen – die Verordnungen des Bundesgerichtes und des Bundesrates – auf Verfassungsstufe auch nicht als «Bundesgerichtsverordnung» oder «Bundesratsverordnung» bezeichnet sind. In der Praxis wird sich dieser Begriff der Parlamentsverordnung möglicherweise einbürgern.
Nun hat Frau Beerli einen Rückweisungsantrag gestellt. Ich bitte sie, ihn zu begründen, damit ich anschliessend darauf antworten kann, bevor wir dann die Beratung fortsetzen und darüber abstimmen.

**Beerli** Christine (R, BE): Erlauben Sie mir kurz zwei Vorbemerkungen:
1. Ich habe einen Rückweisungsantrag gestellt, weil ich nicht Mitglied der Kommission bin und es deshalb als vermessen angesehen hätte, wenn ich Ihnen hier von aussen einen formulierten Antrag unterbreitet hätte. Mir ist jedoch klar, wie ich persönlich den Verfassungsartikel formuliert haben möchte, und ich werde mir erlauben, Ihnen am Schluss eine solche Fassung vorzulesen.
2. Ich glaube nicht, dass es richtig ist, heute zu sagen: Man kann auf diese Rückweisungsantrag nicht eingehen, weil uns eine Rückweisung den Terminplan über den Haufen werfen würde. Es ist gut möglich, dass sich die Kommission dieser Frage bis zur Junisession noch einmal annimmt und dass wir die Schlussabstimmung über diesen Teil der Verfassungsrevision im Juni vornehmen können. Ich glaube nicht, dass dies ein grosses Problem darstellt – schon gar nicht, wenn man sieht, welche gewichtigen Differenzen im gesamten gesehen zwischen Nationalrat und Ständerat vorliegen. Diese eher kleine und eher formale Differenz kann auf jeden Fall in der Zeit zwischen heute und der Junisession noch bereinigt werden.
Wieso habe ich diesen Rückweisungsantrag eingereicht, wieso kann ich mich nicht mit der Version befreunden, wie sie uns von der Kommission unterbreitet wird? Für mich ist die Version der Kommission sehr kompliziert. Sie knüpft nicht nur durchgehend – was auch richtig wäre – am Kriterium der Referendumspflicht an, sondern sie geht auch durchgehend davon aus, dass zwischen rechtsetzenden und nicht rechsetzenden Erlassen unterschieden werden muss. Dies ist gerade bei Beschlüssen der Bundesversammlung ohne Referendum recht problematisch, denn heute werden der Unterschied und die Grenze zwischen Rechtsetzung und sogenannten Einzelakten immer fliessender. Sehr häufig werden in der Praxis – wir sehen dies im täglichen Leben – keine eigentlichen Rechtssätze mehr erlassen, sondern diese Einzelbeschlüsse werden praktisch in Gesetzesform verpackt. Ich erinnere an Programme, an Zielartikel, an Ausgabenbeschlüsse, an Anweisungen an die Verwaltung; es wird in diesen Fällen ein Einzelbeschluss in Gesetzesform verpackt.
Der Begriff des Rechtssatzes stammt ursprünglich aus dem Zivil- und Strafrecht – es werden Rechte und Pflichten des Rechtsadressaten verbrieft –; er passt eigentlich nur auf das Verhaltensrecht.
Unbefriedigend ist für mich auch, dass das Erlassen von Verordnungen, welches wirklich ein Akt ist, der von der Exekutive ausgeht, neu auf das Parlament ausgedehnt wird. Ich glaube, hier wird eine Neuerung eingeführt, die nicht üblich ist und die im allgemeinen Leben – in der Praxis und bei uns allen – zu Verwirrungen führen wird.
Ich schlage folgendes vor: Wir unterscheiden ganz klar nur zwischen Akten, die dem Referendum unterstehen, und solchen, die nicht dem Referendum unterstehen, und dann innerhalb derjenigen, die dem Referendum unterstehen, wiederum zwischen rechtsetzenden und nicht rechtsetzenden – nämlich zwischen Bundesgesetz und Bundesbeschluss –; weiter belassen wir bei denjenigen Akten, die nicht dem Referendum unterstehen, die Bezeichnung «einfacher Bundesbeschluss». Diese Regelung ist viel klarer, viel einfacher; sie unterscheidet im Bereich der Erlasse, die nicht dem Referendum unterstehen, nicht zwei weitere Erlassformen, sondern sie belässt es beim einfachen Bundesbeschluss. Sie nimmt den Begriff «Parlamentsverordnung», der bis heute nicht gebraucht worden ist, nicht auf. Die Regelung ist klar, einfach und praktikabel.
Ich möchte Ihnen kurz vorlesen, wie ich mir einen Artikel 153a vorstelle: «Die Bundesversammlung erlässt referendumspflichtige Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder des Bundesbeschlusses. Nicht referendumspflichtige Bestimmungen ergehen in der Form des einfachen Bundesbeschlusses.» Damit hätten wir die ganze Palette abgedeckt, hätten aber nicht eine unnötige Aufteilung bei den nicht referendumspflichtigen Bestimmungen.
Ich bitte Sie, diesen Artikel der Kommission zurückzugeben, damit sie ihn unter Einbezug der Leitlinien, die ich aufgezeigt habe, noch einmal überprüfen kann. Wie gesagt: Es gibt keine Verzögerung; es ist ohne weiteres möglich, dass wir im Juni entscheiden, dann die Bereinigung vornehmen und die Schlussabstimmung durchführen. Wir haben dann eine befriedigende Lösung, eine Lösung, die auch der Praxis, wie wir sie bis heute leben, entspricht und die nicht unnötige neue Komplizierungen einbaut.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich kann dazu wie folgt Stellung nehmen: Vorauszuschicken ist, dass Artikel 153a die Erlassformen der Bundesversammlung regelt und nicht jene des Bundesrates; diese sind bei den Kompetenzen des Bundesrates angesiedelt. Nun sagt Frau Beerli zunächst folgendes: Es sei nur ein Kriterium anzuwenden, es sei nur noch die Frage der Referendumsfähigkeit massgebend und nicht mehr die Frage, ob rechtsetzend oder nicht.
Wir haben in der Kommission die Ideen, die Frau Beerli heute unterbreitet hat, gründlich behandelt. Dabei haben wir entschieden, dass wir beide Unterscheidungen machen wollen; dies, weil sie mehrheitlich heute noch gängig und für den Anwender, auch für das Parlament, leicht verständlich ist. Es ist klar, dass viele Erlasse Rechtsanwendung und Rechtsetzung enthalten. Dort geht das Kriterium der Rechtsetzung vor.
Die Frage ist, ob Sie zurückweisen sollen. Genau jene Überlegungen und Argumente, die Frau Beerli angestellt hat, haben wir in der Kommission sehr lange beraten. Wir erinnern uns an die intensive Beratung, an der auch der Kommissionspräsident teilgenommen hat und nach der wir uns zugunsten der vorliegenden Fassung entschieden haben. Rückweisung an eine Kommission heisst ja, etwas Neues prüfen zu lassen. Das Modell, das Frau Beerli anregt, ist im Papier des Bundesamtes für Justiz bereits enthalten. Es ist das Modell 1, das uns dort vorgeschlagen wird, genau mit den Argumenten, wie sie Frau Beerli jetzt vorträgt. Es ist ein Modell, das wir bereits gründlich geprüft und dann verworfen haben.
Nachdem man von diesen Vorschlägen des Bundesamtes für Justiz bereits Kenntnis hat und in der Kommission bereits ausführlich auch über den Vorschlag von Frau Beerli gesprochen hat, macht es keinen Sinn, das Ganze an die Kommission zurückzuweisen.
Die Kommission hat bewusst den vorliegenden Entscheid getroffen. Aus diesem Grund hätte es, so meine ich, auch möglich sein müssen, heute einen Antrag vorzulegen und nicht einfach die Rückweisung zu verlangen. Die Kommission kann gar keinen solchen Auftrag entgegennehmen. Sie hat die Prüfung bereits gemacht und der anderen Lösung den Vorzug gegeben.
Das zeitliche Element kommt hinzu; es ist jedoch nicht ausschlaggebend. Nachdem die Kommission beraten und entschieden hat, macht es keinen Sinn, jetzt die ganz Übung nochmals um drei Monate zu verzögern. Es wäre die einzige Bestimmung, die wir heute nicht verabschieden könnten; das würde dazu führen, dass wir in bezug auf die Behandlung der Vorlage A wiederum drei Monate verlieren würden.
Schliesslich ist beizufügen, dass der Vorschlag von Frau Beerli nur eine Auswirkung hätte: Er eliminiert den Begriff der Verordnung; das ist, glaube ich, auch ihr Hauptbestreben. Der Begriff der Verordnung für Erlasse der Bundesversammlung stört sie. Es ist in der Tat ein neuer rechtlicher Begriff, es ist aber inhaltlich eben der richtige. Wenn das Parlament gestützt auf ein Gesetz ergänzende Bestimmungen erlässt, macht es dasselbe wie der Bundesrat und das Bundesgericht, die auch gestützt auf ein Gesetz ergänzende Bestimmungen erlassen; diese nennen wir dann Verordnung. Also ist es konsequent, wenn wir das auf seiten des Parlamentes auch tun und sie als Verordnung bezeichnen.
Ich bitte Sie aus diesen Gründen, darauf zu verzichten, das Ganze an die Kommission zurückzuweisen.

**Rhinow** René (R, BL): Ich weiche hier etwas vom Votum des Berichterstatters ab und bitte ihn um Nachsicht dafür. Ich möchte zur zeitlichen Dimension eine kurze Anmerkung einfügen.

Wir haben gestern zusammen mit Herrn Nationalrat Deiss die zeitlichen Probleme besprochen; es ist durchaus möglich, dass die Kommission diese Frage nochmals prüft, weil wir zu Beginn der Sommersession die Gesamtabstimmung immer noch durchführen können. Anders gesagt: Wir können in der Sommersession diese Frage durchaus noch prüfen, wir haben entsprechende Kommissionssitzungen anberaumt. Es würde also aus zeitlichen Gründen nichts entgegenstehen; das ganze Verfahren würde dadurch nicht blockiert.
Zur Sache selber möchte ich mich als Kommissionspräsident nicht äussern; Herr Frick hat Ihnen die Meinung der Mehrheit dargelegt. Die Mitglieder der Kommission wissen, dass mein Herz für den Antrag Beerli schlägt und ich mit der von der Kommission beschlossenen Fassung meine Mühe habe. Aber eben: Das hätte ich nur gesagt, wenn ich nicht Kommissionspräsident wäre ....

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat ist hier in einer etwas besonderen Situation, weil dieser Artikel 153a im bundesrätlichen Entwurf noch nicht enthalten war. Dem Bundesrat war dann aber, als die Kommissionen dieses Problem der Gesetzgebung von Rechtsformen aufgenommen haben, an sich klar – da stimmt auch Frau Beerli mit allen überein –, dass das heutige System recht unbefriedigend ist.
Das war der Ausgangspunkt der Bemühungen der beiden Verfassungskommissionen, in enger Zusammenarbeit mit meinem Bundesamt für Justiz hier zu einem einfacheren und erstmals geschlossenen System der Rechtsetzungsformen zu kommen. Beim bisherigen Zustand befriedigt ja vor allem das Nebeneinander von Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen referendumsfähigen Bundesbeschlüssen nicht, und es befriedigt am bisherigen System auch nicht, dass anlässlich der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes 1962 der allgemeinverbindliche referendumsfähige Bundesbeschluss auf rechtsetzende Bestimmungen eingeschränkt wurde.
Weil das geltende System somit zweifellos verbesserungsfähig und -würdig ist, hat der Bundesrat gegen diese Verbesserungen nichts einzuwenden.
Die Frage, ob es sich lohnt, die Sache gemäss Antrag Beerli noch einmal zu prüfen, müssen Sie entscheiden. Ich muss Ihnen offen eingestehen, dass ich da an die Grenzen meiner Kompetenz komme. Persönlich hatte ich nicht die nötige Zeit, die ganze Thematik zu verinnerlichen.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ein letztes Wort zur zeitlichen Komponente: Natürlich können wir dies in unserer Kommission vielleicht bis zum Sommer bewerkstelligen. Aber es ist ja nicht der Ständerat allein, der darüber entscheidet. Ich möchte daran erinnern, dass beide Kommissionen parallel und in Kontakt miteinander in Subkommissionen für diese Bestimmung mehrere Monate brauchten. Wenn wir wieder von vorne anfangen, muss auch der Nationalrat wieder von vorne anfangen. Das bedingt eine zusätzliche Verzögerung. Aus diesem Grunde meine ich: Es gibt Lösungen, die tauglich sind. Die vorliegende der Kommission ist eine. Wenn sie nach vielen Bemühungen entstanden ist und eine Mehrheit gefunden hat, sollten wir einen Schlusspunkt machen und nicht ein Jahr später wieder von vorne beginnen!

*Abstimmung – Vote*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag der Kommission | 22 Stimmen |
| Für den Antrag Beerli | 13 Stimmen |

*Art. 130 Abs. 1 Bst. d; 131 Abs. 1 Bst. b, c, cbis; 150 Abs. 3, 4*
*Art. 130 al. 1 let. d; 131 al. 1 let. b, c, cbis; 150 al. 3, 4*

**Präsident:** Formal sind noch drei Bestimmungen anzupassen, die wir zurückgestellt haben. Es sind die Änderungen vorzunehmen, wie sie der Nationalrat bereits beschlossen hat.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Wir haben diese Bestimmungen immer mit dem Hinweis zurückgestellt, dass der Beschluss bei Artikel 153a auch der Entscheid über diese Bestimmungen sei.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 154**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 1, 1bis, 2*
*BBl*
*Abs. 1ter*
Streichen

**Art. 154**
*Proposition de la commission*
*Al. 1, 1bis, 2*
*FF*
*Al. 1ter*
Biffer

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 154 geht auf die Arbeiten der Staatspolitischen Kommissionen zurück und gibt erstmals in der Verfassung die Definition und Umschreibung der Bundesgesetze. Dies erfolgt in Absatz 1bis. Absatz 2 regelt danach die Möglichkeit, Rechtsetzungsbefugnisse auf das Parlament oder eben auf den Bundesrat zu übertragen. Absatz 1bis regelt, was Gegenstand eines Bundesgesetzes sein muss. Genannt wird ein Katalog von sieben Bestimmungen, welche bereits heute geltendes Recht sind; dieser Katalog entspricht der heutigen Lehre und Praxis, ist also reine Nachführung. Mit dem Wort «insbesondere» haben wir sichergestellt und auch zum Ausdruck gegeben, dass wir einer Rechtsentwicklung nicht im Wege stehen.
Absatz 1, die erstmalige Normierung des Gesetzesbegriffes und seiner Kriterien auf Verfassungsstufe, bringt drei wesentliche Vorteile und Klärungen: Zum ersten wird erstmals klar und transparent gemacht, was Gegenstand eines Gesetzes ist. Zum zweiten werden Garantien zur Demokratie und zum Rechtsstaat gesetzt, weil daraus erkenntlich wird, was ein Gesetz ist, was in diese grundlegende Rechtsform zu kleiden ist. Zum dritten wird leicht verständlich, welches die Tragweite eines Referendums ist, weil nämlich dann bei all diesen Gesetzen, die nach diesen Kriterien zu erlassen sind, klar ist, dass das Referendum möglich ist.
Gegenüber der Fassung des Nationalrates hat unsere Kommission zwei Änderungen vorgenommen: Zum ersten wird Absatz 1ter gestrichen. Ein Antrag Vallender hat ihm in der nationalrätlichen Beratung zum Durchbruch verholfen. Was will dieser Absatz 1ter, und warum haben wir ihn gestrichen? Es ist in der Tat so, dass rechtsetzende Verordnungen einer Ermächtigung bedürfen, wenn das Parlament sie erlässt. Frau Vallender sagte nun, es brauche eine ausdrückliche Ermächtigung in der Bundesverfassung oder in Bundesgesetzen; eine stillschweigende genügt also nicht mehr.
Wenn Absatz 1ter die besondere Ermächtigung des Parlamentes verlangt, bedeutet das folgendes: Das Parlament darf die Kompetenz, rechtsetzende Erlasse in Vollzug oder Ergänzung eines Bundesgesetzes zu beschliessen, nicht mehr stillschweigend ableiten. Es darf dies nur, wenn eine besondere, eine ausdrückliche Ermächtigung besteht. Damit wird klar, dass Absatz 1ter eigentlich eine Misstrauensbestimmung gegenüber National- und Ständerat ist. Dieses Misstrauen ist aber nicht nötig; das Parlament muss hier nicht zurückgebunden werden. National- und Ständerat haben bisher nur sehr zurückhaltend von diesem «Verordnungsrecht» Gebrauch gemacht. Sie brauchen diese «Bremse» nicht, denn es ist bereits in Absatz 2 sachlich enthalten, was die Kompetenz des Parlamentes ist.
In Absatz 2 streicht unsere Kommission den zweiten Satz, nämlich: «Die ermächtigende Bestimmung muss die Grundzüge der Regelung festlegen.» Dieser Satz ist an sich richtig, er ist aber im neuen System von National- und Ständerat überflüssig geworden. Wenn wir in Absatz 1bis bereits den Katalog nennen, muss in Absatz 2 diese Regelung nicht wiederholt werden.

Ich bitte Sie daher, der Fassung der Kommission zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 155**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die dringliche Gesetzgebung bedarf keiner Erläuterungen mehr. Es wird das heute geltende Recht mit der neuen Terminologie übernommen, die wir bei Artikel 153a beschlossen haben.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 156**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Art. 172 Abs. 1, 2**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 1*
*Mehrheit*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Minderheit*
(Forster)
*BBl*

*Abs. 2*
*BBl*

**Art. 172 al. 1, 2**
*Proposition de la commission*
*Al. 1*
*Majorité*
Adhérer à la décision du Conseil national
*Minorité*
(Forster)
*FF*

*Al. 2*
*FF*

**Präsident:** Diese Bestimmungen werden gemeinsam diskutiert, weil beide sachlich zusammengehören.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich bitte darum, dass wir die Absätze getrennt behandeln, weil sie nicht genau denselben Stoff betreffen.
Es geht in Artikel 156 um die Frage: Wer führt die Gestaltung der Beziehungen der Schweiz zum Ausland? Heute liegt die Kompetenz zur Gestaltung klar beim Bundesrat. Das Parlament hat dort eine Mitwirkungsmöglichkeit, wo es sie wahrnehmen will. Das Parlament kann also Ziele in der Aussenpolitik festlegen, aber es muss nicht.
Heute liegt die Führungsrolle klar beim Bundesrat; überall dort, wo das Parlament den Bundesrat nicht bindet, ist er frei. Das Parlament nimmt heute Kenntnis von den Berichten des Bundesrates, von seinen aussenpolitischen Zielen. Wenn wir nun das System ändern, wie es die Minderheit will – ich bedaure es, Frau Forster, dass ich die Begründung gegen Ihren Antrag anführen muss, bevor Sie ihn selber erklärt haben –, müsste das Parlament alle Ziele festlegen. Das ist ein entscheidender Systemwechsel. Heute kann das Parlament die Ziele festlegen, wo es will, aber es muss nicht. Neu müsste das Parlament die Ziele in allen wichtigen Bereichen festlegen. Diesen Systemwechsel hat unsere Kommission mit überwiegender Mehrheit abgelehnt. Sie möchte die Führungsrolle in der Aussenpolitik weiterhin beim Bundesrat belassen. Wir glauben auch, dass dieser Systemwechsel mit der Nachführung an sich nicht mehr vereinbar wäre. Es wäre auch ein wesentlicher Systemwechsel der rechtlichen Pflichten, weil nun das Parlament die aussenpolitische Führungsrolle übernehmen müsste.
Aus diesen Gründen – ich habe die Antwort auf die Begründung der Minderheit leider bereits im voraus geben müssen – bitte ich Sie, Artikel 156 Absatz 1 in der Fassung der Mehrheit zu genehmigen.

**Forster** Erika (R, SG): Anfänglich wurde der Minderheitsantrag, wie er auf der Fahne steht, von den verschiedensten Seiten unterstützt. Die SPK und die APK beider Räte haben sich in diesem Sinne ausgesprochen, ebenso die Mehrheit der Verfassungskommission des Nationalrates. Erst im Nationalrat ist der Antrag mit 86 zu 48 Stimmen abgelehnt worden.
Die Bundesversammlung hat heute schon die Kompetenz, aussenpolitische Ziele festzulegen, nur hat sie davon in der Regel keinen Gebrauch gemacht. Insofern bewegt sich der Minderheitsantrag also durchaus im Rahmen der rechtlichen Nachführung.
Wir sind uns darüber im klaren, dass auf dem Gebiet der Aussenpolitik keine starre Kompetenzaufteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung möglich ist, sondern dass es um parallele, sich überlappende Zuständigkeiten geht. Bundesrat und Parlament sind daher auf Kooperation und Zusammenwirkung angewiesen.
Ausdruck dieses neuen Verständnisses der Zusammenarbeit war ja wohl die Präzisierung des Geschäftsverkehrsgesetzes durch Artikel 47bis a, der nach Meinung des Bundesrates ein recht weitgehendes Mitwirkungsrecht beinhaltet. Der Bundesrat sieht denn auch keinen weiteren Handlungsbedarf. Ich sehe das allerdings anders.
Es ist doch eine unbestrittene Tatsache, dass die Aussenpolitik je länger, je mehr in die Innenpolitik eingreift. Aussenpolitik und Innenpolitik sind vielfach kaum mehr voneinander zu trennen und überlappen sich in vielen Bereichen. Während wir als Parlament in der Innenpolitik den Gang der Dinge wesentlich bestimmen, können wir in Sachen Aussenpolitik nur am Rande mitreden. Gewiss, wir werden konsultiert, aber eine eigentliche Mitsprache ist uns verwehrt. Deshalb bedarf es – das ist meine tiefe Überzeugung – in Sachen Aussenpolitik kompensatorischer Einflussmöglichkeiten des Parlamentes. Diese wären mit meinem Antrag gegeben.
Sie haben gehört, dass die Mehrheit der Kommission nicht grundsätzlich gegen eine vermehrte Mitwirkung des Parlamentes in Sachen Aussenpolitik ist. Der Präsident hat ausgeführt, dass die Mehrheit der Kommission aber der Meinung ist, dass das über die Nachführung hinausgeht.
Um der Sache zu dienen und auch deshalb, weil dieses Thema – davon gehe ich aus – in der Staatsleitungsreform, die ja nun beschlossene Sache ist, wieder aufgenommen werden wird, ziehe ich meinen Minderheitsantrag zurück. Ich werde dann aber darauf achten, dass diese Fragen in der Staatsleitungsreform in meinem Sinne geregelt werden.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich möchte Frau Forster danken, dass sie den Minderheitsantrag zurückgezogen hat, weil sich damit vor allem auch heikle Begriffsprobleme gestellt hätten. Es ist einfach nie ganz klar geworden, was mit diesen «grundlegenden Zielen der Aussenpolitik» gemeint war, nachdem schon im Kompetenzteil in Artikel 49 wichtige aussenpolitische Ziele festgelegt sind.
Ich möchte zuhanden des Protokolls festhalten, dass sich der Bundesrat bewusst ist und daran interessiert ist, dass das Parlament an der Aussenpolitik vermehrt mitwirkt. Wir haben das auch in Artikel 47bis a des Geschäftsverkehrsgesetzes neuestens gesetzlich abgesichert. Der Bundesrat kann für sich in Anspruch nehmen – auf jeden Fall in der letzten Zeit, vor allem seit der Ablehnung des EWR-Vertrages –, dass er sich um eine vermehrte und intensive Kontaktnahme und Mitarbeit des Parlamentes im Bereich der Aussenpolitik bemüht hat. Ich erinnere an die Botschaft vom 24. Februar 1993 über das Folgeprogramm, wo wir unsere integrationspolitischen Absichten dargelegt haben. 1995 hat der Bundesrat erneut einen Zwischenbericht zur Integrationspolitik vorgelegt. Die sektoriellen Verhandlungen mit der EU werden in ständiger Konsultation und Abstimmung mit den Aussenpolitischen Kommissionen und den Bundesratsparteien geführt. Auch

bei der Beteiligung an der Partnerschaft für den Frieden, die als politische Massnahme nach der geltenden Verfassung in die Kompetenz des Bundesrates fällt, hat der Bundesrat schon sehr frühzeitig den Kontakt mit den Aussenpolitischen Kommissionen gesucht und aufgenommen.
Im übrigen sind wir selbstverständlich bereit, auch im Bereich der Staatsleitungsreform diese Probleme wieder mit Ihnen zu behandeln.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: In Artikel 156 Absatz 2 geht es um eine politisch sehr interessante Frage: Soll der Bundesrat selber entscheiden, welche Staatsverträge er dem Parlament zur Genehmigung vorlegt, oder gibt es objektive Kriterien dafür? In der heutigen Praxis handhabt der Bundesrat die Bestimmungen, die er selber entwickelt hat, recht frei. Der Bundesrat entscheidet immer im Einzelfall selber, ob es sich um einen Staatsvertrag von untergeordneter Bedeutung handelt – den der Bundesrat selber genehmigen kann – oder ob er erhöhte Bedeutung hat, so dass die Zustimmung des Parlamentes eingeholt werden muss.
Die Kommissionsmehrheit ist wie der Nationalrat der Meinung, dass es objektive Kriterien dafür gibt, welche in einem Gesetz zu normieren sind. Die Minderheit will das nicht; die Minderheit will es weiterhin dem Ermessen und Belieben des Bundesrates anheimstellen, ob das Parlament über einen Staatsvertrag in der Genehmigung befinden kann oder nicht. Das heutige System ist ein Zirkelschluss, weil der Bundesrat immer selber entscheidet, was wichtig ist, und dem Parlament nur nach seinem Gutdünken Staatsverträge zur Genehmigung vorlegt. Die Mehrheit ist der Überzeugung, dass es hierfür objektive Kriterien braucht, welche der heutigen Lehre entsprechen. Diese deckt sich grösstenteils auch mit der Praxis des Bundesrates; wir unterstellen dem Bundesrat nicht, dass er missbräuchlich handelt, aber die Kommissionsmehrheit ist der Meinung, dass diese objektiven Kriterien transparent zu machen sind und nicht nur dem Belieben eines Bundesamtes zugänglich sein dürfen. Eine rechtliche Neuerung, die über die Nachführung hinausgeht, ist das nicht. Bereits nach heutigem Recht ist das möglich. Nach heutigem Recht könnten wir im Geschäftsverkehrsgesetz regeln, nach welchen Kriterien Staatsverträge dem Parlament vorzulegen sind. Insofern geht die Mehrheit nicht über das geltende Recht hinaus; sie sagt lediglich, dass man nun tun soll, was man eigentlich schon seit einiger Zeit hätte tun müssen.

**Inderkum** Hansheiri (C, UR): Nach dem Willen der Mehrheit sollen nur solche völkerrechtlichen Verträge von der Genehmigungspflicht der Bundesversammlung ausgenommen sein, welche aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates fallen. Die Zuständigkeit des Bundesrates zur Genehmigung völkerrechtlicher Verträge soll zudem in einem eigens zu schaffenden Gesetz geregelt werden.
Demgegenüber schlägt Ihnen die Minderheit vor, bei der Formulierung des Bundesrates zu bleiben; mit anderen Worten: Auch die Verfassung ist als Rechtsgrundlage zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen durch den Bundesrat zu betrachten, ohne dass diese Verträge der Genehmigung durch die Bundesversammlung bedürfen. Es entspricht – und dies ist nicht unwichtig – der Praxis, dass seit 1987 drei Kategorien von Verträgen im sogenannten vereinfachten Abschlussverfahren, d. h. ohne Genehmigung durch die Bundesversammlung, geschlossen werden; nämlich erstens Verträge, welche der Schweiz nur Rechte, aber keine Verpflichtungen bringen, und Verträge über die Vollziehung früherer Verträge; zweitens provisorische und dringliche Verträge und drittens Verträge, zu deren Abschluss der Bundesrat aufgrund einer Ermächtigung, sei dies in einem Bundesgesetz oder sei dies in einem Staatsvertrag, zuständig ist.
Hier muss ich nun dem Berichterstatter widersprechen: Diese Kriterien, auch wenn sie nicht in einem generell-abstrakten Gesetz oder Erlass festgeschrieben sind, sind natürlich auch objektiv. Diese Praxis wird, wenn auch mit gewissen Differenzierungen, gar als Verfassungsgewohnheitsrecht bezeichnet. Ich gestatte mir, in diesem Zusammenhang auf den Kommentar von Professor Schindler zu Artikel 85 Ziffer 5 der Bundesverfassung zu verweisen.
Zur Nachführung gehört auch, dass die Rechtsentwicklung nachgezeichnet, dass rechtliche Grauzonen erhellt, begriffliche Inkohärenzen ausgeräumt und Streitfragen anhand der herrschenden Lehre und der gelebten Behördenpraxis nach Möglichkeit geklärt werden. Wenn es, mit anderen Worten, schon einer langjährigen und klaren Praxis entspricht, dass der Bundesrat gewisse Kategorien von Staatsverträgen von sich aus, ohne Genehmigung durch die Bundesversammlung, abschliessen kann, wenn über die Art dieser Verträge ein allgemeiner Konsens besteht und wenn diese Praxis von einem beachtlichen Teil der Lehre sogar als Verfassungsgewohnheitsrecht bezeichnet wird, dann dürfte es zweifelsohne gerechtfertigt erscheinen, im Rahmen der Nachführung auch die Verfassung als Rechtsgrundlage in Artikel 156 Absatz 2 aufzunehmen; dies zumal dann, wenn man Artikel 172 Absatz 2 in die Betrachtung einbezieht, was man ja tun muss. Danach kann der Bundesrat völkerrechtliche Verträge provisorisch anwenden und solche von geringer Tragweite selbst abschliessen, ohne dass diese Verträge eben der Genehmigung durch die Bundesversammlung bedürfen.
Diese Kompetenz entspricht, wie erwähnt, einer gefestigten Praxis und damit der Verfassungswirklichkeit. Ich meine daher, dass diese Lösung den Vorzug verdient: Die Gefahr einer Überdehnung besteht nicht, und die Lösung hat erst noch den Vorteil, dass auf den Erlass eines eigens zu schaffenden Gesetzes verzichtet werden kann.

**Rhinow** René (R, BL): Ich darf das Votum des Berichterstatters kurz ergänzen. Herr Inderkum hat mit Recht darauf hingewiesen, dass es in diesem Bereich eine Praxis gebe. Diese Praxis ist unbestritten geblieben, das ist auch richtig. Ob sich diese Praxis zu Gewohnheitsrecht verdichtet hat, darüber könnte man unter Juristen streiten, doch möchte ich das hier nicht tun. Ich möchte Sie vielmehr darauf hinweisen, dass wir mit dem Anspruch antreten, eine Verfassung nachzuführen, und dabei gilt es eben auch, das ungeschriebene Verfassungsrecht zu positivieren, d. h. im Text zum Ausdruck zu bringen.
Nun ist es aber schwierig, solche Themen detailliert in die Verfassung aufzunehmen. Mit der Formulierung der Kommissionsmehrheit, das Gesetz dafür einzusetzen, kommen wir dem Anspruch der Nachführung besser nach als der Bundesrat. Die Minderheit verweist einfach auf eine Praxis, die überdies – sagen wir es ehrlich – vor allem vom Bundesrat selbst und seiner Direktion für Völkerrecht entwickelt worden ist. Im Bereich der Zuständigkeitsverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat ist es nicht unproblematisch, wenn man einem Organ, nämlich dem Bundesrat, in der Praxis weiterhin zugesteht, seine Zuständigkeit selbst zu definieren. Das tun wir aber, wenn wir wie bis anhin die Verfassungspraxis in diesem Sinne fortschreiben.
Es handelt sich gewiss nicht um eine weltbewegende Angelegenheit, aber mir scheint es im Sinne der Nachführung konsequent, wenn wir hier für die Kommissionsmehrheit und den Nationalrat entscheiden.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Es ist gut, dass wir uns hier mit diesem Absatz 2 auseinandersetzen. Im Nationalrat ist er vollständig untergegangen, weil der Kampf um die Frage der aussenpolitischen Ziele derart dominiert hat.
Es geht hier um die Zuständigkeit für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge. Der erste Satz von Absatz 2 hält den Grundsatz fest, wonach die Genehmigung solcher Verträge in die Zuständigkeit der Bundesversammlung fällt. In der Regel erfolgt die Genehmigung zeitlich nach der Vertragsunterzeichnung und vor der Ratifikation durch den Bundesrat. Die Genehmigung bedeutet ja die Ermächtigung zur Ratifikation.
Der zweite Satz von Absatz 2 enthält nun die Ausnahmen und damit diejenigen Fälle, in welchen der Bundesrat selber zuständig ist. Es handelt sich um drei Fälle:
1. Die sogenannten Bagatellverträge, d. h. Verträge untergeordneter Bedeutung, wie beispielsweise solche mit rein ver-

waltungstechnischem Inhalt, welche keinen Verzicht auf Rechte beinhalten und keine neuen Pflichten begründen. Solche Verträge werden der Bundesversammlung nachträglich im Rahmen des Geschäftsberichtes zur Kenntnis gebracht.
2. Wenn es zur Wahrung wesentlicher schweizerischer Interessen erforderlich ist, kann der Bundesrat einen Staatsvertrag provisorisch anwenden. Die nachträgliche Genehmigung durch die Bundesversammlung bleibt aber vorbehalten. Es geht nicht um einen provisorischen Vertragsschluss, sondern bloss um dessen Anwendung. Eine endgültige Bindung der Schweiz ist damit nicht verbunden, weil das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vorsieht, dass die provisorische Anwendung jederzeit formlos beendet werden kann. Die Genehmigungskompetenz der Bundesversammlung wird hier deshalb nicht tangiert.
3. In den weitaus meisten Fällen, in etwa 80 Prozent der bisher durch den Bundesrat abgeschlossenen Abkommen, wird der Bundesrat gesetzlich ermächtigt, einen bestimmten Staatsvertrag abzuschliessen. Die Notwendigkeit der Entlastung des Parlamentes hat zum häufigen Gebrauch dieser Möglichkeit geführt. Derartige Ermächtigungen kennen wir heute beispielsweise im Umweltschutzgesetz, im Forschungsgesetz, im Anag, wo wir die Kompetenz für Rückführungsabkommen haben, oder auch im Luftfahrtgesetz.
Ihre Kommission beantragt nun, die verfassungsunmittelbare Vertragsabschlusskompetenz des Bundesrates nicht in die nachgeführte Verfassung zu übernehmen und statt dessen die Fälle, in welchen der Bundesrat selbständige Staatsverträge abschliessen kann, gesetzlich zu regeln. Da dies, wie ausgeführt, bereits heute in der Vielzahl der vom Bundesrat abgeschlossenen Staatsverträge der Fall ist – weil sie sich auf eine gesetzliche Ermächtigungsnorm stützen –, fände dies nur bei den restlichen etwa 20 Prozent der Verträge Anwendung. Betroffen wären primär die Bagatellverträge.
Ich würde Ihnen daher empfehlen, dass Sie den Minderheitsantrag unterstützen. Nachdem diese Praxis bisher wirklich zu keinerlei Problemen Anlass gegeben hat, macht es wenig Sinn, ein Gesetz zu schaffen, das wahrscheinlich immer noch das Risiko in sich trägt, für gewisse Fälle – gerade in der Aussenpolitik ist die Flexibilität besonders wichtig – keine abschliessende Regelung zu bringen.
Das ist der Grund, weshalb Ihnen der Bundesrat empfiehlt, der Minderheit zuzustimmen.

*Art. 156 Abs. 1; 172 Abs. 1 – Art. 156 al. 1; 172 al. 1*

**Präsident:** Frau Forster hat den Minderheitsantrag zu Artikel 156 Absatz 1 zurückgezogen. Ich nehme an, das gleiche gilt für Artikel 172 Absatz 1.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*
*Adopté selon la proposition de la majorité*

*Art. 156 Abs. 2; 172 Abs. 2 – Art. 156 al. 2; 172 al. 2*

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Mehrheit 19 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 14 Stimmen

**Art. 157**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Art. 158**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 1*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Abs. 2*
*BBl*

**Art. 158**
*Proposition de la commission*
*Al. 1*
Adhérer à la décision du Conseil national
*Al. 2*
*FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich möchte mich zu den Artikeln 157 bis 159 gesamthaft äussern. Die Artikel 157, Finanzen, und 158, Wahlen, geben nur das geltende Recht wieder. Ich brauche nichts beizufügen.
Über Artikel 159, Oberaufsicht, haben wir bereits am 9. März dieses Jahres bei der Behandlung von Artikel 144 entschieden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 159a**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Kommission hat sich in Zusammenarbeit mit der nationalrätlichen Kommission entschieden, die Evaluation – auf deutsch die Überprüfung der Wirksamkeit – in einem besonderen Artikel zu regeln und nicht bloss als Absatz 1 von Artikel 159 «Oberaufsicht» zu normieren.
Der Grund ist folgender: Die Evaluation hat eine selbständige Bedeutung. Sie geht über die Oberaufsicht hinaus, weil nämlich nicht nur Massnahmen des Bundesrates und der Bundesverwaltung auf die Wirksamkeit überprüft werden, sondern das Parlament auch eine Überprüfung der eigenen Massnahmen oder der Gesetzgebung an sich veranlassen kann. Es geht also um weit mehr als um die blosse Oberaufsicht. Darum schlagen wir vor, einen eigenen Artikel dafür zu setzen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 160**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 160 «Beziehungen zwischen Bund und Kantonen» wird auf Antrag der Staatspolitischen Kommission geändert. Die Bundesversammlung beaufsichtigt nicht nur die Pflege der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen, sondern sie sorgt aktiv dafür. Das tun wir ja auch, indem wir in der Kommissionsarbeit dafür sorgen. Wir ergreifen auch gesetzgeberische Massnahmen, damit diese Beziehungen gut funktionieren. Also deckt sich die sprachliche Änderung mit der heutigen Rechtswirklichkeit.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 161**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich möchte wiederum bitten, Artikel 161 absatzweise bzw. die Minderheitsanträge einzeln zu behandeln.
Zuerst eine Erläuterung zu Absatz 1 Buchstabe c: Der Nationalrat will Buchstabe c streichen. Wir lassen ihn stehen und passen ihn der Terminologie der Erlasse nach Artikel 153a an. Ausserdem geht es um den Unterschied zum normalen Dringlichkeitsrecht gemäss Artikel 155. Aufgrund der Bestimmung von Buchstabe c kann das Parlament nach unserer Fassung Dringlichkeitsrecht erlassen, wo es die äussere Sicherheit in besonderen Krisensituationen verlangt. Wenn es nach dem normalen Dringlichkeitsrecht ginge, müsste bereits nach einem Jahr das Referendum möglich sein. Buchstabe c ist also eine besondere Art von Dringlichkeitsrecht, das die Möglichkeit bietet, eine Massnahme auf längere Zeit dem Referendum zu entziehen. Wir haben uns in der Kommission gesagt, dass ja nicht bei jeder internationalen Krise von Anfang an bereits beurteilt werden kann, wie lange sie dauert. Daher kann man Dringlichkeitsrecht im internationalen Rah-

men nicht zwangsläufig nach einem Jahr dem Referendum unterstellen; vielmehr sollte es während der ganzen Krise der Verantwortung des Parlamentes anheimgestellt sein, ob es in Kraft bleibt oder nicht.
Ein Abstimmungskampf über ein Dringlichkeitsrecht im internationalen Verhältnis könnte für die Schweiz auch aussenpolitisch unklug sein und Schaden anrichten. Wir wollten also in unserer Kommission mit – meiner Erinnerung nach – Einstimmigkeit dieses besondere Dringlichkeitsrecht regeln.
Eine zweite Überlegung ist zu machen: Wozu führt das, wenn wir Buchstabe c streichen? Das führt dazu, dass der Bundesrat von seinem Dringlichkeitsrecht mehr Gebrauch macht, wie es in den Artikeln 172 und 173 vorgesehen ist. Also würde die Kompetenz einfach auf den Bundesrat verlagert. Der Bundesrat würde dann seinerseits das Notrecht anrufen. Dieses ist ja nach dem Antrag der Kommission der Genehmigung des Parlamentes entzogen. Die Fassung des Nationalrates ist unter diesem Gesichtspunkt eher ein Eigengoal, weil es das Parlament schwächt und Kompetenzen in Notsituationen zusätzlich auf den Bundesrat verlagert.
Ich habe zu den Buchstaben g, gbis und gter in Absatz 1 nichts beizufügen. Wir schliessen uns diesen Änderungen des Nationalrates an. Buchstabe g ist bereits im Gesetzgebungsbegriff von Artikel 154 enthalten. Die Buchstaben gbis und gter sind Ergänzungen, welche die Staatspolitische Kommission des Nationalrates zu Recht beantragt hat. Wir schliessen uns an.

*Abs. 1 Einleitung, Bst. a–gter*
*Al. 1 introduction, let. a–gter*
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1 Bst. gquater – Al. 1 let. gquater*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich bin bei der Minderheit, werde aber die Mehrheitsmeinung loyal vertreten. Ich kann dies aber erst tun, wenn ich von Frau Forster gehört habe, warum der Buchstabe gquater eingeführt werden soll.

**Forster** Erika (R, SG): Beide Räte haben in der Wintersession 1996 einer parlamentarischen Initiative der PUK PKB betreffend den «Auftrag» Folge gegeben. Die Geschäftsprüfungskommission hat sich ebenso klar und unmissverständlich für den Auftrag ausgesprochen. Im Rahmen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes wurde der Auftrag, bezogen auf die Leitungsaufträge des Bundes, auch bereits eingeführt – wie Sie wissen, auch damals schon gegen den heftigen Widerstand des Bundesrates. Es handelt sich hier meines Erachtens, ähnlich wie bei Artikel 156, um ein Gewaltenverständnis, nämlich um eine klare Zuweisung der Zuständigkeiten verbunden mit dem Kooperationsprinzip. Der rasche Rhythmus sowie das von uns ausdrücklich begrüsste New Public Management gehen mit der Tatsache einher, dass sich das Parlament in Gesetzgebungsverfahren mehr und mehr auf die Rahmenbedingungen beschränkt bzw. beschränken muss. Dadurch entstehen zunehmend Freiräume für den Bundesrat und die Verwaltung. Das Instrument des Auftrages würde dem Parlament gewissermassen kompensatorisch Einflussmöglichkeiten zurückgeben – wohlverstanden mit einem Instrument, das im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates nur den Charakter einer Richtlinie hat, von der in begründeten Fällen abgewichen werden kann. In allen anderen Fällen würde der Auftrag als gültige Weisung gelten. Der Auftrag ist deshalb für mich eine Chance, eine Reform also, mit der Fehlentwicklungen in der Politik relativ rasch und wirksam korrigiert werden könnten.
Mit der vorgeschlagenen Verankerung würde verfassungsmässig geklärt – und nicht vermischt, wie das da und dort behauptet wird –, dass die Bundesversammlung in die Zuständigkeit des Bundesrates einwirken kann respektive wie weit sie einwirken kann. Während bekanntlich in Artikel 25 des Geschäftsreglementes unseres Rates klar umschrieben ist, was mit einer Motion verlangt werden kann, kennt der Nationalrat eben keine entsprechende Regelung. Dieser Mangel könnte ein für allemal behoben und den unfruchtbaren Diskussionen über formelle Zuständigkeiten ein Ende gesetzt werden.
Oft wird auch argumentiert, dass mit dem vorgesehenen Instrument eine Umgehung der ordentlichen Gesetzgebung und damit der Volksrechte gegeben werde. Dem ist nicht so. Ein Auftrag kann vom Bundesrat ja keine Massnahme verlangen, die keine gesetzliche Grundlage hat. Fehlt diese, so kann, ja muss der Bundesrat die Ausführung des Auftrages mit gutem Grund ablehnen.
Ich verstehe auch nicht, weshalb der Nationalrat den Auftrag auf den Bereich der Oberaufsicht beschränken will. Die Beschränkung des Auftrages auf den Bereich der Oberaufsicht würde bedeuten, dass das Parlament lediglich nachträglich Korrekturen einbringen und auch nachträglich einwirken könnte. Eine prospektive Einflussnahme wäre nicht möglich. Der Beschluss des Nationalrates erfolgte meines Erachtens aus dem Bemühen heraus, einen Kompromiss zu finden; er scheint mir aber nicht durchdacht. Wir haben ihm zu Recht nicht zugestimmt.
Die Mehrheit der Kommission war auch hier nicht grundsätzlich gegen das Instrument des Auftrages. Sie möchte aber die Problematik der Zusammenarbeit zwischen den Gewalten im anstehenden Reformpaket «Staatsleitungsreform» angehen.
Aufgrund der Vorgeschichte plagen mich allerdings Zweifel, ob uns seitens des Bundesrates in der Staatsleitungsreform Vorschläge unterbreitet werden, die unser Anliegen aufnehmen. Der Bundesrat hat ja in der Kommission deutlich zu verstehen gegeben, dass er dem Vorschlag wenig Sympathie entgegenzubringen vermag.
Deshalb bin ich der Auffassung, dass wir daran festhalten sollten, den Auftrag einzuführen; dies um so mehr, als die Aufnahme dieses Artikels in die Nachführung der Verfassung wohl kaum bewirkt, dass deswegen das ganze Projekt Bundesverfassungsreform scheitern könnte.
In diesem Sinne bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Es geht eigentlich nur um die alte Streitfrage, ob das Parlament dem Bundesrat in seinem angestammten Bereich mehr oder minder verbindlich Weisungen erteilen kann. Das ist keine neue Frage, das ist eine ganz alte Streitfrage.
Nun wollen wir das entscheiden. Die Kommissionsminderheit will normieren, dass der Bundesrat Aufträge entgegennehmen muss, von denen er aber in begründeten Fällen abweichen kann. Das Parlament soll ihm Weisung erteilen können, in seinem Bereich zu handeln. Er kann aber abweichen, allerdings mit Begründungspflicht.
Der Nationalrat will das im Grundsatz ebenfalls. Nachdem darüber eine grosse Diskussion gewogt hatte, entschied er sich für die «weichgespülte» Fassung und und hat sein Anliegen bei der Oberaufsicht plaziert. In unserer Kommission ist der Antrag, dies bei der Oberaufsicht zu normieren, wie es der Nationalrat getan hat, mit überwiegendem Mehr zurückgewiesen worden. Warum will die Mehrheit nicht, dass das in Artikel 161 Absatz 1 als selbständiger Buchstabe gquater geregelt wird?
Erstens wird die Befürchtung des Bundesrates geteilt, es finde ein Eingriff in seinen angestammten Kompetenzbereich statt. Der Bundesrat erachtet die Begründungspflicht als zu schwerwiegend. Die Mehrheit bejaht dies und schliesst sich dem Bundesrat an.
Zweitens sagt die Mehrheit weiter, heute sei der Auftrag im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz ausdrücklich geregelt. Er soll aber vorderhand auf diesen Bereich beschränkt bleiben. Für die übrigen Bereiche sei dies noch nicht zu entscheiden.
Drittens sagt die Kommissionsmehrheit, im Geschäftsreglement des Ständerates sei zurzeit die Bestimmung enthalten, wonach das Parlament für den Bereich des Bundesrates nur Empfehlungen – «recommandations» –, aber keine weitergehenden Weisungen abgeben könne.
Man möchte also diese Streitfrage zurzeit nicht entscheiden. Es sind auch Zweifel aufgekommen, ob Buchstabe gquater

mit der Nachführung noch vereinbar sei oder bereits darüber hinausgehe. Das sind die Gründe, warum sich die Mehrheit entschieden hat, den Buchstaben gquater – leider, sage ich persönlich – nicht aufzunehmen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat empfiehlt Ihnen hier ganz entschieden, der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen.
Zunächst möchte ich zum Formellen festhalten: Es ist jedermann klar und unbestritten, dass es sich hier um eine rechtspolitische Neuerung handelt, die eindeutig weit über die Nachführung hinausgeht. Es ist zudem – auch das möchte ich gleich von Anfang an klarstellen – nicht eine konsensfähige Neuerung, weil der Bundesrat entschieden dagegen ist. Sie müssen sich auch folgendes vorstellen: Es wäre schlicht nicht kommunizierbar, wenn ich allen Beteiligten an diesem Nachführungsprozess zwar immer wieder erklären muss, dass wir uns strikt an das Nachführungskonzept halten – das Parlament hat höchstens bei sogenannten konsensfähigen Neuerungen Ausnahmen gemacht –, während Sie hier nun ein Präjudiz einer wichtigen rechtspolitischen Neuerung schaffen würden, die nicht konsensfähig ist. Warum ist die Neuerung nicht konsensfähig?
1. Der Bundesrat ist der Meinung, dass der Auftrag ein in sich problematisches Instrument ist, weil mit dem gleichen Begriff zwei ganz unterschiedliche Tatbestände bezeichnet werden. Dies ist generell keine gute Gesetzgebung. Sie unterscheiden zwar in bezug auf die Wirkung dieses Auftrages danach, ob der Auftrag als verbindliche Weisung oder in der Zuständigkeit des Bundesrates nur als Richtlinie wirken soll, von der begründet abgewichen werden darf. In der Wirkung ist der Auftrag also im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates und des Parlamentes etwas ganz Verschiedenes; verschiedene Dinge soll man aber nicht mit dem gleichen Begriff bezeichnen.
2. Der Bundesrat hat aber auch inhaltliche Bedenken. Wir sind überzeugt, dass ein solcher Auftrag, generell eingeführt, zu einer schwerwiegenden Vermischung der Kompetenzen zwischen Bundesrat und Bundesversammlung führen würde. Er scheint uns auch mit dem Legalitätsprinzip kaum vereinbar zu sein.
Die Bundesversammlung muss die politischen Konzepte aufgrund des Legalitätsprinzips vor allem über Gesetze steuern, und ein Weisungsrecht ist eigentlich nur dort angebracht, wo die Gesetzgebung nicht wirkt. Dies ist beispielsweise auf dem Gebiete der inneren und äusseren Sicherheit der Fall, wo wir keine konkretisierende Gesetzgebung haben. Wir sind durchaus bereit, die ganze Thematik im Rahmen der Staatsleitungsreform wiederaufzunehmen, denn auch der Bundesrat ist an sich an einer Klärung der Frage von echten und unechten Motionen interessiert.
Die generelle Einführung dieses Instrumentes des Auftrages scheint uns dafür aber wirklich nicht der geeignete Weg zu sein. Richtigerweise müsste nämlich klarer zwischen dem Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung und jenem des Bundesrates unterschieden werden. Eine Differenzierung hätte auch hinsichtlich der Bezeichnung des Instrumentes zu erfolgen, wenn wir Missverständnisse vermeiden wollen, vor allem aber hinsichtlich des Verfahrens.
Wenn Sie meinen, im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates sei das nur eine Richtlinie, so ist dazu zu sagen: In einem Einigungsprozess, wie er bei der Überweisung einer Motion vorgesehen ist, ist nachher der politische Druck auf den Bundesrat so gross, dass er kaum mehr ausweichen kann. Ich glaube, es liegt im Interesse von niemandem, hier zu einer Vermischung der Verantwortlichkeiten Anlass zu geben. Es ist auch logisch nicht konsequent, dem Bundesrat beispielsweise in Gesetzen Ermessensspielräume einzuräumen und dann über den Auftrag wieder direkt auf die Ausübung dieses Ermessens Einfluss zu nehmen. Hingegen gebe ich gerne zu: In jenen Bereichen, wo die Steuerung über die Gesetzgebung nicht greift, sind wir bereit, das Problem im Rahmen der Staatsleitungsreform wiederaufzunehmen.
Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Mehrheit 22 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 6 Stimmen

*Abs. 1 Bst. h, i; 2, 3 – Al. 1 let. h, i; 2, 3*
*Angenommen – Adopté*

**Art. 162**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Sie haben vorhin bekräftigt, dass es keine Einbrüche in die Kompetenz des Bundesrates gibt. Also ist Artikel 162 um so mehr gerechtfertigt.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 163**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 1, 2, 2bis*
*BBl*

*Abs. 3*
*Mehrheit*
*BBl*
*Minderheit*
(Büttiker, Forster, Leumann)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Danioth*
*Abs. 3*
Die Landesgegenden, die kulturellen Regionen sowie die gesellschaftlichen Gruppierungen sollen im Bundesrat angemessen vertreten sein.

*Antrag Aeby*
*Abs. 3*
Von den sieben Mitgliedern des Bundesrates dürfen nur zwei aus demselben Kanton stammen.

**Art. 163**
*Proposition de la commission*
*Al. 1, 2, 2bis*
*FF*

*Al. 3*
*Majorité*
*FF*
*Minorité*
(Büttiker, Forster, Leumann)
Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Danioth*
*Al. 3*
Les régions du pays, les régions culturelles, ainsi que les groupements sociaux doivent être représentés au Conseil fédéral d'une manière équitable.

*Proposition Aeby*
*Al. 3*
Des sept membres du Conseil fédéral, seuls deux d'entre eux peuvent provenir du même canton.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich schlage vor, dass wir Artikel 163 absatzweise behandeln.
Die Absätze 1 und 2 sind unbestritten; sie geben bisheriges Recht wieder. Gemäss dem unveränderten Absatz 1 besteht der Bundesrat weiterhin aus sieben Mitgliedern. Bei Absatz 2 haben wir die Wahl des Bundeskanzlers nicht mehr aufgenommen. Diese Bestimmung soll herabgestuft und auf Gesetzesebene geregelt werden.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2bis – Al. 2bis*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Es ist besser, wenn Herr Büttiker zuerst den Antrag der Minderheit begründet, weil sie etwas will, das wir nicht wollen.

**Büttiker** Rolf (R, SO): In Absatz 2bis geht es um die Gesamterneuerungswahl des Bundesrates. Wir wissen nicht erst seit heute, dass die Bundesratswahlen in der heutigen Form nicht befriedigen können. Die Bundesratswahlen und ihre Durchführung sind auch kein Ruhmesblatt unserer Verfassungsgeschichte, vor allem werden im nachhinein immer Änderungsvorschläge eingereicht. Bisher hat sich aber nichts bewegt, alles ist immer abgeblockt worden. Man darf etwas Selbstkritik üben und ohne Übertreibung sagen: Vor allem der Ständerat hat sich in der Bremserfunktion ausgetobt.
Nun muss ich in bezug auf den Antrag der Minderheit zu Artikel 163 Absatz 2bis sagen, dass er – mit der Gesamterneuerung des Bundesrates, die ja auch ausserordentlich stattfinden kann – zu radikal ist; das gebe ich gerne zu – wobei die Radikalen im Hinblick auf 1848 eine gute Rolle gespielt haben, je nachdem, mit welcher Brille man das anschaut. Ich gebe auch zu, dass es einen Systemwechsel mit sich bringt, wenn man das einführt, und man vielleicht anderseits dem Bundesrat auch die Kompetenz einräumen müsste, das Parlament aufzulösen. Ich gebe auch gerne zu, Herr Bundesrat Koller, dass diese Bestimmung eindeutig über die Nachführung hinausgeht, weil sie einen ganzen Systemwechsel und «Rattenschwanz» nach sich zieht. Ich zweifle auch nicht daran, dass diese Bestimmung mindestens für den Bundesrat nicht akzeptabel ist, d. h. nicht konsensfähig, und auch in diesem Sinne über die Nachführung hinausgeht. Ich möchte dem Bundesrat keine schlaflosen Nächte bereiten, und ich möchte, dass er mich nach wie vor ins Abendgebet einschliesst.
Aus all diesen Gründen – wobei ich in der Sache nach wie vor der Meinung bin, dass es bei den Bundesratswahlen etwas ertragen könnte – ziehe ich diesen Antrag zurück und konzentriere die Kräfte auf Absatz 3.

**Präsident:** Der Rat nimmt von diesem nicht nachhaltigen Rückzug Kenntnis.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*
*Adopté selon la proposition de la majorité*

*Abs. 3 – Al. 3*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Nachdem die «Revolution Büttiker» nicht stattfinden kann, gehen wir zur Kantonsklausel über. Seit einigen Jahren ist in jeder Bundesratswahl die Kantonsklausel das grosse Thema, erstmals – wie wir uns erinnern – bei der Wahl von Bundesrätin Dreifuss, dann wieder bei der jüngsten Wahl von Bundesrat Couchepin.
Die Kommissionsmehrheit will bei der Kantonsklausel im Rahmen der Nachführung bleiben. Der Nationalrat hat sie mit einer guten Mehrheit gestrichen.
Es gibt zwei Bereiche, auf die eine Antwort zu finden ist. Der erste: Was ist Nachführung? Der zweite: Wie erreicht man eine rasche Änderung der Kantonsklausel, wenn man sie will? Ich gehe diesen beiden Fragen nach.
Eine Streichung oder eine Änderung der Kantonsklausel, wie sie der Einzelantrag Aeby formuliert, geht über die Nachführung hinaus. Es ist ein wesentlicher Bestandteil des Schutzes der Kantone, insbesondere auch der kleinen vor dem Übergewicht der grossen, wenn pro Kanton nur ein Bundesrat gewählt werden darf. Wenn auch Massnahmen ergriffen wurden, die vielfach sogar als Missbrauch qualifiziert worden sind, um den Wohnsitz in den richtigen Kanton zu verlegen, so heisst das nicht, dass eine Änderung der Bestimmung mit der Nachführung vereinbar wäre. Sie ist es nach der überwiegenden Mehrheit der Kommission nicht. Es wäre eine wesentliche rechtspolitische Änderung, die nicht im Rahmen der Nachführung erfolgen darf, so wie wir auch andere Bestimmungen zurückgebunden haben. Aus dieser Überlegung hat der Nationalrat gestern ebenfalls den Bistumsartikel in der Verfassung belassen. Weil es über die Nachführung hinausginge, soll Absatz 3 also nicht gestrichen werden.
Zum zweiten: Was ist in zeitlicher Hinsicht die gute Lösung? Die Kommission kann Ihnen eine bessere Lösung anbieten, als sie der Streichungsantrag Büttiker will. Wie kann diese Bestimmung rasch geändert werden? Wenn wir sie ändern wollen – vorausgesetzt, Sie wollen das, was aber eine andere Frage ist –, dann muss ja die Änderung auf die Gesamterneuerungswahl des Bundesrates im Herbst 1999 in Kraft treten. Kann das mit dieser Streichung geschehen?
Es gibt drei Varianten, um das zu tun, drei Schienen, die auf die Aufhebung der Kantonsklausel hinführen. Ich möchte sie Ihnen darlegen, ich möchte auch sagen, in welchem «Baustadium» sie sind und welches die schnellste Lösung ist:
Wir haben 1993 der parlamentarischen Initiative Schiesser betreffend Streichung der Kantonsklausel (93.407) Folge gegeben, aber mit der Behandlung noch zugewartet, bis die Verfassungsrevision abgeschlossen ist. Sie ist also im Anfangsstadium. Sie ist noch nicht zur Norm geworden. Sie braucht, wenn wir sie nach der Verfassungsrevision wieder aufnehmen, sicher noch gegen zwei Jahre bis zur Volksabstimmung, wonach sie erst in Kraft treten könnte. Also kann sie auf Herbst 1999 nicht rechtswirksam sein.
Die zweite Schiene ist die Verfassungsreform. Sie kann im guten Fall im Laufe des Jahres 1999 von der Bundesversammlung verabschiedet werden. Es ist aber fraglich, ob die Abstimmung noch im gleichen Jahr stattfinden kann. Eher dürfte die neue Verfassung im Jahre 2000 zur Abstimmung kommen. Es wird also auch wieder eher zu spät. Hinzu kommt, dass eine Streichung mit dem Makel behaftet ist, dass wir damit über die Nachführung hinausgehen, die Vorlage also belasten; sollte die Verfassung abgelehnt werden, stehen wir sowieso vor einem Scherbenhaufen. So wäre auch die Streichung gemäss Minderheit Büttiker nicht die schnelle Lösung.
Es gibt eine dritte Lösung: Der Nationalrat hat auf Anregung seiner Staatspolitischen Kommission die Aufhebung der Kantonsklausel beschlossen. Diese parlamentarische Initiative (93.452, «Änderung der Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Bundesrat», AB 1995 S 970) lag uns im Jahr 1995 vor, und wir haben Nichteintreten beschlossen. Damit ist die Vorlage an den Nationalrat zurückgegangen; der Nationalrat bzw. seine Staatspolitische Kommission wollte auch noch die Verfassungsreform abwarten. Bis er über Festhalten an seiner Vorlage entscheidet, halten wir an Nichteintreten fest.
Nun hat auf Anregung der Verfassungskommission die Präsidentin unserer Staatspolitischen Kommission, Frau Spoerry, einen Brief an die nationalrätliche Staatspolitische Kommission geschrieben, mit dem Inhalt, der Nationalrat möge – wenn er die Sache vorantreiben wolle – auf dieser Schiene weiterfahren. Beide Kommissionen stehen diesem Vorgehen mehrheitlich positiv gegenüber. Wenn der Nationalrat nun an seiner parlamentarischen Initiative festhält, liegt sie bereits im Herbst 1998 wieder unserem Rat vor. Dann stellt sich uns bloss die Frage: Stimmen wir dem Entwurf zu, ja oder nein? Die Schlussabstimmung ist also bereits im Herbst oder Winter 1998 möglich, und die Volksabstimmung über die Verfassungsänderung kann bereits im Frühjahr 1999, spätestens im Sommer 1999 stattfinden. Auf dieser Schiene fährt der Schnellzug; er kommt vor den Gesamterneuerungswahlen des Bundesrates am Ziel an.
Aus diesem Grunde empfiehlt Ihnen auch die Verfassungskommission, diesen Weg zu benutzen; er führt rascher ans Ziel.
Ein Weiterfahren auf der Schiene der Totalrevision blockiert erstens die Verfassungsrevision – wir würden damit auf ein Hindernis auflaufen –, und zum zweiten führt es zeitlich nicht zum Ziel, weil der Weg viel länger ist.
Aus diesen Gründen beantragt Ihnen die zahlenmässig satte Mehrheit der Verfassungskommission, die Kantonsklausel hier nicht zu streichen, sondern sie im Rahmen der Nachführung zu belassen und den Zug auf der anderen Schiene fah-

ren zu lassen. Jener Zug kommt nämlich vor dem Herbst 1999 ins Ziel und erreicht so das, was eine grosse Zahl von Mitgliedern unseres Rates ebenfalls will.

**Spoerry** Vreni (R, ZH): Ich kann weitgehend das Gleiche sagen wie mein Vorredner, Herr Frick. In der SPK und auch in unserem Rat bestehen materiell grosse Sympathien für den Entscheid des Nationalrates, die Kantonsklausel zu streichen. Ich möchte Sie daran erinnern, dass unser Rat vor vier Jahren mit 16 zu 12 Stimmen beschlossen hat, der Initiative Schiesser Folge zu geben. Diese Initiative verlangt ja bekanntlich die Aufhebung der Kantonsklausel. Wie dargelegt, hat aber die Verfassungskommission jetzt mit grossem Mehr entschieden, diese Frage nicht in der Nachführung zu lösen. Man ist der Ansicht, dass die Streichung der Kantonsklausel im Rahmen der Nachführung eine brisante materielle Änderung wäre, hat doch die Kantonsklausel in der Verfassung schwergewichtige historische Gründe.
Es wurde aber in unserer Kommission deutlich, dass wir bereit wären, die Frage im Rahmen einer Partialrevision zu lösen, und ein solcher Entwurf liegt ja bei der SPK des Nationalrates. Wir haben deshalb der SPK des Nationalrates einen Brief geschrieben, und ich gestatte mir, Ihnen diesen Brief vorzulesen: «Unsere Kommission (die SPK des Ständerates) hat im Jahre 1995 die von Ihrer Kommission (der SPK des Nationalrates) ausgearbeitete Vorlage 93.452 für eine Partialrevision der Bundesverfassung zwecks Streichung der Kantonsklausel als Kommission des Zweitrates vorberaten. Wir haben damals unserem Rat Nichteintreten beantragt, dies mehrheitlich nicht aus materiellen Gründen, sondern weil zum damaligen Zeitpunkt der Einbau dieses Anliegens im Rahmen einer umfassenden Vorlage 'Totalrevision Bundesverfassung' oder 'Regierungsreform' zweckmässig erschien.
Das Konzept der Verfassungsreform, wie es heute mit den verschiedenen Paketen und der Nachführung vorliegt, war zum damaligen Zeitpunkt noch nicht klar ersichtlich. Die Analyse der veränderten heutigen Situation führt uns dazu, die damals gefällten Verfahrensentscheide zu überdenken. Die Verfassungskommission des Ständerates ist zum Schluss gekommen, dass die Revision der Kantonsklausel im Rahmen der Nachführung nicht opportun wäre. Die SPK des Ständerates will zwar die Regierungs- und Staatsleitungsreform nach Kräften vorantreiben, auch im besten Fall wird aber deren Realisierung voraussichtlich noch einige Zeit auf sich warten lassen. Aus diesem Grunde wäre unsere Kommission (die SPK des Ständerates) heute bereit, auf eine Revision der Kantonsklausel in Form einer Partialrevision der Bundesverfassung einzutreten. Da die Vorlage 93.452 im Nationalrat hängig geblieben ist, möchten wir Sie einladen, die Beratung dieser Vorlage wiederaufzunehmen.»
Wie Herr Frick schon ausgeführt hat, sind wir der Meinung, dass die Frage der Kantonsklausel im Rahmen einer Partialrevision rascher entschieden werden kann als im Rahmen der Nachführung. Aus diesem Grunde wäre es aus der Sicht der SPK zweckmässig, sich heute gemäss Antrag der Mehrheit bei Artikel 163 Absatz 3 dem Bundesrat anzuschliessen, d. h., vorläufig die Kantonsklausel in der nachgeführten Verfassung zu belassen und damit auch die Differenz gegenüber dem Nationalrat. Wir sind aber in der SPK entschlossen, die Partialrevision voranzutreiben.
In diesem Sinne würde unsere Kommission es als sinnvoll erachten, wenn über alle vorliegenden Abänderungsanträge, den Antrag der Minderheit Büttiker, den Antrag Danioth und den Antrag Aeby, heute nicht materiell entschieden würde.
Sollte sich das Vorgehen im Rahmen der Partialrevision entgegen unseren Erwartungen verzögern und nicht zum Resultat führen, von dem wir heute ausgehen, sind alle Antragsteller frei, ihre Anliegen bei der nächsten Diskussion der Nachführung in unserem Rat noch einmal zu deponieren. Wenn wir jedoch gleichzeitig die Partialrevision verfolgen und im Rahmen der Nachführung diese Anträge einbringen, schaffen wir Doppelspurigkeiten, die im Sinne einer effizienten Ratsarbeit zu vermeiden sind.
Die SPK beantragt Ihnen deshalb, heute bei Artikel 163 Absatz 3 dem Entwurf des Bundesrates zu folgen und dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen – dies mit der Präzisierung, dass es sich nicht um einen materiellen Entscheid gegen die Aufhebung der Kantonsklausel handelt, sondern dass es darum geht, das zweckmässigste formelle Vorgehen zu wählen und den materiellen Entscheid im Rahmen der Partialrevision zu treffen.

**Präsident:** Wir stehen angesichts des Votums vor einer nicht alltäglichen Ausgangslage. Ich versuche die Dinge nochmals klarzustellen:
Der Kommissionssprecher und die Präsidentin der SPK machen darauf aufmerksam, dass mit Blick auf die hängige parlamentarische Initiative 93.452 im Nationalrat die Kantonsklausel jetzt aus formalen Gründen gemäss Entwurf des Bundesrates bestätigt werden und eine Differenz geschaffen werden sollte.
Unter diesen Umständen – falls Sie diesen formalen Entscheid fällen sollten – beantragt Frau Spoerry, die von der Mehrheit abweichenden Anträge nicht zur Abstimmung zu bringen.
Andererseits scheint es mir unabdingbar zu sein, den Antragstellern das Wort zu geben, damit sie ihre Anträge wenigstens begründen können. Denn diese Überlegungen müssten ja in die Beratungen des Nationalrates über die hängige parlamentarische Initiative einfliessen können. Betreffend den Inhalt einer allfälligen neuen Bestimmung mit einer anderen Kantonsklausel ist nichts präjudiziert.
Ich bitte die Antragsteller, auch zum geplanten Vorgehen Stellung zu nehmen.

**Büttiker** Rolf (R, SO): Ich kann im voraus sagen und werde es am Schluss noch begründen: Ich kann mich einem solchen Vorgehen anschliessen, falls die anderen Antragsteller, Herr Aeby und Herr Danioth, auch einverstanden sind, dass wir nur einen Vorgehensentscheid und keinen materiellen Entscheid fällen. Ich nehme die Gelegenheit gerne wahr, meine Haltung bzw. die Haltung der Minderheit zu dieser Kantonsklausel darzulegen.
Die Kantonsklausel ist ein alter Zopf, der bei Bundesratswahlen immer wieder die Wahl der besten Persönlichkeiten verhindert.
Ich möchte einleitend ein paar Gedanken zur Bedeutung der Kantonsklausel in der Vergangenheit äussern. Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz der Bundesverfassung hält fest, dass nicht mehr als ein Mitglied des Bundesrates aus dem gleichen Kanton stammen darf. Diese Bestimmung bedeutet eine Einschränkung des Kreises der Kandidatinnen und Kandidaten, welche sich der Bundesversammlung zur Wahl stellen können. Wiederholt wurden mit dieser Bestimmung valable Kandidaturen für einen freiwerdenden Sitz im Bundesrat verhindert. Dies ist um so bedauerlicher, als die Bestimmung heute nicht mehr dieselbe Bedeutung hat wie in den Anfängen des Bundesstaates, als sie Eingang in die Verfassung fand. Damals ging es darum, eine Dominanz der grossen Kantone im Bundesstaat zu verhindern.
Zwar ist es nach wie vor nicht wünschenswert, dass die Landesregierung aus Angehörigen weniger Kantone besteht. Die alten Konfliktlinien zwischen den Kantonen sind heute jedoch weitgehend verschwunden. Die Bundesversammlung wird zudem auch ohne formelle Vorschrift dafür besorgt sein, dass die Mitglieder des Bundesrates möglichst aus verschiedenen Kantonen stammen, so wie sie auch ohne irgendwelche Vorschriften dafür sorgt, dass die verschiedenen Sprachregionen vertreten sind.
Der Bundesversammlung sollte genügend Spielraum gegeben werden, damit sie die geeignete Persönlichkeit in die Regierung wählen kann. Die ersatzlose Streichung von Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz der geltenden Bundesverfassung stellt deshalb die beste Lösung dar.
Die Kantonsklausel verhindert valable Kandidaturen bei Ersatzwahlen in den Bundesrat: Anlässlich der Ersatzwahl in den Bundesrat vom 3. bzw. 10. März 1993 hat sich einmal mehr gezeigt, dass Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz der Bun-

desverfassung die Bundesversammlung in ihrer Wahlfreiheit unzweckmässig einschränkt, indem geeignete Persönlichkeiten aufgrund ihrer Kantonszugehörigkeit nicht wählbar sind.
Schon bei früheren Ersatzwahlen in den Bundesrat wurde beklagt, dass die sogenannte Kantonsklausel für die Wahl geeigneter Kandidaten oder Kandidatinnen ein Hindernis darstelle. So schied z. B. 1983 der St. Galler Hans Schmid als Kandidat für die Nachfolge von Bundesrat Ritschard aus, weil St. Gallen bereits durch Bundesrat Furgler vertreten war. Zehn Jahre zuvor musste der Solothurner Schürmann seine Kandidatur kurzfristig zurückziehen, weil am gleichen Wahltag der Solothurner Ritschard gewählt wurde.
Im März 1993 sind im Nationalrat nicht weniger als fünf parlamentarische Initiativen eingereicht worden, welche die Lokkerung bzw. die Abschaffung der Kantonsklausel verlangen. Die Initiative der LdU/EVP-Fraktion und die parlamentarischen Initiativen von Nationalrat Wanner und Nationalrat Ruf verlangen alle eine Lockerung der Kantonsklausel in dem Sinne, dass nicht mehr als zwei Mitglieder aus dem gleichen Kanton gewählt werden dürfen; dies entspricht dem Inhalt des heutigen Antrages Aeby. Die parlamentarische Initiative Haller will das Problem mit einer Revision des Garantiegesetzes angehen, während Nationalrat Ducret die ersatzlose Streichung von Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz der Bundesverfassung verlangt.
Zum Vorgehen: Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hörte die Initianten und Initiantinnen an ihrer Sitzung vom 15./16. April 1993 an. Das Anliegen fand in der Kommission breite Unterstützung. Die Kommission war der Ansicht, dass das Problem jetzt angegangen und nicht mit dem Hinweis auf eine mögliche Totalrevision der Bundesverfassung oder auf die geplante grundlegende Regierungsreform auf Verfassungsebene auf die lange Bank geschoben werden sollte.
Das Argument, dass Artikel 96 der Bundesverfassung nicht isoliert, sondern im Rahmen einer Totalrevision der Verfassung geändert werden sollte, wurde bereits 1976 anlässlich der Beratung einer Kommissionsinitiative, welche die Aufhebung der Kantonsklausel forderte, vorgebracht. Weitsichtig setzte sich der damalige Bundesrat Furgler für ein rasches Vorgehen ein. Ich zitiere: «Wichtig ist, dass endlich einmal entschieden wird. Ein weiterer Aufschub erscheint dem Bundesrat als unerträglich.» Trotz der Unterstützung durch den Bundesrat fand die Kommission damals mit ihrem Antrag, die Kantonsklausel aufzuheben, bei der Ratsmehrheit kein Gehör.
An ihrer Sitzung vom 9./10. September 1993 prüfte die Kommission verschiedene Lösungsvarianten. In einer Eventualabstimmung gab sie der ersatzlosen Streichung von Artikel 96 Absatz 1 zweiter Satz mit 14 zu 2 Stimmen den Vorzug gegenüber der Formulierung, wonach «in der Regel» nicht mehr als ein Mitglied aus dem gleichen Kanton stammen darf. Sie beschloss mit 14 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen einen Entwurf in diesem Sinne. Das ist der Entwurf, auf den Frau Spoerry Bezug genommen hat und der hängig ist. Interessant ist noch folgendes: Der Bericht des EJPD vom Mai 1994 zeigt die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. 15 Kantone stimmten der Aufhebung der Kantonsklausel vorbehaltlos zu. 7 Kantone waren nicht einverstanden, nämlich die Kantone Uri, Obwalden, Graubünden, Waadt, Wallis, Neuenburg und Jura. 4 Kantone waren zwar grundsätzlich einverstanden, brachten aber Vorbehalte an: Lockerung statt Streichung der Kantonsklausel, Regelung im Zusammenhang mit der Regierungsreform und/oder mit der Totalrevision der Bundesverfassung.
Im übrigen ist auch die SPK der Ansicht, dass Handlungsbedarf besteht. An ihrer Sitzung vom 22./23. März 1993 beantragte die SPK Ihrem Rat ohne Gegenstimme, der parlamentarischen Initiative Schiesser auf Streichung der Kantonsklausel Folge zu geben. Der Ständerat folgte am 30. September 1993 dem Antrag der Kommission, d. h., es wurde in dem Sinne Folge gegeben, dass im Rahmen einer Regierungsreform auf Verfassungsebene eine Revision von Artikel 96 der Bundesverfassung vorgenommen werden solle.
Die Beurteilung der Notwendigkeit einer Kantonsklausel aus heutiger Sicht: Heute präsentiert sich die Lage völlig anders. Der Bundesstaat blickt auf eine 150jährige Geschichte zurück, in deren Verlauf die Kantone alte Konfliktlinien überwunden haben. Die Mitglieder des Bundesrates repräsentieren heute in erster Linie die Landesregierung und nicht ihren Herkunftskanton. Kommt hinzu, dass in einer mobilen Gesellschaft die Zuordnung einer Person zu einem Kanton oftmals gar nicht mehr so einfach ist. Wir haben das bei der letzten Bundesratswahl wieder erlebt, und es hat sich schon bei verschiedenen Ersatzwahlen in den Bundesrat gezeigt.
Die Aufhebung der Kantonsklausel bedeutet nicht, dass dem Föderalismusprinzip heute weniger Beachtung geschenkt würde. Allerdings wird dem Föderalismus kaum durch eine Bestimmung wie die Kantonsklausel Nachachtung verschafft als vielmehr durch eine sinnvolle Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen. Im Verlaufe der Geschichte wurden andere Kriterien für die Bundesratswahlen wichtig. Dazu zählen die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Partei, zu einer bestimmten Sprachregion oder neuerdings auch zu einem bestimmten Geschlecht.
Wahlkriterien mögen in einer bestimmten politischen und gesellschaftlichen Situation angebracht sein, zu einem späteren Zeitpunkt jedoch ihre Aktualität verlieren. Sie sollten deshalb nicht in die Verfassung aufgenommen werden. Sonst besteht die Gefahr, dass ein veraltetes, aber verfassungsmässig verankertes Wahlkriterium die Bundesversammlung daran hindert, den aktuellen Bedürfnissen zu entsprechen.
Der Bundesversammlung als vom Volk gewähltem Wahlorgan des Bundesrates kommt die Verantwortung zu, die in einer bestimmten Situation geeignete Person in die Regierung zu wählen. Dabei hat sie einerseits Kriterien der persönlichen Qualifikation der Kandidatinnen und Kandidaten zu berücksichtigen. Andererseits spielen auch Kriterien eine Rolle, die sich aus der aktuellen gesellschaftlichen und politischen Lage ergeben. Diese Verantwortung kann die Bundesversammlung am besten wahrnehmen, wenn sie durch keine verfassungsmässigen Bestimmungen in ihrer Wahlfreiheit eingeschränkt wird. Die ihren Wählerinnen und Wählern gegenüber verantwortlichen Mitglieder der Bundesversammlung werden es sicher unterlassen, einen Bundesrat zu wählen, der beispielsweise nur aus Angehörigen der Kantone Zürich, Bern und Waadt zusammengesetzt ist.
Die Erfahrungen seit 1986 haben gezeigt, dass auch die Revision des Garantiegesetzes die Probleme nicht gelöst hat, die sich für die Bundesversammlung bei Bundesratswahlen aus der verfassungsmässigen Existenz der Kantonsklausel ergeben.
Eine Revision von Artikel 96 der Bundesversammlung ist deshalb Voraussetzung dafür, dass die Bundesversammlung ihre Verantwortung wahrnehmen und die fähigsten Personen in den Bundesrat wählen kann.
Ich komme zur Frage «Lockerung oder Streichung?»: Eine Formulierung wie im Antrag Danioth, wonach die Landesgegenden, die kulturellen Regionen und die gesellschaftlichen Gruppierungen im Bundesrat angemessen vertreten sein sollten, erachte ich als sehr schwammig, unklar definiert und gegenüber dem Volk als sehr erklärungsbedürftig. In der Bundesverfassung sollte auf solche unklare Formulierungen verzichtet werden, da sie den Eindruck von Willkür wecken und in der praktischen Anwendung mehr Fragen aufwerfen als klären.
Herr Danioth, gegen Zwischenlösungen irgendwelcher Art hat sich übrigens schon 1976 der damalige Bundesrat Furgler ausgesprochen, indem er den Nationalrat aufforderte, die Kantonsklausel ersatzlos zu streichen oder dann so beizubehalten, wie sie sei: «Bei realistischer Betrachtung gibt es nach Auffassung des Bundesrates nur zwei Wege, die politisch als gangbar erscheinen: entweder die Wahlschranke unverändert beizubehalten oder sie ersatzlos fallenzulassen. Zwischenlösungen hätten nach Auffassung des Bundesrates kaum Aussicht auf Erfolg.» Das gilt auch für den Antrag Aeby.
Aus all diesen Gründen möchte ich Ihnen beliebt machen, die Kantonsklausel aus der Bundesverfassung zu entfernen. Ich

meine, dass der Weg, den die SPK im Interesse der Sache vorschlägt, der rascheste Weg ist, der am schnellsten zum Ziele führt und die Revision der Bundesverfassung nicht zusätzlich belastet.
Ich möchte Herrn Bundesrat Koller trotzdem auffordern, vor allem zum Vorgehen und zu diesem neuen Weg Stellung zu nehmen. Es würde mich interessieren, was der Bundesrat zu diesem neuen Weg sagt. Denn das Argument, dass das Anliegen die Nachführung ritze, stimmt natürlich mit dem neuen Vorgehen nicht mehr.
Deshalb möchte ich Ihnen beliebt machen, dem Vorgehen zuzustimmen, das Herr Präsident Zimmerli skizziert hat, damit die ganze Sache zu deblockieren und dem Nationalrat für die Entfernung der Kantonsklausel grünes Licht zu geben.

**Danioth** Hans (C, UR): Bei einzelnen Voten konnte ich mich eines leichten Schmunzelns nicht erwehren. Vor allem habe ich heute den Eindruck erhalten – ich weiss nicht, ob das allen anderen gewöhnlichen Ständeratsmitgliedern, also Nichtmitgliedern der Verfassungskommission und der SPK, auch so ergangen ist –, dass etwas viel Hektik und viel Taktik im Spiel ist, um Anträge, die seit Monaten auf dem Tisch liegen – mein Antrag wurde Anfang März eingereicht – irgendwie auszumanövrieren, vor allem aber, um keine klare Stellung zu beziehen.
Ich möchte den Satz an die Spitze stellen, den ich für den Schluss vorgesehen habe: Was wäre das für ein Land, das sich an der Jahrtausendwende nicht einmal auf die Regeln einigen kann, nach denen seine Regierung bestimmt wird? Das müssen wir uns fragen.
Herr Frick, wenn Sie von den drei Schienen sprechen, die zum Ziel führen könnten, wäre es durchaus möglich, dass eine dieser Schienen dann eben auf ein Stumpengeleise führt und uns nichts bringt. Ich bin dem Präsidenten unseres Rates dankbar, dass er die Proportionen wiederhergestellt hat und uns zumindest das Wort gewährt, damit wir unsere Position begründen können. Ich werde das kurz versuchen.
Die kürzliche Bundesratswahl ist Grund genug, um einmal mehr Handlungsbedarf aufzuzeigen. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass der Ständerat an der berühmten und für mich unvergesslichen Genfer Session im Herbst 1993 eine parlamentarische Initiative auf Streichung der Kantonsklausel relativ knapp mit 16 zu 12 Stimmen überwiesen hat. In dieser Vorlage ist die ersatzlose Streichung enthalten. Kollege Schiesser räumte ein – ich habe mich noch im Amtlichen Bulletin vergewissert –, dass er mit dem Antrag auf Streichung eine Extremlösung gewählt habe. Er gehe indessen davon aus, dass es der Kommission unbenommen sei, eine weniger weit gehende Lösung anzustreben. Das ist jetzt bald fünf Jahre her. Seither ging das Geschäft im Pingpong-Verfahren hin und her. Ich persönlich habe mich damals diesem Antrag ziemlich energisch widersetzt und bin ehrenvoll unterlegen.
Ich habe darauf hingewiesen, die Kantonsklausel habe bisher nicht verhindert, dass der Bundesrat tendenziell vorab nach machtpolitischen und wirtschaftlichen Überlegungen der grossen Zentren und Städte zusammengesetzt werde. Ich möchte auch auf den Verfassungskommentar Fleiner/Giacometti hinweisen, in dem die Enstehungsgeschichte dieser Kantonsklausel dargelegt ist. Gesagt wird dort, mit dieser Klausel habe man verhindern wollen, dass die grössten Kantone einen ausschlaggebenden Einfluss im Bundesrat erlangten, und eine Garantie schaffen wollen, dass die Bundesratssitze nach Möglichkeit auf die verschiedenen Landesgegenden verteilt würden. Das ist keine schwammige Formulierung, Herr Büttiker!
Handlungsbedarf anerkannte in der Folge auch der Bundesrat, der sagte, die Kantonsklausel müsse überprüft werden, der aber die Partialrevision nicht für den geeigneten Weg hielt. Der Nationalrat und in der Folge auch der Ständerat schlossen sich dem an und gaben dies auf den Weg der Totalrevision, die wir heute haben, auch wenn es eine Nachführung ist. Jetzt heisst es: «Rechtsumkehrt, vorwärts Marsch!» Dies müssen Sie dann dem Volk erklären!
Wie wir bisher erfahren haben – ich habe das im Verlaufe der Debatte zur Verfassungsrevision sehr aufmerksam verfolgt –, sind über die Nachführung hinaus in Fragen, die nicht kontrovers sind oder worüber ein breiter Konsens besteht, auch gewisse Reformschritte möglich. Worüber besteht ein breiter Konsens?
Die Kommissionen sind sich darin uneinig, ob die Klausel beibehalten oder tel quel gestrichen werden soll. Das sind die Extrempositionen, die durch die unterschiedlichen, gegensätzlichen Beschlüsse im Nationalrat und in der Ständeratskommission zum Ausdruck kommen. Dies betrifft aber nicht die Reformbedürftigkeit; die scheint nun wirklich unbestritten zu sein. Ich zitiere hier keinen Geringeren als den Präsidenten der Verfassungskommission. Es freut mich, Herrn Rhinow zitieren zu dürfen. Im Amtlichen Bulletin der Genfer Session von 1993, Seite 734, können Sie das nachlesen, wo Sie sagten: «Wir verbauen uns also keine andere Möglichkeit, und ich darf Sie versichern, dass auch in der Staatspolitischen Kommission einige Votanten zum Ausdruck gebracht haben, dass für sie eine reine, ersatzlose Streichung nicht in Frage kommt.»
Die Beibehaltung gewisser Kriterien für die Zusammensetzung der Landesregierung nach schweizerischem Modell ist durchaus angezeigt. Die heutige starre Regelung mit der Kantonsklausel, vorab in der Interpretation des Kantonswohnsitzes für nicht dem Parlament angehörende Kandidaten, ist nur auf dem Papier starr. Die Praxis zeigt, dass sie mit einem raschen Domizilwechsel jederzeit umgangen werden kann. Damit wird aber dem inneren Sinn und Zweck der seinerzeitigen Verfassunggeber zuwidergehandelt.
Ich stelle die Frage: Besteht nicht ein breiter Konsens darüber, dass wir diesen der Würde eines nationalen Parlamentes abträglichen Missstand beseitigen sollten? Ein Bundesrat – wie immer auch das Regierungssystem der Zukunft nach der Staatsleitungsreform aussehen mag – muss alle massgeblichen Kräfte in die Regierungsverantwortung einbinden. Nur so können das föderalistische Einvernehmen und der soziale Friede gewahrt werden. Auf dieser Erkenntnis basiert nun mein Antrag. Er will ein Dreifaches garantieren:
Anstelle der negativen Kantonsklausel sollen positive Kriterien genannt werden. Innerhalb derselben soll der oder die Tüchtigste gewählt werden. Zu berücksichtigen sind die verschiedenen Landesgegenden, also die Kantone, sodann die kulturell-sprachlichen Gebiete und schliesslich die gesellschaftlich-sozialen Kräfte. Die Kriterien sind Richtlinien und nicht Verbote. Es braucht, Herr Büttiker, hier nicht den Rechenschieber. Aber es braucht gewisse ethische Normen, die der Verfassung sehr wohl anstehen.
Man hat mich gefragt, wie viele Bundesräte es pro Kanton vertragen würde. Sicher wären zwei Mitglieder der Landesregierung aus ein und demselben Kanton als Ausnahme durchaus möglich; doch sollte es eine Ausnahme sein. Herr Aeby möchte nun das Problem einfach mit der Erhöhung auf zwei Sitze lösen und damit einen neuen Besitzstand kreieren, was meiner Auffassung genau entgegenläuft. Ich könnte mir ausnahmsweise durchaus zwei Zürcher, zwei Berner, zwei Waadtländer oder zwei Genfer Bundesratsmitglieder vorstellen oder – hören und staunen Sie! – vielleicht sogar einmal zwei Urner, nachdem wir bisher noch nie in dieser obersten Landesbehörde vertreten waren. Doch Spass beiseite.
Nachdem neben den Landesgegenden auch die kulturellen Regionen genannt sind, kann weiterhin gewährleistet werden, dass die Romandie und die ganze übrige lateinische Schweiz auch in Zukunft angemessen vertreten sein werden. Das ist für mich ein absolutes Erfordernis. Der Begriff «angemessene Berücksichtigung» ermöglicht auch eine zeitliche Staffelung in der Berücksichtigung einzelner Regionen, sonst müssten wir ja die Zahl der Bundesratsmitglieder auf 26 erhöhen, und das wäre nun doch zuviel.
Die Erwähnung der gesellschaftlichen Gruppierungen soll die Wahl von Vertretern unterschiedlicher Altersstufen und Berufsgattungen ermöglichen. Warum nicht wieder einmal ein Gewerbetreibender oder ein aktiver Bauer wie Rudolf Minger? Mit der Erwähnung der beiden Geschlechter wäre die hängige Initiative zur Einführung einer Frauenquote im Kern-

gehalt sinnvoll umgesetzt und könnte abgeschrieben werden. Die Formulierung ist schliesslich politisch neutral, zurückhaltend und beinhaltet keine Zementierung der sogenannten Zauberformel.
Die Reaktionen auf meinen Antrag haben mich ermutigt. Ich bin der Meinung, dass wir darüber diskutieren sollten. Insbesondere hat mich gefreut, dass der Staatsrechtslehrer und ehemalige Ständerat Jean-François Aubert in einem Interview mit der Tessiner Zeitung «Giornale del Popolo» meine Formulierung positiv gewürdigt und unterstützt hat.
Ich meine, dass wir nun im Rahmen dieser Verfassungsrevision doch daran gehen sollten, eine mehrheitsfähige Lösung zu finden.
Hinsichtlich der Frage, ob das Anliegen zur Entscheidung ausgelagert wird, möchte ich nicht auf die Barrikaden gehen. Ich bin nur dagegen, dass man das Problem mit schönen Formulierungen auf die lange Bank schiebt.
Die Wahl der Landesregierung soll aufgewertet werden, indem sich die Erwartungen und Hoffnungen möglichst vieler Menschen in diesem Land verwirklichen lassen. Es sollen keine Gesellschaftsspiele veranstaltet werden. Nicht Gerangel um Kantonssitze und um Frauenquoten und – ich sage das deutlich – auch keine Volksveranstaltungen sind gefragt, sondern die in grösstmöglicher Freiheit wahrgenommene Verantwortung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier, zum Wohle unseres Landes die bestmögliche Regierung zu wählen.

**Aeby** Pierre (S, FR): J'aimerais, avant de développer ma proposition, qui d'ailleurs mérite beaucoup moins d'explications que les propositions de mes préopinants, étant donné qu'elle est beaucoup plus simple, aisément compréhensible, parler de la situation dans laquelle nous nous trouvons.
Nous sommes la deuxième Chambre. Le Conseil national a supprimé l'alinéa 3, c'est-à-dire ce qu'on appelle «la clause des cantons». Nous avons aujourd'hui à décider soit de nous rallier au Conseil national, soit de maintenir notre décision comme le propose la majorité de notre commission, c'est-à-dire de préférer la version du Conseil fédéral qui inclut la clause cantonale pour les raisons que vous connaissez: mise à jour, etc. A mon sens, nous ne pouvons pas prendre d'autre décision. Nous pouvons, éventuellement, voter la proposition de minorité Büttiker et nous rallier à la décision du Conseil national, ou voter la proposition Danioth, ou la mienne, mais il n'y a pas de «décision sous réserve», dans le sens où j'ai compris l'intervention de Mme Spoerry. Si nous décidons de maintenir la clause cantonale, elle est maintenue.
En ce qui me concerne, et je n'ai pas peur de le dire, je suis partisan du maintien de cette clause cantonale. Donc, je partage le point de vue de la majorité de la commission, tel qu'il est exprimé et tel qu'il figure sur le dépliant.
Je considère que ce n'est pas par cet alinéa de la constitution qu'on va réformer le fédéralisme. Si on veut réformer le fédéralisme, il y a des domaines beaucoup plus importants: il y a tout le domaine fiscal où on ne touche pas aux obstacles de nature fédéraliste; il y a tout le domaine de l'instruction publique, qui reste tabou et où la Suisse est encore très cantonaliste. Et là, on voudrait tout à coup que le Gouvernement de notre pays ne ressemble plus à son Parlement. Nous avons un Parlement avec un Conseil national élu au système proportionnel pour pouvoir défendre les minorités. Nous avons une deuxième Chambre, qui est la Chambre des cantons, qui est là pour défendre la structure fédéraliste. Et nous voulons ouvrir la porte, théoriquement, à un Conseil fédéral qui serait composé de membres provenant des deux ou trois plus grands cantons ou plus grands centres de décisions économiques, ou des centres où sont situés les médias.
Parce que je crois que l'influence des médias dans ce débat n'est pas insignifiante et n'est pas innocente. Pourquoi est-ce qu'on dit que l'élection au Conseil fédéral est insatisfaisante? C'est parce que depuis un certain nombre d'années elle fait l'objet dans les médias de vastes campagnes; parce que tout est filmé de A à Z; parce qu'on s'intéresse de façon très détaillée à la vie des candidats. On doit admettre, si l'on compare les campagnes d'il y a dix ou quinze ans avec celles que nous avons vécues ces dernières années, qu'il y a une très grande influence des médias dans l'élection au Conseil fédéral, et il faut en prendre note. Et où sont concentrés les médias dans notre pays? A Berne, à Zurich, à Genève et à Lausanne.
Je prétends que supprimer la clause cantonale, c'est ouvrir une voie royale à la possibilité de voir le Conseil fédéral presque exclusivement composé de membres provenant de ces quatre cantons et de ces quatre centres, et je ne peux pas être d'accord avec cette solution.
Je vous propose donc de soutenir la proposition de la majorité de la commission.
Je ne m'oppose pas à ce qu'on réexamine cette question, mais alors cela signifie éventuellement un nouveau renvoi de cette disposition à la commission. Cette dernière a pourtant clairement dit qu'elle ne veut pas d'un nouveau renvoi. Nous ne pouvons pas voter présentement sous réserve de la reprise de l'examen d'une initiative parlementaire. A mon avis, ça n'est pas défendable – il me semble d'ailleurs que le président de notre conseil y a fait allusion.
J'en viens à ma proposition. Je l'ai déposée après avoir pris connaissance de la proposition Danioth, qui est intéressante et dont je partage tout à fait la philosophie. Je considère néanmoins qu'elle mérite d'être approfondie et qu'on ne peut pas voter une disposition assez vague finalement, même si les principes énumérés semblent clairs. Je considère que cette proposition n'est pas suffisante pour entreprendre un réexamen de la question de la composition du Conseil fédéral.
Ma proposition, c'est le statu quo avec la possibilité d'une exception, et d'une seule. Je voudrais bien qu'elle soit comprise dans ce sens et je ne suis pas sûr que M. Danioth l'ait comprise. On ne peut pas avoir trois fois deux membres du Conseil fédéral qui proviennent de trois cantons. Je crois que le texte est assez clair. En principe, c'est un conseiller fédéral par canton, mais on peut faire une exception, et une seule, pour un canton et pas pour plusieurs. Je crois que ça doit être compris dans ce sens-là et je ne voudrais pas qu'il y ait un malentendu sur ce point.
Par conséquent, je suis prêt – Mme Spoerry et M. Büttiker m'ont posé la question – s'il le faut à retirer ma proposition dans la mesure où, dans un vote préliminaire, la solution de la majorité l'emporte. Mais, si le Conseil rejette la proposition de majorité, ma proposition reste valable et je reprendrai la parole à ce moment-là pour la développer plus en détail.

**Präsident:** Es gibt nun zwei Möglichkeiten: Die eine besteht darin, aus formellen Gründen ohne weiteres der Mehrheit zuzustimmen, eine Differenz zu schaffen und den Nationalrat damit einzuladen, sich uns anzuschliessen und gleichzeitig unverzüglich die Vorlage zur Abstimmung zu bringen, welche die Kantonsklausel zum Gegenstand hat. Das würde heissen, dass heute nicht abgestimmt wird, dass die Antragsteller heute auf ihre Anträge verzichten, allerdings mit dem klaren Hinweis darauf, dass die gleichen Anträge im Differenzbereinigungsverfahren wieder eingebracht werden, wenn die Differenz nicht in unserem Sinn ausgeräumt wird. Ebenfalls können die Antragsteller ihre Anträge im Rahmen der separaten Vorlage betreffend die Kantonsklausel wieder einbringen, wenn diese Vorlage nicht ihren Wünschen entspricht.
Die zweite Möglichkeit besteht darin, dass wir nun die Diskussion durchführen und Eventualabstimmungen vornehmen. In einer ersten Abstimmung würde der Antrag Danioth dem Antrag Aeby gegenübergestellt; das Ergebnis würde der Mehrheit gegenübergestellt, und dieses letzte Ergebnis dem Streichungsantrag der Minderheit Büttiker.
Ich beantrage Ihnen, den ersten Weg zu wählen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat ist froh, wenn Sie diese Frage der Elimination der Kantonsklausel als Separatum auf eine Teilrevision verweisen. Denn es ist ganz klar, dass die Elimination der Kantonsklausel im Rahmen der Nachführung konzeptwidrig wäre.
Es wäre eindeutig eine wichtige rechtspolitische Neuerung. Ihre kurze Diskussion, die Sie jetzt geführt haben, hat auch gezeigt, dass das eine Belastung in der Volksabstimmung

wäre. Die Frage des föderalen Gleichgewichtes stellt sich trotz allem nach wie vor auch bei der Regierungsbildung. Der Bundesrat hat seinerzeit gesagt, er möchte das Problem am liebsten im Rahmen des kommenden Paketes über die Staatsleitungsreform angehen, weil dort auch die Fragen der Zahl der Bundesräte und überhaupt der ganzen Organisation des Bundesrates anstehen. Ich habe aber Verständnis, wenn Sie nicht länger warten wollen, denn bis die Staatsleitungsreform realisiert werden kann, wird es doch noch einige Zeit dauern. Ich verstehe durchaus, dass man sich zum Ziel nimmt, die Frage jetzt über die parlamentarische Initiative 93.452 möglichst speditiv anzugehen und nicht die Staatsleitungsreform abzuwarten.
Das ist aber auch der Grund, Herr Büttiker, dass ich Ihnen jetzt noch keine Stellungnahme des Bundesrates zu dieser ganzen Frage abgeben kann. Weil Sie aber vielleicht der Ungeduldigste sind, möchte ich einfach noch meinen heute abwesenden Landsmann Ständerat Carlo Schmid zitieren. Er hat in einem Bericht über die letzte Session geschrieben: «Die besten Bundesräte sind immer noch jene, die ihre Tauglichkeit mangels Wahl nie unter Beweis stellen mussten.» *(Heiterkeit)* Spass beiseite, ich möchte damit nur auf eines hinweisen: Ich bin mir natürlich im klaren, dass der Ruf nach der besten und wägsten Person ebenfalls nach Elimination der Kantonsklausel nie verklingen wird. Das weiss man auch aus Staaten mit Volkswahl. Man wird sich nie einig sein, wer die beste und wägste Person ist.

**Schiesser** Fritz (R, GL): Als Urheber der parlamentarischen Initiative erlaube ich mir zwei, drei Bemerkungen, nicht im Sinne einer materiellen Diskussion. Ich kann mir vorstellen, dass die vom Präsidenten vorgeschlagene erste Variante durchaus ein Weg ist, den man beschreiten kann.
Ich bin doch etwas erstaunt über die Entwicklung, die sich in den letzten fünf Jahren abgespielt hat. Herr Danioth hat die Debatte, die wir in Genf geführt haben, auszugsweise nachgezeichnet. Sie haben in diesem Rat zweimal die Frist für die Behandlung meiner parlamentarischen Initiative verlängern müssen. Der Rat hat das jeweils gemacht. Dabei hat man eigentlich immer wieder betont, dass diese Frage in einem grösseren Zusammenhang behandelt werden müsse, weil sie – das ist das Interessante – von ihrer Tragweite her nicht Gegenstand einer einzelnen Vorlage sein könne. Hier hat sich offenbar ein erheblicher Sinneswandel ergeben. Offenbar ist die Frage doch von einer solchen Tragweite, dass man jetzt im Rahmen dieses Nachführungsverfahrens und vielleicht auch unter dem Eindruck der letzten Bundesratswahl erkannt hat, dass hier Handlungsbedarf gegeben ist und dass man einen Konsens darüber erzielt hat, dass auch diese Frage Gegenstand einer einzelnen Vorlage sein kann. So jedenfalls habe ich die Diskussion und auch die Äusserung von Herrn Bundesrat Koller verstanden, nämlich dass man nicht mehr am Standpunkt festhält, dass das im Rahmen einer grösseren Vorlage geschehen müsse. Das ist für mich eine Entwicklung, die doch bemerkenswert ist. Ich war auch froh über den Satz von Herrn Danioth, der sagte, dass er dagegen sei, dass man das Problem mit schönen Formulierungen – weiterhin – auf die lange Bank schiebe.
Ich hoffe also als Initiant – ob das über meine parlamentarische Initiative geht oder über einen Weg, wie er vom Nationalrat eingeschlagen worden ist, ist gleichgültig –, dass in dieser Frage dann, wenn wir der ersten Variante des Präsidenten folgen, wirklich vorwärtsgemacht wird, dass wirklich einmal eine Vorlage auf den Tisch kommt, wobei ich offenlasse, wie sie inhaltlich aussieht. Diese Frage muss nun wirklich einmal einer Entscheidung zugeführt werden, Volk und Stände müssen Stellung beziehen können. Die heutige Debatte ist für mich doch ein kleiner Höhepunkt. Aber der Beweis muss noch erbracht werden.

**Reimann** Maximilian (V, AG): Ich möchte mich zum Verfahren äussern, möchte aber vorausschicken, dass ich mich zu jenen Parlamentsmitgliedern und Staatsbürgern zähle, die grosse Bedenken gegenüber einer ersatzlosen Streichung der Kantonsklausel angemeldet haben. Ich habe mich auch im Rahmen der SPK entsprechend geäussert und engagiert. Eine ersatzlose Streichung kommt für mich überhaupt nicht in Frage. Das könnte zur Folge haben – Kollege Büttiker hat uns mathematische Beispiele vorgetragen –, dass zwei Zürcher plus zwei Berner plus drei Waadtländer das Bundesratskollegium bilden würden. Mathematischen Rechenbeispielen sind ja Tür und Tor geöffnet. Eine Streichung im Rahmen der Verfassungsreform kommt für mich aber auch aus Gründen der Beachtung des Nachführungsprinzips nicht in Frage.
Ob die von Frau Spoerry angetönte Lösung im Rahmen einer Partialrevision die bessere sei, möchte ich auch nachhaltig bezweifeln. Meines Erachtens müssen wir eine Lösung im Rahmen der angelaufenen Staatsleitungsreform suchen, wo zunächst doch die überaus wichtige, die fundamentale Frage geklärt werden muss, wie viele Bundesräte wir in Zukunft überhaupt haben werden. Sind es fünf plus einige Minister? Sind es sieben wie heute? Sind es neun oder noch eine andere Zahl? Falls wir uns für das Zwei-Ebenen-Regierungssystem entscheiden, stellt sich die Frage, was mit den Ministern passiert, ob für sie ebenfalls irgendeine Kantonsklausel gilt oder nicht.
Im übrigen, Herr Büttiker, bin ich der Meinung, dass die Kantonsklausel nicht unbedingt ein alter Zopf ist. Nehmen Sie doch die letzten beiden Bundesratswahlen, wo die Kantonsklausel hineingespielt hat:
Erster Fall: Die Matthey-Dreifuss-Wahl von 1993: Da wurde doch mit Herrn Matthey problemlos ein valabler Kandidat gewählt; nur passte es der SP damals nicht, weshalb der Wirbel mit der fragwürdigen Verlegung der Schriften von Frau Dreifuss nach Genf inszeniert wurde.
Zweiter Fall: Die Wahl von Herrn Couchepin in diesem Jahr, wo mit Herrn Petitpierre ein zweiter Genfer im Alleingang seine Kandidatur angemeldet hatte: Sie sind mit mir einig, dass die Chancen von Herrn Petitpierre doch von Anfang an minim waren. Die Kantonsklausel hätte überhaupt nicht geritzt werden müssen, wo immer Herr Petitpierre seinen Wohnsitz gehabt hätte.
Deshalb scheint mir der richtige Weg zu sein, es heute beim Ist-Zustand bewenden zu lassen. Das entspricht auch dem Gebot der Nachführung. Zeitliche Dringlichkeit besteht meines Erachtens nicht. Die Staatsleitungsreform ist der richtige Ort, um das Problem in Ruhe, seriös und vor allem ganzheitlich anzupacken. Das ist eine Frage von vielleicht zwei, drei Jahren. Dabei befürworte ich eine Lösung, die in Richtung der Ideen der Herren Danioth und Aeby geht.
Wenn wir überhaupt ein Problem mit der Zusammensetzung des Bundesrates haben, ist es doch wegen der Zauberformel. Wenn ich etwas einen alten Zopf nennen würde, wäre es diese Zauberformel. Aber um diese zu revidieren oder zu brechen, brauchen wir keine Verfassungsreform.

**Plattner** Gian-Reto (S, BS): Es mag Sie erstaunen, dass ich als Akademiker die Debatte nun doch zum Teil als etwas akademisch bezeichnen muss.
Ich möchte zwei Dinge zum Verfahren sagen. Das eine ist: Die Argumentation von Frau Spoerry und Herrn Frick bezüglich des raschesten Weges zum Ziel hat mich nicht überzeugt, im Gegenteil. Es hat mir bewiesen, dass wir eigentlich heute Herrn Büttiker folgen sollten. Es ist für mich nämlich nicht verständlich, wie man sagen kann: Wir haben einen Weg, der schon nächstes Jahr zum Ziel führt, und weil wir den haben, schreiben wir jetzt in die Verfassung noch etwas anderes hinein, das dann im Jahr darauf zur Abstimmung kommt. Das kommt mir vor, als hätte man logisch nicht ganz sauber gedacht. Wenn man ja willens ist, wie die Staatspolitische Kommission und Herr Frick, die Bestimmung im nächsten Jahr zu ändern, dann sehe ich wirklich nicht ein, weshalb man in einem Projekt, das diese Zeit überschreitet und ein oder zwei Jahre später erst stehen soll, noch etwas anderes hineinschreibt. Wenn dieser schnelle Weg wirklich zum Ziel führt – das ist offenbar die Meinung –, ist es doch nur weise Voraussicht, dass man in dem Projekt, das ein, zwei Jahre später fertig wird, schon das gleiche hineinschreibt wie das, was man für nächstes Jahr anstrebt. Das ist das eine. Das andere betrifft den erwähnten akademischen Charakter

der Diskussion: Mir scheint, de facto ist die Kantonsklausel bereits abgeschafft. Die Geschichte der letzten Bundesratswahlen zeigt, dass eine Person gewählt werden kann, auch wenn sie aufgrund der Kantonsklausel – in ihrer ursprünglichen, engen Fassung – eigentlich nicht wählbar wäre. Wir haben eine Person, die in Bern domiziliert war, als Vertreterin Genfs gewählt; dafür musste dann vier Jahre später jemand, der in Genf domiziliert war, seinen Wohnsitz nach Neuenburg verlegen. Er wäre also allenfalls als Neuenburger gewählt worden – aber gewählt hätte er werden können. Auch die erstgenannte Kandidatin ist ja schliesslich gewählt geworden. So, denke ich, ist es de facto heute jedem überall möglich, seinen Wohnsitz – wenn es die Politik will – so zu verlegen, dass die Kantonsklausel de facto gar keine Rolle mehr spielt. Etwas, was nur noch auf dem Papier steht, zu einem Grundsatz emporzustilisieren, der in der alltäglichen Politik jedesmal unterlaufen wird – einmal so, einmal anders –, das scheint mir nicht logisch zu sein.
Ich bin deshalb der Meinung, es sei heute Zeit, Herrn Büttiker und dem Nationalrat zu folgen und diese Klausel zu streichen. Das ist der allerschnellste Weg zum Ziel; er hat den Vorteil, dass damit erst noch eine konsistente Politik auf den verschiedenen Schienen verfolgt werden kann, wie Herr Frick auch angekündigt hat. Ich würde mich gegen den ersten Vorschlag des Präsidenten zur Wehr setzen.

**Rhinow** René (R, BL): Ich bedaure das Votum von Herrn Plattner; ich bedaure es ausserordentlich. Zum einen stimmt es nicht, dass die Kantonsklausel praktisch abgeschafft ist, Herr Kollege. Die umstrittenen Fälle bezogen sich auf Kandidaturen, die eine besondere Kategorie darstellten. Sie waren nämlich nicht Mitglieder des eidgenössischen oder eines kantonalen Parlamentes oder einer kantonalen Regierung. Deshalb musste auf den Wohnsitz abgestellt werden. Weil dieses Wohnsitzkriterium nicht klar definiert ist, gab es diese Zweifelsfälle, gab es dieses unschöne Fragen nach der Verschiebung und Verlegung von Schriften. In allen anderen Fällen spielte aber die Kantonsklausel voll und ganz. Also kann man nicht sagen, die Diskussion sei akademisch.
Zum zweiten geht es doch darum, dass wir uns nochmals vergegenwärtigen müssen, dass wir im Rahmen der Nachführung Probleme bekommen werden, wenn wir dieses Anliegen hier behandeln wollen. Ich weiss nicht, wie das Resultat aussehen wird. Aber Probleme werden nicht zu vermeiden sein, weil in dieser Frage gerade kein allgemeiner Konsens besteht.
Als Präsident der Verfassungskommission muss ich Sie nochmals darauf hinweisen: Unabhängig davon, ob das Herz nun für die Aufhebung oder für eine mittlere Lösung schlägt – in beiden Fällen würden wir klar über dieses Kriterium des Konsenses hinausgehen, weil es in diesem Lande Regionen gibt, die – wenn ich «noch» sage, ist es möglicherweise etwas provokativ, aber ich sage es trotzdem – noch nicht so weit sind, dass sie diesen Schritt tun können. Andere wollen ihn tun oder hätten ihn schon längst tun wollen.
In diesem Fall, meine ich auch, ist es der richtige Weg, eine Partialrevision beförderlich an die Hand zu nehmen. In diesem Rahmen können verschiedene Gesichtspunkte behandelt werden, und es wird vor allem möglich sein, die neue Regelung bereits für die nächste Erneuerungswahl des Bundesrates im Herbst 1999 in Kraft zu setzen. Eine solche Lösung ist in diesem Fall deshalb sicher der geeignetere Weg.
Ich trete auch dafür ein, zuerst über diese Frage abzustimmen und die Detailberatung erst nachher zu führen, falls sich keine Mehrheit für das vorgeschlagene Vorgehen ergeben sollte.

**Präsident:** Wir könnten nun die Diskussion zur Kantonsklausel weiterführen. Formal muss ich über die Anträge abstimmen lassen, solange sie aufrechterhalten bleiben. Wenn die Anträge allerdings mit der von mir ausgeführten Begründung zurückgezogen würden, wäre die Sache in Sinne der Schaffung einer Differenz erledigt.
Ich frage die Antragsteller an, ob sie bereit sind, zurzeit ihre Anträge zurückzuziehen.

**Büttiker** Rolf (R, SO): Ich habe es bereits gesagt: Ich bin dazu bereit, weil ich überzeugt bin, dass die Partialrevision der richtige Weg, der schnellere Weg ist und die Nachführung nicht belastet. Im anderen Fall greifen wir in der Nachführung ein Problem auf, bei dem eindeutig nicht Konsens herrscht und die Nachführung bricht. Falls die beiden Antragsteller Danioth und Aeby ebenfalls zurzeit auf ihre Anträge verzichten bzw. sie in diesem Sinne des ersten Weges zurückziehen, hiesse dies Freigabe, also grünes Licht für den Nationalrat, jetzt diese Vorlage beförderlich zu behandeln, vorwärtszumachen und eine Differenz zu schaffen. Die Differenz gibt uns ja die Möglichkeit und hält den Druck aufrecht, dass wir auch in einem späteren Zeitpunkt noch einmal darauf zurückkommen können, wenn wir sehen, dass der Nationalrat nicht in unserem Sinne vorwärtsmacht. Deshalb bin ich für den ersten Weg und bereit, meinen Antrag in diesem Sinne behandeln zu lassen.

**Danioth** Hans (C, UR): Ich stelle fest, dass die Konsensfähigkeit nicht so gross ist, wie ich sie als Optimist vor allem für meinen heutigen Antrag angenommen habe. Ich stimme der Zielsetzung und der Begründung der ersten Variante durch unseren Präsidenten zu. Ich möchte zum Ausdruck bringen, dass ich den Antrag dermalen mit der Bitte zurückziehe, dass man, wenn er an irgendeine der Kommissionen zurückgeht, vom ersten vielleicht in den zweiten Gang überschaltet und dann das Jahr 2000 erreicht, woran ich etwas Zweifel hege.

**Aeby** Pierre (S, FR): Je vais suivre la sagesse de MM. Büttiker et Danioth, mais si je retire ma proposition, ça m'amène à faire une précision, d'autant plus si ces propositions doivent être ensuite débattues en commission.
Ma proposition ne s'oppose pas à la proposition Danioth: elle peut très bien être acceptée en parallèle à la proposition Danioth. Elle donne une précision supplémentaire à la proposition Danioth, et cela je l'aurais expliqué avant le vote si vous aviez poursuivi la procédure.
Ceci étant dit, je suis d'accord avec ce que vous avez présenté comme étant la première variante et je retire ma proposition dans les mêmes conditions que mes préopinants.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich möchte den drei einigen Antragstellern danken: Sie ebnen den Weg zur richtigen Lösung. Es ist jetzt der Weg frei, der die Totalrevision als Nachführung nicht unnötig belastet und womit wir das eigene Konzept nicht umstürzen. Betreffend die Weiterbehandlung ist überhaupt nichts präjudiziert, aber wir haben den Weg geebnet, damit es rasch und ohne Belastung der Totalrevision vorwärtsgeht.
Weiter zeichnet sich heute die Meinung ab – und das ist erfreulich –, dass eine Partialrevision der richtige Weg ist. Ich unterstütze diesen Weg und ziehe ihn der Staatsleitungsreform vor. Jene wäre in Anbetracht unserer Bekenntnisse politisch nicht ganz redlich. Wir haben erklärt, das Problem lösen zu wollen; also gehen wir es rasch an, und lassen wir Parlament und Volk abstimmen! Schieben wir es nicht immer wieder hinaus! Da gebe ich Herrn Schiesser recht. Er hat neben sich hier im Ratssaal eine lange Bank stehen, aber ihm ist sein Stuhl lieber als diese lange Bank.
Ich habe festgestellt, dass diese Kantonsklausel materiell schon sehr umstritten ist. Wir dürfen uns heute – und für die Öffentlichkeit gilt dasselbe – nicht der Illusion hingeben, dass die Kantonsklausel leichthin gestrichen oder abgeändert wird. Wir haben eine harte Auseinandersetzung vor uns, und diese wollen wir nächstes Jahr intensiv führen.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*
*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 164, 165**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 166**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 166 regelt die Auslagerung von Verwaltungsausgaben an private Organisationen, also neudeutsch das Outsourcing.
Der Nationalrat hat zusammen mit dem Bundesrat folgende Lösung verabschiedet: Aufgaben können nur dann ausgelagert werden, wenn sie konkret durch ein Gesetz zur Auslagerung freigegeben werden. Unsere Kommission möchte auf Anregung der Staatspolitischen Kommission einen anderen Weg einschlagen; es soll nämlich eine allgemeine Bestimmung geschaffen werden, gemäss welcher diese Aufgaben ausgelagert werden können. Das ist mit Artikel 166 Absatz 3 der Verfassung der Fall.
Absatz 3 gibt die Generalkompetenz zur Auslagerung von Staatsausgaben. Bundesrat und Nationalrat wollen diese Kompetenz nur im Einzelfall geben. Das ist natürlich von politischer Tragweite: Wenn Sie die Kompetenz nur im Einzelfall geben, können Sie in jedem Fall das Referendum ergreifen. Wenn Sie der Lösung des Ständerates folgen, kann das Referendum nicht mehr ergriffen werden, weil diese Auslagerung durch einen einfachen Bundesbeschluss erfolgen würde, der nicht dem Referendum untersteht.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich stelle hier keinen Antrag, aber ich mache Sie darauf aufmerksam, dass sich eine recht gewichtige politische Differenz zum Bundesrat und zum Nationalrat ergibt, wenn Sie jetzt Ihrer Kommission zustimmen. Das deswegen, weil die bisherige Praxis in jedem Fall – auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung – ein formelles Gesetz verlangt. Darüber gab es im Nationalrat eine grosse Debatte. Darauf möchte ich jetzt schon hingewiesen haben.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 167**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 167 beinhaltet zum einen eine materielle Änderung und zum andern eine sprachliche Zusammenfassung der beiden Absätze.
Bisher waren die Parlamentsdienste nach dem Buchstaben der Verfassung dem Bundeskanzler und damit dem Bundesrat unterstellt. Faktisch aber stehen die Parlamentsdienste seit Jahrzehnten direkt unter dem unmittelbaren Einfluss und im Entscheidungsbereich der Bundesversammlung. Wenn wir die Parlamentsdienste aus Artikel 167 und damit von der Bundeskanzlei weglösen, vollziehen wir in der Verfassung das, was seit Jahrzehnten Rechtswirklichkeit ist. Dies ist also nur eine sachliche Anpassung ohne materiellrechtliche Änderung.
Wir bitten Sie, dem Beschluss des Nationalrates zu folgen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 168–171**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich möchte nur der Vollständigkeit halber darauf hinweisen, dass Artikel 169 jetzt der Terminologie von Artikel 153a angepasst ist.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 172 Abs. 3 – Art. 172 al. 3**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Präsident:** Die Absätze 1 und 2 von Artikel 172 sind zusammen mit Artikel 156 behandelt worden.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Bei Absatz 3 haben wir noch eine materielle Änderung zu begründen. Es geht um das Notverordnungs- und Notverfügungsrecht des Bundesrates. Der Nationalrat hat gegenüber dem Bundesrat zwei Änderungen vorgenommen. Er normiert in Absatz 3 allgemein das Notverordnungs- und Notverfügungsrecht. Nun hat der Nationalrat zwei Ergänzungen eingebaut: Erstens sind solche Akte nachträglich von der Bundesversammlung zu genehmigen, und zweitens sind sie zu befristen.
Die Begründung, die im Plenum des Nationalrates gegeben wurde, ist folgende: Es gehe darum, allfällige Missbräuche des Bundesrates zu verhindern; es handle sich bei diesen Noterlassen um Eingriffe in Grundrechte der Bürger, Eingriffe in die Sozialrechte, Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit usw. Diese seien vom Parlament zu genehmigen und zu befristen. Unsere Kommission ist für die Befristung, spricht sich aber gegen die Genehmigungspflicht aus. Eine Befristung ist für Notverfügungen und Notverordnungen sachlich angezeigt; eine Genehmigung ist aber nicht nötig, und zwar aus zwei Gründen:
1. In der Geschichte ist noch nie ein Missbrauch durch den Bundesrat ruchbar geworden.
2. Diese Notverfügungen und Notverordnungen betreffen die Beziehungen zum Ausland. Wenn diese Notverfügungen gegenüber dem Ausland im Parlament nochmals in aller Breite auf dem «Marktplatz der Öffentlichkeit» diskutiert werden, dann kann das aus staatspolitischen Überlegungen für die Schweiz sehr unklug und gefährlich sein.
Aus diesen Zweckmässigkeitsüberlegungen sprechen wir uns nur für die Befristung der Noterlasse, aber gegen die Genehmigungspflicht durch die Bundesversammlung aus.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Wir sind Ihnen dankbar, wenn Sie hier eine Differenz zum Nationalrat schaffen. Wir sind mit dem Antrag Ihrer Kommission, dass solche Notverordnungen zu befristen sind, einverstanden. Das Bundesgericht hat sich auch in jüngeren Entscheiden in dieser Richtung ausgesprochen.
Dagegen wäre eine Genehmigungspflicht, wie sie der Nationalrat beschlossen hat, in keiner Weise adäquat. Eine nachträgliche Genehmigung solcher Notverordnungen würde nach unserer Auffassung die Berechenbarkeit und Glaubwürdigkeit solcher Notverordnungen schwer beeinträchtigen, weil deren Verbindlichkeit bis zum Moment der parlamentarischen Genehmigung in der Schwebe bliebe. Wie aber beispielsweise ein Handelsverbot oder die Einfrierung von Bankkonten durchgesetzt werden könnte, solange dieser Schwebezustand anhalten würde, ist nicht zu sehen.
Wir würden auch komplett die Möglichkeit verlieren, auf sich rasch ändernde Situationen adäquat zu reagieren. Ich möchte Ihnen das anhand eines Beispiels zeigen: Der Bundesrat hat am 3. Oktober 1994 eine Verordnung über Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und anderen serbisch kontrollierten Gebieten erlassen, diese am 24. November 1995 teilsistiert, am 4. März 1996 ganz sistiert und schliesslich am 15. Dezember 1996 ausser Kraft gesetzt.
Wo wir auf solche Notverordnungen angewiesen sind, müssen wir unbedingt einerseits Handlungsfähigkeit und Flexibilität, andererseits aber auch für alle betroffenen Parteien Berechenbarkeit haben. Das würde hinfällig, wenn diese Notverordnungen jedesmal noch vom Parlament genehmigt werden müssten. Mit der Befristung hingegen bin ich einverstanden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 173**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Im vorangehenden Artikel ging es um die Beziehungen zum Ausland, hier geht es um die äussere und innere Sicherheit.

In Absatz 3 stellt sich wiederum die Frage der Noterlasse durch den Bundesrat. Da müssen wir das System durchhalten. Die Befristung durch den Bundesrat ist Pflicht, aber die Genehmigung durch das Parlament entfällt.
In Absatz 4, wo es um das Truppenaufgebot für den Aktivdienst geht, beantragt Ihnen unsere Kommission einstimmig, die Zahl 2000 zu streichen. Warum?
Zum ersten: Was mit dem Begriff «Aktivdienst» zusammenhängt, ist Sache des Gesetzes und nicht der Verfassung. Es macht keinen grossen Sinn, auf Verfassungsstufe eine Zahl mit einem Begriff zu verknüpfen, der erst auf Gesetzesstufe definiert wird.
Zum zweiten: Die Zahl 2000 hat heute eine völlig andere Bedeutung als im Jahre 1848, als ein Aufgebot von 2000 Mann oder die Androhung eines solchen Aufgebotes genügte, um einen unbotmässigen Kanton zur Räson zu zwingen. Heute hat diese Zahl eine völlig andere Bedeutung. Die Zahl von 2000 Mann sagt wenig darüber aus, was diese Truppe ausrichten kann. Eine Truppe von 2000 Mann mit Panzern ist etwas völlig anderes als eine Hilfstruppe – Sanität, Genie –, die mit 2000 Mann in einem Katastrophenfall, vielleicht im Rahmen des Aktivdienstes, Hilfe leisten muss.
Diese Zahl ist auf der Stufe des Militärgesetzes geregelt. Dort gehört sie hin, und deshalb wollen wir sie hier eliminieren. Ich hoffe, dass sich der Bundesrat dieser Änderung ebenfalls anschliessen kann.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Den letzten Wunsch kann ich aus Gründen der Konsequenz nicht erfüllen. Ich stelle hier jedoch auch keinen Antrag. Ich glaube, dieses Problem müssen wir dann bei der Differenzbereinigung erledigen.
Im Nationalrat ist darüber auch wieder eine grosse Debatte geführt worden. Es scheint, dass es sich beim Truppenaufgebot zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung um einen sehr sensiblen Bereich handelt. Deshalb hat der Bundesrat – seiner Linie folgend, überall dort möglichst nah bei der Nachführung zu bleiben, wo es um sehr sensible politische Bereiche geht – die Zahl unverändert belassen. Es ist ein Thema, das wir in der Differenzbereinigung nochmals angehen werden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 174**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 174 ändern wir zusammen mit dem Nationalrat nur in Absatz 4, wo wir als Korrelat zu Artikel 160 wiederum «sorgen für» und nicht «wachen über» sagen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 175**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 176**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 1–3*
*BBl*
*Abs. 4*
Streichen
*Antrag Brunner Christiane*
*Abs. 4*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 176**
*Proposition de la commission*
*Al. 1–3*
*FF*
*Al. 4*
Biffer

*Proposition Brunner Christiane*
*Al. 4*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: In Artikel 176 fügt der Nationalrat die Absätze 3 und 4 ein.
Absatz 3 regelt, dass das Bundesgericht seine Verwaltung selber bestellt. Das ist bereits heute Rechtswirklichkeit. Es ist also nur eine Heraufstufung auf Verfassungsebene. Dagegen haben wir nichts einzuwenden und schliessen uns an.
Absatz 4 hat uns hingegen nicht überzeugt. Es ist wohl eine gute und achtbare Idee, dass bei der Wahl der Richterinnen und Richter auf die Vertretung der Amtssprachen Rücksicht genommen werden soll. Die Idee einer repräsentativen Vertretung der Sprachen und damit auch der Landesteile in der Schweiz ist richtig. Aus folgenden Gründen hat sich aber die Kommission praktisch einstimmig entschlossen, Absatz 4 zu streichen. Zum ersten ist diese Vertretung bereits heute Praxis. Es ist also nicht nötig, dies in der Verfassung nochmals zu normieren. Weiter stellt sich die Frage, warum von Sprachen und nicht von Landesteilen die Rede ist, weil heute die Landesteile vertreten sein sollen. Seit das Bundesgericht existiert, ist es Praxis, dass immer drei, nach Möglichkeit sogar alle vier Sprachen – auch das Rätoromanische – vertreten sind.
Weil diese Bestimmung nur das Bundesgericht betrifft, wirft dies die grosse Frage auf: Geht es dabei um ein qualifiziertes Schweigen der Verfassung gegenüber anderen Gremien des Bundes? Das war der Hauptgrund dafür, dass wir sagen: Diese Bestimmung deckt sich an sich mit der Realität; in ihrer Formulierung und in ihrer ausschliesslichen Normierung beim Bundesgericht aber wirft sie mehr Fragen auf, als sie löst. Deshalb haben wir sie gestrichen.
Frau Brunner stellt den Antrag, dem Nationalrat zu folgen. Es gibt gute Gründe dafür, aber nach der Wertung der Gründe hat sich die Kommission aus den genannten Erwägungen doch für Streichung ausgesprochen.

**Brunner** Christiane (S, GE): L'actuel article 107 alinéa 1er de la constitution dispose que «les membres et les suppléants du Tribunal fédéral sont nommés par l'Assemblée fédérale, qui aura égard à ce que les trois langues officielles de la Confédération y soient représentées». La loi fédérale d'organisation judiciaire est rédigée, finalement, comme une disposition d'exécution de cette garantie constitutionnelle puisqu'elle reprend au niveau législatif le critère de la répartition linguistique.
Le projet du Conseil fédéral, appuyé par la commission, s'écarte de la volonté du précédent constituant pour le motif que la prise en compte des langues officielles est suffisamment garantie au niveau législatif, d'une part, et dans la pratique actuelle, comme je viens de l'entendre, d'autre part. A l'instar du Conseil national, je ne partage pas cette position et je plaide en faveur de l'inscription, au niveau constitutionnel, d'un critère de répartition linguistique applicable à la composition du Tribunal fédéral.
Chaque fois que j'entre dans ce Parlement, il y a un symbole qui s'offre à nos regards, celui du monument qui représente les trois Suisses. Alors, on peut interpréter les trois Suisses de toutes sortes de manières, mais si on actualise ce symbole, pour moi, il représente les trois aires linguistiques principales de la Suisse.
Le projet du Conseil fédéral et la proposition de la commission m'obligent à rappeler – je le regrette – que non seulement la Suisse est multiculturelle – ce qui me plaît –, mais qu'il me faut entrer dans le débat relatif à la hiérarchie des normes, car la solution du Conseil fédéral conduit à contester l'égalité, garantie au niveau constitutionnel, entre les différentes langues et cultures du pays. Les langues officielles sont l'allemand, le français et l'italien, et leur énumération au niveau constitutionnel garantit une égalité entre elles, c'est-à-dire que la constitution garantit le droit pour les personnes

vivant dans notre pays de s'adresser aux autorités dans l'une des langues officielles et qu'elle leur garantit aussi le droit de recevoir une réponse dans l'une de ces langues officielles. Garantir au niveau constitutionnel le critère de la répartition linguistique signifie garantir à chaque justiciable le droit de pouvoir s'adresser à un juge s'exprimant dans la même langue, pour autant que cette langue soit une langue officielle.
J'aimerais dire que la langue est le bon critère, et ce n'est pas une question de régions. La langue ne se limite pas à un simple critère d'expression. La langue est aussi le reflet de l'identité des êtres humains puisqu'elle implique l'appartenance à une nation, à une culture, à une mentalité qui résultent de siècles d'histoire. Le critère de la langue est particulièrement important pour les minorités, car leur reconnaître le droit de s'exprimer et de se voir répondre dans leur langue conduit à leur conférer un statut d'égalité avec la majorité, et il implique d'accepter et de reconnaître leur propre identité culturelle.
Les particularités d'état d'esprit, de mentalité, de références culturelle et historique dues à l'usage d'une langue valent non seulement pour les justiciables qui s'adressent au Tribunal fédéral, mais cela vaut également pour les juges qui sont appelés à statuer. Par exemple, il est patent qu'un juge alémanique s'orientera plus volontiers sur la doctrine allemande, alors qu'un juge romand sera plus enclin à se rapprocher des sources francophones. Ces affinités, ces sensibilités des juges résultant de leur appartenance à diverses cultures ne sont pas des détails. Au contraire, elles ont une grande importance pour l'évolution de la jurisprudence du Tribunal fédéral, de notre cour suprême. Et je rappelle, si besoin est, que la loi fédérale d'organisation judiciaire dispose que les recours au Tribunal fédéral doivent être rédigés dans l'une des langues nationales, que la règle observée par toutes les juridictions fédérales, y compris le Tribunal fédéral, est que les recours soient instruits dans la langue utilisée par l'autorité de première instance. C'est une règle qui protège les administrés, en particulier les administrés des minorités linguistiques.
Au regard du principe incontesté de l'égalité érigée en norme constitutionnelle entre les langues officielles, de l'égalité entre les différentes cultures du pays, les minorités doivent se voir garantir, au niveau constitutionnel également, qu'elles ne devront pas à l'avenir se contenter de prendre acte de décisions d'un Tribunal fédéral qui pourrait être teinté d'une culture et d'un état d'esprit germanophones. Renvoyer le critère de la répartition linguistique au Tribunal fédéral au niveau législatif n'offrirait plus une telle garantie aux minorités, l'égalité de traitement entre les justiciables pouvant être remise en cause sans qu'il soit nécessaire d'obtenir la double majorité du peuple et des cantons.
En conclusion, ce n'est pas tellement par chauvinisme romand, ni parce que je suis motivée par des préoccupations doctrinaires ou dogmatiques que je vous demande d'accepter ma proposition de vous rallier à la décision du Conseil national. Mais c'est justement pour pouvoir, à l'avenir encore, regarder en rentrant dans le Palais du Parlement le monument des trois Suisses en ayant la conviction qu'il représente bien le présent et l'avenir de notre pays avec ses trois composantes linguistiques principales, puisqu'il me plaît d'interpréter le symbole des trois Suisses de cette manière.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Auf der Fahne sehen Sie, dass auch der Bundesrat auf die Aufnahme dieser Bestimmung, die sich heute in Artikel 107 Absatz 1 zweiter Satz der Bundesverfassung findet, verzichtet hat. Wir waren der Meinung, man sollte das vielleicht besser im Gesetz regeln. Wenn wir es nur für das Bundesgericht regeln, könnte man sich fragen, warum man es beispielsweise nicht auch für den Bundesrat regelt.
Ich sehe, dass hier eine Sensibilität der Romandie besteht. Deshalb würde ich Ihnen vorschlagen, dass wir uns überall dort, wo wir politische Sensibilitäten feststellen, möglichst an die geltende Verfassung anlehnen; das wäre sicher klug.
Ich empfehle Ihnen deshalb, dem Antrag Brunner Christiane zuzustimmen.

*Abs. 1–3 – Al. 1–3*
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Aufgrund des Votums von Herrn Bundesrat Koller möchte ich erwähnen, dass in der Kommission ein Vertreter einer lateinischen Sprache die Streichung begehrt hat. Es gibt offensichtlich auch unter den Nichtdeutschsprachigen unterschiedliche Auffassungen.

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag Brunner Christiane 18 Stimmen
Für den Antrag der Kommission 9 Stimmen

**Art. 177–180**
*Anträge der Kommissionen: BBl*
*Propositions des commissions: FF*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Gestatten Sie, dass ich die Artikel 177 bis 180 gesamthaft erläutere. Es handelt sich um die letzten übriggebliebenen Bestimmungen. Die Artikel 181ff. haben wir bereits am 9. März 1998 genehmigt.
Zu den einzelnen Artikeln folgendes: Artikel 177 nennt in Absatz 1 Litera b die Gemeindeautonomie ausdrücklich. Im Entwurf des Bundesrates war sie verklausuliert. Nun ist sie ausdrücklich genannt. Der Nationalrat hat so beschlossen. Wir schliessen uns jenem Beschluss an.
Zu Artikel 178 habe ich keine Bemerkungen. Das ist geltendes Recht. Es liegen keine Änderungen vor.
Zu Artikel 179: Hier wird die Bestimmung über die Bundesassisen gestrichen. Wir glauben, dass wir diese Bestimmung streichen können, ohne das Konzept der Nachführung zu verletzen, zumal die Bundesassisen in der Verfassung zwar genannt, in der Rechtswirklichkeit jedoch ohne jede Bedeutung sind. Meines Wissens sind sie in den letzten 60 Jahren nie aufgeboten worden. Es ist auch nicht anzunehmen, dass sie in den nächsten Jahrzehnten aufgeboten werden. Gestützt auf die Rechtswirklichkeit und auf die einhellige Überzeugung in der Kommission und auch im Nationalrat können wir Artikel 179 streichen.
Zu Artikel 180: Es handelt sich hier lediglich um eine Anpassung der Terminologie an Artikel 153a.

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Wir sind damit am Ende der Beratungen über den Entwurf A angelangt.

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*
Für Annahme des Entwurfes 30 Stimmen
(Einstimmigkeit)

*Abschreibung – Classement*

*Antrag des Bundesrates*
Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse
gemäss Brief an die eidgenössischen Räte
*Proposition du Conseil fédéral*
Classer les interventions parlementaires
selon lettre aux Chambres fédérales

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

## Siebente Sitzung – Septième séance

**Mittwoch, 17. Juni 1998**
**Mercredi 17 juin 1998**

*08.00 h*

*Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)*

---

96.091

# Bundesverfassung. Reform

# Constitution fédérale. Réforme

*Differenzen – Divergences*

Beschluss des Nationalrates vom 8. Juni 1998
Décision du Conseil national du 8 juin 1998

---

**A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)**

**A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)**

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Heute beginnt das Differenzbereinigungsverfahren im Rahmen der Vorlage A1. Wir sind Erstrat bei der Präambel und den Artikeln 1 bis 126. Wir haben in diesem Bereich viele Differenzen abzutragen oder an Beschlüssen, die wir gefasst haben, festzuhalten. Bei der Beratung dieser ersten Hälfte der aktualisierten Verfassung sind rund 90 Differenzen entstanden. Davon ist etwa die Hälfte eher inhaltlicher, ein gutes Drittel eher redaktioneller und der Rest systematischer Natur.
Ich erwähne die 15 wichtigsten Artikel oder Sachbereiche, bei denen inhaltliche Differenzen entstanden sind, stichwortartig: Die Präambel, die Verankerung der Nachhaltigkeit, der Artikel über die individuelle und gesellschaftliche Verantwortung, das Diskriminierungsverbot und parallel dazu das Gleichstellungsgebot betreffend die Behinderten, der Artikel über Kinder und Jugendliche im Grundrechtsteil der Verfassung, das Redaktionsgeheimnis, der unentgeltliche Grundschulunterricht, die Entschädigungspflicht bei Eigentumsbeschränkungen ausserhalb einer formellen oder materiellen Enteignung, das Streikrecht, der Städteartikel, der Ordensartikel, der Umweltschutzartikel, die Unterstützung mehrsprachiger Kantone bei der Erfüllung spezifischer Aufgaben, der Bistumsartikel und der bezahlte 1. August. Das sind die wichtigsten Bestimmungen und Sachbereiche, bei denen sich die Räte nicht einig sind.
Daneben gibt es systematische Differenzen. In diesem Bereich hat ein Verständigungsausschuss getagt, der sich aus den Präsidenten der Verfassungskommissionen und Subkommissionen beider Räte zusammengesetzt hat, ergänzt durch einige Mitglieder der Kommission des Nationalrates. Dieser Verständigungsausschuss hat zuhanden der beiden Kommissionen Anträge formuliert, um das weitere Vorgehen zu erleichtern. Er beantragt, teilweise die Systematik des Ständerates und teilweise diejenige des Nationalrates zu übernehmen.
Die Kommission hat sich bei ihren Anträgen ans Plenum überall an diese Empfehlungen gehalten, auch dort, wo sie Lösungen des Nationalrates zu übernehmen hatte. Dementsprechend beantragt sie Festhalten an der Systematik bei den Bestimmungen über Bundesstaat und Föderalismus, über den Standort der Bürgerrechte – anschliessend an die Grundrechte –, bei der Integration der Amtssprachen in den Sprachenartikel, bei der Umstellung von Umweltschutzartikel und Raumplanungsartikel, bei der Aufteilung des 4. Abschnittes in einen Abschnitt «Öffentliche Werke und Verkehr» und einen Abschnitt «Energie und Kommunikation» sowie bei der Reihenfolge der Wirtschaftsartikel, der Artikel 85 bis 98; dort haben wir bekanntlich einige Umstellungen vorgenommen.
Hingegen haben wir die nationalrätlichen Beschlüsse übernommen bei der Verankerung des Verantwortlichkeitsartikels im 1. Titel – nicht anschliessend an die Bürgerrechte – sowie bei der Aufteilung des Bildungsartikels in zwei Artikel. Soviel zu den systematischen Belangen.
Wir haben zusätzlich Abklärungen vorgenommen bezüglich der Begriffe Stimmrecht, Wahlrecht, politische Rechte, Volksrechte. Wir haben nun durchgängig eine einheitliche Begriffsbildung gewählt, wobei der Terminus «politische Rechte» nun überall als Oberbegriff verwendet wird.
Sachlich gesehen beantragen wir einige wichtige Differenzen zu bereinigen, indem wir uns dem Nationalrat angeschlossen haben. Ich komme darauf zurück. In 15 Fällen hat die Kommission Kompromissvorschläge erarbeitet, welche eine Annäherung an die Version des Nationalrates bedeuten.
Zustimmung zum Nationalrat beantragen wir insbesondere in drei Bereichen, nämlich bei der Anerkennung des Anspruches auf unentgeltlichen Grundschulunterricht – Artikel 16a im Grundrechtsteil –, bei der ausdrücklichen Gewährleistung des Redaktionsgeheimnisses – in Artikel 14a – sowie bei Artikel 51 Absatz 2: Danach haben die Kantone die von ihnen abgeschlossenen Verträge mit ausländischen Partnern dem Bund nicht mehr zur Genehmigung zu unterbreiten, sondern sie werden den Bund vor dem Abschluss von Verträgen nur noch zu konsultieren haben.
Kompromisse haben wir vorgenommen bei der Präambel, bei der Verankerung der Nachhaltigkeit, beim Diskriminierungsartikel, bei den Kinder- und Jugendrechten, bei der Verankerung des Streikrechtes und bei den Sozialzielen. Hier sind wir auf eine mittlere Lösung eingeschwenkt, um im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens den weiteren Fortgang zu erleichtern.
Zudem ist in zwei Fällen die Fahne nicht leicht zu lesen, und zwar weil die Beschlüsse des Nationalrates und des Ständerates zumindest redaktionell zum Teil weit auseinander liegen. Wir unterbreiten deshalb Kompromissvorschläge und haben dabei notgedrungen Textteile beider Fassungen übernommen. Es betrifft dies die Präambel und Artikel 33 über die Sozialziele. Ich habe deshalb veranlasst, dass Sie neben der gewohnten Fahne auf separaten Blättern auch die vollständigen Textfassungen der Präambel und des Sozialzielartikels erhalten. Damit soll die Lesbarkeit, die Übersichtlichkeit für unsere Beratungen verbessert werden.
Ich muss Sie sodann noch darüber orientieren, dass die ständerätliche Kommission in zwei Fällen Änderungen beschlossen hat, die bei diesem Stand des Verfahrens an sich nicht behandelt werden können, weil keine Differenzen mehr zum Nationalrat bestehen. Es handelt sich einerseits um eine erweiterte Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Berufsbildung, über die sogenannten Biga-Berufe hinaus, andererseits um die Aufnahme einer Zielbestimmung in die Verfassung im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik.
Wir sind hier der Meinung, dass wir den Entwurf nochmals ändern sollten, wir brauchen dafür aber die Zustimmung der nationalrätlichen Kommission. Dementsprechend haben wir diese Vorschläge an die Verfassungskommission des Nationalrates weitergeleitet. Wenn sie ebenfalls dieser Meinung ist, wird sie diese Artikel im Differenzbereinigungsverfahren noch einbringen können.
Das anspruchsvolle Unterfangen einer gleichzeitigen Behandlung der Vorlage A in beiden Räten setzt voraus, dass wir nun im Differenzbereinigungsverfahren mit gutem Willen und mit dem Willen zur Verständigung an die Arbeit gehen, sonst wird schlussendlich alles auf eine Einigungskonferenz aufgeschoben, was – so meine ich – kein sinnvoller Weg wäre.
Die Verfassungskommission Ihres Rates hat deshalb mit ihren differenzierten Lösungen – Festhalten bei einigen wichti-

gen Fragen, Entgegenkommen in anderen wichtigen Fragen – und mit Kompromisslösungen in doch recht beträchtlicher Zahl diesen guten Willen an den Tag gelegt. Ich möchte Sie im Namen der Kommission bitten, unseren Vorschlägen und Anträgen zuzustimmen.

**Titel**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Titre**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Ich äussere mich zum Titel; hier beantragt Ihnen die Kommission Festhalten. Der Bundesbeschluss lautet nach unserer Version: «Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung», während Nationalrat wie Bundesrat von «Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung» sprechen. Wir sind nach wie vor der Meinung, dass unsere Version besser ist und der Begriff der Nachführung wenig geeignet ist, als Titelbegriff in seiner doch nicht ganz klaren Bedeutung aufgenommen zu werden. Der Nationalrat hat im übrigen darüber nicht diskutiert; er hat davon nicht Kenntnis genommen.
Auch dies ist ein Grund, daran festzuhalten.

**Merz** Hans-Rudolf (R, AR): Als Nichtmitglied der Kommission stelle ich einfach die Frage: Hat man geprüft, ob man der ganzen Vorlage nicht auch den Namen «Bundesbeschluss über die Reform der Bundesverfassung» geben könnte? Was wir vornehmen, ist ja eine Reform der Bundesverfassung. Das wäre vielleicht ein Kompromiss zwischen den beiden Auffassungen.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Ich glaube, dass das nicht unbedingt sinnvoll wäre, weil unter «Reform der Bundesverfassung» auch die weiteren Vorlagen B und C verstanden werden können. Hier geht es eigentlich um die Aktualisierung der geltenden Bundesverfassung, und in den nächsten Phasen geht es um die weiteren, substantiellen Reformen. Wenn wir hier diesen Begriff aufnehmen, würden wir vielleicht Missverständnisse schaffen. Einen Anlass zu einem Kompromiss sehe ich insofern noch nicht, als der Nationalrat diese Frage ja noch nicht diskutiert hat. Ich kann mir sehr gut vorstellen, dass er sich unserem Titel anschliessen wird.

*Angenommen – Adopté*

**Präambel Abs. 2, 2a, 3, 4, 5, 5a, 5b, 6**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 2*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

*Abs. 2a*
*Mehrheit*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Minderheit*
(Gentil, Aeby, Cavadini Jean, Forster, Marty Dick)
Streichen

*Abs. 3*
.... erneuern und seinen Zusammenhalt zu festigen, um Freiheit, Demokratie, Unabhängigkeit ....
*Abs. 4*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Abs. 5*
Festhalten
*Abs. 5a, 5b*
Streichen
*Abs. 6*
Festhalten

**Préambule al. 2, 2a, 3, 4, 5, 5a, 5b, 6**
*Proposition de la commission*
*Al. 2*
Maintenir

*Al. 2a*
*Majorité*
Adhérer à la décision du Conseil national
*Minorité*
(Gentil, Aeby, Cavadini Jean, Forster, Marty Dick)
Biffer

*Al. 3*
Résolus à renouveler leur alliance et à raffermir leur cohésion pour renforcer ....
*Al. 4*
Adhérer à la décision du Conseil national
*Al. 5*
Maintenir
*Al. 5a, 5b*
Biffer
*Al. 6*
Maintenir

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Präambel ist auf der Fahne leicht verwirrlich dargestellt; sie ist in der Tat nicht leicht zu lesen, sie ist aber korrekt dargestellt, weil ja gemäss unserem Brauch die Änderungen immer aufzuführen sind, damit die einzelnen Schritte in den Räten nachvollzogen werden können. Aus diesem Grund liegt Ihnen der vollständige Text der Präambel auf einem separaten Blatt vor.
Ich möchte in drei Schritten erklären, wie wir zu unserer Lösung gekommen sind. Zuerst möchte ich ausführen, was der Nationalrat geändert hat, dann möchte ich seine Änderungen würdigen und schliesslich die Folgerungen der Kommission darlegen.
1. Was hat der Nationalrat getan? Er hat die Präambel beladen, wir meinen: sogar überladen. Er hat den Absatz 2a – «in der Verantwortung gegenüber der Schöpfung» – eingefügt. Darauf soll auch die Präambel Bezug nehmen, verlangt die Mehrheit des Nationalrates. In Absatz 3a hat er als zusätzliche Werte neben Freiheit, Unabhängigkeit und Frieden auch die Demokratie eingefügt. Er hat weiter das statische Wort «bewahren» durch das aktivere, kräftigere Verb «stärken» ersetzt.
In Absatz 4 hat der Nationalrat das Wort «Toleranz» durch den rein deutschen Begriff «Rücksichtnahme» ersetzt. In Absatz 5 hat er sich der Formulierung «im Bewusstsein der gemeinsamen Errungenschaften» entledigt, also die historische Verpflichtung aus der Präambel gekippt. Schliesslich hat er in den Absätzen 5a und 5b Passagen aus der Muschgschen Formel aus den siebziger Jahren übernommen.
2. Wie stellen wir uns zu den Änderungen des Nationalrates? Vorab gilt festzustellen, was der Kommissionspräsident erwähnt hat: Der Nationalrat hat quasi in der Retorte beraten, ohne unsere Fassung überhaupt zu prüfen. Wir unsererseits haben uns mit der Fassung des Nationalrates genau auseinandergesetzt. Die Änderungen in den Absätzen 1 bis 4 erweisen sich nach unserer Beurteilung in der Tat als Verbesserungen, und zwar in bezug auf den Inhalt und auf die Sprache. Hingegen ist die Implantation der Muschgschen Elemente – wenn ich sie so bezeichnen darf –, auch wenn sie für sich eine sehr hohe Qualität haben, nicht sachgerecht. Erstens handelt es sich um ein fremdes Element, der Sprachfluss ist ein anderer, es ist kein einheitlicher Guss mehr. Zweitens bringen die Muschgschen Elemente eine Wiederholung der Absätze 3 und 4 und führen dazu, dass die Präambel nicht mehr überblickbar, nicht mehr konzis ist. Drittens glauben wir, dass die historische Verpflichtung, die wir in Absatz 5 normiert haben, durchaus ihre Berechtigung hat.
3. Aus diesen Gründen bitten wir Sie, wie folgt zu entscheiden: Wir möchten die Verbesserungen in Absatz 4 übernehmen und schliessen uns auch der sprachlichen Verbesserung des Nationalrates in Absatz 3 an; wir haben sie aufgrund der Verbesserung des Nationalrates neu gefasst, inhaltlich

die Änderungen des Nationalrates aber übernommen. Bei den Absätzen 5 und 6 bitten wir Sie, die Muschgschen Elemente nicht aufzunehmen und an unserer Fassung festzuhalten. Soweit ist sich die Kommission vollständig einig.
Eine Differenz innerhalb der Kommission ergibt sich nur bei Absatz 2: Die Mehrheit glaubt, dass die Verantwortung gegenüber der Schöpfung durchaus in der Präambel Bestand hat; die Minderheit möchte darauf verzichten. In der Verfassungskommission wurde geltend gemacht, dass diese Verantwortung gegenüber der Schöpfung in der Anrufung Gottes, in der Invocatio, bereits enthalten sei. Trotzdem erachtet es die Mehrheit als gerechtfertigt, die Verantwortung gegenüber der Schöpfung in dieses Kurzprogramm – die Präambel ist ja ein Kurzprogramm: konzis, kurz, sprachlich prägnant gefasst – aufzunehmen.

*Abs. 2 – Al. 2*
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2a – Al. 2a*

**Präsident:** Auf der Fahne fehlt beim Antrag der Mehrheit der Hinweis auf Absatz 2a. Ich verweise Sie auf das separate Blatt, wo die vollständige Präambel aufgeführt ist.

**Gentil** Pierre-Alain (S, JU): Comme l'a dit tout à l'heure M. Frick, rapporteur, en présentant l'ensemble du préambule, nous avons eu, en commission, une discussion qui consistait à savoir si ce préambule devait à lui seul contenir pratiquement l'ensemble des éléments que l'on retrouve ultérieurement dans la constitution. Nous avons estimé qu'il y avait, dans la version du Conseil national, une tendance à augmenter la longueur de ce préambule, sans que le contenu lui-même en soit considérablement enrichi.
C'est la raison qui pousse la minorité de la commission à vous proposer de rejeter cet alinéa 2a qui, de son point de vue, n'apporte rien au préambule. En effet, en mentionnant la responsabilité envers la Création, on défend deux idées: la première rappelle que, s'il y a création, il y a créateur, mais l'invocation à Dieu Tout-Puissant, à l'alinéa 1er, contient déjà cette idée. La deuxième idée fait allusion aux responsabilités qu'ont les citoyens envers le monde dans lequel ils vivent à l'égard des générations futures, ce qui est exprimé très clairement à l'alinéa 5.
En conséquence, nous estimons que cet alinéa 2a n'apporte absolument rien de nouveau et que, dans le fond, il ne constitue qu'une redite d'éléments mentionnés de manière plus ramassée et plus incisive aux alinéas 1er et 5.
Pour ces raisons, nous vous suggérons de biffer cet alinéa 2a.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Über die Präambel lässt sich natürlich trefflich streiten. Aber auch die Volksdiskussion hat gezeigt, dass für das Volk die Präambel vielleicht fast das Wichtigste ist, weil sie die Vision unseres Staates zum Ausdruck bringen soll.
Aus dieser Sicht – ich habe es schon im Nationalrat gesagt – ist es wichtig, dass eine Präambel aus einem Guss geschrieben ist und auch im Stil und in der Wortführung eine gewisse Höhe einhält. Deshalb muss aus der Sicht des Bundesrates der Versuch des Nationalrates, die glänzende Formel von Muschg aus dem Entwurf von 1977 mit jener unseres Entwurfs zu verbinden, als misslungen erachtet werden. Der Text ist auch eindeutig zu lang. Deshalb würde ich im Zweifel für eine möglichst kurze Fassung votieren.
Aus den Gründen, die Herr Gentil genannt hat, würde ich bei Absatz 2a eher dem Antrag der Minderheit zustimmen.

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Minderheit 17 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 14 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

**Präsident:** Dieser Absatz ist auf der Fahne als Absatz 3a bezeichnet; massgebend ist das Beiblatt.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4, 5, 5a, 5b, 6 – Al. 4, 5, 5a, 5b, 6*
*Angenommen – Adopté*

**Art. 1**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 1**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich spreche zugleich zum 1. Titel und zu Titel und Inhalt von Artikel 1. Nach der Sitzung des Nationalrates hat ein Verständigungsausschuss beider Verfassungskommissionen getagt. Dabei haben die Vertreter der nationalrätlichen Kommission erklärt, diese Differenz sei nicht bewusst geschaffen worden, sondern sie rühre daher, dass der Nationalrat die Beschlüsse des Ständerates gar nicht gewürdigt habe. Unser Präsident der Verfassungskommission hat gesagt, das sei kein böser Wille, aber ich stelle fest: Es ist vorsätzlich geschehen, offenbar vorsätzlich ohne bösen Willen. Wir hatten in der ersten Lesung als Erstrat begründet, weshalb wir die Bezeichnung des 1. Titels sowie den Titel und die Formulierung von Artikel 1 geändert haben. Wiederholungen sind überflüssig.
Wir bitten Sie einstimmig, an unserem Beschluss festzuhalten.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 2 Abs. 2, 2bis, 3, 4**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 2*
*Mehrheit*
Sie fördert nachhaltig die gemeinsame Wohlfahrt, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes.
*Minderheit*
(Frick, Aeby)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2bis*
*Mehrheit*
Streichen
*Minderheit*
(Aeby)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Abs. 3*
Festhalten
*Abs. 4*
Streichen

**Art. 2 al. 2, 2bis, 3, 4**
*Proposition de la commission*
*Al. 2*
*Majorité*
Elle favorise de façon durable la prospérité commune. Elle encourage la cohésion interne et la diversité culturelle du pays.
*Minorité*
(Frick, Aeby)
Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2bis*
*Majorité*
Biffer
*Minorité*
(Aeby)
Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*
Maintenir
*Al. 4*
Biffer

*Abs. 2 – Al. 2*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 2 erfährt in Absatz 1 keine Änderung; ich leite gleich zu Absatz 2 über.
In Absatz 2 wirft der Begriff der Nachhaltigkeit, den der Nationalrat eingeführt hat, Probleme auf. Was hat der Nationalrat getan? Er hat zum ersten die Reihenfolge der Begriffe umgestellt; damit haben wir keine Probleme. Er hat aber zusätzlich die Förderung der nachhaltigen Entwicklung als Staatszweck in Absatz 2 aufgenommen. Mit der Nachhaltigkeit an sich hat unsere Verfassungskommission ebenfalls keine Probleme.
Was verstehen wir unter Nachhaltigkeit? Nachhaltige Entwicklung bedeutet nach heutigem Verständnis die Pflicht, darauf zu achten, dass die Entwicklung unserer Gesellschaft harmonisch verläuft und dass wir auf das soziale und wirtschaftliche Element und auf die Lebensgrundlagen Rücksicht nehmen. Eine nachhaltige Entwicklung ist kontrollierbar, sie macht keine zu grossen Sprünge, die zu Schäden führen und nachher grosse Korrekturen erfordern; der Mensch setzt sich selber Grenzen. Er legt viel mehr Wert auf eine langfristig harmonische Entwicklung als auf eine kurzfristige Maximierung und auf eine kurzfristige Optimierung von Wohlstand und materiellem Erfolg. Damit ist nachhaltige Entwicklung also viel mehr als nur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen gemäss Absatz 3. Im weiteren Sinn fallen nämlich unter den Begriff der Nachhaltigkeit auch ein auf Dauer ausgeglichener Finanzhaushalt und auf Dauer finanzierbare Sozialleistungen. So verstehen wir die Nachhaltigkeit in unserer Kommission.
Der Bundesrat, so liess er uns erklären, kann sich grundsätzlich nicht nur mit der Nachhaltigkeit in der Verfassung, sondern auch mit der Nachhaltigkeit, wie sie der Nationalrat normiert hat, anfreunden. Die Frage bleibt nur – darin unterscheiden sich in Absatz 2 die Anträge der Mehrheit und der Minderheit –: Soll gemäss der Mehrheit das Adverb stehen, «der Bund fördert nachhaltig», oder soll die Förderung der Nachhaltigkeit als separater Ausdruck normiert werden, wie es die Minderheit will?
Die Mehrheit glaubt, dass das Adverb genügt. Ich gehöre der Minderheit an und möchte, deren Haltung ebenfalls kurz begründen, da es um keine substantielle Änderung geht. Die Minderheit glaubt, dass die Lösung des Nationalrates aus zwei Gründen den Vorzug verdient:
1. Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung ist fester Bestandteil der schweizerischen Politik geworden. Er darf darum auch in der Verfassung stehen.
2. Der Nationalrat hat seinen Beschluss mit so überwiegender Mehrheit gefällt, dass wir glauben, auf eine weitere Differenzbereinigung verzichten und der Fassung des Nationalrates zustimmen zu können, zumal ja inhaltlich kaum ein Unterschied zur Fassung der Mehrheit auszumachen ist.

**Aeby** Pierre (S, FR): Quelques mots, à l'article 2 alinéa 2, à propos des notions de «développement durable et de «prospérité commune».
Je ne sais pas ce qu'il en est du texte en allemand, mais en français on peut très bien imaginer une prospérité commune immédiate, contraire au principe du développement durable. Je ne sais pas si on peut dire la même chose en allemand. En fait, la transformation effectuée par la majorité de la commission – qui remplace la décision du Conseil national – ne prend plus du tout le même sens. A la rigueur, j'aurais compris que notre commission reprenne l'article 2 du projet du Conseil fédéral, un article 2 extrêmement traditionnel. L'alinéa 1er préciserait le rôle fondamental de la Confédération; l'alinéa 2 contiendrait les notions de «cohésion interne» et «prospérité commune»; ça, c'est ce à quoi nous sommes habitués. Dès l'instant où on admet le principe de compléter cet article – cela s'applique aussi bien à l'alinéa 2 qu'à l'alinéa 2bis que nous allons traiter tout à l'heure –, il faut aller au bout du raisonnement. Le développement durable est une notion non seulement environnementale, mais aussi sociale et économique, faut-il le rappeler? Il me paraît tout à fait intéressant, à cet article 2, de garder exactement le libellé voulu par le Conseil national, c'est-à-dire, d'un côté, la prospérité commune qui est un concept que nous connaissons bien et, de l'autre, le développement durable qui, en soi, n'a rien à voir avec la prospérité commune comme telle; on ne peut pas le ramener à la simple expression «de façon durable, la prospérité commune», ça ne veut en fait rien dire.
En conséquence, je rejoins les propos de M. Frick et vous invite à adhérer à la décision du Conseil national à l'article 2 alinéa 2.

**Schmid** Carlo (C, AI): Die Verfassung verdient es schon, dass man auch mit Details genau umgeht. Ich habe Verständnis für die Kommissionsmehrheit, dass sie einen Kompromiss sucht, um den Begriff der Nachhaltigkeit, den die nationalrätliche Fassung in Artikel 2 Absatz 2 eingefügt hat, nicht einfach unter den Tisch fallenzulassen, sondern ihn auf irgendeine Art und Weise retten will. Immerhin zwei Bemerkungen dazu:
Zur Begriffsbestimmung, welche Herr Frick für den Begriff «nachhaltig» nun geliefert hat – dass sie im normalen deutschen Sprachgebrauch so nicht üblich sei, neu sei –: Der Begriff «nachhaltig» ist eine alte schweizerische Militärformel, es wird nachhaltig unterstützt, es wird nachhaltig Widerstand geleistet usw. Dann kann man aber «nachhaltig» mit «anhaltend» ersetzen. Wenn das aber nicht die Meinung der Mehrheit ist, wenn die Kommissionsmehrheit tatsächlich «nachhaltig» einfach als Adverb versteht, das den gesamten Begriffshof der Entwicklung, der Erhaltung, der Regenerationsfähigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen beinhalten soll, dann machen wir, so meine ich, ein Hendiadyoin. Wir brauchen diesen Begriff nicht, denn wir haben ihn schon!
Lesen Sie Artikel 2 Absatz 3, der Antrag der Kommission lautet auf Festhalten. An was halten wir fest? Wir hatten beschlossen: gemäss Bundesrat. Lesen Sie die bundesrätliche Fassung: «Sie setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen ....» Das ist bereits drin, und alles andere ist überflüssig und stiftet Verwirrung.
Daher meine ich, sollte man grundsätzlich beim Entwurf des Bundesrates bleiben. Wenn das der Comment dieses Hauses gestattet, so bin ich der Auffassung, dass wir in Artikel 2 Absatz 2 beim Entwurf des Bundesrates bleiben sollten.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Aufgrund der Ausführungen von Herrn Schmid möchte ich für die Kommission zwei Erklärungen nachliefern:
1. Das Wort «nachhaltig» ist in der Tat, Herr Schmid, kein neues. Es fand sich von alters her in militärischen Dokumenten, es findet sich aber seit langem auch in der Forstgesetzgebung. «Nachhaltig» hiess schon immer «langfristig wirksam, andauernd, ohne Unterbruch, stetig wirksam». Dies ist der Begriff der Nachhaltigkeit, wie er sich traditionell entwikkelt hat. Aber seit einigen Jahren ist der Begriff der Nachhaltigkeit im politischen Leben mit klarem Inhalt angereichert, namentlich aufgrund der Konferenzen von Rio de Janeiro und Kyoto. Er betrifft mehr als nur die natürlichen Lebensgrundlagen. Er umfasst die stetige, ausgewogene Entwicklung der Wirtschaft, der Gesellschaft, des Staates an sich, auch seiner Finanzen und Sozialwerke. Das ist im wesentlichen der Begriff, wie er heute gängig ist und dem sich auch die Kommission in den Erklärungen aller ihrer Mitglieder, die sich geäussert haben, angeschlossen hat.
2. Die zweite Bemerkung betrifft Ihren Hinweis auf Absatz 3: Der Begriff «dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen» decke die Nachhaltigkeit ab. Ich glaube vorhin ausgeführt zu haben, dass die politisch verstandene Nachhaltigkeit eben weit über die blosse Schonung der Umwelt und der natürlichen Ressourcen hinausgeht, weil sie zusätzlich auch das wirtschaftliche und kulturelle Leben und das gesamte Staatswesen umfasst. Aus diesen Gründen sind wir zur Überzeugung gekommen, dass die Nachhaltigkeit mit Absatz 3 nicht abgedeckt ist, sondern dass sich eine zusätzliche Normierung rechtfertigt.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Persönlich sehe ich hier eher ein Dilemma. Auf der einen Seite ist es tatsächlich so, wie ausgeführt worden ist: Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung

ist seit den berühmten Konferenzen von Rio und Kyoto auch expressis verbis Bestandteil unserer Bundespolitik geworden. Ich verweise auf das Strategiepapier «Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz», veröffentlicht im Bundesblatt (BBl 1997 III 1045–1057). Andererseits ist der Begriff «nachhaltig» wahrscheinlich – aber da werde ich subjektiv – auch ein Modewort. Es will ja zum Ausdruck bringen, dass die Politik und unser Denken nicht kurzfristig, sondern mittel- und langfristig angelegt sein sollen. Das, würde ich meinen, hätten unsere Verfassungsväter schon immer so verstanden. Deshalb neige ich rein intuitiv eher zur Auffassung, dass wir die Verfassung nicht mit einem solchen Modewort belasten sollten. Ich wäre daher eher für die ursprüngliche Fassung des Bundesrates.
Inhaltlich sind wir uns einig: Es ist eine Frage der Opportunität, ob Sie dieses neue Wort hier aufnehmen wollen oder nicht.

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*
Für den Antrag der Mehrheit 28 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 7 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*
Für den Antrag der Mehrheit 20 Stimmen
Für den Antrag Schmid Carlo 16 Stimmen

*Abs. 2bis – Al. 2bis*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Der Nationalrat hat in Absatz 2bis mit 86 zu 54 Stimmen die Chancengleichheit als Staatszweck eingeführt. Mit dem Bundesrat hat auch die Kommission Verständnis für das Anliegen. Wir haben uns aber von der konzisen Begründung des Bundesamtes für Justiz überzeugen lassen, dass die Chancengleichheit nicht in den Artikel betreffend den Staatszweck gehört. Ich möchte Ihnen diese Begründung zusammengefasst vortragen.
Die Chancengleichheit ist zunächst bereits durch Absatz 1 des Zweckartikels, der den Schutz der Freiheit, der Gleichheit und der Rechte unserer Bürger vorsieht, umfassend verankert. Zudem ist die Rechtsgleichheit der Menschen in der Schweiz konkret durch Artikel 7 der Verfassung gewährleistet. Auch Artikel 31 erinnert daran, dass die Grundrechte tatsächlich verwirklicht werden müssten. Wir sind uns auch durchaus einig, dass die Chancengleichheit in dem Sinne bestehen muss, dass in unserem Land, das eine offene Gesellschaft ist, allen Gelegenheit gegeben werden muss, sich aufgrund der eigenen Leistungen und Fähigkeiten zu entfalten. Auch die Möglichkeit eines diskriminierungsfreien Zugangs zu den Bildungsinstitutionen muss gegeben sein. Aber der Begriff der Chancengleichheit ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass wir mit unterschiedlichen Startchancen ins Leben treten. Wir glauben, der Staat würde sich übernehmen, wenn er diese ungleichen Startchancen zusätzlich kompensieren wollte.
Absatz 2bis würde unerfüllbare Erwartungen wecken. Wir bitten Sie, darauf zu verzichten. Die Kommission ist sich diesbezüglich in der grossen Mehrheit einig; die Minderheit Aeby beantragt, dem Nationalrat zu folgen.

**Aeby** Pierre (S, FR): A mon avis, deux positions sont défendables dans le débat:
1. la position de M. Schmid Carlo qui préfère en rester à un article 2 dépouillé et traditionnel. Cette position se défend tout à fait intellectuellement et dans cet exercice de réforme de la constitution;
2. l'autre position qui consiste à dire: «Faisons un pas vers le Conseil national!» On est ici de toute façon dans un chapitre déclaratif. On vient de voir le préambule, on vient de voir plusieurs dispositions, il y en aura d'autres où on est vraiment dans une partie très générale où ces déclaratifs sont en partie politiques.
Alors, dès l'instant où on a fait un pas vers la position du Conseil national et qu'on a accepté l'alinéa 2 tel que proposé, avec ces termes «de façon durable», ou en allemand «nachhaltig», je ne vois pas pourquoi on écarterait l'alinéa 2bis qui consacre un principe fondamental de notre Etat de droit. Tous les principes de l'alinéa 2, on les retrouve concrétisés ailleurs, aussi bien «la prospérité commune», que la notion de «développement durable», qui est tout de même là, que la «diversité culturelle» du pays. Toutes ces notions sont concrétisées à d'autres endroits de la constitution.
On a élargi l'article sur la non-discrimination. Je vous rappelle les discussions que nous avons eues sur les handicapés, sur l'âge, etc.; on a parlé des enfants, à un endroit ou à un autre; on a parlé de l'école primaire gratuite, etc. Ce sont tous des éléments concrets d'un principe fondamental de notre Etat de droit, et c'est pour ça que l'article 2bis se justifie, dès l'instant où on n'en reste plus à la version initiale du Conseil fédéral.
Je ne crois pas qu'on puisse suivre les explications de M. Frick, car l'explication qu'il a donnée, il pourrait la donner pour n'importe laquelle des notions figurant maintenant dans l'article 2. Il y a des répétitions, que j'ai eu l'occasion de signaler, entre le préambule qui parle de «diversités culturelles», d'«obligations envers les générations futures», etc., et par exemple l'alinéa 2 déjà, où on n'hésite pas à reprendre de ces éléments qu'on retrouvera encore plus loin, dans d'autres dispositions de la constitution. Alors, si vraiment on veut faire un pas de rapprochement en direction du Conseil national, votons cet alinéa 2bis.
On maintient déjà notre décision concernant l'alinéa 4 qui vise à favoriser la paix et à contribuer à un ordre juste du monde. On peut estimer qu'il s'agit là d'une tâche fondamentale de la Suisse peut-être, mais extérieure à sa vie propre, extérieure à ce qui se passe au sein de nos frontières et on peut justifier ici une attitude assez dure. On peut aussi expliquer que nous n'ayons pas retenu l'alinéa 3, car le principe de «la conservation durable des bases naturelles de la vie» est contenu déjà dans le préambule, je l'ai dit, et on le retrouve dans un article très précis des chapitres sur la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. Mais l'«égalité des chances» comme telle, qui est une notion extrêmement noble, c'est que chacun, à sa naissance, doit avoir les mêmes chances, et on l'a voulu, notamment pour les handicapés, en allant très loin. Et bien, on peut très bien l'exprimer ici à l'article 2.
Je vous invite donc à adhérer à la décision du Conseil national et à accepter l'alinéa 2bis.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Ansatzpunkt von Herrn Aeby leuchtet auch mir durchaus ein. Das war der Grund, weshalb der Bundesrat sich im Rahmen der Nachführung für einen in diesem Sinne traditionellen Zweckartikel entschieden hat. Das ist auch der Grund, weshalb ich Ihnen empfehle, diesen Absatz 2bis nicht aufzunehmen.
Das Prinzip der Chancengleichheit als politisches Prinzip ist sicher unbestritten. Wir wollen alle, dass die Bürgerinnen und Bürger in diesem Land Aufstiegschancen haben. Ich glaube, dieses Land hat das auch bewiesen durch den unentgeltlichen Unterricht in den Primarschulen und durch den auch im Vergleich mit dem Ausland recht liberalen Zugang zu den Mittel- und Hochschulen, um ein sehr wichtiges Gebiet zu nennen. Dieses Prinzip ist unbestritten. Aber wenn Sie diesen Zweckartikel nun mit derartig politischen Aussagen überladen, sehe ich eine gewisse Gefahr, dass man mit Blick auf die Konkretisierung der klagbaren Rechte – Herr Aeby hat selber darauf hingewiesen – Versprechen in die Welt setzt, die wahrscheinlich nachher nur sehr schwer gehalten werden können.
Ich will Ihnen das an einem Beispiel zeigen: Auch Ihre Kommission hat jetzt das klagbare Sozialrecht auf unentgeltlichen Primarschulunterricht unbestritten in die Verfassung aufgenommen. Wenn Sie dieses Prinzip der Chancengleichheit als Auslegungshilfe dann mit dem klagbaren Recht auf unentgeltlichen Primarschulunterricht verbinden, stellen sich natürlich eminent wichtige Fragen: Was muss der Staat beispielsweise gegenüber den Ausländern im Primarschulunterricht

tun? Da öffnen sich auch für die Rechtsprechung der Gerichte Tore, die meines Erachtens im Rahmen der Gesetzgebung zu überprüfen sind.
Herr Aeby, ich war beispielsweise sehr beeindruckt, als ich von Appenzell nach Bern kam. Meine Kinder hatten einen Nachteil: Sie hatten noch keinen Französischunterricht genossen. Die Stadt Bern hat grosszügigerweise solchen Zuzügern zusätzliche Französischstunden angeboten. Das ist politisch sicher erwünscht. Aber wollen wir, dass derartige Massnahmen über diesen Zweckartikel in Verbindung mit den klagbaren Rechten in die Hand des Richters gegeben werden? Ist es nicht besser, wenn solche Fragen vom Gesetzgeber auf der jeweiligen Stufe – Bund, Kantone und Gemeinden – ad hoc entschieden werden? Das sind die Bedenken, die ich gegenüber einer derartigen Öffnung dieses Zweckartikels habe.

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Mehrheit 28 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 4 Stimmen

*Abs. 3, 4 – Al. 3, 4*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Der Nationalrat hat Absatz 3 der Vorlage des Bundesrates aufgeteilt. Unsere Kommission ist einhellig der Ansicht, dass er aus zwei Gründen zusammenbleiben muss:
1. Die Lebensgrundlagen und der Friede hängen in tieferem Sinn durchaus zusammen.
2. Die Aufzählung von drei Staatszwecken ist griffiger, klarer und übersichtlicher als eine Aufgliederung in vier Zwecke.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 3**
*Antrag der Kommission*
Festhalten
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Je m'exprime comme rapporteur de la commission et je rappelle peut-être certaines remarques que le président de la commission, M. Rhinow, a faites d'entrée de cause. Il y a 90 divergences environ – cela a été dit – et la bonne moitié de celles-ci relève de la systématique ou de la rédaction. Chaque fois que je serai appelé à m'exprimer par la suite comme rapporteur sur différents articles, mes remarques seront extrêmement brèves concernant la systématique ou la rédaction. Je me bornerai, dans le fond, à apporter des commentaires là où nous avons des divergences de fond, qu'elles soient importantes ou légères.
Concernant l'article 3, ce n'est pas simple, car si l'on veut avoir une vue d'ensemble, il faut se reporter aussi d'emblée à notre article 34a et aux articles 36 et 37, ces articles vers lesquels nous avons déplacé les alinéas 2 et 3 de la version du Conseil fédéral. Nous ne discutons donc ici en fait que de l'alinéa 1er du Conseil fédéral, que notre Conseil a modifié, ce qui vous donne l'article 3: «Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération.»
Nous considérons toujours, en commission, que nous devons maintenir à la fois la systématique et la rédaction de l'article 3 qui est le fondement de l'Etat fédéral. Les deux autres alinéas, nous les maintenons aux articles 34a, 36 et 37. C'est dire que nous ne nous rallions pas à la systématique du Conseil national qui a voulu réintégrer ces deux alinéas que nous avions expédiés – si vous me passez l'expression – dans un autre chapitre et qui, en plus, a voulu introduire à l'alinéa 2 l'adverbe «explicitement» qui paraît trop restrictif et inutile.
La commission vous propose donc, sans opposition, de maintenir notre texte, et le Comité de médiation – formé des présidents des six sous-commissions, les trois du Conseil des Etats et les trois du Conseil national –, vous propose d'adopter notre systématique. En principe donc, il ne doit pas y avoir de contestation à l'article 3.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 3b**
*Antrag der Kommission*
Streichen
*Proposition de la commission*
Biffer

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Vor substantiell gelichteten Reihen möchte ich Sie im Rahmen der Beratung von Artikel 3b darauf hinweisen, dass wir bei der ersten Lesung im Januar mit zwei Anträgen unserer Kollegen Seiler Bernhard und Onken konfrontiert waren, die das Prinzip der Verantwortung, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung, zum Ausdruck bringen wollten. Diese Anträge wurden abgelehnt, nicht weil man prinzipiell dagegen war, sondern weil die Sache offensichtlich für eine konkrete Formulierung noch nicht reif war. Wir wussten ja, dass die nationalrätliche Kommission dem Plenum des Nationalrates einen entsprechenden Artikel beantragen würde, so dass gesichert war, dass wir im Rahmen der Differenzbereinigung darauf zurückkommen könnten.
Im Gefolge der Beratung haben wir dann aber auf Antrag unseres Kollegen Danioth mit 23 zu 5 Stimmen einen Artikel 32e mit dem Marginale «Bürgerpflichten» angenommen. Der Nationalrat hat dann mit 50 zu 28 Stimmen Artikel 3b beschlossen, den Sie auf der Fahne haben.
Unsere Kommission beantragt Ihnen nun, Artikel 3b gemäss Fassung Nationalrat zu streichen, hingegen einen auf dem Artikel des Nationalrates aufbauenden Artikel 5a aufzunehmen, mit dem Wortlaut: «Neben der Verantwortung für sich selber trägt jede Person nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.»
Ich beantrage Ihnen also, der Kommission zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 5a**
*Antrag der Kommission*
*Mehrheit*
*Titel*
Verantwortung
*Wortlaut*
Neben der Verantwortung für sich selber trägt jede Person nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.
*Minderheit*
(Aeby)
*Titel*
Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung
*Wortlaut*
Jede Person soll ihre Fähigkeiten nach ihren Neigungen entfalten und entwickeln können, damit sie ihre persönliche Verantwortung gegenüber anderen und der Gesellschaft vollumfänglich wahrnehmen kann.

*Antrag Marty Dick*
*Titel*
Verantwortung
*Wortlaut*
Jede Person nimmt Verantwortung für sich selber wahr und trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.

**Art. 5a**
*Proposition de la commission*
*Majorité*
*Titre*
Responsabilité

*Texte*
Responsable d'elle-même, toute personne contribue selon ses forces à l'accomplissement des tâches de l'Etat et de la société.

*Minorité*
(Aeby)
*Titre*
Responsabilité individuelle et sociale
*Texte*
Toute personne doit pouvoir mettre en oeuvre ses capacités selon ses aspirations de manière à assumer pleinement sa responsabilité personnelle envers autrui et la société.

*Proposition Marty Dick*
*Titre*
Responsabilité
*Texte*
Chaque personne est responsable d'elle-même et contribue, dans la mesure de ses possibilités, à la vie publique et sociale.

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Zum Minderheitsantrag Aeby zu Artikel 5a gestatte ich mir den Hinweis, dass es der Mehrheit darum ging, in erster Linie die Verantwortung in den Vordergrund zu stellen, die Verantwortung nicht nur im Sinne der Selbstverantwortung, sondern auch die Verantwortung gegenüber dem Staat und der Gesellschaft. Herr Aeby spricht auch von der Verantwortung, wobei die Verantwortung zur Voraussetzung hat, dass jede Person ihre Fähigkeiten nach ihren Neigungen entfalten und entwikkeln kann. Uns ging es, wie gesagt, in erster Linie darum, die Verantwortung in den Mittelpunkt zu stellen.
Natürlich ist es so, dass Verantwortung insbesondere gegenüber Staat und Gesellschaft nur übernehmen kann, wer auch über einen entsprechenden Freiraum verfügt; aber nach unserer Auffassung kommt dieser Freiraum im Begriff der Selbstverantwortung zum Ausdruck.
Ich beantrage Ihnen, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

**Aeby** Pierre (S, FR): D'un point de vue esthétique, vous me permettrez de faire la remarque suivante: je considère que la proposition de minorité, c'est-à-dire la mienne en l'occurrence, n'est pas si mal réussie, que c'est une phrase qu'on comprend assez aisément et qui fait un pas dans le sens du Conseil national. Je considère que l'article 5a, voté sans grande conviction par la majorité de notre commission, n'est pas à même d'éliminer une divergence. Si on prend la peine de se référer au texte de l'article 3b du Conseil national, on a d'abord le titre: «Responsabilité individuelle et sociale». Cet article est visiblement le résultat d'un compromis droite/gauche au Conseil national. On a vraisemblablement fait un pas dans le sens des sensibilités de gauche avec l'alinéa 1er et on a fait un pas en direction des gens plus libéraux qui insistent beaucoup plus sur la responsabilité individuelle, par tradition, par goût philosophique aussi, avec l'alinéa 2.
La version de la majorité de notre commission ne tient pas compte de cette dualité. J'ai la prétention, en une phrase, d'avoir précisément tenu compte de ces deux sensibilités. La première partie de ma phrase dit que chacun «doit pouvoir mettre en oeuvre ses capacités» et «selon ses aspirations» – reconnaissance individuelle de pouvoir s'épanouir dans la société – et, en contrepartie, grâce à cet épanouissement personnel, on assume pleinement une responsabilité personnelle, aussi bien envers ses contemporains qu'envers la société, pris comme corps abstrait vivant sur un territoire donné.
Je vous invite donc à soutenir ma proposition de minorité, pas seulement parce qu'à mon avis elle est mieux rédigée, mais aussi parce qu'elle a vraiment un sens dans l'optique d'une solution de compromis avec le Conseil national.

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

## Achte Sitzung – Huitième séance

**Donnerstag, 18. Juni 1998**
**Jeudi 18 juin 1998**

*08.00 h*

*Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)*

---

96.091

## Bundesverfassung. Reform
## Constitution fédérale. Réforme

*Fortsetzung – Suite*

---

*A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)*
*A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)*

**Cavadini** Jean (L, NE): C'est au titre de président de la sous-commission de rédaction de langue française que j'interviens ici en propos liminaires. La commission a repris la question de la formulation non sexiste du projet de mise à jour de la Constitution fédérale. Ce principe pose des problèmes beaucoup plus difficiles aux francophones et aux italophones qu'à nos collègues alémaniques. Mais chaque fois qu'on a pu, sans léser la langue française, donner une double formulation, nous l'avons fait. Nous nous sommes interdit par contre toute création ridicule ou provocatrice qui aurait été contraire à l'esprit de cette même langue.
Les travaux que nous avons conduits font l'objet d'un bref rapport à l'intention des Conseils. Nous remarquons, avec un léger sourire d'ailleurs, que ce rapport risque de poser quelques problèmes de traduction en allemand, mais à ce moment-là notre responsabilité sera dégagée!
Disons que nous avons tourné certaines propositions lourdes et insupportables par la fonction qu'elles définissent. Ainsi, nous évitons de répéter, comme on le fait assez aisément en allemand, «le président ou la présidente de la Confédération», «le vice-président ou la vice-présidente du Conseil fédéral» pour parler simplement de «la fonction», «la présidence» ou «la vice-présidence». Par contre, nous avons gardé les notions du masculin générique pour quelques termes – «les réfugiés», «les étrangers» – sans recourir à des artifices que la langue française ne supporte que très malaisément.
Par contre, et ce sera l'ultime satisfaction que nous pouvons donner à celles et à ceux qui tiennent beaucoup à cette approche non sexiste de la constitution, nous proposerons une considérable création dans le terme de «la chancelière», même si aujourd'hui une chancelière est la femme d'un chancelier ou un coussin dont on réchauffe ses pieds. Dieu reconnaîtra les siens et les siennes! *(Hilarité)*

**Präsident:** Wir nehmen Kenntnis von dieser Erklärung und warten gespannt auf diesen Bericht.

*Art. 5a (Fortsetzung) – Art. 5a (suite)*

**Marty** Dick (R, TI): La discussion d'hier a été intéressante et M. Aeby a eu le mérite de soulever le problème. Cela nous a permis de constater que la proposition de la majorité de la commission présentait certaines faiblesses dans sa rédaction. La proposition que je vous présente est une tentative d'améliorer le concept et la rédaction. Il n'y a pas grand-chose de plus à dire, si ce n'est qu'il me semble que ce libellé est plus clair du point de vue rédactionnel, et donc pourrait trouver un consensus plus grand.

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Ich glaube, Herr Marty hat es gesagt: Sein Antrag enthält keine materiellen Änderungen, aber doch eine redaktionelle Verbesserung, so dass ich namens der Kommission sagen kann: Wir könnten uns diesem Antrag anschliessen.

**Aeby** Pierre (S, FR): Je remercie M. Marty de sa contribution à ce débat, mais si nous acceptons sa proposition nous n'allons pas accepter la même chose en allemand et en français. Le texte original est peut-être du français, mais la traduction allemande ne reflète pas la même chose. On parle en allemand des devoirs de chaque personne dans l'Etat et dans la société; en français, on dit simplement qu'il s'agit de contribuer dans la mesure du possible à la vie publique et sociale. Ce sont deux textes fondamentalement différents à mes yeux. On ne peut pas se prononcer sur ces deux propositions, il s'agit en fait de deux versions différentes, l'une formulée en allemand et l'autre en français, qui n'ont pas du tout la même signification.
Je profite de rappeler ici les deux arguments fondamentaux de la proposition de minorité: c'est la mise en oeuvre des capacités de chaque personne, qui ne doit pas être entravée, de manière à parvenir à un épanouissement qui permette alors seulement à la société de demander à chaque personne d'assumer pleinement ses responsabilités personnelle et sociale.
Dans le sens du compromis que nous cherchons avec le Conseil national, je vous invite à soutenir la proposition de minorité.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: In der Tat – Herr Aeby hat recht – gibt es hier eine gewisse Differenz zwischen der deutschen und der französischen Fassung des Antrages Marty Dick.
Der Passus «trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei» ist auf der Fahne im bisherigen Antrag der Kommission nicht gleich übersetzt worden wie jetzt im Antrag Marty Dick. Ich gehe davon aus, dass der deutsche Text massgebend ist und die Übersetzung ins Französische entsprechend angepasst werden müsste.
Das ist jedenfalls meine Interpretation aufgrund des Werdeganges dieser Bestimmung.

**Marty** Dick (R, TI): On peut discuter très longuement sur ce problème de traduction. Je pense que les traductions littérales sont apparemment meilleures, mais souvent trompeuses. Il y a certains concepts qui ne peuvent pas être traduits littéralement. Je suis d'accord de dire que la version allemande est la version de base. Je précise que la traduction en français a été effectuée par le Service de traduction. Donc, ce libellé n'est pas seulement le fruit de ma fantaisie. Je propose que le soin de résoudre le problème soit laissé à la Commission de rédaction.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Es handelt sich hier um einen Artikel über die individuelle und gesellschaftliche Verantwortung, der in den Kommissionen und jetzt in den Räten in die nachgeführte Verfassung eingebracht worden ist. Der Bundesrat ist noch von der klassisch-liberalen Auffassung ausgegangen, wonach jedem Menschen als Person die menschliche Würde zukommt, dass er als Subjekt handlungsfähig ist und dafür und auch für die Gesellschaft, also für die soziale Seite seines Wesens, die Verantwortung übernehmen kann. Der Bundesrat wehrt sich aber nicht gegen eine solche neue Bestimmung, denn es ist jetzt offenbar auch in der Uno ein gewisser Trend festzustellen, dass man sich bemüht, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte allenfalls eine Allge-

meine Erklärung der Menschenpflichten gegenüberzustellen. Deshalb wehren wir uns nicht gegen eine solche Bestimmung.
Wir überlassen Ihnen auch die Auswahl der Formulierung, denn auch verfassungsrechtlich haben wir hier international wenig Erfahrung. Ich würde meinen, im Zweifel sei die kürzeste Formulierung die beste.

**Präsident:** Die Kommissionsmehrheit zieht ihren Antrag zugunsten des Antrages Marty Dick zurück.

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag Marty Dick 33 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 3 Stimmen

**Art. 4 Abs. 3**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 4 al. 3**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Wir haben noch eine kleine Differenz in Artikel 4 Absatz 3. Ich kann mich hier aber kurz fassen. Wir hatten nebst den staatlichen Organen und Privaten noch die Behörden aufgenommen; dies aus der Überlegung heraus, dass zwar wohl alle staatlichen Organe Behörden, nicht aber umgekehrt alle Behörden staatliche Organe sind. Der Begriff der staatlichen Organe ist im Rahmen von Artikel 4, der ja die Rechtsstaatlichkeit der Schweizerischen Eidgenossenschaft zum Ausdruck bringen soll, zu eng.
Wir beantragen daher Festhalten an den Beschlüssen unseres Rates.

*Angenommen – Adopté*

**2. Titel**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Titre 2**
*Proposition de la commission*
Maintenir

*Angenommen – Adopté*

**Art. 7 Abs. 2–4**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 2*
.... der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache ....
*Abs. 3*
Festhalten
*Abs. 4*
Das Gesetz sieht Massnahmen zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen der Behinderten vor.

**Art. 7 al. 2–4**
*Proposition de la commission*
*Al. 2*
.... de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue ....
*Al. 3*
Maintenir
*Al. 4*
La loi prévoit des mesures en vue de l'élimination des inégalités existantes touchant les personnes handicapées.

*Abs. 2 – Al. 2*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Wir kommen jetzt zu Artikel 7 – nicht gerade zu einem Schicksalsartikel, aber doch zu einer der wichtigsten Differenzen. Ich würde Ihnen eine absatzweise Behandlung beliebt machen.
In Absatz 2 hat unser Rat in der ersten Lesung nach einer längeren Diskussion den Antrag Spoerry mit 29 zu 14 Stimmen zum Beschluss erhoben und auf eine exemplarische Aufführung von Diskriminierungskriterien verzichtet. Der Nationalrat hat sich grundsätzlich für den Entwurf des Bundesrates ausgesprochen, also für eine Anreicherung des Diskriminierungsgrundsatzes mit Beispielen. Er hat diese Diskriminierungskriterien jedoch mit «Lebensform» und bei der Behinderung mit «psychische Behinderung» ergänzt.
Unsere Kommission beantragt Ihnen nun, bei Absatz 2 auf die Linie des Nationalrates einzuschwenken, jedoch bei den Diskriminierungskriterien nach dem Geschlecht zusätzlich noch das Alter zu erwähnen.
Es gilt in diesem Zusammenhang folgendes zu bedenken: Je mehr mögliche Diskriminierungskriterien bzw. mögliche diskriminierte Gruppen aufgeführt werden, desto mehr kann der Anschein erweckt werden, dass diejenigen diskriminiert werden könnten, die nicht erwähnt sind. Daher muss nach Auffassung der Kommission zumindest das Alter ebenfalls aufgeführt werden. Man mag zwar dagegen einwenden, dass das Alter keinen Abgrenzungswert habe. Das gleiche liesse sich aber auch für die Sprache und das Geschlecht sagen.
Ich beantrage Ihnen, bei Absatz 2 dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich danke Ihrer Kommission hier sehr für das Einlenken gegenüber den Fassungen von Bundesrat und Nationalrat. Denn natürlich kann man juristisch argumentieren und sagen, diese nicht abschliessende Aufzählung von Diskriminierungskriterien sei juristisch nicht entscheidend. Aber es wäre gegenüber der geltenden Verfassung doch eine Verarmung, wenn wir auf die heute aktuellsten Kriterien der Diskriminierung verzichten würden. Denn Sie wissen, schon Artikel 4 der geltenden Bundesverfassung hat die damals wichtigsten Diskriminierungskriterien aufgeführt, nämlich die Vorrechte des Ortes, der Geburt, der Familie oder der Person. Jetzt müssen wir diese Beispiele aktualisieren.
Ich bin auch damit einverstanden, dass man das Alter noch zusätzlich in diesen Katalog aufnimmt.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Bei Absatz 3 geht es um die Lex specialis der Gleichberechtigung von Mann und Frau. Der Nationalrat beschloss, dass der Gesetzgeber nicht nur für die rechtliche, sondern auch für die «tatsächliche Gleichstellung» zu sorgen habe. Wenn wir aber die tatsächliche Gleichstellung in die Verfassung aufnähmen, würde der Verfassungsgeber unseres Erachtens in unzulässiger Weise in die gesellschaftlichen Verhältnisse eingreifen.
Wir beantragen Ihnen, beim Beschluss des Ständerates zu bleiben.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich stimme zu.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: In Absatz 4 hat der Nationalrat beschlossen, folgendes in die Verfassung aufzunehmen: «Das Gesetz sorgt für die Gleichstellung der Behinderten, es sieht Massnahmen zum Ausgleich oder zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen vor.» Diese Formulierung geht nach Auffassung der Kommission über die Nachführung hinaus. Zwar werden dadurch keine direkten Ansprüche und auch keine Drittwirkung verankert wie bei Absatz 3, der Gleichstellung zwischen Mann und Frau; es wird dem Gesetzgeber aber doch ein Auftrag erteilt, für die Gleichstellung der Behinderten zu sorgen.
Nach Auffassung der Kommission leidet die Fassung des Nationalrates insofern an einem Konstruktionsfehler, als

eben nicht gesagt wird, was unter Gleichstellung der Behinderten zu verstehen ist. Man wird nicht ernsthaft bestreiten können, dass zwischen der Gleichstellung der Geschlechter und der Gleichstellung der Behinderten ein Unterschied besteht. Zweifelsohne gehört es aber zu den Aufgaben des Staates, durch seine Gesetzgebung Massnahmen zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen der Behinderten vorzusehen. In der Kommission hat sich daher – wenn auch relativ knapp – die Auffassung durchgesetzt, es bestehe ein verfassungsrechtlicher Handlungsbedarf, in der Nähe der Grundrechte eine Bestimmung aufzunehmen, wonach sich der Gesetzgeber für die Anliegen der Behinderten einzusetzen hat. Der Antrag der Kommission für einen Absatz 4, wonach das Gesetz «Massnahmen zur Beseitigung bestehender Benachteiligungen der Behinderten» vorsieht, ist verhältnismässig und gibt wohl das wieder, was vernünftigerweise als Rechtsetzungsauftrag in eine Verfassung kommen soll. Wir dürfen allerdings nicht verkennen, dass es sich hier um eine rechtspolitische Neuerung handelt, wobei aber die Kommission insgesamt – es liegt ja kein Minderheitsantrag vor – davon ausgeht, dass auf der Ebene, die wir Ihnen hier beantragen, ein Konsens bestehen dürfte.

**Brändli** Christoffel (V, GR): Die Gleichstellungsfrage nimmt heute bei den Behindertenorganisationen eine sehr zentrale Stellung ein. Das Ziel ist dabei klar: Man möchte rasch Massnahmen zur Beseitigung von bestehenden Benachteiligungen durchsetzen. Ich muss Ihnen auch sagen, dass diese Organisationen gegenwärtig eine Initiative vorbereiten, um diesem Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen. Ich meine, dass die Fassung des Nationalrates oder auch die Fassung des Ständerates durchaus eine gute Grundlage darstellt, um hier eine Lösung für diese gegensätzlichen Standpunkte zu finden, weil eben die Gleichstellung angestrebt wird. Vor allem aber wird angestrebt, dass man auf gesetzgeberischem Wege Benachteiligungen beseitigt. Dabei geht es – das möchte ich deutlich festhalten – nicht darum, Unmögliches zu verlangen, sondern das zu tun, was mit vernünftigem Aufwand getan werden könnte. Es gibt sehr viele Möglichkeiten; deshalb sollte man dies eben anstreben.
Ob in der Fassung des Nationalrates oder des Ständerates – in der Differenzbereinigung lassen sich die kleinen Unebenheiten noch ausbügeln –: Absatz 4 stellt meines Erachtens durchaus eine Brücke dar, um diese gegensätzlichen Standpunkte zusammenzuführen. Wenn es zu diesem Thema einen «runden Tisch» geben würde, dann würde man auch etwa zu einer solchen Lösung kommen.
Ich möchte aber doch deutlich sagen: Entscheidend ist nicht dieser Verfassungsartikel, sondern dass der Gesetzgeber dann auch handelt und die Problematik rasch angeht.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Zunächst ist aus der Sicht des Konzeptes der Nachführung ganz klar, dass die Aufführung der körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung als eines der heute sehr aktuellen Diskriminierungsmerkmale in Absatz 2 reine Nachführung ist.
Demgegenüber geht Absatz 4 sowohl in der Fassung des Nationalrates wie in derjenigen des Ständerates ganz klar über die Nachführung hinaus. Dieser Gesetzgebungsauftrag ist neu. Er ist aber ein wichtiges politisches Signal an die Behinderten jeder Art, und der Bundesrat geht daher – offenbar mit Ihnen – von der Meinung aus, dass es sich hier um eine konsensfähige Neuerung handelt.
Nicht konsensfähig wären sicher Vorschläge gewesen, wie sie im Nationalrat vorgetragen wurden und wie sie jetzt zum Teil auch in einer parlamentarischen Initiative Suter (95.418) im Nationalrat weitergeführt werden, wonach die Gleichstellung der Behinderten durch ein direktes Klagerecht, also durch eine unmittelbare Drittwirkung dieses Anspruchs, realisiert werden sollte. Denn nach Auffassung des Bundesrates wäre eine solche unmittelbare Drittwirkung, wo ein Behinderter gegen die öffentliche Hand, aber möglicherweise sogar auch gegen Private klagen könnte, beispielsweise auf eine behindertengerechte Ausstattung von Bauten, sicher ein falscher Weg. Denn damit wären die Richter natürlich total überfordert. Es muss eine Aufgabe der Gesetzgebung bleiben, die Gleichstellung der Behinderten mit den übrigen Bürgerinnen und Bürgern auf den Stufen Bund und Kantone tatsächlich voranzutreiben.
Insofern steht es dieser nachgeführten Verfassung sicher gut an, wenn Sie hier eine derartige konsensfähige Neuerung einführen. Ob es dann schlussendlich Ihre Fassung ist oder jene des Nationalrates, scheint mir nicht so entscheidend zu sein.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 9 Abs. 3**
*Antrag der Kommission*
Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Entwicklung.

**Art. 9 al. 3**
*Proposition de la commission*
Les enfants et les adolescents ont droit à une protection particulière quant à leur intégrité et leur développement.

**Art. 11a**
*Antrag der Kommission*
Streichen

**Art. 11a**
*Proposition de la commission*
Biffer

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Die Kommission beantragt Ihnen bei Artikel 9 einen neuen Absatz 3, den Sie auf der Fahne haben. Es besteht ein Konnex zu Artikel 11a, der vom Nationalrat beschlossen wurde. Das ist ein separater Artikel mit dem Marginale «Rechte der Kinder und Jugendlichen».
Wir befinden uns ja bekanntlich bei den Grundrechten, und es ist aus der Sicht der Kommission nicht einzusehen, was ein justitiabler, d. h. beim Richter durchsetzbarer Anspruch «auf eine harmonische Entwicklung» von Kindern und Jugendlichen bedeuten sollte. Das ist nach unserer Auffassung verfassungsmässig so nicht legiferierbar. Daher schlagen wir Ihnen in Artikel 9 einen Absatz 3 vor: «Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Entwicklung.» Diese Bestimmung wäre an sich rein verfassungsrechtlich gesehen nicht notwendig, denn wir haben ja Artikel 9 Absatz 2, der für jeden Menschen, also auch für die Kinder und Jugendlichen, das Recht auf persönliche Freiheit, zu der insbesondere die körperliche und geistige Unversehrtheit gehören, verbrieft. Auch der besondere Schutz der Entwicklung verbrieft an sich keine zusätzlichen Ansprüche. Seine Bedeutung besteht lediglich – aber immerhin – darin, dass der Gesetzgeber beim Erlass neuer Gesetze auf die besonderen Schutzbedürfnisse der Kinder und Jugendlichen Rücksicht zu nehmen hat. Im übrigen möchte ich in diesem Zusammenhang einfach noch darauf hinweisen, dass die Kinder und Jugendlichen auch noch in anderen Bestimmungen erwähnt sind. Sie sind zumindest indirekt bei der Präambel erwähnt, indem es dort heisst, es sei auf die künftigen Generationen Rücksicht zu nehmen; sie sind bei den Sozialzielen erwähnt, in Artikel 81 usw.
Ich beantrage Ihnen, der Kommission zuzustimmen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich ersuche Sie, Artikel 9 Absatz 3 zuzustimmen. Ich habe ja Artikel 11a im Nationalrat vehement bekämpft, weil er in diesem Katalog der klagbaren Grundrechte einfach keinen Platz hat. Er passt auch nicht in die ganze Systematik der Grundrechte. Grundrechte stehen grundsätzlich allen Menschen zu und nicht nur einer besonderen Kategorie, also den Kindern und den Jugendlichen. Deshalb bin ich froh, dass man jetzt diese Lösung über Artikel 9 Absatz 3 gefunden hat, denn jetzt handelt es sich einfach um eine Konkretisierung des Rechtes auf persönliche Freiheit, und damit sind – wie der Berichterstatter auch im Zusammenhang mit den Sozialzielen ausgeführt hat; dort ha-

ben wir ja zwei Literae der Jugendpolitik gewidmet – die begründeten Anliegen der Jugendverbände genügend in die nachgeführte Verfassung eingeflossen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 12**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 12**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Bei Artikel 12 haben wir seinerzeit dem Entwurf des Bundesrates zugestimmt. Der Nationalrat hat beschlossen, diesen Artikel im Titel und im Text zu ändern: «Recht auf Ehe und Familie», und dementsprechend heisst es im Text nun «Das Recht auf Ehe und Familie ist gewährleistet».
Wir beantragen Ihnen, bei der Fassung, die von unserem Rat beschlossen worden ist, zu bleiben, und zwar mit folgender Begründung: Anders als in Artikel 11, wo die Privatsphäre geschützt wird, handelt es sich bei Artikel 12 um eine sogenannte Institutsgarantie, des Inhaltes, dass der Staat die Instrumente zur Verfügung stellt, dass sich zwei nicht gleichgeschlechtliche Personen verheiraten können. Die Fassung des Nationalrates könnte zu falschen Erwartungen und Auslegungen führen. Es könnte nicht ausgeschlossen werden, dass auch unverheiratete Paare daraus ein Recht auf Familie ableiten würden, einschliesslich des Rechtes auf eine Adoption. Der Schutz des Familienlebens und der freien Wahl der Lebensform ist durch Artikel 11 abgedeckt. Das Recht auf Ehe dagegen beschränkt sich auf das Institut der Ehe und darauf, im Rahmen einer Ehe auch Kinder haben zu können.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 14a Abs. 3**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 14a al. 3**
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Wir haben seinerzeit die Formulierung «Der Gesetzgeber bestimmt den Umfang des Redaktionsgeheimnisses» beschlossen. Der Nationalrat beschloss die Formulierung: «Das Redaktionsgeheimnis ist gewährleistet.»
Wir können feststellen, dass der Nationalrat unserem Konzept insofern gefolgt ist, als er der Ausgestaltung der Medienfreiheit in einem separaten Artikel zugestimmt hat. Wie bereits bei der ersten Lesung ausgeführt wurde, ist aufgrund des Entscheides Goodwin des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte sowie der neuesten Praxis des Bundesgerichtes davon auszugehen, dass das Redaktionsgeheimnis grundsätzlich gewährleistet ist, dass aber der Gesetzgeber dieses grundsätzlich gewährleistete Recht des Journalisten bzw. der Journalistin auf Schutz seiner bzw. ihrer Informationsquelle relativieren bzw. einschränken kann.
Die Möglichkeit des Gesetzgebers, den Grundrechten Schranken entgegenzustellen, besteht für alle Grundrechte ganz allgemein; ich verweise in diesem Zusammenhang auf Artikel 32. Die Fassung des Ständerates könnte insofern zu Missverständnissen Anlass geben, als der Gesetzgeber hier beim Redaktionsgeheimnis punktuell ermächtigt würde, dieses Grundrecht gleichsam nach seinem Belieben zu gewährleisten, einzuschränken oder zu verweigern.
Daher beantragt Ihnen die Kommission, hier dem Nationalrat zuzustimmen.
Ich möchte aber klar darauf hinweisen, dass das Redaktionsgeheimnis kein Freipass ist, sondern vernünftigen Beschränkungen zugänglich sein muss, wie dies auch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anerkannt worden ist.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich danke Ihrer Kommission erneut für das Einlenken. Nach dem Entscheid Goodwin des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und nach zwei neueren Entscheiden des Bundesgerichtes vom 4. November 1997, die bisher nicht publiziert wurden, wäre es nicht angegangen, das Redaktionsgeheimnis einfach in die Disposition des Gesetzgebers zu stellen. Im übrigen ist klar, dass auch das Redaktionsgeheimnis den allgemeinen Schranken von Artikel 32 unterliegt. Ich darf auch festhalten, dass diese verfassungsrechtliche Gestaltung auch mit dem neuen Medienstrafrecht, das wir letztes Jahr erlassen haben, vollständig in Übereinstimmung steht.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 16**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 16a**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

**Art. 16a**
*Proposition de la commission*
*Titre*
Droit à un enseignement de base
*Texte*
Le droit à un enseignement de base suffisant ....

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Hier gibt es materiell keine Differenzen, es gibt aber insofern eine Differenz, als wir beantragen, bei Artikel 16a, beim Anspruch auf den Grundschulunterricht, dem Nationalrat zu folgen, und das hat dann entsprechende Konsequenzen für die Reihenfolge der Artikel.
Hierzu kurz einige Ausführungen: Wie bereits erwähnt, beantragen wir Ihnen, bei Artikel 16a dem Nationalrat zuzustimmen. Ich darf darauf hinweisen, dass der Verfassungsentwurf des Bundesrates die Pflicht der Kantone, für ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen, in Artikel 78 verankert hat. Wir haben dann beschlossen, diese Pflicht bei Artikel 57a aufzunehmen, und wir beantragen Ihnen nun, dem Nationalrat zu folgen. Es macht nach unserer Meinung Sinn, den Anspruch auf Grundschulunterricht bei den Grundrechten unterzubringen. Grundschulunterricht ist gleichbedeutend mit obligatorischer Schulzeit, und was als ausreichender obligatorischer Grundschulunterricht gilt, wird demzufolge durch die Kantone festgelegt.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat ist einverstanden, dass der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht als eines der wenigen klagbaren Sozialrechte hier aufgenommen wird. Es ist in Lehre und Rechtsprechung anerkannt, dass der Anspruch auf unentgeltlichen, ausreichenden Grundschulunterricht ein direkt einklagbares Sozialrecht darstellt.
Ich möchte noch einmal darauf hinweisen, dass sich aus diesem Recht kein Anspruch ableiten lässt, eine Privatschule unentgeltlich zu besuchen. Dies ist nur in jenen seltenen Fällen möglich, in denen eine Gemeinde beschliesst, keine öffentliche Schule zu führen und diese Aufgabe einer Privatschule zu übertragen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 17a**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Bei Artikel 17a haben wir, wie ich bereits erwähnt habe, keine Änderungen. Diese Neunumerierung ergibt sich, weil wir Artikel 16 gestrichen haben. Aber materiell bleiben wir bei der ursprünglichen Fassung: «Die Freiheit der Kunst ist gewährleistet.»

*Angenommen – Adopté*

**Art. 18 Abs. 3**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 18 al. 3**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Bei Artikel 18 haben wir eine Differenz bei Absatz 3. Wir haben seinerzeit dem Bundesrat zugestimmt; der Nationalrat hat Absatz 3 gestrichen.
Worum geht es hier? Es geht um die Möglichkeit, Versammlungen und Kundgebungen auf öffentlichem Grund von einer Bewilligung abhängig zu machen. Nun gibt es zwei Betrachtungsweisen: Die sogenannte Sachenrechtstheorie geht davon aus, dass eine Bewilligungspflicht aufgrund der Hoheit des Gemeinwesens über den öffentlichen Grund und Boden auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage eingeführt werden kann. Demgegenüber muss nach der Grundrechtstheorie die Bewilligungspflicht auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen. Das Bundesgericht tendiert nun offenbar in seiner neueren Rechtsprechung dazu, von seiner bisherigen Praxis – eben von der sogenannten Fiskustheorie oder Sachenrechtstheorie – zugunsten der Grundrechtstheorie abzuweichen. Aufgrund dieser Tendenz in der Praxis des Bundesgerichtes und aufgrund der Lehre hat der Nationalrat beschlossen, Absatz 3 zu streichen.
Unsere Kommission beantragt Ihnen, am Beschluss des Ständerates festzuhalten. Wir würden mit einer Streichung eher Unsicherheit denn Klarheit schaffen. Insbesondere sollte durch eine Streichung von Absatz 3 nicht der Eindruck erweckt werden, es würde am Status quo etwas geändert.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Nachdem das Bundesgericht seine Praxis noch nicht geändert hat, sondern eher erste Zeichen ausgesendet hat, es überlege sich eine Praxisänderung, stehen Sie als Verfassunggeber natürlich über dem Bundesgericht. Wir haben ja selber auch diese Fassung vorgeschlagen, und deshalb gibt es keinen zwingenden Grund, Absatz 3 zu streichen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 22 Abs. 2**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 22 al. 2**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Marty** Dick (R, TI), rapporteur: Cet article traite de la garantie de la propriété. L'article 22 du projet du Conseil fédéral reprend en fait les principes constitutionnels actuellement en vigueur pour ce qui concerne la garantie de la propriété, c'est-à-dire que la propriété est garantie; une pleine indemnité est due en cas d'expropriation; et dans le cas d'une restriction qui restreint de telle façon l'usage et la jouissance de la propriété qu'elle correspond à une expropriation matérielle, dans ce cas aussi, une indemnité est due.
Le Conseil national, d'une façon, je dirais, surprenante et inattendue, a complété cet article 22 en disant que «les autres restrictions à la propriété donnent lieu – aussi – à une compensation appropriée». Cette proposition est certainement intéressante, mais va bien au-delà de ce qu'est une mise à jour et constitue un changement très important par rapport à ce qui se passe actuellement. Actuellement, nous avons donc le principe de la pleine indemnité en cas d'expropriation. Mais pour les autres restrictions, il n'y a pas d'indemnité. Ce principe du tout ou rien est en fait adouci par l'article 5 de la loi sur l'aménagement du territoire, qui permet aux cantons de prévoir des solutions plus flexibles et des compensations selon l'intensité de la restriction de la propriété. Mais si nous suivons la décision du Conseil national, nous changeons complètement le système actuel. Cela pourrait avoir des conséquences financières qui sont difficilement calculables mais qui seraient très importantes, et l'on risquerait surtout de bloquer tout un travail d'aménagement du territoire.
Bref, la décision du Conseil national va bien au-delà de la mise à jour de la constitution.
Votre commission vous recommande, à l'unanimité, de maintenir la décision de notre Conseil.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich habe im Namen des Bundesrates den Nachsatz bei der Eigentumsgarantie – «Für andere Eigentumsbeschränkungen ist ein angemessener Ausgleich vorzunehmen» – schon im Nationalrat bekämpft, dort allerdings ohne Erfolg. Ich möchte hier nicht verlängern und auf die Begründung dort verweisen. Es handelt sich ganz klar um eine rechtspolitische Neuerung, zudem in einem sehr sensiblen verfassungsrechtlichen Bereich.
Ich bin Ihnen daher dankbar, wenn Sie an Ihrer Fassung und damit an der Fassung des Bundesrates festhalten.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 24 Abs. 3, 4**
*Antrag der Kommission*
*Mehrheit*
*Abs. 3*
Streik und Aussperrung sind nur zulässig, wenn sie Arbeitsbeziehungen betreffen, verhältnismässig sind, von Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisationen getragen werden und wenn keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen.
*Abs. 4*
Das Gesetz kann bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten.

*Minderheit I*
(Aeby, Gentil)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit II*
(Reimann, Cavadini Jean, Cottier, Leumann, Spoerry)
Festhalten

*Minderheit III*
(Marty Dick, Inderkum)
*Abs. 3*
Streik und Aussperrung sind nur zulässig, wenn sie Arbeitsbeziehungen betreffen und keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen.
*Abs. 4*
Das Gesetz kann bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten.

*Antrag Inderkum*
*Abs. 3*
Streik und Aussperrung sind zulässig, wenn sie Arbeitsbeziehungen betreffen, verhältnismässig sind und keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen.

*Abs. 4*
Das Gesetz kann bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten.

**Art. 24 al. 3, 4**
*Proposition de la commission*
*Majorité*
*Al. 3*
La grève et le lock-out ne sont licites que s'ils se rapportent aux relations de travail, qu'ils sont adaptés aux circonstances, qu'ils sont soutenus par des organisations d'employeurs ou de travailleurs et que s'ils sont conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation.
*Al. 4*
La loi peut interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes.
*Minorité I*
(Aeby, Gentil)
Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité II*
(Reimann, Cavadini Jean, Cottier, Leumann, Spoerry)
Maintenir

*Minorité III*
(Marty Dick, Inderkum)
*Al. 3*
La grève et le lock-out ne sont licites que s'ils se rapportent aux relations de travail et que s'ils sont conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation.
*Al. 4*
La loi peut interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes.

*Proposition Inderkum*
*Al. 3*
La grève et le lock-out sont licites quand ils se rapportent aux relations de travail, ils sont adaptés aux circonstances et conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation.
*Al. 4*
La loi peut interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Die Kommission hat nach dem Beschluss des Nationalrates und unserem Beschluss aus der ersten Runde, auf die Aufnahme von Streik und Aussperrung zu verzichten, eine ausführliche Diskussion geführt. Wir haben, gestützt auf Anträge aus unserer Mitte, diesen Passus, der schon das letzte Mal als Minderheitsantrag vorlag (Minderheit Marty Dick), ergänzt, und zwar gestützt auf die Lehre und auf die heutige Rechtsprechung. Zusätzlich sind nämlich das Kriterium der Verhältnismässigkeit und das Kriterium, dass Streik und Aussperrung von Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisationen getragen werden müssen, eingefügt worden. Es handelt sich also bei der Fassung der Mehrheit um eine ergänzte Version der Fassung der Minderheit III, die bereits in der ersten Beratung unseres Rates eine Minderheit war. Wir meinen, dass wir in der Mehrheitsfassung damit die geltende Rechtslage korrekt zum Ausdruck gebracht haben.
Nun kann man über Einzelheiten diskutieren. Man kann beispielsweise einwenden, der Begriff «Arbeitgeberorganisation» sei nicht hundertprozentig korrekt, man kann sagen, eigentlich handle es sich um tariffähige Organisationen – jedenfalls auf Arbeitnehmerseite –, aber im geltenden Recht werden diese Voraussetzungen grundsätzlich anerkannt.
Ich möchte Sie deshalb bitten, im Sinne des Kompromisses – also Verzicht auf die ausdrückliche Verankerung der Formulierung «Recht auf ....», Erwähnung des geltenden Rechtes bei den Schranken – der Mehrheit zu folgen.

**Brunner** Christiane (S, GE): Je m'exprime au nom de la minorité I (Aeby). Je suis soulagée que la majorité de la commission de notre Conseil soit revenue sur la mauvaise décision que nous avions prise lors de notre première délibération sur cet article. Je ne veux pas développer encore une fois l'importance que revêt l'ancrage du droit de grève dans la constitution pour les organisations de travailleuses et de travailleurs et pour les travailleuses et les travailleurs eux-mêmes.
Toutefois, je ne peux pas me rallier à la proposition de la majorité de notre commission.
La majorité a apporté deux amendements au texte proposé par le Conseil fédéral et adopté par le Conseil national. D'une part, la version de la majorité ne fait plus état d'un droit de grève et d'un droit de lock-out, mais elle se contente de stipuler les conditions qui doivent être remplies pour que la grève et le lock-out soient licites. C'est une manière de ne pas prendre position sur la question controversée de savoir si le droit de grève représente effectivement un droit collectif ou non.
Personnellement, j'estime qu'il s'agit là d'une argutie qui ne change strictement rien au fond de la question. Car, si la grève et le lock-out sont licites, nécessairement ils constituent bel et bien un droit. Je trouverais donc plus honnête et plus simple de le déclarer ainsi, plutôt que de recourir à ce genre de circonlocution qu'on utilise de peur d'appeler un chat un chat. Qui plus est, cette formulation négative «La grève et le lock-out ne sont licites que ....» détonne dans ce chapitre 1er entièrement dédié aux droits fondamentaux. La version du Conseil fédéral – que je défends depuis le début – est meilleure parce qu'elle reste dans la logique des libertés et des droits fondamentaux de cette série d'articles et qu'elle exprime clairement la notion de droit collectif.
La majorité de la commission propose ensuite d'ajouter des conditions supplémentaires pour que la grève et le lock-out soient licites, à savoir qu'ils soient adaptés aux circonstances et qu'ils soient soutenus par des organisations d'employeurs ou de travailleurs. Je suis un peu étonnée des craintes qui semblent habiter la majorité de la commission. Nous avons en Suisse une tradition et une culture de négociations entre partenaires sociaux et aussi une culture de modération dans les conflits qui fait que la grève est utilisée uniquement en dernier ressort, lorsque tous les autres moyens ont échoué. Ce ne sont pas les arguties juridiques d'un article constitutionnel qui décideront les travailleuses et les travailleurs à déclencher une grève ou à y renoncer. Les éléments décisifs resteront toujours les situations auxquelles les gens sont confrontés dans le monde du travail, et notamment aussi la présence ou l'absence d'un dialogue entre partenaires sociaux. Je ne pense pas que la constitution soit le bon endroit pour régler toutes les questions de détail concernant les limites posées au droit de grève, surtout une constitution mise à jour que l'on voulait par ailleurs aussi lisible que possible.
Quel décalage par exemple entre cet article sur la liberté syndicale, auquel on se croit obligé d'ajouter un garde-fou après l'autre, et la simplicité lapidaire de l'article sur la liberté économique!
Les limites au droit de grève sont posées, d'une part, dans l'article 32 de la constitution, comme pour les autres droits fondamentaux, d'autre part, dans les dispositions du droit collectif du travail et dans les lois sur le statut des fonctionnaires. Les conditions posées dans la version du Conseil fédéral, adoptées par le Conseil national, constituent des limites spécifiques qui méritent, elles, d'être réglées dans notre loi fondamentale. Les conditions ajoutées par la commission sont superfétatoires et inutilement limitatives. Il n'est pas digne de notre constitution de comprendre par exemple une clause aussi vague et aussi peu claire que celle qui prévoit qu'une grève doit être «adaptée aux circonstances».
Si une grève éclate, c'est qu'il y a un conflit avec évidemment deux opinions divergentes, celle des employeurs estimant qu'il est légitime d'imposer leur diktat et celle des travailleuses et des travailleurs concernés qui estiment légitime de recourir à des moyens de lutte pour s'opposer à la pression patronale.

Et pour parler de l'actualité: dans le cadre des négociations de la convention collective de l'industrie des machines, les employeurs veulent imposer une durée annuelle du temps de travail et une flexibilité totale. Mais ils refusent de discuter en contrepartie d'une réduction suffisante de la durée annuelle du travail. Si, dans cette situation de conflit, mon syndicat appelait les travailleuses et les travailleurs à utiliser des moyens collectifs de lutte, cette mesure serait-elle «adaptée aux circonstances» ou non? Du point de vue des travailleuses et des travailleurs concernés, certainement. Du point de vue des patrons, probablement pas.
Quant à la deuxième condition introduite, que la grève et le lock-out doivent être soutenus par les organisations d'employeurs et de travailleurs, laissez-moi vous dire qu'elle est particulièrement absurde. Apparemment, on a voulu instituer une symétrie, une égalité de traitement entre employeurs et travailleurs, comme si d'ailleurs les deux groupes se battaient à armes égales.
Il est tout à fait logique et pas contesté qu'une grève doit être soutenue par une organisation de travailleuses et de travailleurs, car il faut pouvoir négocier au nom des personnes en grève et, bien sûr, mettre fin à une grève.
Mais on sombre dans le ridicule lorsqu'on stipule que le lock-out doit être soutenu par une organisation d'employeurs. Le lock-out, c'est-à-dire la fermeture de la porte d'une entreprise aux travailleuses et aux travailleurs, est un instrument de riposte. Il sert d'ailleurs à briser une grève ou un mouvement de protestation. En ce sens-là, ce n'est évidemment pas un instrument qui doit être soutenu par une organisation d'employeurs. Il n'est d'ailleurs jamais utilisé en Suisse depuis des décennies, mais il pourrait l'être individuellement par chaque entreprise.
Ce sont là les raisons qui m'amènent à vous inviter à soutenir fermement la proposition de minorité I – donc le projet du Conseil fédéral –, car elle est la seule qui nous donne à la fois l'affirmation d'un droit et qui pose, à nos yeux, des limites qui sont justes. Il n'y a aucune raison de s'éloigner du projet du Conseil fédéral en la matière.
Je vous invite à soutenir la proposition de minorité I.

**Reimann** Maximilian (V, AG): Ich bitte Sie namens einer starken Minderheit II, in welcher Mitglieder aller bürgerlichen Fraktionen vertreten sind, an unserem ursprünglichen Beschluss festzuhalten. Dieser Entscheid ist seinerzeit mit einem recht deutlichen Mehr von 24 zu 16 Stimmen zustande gekommen und besagt, das Streikrecht gehöre nicht in unsere Verfassung hinein. Das Streikrecht und die Aussperrung waren bis heute kein geschriebenes Verfassungsrecht; das steht ausser Zweifel. Es ist aber auch umstritten – um nicht zu sagen: höchst umstritten –, ob dem Streikrecht wirklich ungeschriebener Verfassungscharakter zukommt.
Da wir in der Nachführungsphase stehen und die Vorlage im Blick auf die Volksabstimmung nicht mit unnötigen Hürden gefährden sollten, ist es wohl die weiseste Lösung, auf unserer ursprünglichen Linie zu verbleiben und den Streik nicht im Zug dieser Verfassungsreform auf Verfassungsstufe zu regeln. Es bleibt den Anhängern einer verfassungsmässigen Regelung des Streikrechts aber unbenommen, ihr Ziel im Rahmen einer Partialrevision oder in Form einer Variante anzuvisieren. Wir beschreiten in analogen Fällen ja ähnliche Wege; ich denke an die Kantonsklausel bei der Bundesratswahl oder auch an den Bistumsartikel.
Grundsätzlich meinen wir also, man sollte es beim Ist-Zustand belassen und den Streik nicht verfassungsmässig aufwerten. Die abschreckenden Streikbeispiele in unseren Nachbarländern mit Rückwirkungen auch auf die Schweiz sprechen doch für sich: Der Pilotenstreik der Air France im Vorfeld der Fussball-WM – um nur ein einziges Beispiel aufzugreifen – wäre im Sinne der Kommissionsmehrheit völlig verfassungskonform. Wollen wir das? Wollen Sie solche verfassungsmässig garantierten Zustände wirklich auch bei uns? Soviel zur materiellen Seite.
Abschliessend aber auch noch eine Bemerkung zum politischen Werdegang dieser Materie bzw. zur Frage, wie die bürgerliche Mehrheit in unserem Land einmal mehr aus den Angeln gehoben werden soll: Gegen den ursprünglichen Beschluss des Ständerates – er kam mit 24 zu 16 Stimmen zustande, ich wiederhole es – haben Linke und Gewerkschaften sofort mit der Drohung aufgewartet, gegen die ganze Vorlage die Neinparole zu beschliessen, falls der Ständerat nicht zurückkrebse. Wie reagiert man bürgerlicherseits? Man gibt nach und kommt den Forderungen von links auf halbem Wege entgegen.
So geschehen auch hier: Die Anträge der Mehrheit, der Minderheit III und nun auch der Einzelantrag Inderkum sind doch lebendiges Zeugnis für dieses Prozedere. Dass die Kollegen Aeby und Gentil – soeben eloquent vertreten durch Kollegin Brunner Christiane – an der Maximalforderung von Bundesrat und Nationalrat festhalten, versteht sich von selbst. Aber mit Nachführung hat diese «Vollvariante» nichts mehr gemeinsam, und sie würde sich in der Volksabstimmung mit grösster Wahrscheinlichkeit auch als unbezwingbare Hürde erweisen.
Ich bitte Sie also: Halten Sie an unserer ursprünglichen Version fest! Sie entspricht dem Ist-Zustand und erfüllt das Gebot der Nachführung am besten. Wünsche und Forderungen, die weiter gehen, sind sicher diskussionswürdig; sie mögen aber in Form einer Variante oder auf dem Weg einer Partialrevision weiterverfolgt und somit dem Souverän gesondert zur Stellungnahme unterbreitet werden.

**Marty** Dick (R, TI): La proposition de minorité III exprime la volonté de trouver une solution de conciliation.
Il n'est pas pensable de ne rien dire dans la constitution quant au droit de grève: ce droit existe, c'est un droit constitutionnel non écrit. Dans la mesure où vous ne dites rien, comme le voudrait la minorité II, vous laissez une liberté complète au Tribunal fédéral. Je crois que c'est même une provocation de ne rien dire, alors que les restructurations, on l'a déjà dit, font que des milliers de personnes perdent leur travail. Décider en plus aujourd'hui que le droit de grève, constitutionnellement, ce n'est pas un sujet de discussion est une provocation inutile.
C'est aussi tout à fait faux, je dirais même ridicule, de penser que, si nous avons eu tellement peu de grèves dans notre pays jusqu'à présent, c'est parce que ce droit n'était pas inscrit dans la constitution. Il est de même faux et ridicule de penser que, dès lors qu'on règlemente ce droit dans la constitution, il y aura plus de grèves dans notre pays. Non, c'est simplement regarder la réalité en face, et la proposition de minorité III essaye d'être une proposition de conciliation entre ceux qui ne veulent rien du tout et ceux qui veulent en revenir au projet du Conseil fédéral.
M. Inderkum, qui fait partie de la minorité III, nous soumet maintenant une nouvelle proposition qui améliore celle de la minorité III. Je me rallie par conséquent à la proposition Inderkum.

**Inderkum** Hansheiri (C, UR): Ich danke Herrn Kollege Marty, dass er sich meinem Antrag anschliesst. Wir dürfen wohl ohne Übertreibung feststellen, dass wir es bei diesem Artikel 24 nun wirklich mit einem der Schicksalsartikel zu tun haben. Wenn wir die Position des Nationalrates betrachten und den Antrag der Minderheit II, soeben vorgetragen von Kollege Reimann, so müssen wir doch feststellen, dass wir weit auseinander sind. Wir müssen in dieser Frage zu einem Konsens finden – nicht zu einem billigen Kompromiss, Herr Kollege Reimann, sondern wirklich zu einem Konsens, zu dem wir stehen können. Der modifizierte Antrag der Minderheit III ist von diesem ehrlichen Willen getragen, zu einem verantwortungsvollen Konsens zu kommen. Die rechtlichen Argumente sind auf dem Tisch, sie sind uns immer wieder überzeugend dargelegt worden. Es ist nun einmal so, dass der Streik, ob wir es wollen oder nicht, zum Ordre public des Arbeitsvertragsrechtes gehört. Wie gesagt, wir sollten uns jetzt in dieser Frage – ich meine: möglichst schnell – einigen können. Vielleicht könnte dieser modifizierte Antrag hierzu einen Beitrag leisten.

**Forster** Erika (R, SG): In der Januarsession 1998 gehörte ich zu denjenigen, welche die Verankerung des Streikrechtes in der Verfassung im Sinne eines Grundrechtes abgelehnt haben. Ich war und bin im Grunde genommen auch heute noch der Auffassung, dass mit der Streichung der Absätze 3 und 4 dem Nachführungsauftrag am besten Nachachtung verschafft würde, denn am Ist-Zustand würde sich nichts ändern. Streik und Aussperrung würden bei einer Weglassung keineswegs verboten. Es würde sich, wie Kollege Rhinow hier in der Januarsession ausführte, nicht um ein qualifiziertes Schweigen handeln, und es würde keinesfalls bedeuten, dass wir hinter die geltende Ordnung zurücktreten möchten. Nur würde der Rechtsprechung Gelegenheit gegeben, anhand konkreter, strittiger Fälle das zu regeln, was heute umstritten ist.
Wenn sich indessen im Nationalrat und nun auch in unserer Kommission die Auffassung abzeichnet, dass mit der Streichung der Absätze 3 und 4 ein noch unglücklicheres Signal gesetzt würde als mit der ausdrücklichen Erwähnung von Streik und Aussperrung in der Verfassung, so finde ich, dass man wenigstens versuchen sollte:
1. der gegenwärtigen Rechtswirklichkeit so nahe als möglich zu kommen;
2. diese so präzise wie möglich auszudrücken;
3. einen nachfolgenden Gesetzgebungsprozess über das Streikrecht unnötig werden zu lassen.
Wenn man in diesem Sinn einen Kompromiss sucht, welcher für alle Seiten annehmbar ist – das, Kollege Reimann, hat mit einem Kniefall der bürgerlichen Mitglieder der Kommission nichts zu tun –, so hat sich die Formulierung in der Verfassung an unbestrittene Grundsätze zu halten, welche die heutige Situation wiedergeben. Das ist der Kommissionsmehrheit mit dem vorliegenden Antrag gelungen. Er enthält folgende vier Elemente, welche bereits in der heutigen Rechtswirklichkeit gelebt werden:
1. Der Streik und dessen Gegenstück, die Aussperrung, sind die Ultima ratio, also die Ausnahme und damit nicht ein Grundrecht im positiven Sinn. Deshalb ist die Nur-Formulierung wichtig. Natürlich, Kollege Inderkum, könnte man das «nur» im Text auch weglassen, ohne dass als Folge dieser Auslassung materiell etwas geändert würde, so wie Sie das in Ihrem Antrag tun. Das «nur» hat aber eine psychologische Bedeutung, und deshalb möchte ich mit der Mehrheit daran festhalten.
2. Streik und Aussperrung müssen Arbeitsbeziehungen betreffen. Ein politischer Streik ist demnach nicht zulässig.
3. Ein Streik muss von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen getragen werden. Dies bedeutet, dass normalerweise eine gesamtarbeitsvertragliche Regelung Voraussetzung für einen Streik ist. Für die Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen sowie Ausrufung und Durchführung eines Streiks auf demokratischer Basis müssen tariffähige Organisationen – Arbeitgeber oder deren Organisationen einerseits und eine oder mehrere Arbeitnehmerorganisationen andererseits – garantieren.
Der Begriff «Arbeitnehmerorganisation» ist weit gefasst zu verstehen. Das kann auch eine Betriebskommission sein. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen braucht es in der Regel aber auch, um ein Ende des Arbeitskampfes herbeizuführen, indem professionell verhandelt wird. Wir machen somit mit der Formulierung der Kommissionsmehrheit deutlich, dass wir wilde Streiks nicht dulden wollen. Sie gehören nicht zur heutigen Rechtswirklichkeit in dem Sinn, dass sie legal wären. Wir möchten hier keine Missverständnisse aufkommen lassen. In diesem Sinne kommt auch der Sozialpartnerschaft die ihr gebührende Beachtung zu. Diese Regelung ist vor allem auch für die kleinen und mittleren Unternehmungen wichtig, wo oft keine gesamtarbeitsvertraglichen Regelungen und nicht einmal Arbeitnehmervertretungen bestehen, oder für Fälle, in denen ein Streikbeschluss nicht im Rahmen eines demokratischen Prozesses zustande kommt oder fremdgelenkt ist, wie etwa im Fall Gasser behauptet wurde. Die Befürchtung in KMU-Kreisen, dass mit der ausdrücklichen Erwähnung der Arbeitnehmerorganisationen den Gewerkschaften in die Hände gearbeitet würde, kann ich nicht teilen, ist doch eine Arbeitnehmerorganisation nicht in jedem Fall eine grössere oder kleinere, überbetrieblich wirkende Gewerkschaftsorganisation. Es kann – wie erwähnt – auch eine Betriebskommission sein. Hingegen ginge die Anerkennung von De-facto-Gemeinschaften von Arbeitnehmern und Ad-hoc-Koalitionen ausserhalb des gewerkschaftlichen Rahmens eindeutig über den heutigen Stand der Lehre hinaus. Die Erwähnung der Arbeitnehmerorganisationen ist also deshalb wichtig, weil sich sonst ein weites Feld von Interpretationen über die Zulässigkeit von Streiks auftun würde.
Aus Gründen der Klarheit hätte mir persönlich der Begriff «tariffähige Organisationen» im Verfassungstext besser gefallen als die jetzt vorliegende Formulierung. Denn erstens ist jeder Arbeitnehmer tariffähig, braucht also nicht Mitglied einer Arbeitnehmerorganisation zu sein, und zweitens ist in der Lehre und Praxis der Begriff der tariffähigen Arbeitnehmerorganisationen ausreichend geklärt. Ich kann aber mit der Formulierung der Mehrheit leben.
Der vierte und letzte Punkt betrifft die Anforderung der Verhältnismässigkeit: Es ist dies ebenfalls ein Stichwort, das Herr Bundesrat Koller in seinem Votum am Schluss der nationalrätlichen Debatte – nach heutiger bundesgerichtlicher Praxis – als Voraussetzung für einen Streik erwähnt hat. Das Erfordernis der Verhältnismässigkeit schliesst die Wesentlichkeit von Differenzen sowie – nach meiner Auffassung – ein demokratisches Zustandekommen eines Streikbeschlusses ein. Zum Streik soll also nicht wegen eines momentanen Ärgers als Ultima ratio gegriffen werden können. Kollege Inderkum hat die Verhältnismässigkeit ja in seinem eben eingereichten Antrag mit eingeschlossen. Das zeigt, dass diese anscheinend eine Mehrheit findet.
Mit diesen präzisen Formulierungen kann ich mit der Erwähnung von Streik und Aussperrung in der Verfassung leben. Es kann uns dann niemand vorwerfen, dass wir Blindekuh spielen. Es kann uns auch niemand sagen, wir seien bei der Nachführung über Lehre und Rechtsprechung hinausgegangen, und man kann uns, Frau Kollegin Brunner – guten Willen vorausgesetzt –, vor allem nicht vorwerfen, dass wir durch vage Formulierungen Interpretationen zulassen würden, die neuen Konfliktstoff mit sich brächten.
Ich bitte Sie, im Interesse einer möglichst unverfälschten Nachführung dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Bei Artikel 24, wo wir ausdrücklich die Koalitionsfreiheit und als ein Instrument der Koalitionsfreiheit Streik und Aussperrung regeln, handelt es sich zweifellos um eine sehr wichtige Differenz zwischen den beiden Räten – und das in einem politisch sehr sensiblen Bereich. Deshalb bin ich natürlich der Mehrheit Ihrer Kommission sehr dankbar, dass sie sich jetzt in der zweiten Runde doch in Richtung Bundesrat und Nationalrat bewegt hat, wenn auch noch gewichtige Unterschiede bestehen, auf die ich nachher eingehen möchte.
Zunächst aber zum Festhalten am Streichungsantrag: Herr Marty hat zu Recht gesagt: Ein Streichen dieses Passus über Aussperrung und Streik wäre ein Abdanken des Verfassunggebers gegenüber den Gerichten. Man kann doch nicht ständig sagen, die Gerichte würden zu mächtig, sie würden immer mehr politische Fragen entscheiden, und dann gleichzeitig in einem Moment, wo wir die Verfassung nachführen, hingehen und gleichsam so tun, als ob es Streik und Aussperrung in unserem Land nicht gäbe. Ich habe im Nationalrat den etwas harten Ausdruck gebraucht: Wir dürfen doch nicht Blindekuh spielen vor einem Faktum, das tatsächlich besteht.
Das Bundesgericht hat in einem Entscheid aus dem Jahr 1985 ganz klar gesagt, es gehe nicht an – wie das die Vorinstanz gemacht hatte – zu sagen, das Streikrecht, ja, das Recht auf kollektive Arbeitskampfmassnahmen habe noch keinen Eingang in das schweizerische Arbeitsrecht gefunden. Es gibt mehrere Bundesgerichtsentscheide und noch mehr Entscheide unterer Instanzen, wo sich die Gerichte ständig mit der Rechtmässigkeit von Streik und Aussperrung

auseinandersetzen mussten. Sonst müssten Sie den Antrag stellen, man müsse Streik und Aussperrung verbieten. Aber das will vernünftigerweise niemand, denn wir möchten ja nicht, dass der Staat in die Regelung der Arbeitskonflikte eingreift, sondern man hat die Regelung der Arbeitsbeziehungen und damit auch der möglichen Konflikte ganz bewusst über den Weg der Koalitionsfreiheit und der Tarifautonomie den Sozialpartnern überlassen. Also müssen wir hierzu Stellung nehmen.
Ich möchte Sie daher dringend bitten, den Streichungsantrag abzulehnen. Das wäre wirklich ein Abdanken des Verfassunggebers vor der Rechtswirklichkeit.
Wenn man sich dafür entscheidet, diese Fragen hier in der nachgeführten Verfassung zu regeln, dann gibt es einmal die Möglichkeit, die der Bundesrat und der Nationalrat Ihnen vorgeschlagen haben, wo man ausdrücklich anerkennt, dass es sich hier um ein Recht auf Streik und Aussperrung handelt. Ich will aber auch hier, weil es sich um einen derartig sensiblen Bereich handelt, vollständige Transparenz. Die Begründung, weshalb der Bundesrat das vorgeschlagen hat, war folgende: Wir haben zwar ausdrücklich anerkannt, was das Bundesgericht im gleichen Entscheid auch gesagt hat, dass es die Frage offenlässt, ob es sich hier um ein Grundrecht auf Verfassungsstufe handle.
Wir waren der Meinung, dass es Aufgabe der Nachführung der Bundesverfassung sei, derartige offengelassenen Fragen zu klären. Weil die überwiegende Mehrheit in der Lehre davon ausgeht, dass es sich um ein Verfassungsrecht handelt, haben wir Ihnen diese Klärung vorgeschlagen.
Wir sind hier im Differenzbereinigungsverfahren. Sie möchten offenbar nicht so weit gehen, sondern möchten bei diesem Stand der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bleiben, wo offengelassen ist, ob das ein Verfassungsrecht, ein eigenständiges Grundrecht sei. Damit kann der Bundesrat im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens sicher auch leben, weil es dem Bundesrat wichtig scheint, dass wir – ich wünschte mir wirklich: heute – zu einer konsensfähigen Lösung kommen.
Wenn jetzt diese Frage des Streikrechtes noch ein paarmal – wie die Romands so schön sagen – die «navette» macht, vom Ständerat zum Nationalrat, so wird das Problem zum Schicksalsartikel hochstilisiert. Deshalb haben wir wirklich alles Interesse daran, heute eine Formulierung zu finden, die dann auch im Nationalrat akzeptiert wird. Deshalb gebe ich hier im Namen des Bundesrates das Einverständnis, dass man diese Frage des Verfassungsrechtes offenlässt, wie das auch das Bundesgericht gemacht hat. Damit verfolgen wir – das sei immerhin noch gesagt – anders als bei anderen Themen eine sehr strikte, eher restriktive Auffassung des Nachführungskonzeptes.
Nachdem dies gesagt ist, müssen wir nun die einzelnen Formulierungsvorschläge miteinander vergleichen. Ich gebe gegenüber der Mehrheit und damit ihrer Wortführerin, Frau Forster, zu, dass diese Voraussetzungen, wie sie im Antrag der Mehrheit enthalten sind, sich klassischerweise auch in den arbeitsrechtlichen Lehrbüchern finden und auch im genannten Entscheid des Bundesgerichtes.
Uns ist bei näherer Analyse aufgefallen, dass eine dieser Voraussetzungen für die Rechtmässigkeit eines Streiks oder einer Aussperrung zu eng gefasst ist. Die Lehrbücher sprechen zwar immer von den Organisationen, vor allem im Zusammenhang mit dem Streikrecht. Es ist heute aber auch klar und unbestritten – wenn Sie eine Firma wie die Novartis nehmen –, dass nicht nur eine Arbeitgeberorganisation, sondern auch eine einzelne Firma dieses Recht hat. Insofern ist dieses Kriterium der Arbeitgeberorganisation einfach zu eng. Hingegen stimme ich mit Ihnen vollständig überein, dass wilde Streiks anerkanntermassen unzulässig und unrechtmässig sind; das haben wir in der Botschaft auch ausdrücklich festgehalten. Aber dieses Kriterium, dass die Arbeitgeberorganisation der Träger einer Aussperrung sein muss, ist eindeutig zu eng, und deshalb sollte es nach Meinung des Bundesrates nicht in die Verfassung aufgenommen werden.
Diese Fassung hat aus Sicht des Bundesrates einen weiteren Mangel: Es geht um das Wort «nur», das für den Nationalrat natürlich ein Reizwort sein wird. Sie haben selber gesagt, dass dieses «nur» keinerlei rechtliche Bedeutung hat, sondern von rein psychologischer Bedeutung ist, und es wird natürlich für den Nationalrat ein Reizwort sein. Das ist der Grund, warum ich die Minderheit III in der bereinigten Fassung gemäss Einzelantrag Inderkum als die klar beste Lösung sehe, und ich bin überzeugt: Wenn Sie heute dem Antrag Inderkum zustimmen, dann haben wir dieses Problem gelöst; ich bin überzeugt, dass der Nationalrat dann auch zustimmen wird.
Es ist ganz entscheidend, Frau Forster, dass der Antrag Inderkum das Verhältnismässigkeitsprinzip aufgenommen hat. Dieses Prinzip spielt auch in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Rechtmässigkeit von Streik und Aussperrung eine ausserordentlich wichtige Rolle. Wir haben vielleicht den Fehler gemacht, dass wir das Verhältnismässigkeitsprinzip in unserer Formulierung nicht ausdrücklich genannt haben, weil wir von der Vorstellung ausgingen, es gelte ja allgemein im Recht. Ich habe die Sache überprüft; in den Einleitungsartikeln ist es nur für das staatliche Handeln vorgeschrieben. Deshalb haben wir sicher allen Grund, dieses Verhältnismässigkeitsprinzip hier ausdrücklich zu nennen. Im genannten Bundesgerichtsentscheid war die Verhältnismässigkeit sehr entscheidend: Das Bundesgericht hat dort festgehalten, der Streik sei übereilt beschlossen worden, ohne dass der Verhandlungsweg ausgeschöpft worden sei; er sei daher nicht rechtmässig, und die fristlosen Entlassungen seien grundsätzlich begründet. Dem Verhältnismässigkeitsprinzip kommt damit eine ganz zentrale Bedeutung zu.
Aus all diesen Gründen bin ich überzeugt, dass Sie der Sache wirklich einen grossen Dienst tun, wenn Sie heute eine Formulierung beschliessen, die dann auch im Nationalrat Bestand haben wird; das wird bei der Formulierung gemäss Antrag Inderkum sicher der Fall sein. Die einzigen beiden Unterschiede betreffen ja dieses Wörtchen «nur» und die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, die nicht genannt werden.

**Aeby** Pierre (S, FR): Monsieur le Conseiller fédéral, excusez-moi de reprendre la parole après que vous vous soyez exprimé, mais vous nous avez donné maintenant une interprétation assez nouvelle de la part du Conseil fédéral qui, jusqu'à présent, a défendu sa disposition initiale.
Celle-ci consistait à parler d'un droit de grève – un droit fondamental – et de lock-out qui avait son corollaire à l'alinéa 4 qui disait tout à fait normalement: «La loi peut régler l'exercice de ces droits et interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes.» Nous faisons ici presque du travail de commission, mais compte tenu de cette nouvelle interprétation la question se pose, ou en tout cas elle se posera de façon très précise à la commission du Conseil national, de savoir si, dans la proposition de majorité ou de minorité III modifiée par la proposition Inderkum, l'alinéa 4 a encore une justification.
A mon avis, l'alinéa 4 n'a plus de raison d'être parce qu'on parle dans les deux texte d'obligation de préserver la paix du travail. On n'a plus la notion très forte de droit. Une obligation de préserver la paix du travail peut être contractuelle ou légale. Cette nouvelle interprétation que vous donnez maintenant à propos du droit de grève qu'on n'est plus obligé de reprendre comme notion dans la constitution pose incontestablement le problème de l'alinéa 4 qu'il faudrait, à mon avis, biffer, mais je ne fais pas de proposition ici. Je laisse le soin à l'administration et à la commission du Conseil national, pour le cas où nous adopterions la proposition de majorité ou de minorité III, d'examiner cette question de façon approfondie.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Ich möchte doch noch kurz auf die verschiedenen Minderheitsanträge und auch auf die Ausführungen von Herrn Bundesrat Koller eingehen.
Es war unser Anliegen, dem Nachführungsauftrag gerecht zu werden. Wir haben versucht, das ohne politische Demonstra-

tion zu tun, ohne die Gelegenheit zu benützen, anhand dieses Artikels auf der einen oder anderen Seite Positionen markieren zu wollen.
Wenn ich nun die Anträge der verschiedenen Minderheiten näher betrachte, komme ich zum Schluss oder habe zumindest die Vermutung, dass sich sowohl die Minderheit I (Aeby) als auch die Minderheit II (Reimann) weniger um Nachführung bemühen denn um das Markieren einer politischen Position.
Der Minderheit I muss ich sagen, dass die Lösung der Kommissionsmehrheit davon ausgeht, dass Streik und Aussperrung in diesem Land unter gewissen Voraussetzungen zulässig sind. Wenn wir hier von den Schranken sprechen, setzen wir voraus, dass es diese Zulässigkeit gibt, was ich im Namen der Kommissionsmehrheit auch klar festhalten möchte.
Uneinigkeit in der Lehre besteht heute darin, woraus dieses Recht abgeleitet wird; Herr Bundesrat Koller hat zu Recht darauf hingewiesen. Die einen sagen, es leite sich aus der Koalitionsfreiheit ab, die anderen, es könne anderen Verfassungsbestimmungen betreffend die Arbeit entnommen werden, Dritte sagen, es sei nur auf gesetzlicher Stufe gewährleistet. Wir lassen diese Frage bewusst offen, weil sie auch heute offen ist. Deshalb fahren wir korrekt auf dem Geleise der Nachführung, anerkennen aber, dass es diese Zulässigkeit im Grundsatz gibt. Man kann der Kommissionsmehrheit nicht vorwerfen, sie würde nur Schranken regeln und offenlassen, ob es in diesem Land überhaupt Streik und Aussperrung geben könne.
Der Minderheit II möchte ich sagen – auch hier kann ich mich Herrn Bundesrat Koller anschliessen –: Sie verhindern den Streik nicht, wenn Sie nichts sagen. Sie lassen nur zusätzlich alle Kriterien offen und überlassen es dem Gericht, sie dann im Einzelfall festzulegen. Sie tun auch nichts für die Rechtssicherheit, wenn Sie alles offenlassen und erst nach gehabtem Streik dann post festum beim Bundesgericht feststellen müssen, was zulässig war oder was nicht.
Wir versuchen, hier Klarheit zu schaffen, ohne auch nur einen Schritt von dem abzuweichen, was heute bereits geltendes Recht ist. Wir haben auch nicht einfach «der Linken nachgegeben»; das muss ich ganz klar unterstreichen. Wir haben uns bemüht, jenseits dieser politisch aufgeladenen Stellungnahmen dem Nachführungsauftrag gerecht zu werden.
Was die Minderheit III (Marty Dick) angeht, so ist vor allem eine wichtige Differenz zur Mehrheit vorhanden: Das «nur» – das gebe ich zu – ist nicht eine rechtliche Differenz, sondern eine politisch-psychologische. Die wichtigere Differenz zur Minderheit III – auch in der Fassung von Herrn Inderkum, der die Verhältnismässigkeit jetzt aufnimmt – ist die, dass hier von den tariffähigen Organisationen nicht die Rede ist. Das ist der wesentliche Unterschied, auf den Herr Bundesrat Koller, wenn ich richtig zugehört habe, nicht hingewiesen hat. Es geht nicht nur um die Arbeitgeberorganisationen, sondern es geht ja – was den Streik angeht – vor allem um die Arbeitnehmerorganisationen.
Ich stimme auch der Auffassung zu – ich unterstreiche das im Namen der Kommission –, dass der wilde Streik in unserem Land verboten ist. Die Mehrheit der Kommission möchte just dieses Verbot in ihre Fassung aufnehmen. Denn das Verbot des wilden Streiks fehlt im Antrag der Minderheit III. Jetzt kann man sicher zu Recht sagen, dieses gelte weiterhin aufgrund von Lehre und Rechtsprechung. Aber warum regeln wir denn drei Voraussetzungen und sagen just von dieser vierten nichts, schweigen diesbezüglich? Zumindest der unbefangene Leser könnte aufgrund der Fassung der Minderheit III meinen, dass über die Zulässigkeit von Streik und Aussperrung ein abschliessender Katalog geschaffen worden sei und die tariffähigen Organisationen bewusst nicht aufgenommen worden seien. Aber das wollen wir ja nicht. Und das ist ja auch nicht die Meinung von Herrn Inderkum und von Herrn Marty, aber ohne diese Vorkenntnisse könnte man auf diese Idee kommen. Deshalb sehe ich nicht ein, weshalb wir die Schranke der tariffähigen Organisation nicht aufnehmen können.
In der Fassung der Mehrheit der Kommission ist allerdings nicht von tariffähigen Organisationen, sondern von «Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisationen» die Rede. Es stimmt: Eine kleine Unebenheit in der Mehrheitsfassung ist die, dass ein einzelner Arbeitgeber auch tariffähig sein kann. Es braucht nicht eine zusätzliche Organisation. Für den Streik braucht es aber eine Arbeitnehmerorganisation. Ursprünglich haben wir in der Kommission eine Fassung diskutiert, die den Begriff der tariffähigen Organisation verwendet hat, aber wir haben diesen Begriff auf Rat der Verwaltung fallenlassen. Hinterher bereue ich, dass wir die Formulierung «tariffähige Organisationen» nicht aufgenommen haben. Dann hätten wir diese terminologischen Unebenheiten bereinigen können.
Ich möchte Sie als Kommissionspräsident bitten, trotzdem dem Antrag der Mehrheit der Kommission oder allenfalls dem Antrag der Minderheit III – mit der Ergänzung «von tariffähigen Organisationen» – zuzustimmen und sowohl den Antrag der Minderheit I als auch den Antrag der Minderheit II im Rahmen dieses Differenzbereinigungsverfahrens abzulehnen, im Interesse der Nachführung der Verfassung und unter Verzicht auf politische Demonstrationen.

**Brunner** Christiane (S, GE): Je vous prie de m'excuser de reprendre la parole maintenant, mais il y a deux points qui m'interpellent:
1. D'une part, la traduction de «verhältnismässig» en français. «Verhältnismässig», c'est en quelque sorte «proportionnel»; une grève doit être proportionnelle. Mais en français, c'est traduit par «doit être adapté aux circonstances». *(Remarque intermédiaire Cavadini Jean: «Proportionnée».)* «Proportionnée», mais ce n'est pas adapté aux circonstances. Tout à l'heure, je n'ai lu que le texte français. C'est avec la proposition Inderkum et l'explication de M. le conseiller fédéral que j'ai compris que «verhältnismässig» ne correspondait pas. La traduction correcte est «proportionnée», comme le dit très justement M. Cavadini. La grève doit être proportionnée. Toute la jurisprudence et la doctrine a toujours admis que la grève devait être proportionnée, les moyens collectifs de lutte proportionnés. Déjà là, il y a à mon avis une erreur de traduction en français, et une erreur qui n'est pas de détail.
2. Par rapport à la proposition de minorité III et à la proposition de la majorité, malgré les explications de Mme Forster et de M. le conseiller fédéral, on ne peut pas dire qu'une organisation de travailleurs «tariffähig» – c'est d'ailleurs un terme utilisé en Allemagne, qui n'existe pas dans notre pays – peut être une commission d'entreprise. Vous ne pouvez pas étendre la notion d'organisation à une commission d'entreprise par exemple ou un petit groupe, à une représentation de travailleurs ou travailleuses dans une entreprise. Ce serait d'ailleurs contraire à ce qui a été admis jusqu'à présent par la doctrine en Suisse à juste titre, c'est-à-dire qu'une grève devait être portée par une organisation de travailleurs pour pouvoir négocier ou pour pouvoir y mettre fin et pour pouvoir y mettre en quelque sorte aussi l'avoir en main.
Il y a donc ce problème là. En outre, la majorité de la commission introduit vraiment quelque chose d'absurde, je l'ai déjà dit tout à l'heure: on ne peut pas introduire la notion de soutien «par une organisation d'employeurs». Un conflit collectif peut surgir dans une entreprise. La discussion va se faire, de la part du syndicat, avec la direction de l'entreprise. Un lockout («Aussperrung»), il n'y a pas besoin non plus qu'une organisation d'employeurs le soutienne. C'est une décision d'une entreprise, un instrument de riposte, qui n'est pas utilisé certes, mais un instrument de riposte contre les travailleurs qui se mettent en grève dans l'entreprise. Il n'y a pas besoin de la bénédiction d'une association d'employeurs, surtout s'il n'y a peut-être pas d'association d'employeurs dans la branche en question.
C'est une absurdité qu'on introduirait dans la constitution. Je dois dire que ou bien on reprend le tout en commission, et on regarde de manière plus différenciée les choses, ou alors dans tous les cas il faudrait adopter la proposition Inderkum,

qui ne contient pas toutes ces erreurs et tous ces illogismes, en adaptant toutefois le texte français à l'expression exacte «verhältnismässig».

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich nehme noch kurz zu drei Problemen Stellung:
1. Eine Bemerkung zu jenen, die gesagt haben, wir würden nun von unserer Position abrücken: Ich habe Ihnen ganz transparent gemacht, was der Hintergrund unseres Entwurfes war. Wir waren der Meinung, dass im Rahmen der Nachführung auch offene Fragen geklärt werden sollten. Ich nehme zur Kenntnis und befürworte sogar, dass jetzt im Rahmen der Differenzbereinigung in einem so sensiblen Bereich eine eher restriktive Auffassung der Nachführung Platz greift. Deshalb verzichtet der Bundesrat auf seine ursprüngliche Fassung und sucht heute einen möglichst tragfähigen Kompromiss.
2. Zum Antrag der Mehrheit: Ich bin überzeugt, dass er wegen des unschönen Wörtchens «nur», und weil der Begriff «Arbeitgeberorganisation» einfach zu eng ist, im Nationalrat nicht konsensfähig ist. Wir sollten nicht etwas aufnehmen, was eindeutig zu eng ist. Demgegenüber bin ich überzeugt, dass der Antrag der Minderheit III in der Fassung von Herrn Inderkum im Nationalrat mehrheitsfähig sein wird, und ich werde im Nationalrat auch dafür kämpfen, dass er in der nächsten Runde durchgeht.
3. Auf Absatz 4 können wir nicht verzichten, denn es gibt wichtige Bereiche, wo im eminenten öffentlichen Interesse ein Streikverbot bestehen muss.

**Präsident:** Der Antrag der Minderheit III ist zugunsten des Antrages Inderkum zurückgezogen worden.

*Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag Inderkum | 22 Stimmen |
| Für den Antrag der Mehrheit | 17 Stimmen |

*Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag Inderkum | 32 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit I | 4 Stimmen |

*Definitiv – Définitivement*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag Inderkum | 23 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit II | 15 Stimmen |

**Art. 27 Abs. 2**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 27 al. 2**
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Marty** Dick (R, TI), rapporteur: Il s'agit ici des droits des personnes privées de liberté. Il y a une petite divergence à l'alinéa 2.
L'alinéa 2 deuxième phrase dispose que la personne qui s'est vue privée de sa liberté «doit être mise en état de faire valoir ses droits». Le Conseil national a ajouté une autre phrase: «Notamment elle a le droit de faire informer ses proches parents.»
Nous estimons que la différence n'est pas importante et surtout qu'elle ne mérite pas une divergence. Néanmoins, nous pensons que la version du Conseil national n'est pas très heureuse parce qu'on peut peut-être imaginer que le fait de faire avertir immédiatement un médecin est tout aussi important.
Mais dans l'esprit de conciliation qui caractérise notre commission et avec la volonté de ne pas créer de divergences inutiles, nous vous proposons d'adhérer à la décision du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 30**
*Antrag der Kommission*
*Titel*
Garantie der politischen Rechte
*Abs. 1*
Die politischen Rechte sind gewährleistet.
*Abs. 2*
Die Garantie der politischen Rechte schützt ....

**Art. 30**
*Proposition de la commission*
*Titre*
Garantie des droits politiques
*Al. 1*
Les droits politiques sont garantis.
*Al. 2*
La garantie des droits politiques protège la libre formation de ....

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Nous entrons ici dans une partie où nous aurons, surtout par la suite, passablement de divergences de systématique. Comme je l'ai dit hier – je préfère le répéter aujourd'hui –, je n'insisterai pas sur ces divergences de systématique, notamment lorsque nous serons dans la série des articles 32a et suivants, qui tous se rapportent aux articles 45 et suivants de la version du Conseil national, ce qui oblige chacun à une certaine gymnastique pour pouvoir avoir le texte chaque fois sous les yeux.
En ce qui concerne l'article 30 «Garantie des droits politiques», il n'y a rien à signaler de particulier. C'est une adaptation rédactionnelle qui résulte de ce que nous dirons plus loin, à l'article 32a notamment, ainsi qu'aux articles 32c et 32d.

*Angenommen – Adopté*

**Kapitel 1a Titel**
*Antrag der Kommission*
Bürgerrecht und politische Rechte

**Chapitre 1a titre**
*Proposition de la commission*
Nationalité, droit de cité et droits politiques

*Angenommen – Adopté*

**Art. 32a**
*Antrag der Kommission*
*Titel*
Bürgerrechte
*Abs. 1*
Festhalten
*Abs. 2*
.... benachteiligt werden. Ausgenommen sind Vorschriften über die politischen Rechte in Bürgergemeinden und Korporationen sowie über den Mitanteil an deren Vermögen, es sei denn, die kantonale Gesetzgebung sieht etwas anderes vor.

**Art. 32a**
*Proposition de la commission*
*Titre*
Nationalité et droit de cité
*Al. 1*
Maintenir
*Al. 2*
Nul ne doit être privilégié ou désavantagé en raison de son droit de cité. Il est possible de déroger à ce principe pour régler les droits politiques dans les bourgeoisies et les corporations ainsi que la participation aux biens de ces dernières si la législation cantonale n'en dispose pas autrement.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: C'est en fait ici, d'après le document que j'ai reçu, que commence mon rapport au nom de la commission. Mais c'est volontiers que j'ai rapporté sur l'article 30 de façon tout à fait spontanée.

En ce qui concerne l'article 32a «Nationalité et droit de cité», le Comité de médiation s'est rallié sans difficulté, après une courte discussion, à la systématique de notre Conseil, si bien que nous maintenons celle-ci, bien qu'elle ait été écartée dans un premier temps par le Conseil national.
A l'alinéa 1er, nous maintenons notre décision. A l'alinéa 2, nous avons une meilleure formulation, notamment concernant la capacité des cantons de règlementer les corporations et les bourgeoisies.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 32b**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 32b**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: A l'article 32b, nous maintenons également notre formulation qui est meilleure, à notre sens. Je signale simplement que, dans le texte français, nous avons choisi une formulation neutre, celle de «personnes étrangères».

*Angenommen – Adopté*

**Art. 32c**
*Antrag der Kommission*
*Titel*
Ausübung der politischen Rechte
*Abs. 1*
Der Bund regelt die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen, die Kantone diejenigen in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten.
*Abs. 2*
Die politischen Rechte werden am Wohnsitz ausgeübt ....
*Abs. 3*
Niemand darf in mehr als einem Kanton die politischen Rechte ausüben.
*Abs. 4*
Festhalten

**Art. 32c**
*Proposition de la commission*
*Titre*
Exercice des droits politiques
*Al. 1*
La Confédération règle l'exercice des droits politiques au niveau fédéral; les cantons règlent ces droits aux niveaux cantonal et communal.
*Al. 2*
Les citoyens exercent les droits politiques au lieu de leur domicile ....
*Al. 3*
Nul ne peut exercer ses droits politiques dans plus d'un canton.
*Al. 4*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Ici, le titre change. «Exercice des droits politiques». Il change également dans le texte en allemand, c'est le fameux «Oberbegriff» de «Bürgerrechte». Je fais juste une remarque à propos de l'alinéa 2 de l'article 32c: dans le texte en français, nous changeons également un peu la formulation pour éviter de nouveau la question de la problématique des sexes. Je vous propose d'ailleurs de ne plus signaler toutes les modifications en langue française qui résultent des explications données par le président de la Commission de rédaction de langue française, M. Cavadini Jean, en ouverture de séance.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 32d**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 1*
Festhalten
*Abs. 2*
Der Bund erlässt Vorschriften über die Rechte und Pflichten der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, namentlich über die Ausübung der politischen Rechte im Bund, die Erfüllung der Wehrpflicht und die Unterstützung.
*Abs. 2bis*
Festhalten

**Art. 32d**
*Proposition de la commission*
*Al. 1*
Maintenir
*Al. 2*
La Confédération édicte des dispositions sur les droits et les devoirs des Suisses de l'étranger, notamment sur l'exercice des droits politiques au niveau fédéral, l'accomplissement des obligations militaires et l'octroi de l'aide sociale.
*Al. 2bis*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Ici, de nouveau, la commission vous propose, après avoir réexaminé cette question, de maintenir la décision de notre Conseil. Je rappelle qu'elle se distingue de la décision du Conseil national, que vous trouvez à l'article 48, par le fait qu'elle impose à la Confédération d'édicter des dispositions sur les droits et devoirs des Suisses de l'étranger, et non pas seulement la «Kann-Vorschrift» telle que l'a laissée passer le Conseil national.
En résumé, pour l'article 32d: maintien et, de nouveau, utilisation de l'«Oberbegriff» non pas de «Bürgerrechte», comme je l'ai dit tout à l'heure, mais de «politische Rechte», en français, «des droits politiques».

*Angenommen – Adopté*

**Art. 32e**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 32e a été réglé tout à l'heure par notre discussion sur l'article 5a. En discutant sur cet article 5a, nous avons également admis que celui-ci soit déplacé où il l'a été.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 33 Abs. 1aa, 1a, 1, 1bis, 1ter**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 1aa, 1a*
Streichen
*Abs. 1*
Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass:
a. Streichen
....
e. Festhalten
....
*Abs. 1bis*
Sie setzen sich dafür ein, dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung oder Verwitwung gesichert ist.
*Abs. 1ter*
Bund und Kantone streben die Sozialziele im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel an.

**Art. 33 al. 1aa, 1a, 1, 1bis, 1ter**
*Proposition de la commission*
*Al. 1aa, 1a*
Biffer
*Al. 1*
La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que:
a. Biffer
....
e. Maintenir
....
*Al. 1bis*
Ils s'engagent à ce que toute personne soit assurée contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin ou du veuvage.
*Al. 1ter*
La Confédération et les cantons s'engagent en faveur des buts sociaux dans le cadre de leurs compétences constitutionnelles et des moyens disponibles.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: La commission n'a pas eu à voter sur la proposition de compromis que nous vous présentons. Je vous invite à prendre la feuille qui vous a été distribuée séparément pour que vous puissiez avoir sous les yeux l'ensemble de l'article 33 qui nous a beaucoup occupé dans les discussions précédentes. Il semble que nous nous acheminons aujourd'hui vers une solution de compromis qui sera acceptée par le Conseil national.
Je passe en revue les différents points importants de cet article.
Nous biffons l'alinéa 1aa introduit par le Conseil national, car nous avons déjà traité cette question à l'article 5a.
Nous biffons également l'alinéa 1a, car nous le retrouvons formulé de façon plus claire et plus précise aux alinéas 1bis et 1ter. L'alinéa 1er fixe l'engagement de la Confédération et des cantons en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée. La lettre a est biffée. La seule divergence qui risque peut-être de faire difficulté avec le Conseil national, c'est la disposition prévoyant que «toute personne ait part à la sécurité sociale», parce qu'elle disparaît. Notre commission considère que cette question est reprise à la lettre bbis qui dispose que les familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants sont protégées et encouragées, ainsi que lorsqu'on fixe très clairement que chacun a le droit (al. 1bis) à ce qu'il soit assuré «contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin et du veuvage». C'est en fait ici que nous retrouvons la notion de sécurité sociale, qui n'est dès lors plus reprise telle que décidée par le Conseil national.
Ensuite, l'alinéa 1er est suivi par les alinéas 1bis et 1ter où nous reprenons le début de l'article décidé par le Conseil national. Nous en avons suffisamment discuté lors du premier débat.
L'alinéa 2 reste en l'état; il n'est pas contesté non plus.
Je vous invite, avec notre commission qui l'a fait à l'unanimité, à adopter cet article dans sa présente version.

*Abs. 1aa, 1a – Al. 1aa, 1a*
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1 – Al. 1*

**Koller** Arnold, Bundesrat: Zur Streichung von Absatz 1 Litera a: Sowohl der Bundesrat wie der Nationalrat hatten das Prinzip verankert, dass jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat. Das sollte unseres Erachtens beibehalten werden, denn dieser Artikel richtet sich ja nicht nur an den Bund, sondern er richtet sich auch an die Kantone. Insofern muss natürlich die öffentliche Fürsorge neben den Sozialversicherungen mit abgedeckt sein.
Deshalb wäre ich Ihnen dankbar – wenn ich ausnahmsweise einmal vom Antragsrecht Gebrauch machen darf –, wenn Sie Litera a doch beibehalten würden. Im übrigen bin ich mit Ihrer Fassung einverstanden.

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Kommission 11 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates 9 Stimmen

*Abs. 1bis, 1ter – Al. 1bis, 1ter*
*Angenommen – Adopté*

**3. Titel**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Titre 3**
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Le Conseil national a simplement voulu inclure les communes dans le titre. Nous nous sommes ralliés à cette solution. Nous n'y voyons pas d'obstacle, d'autant plus que les communes, tout au long de nos débats, se sont battues pour être mieux reconnues dans la constitution.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 34**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 34**
*Proposition de la commission*
Maintenir

*Angenommen – Adopté*

**Art. 34a**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 1*
Festhalten
*Abs. 2*
Er übernimmt diejenigen Aufgaben, ....

**Art. 34a**
*Proposition de la commission*
*Al. 1*
Maintenir
*Al. 2*
Elle assume les tâches qui réclament une règlementation uniforme.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Nous avons ici une divergence, notamment concernant l'alinéa 2 où nous proposons le maintien de notre version, en ce sens que nous souhaitons que la compétence de la Confédération de s'occuper des tâches qui réclament une règlementation uniforme doit être exprimée de façon positive. Nous renonçons au «ne .... que», au «nur» en allemand, pour dire que la Confédération, elle, assume les tâches qui réclament une règlementation uniforme.
A cet article, nous maintenons notre version et nous ne suivons pas ici la systématique du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 35a**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 1, 2*
Festhalten
*Abs. 3*
Streitigkeiten zwischen Kantonen oder zwischen Kantonen und dem Bund werden nach Möglichkeit durch Verhandlung und Vermittlung beigelegt.

**Art. 35a**
*Proposition de la commission*
*Al. 1, 2*
Maintenir
*Al. 3*
Les différends entre les cantons ou entre les cantons et la Confédération sont, autant que possible, réglés par la négociation ou par la médiation.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Nous maintenons la section 2a qui change la systématique du projet du Conseil fédéral et à laquelle le Conseil national ne s'est pas rallié, mais nous considérons tout de même que cette amélioration doit être maintenue.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 37 Abs. 1, 3**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 37 al. 1, 3**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: A l'article 37, les divergences sont plutôt d'ordre rédactionnel. Nous vous proposons de maintenir la décision de notre Conseil.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 41**
*Antrag der Kommission*
*Mehrheit*
Festhalten
*Minderheit*
(Aeby)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Loretan Willy*
*Abs. 1, 2*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Abs. 3*
Der Bund nimmt Rücksicht auf die besondere Situation der Städte sowie der Agglomerationen und Berggebiete.

**Art. 41**
*Proposition de la commission*
*Majorité*
Maintenir
*Minorité*
(Aeby)
Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Loretan Willy*
*Al. 1, 2*
Adhérer à la décision du Conseil national
*Al. 3*
La Confédération prend en considération la situation particulière des villes ainsi que des agglomérations urbaines et des régions de montagne.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Je m'exprimerai ici comme rapporteur de la commission qui a considéré qu'elle devait maintenir sa formulation initiale, c'est-à-dire, à l'alinéa 1er, la compétence des cantons de déterminer l'organisation et l'autonomie des communes; à l'alinéa 2, une nouveauté, mais qui entre dans la notion de réforme et de mise à jour, consistant dans le fait que «dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les intérêts particuliers des communes, dans les agglomérations urbaines et les régions de montagne tout spécialement». Je rappelle que nous avons eu tout un débat où il a été décidé, plus par opportunité politique que par raisonnement systématique, de faire une seule sphère avec, d'une part, les agglomérations urbaines et, d'autre part, les régions de montagne. Cette formulation avait obtenu une assez large majorité au sein de notre Conseil – 31 voix contre 8.
Le Conseil national, quant à lui, est revenu à une proposition que j'avais d'ailleurs moi-même déposée dans les travaux de la sous-commission, tout au début de nos travaux, et qui consiste, notamment à l'alinéa 3, à dire exactement ce que l'on veut, c'est-à-dire que dans notre pays les villes et les agglomérations urbaines peuvent constituer des entités sociales, politiques et culturelles qui méritent une attention particulière à la fois des cantons et de la Confédération, pas d'une façon générale, mais sous l'angle de l'organisation de la commune. Ici, vous l'aurez remarqué, je parle en tant que porte-parole de la minorité qui défend la version du Conseil national. Il est en effet artificiel de vouloir intégrer dans l'article 41, tout à coup, les régions de montagne, non pas que l'on ne veuille pas tenir compte des régions de montagne – on les retrouve d'ailleurs dans bien d'autres dispositions de la constitution, notamment dans toute la politique structurelle de la Confédération –, mais celles-ci, comme telles, n'ont simplement pas grand-chose à voir avec la structure communale. Il y a peut-être une imprécision à l'alinéa 3 qui a pu effrayer certaines ou certains d'entre vous, c'est que quand on dit que «la Confédération et les cantons prennent en considération la situation particulière des villes et des agglomérations urbaines», il s'agit naturellement de leurs villes et de leurs agglomérations urbaines et non pas de toutes les villes ou agglomérations urbaines de la Suisse. Peut-être bien aurait-il fallu dire ici «leurs villes et agglomérations urbaines», de manière à être très clair.
C'est une question de structure, c'est une question d'échelonnement du pouvoir politique dans notre pays et, en ce sens, je serais assez heureux si nous pouvions nous rallier à l'article 41 dans la version du Conseil national.

**Loretan** Willy (R, AG): Der neue Gemeinde- und Städteartikel steht – so oder so, ob in der Fassung des Ständerates oder jener des Nationalrates –; das ist als erfreuliche Tatsache festzuhalten. Beide Fassungen entsprechen in den Grundzügen unseren Vorstellungen. Ich habe mich – zusammen mit der Kommission unseres Rates – schon in der ersten Runde für die Schaffung eines solchen Artikels eingesetzt.
Wir sind im Differenzbereinigungsverfahren und müssen uns daher bemühen, dass sich die Räte aufeinander zu bewegen. Daher mein Antrag: Er kombiniert und optimiert die beiden Varianten zu einer Formulierung, die mir in beiden Räten mehrheitsfähig zu sein scheint oder es werden könnte.
Die Fassung des Nationalrates ist in ihrer Gesamtheit und in der Gliederung in drei Absätze – im Gegensatz zur Gliederung in zwei Absätze in der Fassung des Ständerates – klarer und weniger verschachtelt.
Zu den einzelne Absätzen: In Absatz 1 wird in beiden Varianten – Ständerat und Nationalrat – die Gemeindeautonomie festgeschrieben. In der Fassung des Nationalrates wird sie von Bundesrechts wegen gewährleistet; allerdings werden für die genauere Ausgestaltung die Kantone in die Pflicht genommen bzw. wird ihnen die genauere Ausgestaltung dieser Gemeindeautonomie, bezogen auf ihre besonderen Verhältnisse, überlassen. In der Fassung des Ständerates ist, genau gesehen, eine Festlegung von Bundesrechts wegen nicht vorhanden. Die Kantone werden über eine Muss-Bestimmung verpflichtet, die Autonomie der Gemeinden zu definieren. Ich ziehe hier die Fassung des Nationalrates vor, dass nämlich die Gemeinden ihre Autonomie von Bundesrechts wegen haben, aber deren Definition – wie gesagt – durch die Kantone vorzunehmen ist.
In Absatz 2, so vorhanden nur in der Fassung des Nationalrates, werden die Gemeinden in einer Formulierung explizit genannt und herausgehoben, die eigentlich besser läuft als der Einbezug der Gemeinden in Absatz 2 gemäss Ständerat. Ich weiss von verschiedenen Kollegen und Kolleginnen, dass Wert darauf gelegt wird, insbesondere von Vertretern von Kantonen mit vielen kleinen Gemeinden – dazu gehört auch der Kanton Aargau –, dass die Gemeinden in einem eigenen

Absatz explizit als solche erwähnt werden – obschon Städte, rechtlich gesehen, ebenfalls Gemeinden sind.
Zum bedeutungsvollen Absatz 3: Die nationalrätliche Fassung zählt hier Sonderfälle im Bereich der Kommunen auf, nämlich die Städte mit ihren besonderen Problemen – die wir in der ersten Runde hier im Rat breit erörtert haben – und die Agglomerationen im Bereich von Städten. Nicht erwähnt sind in der Fassung des Nationalrates, wohl aber in unserer Fassung, die Berggebiete. Trotz den Bedenken von Kollege Aeby, die Berggebiete seien ohnehin bereits Objekt verschiedenster Gesetzgebungen, muss ich sagen, dass die Aufnahme der Berggebiete in den Katalog, der vorschreibt, es sei hier besondere Rücksicht zu nehmen, politisch und psychologisch von Bedeutung ist.
Deshalb ziehe ich hier die Fassung des Ständerates vor, möchte aber die Erwähnung der Berggebiete in die Formulierung des Nationalrates übertragen und damit den Katalog des Nationalrates mit den Berggebieten ergänzen, nebst den Städten und Agglomerationen.
Was ich aber in der Fassung des Nationalrates weglassen möchte, ist der Hinweis auf die Kantone. Bei uns fehlen die Kantone in der Einleitung zu Absatz 2. Die Konferenz der Kantonsregierungen wehrt sich gegen die Einbindung der Kantone in die Pflicht, auf die besondere Situation der Städte, Agglomerationen und Berggebiete Rücksicht zu nehmen. Es sei ihre Sache zu bestimmen, wie sie das machen wollten. Dass sie ihre Pflichten vernachlässigen wollen, ist damit nicht gesagt.
Ich verstehe diese Vorbehalte der Kantone und beantrage daher, das Wort «Kantone» am Anfang von Absatz 3 der Fassung des Nationalrates wegzulassen. Wir wollen in der neuen Verfassung des Bundes keine Frontstellung zwischen Kantonen einerseits und Städten und Gemeinden andererseits heraufbeschwören. Es empfiehlt sich daher, die Kantone wegzulassen.
Ich bitte Sie, meinem Vermittlungsantrag zuzustimmen. Ich glaube, dass wir so die Brücke für den Handschlag mit dem Nationalrat bauen können.

**Uhlmann** Hans (V, TG): Sie mögen sich erinnern: Ich bin bei der ersten Beratung auf den Entwurf des Bundesrates eingeschwenkt. Ich war damals der Meinung, dass das besser sei, als wenn besondere Aufgaben für Agglomerationen, Städte und Berggebiete genannt werden. Nun, die Abstimmung ist dann so verlaufen, wie wir wissen. Nun glaube ich, der Antrag Loretan Willy ist richtig. Seine Überlegungen sind mehrheitsfähig, wenn den Kantonen nicht eine besondere Vorschrift gemacht wird. Es ist im Abschnitt zu den Gemeinden diktiert, deshalb könnte ich mich im Sinne des Antrages Loretan Willy mit Bezug auf Absatz 1 und 2 dem Nationalrat anschliessen. Mit Bezug auf Absatz 3 würde ich mich auch Herrn Loretan anschliessen. Es ist ein kleiner Unterschied. In der Fassung unseres Rates steht (Abs. 2): «Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen ....» Der Nationalrat schreibt (Abs. 3): «.... Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen», und jetzt nennt der Antrag Loretan Willy auch die Berggebiete.
Anliegen zu haben ist ja schön und recht. Man kann auch Wünsche haben. Aber ich glaube, der Bund hat Rücksicht zu nehmen auf die besonderen Situationen. Deshalb scheint mir der Antrag Loretan Willy richtig zu sein.
Ich stimme ihm zu und bitte Sie, dies ebenfalls zu tun.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Es ist richtig, wie Herr Loretan gesagt hat: Wir haben nun hier einen Gemeinde- und Städteartikel, und das ist im Rahmen der nachgeführten Verfassung doch eine wichtige Neuerung; das wollen wir zunächst festhalten.
Andererseits zeigt die Vorgeschichte dieses Artikels, dass es sich um einen sehr sensiblen Bereich handelt. Das haben vor allem die Gespräche mit den Vertretern der Kantone gezeigt: Die Konferenz der Kantonsregierungen hat immer gesagt, sie könnte mit der Fassung des Ständerates leben. Hingegen hatte sie Bedenken gegenüber der Fassung des Nationalrates, vor allem bei Absatz 2, wo festgehalten ist: «Der Bund beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden.» Hier befürchten die Kantone, dass der Bund plötzlich über die Köpfe der Kantone hinweg Direktkontakte mit den Gemeinden suchen könnte; das ist der sensible Punkt. Andererseits ist aber insofern ein Durchbruch gelungen, als jetzt auch die Konferenz der Kantonsregierungen eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit den Städten eingerichtet hat, um die besondere Situation der Städte auch in ihrer Politik künftig berücksichtigen zu können.
Das sind die Gründe, weshalb ich Ihnen in diesem Stadium des Verfahrens eher empfehle, bei Ihrer Meinung zu bleiben. Was den Antrag Loretan Willy betrifft, gebe ich zu, dass er das grösste Übel der Fassung des Nationalrates ausmerzt, indem er die Kantone weglässt. Denn es geht nicht an, dass wir hier den Kantonen noch vorschreiben, was sie gegenüber den Gemeinden zu tun hätten; in diesem Sinn ist er sicher ein Fortschritt. Aber der Antrag hat den Nachteil, dass er sich sonst dem Nationalrat anschliesst.
Weil es eine sehr sensible Materie ist, empfehle ich Ihnen eher, an Ihrem Beschluss festzuhalten.

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*
Für den Antrag Loretan Willy 20 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 5 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*
Für den Antrag der Mehrheit 13 Stimmen
Für den Antrag Loretan Willy 13 Stimmen

*Mit Stichentscheid des Präsidenten*
*wird der Antrag der Mehrheit angenommen*
*Avec la voix prépondérante du président*
*la proposition de la majorité est adoptée*

**Art. 43 Abs. 2**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 43 al. 2**
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Ici, il s'agit plutôt d'une divergence rédactionnelle. Le cas couvert par l'alinéa 2 concerne l'intervention de la Confédération lorsque l'ordre d'un canton est troublé. Dans la version du Conseil fédéral on ajoutait «.... est troublé .... par un danger émanant d'un autre canton». Nous considérons qu'il n'a y pas besoin d'apporter ce genre de précision sur la provenance du danger, et que la Confédération intervient lorsque l'ordre d'un canton est troublé. Peu importe d'où vient le danger. Il peut venir du canton lui-même, là où la Confédération intervient, simplement parce que ses forces de police et d'ordre public ne sont plus suffisantes.
Donc ici, nous vous proposons d'adhérer à la décision du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 44 Abs. 2**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 44 al. 2**
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 45–48**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 45–48**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Jusqu'à l'article 48 inclusivement, il n'y a que des divergences de nature systématique. Il n'y a pas de remarques.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 49 Abs. 2**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 49 al. 2**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Nous avons, en première délibération, ajouté la notion de «préservation du milieu naturel» dans le programme d'engagement de la Suisse en matière de droit international et dans sa politique étrangère. Je rappelle que le projet du Conseil fédéral parlait des «efforts entrepris (par la Confédération) pour promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie et la coexistence pacifique des peuples». Nous avons ajouté à cette trilogie «la préservation du milieu naturel», sous-entendu sur l'ensemble de la planète et même dans l'univers, au besoin. Le Conseil national ne s'est pas rallié à notre façon de voir les choses.
Nous vous proposons de maintenir cette notion de préservation du milieu naturel, notamment en attendant, peut-être, la liquidation des divergences aussi sur l'emplacement final de la notion de «Nachhaltigkeit», de développement durable. Le Conseil national l'a ancrée à l'article 2, nous l'avons dans le chapitre sur l'aménagement du territoire et sur la protection de l'environnement. Il y a une certaine incertitude.
Je vous propose, au nom de la commission unanime, de maintenir notre décision.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 50 Abs. 3**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 50 al. 3**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: La divergence est plutôt rédactionnelle. Mais, comme on l'a tout de même dit lorsqu'on a commencé cet exercice, il s'agit de faire de notre constitution non seulement un texte qui reflète la réalité constitutionnelle actuelle, mais également un texte rédigé si possible de façon simple et cohérente.
Nous vous proposons de maintenir la divergence car il est incontestable que ce qui est dit ici, à l'article 50 alinéa 3 que nous biffons, est déjà contenu intégralement dans l'article 37. Donc, maintenons cette divergence à l'article 50.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 51 Abs. 2**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 51 al. 2**
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Une fois n'est pas coutume, la commission, sans opposition, vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national et de préciser, à la fin de l'alinéa 2 qui concerne les relations des cantons avec l'étranger – c'est le titre global de l'article 51 –, d'écrire noir sur blanc la phrase «Avant de conclure les traités, les cantons doivent informer la Confédération.»
Nous n'avons pas de problème philosophique particulier à nous rallier à la décision du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 52**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 52**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 52 concerne les dons et les distinctions octroyés par des autorités étrangères. Le Conseil national a maintenu la version du Conseil fédéral qui interdit, je le rappelle, l'acceptation, la possession de dons ou de distinctions octroyés par un gouvernement étranger, considérant notamment que ceci est incompatible avec l'exercice d'une fonction au sein d'une autorité fédérale, d'un parlement ou d'un gouvernement cantonal et avec la fonction d'agent de la Confédération.
Nous avons estimé que cette disposition était largement couverte, en ce qui concerne notamment les forces de police, les forces des douanes et d'autres secteurs dans notre administration, par les dispositions ordinaires des différentes lois et règlements qui règlent les statuts des catégories de fonctionnaires, et qu'une telle disposition était en somme peu digne de figurer dans une constitution, dans la charte fondamentale d'une nation. Nous l'avons donc biffée.
La commission unanime vous propose de maintenir ce point de vue et de biffer cet article sur les cadeaux et les distinctions dans cette constitution mise à jour.

*Angenommen – Adopté*

**2. Abschnitt Titel**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Section 2 titre**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Je veux juste signaler que, dans le titre de la section 2, «Sécurité, défense nationale, protection civile», le Conseil national a ajouté la paix, avec l'idée que la paix était l'objectif général, l'objectif fondamental de toute activité de sécurité, de défense nationale et de protection civile. Notre commission n'a pas été d'une même sensibilité et, en fait, pour une raison plutôt technique, considérant qu'il s'agit ici de régler des compétences, a estimé peut-être de façon un peu rigoureusement juridique qu'il n'y avait pas compétence de paix. S'il y a des compétences en termes de sécurité, de défense nationale, de protection civile, la paix ne se laisse pas traiter sur un même plan et nécessite un engagement qui ne peut se régler par des compétences. On ne peut pas légiférer en disant: «Il y aura la paix.»
C'est dans ce sens que la commission n'a pas souhaité souscrire à ce qui est un peu déclaratif ici, il faut bien le dire, soit la mention de la paix dans le titre de la section 2.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 54 Abs. 1**
*Antrag der Kommission*
*Mehrheit*
Die Schweiz hat eine Armee. Diese ist grundsätzlich nach dem Milizprinzip organisiert.
*Minderheit*
(Aeby)
Festhalten

**Art. 54 al. 1**
*Proposition de la commission*
*Majorité*
La Suisse a une armée. Celle-ci est organisée selon le principe de l'armée de milice.
*Minorité*
(Aeby)
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Je vais essayer de rapporter de façon extrêmement objective.
La version du Conseil fédéral à l'article 54 porte le titre «Armée», et l'alinéa 1er stipule: «La Suisse a une armée de milice.» Les premiers débats dans notre sous-commission et également en commission plénière nous ont amenés à biffer cet alinéa. Pourquoi le biffer? D'abord, parce que dire que la Suisse a une armée de milice peut empêcher la professionnalisation de certains secteurs de cette armée, professionnalisation qui est précisément en cours aujourd'hui, et d'autant plus qu'il n'y avait pas de disposition de ce type dans la constitution actuelle. Donc, nous avons biffé l'alinéa 1er.
En fait, et de façon assez claire, l'alinéa 2, selon lequel «l'armée contribue à prévenir la guerre et à maintenir la paix; elle assure la défense du pays et de sa population; elle apporte son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exceptions ....», est suffisant pour consacrer le principe d'une armée et on peut se poser la question de savoir s'il faut y intégrer des questions de structures et la notion de «milice».
La commission, en deuxième lecture, s'est ralliée au Conseil national qui, lui, tout en modifiant la version initiale du Conseil fédéral, a maintenu la phrase: «La Suisse a une armée. Celle-ci est organisée selon le principe de l'armée de milice.» Je vous laisse le soin de juger de cette proposition faite à l'alinéa 1er. Quant à moi, comme porte-parole de la minorité maintenant, je considère que, ou bien on supprime l'alinéa 1er ou alors, si on veut le maintenir, il suffit de dire que «l'armée suisse est organisée selon le principe de l'armée de milice». Je ne comprends pas très bien le sens de ces deux phrases, je ne comprends pas très bien non plus quel besoin nous avons aujourd'hui de faire une phrase de cinq mots en français pour dire: «La Suisse a une armée.» Je considère cette déclaration comme superfétatoire, compte tenu notamment des débats politiques passés, anciens, aujourd'hui réglés, que nous avons déjà eus dans ce pays à ce propos.
Je vous invite, au nom de la minorité, à maintenir notre version initiale, soit biffer l'alinéa 1er. La majorité de la commission vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national et de maintenir l'alinéa 1er dans une forme modifiée.

**Wicki** Franz (C, LU): Ich kann mich kurz fassen, ich muss nur für die Mehrheit sprechen.
In der Mehrheit sind wir der Auffassung, dass – wenn wir dazu stehen – der Verfassung die Aussage, die Schweiz habe eine Armee, gut ansteht. Das wird im ersten Satz zum Ausdruck gebracht. Im zweiten Satz sagen wir, wie die Armee organisiert ist. Diesbezüglich haben wir den Grundsatz des Milizprinzips festgelegt. Wir sagen, unsere Armee sei grundsätzlich nach dem Milizprinzip organisiert, was ausdrücklich bedeutet, dass man gewisse Teile und Truppengattungen der Armee von diesem Milizprinzip ausnehmen kann. Das ist der Sinn unserer Bestimmung.
Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat ist – das wird Herrn Aeby nicht überraschen – vor allem gegen den Streichungsantrag der Minderheit. Die Armee ist ein Teil unseres Staates und verdient daher auch, in der nachgeführten Verfassung festgehalten zu werden.
Welche Fassung sich schliesslich im Differenzbereinigungsverfahren als die bessere herausstellen wird, möchte ich offenlassen. Es lohnt sich schon, noch einmal über die staatspolitische Bedeutung unserer Milizarmee nachzudenken. Ich fürchte, der Ausdruck «grundsätzlich» zeigt ein wenig, dass wir uns irgendwie in einem schleichenden Prozess weg von der Milizarmee hin zu einer Berufsarmee befinden. Wäre es deshalb nicht vielleicht doch besser, wenn von Verfassung wegen ein klarer Volks- und Ständeentscheid gefällt würde? Aber ich stelle keinen Antrag; ich möchte diese Frage nur angetönt haben.

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Mehrheit 24 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 2 Stimmen

**Art. 57a**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 1*
Festhalten
*Abs. 2*
.... und untersteht staatlicher Aufsicht. An ....
*Abs. 3–5*
Streichen

**Art. 57a**
*Proposition de la commission*
*Al. 1*
Maintenir
*Al. 2*
.... et placé sous la surveillance des autorités publiques ....
*Al. 3–5*
Biffer

**Art. 57abis**
*Antrag der Kommission*
*Titel*
Berufsbildung und Hochschulen
*Abs. 1*
Die Gesetzgebung über die Berufsbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst ist Sache des Bundes.
*Abs. 2*
Der Bund betreibt technische Hochschulen; er kann weitere Hochschulen und andere höhere Bildungsanstalten errichten, betreiben oder unterstützen. Er kann die Unterstützung davon abhängig machen, dass die Koordination sichergestellt ist.

**Art. 57abis**
*Proposition de la commission*
*Titre*
Formation professionnelle et hautes écoles
*Al. 1*
La législation sur la formation professionnelle préparant aux métiers de l'industrie, des arts et métiers, du commerce, de l'agriculture et du service de maison relève de la compétence de la Confédération.
*Al. 2*
La Confédération gère les hautes écoles techniques; elle peut créer ou soutenir d'autres hautes écoles et d'autres établissements d'enseignement supérieur. Elle peut subordonner son soutien à l'existence d'une coordination.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Pour la compréhension de l'article 57a et de l'article 57abis, il est impératif de se reporter à l'article 78 du projet du Conseil fédéral et de la version du Conseil national. Je vais essayer de résumer brièvement les propositions de la commission. Nous avons ici cherché un compromis en ce sens que nous acceptons que l'on traite de la formation professionnelle dans ce domaine, juste après l'instruction publique. Je prends les deux articles.
Nous avons un premier article 57a. Nous maintenons notre version à l'alinéa 1er. Cet article 57a alinéa 1er correspond à l'article 78 alinéa 1er du projet du Conseil fédéral, et il se maintient. A l'alinéa 2, qui correspond à l'article 78 alinéa 2, nous faisons une proposition de compromis en ce sens que nous acceptons ici le principe du «Grundschulunterricht».
En ce qui concerne l'article 57a alinéa 5, qui correspond à l'article 78 alinéa 5, nous nous rallions à la décision du Con-

seil national. Cela paraît assez évident dans la mesure où nous avons repris avant cette disposition.
Nous maintenons en revanche – cela me paraît être le point essentiel – la mention expresse à l'article 57abis alinéa 2 des hautes écoles techniques, que le Conseil national avait biffée.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57b, 57c, 57d, 57e**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 57b, 57c, 57d, 57e**
*Proposition de la commission*
Maintenir

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57f**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 1*
Der Bund fördert den Sport, insbesondere die Ausbildung.
*Abs. 1bis*
Er betreibt eine Sportschule.
*Abs. 2*
Festhalten

**Art. 57f**
*Proposition de la commission*
*Al. 1*
La Confédération encourage le sport, en particulier la formation.
*Al. 1bis*
Elle gère une école de sport.
*Al. 2*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Ici, les divergences que nous constatons avec le Conseil national sont plutôt rédactionnelles, et encore, elles ne s'apprécient pas forcément de la même façon en français ou en allemand. Nous proposons de nous rallier, même si nous le faisons avec un certain regret, à la décision du Conseil national, que vous trouvez à l'article 82, pour l'alinéa 1er («La Confédération encourage le sport, en particulier la formation»), et pour l'alinéa 1bis («Elle gère une école de sport»).
Par contre, nous proposons de maintenir l'alinéa 2 que le Conseil national avait biffé: «Elle peut édicter des dispositions sur la pratique du sport par les jeunes et déclarer obligatoire l'enseignement du sport dans les écoles.»

**Präsident:** Wegen der anderen Systematik hat der Nationalrat diese Diskussion bei Artikel 82 geführt; wir behandeln dasselbe mit Artikel 57f.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57g**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

*Antrag Danioth*
*Abs. 2*
.... unterstützen sowie Kunst und Musik insbesondere im Bereich der Ausbildung fördern.

**Art. 57g**
*Proposition de la commission*
Maintenir

*Proposition Danioth*
*Al. 2*
.... un intérêt national et encourager l'expression artistique et musicale, en particulier au travers de la formation.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Vous avez souhaité interrompre le débat sur la constitution à 11 h 30. Dans ce sens, je n'ai qu'une seule phrase à dire: la commission a considéré qu'aussi bien la proposition Danioth que d'autres propositions qui ont été faites, de même que la proposition du Conseil national d'étendre les compétences de la Confédération en matière de musique et d'autres activités artistiques, sont en fait une atteinte portée à la compétence des cantons. C'est pour ne pas porter atteinte à la compétence des cantons en la matière, compétence claire et expresse, et compte tenu de la sensibilité de cette question que la commission, même s'il est extrêmement sympathique de vouloir soutenir ce genre d'activités, n'a pas voulu se rallier et maintient sa position.

**Danioth** Hans (C, UR): Ich möchte Ihnen ein zwar scheinbar kleines, in der Wirkung aber grosses Anliegen unterbreiten und Sie bitten, diesbezüglich die gleiche Grosszügigkeit walten zu lassen, wie Sie das heute morgen in anderen Bereichen gemacht haben.
Ich möchte den vom Nationalrat – übrigens mit Namensaufruf – in Artikel 83 Absatz 2 des bundesrätlichen Entwurfes angenommenen Zusatz in unsere Fassung aufnehmen. Ich beantrage Ihnen, in Artikel 57g Absatz 2 – er lautet: «Der Bund kann kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen» – aufzunehmen: «.... sowie Kunst und Musik insbesondere im Bereich der Ausbildung fördern.» Dieser Zusatz entspricht einem seinerzeitigen Antrag Ostermann und wurde, wie gesagt, vom Nationalrat unverändert angenommen.
Unter dem Titel «Bildung, Forschung und Kultur» haben beide Räte diverse Bestimmungen aufgenommen, die sich zurzeit entweder in der ganzen Verfassung verstreut befinden oder dem gelebten Recht, sprich vor allem der Kulturförderung, entsprechen. Die Möglichkeit zur Förderung der Kunst und vor allem der Musik im Bereich der Ausbildung festzuschreiben macht, zumal es eine blosse Kann-Vorschrift ist, von der Sache her hinsichtlich Zuständigkeit und nicht zuletzt im Hinblick auf die Akzeptanz der ganzen Verfassungsvorlage in der Öffentlichkeit durchaus Sinn.
1. Zur Notwendigkeit der Förderung von Musik und Gesang: Die Verfassungskommissionen haben zu Recht verschiedene andere Förderungsmassnahmen aufgenommen, die zum Teil über das bisherige geschriebene Verfassungsrecht hinausgehen. Dies gilt insbesondere für den Sport, wo eine allgemeine Sportförderung zur Bundesaufgabe erhoben und damit über den eingeschränkten Artikel 27quinquies der geltenden Bundesverfassung hinausgegangen wird. Ich bin selbstverständlich nicht dagegen, ja ich begrüsse dies sogar, denn damit wird die heute geltende Wirklichkeit festgeschrieben. Sport beherrscht als wichtigste Nebensache, oder ab und zu auch als wichtigste Sache, unser Leben. Das beweisen die heutigen Ereignisse.
Aber was dem einen recht ist, soll dem anderen billig sein. Da die Bildungshoheit nach wie vor bei den Kantonen verbleiben soll – und daran möchte ich selbstverständlich nicht rütteln, Herr Aeby –, bezieht sich die vom Nationalrat beschlossene Förderung vorab auf jene Bereiche der Ausbildung, wo der Bund zuständig ist, also auf das ganze Berufsbildungswesen, aber zum Teil auch auf die höheren Schulen und die Universitäten.
Eine Signalwirkung auch auf andere Ausbildungsbereiche ist durchaus zulässig und erwünscht. Längst wurde der grosse Wert einer Ausbildung in musischen Fächern für die Persönlichkeitsbildung der Jugend erkannt. Die kulturelle Bedeutung der Musik mit ihrer täglichen Präsenz ist gewaltig. Sport und Musik sind die beiden Gebiete, die unsere Jugend am meisten faszinieren. Aber während die Förderung des Sports als eine Aufgabe des Bundes mit grosszügigen Mitteln rechnen kann, fristen die Belange der Musik ein vergleichsweise kärgliches Dasein. Erst vor kurzem ist der Einflussbereich von «Jugend+Sport» auf die 10- bis 14jährigen Kinder ausgedehnt worden. Damals hat unser Kommissionssprecher in Aussicht gestellt, dieses Ungleichgewicht würde bei nächster Gelegenheit korrigiert.

Beim Musizieren, vor allem beim aktiven Musizieren, werden beide Hemisphären des Gehirns beansprucht. Das ist wichtig für die Ausbalancierung der Persönlichkeit. Schulversuche mit erweitertem Schulunterricht in der Schweiz – ich verweise auf diverse Nationalfondsprojekte – und viele weitere wissenschaftliche Untersuchungen im Ausland haben bewiesen, dass guter Musikunterricht in den Schulen die Entfaltung der Persönlichkeit positiv beeinflusst.
Die Kinder, die Jugend wird intellektuell wacher, und soziale und emotionale Fähigkeiten werden geschult, was für die Prävention gegen Gewalt und Drogen wichtig ist. Es wäre deshalb ein Akt nicht nur der Gerechtigkeit, sondern auch der Klugheit, die Musik in der Verfassung dem Sport wenigstens in der Form eines klaren Bekenntnisses gleichzustellen. Damit wird vor allem eine ideelle und nicht so sehr eine finanzielle Verankerung von neuen Leistungen bezweckt. Klagbare Ansprüche sind ja nicht zu befürchten. Diesbezüglich sind auch von der Haltung der Musiklobby her keine Befürchtungen am Platz.
Ich kann Ihnen versichern: Auch die nächste Auflage des Parlamentarier-Liederbüchleins wird ohne jegliche Inanspruchnahme von Bundesmitteln erfolgen. *(Heiterkeit)*
2. Herr Bundesrat Koller hat im Nationalrat Bedenken geäussert, dass der Antrag und somit der Beschluss über das geltende Recht hinausgehe. Heute morgen, genau als die Uhr neun schlug, sehr geehrter Herr Justizminister, haben Sie das gleiche zum Gesetzgebungsauftrag für die Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten eingeräumt. Das gehe ebenfalls über das geschriebene Recht hinaus. Dann haben Sie aber Ihr Plazet dazu gegeben mit der ausdrücklichen Begründung, es handle sich um eine konsensfähige Neuerung.
Einmal mehr: Was dem einen recht ist, ist dem anderen billig. Oder sind Sie, geschätzte Kolleginnen und Kollegen, etwa der Auffassung, die Förderung des Schul- und Volksgesanges sei nicht konsensfähig? Erachten wir es als eine gute Entwicklung, dass viele Jugendliche sich allein mit dem Konsum von lautem Hardrock und dergleichen begnügen? Sind wir etwa der Meinung, im Volk wünsche man nicht auch die Pflege der schönen Volkslieder in Schulen und Vereinen – eines Kulturgutes, an dem alle Kantone und Sprachregionen teilhaben? Ich denke etwa an die «Liedergrossmacht» Bern oder daran, dass beispielsweise auch mein eigener Kanton über eine grosse Vielfalt musikalischen Schaffens verfügt.
3. Die Akzeptanz habe ich bereits angesprochen: Die staatspolitische Klugheit gebietet es, hier einer grossen Volksgruppe Verständnis entgegenzubringen. Auf dieses Signal wartet eine beträchtliche Musikgemeinde von 245 000 Mitgliedern, die in der «Koordination Musikerziehung Schweiz» als Dachorgan zusammengeschlossen ist. Wenn nur jede und jeder zweite dieser Gemeinde an die Urne geht – und sie sind ja wie die Schützen, Turner und Schwinger und alle anderen vorbildliche Stimmbürgerinnen und Stimmbürger –, dann haben Sie, sehr geehrter Herr Justizminister, die Abstimmung über die neue Verfassung schon halb gerettet.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Angesichts dieses Hohelieds auf Musik und Kunst ist es tatsächlich schwierig, das Konzept durchzuhalten. Aber ich muss aus Transparenzgründen folgendes festhalten: Der Bundesrat hat sich bei der Präsentation der Verfassungsrevision streng an dieses Konzept der Nachführung gehalten und es auch überall transparent gemacht. Zu dieser Transparenz gehört es, darauf hinzuweisen, dass der Beschluss des Nationalrates und jetzt auch der Antrag Danioth über diese reine Nachführung hinausgehen. Was ich aus Transparenzgründen auch sagen muss: Das Volk hat zweimal Kulturartikel abgelehnt. Das ist das Dilemma.
Aber das Konzept der konsensfähigen Neuerung hat nicht der Bundesrat eingeführt, das ist das Werk des Parlamentes, welches in dieser Frage über dem Bundesrat steht. Wir haben unsere Aufgabe getreulich erfüllt, und es ist daher nun an Ihnen zu entscheiden, ob hier eine konsensfähige Neuerung vorliegt.

*Abs. 1, 3 – Al. 1, 3*
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag Danioth | 21 Stimmen |
| Für den Antrag der Kommission | 10 Stimmen |

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

96.091

# Bundesverfassung. Reform

# Constitution fédérale. Réforme

*Fortsetzung – Suite*

---

**A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)**

**A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)**

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Gestatten Sie mir, dass ich zu Beginn unserer Debatte kurz rekapituliere, wo wir eigentlich stehen.
Der Ständerat hat am Anfang dieses Jahres als Erstrat den Teil A1 durchberaten, d. h. die Präambel und die Artikel 1 bis 126. Das sind, wie Sie wissen, die Bestimmungen über die Eidgenossenschaft im allgemeinen, die Grundrechte, die Bürgerrechte, die Sozialziele, die Bestimmungen über das Verhältnis von Bund und Kantonen sowie der lange Katalog der Bundeskompetenzen bis und mit Finanzordnung. Der Nationalrat hat umgekehrt mit dem Teil A2 begonnen, d. h. mit den Volksrechten, den Bundesbehörden und den Revisionsbestimmungen. In einer zweiten Phase haben wir diesen Teil A2 als Zweitrat beraten, umgekehrt hat der Nationalrat als Zweitrat seine Beschlüsse zum Teil A1 gefasst.
Wir stehen heute im Differenzbereinigungsverfahren, das wir in der Sommersession begonnen haben, und zwar mit dem Teil A1. Wir sind in der Sommersession bis und mit Artikel 57g gelangt, allwo unser geschätzter Kollege Danioth mit seinem «musischen Antrag» einen erfolgreichen vorläufigen Schlusspunkt gesetzt hat.
Wir führen die Beratungen also mit Artikel 57h fort. Dazu verfügen wir über die gleichen Fahnen wie in der Sommersession. Eine ist überschrieben mit «A1 Teil 1, Titel und Ingress bis Artikel 95», und eine zweite mit «A1 Teil 2, Artikel 96 bis 126, 185 und Schlussbestimmungen».
Der Nationalrat seinerseits hat den Teil A2 im Rahmen des ersten Umgangs der Differenzbereinigung in der Sommersession bereits behandelt. Deshalb sehen wir vor, dass wir morgen unsererseits diese Differenzbereinigung fortführen. Dafür haben Sie vor Sessionsbeginn eine separate Fahne im Format A4 erhalten. Da der Nationalrat seinerseits am Mittwoch die Differenzbereinigung von A1 mit Artikel 57g – den wir bereits behandelt haben – wiederaufnimmt, wird Ihre Verfassungskommission am Donnerstag der zweiten Sessionswoche zusammentreten mit dem Ziel, in der dritten Woche am Mittwoch weitere Differenzen im Bereich A1 zu behandeln. Wir haben die Absicht, die Beratungen der neuen Bundesverfassung bis Ende Wintersession zu einem Abschluss zu bringen.
Es sprechen verschiedene Gründe für dieses Vorgehen:
1. Einmal kann eine so umfangreiche und vielfältige Vorlage wie eine neue Bundesverfassung an Kohärenz nicht gewinnen, sondern höchstens verlieren, wenn ihre Beratung zeitlich zu sehr in die Länge gezogen wird.
2. Wir sollten aber auch Raum schaffen für andere wichtige Geschäfte und deshalb bestrebt sein, diese Vorlage A zügig zu Ende zu bringen.
3. Der vielleicht wichtigste Grund besteht darin, dass wir eine Abstimmung durch Volk und Stände über diese Vorlage A wohl mit Vorteil in der ersten Hälfte des nächsten Jahres vorsehen sollten. Das zweite Halbjahr ist wegen der bevorstehenden Wahlen für einen derartigen Urnengang wohl kaum besonders geeignet, und eine Verschiebung bis ins Jahr 2000 wäre der Sache sicher nicht angemessen.
Um die Beratungen bis Ende Wintersession abschliessen zu können, sind wir also auf einen straffen Zeitplan angewiesen. Wir zählen dabei auf das Verständnis aller Ratsmitglieder, insbesondere der Mitglieder der Verfassungskommission.
Unser Vorgehen bedeutet aber, dass wir die Differenzbereinigung bei der Justizreform – Vorlage C – in diesem Jahr wahrscheinlich nicht werden abschliessen können und dass diese zu Beginn des nächsten Jahres fortgesetzt werden muss.
Das mag bedauerlich sein, hat aber auch Vorzüge: Es führt zu einer klaren Trennung zwischen den verschiedenen Vorlagen A und C und könnte damit dazu beitragen, dass die Öffentlichkeit die unterschiedliche Natur und den unterschiedlichen Gehalt der verschiedenen Teile der Verfassungsreform besser erkennt.
Zusammengefasst: Wir werden alles daransetzen, die Vorlage A bis Ende nächster Session bis und mit Schlussabstimmung zu bereinigen und die Vorlage C so weit wie möglich unter Dach zu bringen, aber wahrscheinlich nicht mehr in diesem Jahr.
Über das Schicksal der Vorlage B – Reform der Volksrechte – können wir heute noch nichts sagen, weil der Nationalrat hier Erstrat ist und wir im Plenum ohnehin erst zum Zuge kommen, wenn der Nationalrat seine Beschlüsse gefasst hat.
So weit zum Zwischenstand. Wir werden die Beratung in gleicher Weise fortführen, wie wir das in unserem Rat gewohnt sind. Herr Aeby als Berichterstatter und Präsident der Subkommission, die hier zuständig war, wird die restlichen Differenzen der Vorlage A1 weiterbehandeln. Morgen wird uns Herr Frick durch die Vorlage A2 führen.

**Art. 57h**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 1*
Festhalten

*Abs. 1bis*
*Mehrheit*
Ablehnung des Antrages der Minderheit
*Minderheit*
(Aeby, Bloetzer, Paupe)
Der Bund unterstützt die mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben. (vgl. Art. 83a Abs. 1bis gemäss Nationalrat)

*Abs. 2*
Die Kantone bestimmen ihre Amtssprachen. Sie beachten dabei die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.
*Abs. 3, 4*
Festhalten

**Art. 57h**
*Proposition de la commission*
*Al. 1*
Maintenir

*Al. 1bis*
*Majorité*
Rejeter la proposition de la minorité
*Minorité*
(Aeby, Bloetzer, Paupe)
La Confédération soutient les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières. (voir art. 83a al. 1bis selon Conseil national)
*Al. 2*
Les cantons déterminent leurs langues officielles. Ce faisant, ils veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones.
*Al. 3, 4*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Permettez-moi de rappeler que votre commission a quelque peu changé la systématique de ce projet et que vous trouvez, à partir de l'article 83 du projet du Conseil fédéral ou du Conseil national, les dispositions qui correspondent d'une façon générale à celles de cette partie que nous allons maintenant examiner.
Je rappellerai ainsi que, dans notre version, l'article 83 du projet du Conseil fédéral et du Conseil national est devenu chez nous l'article 57g «Culture» et l'article 57h «Langue». Nous avons donc divisé cet article 83 qui parlait de la culture et des langues en deux articles séparés, et votre commission vous propose de maintenir cette division.
Il s'agit maintenant d'examiner l'article 57h sur les langues. Ici, votre commission, à l'unanimité, a décidé de maintenir pour l'essentiel la version qui avait été la sienne, considérant notamment que le principe de territorialité était exprimé en termes plus clairs dans sa version. En revanche, elle a adopté à l'alinéa 2 la formulation du Conseil national que vous trouvez à l'article 83 du projet du Conseil fédéral; au lieu de «tiennent compte des minorités linguistiques», nous avons maintenant dans le texte: «prennent en considération les minorités linguistiques».
Pour le reste, il y a une proposition de majorité et une proposition de minorité qui vont nous occuper quelque temps. Elles concernent le soutien éventuel de la Confédération aux cantons plurilingues. Il s'agit de l'alinéa 1bis qui, pour nous, est nouveau dans cette disposition.
Le Conseil national, après un débat en plénum assez bref, a approuvé sans aucune opposition cet alinéa 1bis qui prévoit: «La Confédération soutient les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières.» C'est une déclaration d'intention, une reconnaissance surtout de ce qu'apportent à la Suisse les cantons plurilingues comme le Valais, les Grisons, Berne, le Tessin ou Fribourg. Ce sont des cantons qui font un effort particulier, aussi bien sous l'angle des dépenses administratives que sous celui de la formation scolaire, pour ne citer que deux domaines, pour conserver sur leur territoire deux ou plusieurs de nos langues nationales. En conséquence, il a paru juste au Conseil national de reprendre cette disposition et d'admettre que la Confédération pouvait soutenir ces cantons sous une forme ou sous une autre. Il n'est pas question ici forcément de subventions.
La commission a toutefois rejeté la solution du Conseil national par 5 voix contre 3 – je répète: une commission de 21 membres a rejeté cette solution par 5 voix contre 3! C'est pour cette raison que je me permets, comme rapporteur, de vous présenter à la fois la proposition de la majorité de la commission qui considère que c'est là un élément déclaratif inutile – ces cinq membres donc –, et celle des trois membres de la minorité qui, eux, au contraire, considèrent qu'il s'agit là d'un geste de générosité et de reconnaissance de l'effort fourni par ces cinq cantons, notamment pour maintenir sur leur territoire la coexistence de plusieurs langues.
Je vous invite, après le débat, à trancher selon votre conscience dans cette affaire.

**Paupe** Pierre (C, JU): Il est bien connu que la langue constitue l'essentiel de l'identité d'un pays, d'un canton ou d'une région. Même si le Jura n'est pas un grand canton plurilingue puisqu'il ne compte qu'une seule commune de langue allemande, Ederswiler, je suis sensible au fait que l'on doive appuyer le respect de la langue dans chacun de nos cantons.
C'est la raison pour laquelle je soutiens la proposition de minorité ainsi que la version décidée par le Conseil national. Il est bien connu que nous devons toujours, dans ce pays tout particulièrement, faire en sorte de respecter le maintien des langues non seulement sur le plan territorial, mais sur le plan de leur importance dans le débat public, dans le débat populaire. Je considère que ce serait un appauvrissement si on n'avait pas une ligne qui soit une incitation, même si elle ne représente pas un appui financier important, à maintenir et conserver dans toutes les régions ces langues qui constituent l'essentiel des identités de nos cantons.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat und der Nationalrat gingen bisher davon aus, dass die Bestimmungen zum Sprachenrecht strikt nach ihrem Normgehalt in die verschiedenen Verfassungsteile aufgeteilt werden sollten. Wir sind der Überzeugung, dass wir damit eine wesentliche Verbesserung der Darstellung des heute in der Schweiz geltenden Sprachenrechtes erreichen können, die grundrechtlichen Aspekte, also die Sprachenfreiheit, in Artikel 15, die kompetenziellen Aspekte hier in Artikel 57h und die organisationsrechtliche Seite in Artikel 136. Da nun aber genau besehen der Gehalt von Artikel 136 auch einen kompetenziellen Aspekt hat, scheint mir die Lösung Ihrer Kommission durchaus vertretbar zu sein, hier in Artikel 57h Artikel 136 zu integrieren. Sodann begrüsse ich die ausführliche Umschreibung des Territorialitätsprinzips, wie sie der Nationalrat beschlossen hat; sie lehnt sich eng an die bundesgerichtliche Rechtsprechung der letzten Jahre an. Ich ziehe sie der ursprünglichen ständerätlichen Fassung vor, weil sie präzisiert, mit welchen Mitteln der Sprachfrieden zu wahren ist.
Nun hat Ihre Kommission wie der Nationalrat kleine, aber wichtige Ergänzungen beschlossen, die mir eine Zustimmung zu Ihrer Fassung erleichtern. Ihre Kommission schlägt nämlich vor, von der «herkömmlichen sprachlichen Zusammensetzung» und von «angestammten sprachlichen Minderheiten» zu sprechen und übernimmt damit die Kernpunkte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu dieser heiklen Frage. Dies ist sicher ein Schritt in die richtige Richtung, und ich möchte Ihnen daher empfehlen, der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen.
Der Nationalrat hat mit ganz knappem Mehr, mit 81 zu 77 Stimmen, beschlossen, dem Bund die Kompetenz zur Förderung der mehrsprachigen Kantone neu ausdrücklich einzuräumen. Es ist unbestritten, dass diese mehrsprachigen Kantone mit ihrer Brückenfunktion auf dem Gebiet der Sprachen Sonderleistungen erbringen und besondere Aufgaben erfüllen.
Im Interesse einer konsequenten Nachführung – Sie wissen, dass das mein Ceterum censeo ist – möchte ich Sie aber bitten, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen, denn es handelt sich hier eben doch um eine materielle Neuerung, die die Minderheit vorschlägt.

*Abs. 1–4 – Al. 1–4*
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1bis – Al. 1bis*

*Abstimmung – Vote*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag der Minderheit | 18 Stimmen |
| Für den Antrag der Mehrheit | 15 Stimmen |

**Art. 57i**
*Antrag der Kommission*
Festhalten
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: A l'article 57i, il s'agit d'une différence systématique. C'est ce que j'ai expliqué au début et vous trouvez la version correspondante à l'article 83 de la version du Conseil fédéral et du Conseil national.
C'est peut-être le lieu, pour moi, de vous rappeler qu'il existe, entre la commission du Conseil national et celle de notre Conseil, un Comité de médiation concernant notamment les questions de systématique. Ce Comité de médiation n'a aucun droit de faire des propositions au plénum, mais il fait des propositions en commission, chaque membre dans sa commission respective. Aujourd'hui, en rapportant, je signalerai simplement les articles où le Comité de médiation du Conseil national n'est pas d'accord de se rallier à notre Conseil, parce que, pour la très grande majorité des articles, le Comité de médiation, pour la systématique, a décidé de se rallier à celle de notre Conseil, systématique qui n'appelle aucune opposition de la part du Conseil fédéral. Alors, l'article 57i, qui prévoit de maintenir la décision de notre Conseil,

fait uniquement référence à la systématique, et il y en aura par la suite plusieurs autres qui feront également uniquement référence à cette systématique.

*Angenommen – Adopté*

**3. Abschnitt Titel, Art. 57k**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Section 3 titre, art. 57k**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: La section 3, dans la version du Conseil fédéral et du Conseil national, porte le titre «Aménagement du territoire et environnement», ce dernier élément étant en deuxième position.
Au contraire, le Conseil des Etats a décidé d'inverser cet ordre, notamment du fait qu'il a introduit un article 57k «développement durable» et qu'ensuite, il a placé l'article 57l «protection de l'environnement» avant l'article 58 «aménagement du territoire». Nous n'avons pas voulu ainsi donner la primauté à un service par rapport à un autre, ou à un office par rapport à un autre, ni même à un département par rapport à un autre, d'autant plus qu'aujourd'hui, les services qui s'occupent de la mise en application de ces principes constitutionnels sont réunis dans un même département.
En revanche, nous avons voulu insister sur le fait que le développement durable est un principe de base que la constitution doit concrétiser non seulement dans le préambule ou dans les premiers articles, mais aussi dans cette section 3. C'est la raison pour laquelle, en commission, nous n'avons plus discuté très longtemps de ces questions. Je vous propose de maintenir le titre de la section 3.
A l'article 57k aussi, maintien de notre systématique et de la phrase qui concrétise le principe du développement durable et l'explique, étant donné que c'est un terme très souvent utilisé. De l'avis de la commission, il n'est pas inutile, dans un exercice de ce genre, d'expliquer un peu ce qu'on entend par développement durable. Et c'est à cet endroit qu'il faut le faire, en tête de la section 3.

*Angenommen – Adopté*

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

96.091

## Bundesverfassung. Reform

## Constitution fédérale. Réforme

*Fortsetzung – Suite*

---

**Art. 57l, 59**
*Antrag der Kommission*
Festhalten
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Toujours dans notre systématique, après l'article 57k, nous enchaînons avec l'article 57l «protection de l'environnement», qui est toujours, pour l'instant, l'article 59 du projet du Conseil fédéral et selon la décision du Conseil national. En ce qui concerne la systématique, comme je l'ai dit tout à l'heure, le Comité de médiation est d'avis que le Conseil national va se rallier à la systématique de notre Conseil. En revanche, en ce qui concerne les alinéas 2 et 3, votés par le Conseil national, on peut considérer qu'il s'agit là d'un dérapage qui s'est produit lors des délibérations et qui mettrait en cause les principes juridiques que nous appliquons en matière de protection de l'environnement depuis des années dans notre pays. En plus d'entraîner de graves conséquences juridiques, il est certain que les modifications décidées à l'article 59 par le Conseil national auraient des répercussions négatives sur l'accomplissement par l'Etat de ses tâches en matière de protection de l'environnement, mais aussi, à sa suite, en matière d'aménagement du territoire – tâches importantes et reconnues comme telles par le peuple et les cantons à de nombreuses occasions.
S'agissant de l'article 59, l'option prise par le Conseil national va dans une très mauvaise direction. Indéniablement, la politique de protection de l'environnement a besoin, pour être efficace, de la collaboration de l'économie. C'est le principe de coopération qui existe aujourd'hui dans notre constitution à ce propos. Etant donné que cette version préconisée par le Conseil national pose de manière presque absolue le principe de la compatibilité économique, des pans entiers et essentiels de la stratégie suisse en la matière menaceraient de s'écrouler. En effet, la prévention et la réduction des charges excessives sur l'environnement doivent pouvoir se faire indépendamment des contingences, des entreprises et des considérations économiques.
C'est pour ces raisons que la commission, après une brève discussion, vous propose de maintenir votre version de l'article 57l et de rejeter l'article 59 tel que décidé par le Conseil national, d'autant plus que, semble-t-il, même si ce n'est pas forcément fondamental dans ce type de débat, en séance de commission le Conseil national est déjà revenu sur cet article 59 d'après les renseignements que j'ai à ce propos.

**Schmid** Carlo (C, AI): Ich hatte eigentlich nicht vor, in diesen Gottesdienst der formellen Diskussion einzusteigen. Es geht ja primär um die systematische Ordnung der ganzen Veranstaltung. Dagegen habe ich auch nichts einzuwenden. Aber die Bemerkungen von Kollege Aeby zu Artikel 59 – wenn ich sie in meinem begrenzten Verständnispotential für die französische Sprache richtig verstanden habe – führen dazu, dass ich doch noch etwas sagen muss: Wenn das, was der Nationalrat in Artikel 59 neu hineingeschrieben hat, eine komplett neue Ausrichtung der Umweltschutzpolitik sein soll, dann bitte ich Sie, diesen Satz doch einmal umgekehrt zu lesen. Ich meine, das, was der Nationalrat beschlossen hat, stimme, denn das Umgekehrte würde heissen: «Er sorgt im

Rahmen der Vorsorge dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden, auch wenn dies unmöglich und wirtschaftlich untragbar ist.» So aberrant kann unsere Verfassung ja nicht sein!
Ich bin nach wie vor der Auffassung: Wenn bestritten wird, dass das, was der Nationalrat da beschlossen hat, stimmt, dann muss man dem Nationalrat explizit folgen – denn wenn es wirklich so ist, wie Herr Aeby sagt, dann würde das ja heissen: Fiat natura et pereat homo. So weit sind wir meines Erachtens noch nicht. Ich bin der Auffassung, dass der Nationalrat in der Sache selbst recht hat – in der Systematik nicht, aber in der Sache schon.
Deshalb stelle ich Ihnen den Antrag, bei Absatz 2 dem Nationalrat zu folgen.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Nur ein kurzes Wort dazu: Herr Aeby hat die Gründe für die Kommission klar dargelegt. Auf der Fahne finden Sie keine Anträge einer Minderheit.
Der Stein des Anstosses ist nicht das Wort «möglich». Es ist ein allgemeiner Grundsatz der Rechtsordnung, dass Unmögliches nicht verlangt werden kann. Stein des Anstosses ist vielmehr, dass die Einwirkungen nicht generell und – über das Verhältnismässigkeitsprinzip hinausgehend – für alle Fälle an die wirtschaftliche Tragbarkeit gebunden sein dürfen. Wenn wir diese Schranke so generell, wie sie hier formuliert ist, in die Verfassung aufnehmen, krempeln wir das geltende Umweltschutzrecht tendenziell um. Dies würde dem Gebot der Nachführung widersprechen. Wenn man das tun wollte – was ich nicht tue –, dann sicher nicht im Rahmen der Nachführung der Verfassung. Dass im Einzelfall die wirtschaftliche Tragbarkeit in Abwägungsprozessen eine grosse Rolle spielt, ist unbestritten; das sieht auch das Umweltschutzgesetz vor.
Ich bitte Sie, hier der Kommission zu folgen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich ersuche Sie ebenfalls, der Kommission zuzustimmen, an Ihren ursprünglichen Beschlüssen festzuhalten und die Neuformulierungen des Nationalrates abzulehnen. Es ist zwar richtig, dass auch im Bereich der Vorsorge das Verhältnismässigkeitsprinzip gilt, wie es in Artikel 4 der neuen Verfassung ausdrücklich festgehalten ist. Wenn aber nur dieses Verhältnismässigkeitsprinzip gemeint ist, dann müssen wir es hier wie anderswo nicht ausdrücklich aufführen, weil das Verhältnismässigkeitsprinzip generell, bei der gesamten staatlichen Tätigkeit, gilt. Wenn Sie aber mit der wirtschaftlichen Tragbarkeit der Vorsorge ganz neue Ausdrücke einbringen, dann stellt sich natürlich zu Recht sofort die Frage – und das wird richtigerweise auch entsprechend interpretiert –, ob man hier über das Erfordernis der Verhältnismässigkeit hinausgehen will, und zwar zu Lasten des heute geltenden Umweltschutzrechtes. Das wäre natürlich gegenüber dem heute geltenden Verfassungsrecht ein ganz klarer Rückschritt; im Rahmen einer Nachführung – das hat der Bundesrat immer gesagt – ist es nicht akzeptierbar, hinter das heute geltende Recht zurückzugehen.
Damit solche Interpretationsprobleme überhaupt nicht aufkommen, bitte ich Sie, festzuhalten und diese vieldeutige Neuformulierung des Nationalrates abzulehnen.

**Schmid** Carlo (C, AI): Nachdem Herr Rhinow über den Begriff des Möglichen und auch zur wirtschaftlichen Tragbarkeit gesprochen hat und Herr Bundesrat Koller zum Verhältnismässigkeitsprinzip das Erforderliche gesagt hat, kann ich den Antrag zurückziehen. Es war mir aber ein Anliegen, das in den Materialien zu haben, denn sonst wäre unter Umständen der Rat Gefahr gelaufen, hier eine negative Norm zu schaffen, wonach die wirtschaftliche Tragbarkeit in Zukunft gar nicht mehr ausdrücklich hätte berücksichtigt werden dürfen. Ich bin für diese Erklärungen zuhanden des Protokolls dankbar.
In diesem Sinne kann ich meinen Antrag zurückziehen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 60 Abs. 1, 4**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 60 al. 1, 4**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 60 nous a préoccupé lors des débats. Cette question de l'eau et de la distinction des compétences entre la Confédération et les cantons a donné lieu à passablement de discussions.
Sur la base d'une proposition Rhyner notamment, nous avions repris tout ce travail en commission. Ce n'est que lors d'un deuxième débat que nous avons finalement décidé de modifier – pour faire un pas dans le sens des cantons – aussi bien l'alinéa 1er pour dire très clairement que «la Confédération pourvoit à l'utilisation rationnelle des ressources en eau», mais dans les limites de sa compétence, que l'alinéa 4 qui reprend cette notion de limitation de la compétence de la Confédération.
Le Conseil national n'a visiblement pas prêté une grande attention à toutes les sensibilités cantonales qui étaient là-derrière.
La solution que nous avions retenue en première délibération, qui était déjà une solution de compromis qui ne donnait pas entière satisfaction à certains représentants de cantons riches en eau et qui exploitent notamment l'énergie hydroélectrique, doit à mon sens – c'est aussi l'avis de la commission, à l'unanimité – être maintenue.
C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la commission vous propose de maintenir la première décision de votre Conseil, qui avait été prise après mûre réflexion et un très large débat, aussi bien à l'alinéa 1er qu'à l'alinéa 4.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 63**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: En première délibération, nous avions biffé la deuxième partie de la phrase, celle qui dit: «.... notamment à la sauvegarde de la diversité des espèces de poissons, de mammifères sauvages et d'oiseaux.» Notre argumentation était que ces éléments sont déjà contenus dans l'article 62 alinéas 2 à 4, et qu'il s'agissait d'une répétition. Il semble néanmoins que ça ait déclenché le réveil de sensibilités au Conseil national, que ça ait donné lieu à un débat, en tout cas en commission, assez riche. On a soupçonné le Conseil des Etats d'avoir une intention politique cachée en biffant ce deuxième élément de phrase. Il est vrai aussi que depuis nous avons admis, mon Dieu, en plusieurs endroits des concessions de nature rédactionnelle, pour autant que ces concessions soient faites dans l'esprit de la mise à jour. Et tant pis si la rigueur juridique est un peu moindre.
La commission vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national, donc au projet du Conseil fédéral, pour ne pas traîner plus avant une divergence qui n'est somme toute que rédactionnelle, compte tenu de ce qu'on trouve à l'article 62.

*Angenommen – Adopté*

**4. Abschnitt Titel**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Section 4 titre**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Notre Conseil a divisé la section 4 en deux parties bien distinctes, considérant que les travaux publics et les transports – c'est la première partie, c'est notre section 4 – pouvaient fort bien constituer un corps homogène et indépendant, qu'il ne fallait pas forcément enchaîner avec l'énergie et les communications, qui pouvaient très bien faire l'objet d'une section indépendante. C'était aussi notre façon de marquer l'importance de tout ce qui concerne l'énergie et les communications.
Je vous propose de maintenir cette systématique et d'avoir cette dualité: «Section 4: Travaux publics et transports» et «Section 4a: Energie et communications».
Le Conseil fédéral s'est déjà rallié à cette systématique et le Comité de médiation que nous avons avec le Conseil national va aussi faire la proposition de se rallier à cette subdivision de la section 4 en deux parties.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 71**
*Antrag der Kommission*
Festhalten
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: La divergence entre le Conseil national et notre Conseil est importante: c'est la question des téléfériques.
Le Conseil national a souhaité introduire les téléfériques dans la compétence de la Confédération. Nous avons pris par prudence l'avis de la Conférence des gouvernements cantonaux, qui nous a fait connaître son opposition totale au fait de faire de cette compétence aujourd'hui cantonale une compétence fédérale. En pratique, ça n'est pas fondamental, car les législations en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement – qu'il s'agisse de la législation forestière, sur la protection des paysages et des sites, sur la protection de l'eau – suffisent pour que l'on ne puisse violer le droit fédéral en construisant un téléférique.
Il s'agit là d'un aspect plus psychologique, et, en conséquence, votre commission vous propose de maintenir votre décision prise en première délibération, considérant qu'il est inutile de déclarer la guerre aux cantons pour une telle question.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 72**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

*Antrag Onken*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 72**
*Proposition de la commission*
Maintenir

*Proposition Onken*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Lors du premier débat concernant l'article 72, nous avions considéré que la première phrase de l'alinéa 1er était largement suffisante: «La Confédération fixe les principes applicables aux réseaux de chemins et de sentiers pédestres.» En ce qui concerne «l'aménagement et l'entretien de ces réseaux» qui «relèvent de la compétence des cantons», il nous avait semblé que cette précision était tout à fait inutile et qu'elle allait de soi.
En ce qui concerne l'alinéa 2, la divergence est plutôt rédactionnelle. Il s'agit d'une différence de systématique. En revanche, la phrase concernant le remplacement des chemins et sentiers que la Confédération serait obligée de supprimer tombe dans la version de notre Conseil.
Les débats en commission n'ont pas été extrêmement riches sur cet objet. Notre commission a tout de même décidé de proposer de maintenir la décision de notre Conseil, considérant que:
1. par simplification, nous pouvions sans autre biffer la deuxième phrase de l'alinéa 1er et l'alinéa 3;
2. selon la maxime «de minimis non curat praetor», le fait d'être trop précis concernant les sentiers pédestres et les aménagements de ces sentiers dans une Constitution fédérale était quelque chose qui serait incompréhensible d'ici quelques années;
3. nous sommes dans un chapitre qui traite des travaux publics et des transports, et ces sentiers pédestres ont peu à voir avec les problèmes de transport, de pendularisme et tout ce qui en découle concernant l'organisation de la mobilité dans notre pays.
C'est la raison pour laquelle notre commission vous propose de maintenir notre décision et de ne pas nous rallier à la version du Conseil national.

**Onken** Thomas (S, TG): Ich schicke voraus, dass ich immer ein Befürworter einer sehr offenen und grosszügigen Interpretation der Nachführung gewesen bin und mich damals, noch als Mitglied der Kommission, entsprechend ausgesprochen habe und dass ich auch hier bei den Abstimmungen immer für diese generösere Interpretation der Nachführung eingetreten bin. Allerdings bin ich damit sehr oft unterlegen, weil sich der Bundesrat und unsere Kommission sehr dezidiert für eine doch vergleichsweise restriktive Auslegung der Nachführung ausgesprochen haben, mit den bekannten Argumenten, die hier nicht wiederholt werden müssen. Vielleicht ist das ja auch eine gute Lösung, die dem wichtigen Anliegen dieser Verfassungsnachführung schliesslich zum Erfolg verhelfen wird.
Aber warum soll dieser Grundsatz nun gerade bei dieser Verfassungsbestimmung keine Gültigkeit haben? Warum soll er zumindest derart markant geritzt werden? Unsere Kommission, meine ich, geht mit dieser Bestimmung von Artikel 72 ziemlich unsanft um. Sie ändert sie deutlich ab und weicht ihren Inhalt auf. Das finde ich nicht richtig. Wir haben es zwar in der ersten Beratung so entschieden. Aber nun, nachdem der Nationalrat mit 68 zu 37 Stimmen beschlossen hat, an der ursprünglichen bundesrätlichen Formulierung festzuhalten, und wir in einem Differenzbereinigungsverfahren sind, verstehe ich nicht, warum man in Prestige machen und an der ständerätlichen Lösung festhalten will.
Ich schlage Ihnen vor – um das vorwegzunehmen –, dass wir auf den Entwurf des Bundesrates zurückgehen, dass wir also dem Nationalrat folgen und damit eine Differenz aus der Welt schaffen.
Worum geht es? Es geht um die Fuss- und Wanderwege. Dazu ist erst einmal zu sagen: Es geht um eine Bestimmung, die durch eine Volksinitiative in die Verfassung getragen worden ist, und zwar durch ein sehr klares Volksmehr. Das gebietet, meine ich, allein schon einen gewissen Respekt vor einer Bestimmung, die zudem auch neueren Datums ist. Warum sie also abändern? Der Bundesrat war gut beraten, uns eine Formulierung vorzuschlagen, die nahe bei der heute geltenden bleibt und ihre wesentlichen Grundsätze erneut zum Tragen bringt.
Die Kommission schlägt uns nun vor, konsequent bei der Lösung zu bleiben, die wir in der ersten Beratungsrunde angenommen haben. Dabei geht es um zwei Eingriffe in Artikel 72:
1. In der ständerätlichen Fassung fehlt der Satz: «Für Anlage und Erhaltung dieser Netze sind die Kantone zuständig.» Dieser explizite Satz ist nicht mehr enthalten, er taucht nur noch indirekt in Absatz 2 auf, wo es heisst: «Der Bund kann Massnahmen der Kantone zur Anlage und Erhaltung dieser Netze unterstützen und koordinieren.»
Das heisst: Die Kantone sind zuständig, der Bund kann koordinierend und unterstützend eingreifen. Aber der eigentliche, unmittelbare Satz über die Zuständigkeit, der ja auch eine Art Auftrag beinhaltet, wird gestrichen. Ich bedaure dies, kann damit aber einigermassen leben; mit der Streichung des Absatzes 3 hingegen nicht.

Absatz 3 lautet im bundesrätlichen Entwurf: «Der Bund nimmt bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf Fuss- und Wanderwegnetze, und er ersetzt Wege, die er aufheben muss.»
Dieser Satz soll ganz gestrichen werden. Warum? Er enthält doch im Grunde genommen einen wesentlichen Grundsatz. Es geht um die Erfüllung von Bundesaufgaben, bei denen mitunter auch in die Substanz dieses Wanderwegnetzes eingegriffen werden muss. Es geht darum, festzuhalten, dass dort, wo es unabdingbar ist, dass ein Weg aufgehoben wird, für Ersatz gesorgt werden muss. Das, meine ich, ist ein klarer Auftrag, wie er heute in der Verfassung steht. Das sollte so bleiben.
Wir haben mit dieser Bestimmung nur gute Erfahrungen gemacht. Gestützt auf diese Verfassungsbestimmung ist in diesem Land viel bewirkt worden, nicht nur an Erschliessung, sondern auch an Koordination, an kantonsgrenzenüberschreitender Vereinheitlichung des Wanderwegnetzes. Deshalb meine ich: Wir sollten bei der an sich bewährten Bestimmung bleiben. Wie diese zu interpretieren ist, ist ohnehin Gegenstand der Beratungen über den neuen Finanzausgleich.
Wir dürfen bei der Nachführung nicht eine derart gewichtige Änderung vornehmen. Dies geht weit über die Nachführung hinaus. Ich schlage Ihnen vor, dass wir bei der bundesrätlichen Formulierung bleiben, uns dem Nationalrat anschliessen und damit diese Differenz aus dem Weg räumen.
Vielleicht könnte der Präsident über die Absätze 1 und 2 sowie 3 gesondert abstimmen lassen, so, wie das in der Kommission der Fall war. Denn man kann sich bei den Absätzen 1 und 2 vielleicht der ständerätlichen Lösung anschliessen, Absatz 3 aber durchaus im Verfassungstext behalten. Ich glaube sogar, dass dies ein vernünftiger Kompromiss wäre. Lieber wäre mir jedoch, wenn man ganz auf den Entwurf des Bundesrates zurückginge.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Ich möchte nur festhalten, dass es nicht die Meinung der Kommission war, in dieser Sache eine Abschwächung zu bewirken, also vom Tugendpfad der Nachführung auch nur ein Jota abzuweichen. Die wesentlichen Bestandteile sind übernommen. Die Grundsatzkompetenz des Bundes ist unbestritten.
Es ergibt sich bereits aus der Natur einer Grundsatzkompetenz, wenn sie sich auf Fuss- und Wanderwegnetze bezieht, dass die Anlage und Erhaltung der Netze selbst nicht in diese Kompetenz fallen. Die Kantone sind und bleiben zuständig. Wie Herr Onken auch eingeräumt hat, wird dieser Grundsatz in Absatz 2 aufgenommen, indem der Bund – die Förderungskompetenz ist die zweite substantielle Sache hier – Massnahmen der Kantone zur Anlage und Erhaltung dieser Netze unterstützen und koordinieren kann.
Der Streit, der jetzt offenbar entbrannt ist, besteht in der Frage, ob Absatz 3 verfassungswürdig ist. Darüber kann man sicher geteilter Meinung sein. Für die Kommission war es nicht ganz einleuchtend, dass die Rücksichtnahme auf jedes kleine Fussweglein nun wirklich ein zentrales Verfassungsanliegen sein soll. Darüber kann man wirklich streiten, auch wenn man nichts am heutigen Rechtszustand ändern will.
Eine Herabstufung gewisser Verfassungsnormen auf Gesetzesebene haben wir im Interesse einer gewissen Einheitlichkeit der Verfassung und der Reduktion des Verfassungstextes auf die wirklich wichtigeren Bestimmungen noch und noch vorgenommen.
Es ist an Ihnen zu beurteilen, ob Sie diesen Absatz 3 als verfassungswürdig ansehen. Wenn ja, lassen Sie ihn drin. Die Kommission war der Meinung – ohne substantiell etwas ändern zu wollen –, er sei nicht verfassungswürdig. Aber wir bezweckten keine Änderung des Rechtszustandes. Ich möchte das nochmals betonen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Es geht hier offensichtlich nicht um materielle Differenzen. Aus der Sicht des Bundesrates geht es vor allem um eine Differenzbereinigung. Deshalb möchte ich Sie bitten, dem Nationalrat und damit dem Antrag Onken zuzustimmen.
Warum? Der Artikel über die Fuss- und Wanderwege ist über eine Volksinitiative in die Verfassung hineingekommen. Wir haben uns generell immer daran gehalten, dass wir bei neueren Artikeln – seien sie über Volksinitiativen oder über Parlamentsvorschläge in die Verfassung aufgenommen worden – am Text möglichst wenig ändern sollten. Wir sollten solche Artikel, die jüngst Gegenstand einer Volksabstimmung und einer Ständeabstimmung waren und die eindeutig angenommen worden sind, möglichst unverändert in die neue Verfassung übernehmen. Wir haben das beispielsweise beim ästhetisch zweifellos auch nicht schönen Artikel über die Fortpflanzungs- und Gentechnologie, beim Alpenschutzartikel und bei vielen anderen neuen Artikeln so gehalten. Weil jüngste Volksentscheide dahinterstehen, wollten wir möglichst nicht an den Formulierungen «herumdoktern». Rein juristisch hätte Ihre Formulierung sicher vieles für sich, aber wir sollten uns an das Prinzip halten, dass wir bei jungen Artikeln möglichst wenig ändern.
Weil wir jetzt im Differenzbereinigungsverfahren sind und der Nationalrat den Vorteil hat, dass er näher am Text dieser Volksinitiative bleibt, möchte ich Sie bitten, dem Nationalrat und damit dem Antrag Onken zuzustimmen.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Kommission 24 Stimmen
Für den Antrag Onken 12 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Kommission 24 Stimmen
Für den Antrag Onken 12 Stimmen

**Abschnitt 4a Titel**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Section 4a titre**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Präsident:** Die Überschrift über Abschnitt 4a ist bereits bereinigt.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 75*

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Artikel 75 steht an sich nicht mehr zur Diskussion. Es gibt hier keine Differenz. Aber die Verfassungskommission des Nationalrates hat beschlossen, auf diesen Artikel zurückzukommen. Damit bei Artikeln, die keine Differenz mehr aufweisen, ein solches Rückkommen möglich ist, müssen beide zuständigen Kommissionen zustimmen. Die ständerätliche Kommission hat diesen Antrag noch nicht behandelt. Ich möchte Sie einfach darüber ins Bild setzen, dass wir darüber beraten werden. Die Kommission des Nationalrates möchte wieder auf die ursprüngliche Formulierung des Bundesrates zurückkommen, die da lautete, das «Post- und Fernmeldewesen» sei Sache des Bundes, und nicht – wie wir beschlossen haben – die «Gesetzgebung über das Post- und Fernmeldewesen» sei Sache des Bundes. Sie werden wahrscheinlich später noch mit dieser Frage konfrontiert werden.

**Art. 76 Abs. 2**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

*Antrag Plattner*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 76 al. 2**
*Proposition de la commission*
Maintenir

*Proposition Plattner*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: A l'article 76 alinéa 2, il y a une divergence entre la version du Conseil national et la nôtre qui correspond à la version du projet du Conseil fédéral. Le Conseil national a ajouté, à l'alinéa 2, la notion de «formation» («Bildung»): «La radio et la télévision contribuent au développement de la culture et de la formation ....» Notre commission a considéré que la «formation» ou la «libre formation» étaient incluses dans la notion générale de culture.
C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de maintenir notre décision.

**Plattner** Gian-Reto (S, BS): Ich bitte Sie, dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen. Meine wesentliche Motivation für diesen Antrag ist die folgende: Ich glaube, dass die Bildung in den Auftrag an Radio und Fernsehen gehört. Wie schon im Nationalrat richtigerweise bemerkt wurde, sitzen Schulkinder heute erfahrungsgemäss mehr Stunden vor dem Fernseher als vor dem Lehrer. Damit ist eines klar: Wenn man, vor allem in der Jugendarbeit, Bildung vermitteln will, ist es sehr sinnvoll, diese auch im Auftrag an die Fernsehanstalten festzuhalten.
Es ist nicht so, dass das Fernsehen keine bildenden Sendungen böte. Aber es ist in den letzten Jahren immer wieder festzustellen gewesen, dass unter dem Druck der Konkurrenz und der Notwendigkeit zur Verkürzung und einfachen Darstellung von Sachverhalten gerade die Bildungssendungen gelitten haben. Es ist auch typisch, dass vor einigen Jahren die SRG-Abteilung, die diesen Auftrag hatte, ohne Ersatz aufgelöst worden ist.
Der Vorschlag, die Bildung in diesen Artikel hineinzunehmen, stammt nicht von sozialdemokratischer Seite, sondern wurde im Nationalrat von Frau Langenberger und Herrn Tschopp eingebracht. Ich hoffe, dass Sie sich auch im Interesse der Bereinigung von Differenzen entschliessen können, dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen.
Ich gebe zwar zu, dass die sprachliche Formulierung, die der Nationalrat gewählt hat, nicht absolut optimal ist. «Entfaltung der Bildung» – da muss man sich zuerst ein Bild machen, was das genau heissen soll. Aber der wesentliche Punkt scheint mir doch zu sein, dass die Bildung im Auftrag an die Medien verankert wird.
Ich bitte Sie, dem Beschluss des Nationalrates zu folgen.

**Simmen** Rosemarie (C, SO): Ich möchte Sie ebenfalls sehr bitten, hier dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen, und zwar auch aus folgendem Grund:
Es geht nicht nur um Kinder – obwohl das sehr wichtig ist, und, wie Herr Plattner richtig gesagt hat, Kinder auch in der Schweiz sehr viel Zeit vor dem Fernseher verbringen –, sondern es geht um unsere ganze Gesellschaft, die je länger, je mehr zu einer Freizeitgesellschaft wird und sich wesentlich über die modernen elektronischen Medien informiert. Hier geht es einfach nicht an, dass sich eines der Leitmedien unserer Zeit, nämlich das Fernsehen, aus dem Bildungsauftrag ausklinkt – handle es sich um berufliche Weiterbildung, handle es sich um persönliche Weiterbildung. In einer Zeit, in der gesellschaftliche Probleme ausserordentlich komplex sind, ist es unbedingt nötig, dass hier sämtliche Medien an diesem Strick ziehen. Ich denke, dass es gerade auch Sache der konzessionierten Medien – z. B. des konzessionierten Fernsehens – ist, hier ihren Beitrag zu leisten. Das mag nicht zu einer Einschaltquote von 50 Prozent führen, aber gerade solche Sektoren, die ausserordentlich wichtig sind, gehören in ein modernes Medium.
Ich bitte Sie deshalb ebenfalls, hier dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Ich wäre – schon von Berufes wegen – der letzte, der sich nicht für Bildung engagieren würde. Ich habe auch viel Verständnis für das Anliegen. Ich bedaure nur, dass diejenigen, die sich jetzt für diesen Antrag einsetzen, nicht mit einer neuen Formulierung aufwarten. Denn wir können mit gutem Gewissen nicht in die Verfassung schreiben, es solle die Bildung «entfaltet» werden. Wenn schon, wäre Bildung «zu fördern», oder das Fernsehen hätte «zur Bildung beizutragen». Man kann in diesem Bereich einiges tun, aber die Bildung «entfalten» kann man beim besten Willen nicht. Wenn wir keine Differenz schaffen, ist es schwierig, der Redaktionskommission eine solche Frage auf Verfassungsstufe zu überlassen.
Deshalb zögere ich etwas, hier klein beizugeben; denn in der Kommission war dieses Moment, die Frage der Formulierung, für unsere Haltung mitentscheidend. Ich bedaure also, dass diejenigen, die die Bildung aufnehmen wollen, nicht mit einer besseren Formulierung aufwarten, die es manchem leichter gemacht hätte, diesem Antrag zuzustimmen.

**Plattner** Gian-Reto (S, BS): Wenn wirklich die sprachliche Unebenheit, die ich auch sehe, das Problem sein sollte, dann meine ich, dass man auf den Ausdruck, den schon der Bundesrat gebraucht hat, zurückgehen könnte, nämlich auf den Ausdruck «kulturelle Entfaltung» statt «Entfaltung von Kultur». Man könnte also formulieren: «Radio und Fernsehen tragen zur kulturellen Entfaltung, zur Bildung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei.» Den doppelten Gebrauch des Wortes «Bildung» kann die Redaktionskommission sicher noch verbessern. Das wäre ein klarer Entscheid, der wenigstens verhindern würde, dass wir einen Verfassungsinhalt aus sprachlichen Gründen wegliessen.

**Präsident:** Da wir hier keine Kommissionssitzung durchführen können, mache ich Ihnen beliebt, die Beratung von Artikel 76 bis morgen früh um 8 Uhr auszusetzen. Herr Plattner hat so die Möglichkeit, einen schriftlichen Antrag einzureichen. Wir beginnen dann morgen mit Artikel 76. – Sie sind damit einverstanden.

*Verschoben – Renvoyé*

**Art. 77**
*Antrag der Kommission*
Festhalten
*Proposition de la commission*
Maintenir

*Angenommen – Adopté*

**5. Abschnitt Titel, Art. 78, 79, 80–83**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Section 5 titre, art. 78, 79, 80–83**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Art. 78a, 79a, 83a**
*Antrag der Kommission*
Streichen
*Proposition de la commission*
Biffer

**Präsident:** Der 5. Abschnitt ist ebenfalls umgebaut worden. Die Artikel 78 bis 83a sind durch die Artikel 57a ff. ersetzt worden. Wir haben darüber nicht mehr zu befinden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 84**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 1–3*
*Mehrheit*
Festhalten
*Minderheit*
(Inderkum, Forster, Frick, Marty Dick, Paupe, Rhinow, Spoerry)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 4*
Streichen

**Art. 84**
*Proposition de la commission*
*Al. 1–3*
*Majorité*
Maintenir
*Minorité*
(Inderkum, Forster, Frick, Marty Dick, Paupe, Rhinow, Spoerry)
Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 4*
Biffer

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: En atteignant cet article 84 qui traite de l'Eglise et de l'Etat, nous arrivons à une disposition où, je crois, nous avons déjà très largement discuté. En commission aussi, nous avons refait tout le débat lors de l'élimination de ces divergences, et c'est vrai qu'il y a eu des changements de point de vue d'un camp vers un autre. Le résultat a été extrêmement serré: 8 voix contre 7 pour le maintien de notre décision – c'est-à-dire pour biffer la compétence de la Confédération en ce qui concerne la création d'évêchés – je dis création pour éviter le terme d'érection qui n'est peut-être pas le plus adéquat à utiliser dans cet alinéa 3.
Donc faut-il, oui ou non, biffer cet alinéa 3? C'est toute la question que la commission s'est posée, sans trouver véritablement de réponse. Il semble qu'une majorité soit convaincue que cet alinéa 3, juridiquement, n'a aucune raison d'être dans un article qui traite des relations entre l'Eglise et l'Etat. Mais il y a une forte minorité, dans la commission, qui considère que les sensibilités sont telles encore aujourd'hui, en relation avec la question des évêchés, que ce serait une petite folie que de vouloir, sous un exercice de réforme de la constitution qui se veut une simple mise à jour, biffer purement et simplement cet alinéa 3.
Voilà, en gros, les opinions qui se sont confrontées. Je crois qu'ici chacun a l'opinion qui lui vient des réalités socioéconomiques qu'il vit chez lui, dans son canton, dans son parti, parmi ses proches, dans des discussions parfois interminables avec les milieux catholiques, avec les milieux réformés, avec des professeurs d'université et des théologiens.
Si bien qu'au nom de la majorité de la commission, je ne peux que vous proposer, en l'état, de maintenir votre décision, tout en attirant votre attention sur les remous que cette divergence pourrait continuer à créer et les obstacles que cela pourrait entraîner dans l'optique d'un large consensus concernant la réforme de la constitution sur laquelle le peuple et les cantons suisses auront à voter l'année prochaine.

**Inderkum** Hansheiri (C, UR): Herr Aeby hat die Ausgangslage dargelegt und insbesondere darauf hingewiesen, dass in der Kommission die Beschlussfassung zuhanden des heutigen Plenums sehr knapp ausgefallen sei.
Wenn wir im Rahmen der Nachführung Artikel 84 beraten, müssen wir uns davor hüten, unsere Blicke ausschliesslich auf Absatz 3 zu richten. Artikel 84 – bzw. Artikel 50 der bestehenden Verfassung – ist nicht einfach der Bistumsartikel, sondern enthält nur, aber selbstverständlich immerhin einen Bistumsabsatz.
Absatz 1 von Artikel 84 ist zwar an sich überflüssig, denn die Zuständigkeit betreffend das Verhältnis von Kirche und Staat liegt aufgrund der allgemeinen Zuständigkeitsordnung bei den Kantonen. Absatz 1 hat aber den Zweck, Absatz 2 gleichermassen einzuleiten. Dieser entspricht inhaltlich Artikel 50 Absatz 2 der geltenden Verfassung und hat die Wahrung des öffentlichen Friedens zwischen den Angehörigen der verschiedenen Religionsgemeinschaften zum Gegenstand. Er gibt dem Bund eine subsidiäre Kompetenz zur Ergreifung entsprechender Massnahmen. Aus diesem Grunde ist Absatz 2, obwohl an sich nicht zwingend, so doch von einer bestimmten rechtlichen Relevanz und vor allem von politischer Bedeutung.
Zu Absatz 3: Von der Sache her – dies kann nicht genügend betont werden – gehört diese Bestimmung ohne Zweifel nicht in die Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, denn sie enthält zum einen eine Beschränkung der Glaubens- und Gewissensfreiheit, und sie diskriminiert zum anderen im wesentlichen nur eine Konfession, nämlich die römisch-katholische. Absatz 3 widerspricht sodann offensichtlich verschiedenen internationalen Verträgen, insbesondere dem Uno-Pakt II sowie der EMRK, beide punkto Religionsfreiheit und Diskriminierungsverbot.
Dessenungeachtet können wir nach meiner Auffassung diese Bestimmung im Rahmen der Nachführung nicht einfach streichen, und zwar deshalb, weil eine Streichung eine materielle Änderung bedeuten würde und weil kein Konsens darüber besteht, dass eine Streichung tatsächlich erfolgen soll. Eine Streichung würde mit Sicherheit nicht zu unterschätzende, vorab von Emotionen getragene Widerstände auslösen, die in Kumulation mit anderen Kräften die Revisionsvorlage gefährden könnten.
Gestatten Sie mir abschliessend eine persönliche Bemerkung: Obwohl ich Ihnen beantrage, diesen Artikel und insbesondere Absatz 3 im Rahmen der Nachführung nicht zu streichen, möchte ich klar darauf hinweisen, dass der Bistumsabsatz so bald wie möglich aus der Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft verschwinden muss. Aus diesem Grunde postuliere ich, dass die parlamentarische Initiative Huber, welcher wir am 12. Juli 1975 Folge gegeben haben, die aber offenbar mit Blick auf die Reform der Verfassung sistiert wurde, wiederaufgenommen wird, so dass im Rahmen einer Partialrevision über diese Frage abgestimmt werden kann.

**Cottier** Anton (C, FR): Je demande que l'on vote séparément sur chaque alinéa de cette disposition. En effet, sur certains, je partage l'avis exprimé par M. Inderkum. Je m'exprime donc exclusivement sur l'alinéa 3 où je soutiens la majorité de la commission.
La minorité de la commission s'oppose à l'abolition de l'alinéa sur les évêchés bien qu'elle dise par la bouche de son porte-parole, M. Inderkum, que sur le fond cette disposition est contraire à la constitution, voire qu'elle viole la liberté de conscience et de religion. En outre – cela est notamment ressorti des débats en commission –, elle estime que cette suppression de l'alinéa 3 ne serait pas couverte par la mise à jour. Je ne partage pas cette avis.
La mise à jour est en effet admise lorsque, entre autres critères, un projet ou une disposition a fait l'objet d'un vote parlementaire antérieur. La mise à jour est aussi admise lorsque la doctrine dominante opte en faveur d'un projet ou d'une solution. En l'état, la suppression de l'alinéa sur les évêchés qui fut introduit à une période très virulente du Kulturkampf est un vieux postulat parlementaire. Déjà en 1964, il y a donc plus de 34 ans de cela, M. Ackermann, conseiller national radical, l'avait demandée et son postulat fut accepté. Seulement huit ans après, en 1972, une motion fut adoptée, à l'unanimité, par les Chambres, qui demandait la suppression de la disposition incriminée. Ensuite, à partir de 1994, les interventions parlementaires se succèdent à un rythme soutenu. En 1994, le Conseil fédéral en répondant à une interpellation Leuba propose d'abroger cet article. Je passe sur l'initiative parlementaire que nous avons traitée ici.
Au vu de ces nombreux votes parlementaires, tous favorables – certains même à l'unanimité – à la suppression de cette disposition, la proposition de la majorité de la commission à l'alinéa 3 répond pleinement aux conditions d'une mise à jour. Cela est d'autant plus vrai que, selon des avis autorisés la disposition sur les évêchés est contraire aux droits de l'homme, notamment à la Convention des droits de l'homme et au Pacte ONU II. Il n'y pas de doute à ce sujet.
Notre ancien collègue M. Jean-François Aubert de Neuchâtel, cet éminent constitutionnaliste, qualifiait dans sa première édition de son «Traité du droit constitutionnel suisse» cet article de franchement discriminatoire. Ce qui retient certains de biffer cet article – je respecte aussi cet avis –, ce sont des motifs d'ordre tactique. «La nouvelle constitution passe-

rait mieux devant le peuple, sans cette abolition!» dit-on. Est-ce suffisant pour justifier la présence dans la nouvelle constitution d'une disposition franchement discriminatoire? Je ne le pense pas. Une nouvelle constitution qui contiendrait des dispositions discriminatoires ne mériterait guère notre soutien.
Je vous invite dès lors à soutenir à l'alinéa 3 la proposition non discriminatoire de la majorité de la commission.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Sie kennen die ganze Problematik dieses Artikels, ich muss darauf nicht mehr im einzelnen zurückkommen.
Immerhin haben die vielen öffentlichen Stellungnahmen ganz klar gezeigt, dass es staatspolitisch ein Fehler wäre, auf die Absätze 1 und 2 zu verzichten. Denn damit würden wir vielleicht rechtlich nichts aufgeben, wir würden aber staatspolitisch das ganze Verhältnis von Kirche und Staat aus der Verfassung herausnehmen, was alle Religionen und alle Religionsangehörigen offensichtlich als Nachteil empfinden würden. Ich möchte Sie daher bitten, auf jeden Fall den Absätzen 1 und 2 klar zuzustimmen.
Nun komme ich zum sogenannten Bistumsartikel, zur Vorschrift, dass die Errichtung neuer Bistümer der Genehmigung durch den Bund bedarf. Es ist unbestritten, dass dieser Absatz 3 sowohl unter dem Gesichtspunkt unserer Verfassung – also grundrechtlich – wie auch unter dem Gesichtspunkt mehrerer internationaler Verträge, die wir abgeschlossen haben, eindeutig problematisch ist. Denn er verstösst gegen die Religionsfreiheit, die wir in unserer eigenen Verfassung verankert haben. Weil er vor allem die katholische Konfession betrifft, ist er auch diskriminierend und verstösst daher gegen das Diskriminierungsverbot sowohl unserer Verfassung als auch gegen die Diskriminierungsverbote beispielsweise der Europäischen Menschenrechtskonvention oder des Uno-Paktes über die bürgerlichen Rechte. Dieser Artikel muss sicher einmal aus der Bundesverfassung herausgenommen werden.
Sie haben auch das Instrument dazu: Sie haben vor etwa zwei Jahren die Initiative ihres ehemaligen Mitgliedes, Herrn Hubers, die auf Streichung dieses Absatzes 3 lautet, angenommen. Allerdings, und das war für mich natürlich – Herr Cottier – signifikant: Dieser Initiative Huber wurde nur mit 16 zu 14 Stimmen Folge gegeben. Das zeigt dem Bundesrat, wie heikel dieser Vorschlag ist, auch wenn er juristisch noch so begründet ist. Kommt dazu, dass sich die Situation, seit der Initiative Huber Folge gegeben wurde, nicht verbessert hat. Durch die Vorkommnisse im Bistum Chur ist dieses ganze Problem in unserem Volk wieder sehr emotionell geworden.
Ich habe feststellen müssen, dass nicht nur Angehörige anderer Konfessionen, sondern auch mehrere Angehörige der katholischen Konfession ausdrücklich wünschen, dass dieser Artikel im Rahmen der Nachführung nicht gestrichen wird. Ich bin deshalb der Überzeugung, dass es ein Gebot der politischen Klugheit ist, diese Nachführungsvorlage nicht mit der Streichung dieses Artikels zu belasten. Das müssen wir – ähnlich wie die Kantonsklausel, wir werden morgen darauf zu sprechen kommen – in einer separaten Vorlage, in einer klassischen Teilrevision, an die Hand nehmen. Denn wenn Sie mehrere derartig emotionelle Belastungen in der Vorlage belassen, dann laufen Sie Gefahr, dass schon der Start für diese Verfassungsreform scheitert.
Wenn nämlich diese Nachführung scheitert, dann braucht es nicht viel Phantasie, um sich auszurechnen, dass auch alle Reformpakete gescheitert sind, weil dann die Systematik des ganzen Prozesses nicht mehr stimmt. Deshalb bitte ich Sie als ein Gebot der politischen Klugheit, diesen Absatz 3 – bei aller Problematik, die er in sich birgt – in der Verfassung zu belassen, weil er immerhin geltendes Recht ist.
Schliesslich noch ein Wort zu Absatz 4, den der Nationalrat eingefügt hat: Ich bitte Sie, Absatz 4 zu streichen. Er ist nämlich vollständig überflüssig, denn in Artikel 32 wird klar gesagt, welches die Voraussetzungen für Grundrechtseinschränkungen sind; deshalb müssen wir das nicht bei diesem speziellen Artikel noch einmal ausdrücklich festhalten. Artikel 32 der Verfassung gilt auch hier.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Vorlage des Bundesrates mit den drei Absätzen, so, wie wir Ihnen das vorgeschlagen haben, zuzustimmen.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Minderheit 26 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 8 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Minderheit 27 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 4 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Mehrheit 19 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 19 Stimmen

**Präsident:** Angesichts des Umstandes, dass es zu vermeiden gilt, die Nachführung der Bundesverfassung mit einer solch brisanten Frage zu belasten, gebe ich meine Stimme der Minderheit.

*Mit Stichentscheid des Präsidenten*
*wird der Antrag der Minderheit angenommen*
*Avec la voix prépondérante du président*
*la proposition de la minorité est adoptée*

*Abs. 4 – Al. 4*
*Angenommen – Adopté*

**Art. 85**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 1, 2, 2ter*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Abs. 3*
.... der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere auch Massnahmen, die ....

**Art. 85**
*Proposition de la commission*
*Al. 1, 2, 2ter*
Adhérer à la décision du Conseil national
*Al. 3*
.... économique, notamment également les mesures menaçant la concurrence, prévues ....

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Nous entrons ici dans la section 6 qui traite de l'économie. A l'article 85, la différence qui subsiste entre la version du Conseil national et la nôtre tient à l'alinéa 3.
A cet alinéa, la commission a voulu que les dérogations au principe de la liberté économique, prévues par la constitution ou fondées sur des droits régaliens cantonaux, soient précisées et qu'on intègre notamment les mesures menaçant la concurrence. En effet, les dérogations au principe de la liberté économique peuvent être nombreuses. Il a semblé que de mentionner très précisément qu'il s'agit ici avant tout des mesures qui menacent la concurrence était judicieux.
En ce sens, la commission vous propose de maintenir, à l'alinéa 3, son point de vue de la première délibération, avec le rajout de l'adverbe «également»: «.... notamment également les mesures menaçant la concurrence ....», ceci dans l'optique de faire un petit pas en direction de la version du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 88a, 90**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Je peux me limiter à une remarque très rapide. Notre commission considère que la disposition à l'article 88a «Banques et assurances» qui remplace l'article 90 du projet du Conseil fédéral, doit se trouver immédiatement après l'article 88 «protection des consommateurs». Ensuite, on enchaîne avec l'article 89 «politique monétaire», et l'article 90, dans notre version, est biffé. Il s'agit là simplement d'une différence de systématique, et le Comité de médiation des deux Conseils propose de garder la systématique de notre Conseil, c'est-à-dire de maintenir.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 92, 94a**
*Antrag der Kommission*
Festhalten
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Les remarques en ce qui concerne la systématique sont les mêmes que celles que je viens de faire. Il n'en demeure pas moins qu'il y a une divergence de contenu assez importante à l'article 92 alinéa 2 selon le projet du Conseil fédéral, qui est pour nous l'article 94a. Nous avons biffé l'alinéa 2 qui est la clause du besoin pour les cafés-restaurants dans les cantons. Nous avons assorti la suppression de cet alinéa à la disposition transitoire à l'article 185 chiffre 5a, de manière à donner dix ans aux quelques rares cantons qui connaissent encore cette clause. Nous sommes ici à la frontière, il est vrai, d'une mise à jour, d'une «Nachführung». Néanmoins, la commission a souhaité maintenir. Compte tenu de la nouvelle loi sur le marché intérieur, des traités internationaux signés par la Suisse, la clause du besoin n'a plus sa raison d'être et les impératifs de maintien de l'ordre public et de la santé de la jeunesse, de la lutte contre l'alcoolisme, etc., on les obtient aujourd'hui par tout un arsenal législatif. La clause du besoin est donc inutile dans ce sens.
Si bien que, avec l'adoucissement de la disposition transitoire que j'ai citée tout à l'heure, la commission vous propose de maintenir cette divergence et de supprimer, dans notre Constitution fédérale, la clause du besoin.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Es geht bei der wirtschaftspolitischen Bedürfnisklausel im Gastgewerbe wirklich um eine Frage, die im Ständerat diskutiert werden muss. Wenn Sie – wie Herr Aeby das zu Recht ausgeführt hat – dies in die Übergangsbestimmung nehmen, dann führen Sie zwei Neuerungen ein: Es dürfen ab sofort alle Kantone keine neuen Bedürfnisklauseln mehr einführen; jene Kantone, die die Bedürfnisklausel noch haben, müssen sie innert zehn Jahren abschaffen. Wenn das eine konsensfähige Neuerung ist – ich weiss, dass der Trend in mehreren Kantonen in diese Richtung gegangen ist –, dann sperre ich mich nicht dagegen. Aber es entspricht noch nicht dem heute geltenden Recht in allen Kantonen und sollte daher wirklich eine konsensfähige Neuerung sein.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 93 Abs. 2**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 93 al. 2**
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Ich darf Sie hier darauf hinweisen, dass die Kommission bei der Durchsicht im Rahmen der Differenzbereinigung eine Ergänzung von Absatz 1 beschlossen hat, weil es als Mangel empfunden worden ist, dass der internationale Handel und quasi die «Philosophie» der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik, die Haltung unseres Landes gegenüber dem internationalen Handel, nirgends Aufnahme gefunden haben.
Wir haben deshalb in der Kommission beschlossen, Absatz 1 mit einem zweiten Satz zu ergänzen. Dieser lautet: «Er (der Bund) setzt sich ein für die Entwicklung des internationalen Handels und der Wirtschaftsbeziehungen.»
Da hier keine Differenz vorliegt, haben wir der nationalrätlichen Kommission den Antrag gestellt, auf diesen Absatz 1 zurückzukommen. Die nationalrätliche Kommission hat in dieser Sache noch keinen Entscheid gefällt. Deshalb ist die Sache auch für uns noch nicht spruchreif. Ich wollte Sie einfach darüber ins Bild setzen: Wenn die nationalrätliche Kommission einverstanden ist, werden wir beim nächsten Umgang über diese Formulierung sprechen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 95 Titel**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 95 titre**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Ici, il ne s'agit que d'introduire la notion de «politique agricole» au lieu de celle d'«agriculture». Cela correspond d'ailleurs à la terminologie utilisée dans l'ensemble du chapitre où l'on parle de «politique structurelle», de «politique économique», etc.

*Angenommen – Adopté*

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

## Zweite Sitzung – Deuxième séance

**Dienstag, 22. September 1998**
**Mardi 22 septembre 1998**

*08.00 h*

*Vorsitz – Présidence:*
*Zimmerli Ulrich (V, BE)/Iten Andreas (R, ZG)*

---

96.091

## Bundesverfassung. Reform

## Constitution fédérale. Réforme

*Fortsetzung – Suite*

---

*A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)*
*A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)*

*Art. 76 Abs. 2*
*Neuer Antrag Plattner*
.... tragen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien ....

*Art. 76 al. 2*
*Nouvelle proposition Plattner*
.... contribuent à la formation et au développement de la culture, à la libre ....

**Plattner** Gian-Reto (S, BS): Sie erinnern sich: Wir haben gestern über die Einführung eines Bildungsauftrages für Radio und Fernsehen gesprochen und scheiterten an einer sprachlichen Unebenheit. Ich habe nun versucht, einen neuen Antrag zu formulieren, der sprachlich etwas eleganter ist. Es ist mir zwar kein fünffüssiger Jambus gelungen, aber doch mindestens ein Heptameter – zwar keine klassische Form, aber immerhin.
Ich lese den Antrag vor: «Radio und Fernsehen tragen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei.»
Ich bitte Sie, diesem Antrag zu folgen, damit dem Nationalrat inhaltlich zu entsprechen und die Differenz zu bereinigen. Es bleibt dann nur noch eine redaktionelle Differenz, die der Nationalrat zweifellos so akzeptieren wird.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: La commission n'a évidemment pas pu se prononcer sur cette formulation. Mais vous avez entendu hier M. Rhinow, président de la commission, exprimer, au nom de la commission, l'avis que c'est surtout la rédaction maladroite qui avait, dans un premier temps, poussé la commission, sans grande discussion et sans vote, à ne pas vouloir se rallier à la décision du Conseil national. Il semble, à mon sens, en tout cas en ce qui concerne le texte allemand – parce qu'il y a moins de problèmes pour le texte français – que la proposition Plattner reflète assez exactement la discussion d'hier et qu'elle est susceptible de nous permettre de nous rallier à la décision du Conseil national sur cet article 76 alinéa 2, et d'éliminer une divergence. Cela me paraît quand même intéressant dans le processus en cours.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich kann dieser neuen Formulierung zustimmen, zumal ja allen klar ist, dass es sich hier materiell nicht um eine wesentliche Neuerung handelt, denn es war schon bisher unbestritten, dass die Bildung in der kulturellen Entfaltung mit enthalten ist. Aber wir heben sie jetzt zu Recht mehr hervor, und in diesem Sinne stimme ich zu.

**Präsident:** Zuhanden des Protokolls und der Redaktionskommission möchte ich festhalten, dass es nach dem Komma «zur freien» und nicht «zum freien» heissen muss.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 97**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 1*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Abs. 4*
Festhalten

**Art. 97**
*Proposition de la commission*
*Al. 1*
Adhérer à la décision du Conseil national
*Al. 4*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Brièvement, l'article 97 est l'article tel qu'il a été approuvé assez récemment par le peuple, lors de la votation populaire du 7 mars 1993, mais qui n'est pas encore en vigueur. Le fait qu'il soit suspendu résulte d'une disposition transitoire. Il est évident qu'aussi bien le Conseil fédéral que les commissions ont abordé cet article avec la plus grande réserve.
Au stade où nous en sommes, il y a deux divergences. Une divergence que l'on peut considérer, certes, grâce à un certain effort, de nature plutôt rédactionnelle à l'alinéa 1er, et comme une divergence de contenu à l'alinéa 4.
A l'alinéa 1er, le projet du Conseil fédéral parle des jeux de hasard, loteries y comprises. Même si la formulation n'est pas des plus élégantes, cela signifie bien que les loteries sont un type particulier de jeux de hasard et qu'on a éprouvé le besoin, à juste titre, de les mentionner expressément. Dans la formulation du Conseil national, on parle des jeux de hasard et des loteries. Un esprit mal tourné pourrait en conclure que les loteries ne sont pas des jeux de hasard.
Mais enfin, votre commission n'a pas voulu se livrer à ce genre d'exercice sémantique et a décidé, par gain de paix en quelque sorte, de vous proposer de vous rallier à la décision du Conseil national.
En revanche, à l'alinéa 4, il est apparu clairement à la commission qu'elle ne peut pas proposer d'adhérer à la décision du Conseil national, car on y précise que les autorisations en matière de loteries relèvent de la compétence des cantons. Cela signifierait que, si un jour la Confédération entend légiférer pour des motifs potentiels d'intérêt public ou de législation fédérale uniforme en la matière – ce qui n'est pas son intention à l'heure actuelle, mais qui peut être une probabilité –, on ne pourrait le faire sans une modification de la constitution. De l'avis de la commission, cela va beaucoup trop loin, et elle vous propose de maintenir l'alinéa 4 selon le projet du Conseil fédéral: «L'admission des appareils à sous servant aux jeux d'adresse qui permettent de réaliser un gain relève de la compétence des cantons.» Pour le reste, la commission propose que l'on reste muet en qui concerne la compétence des cantons en matière de loteries, de façon à ne pas rendre la tâche trop difficile en vue d'une législation fédérale aujourd'hui hypothétique, mais peut-être souhaitable un jour. Donc, maintien de votre décision à l'alinéa 4.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich bin Ihnen sehr dankbar, dass Sie bei Absatz 4 am Entwurf des Bundesrates festhalten. Es gibt keinen Grund, hier eine kantonale Kompetenz auf Gesetzesstufe, an der wir auch nicht «rütteln» wollen, plötzlich auf Verfassungsstufe hinaufzuheben.

Im Sinne der Differenzbereinigung kann ich jetzt auch Absatz 1 zustimmen, vor allem wenn ausdrücklich festgehalten ist, dass auch die Lotterien Glücksspiele sind. In beiden Fällen ist ja die Entscheidung über den Gewinn aleatorisch, und das macht das Wesen der Glücksspiele aus.
In diesem Sinne kann ich mich mit den Anträgen der Kommission einverstanden erklären.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 99 Abs. 1**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 99 al. 1**
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: En ce qui concerne l'alinéa 1er de l'article 99 («Encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété»), la commission vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national, qui est plus précis et qui reprend la terminologie généralement utilisée dans d'autres lois en la matière, ainsi que dans des ordonnances et des textes légaux cantonaux. On parle donc de «l'activité de maîtres d'ouvrage et d'organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique».
Votre commission vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national concernant cette modification rédactionnelle.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 100 Abs. 1**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 100 al. 1**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Dans l'article 100 («Bail à loyer»), le Conseil national a jugé utile d'introduire un élément de phrase parlant de «l'annulabilité des congés abusifs». Cette «annulabilité des congés abusifs» est une notion que nous n'avons pas pu éclaircir en commission. Cette précision nous a paru superfétatoire dans la mesure où, quand on dit, comme le projet du Conseil fédéral, que «la Confédération édicte des dispositions contre les abus en matière de bail à loyer, notamment contre les loyers et les congés abusifs», on englobe bien naturellement toutes les questions d'annulabilité des congés et de prolongation du bail pour une durée déterminée.
En conséquence, nous vous proposons de rester fidèle au texte du projet du Conseil fédéral et de maintenir notre décision à l'article 100.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 101**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 1 Bst. abis*
Streichen
*Abs. 3*
Festhalten

*Antrag Leumann*
*Abs. 1 Bst. abis*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Büttiker*
*Abs. 3*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 101**
*Proposition de la commission*
*Al. 1 let. abis*
Biffer
*Al. 3*
Maintenir

*Proposition Leumann*
*Al. 1 let. abis*
Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Büttiker*
*Al. 3*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Comme rapporteur de la commission, je ne vais pas refaire ici un long commentaire sur la question de l'interdiction du travail des enfants. Je rappellerai simplement que l'opinion dominante de notre Conseil, jusqu'à ce jour, a été que l'interdiction générale du travail des enfants était une évidence dans notre pays, que cela découlait de tous les textes internationaux et de toutes les conventions internationales signées et ratifiées à ce jour par la Suisse, que cela résultait de plusieurs lois – loi sur le travail, etc. – de notre ordre législatif, et, en conséquence, qu'il n'était pas nécessaire d'ancrer formellement l'interdiction du travail des enfants dans une constitution de la fin du XXe siècle.
En commission, nous n'avons pas refait un long débat: le vote, sur une commission de 21 membres, a été de 6 voix contre 2. Le résultat est donc assez peu représentatif. En conséquence, au nom des huit personnes qui se sont exprimées ce jour-là, je vous propose de maintenir notre décision à l'alinéa 1er lettre abis.

**Leumann** Helen (R, LU): Auch ich muss mich nicht sehr lange und ausführlich äussern. Wir haben in der ersten Beratung ja bereits des längeren über das Verbot der Kinderarbeit in der Verfassung diskutiert. Wir sind uns alle einig – auch der Bundesrat, glaube ich –, dass dem grundsätzlich nichts entgegensteht, haben wir doch bei uns das Verbot der Kinderarbeit geregelt, haben wir es doch auch im Arbeitsgesetz eingebaut. Es wurde mehrheitlich diskutiert, dass man im Falle, dass das Verbot der Kinderarbeit in die Verfassung aufgenommen würde, hineininterpretieren könnte, wir hätten etwas zu korrigieren. Dem ist ja bei weitem nicht so.
Nun hat aber der Nationalrat dieses Verbot der Kinderarbeit in die Verfassung aufgenommen. Wir haben hier eine Differenz. Es ist eigentlich unseres Rates unwürdig, wenn wir in einem längeren Differenzbereinigungsverfahren immer wieder den Ball hin- und zurückschieben – für oder gegen Verbot der Kinderarbeit.
Deshalb möchte ich Sie bitten, dem Nationalrat zu folgen und das Verbot der Kinderarbeit in die Verfassung aufzunehmen.

**Wicki** Franz (C, LU): Frau Kollegin Leumann, es tut mir leid, dass wir gegeneinander sprechen müssen. Aber wenn wir nun das Verbot der Kinderarbeit auf Verfassungsebene heben, setzen wir ein falsches Signal. Wir haben in der Schweiz – das wurde auch in unserer Kommission von vielen Mitgliedern betont – kein Problem der Kinderarbeit, wie dies in verschiedenen Ländern der Fall ist. Ein Regelungsbedarf besteht bei uns nicht. Wir müssen also diese Sache nicht auf die Ebene der Verfassung heben.
Dazu kommt, dass wir Ausnahmen machen müssten, wenn wir es so in die Verfassung schrieben, wie es der Nationalrat vorschlägt. Diese Ausnahmen in einem Gesetz festzulegen wäre sehr schwierig. Ich darf beispielsweise auf unsere Landwirtschaftsbetriebe hinweisen. Ein Kind, das in der Umgebung eines Landwirtschaftsbetriebes aufwächst, wird automatisch in die Arbeit mit einbezogen. Hier eine Regelung zu treffen in bezug darauf, ob das nun Arbeit ist oder nicht, wäre sehr schwierig. Ein Kind, das in der Umgebung eines Landwirtschaftsbetriebes aufwächst, hilft mit, hilft arbeiten, das ist ein Bestandteil der gesamten Erziehung. Es wäre ge-

rade gegenüber dem bäuerlichen Teil der Bevölkerung ein ganz falsches Signal, wenn wir in der Verfassung ausdrücklich das Verbot der Kinderarbeit festhalten würden.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Materiell sind wir uns alle im klaren: Das Verbot der Kinderarbeit ist Teil der geltenden schweizerischen Rechtsordnung. Es finden sich sowohl in dem für die Schweiz verbindlichen internationalen Recht als auch im internen Recht entsprechende Vorschriften. Übrigens hat gerade gestern der Bundesrat beschlossen, einem IAO-Abkommen über Kinderarbeit beizutreten, wo das Mindestalter für Kinderarbeit ausdrücklich auf 15 Jahre festgelegt wird. In der gestrigen Pressemitteilung hat der Bundesrat ausdrücklich erklärt, dass wir das als Zeichen der Solidarität mit der internationalen Gemeinschaft im Kampf gegen die weltweite Kinderarbeit machen. Denn landesintern ist die Kinderarbeit kein Problem mehr, weil wir in unserem nationalen Recht – im Arbeitsgesetz, im Heimarbeitsgesetz – längst die entsprechenden Vorschriften haben, so dass es letztlich wirklich um die Opportunität dieses Signals geht. Weltweit ist die Kinderarbeit ein Problem, landesintern ist sie aber sicher keines mehr. Deshalb ist der Bundesrat nach wie vor der Meinung, wir sollten hier eigentlich nicht so tun, als ob es noch eines wäre. Wenn wir dieses Verbot, das im internen und im internationalen Recht bekräftigt ist, auf Verfassungsstufe heben, geben wir das Zeichen, dass das in unserem eigenen Land noch ein Problem sein könnte.
Das ist die politische Überlegung, weshalb wir Ihnen Festhalten empfehlen.

*Abs. 1 Bst. abis – Al. 1 let. abis*

*Abstimmung – Vote*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag der Kommission | 22 Stimmen |
| Für den Antrag Leumann | 18 Stimmen |

*Abs. 3 – Al. 3*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'alinéa 3 se rapporte à la question du 1er août, jour de la fête nationale férié.
Le Conseil national a décidé d'ajouter que «le 1er août, jour de la fête nationale, est payé et assimilé à un dimanche du point de vue du droit du travail.» C'est cette question du 1er août jour payé qui, aujourd'hui, fait la divergence entre notre Conseil et le Conseil national.
La commission a décidé de maintenir sa position, qui est celle de la version du Conseil fédéral, et de ne pas assimiler le 1er août à un jour férié payé, mais simplement à un dimanche, c'est-à-dire non payé.

**Büttiker** Rolf (R, SO): Ich bitte Sie, dem Nationalrat zu folgen und die unschöne Diskussion über die Bezahlung des 1. August, unseres Bundesfeiertages, hier und heute zu beenden. Es geht ausschliesslich um die Regelung der Bezahlung. Es ist zuzugeben – Herr Bundesrat Koller wird mir sicher beipflichten –, dass es «verfassungskosmetisch» unschön ist, wenn wir auch noch die Bezahlung des 1. August in der nachgeführten Verfassung regeln, und dies erst noch mit dem Ausdruck «arbeitsrechtlich bezahlt». Vielleicht nimmt die Redaktionskommission noch eine Umformulierung vor. Aber im Grundsatz möchte ich die Bezahlung jetzt klar regeln. Die Bezahlung des 1. August ist zwar bereits heute in einer Verordnung geregelt: Im neuen Arbeitsgesetz, über welches wir zwar noch abstimmen müssen, ist die Bezahlung nicht zwingend vorgeschrieben. Ob es aber genügt, die Stellung unseres Bundesfeiertages nur in einer Verordnung zu regeln, ist eine andere Frage; doch die ewigen diesbezüglichen Diskussionen, bei allen passenden und unpassenden Gelegenheiten, machen viele Leute in diesem Lande misstrauisch.
Deshalb muss der Verfassungsgeber jetzt endlich Klarheit schaffen. Der reine Wortlaut von Artikel 116bis der heutigen Bundesverfassung enthält keine explizite Antwort auf die Frage der Lohnzahlungspflicht. Aber der Kommentar von Professor Paul Richli zu Artikel 116bis der Bundesverfassung ist eindeutig: «Die Materialien sprechen deutlich für eine volle Lohnzahlungspflicht der Arbeitgeber.» Auch der Bundesrat hat sich in der Botschaft dieser Haltung angeschlossen, wenn er schreibt, er teile die Auffassung, dass ein arbeitsfreier Bundesfeiertag nur unter Lohnzahlungspflicht eingeführt werden könne. Herr Bundesrat Koller hat sich im Nationalrat auch in diesem Sinne geäussert. Fazit:
1. Die Lohnzahlungspflicht für den 1. August hat heute Geltung (Verordnung!). Wir sind im Nachführungsbereich der Bundesverfassung und müssen deshalb in dieser emotionalen Frage, ob uns das passt oder nicht, der heutigen Regelung zum Durchbruch verhelfen.
2. Der Bundesrat hat sich immer für die Lohnzahlungspflicht der Arbeitgeber für den 1. August ausgesprochen. Ich hoffe, dass das so bleibt.
3. Bei der Volksabstimmung von 1993 über die 1.-August-Initiative der Schweizer Demokraten hat niemand die Lohnzahlungspflicht bestritten. Eine heutige Infragestellung dieser Pflicht verstösst gegen Treu und Glauben.
4. Das Festschreiben der Bezahlung des Bundesfeiertages hat auch nach meiner Meinung nicht Verfassungsrang. Aber wenn wir die Vorgeschichte dieses umstrittenen Punktes kennen, kommen wir zum Schluss, dass wir jetzt endlich Klarheit schaffen, Missverständnisse ausräumen und gemäss Nationalrat eine Regelung treffen sollten; wobei ich zugeben muss, dass die gewählte Formulierung nicht unbedingt das Gelbe vom Ei ist.

**Wicki** Franz (C, LU): Ich möchte gerade beim letzten Satz meines Vorredners anknüpfen: Das Gelbe vom Ei ist diese Formulierung in keiner Art und Weise.
1. Ich bitte Sie, festzuhalten und dem Antrag der Kommission zu folgen, um hier eine Differenz zu schaffen; denn der Formulierung – hier rede ich als Ersatzmitglied der Redaktionskommission von der Formulierung – kann man nicht zustimmen. In unserer Kommission wurde auch darüber diskutiert. Ein Mitglied hat zu dieser Formulierung sogar gesagt, sie stamme aus dem Tierbuch. Mit dieser Formulierung kann nachher niemand etwas anfangen. Die Redaktionskommission kann das Wort «arbeitsrechtlich» nicht durch ein anderes, «besseres» Wort ersetzen; das geht nicht.
Ich bitte Sie schon aus diesen formellen, redaktionellen Gründen, die Differenz aufrechtzuerhalten.
2. Zum Materiellen: Ich bin der Auffassung, dass wir tatsächlich über die Nachführung hinausgehen, wenn wir das nun in der Verfassung festschreiben. Wir geben hier auf Verfassungsebene viel mehr, als heute tatsächlich Praxis ist.
Wir haben hier einen Punkt, mit dem wir unsere Nachführung nicht belasten sollten. Wenn sich allenfalls in der Differenzbereinigung eine bessere Formulierung für den Grundgedanken ergibt, den Herr Büttiker vorhin geäussert hat, werden wir uns in der Kommission sicher auch finden können.
Ich empfehle Ihnen Festhalten gemäss Antrag der Kommission.

**Plattner** Gian-Reto (S, BS): Ich wehre mich gegen die Aussage meines Vorredners, wonach wir mit dieser Bestimmung die Nachführung belasten. Der heutige Text ist auch in diesem Rat immer klar so verstanden worden, dass dieser von oben verordnete freie Tag ein bezahlter Tag sein soll.
Ich hatte das Vergnügen, Berichterstatter der vorberatenden Kommission zu sein, und habe damals deutlich gesagt, dass auch der Rat diesen Text so interpretiert. Wir haben das so akzeptiert. Ich glaube eher, dass jene, die nun – aus meines Erachtens durchsichtigen Gründen – die Formulierung vage halten wollen, um diesen von oben verordneten freien Tag allenfalls nicht bezahlen zu müssen, die Nachführung strapazieren, indem sie versuchen, etwas, das schon einmal klar beschlossen worden ist, wieder anders zu interpretieren.
Ich bitte Sie wie Herr Büttiker, dem Nationalrat zu folgen und damit die geltende Interpretation dieses Verfassungstextes ein für allemal klarzustellen, damit die unnötigen Diskussionen über die Bezahlung des 1. August endlich aufhören.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Es wäre sicher eleganter gewesen, wenn wir die Frage der Bezahlung des 1. August in ei-

nem formellen Gesetz geregelt hätten. Aber nachdem Sie – aus welchen Gründen auch immer – alle Chancen verpasst haben, also sowohl die Chance des Bundesfeiertagsgesetzes als auch jene der ersten und zweiten Arbeitsgesetzrevision, dies im Gesetz klar zu regeln, ist der Bundesrat auch der Meinung, wir sollten die Frage jetzt auf Verfassungsstufe klar regeln. Es ist ein Akt von Treu und Glauben. Der Bundesrat hat im Vorfeld der damaligen Abstimmung entsprechende Zusagen gemacht. Wir sollten daher diese Frage nun ein für allemal entscheiden, und ich empfehle Ihnen daher, dem Nationalrat zuzustimmen.
Was die Formulierung anbelangt, könnte man sie vielleicht doch der Redaktionskommission überlassen. Der Grundsatzentscheid sollte aber jetzt gefällt werden.

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Kommission 23 Stimmen
Für den Antrag Büttiker 15 Stimmen

**Wicki** Franz (C, LU): Ich möchte noch eine Erklärung abgeben. Es war nicht eine Kommissionsmehrheit, die dies beantragt hat, sondern die einstimmige Kommission.

**Art. 104 Abs. 1 Bst. b**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 104 al. 1 let. b**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Concernant l'article 104 qui traite de la prévoyance professionnelle et notamment du 2e pilier, la commission vous propose de maintenir votre décision, donc de soutenir le projet du Conseil fédéral à l'alinéa 1er lettre b. C'est la seule divergence qui subsiste dans cette disposition.
Le Conseil national, il est vrai, a adopté une version qui supprime la possibilité pour la législation de prévoir des exceptions à l'obligation pour les salariés de disposer d'une prévoyance professionnelle, c'est-à-dire d'un 2e pilier. Le Conseil fédéral en prévoyant la lettre b de l'alinéa 1er et notre Conseil en l'adoptant ont voulu indiquer clairement que l'obligation du 2e pilier n'était pas aussi absolue que l'obligation de l'AVS par exemple. Nous reconnaissons ainsi que, dans des cas de travail à temps partiel, de travail de courte durée et également lors de la conclusion de certains contrats pour des travailleurs à l'étranger, mais liés à une entreprise en Suisse, on pouvait prévoir des exceptions au principe général du 2e pilier.
Ce sont ces considérations qui font que la commission, à l'unanimité, propose de maintenir la décision de notre Conseil.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 106**
*Antrag der Kommission*
*Titel*
Festhalten
*Abs. 1*
Bedürftige werden von ihrem Wohnkanton unterstützt. Der Bund regelt ....
*Abs. 2*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 106**
*Proposition de la commission*
*Titre*
Maintenir
*Al. 1*
Les indigents sont assistés par leur canton de domicile. La Confédération règle ....
*Al. 2*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: A l'article 106, le dépliant porte la mention «Maintenir» pour le titre. Notre commission se rallie en fait à la systématique et à la nouvelle rédaction de l'article 106 du Conseil national sauf, et c'est une divergence de taille, en ce qui concerne le titre, ainsi que, dans le texte plus particulièrement, en ce qui concerne les «personnes dans le besoin».
La commission n'a pas voulu utiliser les termes de «personnes dans le besoin», car cette notion pouvait faire penser que le principe du minimum existentiel garanti était ancré dans la constitution. Or, à l'article 10, notre Conseil n'a pas voulu de cette notion.
C'est pour cette raison que la commission vous propose de maintenir la divergence en ce qui concerne le titre et de revenir au terme d'«indigents» plutôt que d'en rester à la version du Conseil national, qui parle de «personnes dans le besoin».

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich unterstütze den Antrag der Kommission.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 109 Abs. 3**
*Antrag der Kommission*
Streichen

**Art. 109 al. 3**
*Proposition de la commission*
Biffer

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: La divergence à l'article 109 («Protection de la santé») réside uniquement dans le nouvel alinéa 3 introduit par le Conseil national. Le Conseil national souhaite que la Confédération puisse édicter des dispositions sur la formation et la formation continue pour les professions médicales académiques.
Après un examen approfondi de cette question, la commission a constaté que la Confédération peut déjà agir concernant la réglementation des professions médicales, notamment aux articles 31bis et 33; qu'en outre, en ce qui concerne les professions médicales, la loi fédérale sur le marché intérieur était désormais un frein à un caractère trop cantonaliste des dispositions cantonales en la matière. Enfin, nous avons estimé qu'ici nous étions loin d'une simple mise à jour, d'une «Nachführung».
La commission vous propose en conséquence de biffer ce nouvel alinéa 3 introduit par le Conseil national.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich unterstütze den Antrag der Kommission.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 111a Titel**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 111a titre**
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: La commission vous propose de vous rallier au titre selon la décision du Conseil national, qui nous permet de bien distinguer, d'une part, la procréation médicalement assistée et le génie génétique dans le domaine humain, c'est l'article 111, et, d'autre part, le génie génétique dans le domaine non humain, c'est l'article 111a. Cette clarté peut être saluée, et c'est en ce sens que nous vous proposons de vous rallier à la version du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 117 Titel**
*Antrag der Kommission*
Haushaltführung[1)]

**Art. 117 titre**
*Proposition de la commission*
Gestion des finances[1)]

**Präsident:** Hier wird zusätzlich auf die Fussnote («Mit Übergangsbestimmung», «Assorti d'une disposition transitoire») verwiesen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 118 Abs. 1bis**
*Antrag der Kommission*
Streichen

*Antrag Plattner*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 118 al. 1bis**
*Proposition de la commission*
Biffer

*Proposition Plattner*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 118 est important dans la Constitution fédérale puisqu'il traite des principes régissant l'imposition. Les principes retenus à l'alinéa 1er par le Conseil fédéral sont «la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul». Ils doivent être à leur tour définis par la loi elle-même. En fait, le principe de la légalité de l'imposition est fixé à l'alinéa 1er.
Le Conseil national a ajouté un alinéa 1bis qui élève au rang constitutionnel les principes habituels de l'imposition à savoir: «l'universalité, l'égalité de traitement et la capacité économique». Trois principes dont la législation tient compte de toute façon, mais trois principes que le Conseil national a voulu fixer dans la constitution comme étant fondamentaux de l'exercice de la souveraineté fiscale dans notre pays. Notre commission n'a pas pu se rallier à cette façon de voir les choses et a considéré que ce serait par trop surcharger le texte de la constitution que d'insérer cet alinéa 1bis.
La commission vous propose en conséquence de maintenir votre décision, donc de soutenir le projet du Conseil fédéral qui est plus cliniquement neutre que la décision du Conseil national.

**Plattner** Gian-Reto (S, BS): Beim Antrag, dem Nationalrat zu folgen und den Absatz 1bis einzufügen, geht es ja um die Frage, ob die wesentlichen Grundsätze, welche die Rechtsprechung in Anwendung der direkten Steuern entwickelt hat, auf Verfassungsebene gehoben werden sollen. Das wäre mir ein Anliegen. Nachdem ich den Antrag eingereicht hatte, musste ich mir aber – mit einem gewissen Recht – sagen lassen, dass für gewisse Steuern, die wir erheben, der dritte Grundsatz, nämlich jener der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, etwas problematisch ist. Ist eine proportionale Steuer wie die Mehrwertsteuer eine Steuer, die auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Rücksicht nimmt? Man kann argumentieren, dass sie es tut. Wer mehr konsumiert, zahlt auch mehr. Es ist keine Kopfsteuer. Wir sind es aber gewohnt, unter der Beachtung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einen überproportionalen Steuertarif, also einen progressiven, zu verstehen.
Ich bleibe dabei, dass es gut wäre, wenn wir diese über die Jahrzehnte entwickelten Grundsätze, die auch sehr wesentlich sind, insbesondere bezüglich des Gleichheitsartikels der Bundesverfassung, in die Verfassung nehmen könnten. Ich sehe aber ein, dass die nationalrätliche Formulierung zu unvollkommen ist, um ihr einfach zu folgen. Ich ziehe es deshalb vor, zum Beschluss des Nationalrates eine Differenz zu schaffen, indem ich mich nicht mehr dagegen wehre, dass die Bestimmung gestrichen wird. Ich hoffe aber, dass der Nationalrat in der Differenzbereinigung die Chance ergreifen und sich überlegen wird, wie er die Grundsätze – vor allem bezüglich der direkten Steuern – am richtigen Ort einbringen kann.
In diesem Sinne ziehe ich meinen Antrag zurück. Das soll aber nicht heissen, dass ich das Anliegen aufgegeben habe.

**Rhinow** René (R, BL): Ich danke Herrn Plattner für den Rückzug seines Vorstosses.
Ich möchte die Ausführungen von Herrn Aeby kurz ergänzen: Für die Kommission war nicht primär die Frage der Überlastung des Verfassungstextes massgeblich, sondern die Einsicht, dass diese Grundsätze der Besteuerung für die direkten Steuern entwickelt worden sind; in dieser Hinsicht sind sie auch unbestritten. Aber sie passen schlechthin nicht zu den indirekten Steuern, nicht zur Mehrwertsteuer, zur Stempelsteuer, zur Verrechnungssteuer usw. Deshalb erschien es uns nicht zweckmässig, diese Grundsätze in der vorgeschlagenen allgemeinen Form aufzunehmen. Es waren also sachhaltige Gründe massgeblich, wie sie auch Herr Plattner erwähnt hat.
Ob die Differenz dazu führt, dass nun eine neue Formulierung gesucht wird, möchte ich offenlassen. Ich sehe aber nicht recht, wie man diese Grundsätze durch blosse Neuformulierung für alle Steuern als anwendbar erklären kann.
Wir müssen damit leben, dass es weiterhin gewisse Grundsätze gibt, die von Lehre und Rechtsprechung entwickelt werden und als Teilgehalt von Artikel 4 (nach heutiger Verfassung) gelten, ohne dass sie in der Verfassung ausdrücklich zum Ausdruck gebracht werden.

**Präsident:** Herr Plattner hat seinen Antrag zurückgezogen.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission*
*Adopté selon la proposition de la commission*

**Art. 185 Ziff. 5a**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 185 ch. 5a**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Präsident:** Über Ziffer 5a haben wir gestern im Zusammenhang mit der Bedürfnisklausel entschieden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 185 Ziff. 8a**
*Antrag der Kommission*
*Titel*
Übergangsbestimmung zu Art. 117 («Haushaltführung»)
*Abs. 1*
Die Ausgabenüberschüsse in der Finanzrechnung des Bundes sind durch Einsparungen zu verringern, bis der Rechnungsausgleich im wesentlichen erreicht ist.
*Abs. 2*
Der Ausgabenüberschuss darf im Rechnungsjahr 1999 5 Milliarden Franken und im Rechnungsjahr 2000 2,5 Milliarden Franken nicht überschreiten; im Rechnungsjahr 2001 muss er auf höchstens 2 Prozent der Einnahmen abgebaut sein.
*Abs. 3*
Wenn es die Wirtschaftslage erfordert, kann die Mehrheit der Mitglieder beider Räte die Fristen nach Absatz 2 durch eine Verordnung um insgesamt höchstens zwei Jahre erstrecken.
*Abs. 4*
Bundesversammlung und Bundesrat berücksichtigen die Vorgaben nach Absatz 2 bei der Erstellung des Voranschlages und des mehrjährigen Finanzplans sowie bei der Behandlung aller Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen.
*Abs. 5*
Der Bundesrat nutzt beim Vollzug des Voranschlages die sich bietenden Sparmöglichkeiten. Dazu kann er bereits be-

willigte Verpflichtungs- und Zahlungskredite sperren. Gesetzliche Ansprüche und im Einzelfall rechtskräftig zugesicherte Leistungen bleiben vorbehalten.
*Abs. 6*
Werden die Vorgaben nach Absatz 2 verfehlt, so legt der Bundesrat fest, welcher Betrag zusätzlich eingespart werden muss. Zu diesem Zweck:
a. beschliesst er zusätzliche Einsparungen in seiner Zuständigkeit;
b. beantragt er der Bundesversammlung die für zusätzliche Einsparungen notwendigen Änderungen von Gesetzen.
*Abs. 7*
Der Bundesrat bemisst den Gesamtbetrag der zusätzlichen Einsparungen so, dass die Vorgaben mit höchstens zweijähriger Verspätung erreicht werden können. Die Einsparungen sollen sowohl bei den Leistungen an Dritte als auch im bundeseigenen Bereich vorgenommen werden.
*Abs. 8*
Die eidgenössischen Räte beschliessen über die Anträge des Bundesrates in derselben Session und setzen ihren Erlass nach Artikel 155 der Bundesverfassung in Kraft; sie sind an den Betrag der Sparvorgaben des Bundesrates nach Absatz 6 gebunden.
*Abs. 9*
Übersteigt der Ausgabenüberschuss in einem späteren Rechnungsjahr erneut 2 Prozent der Einnahmen, so ist er im jeweils folgenden Rechnungsjahr auf diesen Zielwert abzubauen. Wenn die Wirtschaftslage es erfordert, kann die Bundesversammlung die Frist durch eine Verordnung um höchstens zwei Jahre erstrecken. Im übrigen richtet sich das Vorgehen nach den Absätzen 4–8.
*Abs. 10*
Diese Übergangsbestimmung gilt so lange, bis sie durch verfassungsrechtliche Massnahmen zur Defizit- und Verschuldensbegrenzung abgelöst wird.

**Art. 185 ch. 8a**
*Proposition de la commission*
*Titre*
Dispositions transitoire ad art. 117 («Gestion des finances»)
*Al. 1*
Les excédents de dépenses enregistrés dans le compte financier de la Confédération sont réduits par des économies jusqu'à ce que l'équilibre des comptes soit pour l'essentiel atteint.
*Al. 2*
L'excédent de dépenses comptabilisé au terme de l'exercice 1999 ne doit pas dépasser 5 milliards de francs et au terme de l'exercice 2000, 2,5 milliards de francs; au terme de l'exercice 2001, il doit avoir été ramené à un montant n'excédant pas 2 pour cent des recettes.
*Al. 3*
Si la situation économique l'exige, la majorité des membres des deux Conseils peut, par une ordonnance, proroger les délais mentionnés à l'alinéa 2 de deux ans au plus.
*Al. 4*
L'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral tiennent compte des objectifs mentionnés à l'alinéa 2 lors de l'établissement du budget et du plan financier pluriannuel, ainsi que lors de l'examen de tout projet impliquant des engagements financiers.
*Al. 5*
Le Conseil fédéral utilise les possibilités d'économies qui se présentent lors de l'application du budget. A cet effet, il peut bloquer des crédits d'engagement ou des crédits de paiement déjà autorisés. Les prétentions fondées sur des dispositions légales et, dans des cas d'espèce, les prestations formellement garanties sont réservées.
*Al. 6*
Si les objectifs mentionnées à l'alinéa 2 ne sont pas atteints, le Conseil fédéral fixe le montant supplémentaire qu'il s'agira d'économiser. A cet effet:
a. il décide des économies supplémentaires qui sont de son ressort;
b. il propose à l'Assemblée fédérale les modifications de lois.
*Al. 7*
Le Conseil fédéral fixe le montant total des économies supplémentaires de sorte que les objectifs soient atteints au plus tard deux ans après l'expiration des délais fixés à l'alinéa 2. Les mesures d'économies s'appliquant tant aux prestations versées à des tiers qu'au domaine propre de la Confédération.
*Al. 8*
Les deux Conseils se prononcent sur les propositions du Conseil fédéral durant la même session et font entrer en vigueur l'acte édicté en suivant la procédure prévue à l'article 155 de la constitution; ils sont liés par le montant des économies fixé par le Conseil fédéral en vertu de l'alinéa 6.
*Al. 9*
Si l'excédent de dépenses dépasse à nouveau 2 pour cent des recettes, le montant excédentaire devra être ramené à ce taux au cours de l'exercice suivant. Si la conjoncture économique l'exige, l'Assemblée fédérale peut proroger le délai de deux ans au plus par le biais d'une ordonnance. Au reste, la procédure prévue aux alinéas 4 à 8 est applicable.
*Al. 10*
La présente disposition transitoire reste en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit remplacée par des mesures de droit constitutionnel visant à limiter le déficit et l'endettement.

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: C'est évidemment l'«objectif budgétaire 2001» qui ne pouvait pas figurer dans le projet avant la dernière votation populaire. On retrouve ici le texte très récemment voté le 7 juin dernier.

**Präsident:** Ich weise den Rat darauf hin, dass in Absatz 8 der deutschen Fassung das fünfte Wort, «nicht», zu streichen ist. Das ist ein redaktionelles Versehen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 185 Ziff. 9**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 185 ch. 9**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Ce chiffre 9 n'est pas une question fondamentale. Mais notre commission a estimé que le handicap était déjà suffisamment grand que notre Etat central n'ait pas un régime fiscal et de garantie de recettes importantes au-delà de 2006, pour les raisons politiques que vous connaissez – nous allons de régime transitoire en régime transitoire – et qu'il était tout à fait inutile d'insister encore sur ce handicap, avec l'expression «au plus tard»/ «längstens». Nous avons biffé cette expression, nous contentant de dire: «L'impôt fédéral direct peut être prélevé jusqu'à la fin de 2006.» Il n'y a vraiment pas besoin de dire encore «au plus tard». Le Conseil national ne s'est pas rallié à notre décision. Il faut dire qu'il n'a pas voulu prendre connaissance des résultats avant sa première délibération.
Nous vous proposons en conséquence de maintenir notre décision. Les commentaires que je viens de faire sont d'ailleurs également valables pour ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée, où l'on retrouve la même correction (art. 185 disp. trans. ch. 10 al. 4).

*Angenommen – Adopté*

**Art. 185 Ziff. 10 Abs. 4**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 185 ch. 10 al. 4**
*Proposition de la commission*
Maintenir

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. II Abs. 2 Ziff. 2a**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. II al. 2 ch. 2a**
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: C'est dans la logique de nos décisions: Nous devons biffer le chiffre 2a en relation avec ce qui est en fait l'article 32d de notre projet, où nous avons renoncé à évoquer la question des liens particuliers des Suisses de l'étranger avec leur patrie et celle du soutien apporté aux institutions par la Confédération.
Pour être logiques avec nous-mêmes, nous devons maintenant biffer cette disposition transitoire, contrairement à la proposition de maintenir mentionnée dans le dépliant.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. III**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Ch. III**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Au chiffre III, il s'agit d'une divergence de nature rédactionnelle. La rédaction adoptée par notre Conseil est meilleure et plus concise. Elle est tout à fait claire. Nous vous proposons de la maintenir.

*Angenommen – Adopté*

**A2. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Art. 127–184)**

**A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184)**

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Einige kurze Worte, um uns in dieser Vorlage zu situieren: Die Vorlage A2 – umfassend die Artikel 127 bis 184 – wurde vom Nationalrat als Erstrat in der Januarsession 1998 behandelt. Wir haben in unserem Rat am 30. April 1998 darüber beschlossen. In der Sommersession behandelte der Nationalrat als erster die Differenzen. Mit unserer heutigen Beratung ist die erste Runde der Differenzbereinigung abgeschlossen.
1. Zur Fahne, die Sie nun vor sich haben, erläutere ich Ihnen folgendes: Der Nationalrat hat in der ersten Differenzbereinigung praktisch integral an seinen Beschlüssen der ersten Lesung festgehalten. Das ist ungewöhnlich und wird auch dem Sinn des Differenzbereinigungsverfahrens nicht gerecht. Zurückzuführen ist dieses Vorgehen darauf, dass die Verfassungskommission des Nationalrates aufgrund der Zeitplanung und des gedrängten Programmes ihre Beschlüsse zur Differenzbereinigung bereits gefasst hatte, bevor unser Rat die erste Lesung formell abschloss. Unsere Änderungen wurden von der Verfassungskommission des Nationalrates nicht mehr extensiv gewürdigt. Eingebracht werden konnten nur noch einige Anregungen, die in einer Aussprache einer Koordinationsgruppe der Subkommissions- und Kommissionspräsidenten behandelt wurden.
Inzwischen hat der Nationalrat seine Arbeitsweise den effektiven Erfordernissen angepasst und verbessert. Wir können also davon ausgehen, dass unsere heutigen Beschlüsse «ins Ohr» des Nationalrates gehen und nicht nur auf dem nationalrätlichen Schreibtisch oder im Papierkorb landen werden. Insofern ist die Beratung auf einen besseren Weg gelangt.
2. Inhaltlich bestehen zehn Differenzen. Wenn wir die Angelegenheit rein zahlenmässig betrachten, stellen wir fest, dass der Ständerat auf rund der Hälfte der Differenzen beharren will. In vier Punkten geben wir nach, und einmal, in einem wichtigen Punkt, jenem der Kommissionsrechte, suchen wir eine neue Lösung.

**Art. 127**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Sie ersehen aus der Fahne, dass wir uns dem Nationalrat anschliessen. Was ist geschehen?
In Absprache mit unserer Kommission hat die Kommission des Nationalrates bzw. der Nationalrat lediglich die Begriffe geklärt. Als Oberbegriff der Mitwirkungsrechte des Volkes wird nun «politische Rechte» verwendet. Das ist eine Begriffsänderung, die sich an die heutige Rechtsprechung und juristische Lehre anlehnt, sich aber ohne jede inhaltliche Änderung gestaltet.
Die Verfassungskommission unseres Rates schliesst sich der Fassung des Nationalrates einstimmig an.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 144 Abs. 4**
*Antrag der Kommission*
Zur Erfüllung ihrer Aufgaben stehen den Kommissionen Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse zu. Deren Umfang wird durch das Gesetz geregelt.

**Art. 144 al. 4**
*Proposition de la commission*
Afin de pouvoir accomplir leurs tâches, les commissions disposent du droit d'obtenir des renseignements, de consulter des documents et de mener des enquêtes. La loi détermine l'étendue de ces droits.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 144 sollten wir mit einem Seitenblick auf Artikel 159 Absatz 2 betrachten. Ich schlage Ihnen vor, beide Bestimmungen gleichzeitig zu beraten.
Es geht in diesen Bestimmungen um die Rechte der parlamentarischen Kommissionen. Betroffen sind die Kommissionen allgemein, also sowohl die gesetzgebenden Kommissionen als auch die Aufsichtskommissionen (Geschäftsprüfungskommissionen und Finanzkommissionen).
Der Nationalrat hat Artikel 144 Absatz 4 absolut gefasst: «Die Kommissionen haben Anspruch auf alle Informationen ....» Ausnahmen vom absoluten Einsichts- und Auskunftsrecht wären durch das Gesetz zu umschreiben. Das Gesetz müsste also in der Folge einen Ausnahmekatalog setzen, und alle Rechte, die nicht ausdrücklich ausgenommen wären, stünden den Kommissionen zu.
Der Ständerat seinerseits verlangte in der ersten Lesung eine positive Aufzählung: Nur jene Rechte, die ausdrücklich gewährt sind, sollten den Kommissionen zustehen.
Nachdem der Nationalrat an seinem Beschluss festgehalten hat, unterbreiten wir Ihnen einen Vermittlungsvorschlag, der auf Vorarbeiten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes zurückgeht.
Wir beantragen Ihnen, das Gesetz nicht auf einen positiven oder einen negativen Katalog zu beschränken, sondern allgemein die Rechte der Kommissionen zu umschreiben. Das entspricht der heutigen Regelung. Der Inhalt der Kommissionsrechte soll also dem Gesetz entnommen werden, sei es durch ausdrückliche Regelung, sei es durch Interpretation.
Damit braucht es keinen Positiv- oder Negativkatalog mehr.
Wo steht unsere Lösung? Unsere Lösung ist ein Vermittlungsvorschlag; sie steht in der Mitte zwischen den bisherigen Lösungen von Nationalrat und Ständerat. Aber unsere Lösung hat zugegebenermassen «den Kopf» zum Ständerat gewandt. Wenn wir diese Lösung in Artikel 144 Absatz 4 treffen, wird in der Konsequenz Artikel 159 Absatz 2 gegen-

standslos, weil nämlich bei Artikel 144 auch die Aufsichtskommissionen, also die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzkommissionen, genannt werden.
Im Sinne unserer einstimmigen Kommission bitte ich Sie um Zustimmung. Ich möchte es aber nicht unterlassen, Herr Präsident, Sie zu bitten, dass Sie auch den Präsidenten der GPK, unseren Kollegen Peter Bieri, zu Wort kommen lassen, nachdem die GPK in der letzten Runde eigene Anträge eingebracht hat.

**Bieri** Peter (C, ZG): Ich habe mich am 9. März dieses Jahres bei der ersten Auseinandersetzung im Rat zum Thema «Akteneinsichtsrechte» als Präsident der Geschäftsprüfungskommission geäussert und dort die Meinung unserer Kommission dargelegt. Es muss, wie bereits gesagt wurde, festgehalten werden, dass Artikel 144 und 159 gemeinsam betrachtet werden müssen. Unser Rat hat damals Artikel 159 Absatz 2 – das uneingeschränkte Akteneinsichtsrecht der Kontrollkommissionen auf der Stufe der Verfassung und in dieser allgemeinverbindlichen Formulierung – abgelehnt und ist damit dem Beschluss des Nationalrates und der Meinung seiner GPK nicht gefolgt. In der Zwischenzeit haben die Verfassungskommissionen eine Lösung gesucht, die es erlaubt, auf der Stufe der Verfassung die Frage der Hilfsmittel unserer Kommissionen zu lösen.
Da zwischen Artikel 144 und 159 ein thematischer Konnex besteht, der auch vom Bundesrat und von der Verfassungskommission bei der ersten Debatte bestätigt wurde, will ich hier die Überlegungen unserer Kommission zum Ausdruck bringen.
Parlament und Bundesrat sind sich darüber einig, dass die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen in die neue Bundesverfassung aufgenommen werden müssen. Es stellt sich heute allerdings die Frage, wie weit die Bezeichnung und Umschreibung der Informationsrechte auf Verfassungsstufe gehen sollen und was der Gesetzgeber selbst regeln kann.
Die Bundesversammlung und deren Organe, also die Kommissionen und Delegationen – was insbesondere bei den GPK von erheblicher Bedeutung ist – sowie entsprechende Arbeitsgruppen, verfügen bereits heute von Verfassung wegen über jene Informationsrechte, die sie zur sachgerechten Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben benötigen; dies allerdings als ungeschriebenes Verfassungsrecht. Eine für die Wahrnehmung der jeweiligen Aufgabe hinreichende Informationsgrundlage ist in diesem Sinne ein immanenter Bestandteil dieser Aufgabe.
Die GPK beider Räte sind deshalb bei Artikel 144 des Verfassungsentwurfes für die Formulierung eingetreten, wonach die Kommissionen Anspruch auf alle Informationen haben, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet und erforderlich sind. Es wird Aufgabe des Gesetzgebers sein, sowohl die Aufgaben als auch die Informationsrechte zu konkretisieren. Die vom Nationalrat beschlossene Lösung zu Artikel 144 Absatz 4 will den Gesetzgeber verpflichten, diese Konkretisierung im Gesetz negativ, d. h. durch die Bezeichnung der Grenzen der Informationsrechte, vorzunehmen. Die Kommission des Ständerates schlägt dagegen vor, den Umfang der Informationsrechte im Gesetz positiv zu umschreiben.
Obschon die Formulierung des Nationalrates dem oben geschilderten Verständnis der GPK an sich näherkommt, kann sicher auch die GPK mit der neuen Formulierung der ständerätlichen Verfassungskommission leben. Sie ist auf jeden Fall der bisherigen Formulierung des Ständerates vorzuziehen, die vortäuscht, die Kommissionen hätten nur von Gesetzes wegen und nicht von Verfassung wegen einen Anspruch auf Informationen.
Bei Artikel 159 des Verfassungsentwurfes geht es um die Frage, ob die Informationsrechte jener Kommissionen, die die Aufgabe der Oberaufsicht wahrnehmen, speziell geregelt werden sollen. Tatsächlich benötigen die Aufsichtskommissionen entsprechend ihren Aufgaben andere Informationen als eine Kommission, die mit der Vorberatung einer Gesetzesvorlage betraut ist. Der Natur des Kontrollauftrages entsprechend können die Aufsichtskommissionen auch nicht ohne weiteres mit der Unterstützung der Informationsträger, nämlich der Unterstützung der Kontrollierten, rechnen.
Die GPK beider Räte haben in diesem Jahr ihre Erfahrungen im Umgang mit den ihnen zustehenden Informationsrechten ausgewertet und sich mit der Frage auseinandergesetzt, ob ihre Informationsrechte neu geregelt werden müssen. Anlass zu dieser vertieften Überprüfung bildete neben der aktuellen Verfassungsdiskussion auch eine parlamentarische Initiative der PUK PKB, die verlangt, dass die GPK in geeigneter Weise Einblick sowohl in die Führungs- wie auch in die Kontrolldaten der Departemente und in die Akten noch nicht abgeschlossener Verfahren nehmen können.
Die GPK beider Räte haben anlässlich ihrer Plenarsitzungen im August bzw. September 1998 den Grundsatzbeschluss gefasst, dass den GPK in Fragen der Akteneinsicht mehr Kompetenzen einzuräumen sind. Bis heute haben die GPK keine Möglichkeit, ihr Akteneinsichtsrecht gegenüber dem Bundesrat mit rechtlichen Mitteln durchzusetzen. Anlass zu einer rechtlichen Durchsetzung hätte in der Vergangenheit zwar nicht sehr oft bestanden, zumal die GPK ihr Akteneinsichtsrecht mit Zurückhaltung ausübten und der Bundesrat ihnen die Akteneinsicht in den meisten Fällen gewährte. Allerdings gab es auch Situationen, in denen der Bundesrat auf der Verweigerung der Aktenherausgabe beharrte und die Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion erschwerte oder gar verunmöglichte.
Die GPK sind der Auffassung, dass der Kontrolleur und nicht der Kontrollierte bestimmen können muss, in welche Akten er Einsicht nehmen kann. Allerdings muss gewährleistet sein, dass eine Akteneinsichtnahme in geeigneter Weise erfolgen kann, d. h., eine Einsichtnahme muss auch die Geheimhaltungsinteressen des Kontrollierten berücksichtigen. Um den besonderen Interessen Rechnung zu tragen, die bei der Einsichtnahme in vertrauliche Akten betroffen sind, hat beispielsweise der Gesetzgeber im Kanton Bern von einem direkten Einsichtsrecht abgesehen und statt dessen ein mehrstufiges Verfahren gewählt. Neben einem solchen Verfahren kann sich die GPK des Ständerates auch eine Regelung vorstellen, gemäss welcher sich die GPK mit einem gewissen Quorum gegen die vom Bundesrat bestrittene Akteneinsicht behaupten müssen oder nur einzelne Mitglieder der GPK in die Originaldossiers Einblick nehmen können.
Die GPK sind sich darüber einig, dass es für die Neuregelung des Akteneinsichtsverfahrens keiner Verfassungsänderung bedarf. Eine detaillierte Regelung, die den GPK eine Durchsetzungsmöglichkeit des Akteneinsichtsrechtes auf geeignete Art und Weise erlaubt, kann in adäquater Weise sowieso nur auf Gesetzesstufe erfolgen. Die Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes wird dem Parlament Gelegenheit zu einer Beurteilung dieser Frage geben.
Angesichts dieser Ausführungen kann die GPK des Ständerates deshalb auf einen Antrag zu Artikel 159 Absatz 2, wie ich ihn das letzte Mal gestellt habe, verzichten und den Vorschlag der Kommission des Ständerates in dem Sinn gutheissen, dass eine weiter gehende Diskussion der Akteneinsichtsrechte der GPK auf die Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes verschoben wird.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich bitte Sie, dem Kompromissantrag, wie er jetzt von Ihrer Kommission entwickelt worden ist, zuzustimmen, denn die vertiefte Auseinandersetzung mit diesen Problemen hat zwei Dinge ergeben. Auf der einen Seite ist es richtig, dass wir erstmals diese Einsichts- und Informationsrechte als Grundprinzip in der Verfassung festhalten; auf der anderen Seite sind die konkreten Einsichts- und Informationsrechte in der heutigen Gesetzgebung mit gutem Grund sehr unterschiedlich ausgestaltet. Das Votum von Herrn Bieri hat das bestätigt. Das beginnt bei den gewöhnlichen Kommissionen, nimmt dann zu bei den Geschäftsprüfungskommissionen, bei der Geschäftsprüfungsdelegation und bei der Finanzdelegation bis zur parlamentarischen Untersuchungskommission. Deshalb ist es sicher richtig, wenn der genaue Inhalt dieser Rechte auf Gesetzesstufe und nicht auf Verfassungsstufe festgelegt wird.

Deshalb hoffe ich, dass dieser Kompromissantrag auch eine Chance im Nationalrat hat.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 146**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Verfassungskommission schliesst sich dem Nationalrat an. Der Nationalrat hat hier analog zu unserem neuen Artikel 144 Absatz 4 eine Lösung getroffen, wonach der Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung durch das Gesetz umschrieben wird, ohne dass von Verfassung wegen eine Vermutung für oder gegen den Beizug der Verwaltung besteht.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 153a Abs. 1**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 153a al. 1**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Hier geht es nur um die Frage der Terminologie. Wenn die Bundesversammlung eine Verordnung erlässt, ist diese nach dem Willen unseres Rates auf Stufe der Verfassung als «Verordnung» zu bezeichnen. Der Nationalrat möchte eine solche Verordnung als «Parlamentsverordnung» bezeichnet wissen.
Wir möchten aus zwei Gründen festhalten: Erstens werden auf Stufe Verfassung Verordnungen nie nach dem Absender bezeichnet. Wir reden auch nicht von Bundesratsverordnungen, von Bundesgerichtsverordnungen, sondern nur von Verordnungen allgemein. Welcher Sprachgebrauch des Begriffes sich in der Lehre später einbürgern wird, bleibt offen.
Zweitens wird in der Regel der Begriff «Parlament» auf Verfassungsstufe nicht gebraucht, insbesondere dort nicht, wo es um Kompetenzen geht. Eine Ausnahme besteht nur in Artikel 146, wo man von Parlamentsdiensten, die beigezogen werden können, spricht. In aller Regel wird der Begriff jedoch nicht gebraucht.
Wir bitten Sie, im Sinne einer klaren Begrifflichkeit auf Stufe der Verfassung bei unserer Lösung zu bleiben.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 154 Abs. 1ter, 2**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 154 al. 1ter, 2**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich möchte Absatz 1ter und Absatz 2 gemeinsam beraten. Die Abstimmung kann nachher getrennt erfolgen.
Es ist eine Angelegenheit, die einiger Erläuterungen bedarf. Ich möchte sie in der gebotenen Kürze geben. Es geht um die Frage, wann Bundesrat und Bundesversammlung die Kompetenz haben, eine Verordnung zu erlassen, die das Gesetz ergänzt. Es geht also nicht um eine Vollzugsverordnung, sondern um die Ergänzung des Gesetzes, um die nähere Umschreibung der Rechte und Pflichten, die Konkretisierung dessen, was ein Gesetz im Grundsatz bereits festschreibt. Da ist folgendes vorauszuschicken: Was in ein Gesetz gehört, ist in Absatz 1bis bereits geregelt. Es sind dies alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen. Der Katalog ist sodann in den Buchstaben a bis f konkretisiert.
Das Bundesgesetz kann die Kompetenz zur gesetzesergänzenden Verordnung dem Bundesrat, der Bundesversammlung oder auch dem Bundesgericht erteilen, und zwar kann diese Ermächtigung eine ausdrückliche oder eine stillschweigende sein. Das Bundesgericht hat dazu auch eine feste Praxis entwickelt, die weiterhin gelten wird. Selbstverständlich gilt diese Kompetenz nicht, soweit sie durch die Bundesverfassung ausdrücklich ausgeschlossen ist. Dies alles ist in Absatz 2 der Fassung des Ständerates geregelt, nämlich dass die gesetzesergänzenden Verordnungen möglich sind, soweit sie nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen sind. Den zweiten Satz, den der Bundesrat in Absatz 2 noch normiert hat, nämlich dass die ermächtigende Bestimmung die Grundzüge der Regelung festlegen muss, ist heute nicht mehr nötig, weil wir – entgegen dem Bundesrat – in Absatz 1bis bereits positiv umschrieben haben, was alles ins Gesetz gehört. Insofern ist also der letzte Satz von Absatz 2 gemäss dem Entwurf des Bundesrates eine unnötige Wiederholung. Wir möchten ihn weglassen, so, wie wir es bereits im ersten Durchgang beschlossen haben. So viel zu Absatz 2.
Nun ist Absatz 1ter zu behandeln: Der Nationalrat hat diesen eingefügt, und zwar mit dem Wortlaut: «Grundlage von Parlamentsverordnungen sind besondere Ermächtigungen der Bundesverfassung oder Bundesgesetze.» Nun, was soll damit gesagt werden?
Wenn damit eine allgemeine Regel bekräftigt wird, dass auch die Bundesversammlung eine Ermächtigung braucht, um eine gesetzesergänzende Verordnung zu erlassen, dann sagt diese Bestimmung nichts Neues. Dann ist sie überflüssig und kann weggelassen werden. Sie ist aber in ihrer sprachlichen Formulierung missverständlich. Missverständnis eins: Nach dem Wortlaut sollen für die Bundesversammlung engere Schranken gelten als für den Bundesrat. Man spricht ja von «besonderen Ermächtigungen». Das deutet darauf hin, dass eine höhere Anforderung erfüllt sein müsste, um das Parlament zu einer gesetzesergänzenden Verordnung zu ermächtigen. Das ergibt sich aus dem Wortlaut. Nach den Beratungen im Nationalrat aber soll das nicht der Fall sein.
Missverständnis zwei ist die Frage: Kann ohne die Bestimmung von Absatz 1ter das Referendum unterlaufen werden? Nein, lautet die klare Antwort; das Referendum kann durch Streichung dieser Bestimmung nicht unterlaufen werden. Zum einen, weil Verordnungen vom Bundesgericht immer überprüft werden können; zum anderen, weil der Gesetzesbegriff in Absatz 1bis klar ist und regelt, was im Gesetz selber geregelt werden muss. Die Befürchtung, wonach die Streichung dieser Bestimmung das Referendum aushöhlen könnte, ist also absolut unrichtig.
Wir erkennen im Ergebnis, dass dieser Absatz 1ter mehr Quelle von Missverständnissen und Unklarheiten ist, als er Klarheit bringt. Wenn er nur die allgemeine Regel wiederholen soll – und darauf deuten die Beratungen des Nationalrates hin –, dann ist er überflüssig und wird mit Vorteil gestrichen.
Aus diesen Gründen beantragt Ihnen die Kommission einstimmig, bei Absatz 1ter und Absatz 2 an den Beschlüssen unseres Rates festzuhalten.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 159**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 2*
Festhalten

*Abs. 3*
*Mehrheit*
Festhalten
*Minderheit*
(Frick, Büttiker, Reimann)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 159**
*Proposition de la commission*
*Al. 2*
Maintenir

*Al. 3*
*Majorité*
Maintenir
*Minorité*
(Frick, Büttiker, Reimann)
Adhérer à la décision du Conseil national

*Abs. 2 – Al. 2*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Über Artikel 159 Absatz 2 haben wir die Beratung bereits geführt (vgl. Art. 144). Ich bitte Sie, formell noch der Streichung zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Das ist die einzige Bestimmung, bei der sich unsere Kommission nicht auf einen gemeinsamen Nenner einigen konnte. Die Mehrheit möchte das Instrument des Auftrages der Bundesversammlung an den Bundesrat aus dem Verfassungsentwurf streichen. Die Minderheit möchte ihn einführen – gemäss dem Beschluss des Nationalrates. Sie sehen, dass ich die Minderheit vertrete.
Es ist im Rahmen der Differenzbereinigung aber zulässig, dass ich zuerst sachlich die Gründe der Kommissionsmehrheit darlege, dass ich dann ebenso sachlich die Gründe der Kommissionsminderheit anführe und dass ich dann erkläre, in welche Richtung mein Herzblut fliesst.
Warum möchten der Bundesrat und die Mehrheit unserer Kommission das Instrument des Auftrages auf Verfassungsstufe nicht normieren? Es sind drei Gründe:
Zum ersten befürchten der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission einen Eingriff in das delikate Gleichgewicht der Gewaltentrennung. Es wird die Befürchtung geäussert, dass damit das Parlament auch im Bereich, der dem Bundesrat übertragen ist, ein Übergewicht erhalte.
Zum zweiten wird geltend gemacht, dass «der Auftrag» terminologisch kein glücklicher Wurf sei. Das Wort «Auftrag» hat verschiedenste Bedeutungen, und zwar nicht nur umgangssprachlich, sondern auch rechtlich. Der Begriff «Auftrag», wie wir ihn im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz eingeführt haben, entspricht in der Tat nicht ganz dem Begriff «Auftrag», wie er in Absatz 3 normiert wird. Darum wird er als Quelle von Unklarheiten und Missverständnissen betrachtet.
Zum dritten anerkennt der Bundesrat durchaus das Manko, dass das Parlament nur im Rahmen der Gesetzgebung Richtlinien aufstellen kann, dass es aber dort, wo ein Bereich dem Bundesrat übertragen ist, kaum verbindliche Leitlinien geben kann – verbindlich im Sinne einer absoluten Verbindlichkeit oder auch eine schwächere Verbindlichkeit in dem Sinne, dass der Bundesrat Abweichungen von den Leitlinien des Parlamentes begründen muss. Herr Bundesrat Koller hat in der Kommission ausgeführt, dass er dieses Manko im Rahmen der Staatsleitungsreform beheben wolle. Er hat auch bereits Ideen skizziert, wie die Mitwirkung des Parlamentes in diesem Bereich verbessert werden könnte.
Diese drei Gründe haben die Mehrheit der Kommission überzeugt, an der Streichung festzuhalten und Herrn Bundesrat Koller bzw. dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.
Nun wechsle ich den Kittel und sage, weshalb sich die Minderheit für die Einführung des Instrumentes des Auftrages ausspricht:
1. Wir sind mit dem Nationalrat der Ansicht, dass mit diesem Instrument kein neues Recht geschaffen, sondern nur auf Verfassungsstufe festgehalten wird, was schon bisher Geltung hatte und lediglich umstritten war. Erinnern wir uns: Bis 1986 durfte das Parlament auch im übertragenen Bereich des Bundesrates Motionen erlassen. Der Nationalrat tut das gemäss seinem Geschäftsreglement weiterhin, der Ständerat hat darauf verzichtet und macht nur noch von der Empfehlung Gebrauch. Mit der Einführung des Instrumentes des Auftrages würde die alte Streitfrage endlich auf Verfassungsstufe klar entschieden.
2. Die Minderheit macht geltend, dass das Instrument des Auftrages bereits an verschiedenen Orten, auch im neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, Eingang gefunden hat. Dort dürfen wir Richtlinien vorgeben, die der Bundesrat zu übernehmen hat und von denen er nur unter Angabe einer Begründung abweichen kann.
3. Der Ständerat kennt bereits heute das Instrument der Empfehlung an den Bundesrat. Gemäss Artikel 31 Absatz 3 des Geschäftsreglementes hat der Bundesrat zu begründen, warum er einer unserer Empfehlungen nicht folgt. Insofern ist also der Auftrag, wie er auf Verfassungsstufe festgeschrieben werden soll, nichts anderes als die heutige Empfehlung des Ständerates, allerdings mit Zustimmung beider Kammern. Wir vermögen darin keine Neuerung zu erkennen, zumal der Nationalrat ja im übertragenen Bereich nach seinem Reglement motionieren kann. Es ist streng genommen eine Klärung der heutigen Situation mit einer anderen Umschreibung; inhaltlich entsteht kein neues Recht des Parlamentes.
Zum Verhältnis von Ständerat und Nationalrat: Das Instrument des Auftrages hat im Nationalrat eine erdrückende Mehrheit gefunden. Die Kommission hat sich mit 22 zu 1 Stimmen dafür ausgesprochen; das Plenum des Nationalrates ist seiner Kommission ohne Gegenantrag gefolgt. In der Diskussion war zu spüren, dass der Auftrag im Bewusstsein des Nationalrates einen sehr hohen Stellenwert hat.
Aus diesen Gründen bin ich persönlich der Überzeugung, dass wir dem Nationalrat entgegenkommen und uns ihm anschliessen müssen.

**Forster** Erika (R, SG): Ursprünglich habe ich mich dafür eingesetzt, dass das Instrument des Auftrages unter dem Randtitel «Weitere Aufgaben der Bundesversammlung» eingeführt wird. Der Ständerat ist meinem Antrag leider nicht gefolgt. Der Nationalrat indessen hat bereits zum zweiten Mal entschieden, das Instrument des Auftrages aufzunehmen, allerdings unter dem Randtitel «Oberaufsicht», also in Artikel 159. Da auch mir daran gelegen ist, keine weiteren Differenzen zu schaffen, kann ich dem nationalrätlichen Beschluss zustimmen; dies in der Absicht, eine klare Zuweisung der Zuständigkeiten herbeizuführen, verbunden mit dem Kooperationsprinzip.
Mit der vorgeschlagenen Verankerung würde – dies wurde auch von meinem Vorredner betont – verfassungsmässig geklärt, dass die Bundesversammlung auf die Zuständigkeiten des Bundesrates einwirken kann bzw. wie weit sie einwirken kann. Es würden also lediglich umstrittene Fragen geklärt. Während das Geschäftsreglement des Ständerates bekanntlich in Artikel 25 klar umschreibt, was mit einer Motion verlangt werden kann, kennt der Nationalrat keine entsprechende Regelung. Dieser Mangel könnte ein für allemal behoben werden, und es könnte den unfruchtbaren Diskussionen ein Ende gesetzt werden.
Die Tatsache, dass ungelöste Probleme bestehen, wird vom Bundesrat nicht bestritten. Er will aber – so hat Herr Bundesrat Koller im Nationalrat argumentiert – die Frage im Rahmen der Staatsleitungsreform angehen und sie damit in einen engeren Zusammenhang stellen. Das will auch die Mehrheit der Kommission. Ob wir dannzumal zu einer besseren Lösung finden, möchte ich bezweifeln.
Nachdem auch davon auszugehen ist, dass die Aufnahme dieser Bestimmung in die Nachführung wohl kaum das Risiko in sich birgt, dass deshalb das Projekt Totalrevision Bundesverfassung scheitern könnte, unterstütze ich den Antrag der Minderheit Frick.

**Bloetzer** Peter (C, VS): Ich beantrage Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen und damit an unserer bisherigen Position festzuhalten.

Die Einführung des Begriffes des Auftrages gemäss dem Beschluss des Nationalrates und dem Antrag der Minderheit wäre zweifelsohne ein Eingriff in den sehr sensiblen Bereich der Gewaltentrennung. Ich bin der Meinung, dass es falsch ist, im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung einen solchen Schritt zu tun. Wir sind ja alle mit dem Ruf nach mehr Handlungsfähigkeit des Staates konfrontiert; alles ruft nach Führungskraft. Mit der Einführung dieses Begriffes und des Rechtes der Bundesversammlung zu Aufträgen an die Exekutive in deren Kompetenzbereich würden zweifelsohne Führungskraft und Handlungsfähigkeit geschwächt.
Ich gebe zu, dass in diesem Bereich – wie das der Bundesrat in der Kommission auch gesagt hat – ein gewisses Manko besteht, dass Bedarf nach Klärung besteht. Aber ich bin der Meinung, dass mit der Fassung, mit der wir konfrontiert sind, keine Klärung vorgenommen wird, sondern dass die Verwischung der Grenzen und der Abgrenzung der Kompetenzen und damit die Unklarheit noch grösser werden.
Aus diesem Grund beantrage ich Ihnen, festzuhalten, in der Meinung, dass es richtig ist, in der Staatsleitungsreform hierzu eine Klärung vorzunehmen und allenfalls mit dem Begriff der Resolution oder mit einem anderen geeigneten Begriff dem Bedarf nach politischer Steuerung durch die Bundesversammlung auch im Bereich der Exekutive nachzukommen.

**Rhinow** René (R, BL): Wenn ich mich als Kommissionspräsident noch kurz äussere, dann nicht, weil Herr Frick sich nicht redlich Mühe gegeben hätte, die Auffassung der Mehrheit korrekt wiederzugeben – leider kann er aber die Blumen wegen Abwesenheit nicht direkt entgegennehmen. Ich melde mich, weil sowohl aus Gründen, welche die Mehrheit vorgetragen hat, als auch aus der Sicht der Minderheit einiges dafür spricht, hier weiterhin zumindest eine Differenz zum Nationalrat zu erhalten.
Anlass dazu gibt folgende Situation: Für die Mehrheit spricht zweifelsohne, dass dieses Instrument des Auftrages, wie es im Verfassungsentwurf formuliert ist, eine Neuerung darstellt. Man kann gewiss nicht sagen, es handle sich tel quel um geltendes Recht. Wir haben aber auch in anderen Bereichen Neuerungen eingeführt. Man könnte sich aber auch auf den Standpunkt stellen, es vertrage durchaus diese Neuerung, das Parlament brauche ein solches Instrument, um im wachsenden Zuständigkeitsbereich des Bundesrates gewisse Weisungen erteilen zu können. Die Mehrheit sträubt sich gegen diesen Schritt im Rahmen der Nachführung. Die Minderheit weist zu Recht darauf hin, dass ein solches Instrument an sich nötig wäre.
So oder so meine ich, dass mit dieser Formulierung – Frau Forster hat darauf hingewiesen – im Rahmen der Oberaufsicht eine Klärung nicht unbedingt herbeigeführt werden kann, weil einerseits nicht ganz klar ist, wo die Grenzen dieses neuen Instrumentes im Rahmen der Oberaufsicht wirklich zu ziehen sind. Andererseits gibt der Begriff des Auftrages zu Missverständnissen und Auslegungsproblemen Anlass. Auch diesbezüglich ist die Lösung nicht unbedingt überzeugend.
Dazu kommt noch ein anderes Problem: Auch wenn man sich in der Substanz mit einem solchen Instrument einverstanden erklären kann, leuchtet es nicht ganz ein, warum hier von allen Instrumenten der Bundesversammlung nur gerade der Auftrag geregelt wird. Wir haben nach geltendem Verfassungsrecht und in der neuen Verfassung keine Bestimmung, welche die Instrumente des Parlamentes regelt, also die Motion, das Postulat usw. Warum soll denn nur ein einzelnes Instrument in die neue Bundesverfassung aufgenommen werden? Oder ist der Auftrag hier nicht als Instrument zu verstehen – auch das wurde schon gesagt –, sondern bloss als Oberbegriff für die Möglichkeiten und Gestaltungsinstrumente der Bundesversammlung? Das Gesetz müsste dann konkret sagen und definieren, wie diese Instrumente zu gestalten und zu benennen sind.
Das sind Fragen, denen man meines Erachtens jetzt noch nachgehen müsste. Ich könnte mir durchaus vorstellen, dass die Weisheit des Nationalrates eine Lösung findet, ähnlich jener, die wir bei den Einsichtsrechten der Kommissionen gefunden haben. So könnte man dem Sinne nach sagen, der Gesetzgeber bestimme die Instrumente der Bundesversammlung. Dabei würde klar, dass der Bundesrat hier aus Gründen der Gewaltenteilung keine Einwendung machen darf, sondern dass es am Gesetzgeber ist, Instrumente des Parlamentes zu bezeichnen.
In diese Richtung – so meine ich – könnte eine vermittelnde Lösung gehen. Wir haben sie in der Kommission noch nicht gefunden oder besprochen. Aber mit dem Festhalten gemäss Antrag der Mehrheit könnte man im Nationalrat eine solche Lösung finden, der sich dann möglicherweise auch der Bundesrat anschliessen würde.
Ich bitte Sie aus diesen Gründen, gemäss dem Antrag der Mehrheit an unserem Beschluss festzuhalten.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat ersucht Sie dringend, hier der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen. Die Gründe sind im wesentlichen von Herrn Frick schon aufgeführt worden. Wir sind der Meinung, dass dieser neue Begriff «Auftrag» eine schlechte Begrifflichkeit ist, und die Verfassung sollte sich durch klare Begriffe auszeichnen. Denn mit dem Begriff «Auftrag» werden unbestrittenerweise zwei ganz verschiedene Dinge bezeichnet. Im Zuständigkeitsbereich des Parlamentes sollen die Aufträge verbindlich sein, im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates sollen sie dagegen, wie hier in Artikel 159 Absatz 3 gesagt wird, nur die Funktion einer Richtlinie haben, von der in begründeten Fällen abgewichen werden darf. Nun sollte man in einem derartig sensiblen Bereich wie dem Verhältnis der Gewalten, wo es um die Kompetenzabgrenzung zwischen Legislative und Exekutive geht, mit klaren Begriffen arbeiten und nicht mit Begriffen, die eigentlich nur zu Verwirrung und zu Missverständnissen führen müssen.
Der zweite Grund ist ein materieller. Wir sind der Überzeugung, dass das Parlament die politische Steuerung in erster Linie über die Rechtsetzung und die Budgethoheit vollziehen soll. Ich habe aber anerkannt, dass es gewisse Bereiche staatlicher Tätigkeit gibt, wo diese politische Steuerung durch das Parlament über Rechtsetzung und Budgethoheit nicht ausreichend ist. Es ist vor allem an die Gebiete zu denken, wo konkurrierende Kompetenzen zwischen diesen beiden Gewalten bestehen, beispielsweise im Bereich der Aussenpolitik oder der äusseren oder inneren Sicherheit. Hierzu werden wir Ihnen im Rahmen der Staatsleitungsreform neue Vorschläge machen. Der Bundesrat wird aller Voraussicht nach noch in diesem Herbst dieses neue Reformpaket Staatsleitungsreform in die Vernehmlassung geben. Dort werden wir ein neues parlamentarisches Instrument, die sogenannte Resolution, vorschlagen, die die Lücke, wo weder Gesetzgebung noch Budgethoheit eine angemessene Steuerung der politischen Prozesse durch das Parlament ermöglicht, füllt.
Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, hier der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.
Es kommt noch ein anderer Grund dazu: Wir haben uns jetzt generell im Rahmen der Nachführung an das Prinzip gehalten, dass Neuerungen, die wir einführen, konsensfähig sein sollten. Hier, beim Auftrag, handelt es sich aus der Sicht des Bundesrates auf jeden Fall eindeutig nicht um eine konsensfähige Neuerung. Ich glaube, es wäre doch einigermassen angemessen, wenn Sie sich hier um eine – auch aus der Sicht des Bundesrates – konsensfähige Neuerung bemühen würden. Ich nehme den Gedanken des Präsidenten Ihrer Kommission gerne in die andere Kammer mit.

*Abstimmung – Vote*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag der Mehrheit | 31 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit | 7 Stimmen |

*Begrüssung – Bienvenue*

**Le président:** Avant de continuer les débats, j'ai le plaisir de saluer à la tribune la présence de M. Miguel Angel Martinez, président de l'Union interparlementaire, qui passe quelques heures à Berne pour discuter du nouveau siège que cette organisation envisage de construire à Genève avec l'appui de la FIPOI. M. Martinez sera reçu tout à l'heure par le président de la Confédération. M. Martinez est bien connu de tous ceux qui s'occupent de politique étrangère dans notre Conseil. Il avait présidé l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, et le Parlement l'avait reçu officiellement le 16 mars 1995. Nous lui souhaitons une cordiale bienvenue et l'assurons de l'attachement de l'Assemblée fédérale suisse à l'Union interparlementaire dont elle est membre depuis 107 ans. Soyez le bienvenu! *(Applaudissements)*

**Art. 161 Abs. 1 Bst. c**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 161 al. 1 let. c**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Präsident:** In Artikel 161 ist der Entscheid bereits durch denjenigen in Artikel 153a präjudiziert.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 166 Abs. 3**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 166 al. 3**
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Differenz zum Nationalrat besteht in Artikel 166 Absatz 3. Es geht um die Delegation von Verwaltungsaufgaben an Dritte.
Zwei Lösungen haben zur Diskussion gestanden, jene des Ständerates sowie jene des Nationalrates. Der Ständerat wollte eine generelle Kompetenz des Bundesrates im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz normieren, von der der Bundesrat jeweils im Einzelfall hätte Gebrauch machen können.
Der Nationalrat hingegen will keine generelle Kompetenz des Bundesrates, sondern in jedem einzelnen Sachbereich und Gesetz soll die Kompetenz erteilt oder verweigert werden.
Das ist eine eminent politische Frage: Soll die Diskussion nur einmal oder bei jedem Sachbereich von neuem geführt werden können? Unsere Kommission schlägt vor, der nationalrätlichen Lösung zuzustimmen, weil sie näher bei der heutigen Regelung liegt. Dies geschieht auch im Sinn eines Entgegenkommens an den anderen Rat.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 172 Abs. 3**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 172 al. 3**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Art. 173**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 3*
Er kann, unmittelbar gestützt auf diesen Artikel, Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung und inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Solche Verordnungen sind zu befristen.
(1. und 2. Satz = Nationalrat; 3. Satz = streichen)
*Abs. 4*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 173**
*Proposition de la commission*
*Al. 3*
Il peut s'appuyer directement sur cet article pour édicter des ordonnances et prendre des décisions, en vue de parer à des troubles existants ou imminents menaçant gravement la sécurité extérieure ou la sûreté intérieure et l'ordre public. Ces ordonnances doivent être limitées dans le temps.
(1ère et 2e phrases = Conseil national; 3e phrase = biffer)
*Al. 4*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich möchte Artikel 172 Absatz 3 und Artikel 173 Absätze 3 und 4 zusammen erläutern, weil deren Inhalt den gleichen Sachverhalt betrifft. In beiden Artikeln geht es um das Notverordnungsrecht des Bundesrates: Artikel 172 betrifft die Beziehungen zum Ausland und Artikel 173 die Bereiche der äusseren und inneren Sicherheit.
Der Nationalrat möchte, dass solche Verordnungen des Bundesrates vom Parlament zu genehmigen und zugleich zu befristen sind. Die Befristung ist in unserem Sinn und liegt auch innerhalb der Praxis des Bundesgerichtes. Insofern sind wir uns einig.
Die Frage aber ist, ob das Parlament nachträglich Notverordnungen des Bundesrates genehmigen soll. Wir lehnen das ab und bitten Sie, aus folgenden Überlegungen an unserer Fassung festzuhalten:
Zum ersten: Beim Notverordnungsrecht – und ich habe die Marginalien zitiert – geht es ja wesentlich um Beziehungen zum Ausland. Wir erachten es als nicht klug, wenn dieser ganze Bereich im Parlament, auf dem Marktplatz der Öffentlichkeit, abgehandelt wird. Es gibt sehr viele Bereiche, wo der Bundesrat solche Notverordnungen erlassen musste, die Beziehungen zum Ausland betreffen und nicht in aller Öffentlichkeit und im Detail diskutiert werden sollen. Das ist die erste Überlegung.
Zum zweiten: Die Bundesversammlung wird durch solche Notverordnungen des Bundesrates in ihren Rechten nicht beschnitten. Die Bundesversammlung hat es jederzeit in der Hand, eine Bestimmung zu erlassen, die anders als jene des Bundesrates lautet und damit vorgeht.
Zum dritten: Solche Notverordnungen sind ja immer zu befristen. Beispielsweise hat das Bundesgericht die Notverordnung des Bundesrates über das Waffenerwerbsverbot für Türken in der Schweiz, die vor zwei Jahren erlassen wurde, überprüft und auch die Frage der Dauer zum Gegenstand seiner Überprüfung erklärt. Insofern ist keine Befürchtung am Platz, dass «überlanges» Recht durch den Bundesrat Gesetz würde.
Zum vierten: Eine solche Notverordnung ist immer auch der Kontrolle der Rechtssicherheit überlassen, weil sie beim Bundesgericht immer angefochten werden kann. Der Bundesrat agiert also nicht im unkontrollierten Raum, sondern in einem recht kontrollierten. Aber diese Beschlüsse werden zweckmässigerweise nicht noch einmal im Parlament diskutiert. Die Mitwirkungsrechte des Parlamentes sind andere, und sie sind angemessen.
Aus diesem Grund bitten wir Sie, in den Artikeln 172 und 173 inhaltlich daran festzuhalten, dass wir auf die Genehmigung solcher Notverordnungen verzichten.
Eine Änderung ergibt sich lediglich in Artikel 173 Absatz 3. Wir schliessen uns im ersten Satz dem Nationalrat an. Der Nationalrat definiert dort die «ausserordentlichen Umstände». Der Ständerat hatte «ausserordentliche Umstände» lediglich als Generalklausel normiert, während der Nationalrat diese umschreiben will. Wir schliessen uns dieser Um-

schreibung an, wollen allerdings bei Artikel 173 Absatz 3 die Genehmigung durch das Parlament wiederum streichen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich bin um die Anträge Ihrer Kommission sehr dankbar. Der Befristung dieser Verordnungen kann der Bundesrat ohne weiteres zustimmen. Das entspricht ja auch der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Dagegen würde eine nachträgliche Genehmigung eindeutig übers Ziel hinausschiessen, und wir würden vor allem im Bereiche der Aussenpolitik unsere Handlungsfähigkeit verlieren. Ich stimme daher zu.

*Art. 172 Abs. 3; 173 Abs. 3 – Art. 172 al. 3; 173 al. 3*
*Angenommen – Adopté*

*Art. 173 Abs. 4 – Art. 173 al. 4*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Hier schliessen wir uns dem Nationalrat an. Sie erinnern sich, dass unser Rat in der ersten Beratung als Bedingung für die Einberufung der Bundesversammlung zwar die zeitliche Dauer des Aktivdienstes von mehr als drei Wochen als Bestimmung aufnahm, dass wir aber die Truppenzahl strichen. Wir hatten dies aus der Überlegung heraus getan, dass die Anzahl der «Beine», die Zahl der Personen, ja nichts über die Stärke der Truppe aussagt: 500 Mann Panzertruppen sind etwas ganz anderes als 500 Mann Betreuungstruppen.
Es handelt sich aber – das ist zuzugeben – um einen politisch sehr heiklen Bereich. In breiten Kreisen unserer Bevölkerung bestehen Befürchtungen, dass ohne zahlenmässige Beschränkung in der Verfassung leichter Truppen in grosser Anzahl mobilisiert werden könnten, auch wenn es um die innere Sicherheit geht. Darum scheinen uns die 4000 Personen gemäss Beschluss des Nationalrates ein Kompromiss zu sein, der den politischen Befindlichkeiten der Schweiz angemessen Rechnung trägt.
Wir beantragen Ihnen, dem Nationalrat zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 174 Abs. 3**
*Antrag der Kommission*
Er kann gegen Verträge der Kantone unter sich und mit dem Ausland Einsprache erheben.
(Folge des Beschlusses der Räte zu Art. 51 Abs. 2)

**Art. 174 al. 3**
*Proposition de la commission*
Il peut élever une réclamation contre les conventions que les cantons ont conclues entre eux et avec l'étranger.
(Conséquence de la décision des Conseils à l'art. 51 al. 2)

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Diese Differenz ist lediglich die Folge des bereits gefassten Beschlusses zu Artikel 51 Absatz 2.

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

## Achte Sitzung – Huitième séance

**Donnerstag, 1. Oktober 1998**
**Jeudi 1er octobre 1998**

*08.00 h*

*Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)*

---

96.091

## Bundesverfassung. Reform
## Constitution fédérale. Réforme

*Differenzen – Divergences*

---

### C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz
### C. Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice

**Präsident:** Wir kommen zu den Differenzen betreffend Entwurf C. Der Nationalrat hat am 25. Juni 1998 entschieden, unser Rat bereits am vergangenen 5. März.

**Art. 114 Abs. 3**
*Antrag der Kommission*
*Mehrheit*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Minderheit*
(Marty Dick, Danioth, Frick, Saudan)
Festhalten

**Art. 114 al. 3**
*Proposition de la commission*
*Majorité*
Adhérer à la décision du Conseil national
*Minorité*
(Marty Dick, Danioth, Frick, Saudan)
Maintenir

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Die Kommission hat sich mit den Differenzen zu den Beschlüssen des Nationalrates eingehend auseinandergesetzt. Sie ersehen aus der Fahne, dass die Mehrheit Ihnen beantragt, in einem Punkt – Artikel 114 – dem Nationalrat zuzustimmen und in zwei wesentlichen Bestimmungen an der vom Ständerat beschlossenen Fassung festzuhalten, nämlich bei der Überprüfung von Bundesgesetzen und bei den Zugangsbestimmungen zum Bundesgericht. Die übrigen Differenzen sind nicht eigentlich materieller Art. Ich schlage Ihnen vor, dass wir sofort zur Beratung der einzelnen Bestimmungen übergehen.
Zu Artikel 114 Absatz 3: In der ersten Beratung hat der Ständerat diese Bestimmung auf Antrag der Verfassungskommission gestrichen. Wir hatten es als sachwidrig betrachtet, in die neue Justizvorlage eine besondere Subventionsbestimmung aufzunehmen. Wir betonten aber, dass mit dem Weglassen von Absatz 3 zurzeit keine Streichung von Subventionen erfolge.
Ihre Kommission hat nun mit 8 zu 4 Stimmen entschieden, dem Nationalrat zuzustimmen, also von einer Streichung abzusehen.
Ausschlaggebend für diesen Entscheid sind politische Gründe. Im Hintergrund steht nämlich folgendes: Im Rahmen des Finanzausgleichsprojektes war ursprünglich vorgesehen, die Bereiche Anstalten, Straf- und Massnahmenvollzug sowie Erziehung vollständig zu kantonalisieren. Die Diskussionen ergaben aber, dass eine solche Kantonalisierung nicht mehr in Frage kommen kann. Im Rahmen des «runden Tisches» ist jedoch vorgesehen, Subventionsbeiträge zu senken. Dieser Beitrag zur Erreichung des Sparziels wurde mit den Kantonen ausgehandelt.
Sie sehen, dass wir einen Minderheitsantrag Marty Dick haben. Ich bitte Sie meinerseits, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

**Marty** Dick (R, TI): Ce sujet a déjà été soulevé à différentes reprises. Il s'agit, selon l'avis de la minorité de la commission, d'établir une règle claire dans une constitution moderne qui ne doit plus prévoir, en tant que charte fondamentale, l'attribution de subventions. La proposition de la majorité est une fois de plus dictée par des considérations purement politiques, alors que nous estimons que l'attribution de subventions doit être prévue dans le cadre de lois fédérales, et pas dans le cadre de la constitution, comme c'est le cas pour la totalité des autres subventions.
Je ne crois pas que les cantons vont se révolter, parce que cela n'est pas prévu dans la constitution. C'est pour une raison de cohérence que l'on établit un texte nouveau de la constitution, qui ne peut plus être le cadre pour prévoir l'attribution de subventions.
Le fait d'adopter la proposition de la minorité ne constitue pas nécessairement un changement dans l'attitude de la Confédération quant aux subventions des établissements pénitenciers. Il s'agit d'aborder le problème de la répartition entre la Confédération et les cantons dans le cadre qui est le sien, qui est celui de la nouvelle péréquation financière entre les cantons, et surtout, au niveau de lois fédérales. Si déjà on se donne la peine de faire une nouvelle constitution, que nous la fassions au moins moderne, cohérente et que nous ne prévoyions pas ici et là encore des mesures de subvention.
C'est dans cet esprit que la minorité de la commission propose de maintenir, c'est-à-dire de biffer l'alinéa 3 du projet du Conseil fédéral.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Es geht hier mehr um ein verfassungsästhetisches als um ein materielles Problem. Als Sie diesen Absatz 3 in der ersten Runde gestrichen haben, wollten Sie ja nicht die Bundeskompetenz aufheben, sondern Sie wollten sie einfach auf der Stufe des Gesetzes und nicht mehr auf Verfassungsstufe festgehalten haben.
Der Nationalrat hat in der ersten Runde anders entschieden, da flossen eben doch materielle Überlegungen mit hinein. Wenn man diesen Absatz 3 hier streicht, könnte das so ausgelegt werden – hat man im Nationalrat befürchtet –, dass sich der Bund aus diesem Aufgabenbereich zurückzieht. Im Rahmen des Finanzausgleichs gab es tatsächlich auch einmal ein entsprechendes Projekt. Dagegen haben sich die Kantone gewehrt. Im Rahmen des Stabilisierungsprogramms haben wir auf diesem Gebiet am «runden Tisch» auch einen Beitrag geleistet, indem wir die Subventionssätze entsprechend reduzieren.
Da wir uns aber im Differenzbereinigungsverfahren befinden und um nicht den Eindruck aufkommen zu lassen, wir würden uns aus diesem Aufgabengebiet total zurückziehen, möchte ich Sie bitten, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

*Abstimmung – Vote*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag der Mehrheit | 26 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit | 8 Stimmen |

**Art. 177 Abs. 4**
*Antrag der Kommission*
Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates können beim Bundesgericht nicht angefochten werden. Ausnahmen bestimmt das Gesetz.

**Art. 177 al. 4**
*Proposition de la commission*
Les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ne peuvent pas être portés devant le Tribunal fédéral. Les exceptions sont déterminées par la loi.

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Artikel 177 regelt die Zuständigkeiten des Bundesgerichtes. Bei Absatz 4 besteht eine Differenz zum Nationalrat. Es geht um die Anfechtbarkeit der Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates. Wir haben diese Bestimmung in der Kommission noch einmal eingehend diskutiert und uns insbesondere mit dem Begriff «Akte» auseinandergesetzt. Am Begriff «Akte» hängt vieles. Gemäss der bundesrätlichen Botschaft umfasst der Begriff «Akte» nicht nur individuell-konkrete Anordnungen, sondern namentlich auch generell-abstrakte Regelungen, also Bundesratsverordnungen und rechtsetzende Parlamentsbeschlüsse.
Das Problem bei diesen Akten der Bundesversammlung und des Bundesrates liegt aber darin, dass gewisse Entscheide in den Anwendungsbereich von Artikel 6 Ziffer 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) fallen können und deshalb der gerichtlichen Beurteilung unterliegen müssen. Die EMRK verlangt nämlich in Artikel 6 Ziffer 1, dass für zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen sowie für Strafsachen der umfassende Zugang zu einem unabhängigen Gericht gegeben sein muss.
Die logische Folge davon ist an sich die, dass Entscheide, die Menschenrechtsgarantien beschränken, nicht in die Kompetenz von Bundesrat und Bundesversammlung zu legen sind. Wird dieser Grundsatz beachtet – so besagt es auch die Botschaft –, so bietet die Unanfechtbarkeit von bundesrätlichen Akten und von solchen der Bundesversammlung keine Probleme. Gemäss der heutigen Gesetzgebung gibt es aber durchaus Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates, die überprüfbar sind und vom Bundesgericht untersucht werden müssen, beispielsweise die atomrechtlichen Bewilligungen und die bundesrätlichen Verordnungen.
Der Antrag, den Ihnen die Kommission heute unterbreitet, bedeutet in der Sache selbst keine eigentliche Differenz zum Nationalrat. Wir betonen mit dieser Formulierung die sogenannte Regelvermutung für die Nichtanfechtbarkeit. Das Parlament hat aber jederzeit die Möglichkeit – so sagen wir es –, im Gesetz Ausnahmen zu bestimmen.
Ich bitte Sie namens der Kommission um Zustimmung.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat kann sich diesem neuen Antrag Ihrer Kommission anschliessen. Aus Gewaltenteilungsgründen ist es richtig, dass Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates grundsätzlich nicht der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen. Das ist die Regel und wird in Artikel 177 Absatz 4 erster Satz gemäss Antrag Ihrer Kommission festgehalten.
Diese Regel gilt übrigens schon heute. Eine Ausnahme bilden erstinstanzliche Verfügungen des Bundesrates auf dem Gebiet des Dienstverhältnisses von Bundespersonal.
Die genannte Ausnahme zeigt, dass es Bereiche geben kann, in denen der Bundesrat oder die Bundesversammlung Entscheide treffen, die wegen Artikel 6 Absatz 1 der EMRK gerichtlich überprüfbar sein müssen. Andere Beispiele finden sich etwa im Atomrecht, wo de lege lata der Bundesrat bzw. die Bundesversammlung bedeutende Verfügungskompetenzen besitzen, wobei Rechte gemäss EMRK tangiert sein können. Das ist heute auch noch auf dem Gebiet der Krankenversicherung der Fall, wo der Bundesrat Entscheide über die Spitallisten zu treffen hat.
Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, dem Antrag Ihrer Kommission zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 178**
*Antrag der Kommission*
*Mehrheit*
*Abs. 1, 2, 4*
Festhalten
*Abs. 3*
Festhalten
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

*Minderheit*
(Frick, Paupe, Reimann, Schallberger)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 178**
*Proposition de la commission*
*Majorité*
*Al. 1, 2, 4*
Maintenir
*Al. 3*
Il décide dans quelle mesure la loi fédérale doit être appliquée.

*Minorité*
(Frick, Paupe, Reimann, Schallberger)
Adhérer à la décision du Conseil national

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Artikel 178, «Normenkontrolle» bzw. «Überprüfung von Bundesgesetzen»: Diese Bestimmung ist einer der beiden Schlüsselartikel der Justizreform. Im konkreten Anwendungsfall soll das Bundesgericht die Möglichkeit haben zu prüfen, ob Bundesgesetze mit den verfassungsmässigen Rechten und mit dem Völkerrecht übereinstimmen.
Unser Rat hat am 5. März 1998 mit dem Stimmenverhältnis von 3 zu 2 dieser beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit zugestimmt. Der Nationalrat hat diese Bestimmung mit 87 zu 39 Stimmen abgelehnt. Aufgrund dieser Ausgangslage wurde in Ihrer Verfassungskommission nochmals die Grundsatzfrage gestellt, ob wir diese Verfassungsgerichtsbarkeit im Sinne der Vorlage wollen oder nicht. Formulierungsfragen stellten wir auf die Seite. Schliesslich entschied Ihre Kommission mit 10 zu 2 Stimmen klar, am Ergebnis der ersten Beratung festzuhalten und sich nicht dem nationalrätlichen Nein anzuschliessen.
Ich möchte hier nicht erneut alle Gründe anführen, welche für die bundesrätliche Vorlage sprechen. Zwei Gründe sind jedoch nochmals hervorzuheben, die klar für die Einführung der beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit sprechen und die auch in Ihrer Kommission betont wurden:
1. Die Mehrheit Ihrer Kommission betrachtet es insbesondere als föderalistisches Anliegen, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit eingeführt wird. Heute können sich die Kantone nicht wehren, wenn der Bundesgesetzgeber ihre verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten missachtet. Dadurch entsteht ein Ungleichgewicht gegenüber dem Bund, denn der Bund kann sich das Recht herausnehmen, Kompetenzüberschreitungen der Kantone anzufechten. Die Kantone haben umgekehrt aber keine Möglichkeit, gegen den Bund vorzugehen, wenn er in die Kompetenzen der Kantone eingreift. Es wurde betont, gerade dieses föderalistische Argument müsste den Ständerat eigentlich dazu veranlassen, dem Bundesrat zu folgen und an seinem früheren Beschluss festzuhalten.
2. Der Reformdruck ergibt sich aber auch aus der EMRK. Die Strassburger Instanzen – und seit einiger Zeit auch das Bundesgericht selber – können prüfen, ob Bundesgesetze mit der EMRK vereinbar sind. Die EMRK ist damit vor Missachtung durch den Bundesgesetzgeber geschützt, nicht aber die uns näherliegende Bundesverfassung. Es kann nicht befriedigen, dass wir als Bürgerinnen und Bürger ein Bundesgesetz wegen Verletzung der EMRK in Strassburg anfechten können, dass wir aber dann, wenn dieses gleiche Bundesgesetz unsere eigene Bundesverfassung verletzt, nichts tun können. Dies ist ein Widerspruch in der heutigen Rechtslage, der praktisch dazu geführt hat, dass das Bundesgericht auf stillem Wege eine gewisse Verfassungsgerichtsbarkeit im Bereich der EMRK eingeführt hat, um zu versuchen, diesen Widerspruch zu lösen.
Dies nur zwei Argumente für das Ja zur beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit und somit zum Festhalten an unserem ersten Beschluss.

Ich bitte Sie, dem Antrag der klaren Mehrheit Ihrer Kommission ebenfalls zuzustimmen.

**Frick** Bruno (C, SZ): Zuerst eine Vorbemerkung zur Fahne: Wir leben in diesen Tagen der Unklarheiten, wie nun Mehr- und Minderheiten in Kommissionen zustande gekommen sind und wer tatsächlich dazugehört. Der Minderheit gehören gemäss Fahne vier Personen an; Herr Wicki hat aber von 10 zu 2 Stimmen gesprochen. Die Verhältnisse waren so, dass an der formellen Abstimmung, die am späteren Abend stattfand, bereits zwei Mitglieder, die an der Beratung teilgenommen hatten, nicht mehr teilnehmen konnten. Hinzu kommt, dass die Verfassungskommission entschieden hat, dass mindestens zwei weitere Ständeräte, die ebenfalls gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit sind, nicht auf der Fahne aufgeführt werden dürfen, weil sie an der Beratung zu diesem Traktandum nicht selber teilnehmen konnten. Tatsächlich ergäbe sich also, wenn man die ganze Kommission ansieht, eine Minderheit von mindestens sechs Mitgliedern der Kommission. Es besteht also keine «erdrückende Mehrheit» für die Verfassungsgerichtsbarkeit.
Zur inhaltlichen Debatte: Wir haben sie in unserem Rat am 5. März 1998 gründlich geführt; der Nationalrat hat dies am 25. Juni 1998 getan. Die Argumente sind bekannt, an ihnen ändert sich nichts. Inhaltlich liegen keine neuen Argumente und Erkenntnisse vor.
Zusammengefasst sind es drei Argumente, die die Minderheit dazu führen, die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichtes nicht in die Verfassung aufnehmen zu wollen:
1. Das demokratische Argument, weil nach unserem Demokratieverständnis der Volkswille über den Gerichten steht. Das Volk soll entscheiden, nicht die Gerichte.
2. Wir wollen keine Verpolitisierung des Bundesgerichtes. Das Bundesgericht würde mit der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit zu einer entscheidenden politischen Instanz.
3. Die Verfassungsgerichtsbarkeit bringt keine Entlastung, sondern eine wesentliche Mehrbelastung des Bundesgerichtes, weil künftig jeder aufmerksame Anwalt auch die Frage der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes aufwerfen muss.
In der Tat – das ist zuzugeben – besteht ein Konfliktpunkt, den Herr Wicki dargelegt hat, nämlich im Bereich der EMRK, wo das Bundesgericht bereits heute eine beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit in Anspruch nimmt. Um nicht nachher vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg gerügt zu werden, wird die Rüge bereits in Lausanne vorgezogen entgegengenommen. Das ist aber ein beschränkter Systemfehler, der heute vorliegt. Es lohnt sich nicht, den kleinen Fehler gegen einen grossen einzutauschen!
Wo stehen wir am heutigen Tag? Wir sind im ersten Durchgang der Differenzbereinigung. Unser Rat hat am 5. März 1998 der Verfassungsgerichtsbarkeit recht knapp zugestimmt, nämlich nur mit 19 zu 14 Stimmen, was etwa 57 Prozent der Stimmenden entspricht.
Der Nationalrat hat die Verfassungsgerichtsbarkeit mit erdrückender Mehrheit abgelehnt, nämlich mit 87 zu 39 Stimmen, also mit über 70 Prozent. Der Nationalrat wird seine Meinung in dieser gewichtigen Frage nicht ändern. Eine Kehrtwendung ist in keiner Weise absehbar, sie wäre auch für niemanden nachvollziehbar.
Nun ist Beharrlichkeit oft eine Tugend; hier aber starr festzuhalten gefährdet die ganze Justizvorlage. Es wäre falsch, wenn unser Rat auf kurze Zeit recht haben wollte; recht bekommen wird er am Ende ohnehin nicht.
Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist auch nicht nötig. Die Vorlage der Justizreform enthält genügend Substanz. Sie braucht den «Bleifuss» der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht, sie wird mit dieser Verfassungsgerichtsbarkeit nicht über die Runden kommen und vor Volk und Ständen mit Bestimmtheit keine Mehrheit finden.
Aus diesen Gründen ist es besser, wenn wir uns bereits heute der Einsicht nicht mehr verschliessen und die Verfassungsgerichtsbarkeit ablehnen. Wir verschaffen ihr so die nötige Akzeptanz. Wenn unser Rat beharrt, bauen wir grosse Widerstände gegen die ganze neue Justizvorlage auf.
Aus diesen Gründen bitte ich Sie im Namen der Minderheit, die einen erheblichen Teil der Kommission umfasst, nicht mehr zuzuwarten, sondern sich bereits heute dem Nationalrat anzuschliessen, um nicht die ganze Vorlage unnötig zu gefährden.

**Inderkum** Hansheiri (C, UR): Herr Frick hat zu Recht gesagt, die Auslegeordnung sei da; es seien praktisch keine neuen Argumente mehr vorhanden. Ich möchte dem grundsätzlich zustimmen, aber doch darauf hinweisen, dass nach meiner Auffassung ein Argument in der letzten Debatte – ich habe das Amtliche Bulletin nochmals aufmerksam durchgelesen – zu kurz gekommen ist: Es ist das Prinzip der Gewaltenteilung.
Herr Schmid hat zwar vom Element der «checks and balances» gesprochen. Er würde aber – wenn ich ihn richtig verstanden habe – die Verfassungsgerichtsbarkeit nur in einem rein parlamentarischen System gelten lassen, und zwar als Schutz des Volkes gegen die praktisch keinen Schranken unterliegende Freiheit der Volksvertreter.
Aber auch bei unserem System der repräsentativen Demokratie mit direktdemokratischen Elementen macht die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Form der konkreten Normenkontrolle Sinn; ja, sie ist sogar gerechtfertigt, und zwar insbesondere aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips. Es dürfte wohl unbestritten sein, dass sich alle Staatsgewalten an die Verfassung zu halten haben und dass diese insbesondere für uns, das Parlament als Legislative, gilt.
Es stellt sich nun die Frage, ob es wirklich so abwegig, so falsch, so systemfremd oder – um mit Herrn Schmid zu sprechen – sogar so fatal sei, eine ebenfalls staatliche Gewalt, die zumindest mittelbar auch durch das Volk legitimiert ist, in doch recht zurückhaltender Art und Weise darüber entscheiden zu lassen, ob ein Bundesgesetz verfassungsmässige Rechte verletze oder nicht. Ich meine nein, im Gegenteil: Es ist von der Sache her sogar gerechtfertigt. Es geht nicht um eine abstrakte Normenkontrolle, und geprüft wird nicht, ob der Anwendungsakt mit der Verfassung schlechthin übereinstimmt, sondern nur, ob verfassungsmässiges Recht oder Völkerrecht verletzt wird.
Daher beantrage ich Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen.

**Aeby** Pierre (S, FR): La question se pose en ces termes, de façon très claire et très limpide: voulons-nous un Tribunal fédéral qui vienne nous dire que la façon dont nous avons, par exemple, transposé l'initiative des Alpes dans notre législation viole la constitution, sur la base d'un cas d'application concret? Voulons-nous peut-être un jour, comme cela s'est passé en Allemagne, d'un Tribunal fédéral qui vienne nous dire que la future législation sur l'interruption de grossesse viole plusieurs articles de notre constitution sur le droit à la vie, la dignité humaine, etc.? Voulons-nous d'un Tribunal fédéral qui vienne peut-être un jour nous dire que la retraite des femmes à 64 ans est contraire au principe de l'égalité des sexes? C'est ça le contrôle de la constitutionnalité des lois, à mes yeux. C'est donner au Tribunal fédéral la compétence de passer par-dessus les consensus politiques du moment, d'intervenir très concrètement dans les décisions politiques. Et ceci dans un pays qui connaît à la fois l'initiative populaire et le référendum, donc dans un pays où la norme légale peut avoir été influencée directement par le peuple; peuple qui a toujours raison, mais qui n'est pas forcément toujours cohérent, de même que le Parlement n'est pas forcément toujours cohérent. Mais est-ce que des juges sont prêts à prendre en compte, à un moment donné, les implications politiques, les éventuels blocages d'une décision prise dans l'abstrait? Ce sont ces arguments qui, après bien des hésitations, m'ont amené à soutenir la proposition de minorité défendue par M. Frick.
Nous avons en plus, et ce sera mon dernier argument, une certaine tradition, certaines sensibilités dans notre pays, et je m'étonne d'avoir entendu plusieurs fois le Conseil fédéral nous dire: «Attention! Lors de cet exercice, ne mettons pas le peuple ou les cantons de mauvaise humeur. Tâchons de trouver des solutions qui favorisent un consensus le plus

large possible.» Ici, nous faisons fausse route, nous basculons dans une forme de technocratie juridique, avec le seul argument, auquel je suis sensible: que notre Tribunal fédéral décide lui, sinon c'est Strasbourg qui décidera; et nous ne voulons pas qu'un tribunal étranger décide chez nous. Dans ce raisonnement, il y a à la fois un peu trop d'orgueil et surtout une vision bien trop théorique des décisions, parfois difficiles, que le monde politique est appelé à prendre dans la «gouvernance» d'un pays.
Je me méfie de cette nouvelle compétence qu'on donnerait au Tribunal fédéral, et je vous propose de soutenir la proposition de minorité.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Gestatten Sie mir, dass ich als Kommissionspräsident doch nochmals auf den Kerngehalt dieses spezifisch helvetischen und massgeschneiderten Modells der Verfassungsgerichtsbarkeit eingehe. Es wäre zwar reizvoll, auf die Argumente – namentlich von Herrn Frick – im einzelnen einzugehen; ich tue es nicht. Es wäre reizvoll, Herrn Frick in Erinnerung zu rufen, dass die Verfassungskommission 21 Mitglieder umfasst und dass damit das Anwachsen der Minderheit von vier Mitgliedern auf sechs noch keinen Erdrutsch bedeutet. Es wäre reizvoll, Herrn Frick in Erinnerung zu rufen, dass der Nationalrat aus 200 Mitgliedern besteht und dass auch eine Mehrheit, die von 87 Ratsmitgliedern gebildet wird, noch nicht so umwerfend ist. Aber ich tue es nicht.
Ich möchte auf die Elemente zurückkommen, die mir sehr am Herzen liegen, und zuerst nochmals zu diesem plakativen Vorwurf Stellung nehmen, es gehe hier um das Verhältnis von Volk und Richter. Wir wissen doch ganz genau, dass mit dem fakultativen Referendum auf Bundesebene die weitaus überwiegende Anzahl unserer Gesetze vom Parlament ohne wirkliche Beteiligung des Volkes verabschiedet werden. Wir wissen, dass das Nichtergreifen eines Referendums nicht real als Zustimmung des Volkes zum ganzen Gesetz gelten kann. Das lesen wir höchstens in veralteten Lehrbüchern.
Wir wissen auch, dass in den relativ wenigen Fällen, in denen das Volk tatsächlich an der Urne entscheidet, in der praktischen politischen Auseinandersetzung nicht um den Aspekt der Verfassungsmässigkeit einer einzelnen Bestimmung gerungen wird, sondern um die politischen Anliegen dieses Gesetzes. Damit sind gerade diejenigen Bestimmungen, die später im Anwendungsfall grundrechtlich heikel und im nachhinein überprüfungsbedürftig werden könnten, kaum je vom Volk bewusst angenommen und entschieden worden. Es dürfte also, wenn wir praktisch und nicht rein theoretisch überlegen, nach menschlichem Ermessen und aller praktischen Vernunft gemäss kaum je vorkommen, dass das Bundesgericht einer Gesetzesbestimmung die Anwendung versagen wird, die wirklich vom Volk bewusst und tatsächlich so angenommen worden ist und in ihrer konkreten Ausgestaltung so gewollt war.
Bei dieser Sachlage kann man doch nicht im Ernst davon sprechen, mit der Verfassungsgerichtsbarkeit werde der Richter über das Volk gesetzt. Wenn jemand kontrolliert wird – ich hätte das eigentlich gerne von den Gegnern dieses Instrumentes gehört –, dann sind es wir Parlamentarier und Parlamentarierinnen. Aber dann bitte ich, das auch so zu sagen und nicht das Volk als fiktive Grösse vorzuschieben und als Argument gegen die Verfassungsgerichtbarkeit zu verwenden.
Nun aber zu den eigentlichen Anliegen: Worum geht es denn? Es geht doch in erster Linie darum, die Freiheit der Menschen in diesem Lande besser zu schützen, die Freiheit der einzelnen, aber auch die Freiheit der Minderheiten in ihrer verfassungsrechtlich geschützten Position.
Wir wissen – Herr Wicki hat darauf hingewiesen –, dass das Bundesgericht in seiner jüngeren Praxis die Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber dem Gesetzgeber bei all denjenigen Grundrechten eingeführt hat, die in der EMRK verankert und damit auch für die Schweiz verbindlich sind. Diese Praxis gilt unangefochten und zu Recht, denn sie verhindert die unmögliche und unwürdige Situation, dass ein Schweizer sein Recht in Strassburg suchen muss, weil es dem Bundesgericht in Lausanne verwehrt ist, die Prüfung des Gesetzes selber vorzunehmen.
Für zwei in unserer Wert- und Rechtsordnung grundlegende Rechte, die Handels- und Gewerbefreiheit und die Eigentumsgarantie, gilt diese Praxis aber nicht, weil diese Rechte in der EMRK nicht verankert sind. Mit dem Verzicht auf die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit ist gerade bei diesen Freiheitsrechten eine Überprüfung weiterhin nicht möglich. Ich frage deshalb insbesondere diejenigen skeptischen Kolleginnen und Kollegen in unserem Rat an, welchen die Wirtschaft und das Eigentum besonders am Herzen liegen: Wollen Sie das wirklich? Denn darum geht es real. Erstreckt sich Ihr Freiheitsbedürfnis nicht auf Wirtschaft und Eigentum? Erachten Sie hier die Allmacht des Gesetzgebers als absolut unbedenklich? Wollen Sie diesen Rechtsschutz bewusst ausklammern? Ist Ihnen diese Konsequenz bewusst?
Ich wende mich aber auch mit einer Frage an Kollegen und Kolleginnen, die sich in der neuen Verfassung stark für den Ausbau des Schutzes vor Diskriminierung eingesetzt haben – etwa wegen des Alters, der Lebensform oder einer Behinderung. Sie haben sich auch für die Rechte von Jugendlichen, für das Redaktionsgeheimnis, für das Streikrecht eingesetzt. Wollen Sie denn diese Garantien nur vor dem kantonalen Zugriff abschirmen? Wollen Sie diese wirklich der freien Disposition durch den Bundesgesetzgeber aussetzen? Denn auch hier genügte der Schutz ohne die EMRK nicht. Ja, ich frage: Warum denn dieser vehemente Einsatz für die Änderung und Neugestaltung der Verfassung in diesen Bereichen, wenn Sie nicht bereit sind, auch den entsprechenden Rechtsschutz einzurichten?
Schliesslich eine letzte Frage an all diejenigen – ich glaube, es sind sehr viele in diesem Rat –, welchen die kantonale Autonomie am Herzen liegt: Mit der Verfassungsgerichtsbarkeit geben wir den Kantonen ein wirkungsvolles Instrument in die Hände, ihre Autonomie gegen Übergriffe des Bundesgesetzgebers zu schützen. Wollen Sie, die hier skeptisch sind, wirklich darauf verzichten? Wie wollen Sie das Ihren Behörden in den Kantonen erklären, die schon lange auf eine Verbesserung ihrer Rechte gegenüber dem Bund warten?
Nein, wenn wir den Schutz aller Menschenrechte ernst nehmen, gerade auch in unserem Land, wenn wir klassische und neuere Freiheitsanliegen gleichermassen ernst nehmen wollen, gerade auch gegenüber dem Bund, wenn wir die kantonale Autonomie gegen Übergriffe, gerade auch des Bundes, schützen wollen, gibt es für uns keinen anderen Weg als die Zustimmung zu Artikel 178.

**Schmid** Carlo (C, AI): Ich möchte zu einem Punkt des Votums von Kollege Rhinow Stellung nehmen. Im übrigen bin ich mit Herrn Frick und Herrn Inderkum einverstanden. Es ist alles gesagt.
Ich wehre mich gegen die Aussage von Herrn Rhinow, dass es in der Schweiz dreierlei Sorten von Gesetzen gebe: Gesetze, die nur die Bundesversammlung angenommen hat; Gesetze, die zwar das Volk durch Referendum angenommen hat, aber ohne darüber nachzudenken, ob sie verfassungsmässig sind; Gesetze, die das Volk angenommen hat und bei denen es sich zudem überlegt hat, ob sie verfassungsmässig sind. Nur mit Bezug auf diese letzte Kategorie ist Herr Rhinow der Auffassung, dass dort eine Antinomie zwischen Volksrecht und Richterrecht entstehen könnte.
Herr Rhinow, das mag in akademischen Zirkeln ein gängiger Topos sein, aber es ist nicht die heutige Verfassungslage. Es ist auch nicht die zukünftige Verfassungslage. Das Volk durch solche Diskussionen irgendwo als eine virtuelle Veranstaltung verflüchtigen zu wollen ist nicht in Ordnung, auch nicht in einem akademischen Diskurs.
Ich bin nach wie vor der Auffassung, dass unsere ganze politische Verfassung in der Schweiz wesentlich darauf beruht, dass wir das Volk als solches ernst nehmen; dass wir es natürlich nicht personifizieren, so naiv ist wirklich niemand. Aber es ist die Resultante von Hunderttausenden von individuellen Interessenausprägungen. Das zur Beliebigkeit einer Meinung von drei, fünf oder sieben Einzelpersonen in ein Ver-

hältnis setzen zu wollen – ich sage das in voller Schärfe – ist meines Erachtens ein Unding. Wenn wir noch die einzigen auf dieser Welt sein sollten, die das als Unding betrachten, dürften wir darauf sogar noch stolz sein.
Ich glaube nicht – und ich durfte das seinerzeit Frau Ständerätin Josi Meier in diesem Rat auch sagen –, dass das Volk in gleicher Art und Weise Fehler macht, wie ein Gericht sie machen kann. Frau Meier wies mich damals darauf hin, dass im Dritten Reich auch kein Verfassungsgericht bestanden habe. Ich wies Frau Meier darauf hin, dass die Ermächtigungsgesetze nun wirklich nicht vom deutschen Volk erlassen worden waren, dass aber sehr wohl prominente und grossartige deutsche Juristen Wegbereiter des fürchterlichsten Unrechtes gewesen waren, das wir in diesem Jahrtausend erlebt haben.
Ich will natürlich nicht gegen die Juristen ankämpfen – ich bin auch einer. Aber man sollte nicht glauben, die Gerechtigkeit komme von der Juristerei.

**Frick** Bruno (C, SZ): Herr Rhinow hat die Fragen am Schluss akademisch in den Raum geworfen. Ich möchte darauf eine praktische Antwort geben:
Das Argument des Volkswillens, der über den Gerichten stehen soll, darf nicht einfach negiert werden. Nehmen Sie die Beispiele praktisch. Wir führen vehemente Abstimmungskämpfe durch, beispielsweise über das AHV-Alter 64/65. Das Volk hat mit klarer Mehrheit entschieden, dass es diese Regelung will. Wir haben gestern intensive Diskussionen über die Mehrwertsteuer geführt. Es ist möglich, dass das Volk nach einem Referendum darüber entscheiden muss. Einige Themen werden dabei Gegenstand des Abstimmungskampfes sein.
Wenn das Volk in Kenntnis der Sachlage die politischen Fragen entschieden hat, ist es nicht richtig, dass sie im nachhinein vom Bundesgericht nochmals überprüft werden. Das Bundesgericht hat nicht die blosse Freiheit oder Möglichkeit zu korrigieren; es müsste korrigieren. Wenn das Bundesgericht das AHV-Alter 64/65 als Verstoss gegen den Rechtsgleichheitsgrundsatz erachten würde, dann müsste es das korrigieren. Damit setzen wir das Bundesgericht direkt über die demokratische Instanz des Volkes als bisher letzte Instanz.
Ich glaube, wir sind mit dem Vertrauen ins Volk bisher gut gefahren. Unser Volk hat richtig entschieden. Es geht nicht um einen Selbstschutz des Parlamentes. Das ist der Grund, warum ich das Wort ergriffen habe. Es geht darum, dass schliesslich das Volk das letzte Wort hat, und dabei soll es auch künftig bleiben.

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Zu verschiedenen Argumenten möchte ich noch kurz etwas sagen:
Zum Argument, dass die beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit keine Entlastung des Bundesgerichtes bringe, sondern eine Mehrbelastung: Ich habe die Frage der Mehrbelastung in der Kommission gestellt, und die Verwaltung hat sie dann auch eingehend beantwortet. Sie hat uns erklärt, man gebe zu, dass der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit zu einer gewissen Mehrarbeit führen würde.
Es gibt aber auch Argumente, die zeigen, dass das nicht überschätzt werden darf. Zum einen sind wenige Bestimmungen in Bundesgesetzen bekannt, die möglicherweise gegen verwaltungsmässige Rechte verstossen, denn die Verfassungskonformität der Gesetze wird ja jeweils überprüft. Sie können das jeweils in den Botschaften nachlesen. Es könnte allenfalls Bestimmungen geben, die später verfassungswidrig würden; aber es ist nicht anzunehmen, dass wir als Parlament bewusst gegen verfassungsmässige Rechte verstossen.
Zum Argument, dass die Einführung der beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit eine gewisse Präventivwirkung habe: Dieses Argument scheint mir wichtig. Das Parlament wird der Frage, ob eine Bestimmung eines Bundesgesetzes allenfalls als verfassungswidrig zu bezeichnen sei, sorgfältiger nachgehen.
Es ist im übrigen festzuhalten, dass nur Private die Verletzung verfassungsmässiger Rechte geltend machen können. Sie können sich dabei nicht auf das ganze Verfassungsrecht berufen, sondern sie müssen konkret geltend machen, dass sie in ihren verfassungsmässigen Rechten, in den Grundrechten, verletzt sind. Wenn die Rüge vorgebracht wird, dass das angewendete Bundesgesetz verfassungsmässige Rechte oder Völkerrecht verletze – und zwar bloss routinemässig, ohne dass das vor Bundesgericht substantiell begründet würde –, könnte bereits nach den allgemeinen Bestimmungen des heutigen Bundesrechtspflegegesetzes das vereinfachte Verfahren angewendet werden. Wenn eine Klage offensichtlich unbegründet ist, kann das Bundesgericht sie abweisen.
Es ist also nicht von der Hand zu weisen, dass es zu einer gewissen Mehrbelastung kommen könnte. Wenn man aber bedenkt, was die Verfassungsgerichtsbarkeit an rechtsstaatlichem Gewinn bringt, dann darf man diese allfällige Mehrbelastung nicht überbetonen.
Noch ein Letztes zum Argument «Demokratie gegen Volkswille»: Hier scheint mir, dass wir als Parlamentarier nicht nur die eigene Position verteidigen dürfen. Wir müssen auch die Rechtsstellung der Bürgerinnen und Bürger vertreten. Wir müssen unseren Mitbürgern doch das Recht geben, das Bundesgericht anrufen zu können, wenn wir hier im Parlament einmal einen Fehler gemacht haben. Wir müssen das Volk ernst nehmen, und wenn wir das Volk ernst nehmen, müssen wir ihm die Möglichkeit geben, die dritte Gewalt, die Justiz, anzurufen.
Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

**Schiesser** Fritz (R, GL): Das Votum von Herrn Schmid hat mich veranlasst, hier doch noch eine kurze Bemerkung zu machen. Herr Schmid und ich gehen von zwei unterschiedlichen Verfassungsverständnissen aus. Herr Schmid, wir kommen aus zwei Kantonen, die durchaus miteinander vergleichbar sind. Wir vertreten hier zwei Kantone, welche die unmittelbarste Form der direkten Demokratie noch beibehalten haben.
Die entscheidende Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist: Wer ist denn letztlich Garant der Verfassung? Garant der Verfassung in diesem Lande sind Volk und Stände. Wenn Ihre Argumentation und auch diejenige von Herrn Kollege Frick richtig ist, dass auf dem Weg der einfachen Gesetzgebung die Verfassung – materiell, nicht formell – abgeändert werden kann, dann wird dieser Grundsatz durchbrochen, und es sind nicht mehr Volk und Stände, die letztlich darüber entscheiden, was in diesem Land Verfassungsrecht ist. Die Position, die von Ihnen und von Herrn Frick vertreten wird, führt einfach dazu, dass das, was von Volk und Ständen entschieden worden ist, auf dem Weg der einfachen Gesetzgebung, also durch einen Beschluss des Volkes, abgeändert werden kann.
Als Vertreter eines kleinen Kantons kann ich diese Auffassung politisch nicht teilen, ich kann sie aber auch rechtlich nicht teilen. Es stellt sich für mich die entscheidende Frage: Wer schützt die Verfassung? Da muss ich sagen: Das kann nicht nur ein Teil des Souveräns sein. Unter diesen Umständen und wenn ich sehe – Herr Rhinow hat darauf hingewiesen –, in welch breitem Umfang wir die vorfrageweise Normenkontrolle aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention bereits eingeführt haben, kann ich nicht einsehen, warum man sich gegen diese relativ eingeschränkte Erweiterung, die jetzt noch zu machen wäre, derart zur Wehr setzt.
Eine zweite Feststellung: Wir haben uns offenbar damit abgefunden, dass wir auf kantonaler Ebene eine Verfassungsgerichtsbarkeit durch das Bundesgericht haben. Aber das, was jetzt an die Wand gemalt wird, ist doch auf kantonaler Ebene nicht eingetreten. Es kann doch keine Rede davon sein, dass auf kantonaler Ebene durch Entscheide des Bundesgerichtes im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit derartige Unzulänglichkeiten entstanden wären, dass wir diese Entscheide nicht auch auf eidgenössischer Ebene ertragen könnten.
Zu Herrn Frick: Herr Frick hat gesagt, politische Fragen würden vom Volk entschieden, und dann sollten nicht ein paar

Richter die entsprechenden Fragen politisch noch einmal entscheiden. Ich meine, das sei ein unrichtiges Verständnis der Verfassungsgerichtsbarkeit. Der Massstab der Verfassungsgerichtsbarkeit muss ein rechtlicher sein und nicht ein politischer. Natürlich haben Urteile im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit auch immer eine politische Bedeutung. Wie aber die neue Lösung auszusehen hat, das entscheidet nach wie vor der Gesetzgeber bzw. der Verfassunggeber in diesem Land.
Wir könnten die Diskussion wahrscheinlich noch sehr viel länger weiterführen. Es ist für mich eine Grundsatzfrage, welchen Stellenwert wir dem Schutz des obersten Gesetzes, der Verfassung, in diesem Staat einräumen. Für mich gibt es diesen Schutz durch die Verfassungsgerichtsbarkeit, und das ist keine Antinomie zur Demokratie. Es geht darum, dass wir dem obersten Willen von Volk und Ständen mit diesem Instrument auch in den Bereichen der Handels- und Gewerbefreiheit und der Eigentumsgarantie zum Durchbruch verhelfen.
Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Herr Schmid hat mich falsch verstanden, oder ich habe mich nicht klar ausgedrückt.
Ich habe nicht drei Volkskategorien begründet, und ich habe – so meine ich – auch nicht akademisch argumentiert, im Gegenteil. Gestatten Sie mir, diesen Vorwurf umzukehren; Sie waren sehr, sehr akademisch. Ich habe nur gesagt, dass bei Gesetzen, bei denen das Referendum nicht ergriffen wird, kein realer Volkswille bestehe, welcher sich von A bis Z auf alle Bestimmungen dieses Gesetzes erstrecke. Wenn man das bestreitet, ist man doch sehr akademisch.
Wir rechnen in unserer Demokratie zwar solche Parlamentsentscheide dem Volk zu, aber real gesehen hat doch einfach kein Teil des Volkes opponiert, und deshalb wurde das Referendum auch nicht ergriffen. Und man kann schon gar nicht sagen, das Volk habe in einem solchen Fall die Verfassungsmässigkeit beurteilt. Das war meine Aussage – und nur das, Herr Schmid.
Zu Herrn Frick: Ja, das Bundesgericht wird vielleicht einmal in die Pflicht genommen, sich zu solchen Beschlüssen, die Sie erwähnt haben, zu äussern. Aber das kann es heute schon tun. Wir sind uns darüber einig, dass das Bundesgericht auch Bestimmungen von Bundesgesetzen in den Erwägungen überprüfen darf, aber es hat sie im Ergebnis anzuwenden. Mit der neuen Lösung beschliessen wir aber auch einen Absatz 3, den Sie nicht erwähnt haben. Dort heisst es: «Es (das Bundesgericht) entscheidet, inwieweit das Bundesgesetz .... anzuwenden ist.» Das heisst, dass das Bundesgericht nicht verpflichtet ist, eine solche Gesetzesbestimmung nicht anzuwenden. Es kann sehr wohl zum Schluss kommen, dass in einer derartigen Frage zwar rechtliche Argumente gegen die Lösung bestünden, dass es aber dem Bundesgesetzgeber Zeit gebe, die Frage nach seinem Willen und nach seinen zeitlichen Vorstellungen zu lösen. Dabei kann es das Gesetz trotzdem weiterhin anwenden. Die Konsequenz, die Sie als zwingend beschrieben haben, trifft also nicht zu.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Wir führten über das Grundsatzproblem der Ausdehnung der konkreten Normenkontrolle auf Bundesgesetze im Bereich des Schutzes der verfassungsmässigen Rechte der Bürgerinnen und Bürger und des Völkerrechtes – und nur darum geht es – schon das erste Mal eine sehr gründliche Diskussion. Einige Aspekte sind jetzt noch einmal herausgearbeitet worden. Ich kann mich deshalb auch kurz fassen.
Ich möchte Sie dringend bitten, an Ihrem Beschluss festzuhalten und der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen. Der Bundesrat ist überzeugt, dass wir das den Kantonen – Herr Wicki hat hier zu Recht darauf hingewiesen – schuldig sind, die damit in einem wichtigen Punkt die Gleichstellung mit dem Bund erfahren. Denn die Kantone sollen sich, wie das der Bund im umgekehrten Fall ja schon seit langem tun kann, gegen eine kompetenzwidrige Gesetzgebung des Bundesgesetzgebers wehren können.
Herr Schiesser hat vorhin zu Recht ausgeführt: Die Einführung dieser konkreten Verfassungsgerichtsbarkeit wird auch eine massgebliche Stärkung des Föderalismus nach sich ziehen, weil der eigentliche Verfassunggeber eben Volk und Stände sind und wir heute keinerlei Garantie dafür haben, dass der Bundesgesetzgeber die Grundwerte der Verfassung bei der einfachen Gesetzgebung dann auch tatsächlich beachtet. Ich darf Sie daran erinnern: In der Vernehmlassung hat sich ein einziger Kanton gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit ausgesprochen; alle Kantonsregierungen mit einer einzigen Ausnahme haben sich für die Verfassungsgerichtsbarkeit ausgesprochen.
Wir sind die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit aber auch unserem Volk schuldig, unseren Bürgerinnen und Bürgern, welche die Verfassungsgerichtsbarkeit offensichtlich wünschen. Ich habe es im Nationalrat gesagt und wiederhole es hier: Die Schweiz wäre nicht das freiheitliche Land, das sie heute ist, wenn wir 1874 nicht die Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen eingeführt hätten. Jetzt haben wir die Verfassung etwa 140mal geändert, und diese Verfassungsänderungen hatten meistens zusätzliche Kompetenzen für den Bund zur Folge. Was noch im letzten Jahrhundert gegenüber den Kantonen billig war, muss heute gegenüber dem Bund recht sein.
Mit dieser Justizreform machen wir keine Nachführung mehr. Das ist der erste systematische Reformteil. Wir wollen hier – und das beinhaltet natürlich auch politisch mehr Risiken als die Nachführung – im Bereich der Justizverfassung eine Organisation für das nächste Jahrhundert schaffen. Es ist doch schon heute unwürdig, dass unsere Bürgerinnen und Bürger, wenn sie sich gegen die Anwendung eines Bundesgesetzes wehren wollen, das sie für grundrechtswidrig halten, sich zwar auf die EMRK-Rechte – die, mit Ausnahme der Eigentumsgarantie und der Handels- und Gewerbefreiheit, wie das Herr Rhinow ausgeführt hat, weitestgehend mit den verfassungsmässigen Rechten in unserer Bundesverfassung übereinstimmen – berufen können, nicht aber auf die uns näher liegende Bundesverfassung. Man muss kein Prophet sein: Dieser Trend zur Anrufung des Strassburger Gerichtshofes wird ganz unabhängig von der EU-Frage zunehmen.
Ich bin überzeugt, dass Sie sich viel schneller erneut mit dieser Frage werden auseinandersetzen müssen, als das den Gegnern lieb sein wird, wenn Sie heute die Verfassungsgerichtsbarkeit ablehnen. Deren Einführung ist im nächsten Jahrhundert unausweichlich, und zwar schon sehr bald, und wir möchten doch eine Verfassung für das nächste Jahrhundert schaffen.
Ein letzter Gedanke: Man sagt, man müsse das Volk vor den Richtern schützen. Geben wir doch endlich dem Volk die Chance, tatsächlich darüber abzustimmen, ob es wirklich vor den Verfassungsrichtern geschützt werden will! Meine Erfahrung ist eine total andere. In der Volksdiskussion haben sich über 80 Prozent der Bürgerinnen und Bürger, die Stellung genommen haben – es waren mehrere tausend –, klar für die Verfassungsgerichtsbarkeit ausgesprochen, weil sie das als eine schwerwiegende Rechtsschutzlücke im Bund empfinden. Also schützen wir doch das Volk nicht vor sich selber! Geben wir ihm endlich die Chance, sich darüber auszusprechen. Halten Sie an Ihrem Beschluss fest!

*Abstimmung – Vote*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag der Mehrheit | 26 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit | 11 Stimmen |

**Art. 178a**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 1, 1bis, 2, 2bis*
Festhalten
*Abs. 3*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 178a**
*Proposition de la commission*
*Al. 1, 1bis, 2, 2bis*
Maintenir

*Al. 3*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: In Artikel 178a geht es um den Zugang zum Bundesgericht. Hier beantragt Ihnen die Kommission einstimmig, am Beschluss unseres Rates festzuhalten. Die Fassung, wie sie der Ständerat am 5. März 1998 klar gutgeheissen hat, war das Ergebnis einer langen Diskussion, auch mit Exponenten der nationalrätlichen Verfassungskommission. Die von unserem Rat beschlossene Lösung statuiert den Grundsatz, dass der Zugang zum Bundesgericht bei grundlegenden Rechtsfragen immer gewährleistet werden soll. Die Ausnahmen sind auf Gesetzesstufe zu regeln.
Unserer Kommission schien es insbesondere wichtig, die Bestimmung in Absatz 2bis in der von uns beschlossenen Formulierung beizubehalten. Wir betrachten diese als wesentlich besser, weil sie als objektives Kriterium die «grundsätzliche Bedeutung» verwendet. Hingegen nimmt die Bestimmung des Nationalrates auch auf subjektive Kriterien Rücksicht, indem auf die sogenannte «untergeordnete Tragweite» hingewiesen wird. Die Frage der offenkundig unbegründeten oder aussichtslosen Beschwerde, die der Nationalrat bereits auf Verfassungsstufe regeln will, kann durchaus auf Gesetzesstufe aufgenommen werden.
Namens Ihrer Kommission bitte ich Sie daher, an unserem früheren Beschluss festzuhalten.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 180**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. III**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Ch. III**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Wicki** Franz (C, LU), Berichterstatter: Bei Ziffer III gibt es eine kleine Differenz formeller Art. Unser Rat hatte seinerzeit auf Vorschlag der Verwaltung eine Formulierung verabschiedet, welche die Anpassung von Volksinitiativen etwas einfacher umschreibt. Die Formulierung unterscheidet nicht wie jene des Nationalrates in zwei Absätzen, ob die Verfassungsänderung vor oder nach Inkrafttreten der Vorlage C von Volk und Ständen angenommen wurde. In beiden Fällen soll aber die Bundesversammlung die Verfassungsänderung formell an die neue Bundesverfassung anpassen. Inhaltlich gibt es also keinen Unterschied. Die Version des Ständerates ist aber wesentlich einfacher abgefasst.
Wir beantragen Ihnen daher einstimmig, an unserem Beschluss festzuhalten.

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

96.091

# Bundesverfassung. Reform

# Constitution fédérale. Réforme

*Differenzen – Divergences*

---

**A1. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)**

**A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)**

**Präambel**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 2a*
Festhalten
*Abs. 3, 5*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Abs. 5a*
Festhalten

**Préambule**
*Proposition de la commission*
*Al. 2a*
Maintenir
*Al. 3, 5*
Adhérer à la décision du Conseil national
*Al. 5a*
Maintenir

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Wie Sie der Fahne entnehmen können, befinden wir uns nun in der zweiten Runde des Differenzbereinigungsverfahrens und damit in der dritten Runde insgesamt. Wir werden also in diesem Bereich der Verfassung, von der Präambel bis zu Artikel 57g, das letzte Mal in diesem Differenzbereinigungsverfahren zu Worte und zum Beschluss kommen. Es ist absehbar, dass es eine Einigungskonferenz geben wird, die voraussichtlich Ende der zweiten Woche der Wintersession stattfinden wird. Von den rund 25 Differenzen in diesem Bereich haben wir die Hälfte in der Kommission bereinigt, bei der anderen Hälfte beantragen wir Festhalten, und zwar, wie wir meinen, aus guten Gründen.
Die Berichterstattung ist wie immer auf die Sprecher der verschiedenen Subkommissionen aufgeteilt, wobei ich Herrn Aeby auf seinen Wunsch hin vertreten werde, weil er an der Kommissionssitzung nicht anwesend sein konnte.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: In der Präambel wird angestrebt, die Leitideen komprimiert und schlank aufzuzählen, also das ideelle Dach darzustellen, unter dem wir «im Trockenen» die Verfassung schaffen. Sie soll die wesentlichen Elemente dieses ideellen Daches wiedergeben, aber sie soll nicht einzelne Bestimmungen der Verfassung wiederholen bzw. vorwegnehmen.
In diesem Sinne haben wir in der Kommission wie folgt – einstimmig – beschlossen:
Wir möchten bei Absatz 5 nachgeben und uns dem Beschluss des Nationalrates anschliessen. Es ist eine sprachliche Straffung, die lediglich in der deutschen Fassung erfolgt, nicht aber in der französischen; der französische Text ist bereits vorher «rund» gewesen und daher nicht zu korrigieren.
Zwei Differenzen möchten wir dagegen bestehenlassen:
In Absatz 2a möchte der Nationalrat den Passus «In der Verantwortung gegenüber der Schöpfung» einfügen. Wir möchten diesen Passus aus folgenden Gründen nicht aufnehmen: Wir glauben, dass er in einem gewissen Sinne eine Wiederholung der Anrufung Gottes darstellt und dass er die Vorwegnahme von Artikel 2 ist, der Bestimmung über die Nachhaltigkeit. Dort werden wir dem Beschluss des Nationalrates zustimmen. Im Bestreben, die Bestimmung knapp zu halten, möchten wir diesen Absatz streichen. Er hat in seiner Aussage in der französischen Fassung insbesondere auch die Kommissionsmitglieder welscher Zunge gestört.
Den Absatz 5a möchten wir ebenfalls weglassen. Diese Klausel ist eine Anleihe aus der Präambel von Herrn Muschg. Die Muschgsche Fassung ist eine sprachlich durchaus sehr schöne und inhaltlich wertvolle Schöpfung, aber sie beruht auf einem anderen Konzept. Ein Element aus der Präambel Muschgs in unsere Präambel hinüberzunehmen, bedeutet einmal, dass die Präambel lange wird; sie soll aber konzis, knapp bleiben. Es ist aber vor allem so, dass die Präambel Muschgs stilistisch ganz anders ist. Während unsere Präambel sehr nüchterne Anknüpfungen enthält – «im Willen», «im Bewusstsein» usw. –, ist der Einschub aus der Muschgschen Präambel sprachlich ein ganz anderer. Er ist nicht bloss ein Appell an den Staat allgemein, sondern er enthält sogar einen individuellen Appell an den Bürger. Die Muschgsche Fassung passt in der Sprache und im Aufbau nicht in unsere Präambel – so wertvoll sie auch ist.
Wir haben uns nun einmal für die Version entschieden, die uns Herr Bundesrat Koller und sein Departement vorgelegt haben. Das Ganze soll nicht ein Flickwerk werden, indem einzelne Elemente, die sprachlich anders sind, in unsere Präambel hinübergenommen werden.
Die Verfassungskommission bittet Sie einstimmig, ihrem Antrag zu folgen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 2**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 2*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2bis*
*Mehrheit*
Festhalten
*Minderheit*
(Gentil)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 2**
*Proposition de la commission*
*Al. 2*
Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2bis*
*Majorité*
Maintenir
*Minorité*
(Gentil)
Adhérer à la décision du Conseil national

*Abs. 2 – Al. 2*

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Es geht in Artikel 2 um zwei Differenzen, die ich Ihnen darzulegen habe. Sie haben einen gewissen Zusammenhang.
Vorerst geht es in Absatz 2 um die Frage der Nachhaltigkeit: Soll die nachhaltige Entwicklung als Staatszweck der Schweizerischen Eidgenossenschaft aufgenommen werden? Der Nationalrat hatte sich dafür entschieden, im Sinne einer umfassenden Nachhaltigkeit, die nicht nur das ökologische, sondern auch das ökonomische, das soziale und das kulturelle Element enthält. Nachdem sich unser Rat ursprünglich dagegen ausgesprochen hatte, sind wir in der ersten Differenzbereinigung teilweise dem Nationalrat gefolgt und haben die Nachhaltigkeit als Adverb eingefügt: «Sie», d. h. die Eidgenossenschaft, «fördert nachhaltig ....»

In der zweiten Differenzbereinigung schliesst sich unsere Kommission mit 11 zu 1 Stimmen dem Nationalrat an, und zwar haben wir ein Konzept vor Augen: Wir sind bereit, die Nachhaltigkeit als Staatszweck aufzunehmen, möchten aber ausdrücklich an der Nachhaltigkeit festhalten, wie wir sie in Artikel 57k für die Raumplanungs- und die Umweltschutzgesetzgebung vorgesehen haben. Der Nationalrat hat nun in seinen Beschlüssen, die er vorgestern gefasst hat, dieses Konzept bereits vorweg gutgeheissen, indem er sich bei Artikel 57k unserem Beschluss angeschlossen hat. In diesem Sinne bitten wir Sie, dem Nationalrat entgegenzukommen.
Absatz 2bis hingegen möchten wir Ihnen – im deutlichen Verhältnis von 13 zu 2 Stimmen – zur Streichung vorschlagen. Wir fragen uns, ob die Sorge der Eidgenossenschaft für die Chancengleichheit als Staatszweck normiert werden soll. Wir möchten davon absehen; nicht etwa, weil die Chancengleichheit nicht Aufgabe der Eidgenossenschaft wäre. Aber wir müssen uns vor Augen halten, dass wir bei den Staatszwekken nur jene Zwecke aufgeführt haben, welche die Gesamtheit der Eidgenossenschaft betreffen und welche nicht Rechte oder Chancen einzelner Personen untereinander regeln wollen. Die Pflichten des Staates gegenüber den einzelnen werden in späteren Teilen der Verfassung geregelt; namentlich ist es auch Aufgabe der Sozialziele, die wir jetzt eingefügt haben, für die Chancengleichheit zu sorgen. Ich möchte also klarstellen, dass wir uns in keiner Weise gegen die Gewährleistung der Chancengleichheit durch den Bund aussprechen, sondern dass sie bei den Sozialzielen sinngemäss enthalten sein muss; dort haben wir sie ja aufgenommen.
Zusammengefasst: Wir möchten uns also im wichtigen Punkt der Nachhaltigkeit dem Nationalrat anschliessen; aber den ebenfalls wichtigen Punkt der Chancengleichheit möchten wir namentlich aus systematischen Gründen im Rahmen der Sozialziele sinngemäss verwirklicht wissen.

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2bis – Al. 2bis*

**Gentil** Pierre-Alain (S, JU): A cet alinéa également, je vous propose de vous rallier à la décision du Conseil national. Le rapporteur de notre commission a dit tout à l'heure avec pertinence qu'il n'était pas possible de demander à l'Etat d'assurer la pleine et totale égalité des chances. Ce serait un but idéal et probablement difficile à atteindre et à mettre, dans une forme aussi absolue, à l'article 2 de notre constitution. Mais j'attire votre attention sur un certain nombre d'éléments. Le premier est que la formulation retenue par le Conseil national n'est pas une formulation absolue. On dit très clairement: «Elle veille à garantir une égalité des chances aussi grande que possible entre les citoyens.» Il n'est donc pas posé une égalité des chances en absolu, mais un but auquel on doit tendre. Cela me semble tout à fait compatible avec une formulation constitutionnelle.
Il n'est pas soutenable de dire, comme l'a prétendu tout à l'heure le rapporteur de notre commission, que l'égalité des chances doit être confinée simplement aux articles qui traitent des problèmes sociaux. C'est un but général et il me paraît qu'il y a entre l'alinéa 1er – l'idée de la prospérité commune, du développement durable – et cette égalité des chances un lien qui montre bien qu'on souhaite faire passer dans cet article 2 un souffle et un certain nombre de grands principes. C'est la raison pour laquelle je vous propose en ce domaine également, et à cet alinéa également, de vous rallier à la décision du Conseil national et d'inscrire tout au début de la constitution le principe de l'égalité des chances dans la formulation nuancée du Conseil national.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich beantrage Ihnen, bei Absatz 2bis der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und damit den Gedanken der Chancengleichheit nicht als eigenen Bundeszweck zu statuieren.
Warum? Der Begriff der Chancengleichheit ist ein sehr schillernder Begriff. Er enthält einerseits Aspekte und Komponenten, die bereits durch Absatz 1 des Zweckartikels (Art. 2), dann durch die Freiheitsrechte, die Sozialziele und vor allem auch durch das Prinzip der Rechtsgleichheit sowie durch das in sehr modernisierter Form festgehaltene Diskriminierungsverbot umschrieben sind. Andererseits kann man den Begriff der Chancengleichheit auch leicht missverstehen. Es ist nämlich ein Faktum, dass wir alle mit unterschiedlichen Startchancen ins Leben treten. Wenn man nun aber den Begriff der Chancengleichheit so interpretiert, dass der Staat diese ungleichen Startchancen durchwegs kompensieren müsste, würde sich der Staat eindeutig übernehmen.
Diese Möglichkeit einer Fehl- oder Missdeutung des politischen Begriffes der Chancengleichheit bewegt uns, Ihnen zu empfehlen, ihn nicht als eigenständigen Bundeszweck aufzunehmen und daher der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Mehrheit 27 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 4 Stimmen

**Art. 4 Abs. 3**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 4 al. 3**
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Bei Artikel 4 Absatz 3 haben wir eine Differenz betreffend die Behörden. Artikel 4 umschreibt die Rechtsstaatlichkeit unseres Bundesstaates Schweiz. Absatz 3 verpflichtet die Instanzen des Staates und die Privaten zum Handeln nach Treu und Glauben. Wir müssen heute etwas ernüchtert feststellen, dass der Versuch offensichtlich gescheitert ist, den Nationalrat davon zu überzeugen, dass zwar wohl alle staatlichen Organe Behörden, nicht aber alle Behörden staatliche Organe sind. Der Nationalrat hat durch Stimmenmehrheit «erkannt», der Oberbegriff der staatlichen Organe genüge.
Im Interesse der Differenzbereinigung haben wir uns dazu durchgerungen, Zustimmung zum Nationalrat zu beantragen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 5a**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

*Antrag Aeby*
*Titel, Abs. 1*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Abs. 2*
Festhalten

**Art. 5a**
*Proposition de la commission*
Maintenir

*Proposition Aeby*
*Titre, al. 1*
Adhérer à la décision du Conseil national
*Al. 2*
Maintenir

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Bei Artikel 5a ist uns der Nationalrat in der Systematik insofern gefolgt, als er seinen Verantwortlichkeitsartikel jetzt ebenfalls in Artikel 5a verankert und nicht, wie ursprünglich vorgesehen, in Artikel 3b.
Ich darf kurz in Erinnerung rufen, was aus unserer Sicht der Sinn dieser Bestimmung ist: Es geht darum, in der Verfassung aufzuzeigen, dass die Menschen, die in diesem Staate leben, insbesondere die Bürgerinnen und Bürger, eben nicht nur Rechte haben, sondern auch Pflichten und dass zu die-

sen Pflichten in erster Linie die gleichermassen vorgegebene Pflicht zur Selbstverantwortung zählt.
Die Kommission beantragt Festhalten; die Fassung des Ständerates verdient den Vorzug, weil sie einfach und klar ist und sich auf die Verantwortung beschränkt. Die Fassung des Nationalrates erscheint uns etwas langatmig, etwas üppig, und sie ist vor allem inhaltlich etwas slalomartig: In Absatz 1 wird auf die Fähigkeiten jeder Person hingewiesen, sich nach ihren Neigungen entfalten und entwickeln zu können; in Absatz 2 ist dann zwar von Verantwortung die Rede, aber dies wird wieder auf «im Rahmen ihrer Fähigkeiten» eingeschränkt.
Ich beantrage Ihnen namens der Kommission, an unserer Fassung festzuhalten.

**Aeby** Pierre (S, FR): Ces premiers articles sont des articles essentiellement déclaratifs, et parfois, un simple mot peut déclencher des sensibilités fort diverses.
Pour ma part, ça a été dit souvent dans nos travaux de commission ou de sous-commission, je crois que les quatre points essentiels qui caractérisent notre Etat sont que la Suisse est un Etat de droit, la Suisse est un Etat démocratique, et enfin, la Suisse est un Etat libéral et la Suisse est un Etat social, tout à la fois. C'est cette dualité du libéral et du social qui, souvent, dans les diverses dispositions, peut nous opposer suivant nos sensibilités.
Ici, à l'article 5a que nous avons admis dans son principe, il s'agit de bien préciser cette dualité libérale et sociale, et ceci, en premier lieu, en reprenant le titre adopté par le Conseil national. Le titre me paraît fondamental. Le titre adopté par notre Conseil parle de «Responsabilité», celui du Conseil national est plus précis, il mentionne d'une part la «responsabilité individuelle» et d'autre part la «responsabilité sociale» de l'individu. Ça me paraît juste.
Je ne vous dirai pas que le Conseil national, dans les travaux auxquels il s'est livré, est arrivé à une formulation extraordinaire. C'est vrai que l'alinéa 2 du Conseil national est difficile à comprendre, est un peu lourd. C'est dans cet esprit que je vous propose de faire un pas en direction du Conseil national de manière à permettre, avant que nous ne nous retrouvions en Comité de médiation, à l'administration de plancher encore une fois sur cet article 5a.
J'ai parlé du titre, et l'alinéa 1er du Conseil national me paraît tout à fait acceptable. En prenant comme alinéa 2 l'alinéa unique de l'article 5a tel que notre Conseil l'a approuvé jusqu'à aujourd'hui, et qui demande à chacun de contribuer «selon ses forces à l'accomplissement des tâches de l'Etat et de la société», on reflète en cela la deuxième partie de la responsabilité qu'on trouve dans le titre, c'est-à-dire la responsabilité sociale. Il me semble qu'en opérant ce compromis, on fait un pas en direction du Conseil national et qu'on peut légitimement nourrir l'espoir de voir encore quelques améliorations rédactionnelles de cet article 5a qui n'est pas sans importance dans toute cette constellation de la Constitution fédérale.
J'espère que vous pourrez partager cet avis et soutenir ma proposition de compromis.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Die Frage, ob den Grundrechten der Bürgerinnen und Bürger auch eine Verpflichtung in der Verfassung gegenüberzustellen sei, und zwar keine besondere wie die Wehrpflicht, sondern eine allgemeine Pflicht der persönlichen Verantwortung des einzelnen gegenüber der Gesellschaft, hat offenbar schon die Urväter unserer Verfassung beschäftigt. Man hat sich damals dagegen entschieden, und dabei ist es bis heute geblieben. Der Bundesrat hat Ihnen daher hier auch keine Vorschläge unterbreitet, aber wir opponieren dem Ansinnen nicht, weil ein Trend und ein Bedürfnis festzustellen sind, nicht nur die Rechte der Bürger in der Verfassung darzustellen, sondern auch eine Verpflichtung gegenüber der Gesellschaft und dem Staat festzuhalten.
Wenn man aber von diesem Prinzip ausgeht, scheint dem Bundesrat die Formulierung Ihres Rates doch besser zu sein. Ich habe vor allem Mühe mit dem ersten Absatz gemäss Nationalrat; denn er gibt noch einmal die individualistische Grundhaltung wieder, und diese ist eigentlich durch die persönliche Freiheit und andere Grundrechte abgedeckt. Was wir hier statuieren wollen, ist die Verantwortung jeder Person gegenüber Staat und Gesellschaft. Deshalb scheint mir die ständerätliche Fassung sowohl den Vorteil der Kürze wie den der Sachadäquanz zu haben.
Ich sehe natürlich ein, dass Herr Aeby versucht, in der Differenzbereinigung einen Kompromiss herbeizuführen. Aber angesichts meiner inhaltlichen Bedenken empfehle ich Ihnen, an Ihrem Beschluss festzuhalten.

**Aeby** Pierre (S, FR): Oui, Monsieur le Conseiller fédéral, vous m'avez quasiment convaincu. Si je vous suis, il paraît tout aussi important, et là vous avez abondé dans mon sens, que le titre de l'article 5a doive être «Responsabilité individuelle et sociale», et ensuite reprendre la version décidée par notre Conseil. Dans ce sens, je peux modifier ma proposition, d'entente avec le Conseil fédéral, et je demande simplement que le titre soit celui décidé par le Conseil national; pour le reste, nous pouvons maintenir notre version.

**Präsident:** Was die Formulierung der Bestimmung betrifft, schliesst sich Herr Aeby nunmehr der Kommission an und zieht seinen Antrag zurück. Er hält aber an einer anderen Überschrift fest. Er möchte statt «Verantwortung» «Individuelle und gesellschaftliche Verantwortung».

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Selbstverständlich kann ich mich nicht namens der Kommission äussern; aber ich glaube: Wenn es nur noch um den Titel geht, können wir diese kleine Brücke schlagen. Ich persönlich könnte mich insofern anschliessen; ich sehe, dass auch unser Kommissionspräsident nickt.

*Titel – Titre*
*Angenommen gemäss Antrag Aeby*
*Adopté selon la proposition Aeby*

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*
*Angenommen gemäss Antrag der Kommission*
*Adopté selon la proposition de la commission*

**Art. 7 Abs. 3**
*Antrag der Kommission*
*Mehrheit*
Festhalten
*Minderheit*
(Gentil)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 7 al. 3**
*Proposition de la commission*
*Majorité*
Maintenir
*Minorité*
(Gentil)
Adhérer à la décision du Conseil national

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Bei Artikel 7 Absatz 3 beantragt Ihnen die Mehrheit, an unserer Fassung festzuhalten, wogegen die Minderheit Gentil dem Nationalrat folgen will.
Ich darf Ihnen kurz den Standpunkt der Mehrheit begründen: Dem Beschluss des Nationalrates liegt offensichtlich die Meinung zugrunde, dass in der Verfassung expressis verbis zum Ausdruck gebracht werden solle, dass die rechtliche Gleichstellung eben nicht genüge, sondern dass der Gesetzgeber die erforderlichen Normen zu schaffen habe, die es ermöglichten, dass in der sozialen Wirklichkeit die tatsächliche Gleichstellung erreicht werden könne. Es gibt in der Tat auch in der Lehre solche Auffassungen. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass auch das Bundesgericht in mehreren Entscheiden diesen Begriff der tatsächlichen Gleichstellung verwendet.

Das Bundesgericht hat aber andererseits deutlich gesagt, die gesetzgeberischen und allenfalls anderen Massnahmen dürften nicht so weit gehen, dass sie in Widerspruch zum Gebot der Gleichbehandlung gerieten. Etwas pointiert formuliert könnte man sagen: Gleichberechtigung als Chancengleichheit ja, Gleichmacherei im Sinne einer ergebnisorientierten Gleichheit nein.
Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass die Differenzierung zwischen rechtlicher und tatsächlicher Gleichstellung nicht erforderlich sei. Der Begriff der rechtlichen Gleichstellung ist – obwohl, wie erwähnt, in der Lehre und Rechtsprechung bekannt – zu wenig kompakt, hat zu wenig Konturen und ist zu wenig gefestigt. Es kommt hinzu, dass auch im Gleichstellungsgesetz die rechtliche Gleichheit existiert, aber dort eben im Sinne einer tatsächlichen Gleichstellung. Daher könnte diese Differenzierung in rechtliche und tatsächliche Gleichstellung nach Auffassung der Mehrheit zu Interpretationsproblemen führen.
Deshalb beantragt Ihnen die Mehrheit, am einfachen Begriff der Gleichstellung festzuhalten.

**Gentil** Pierre-Alain (S, JU): Comme vient de le dire le rapporteur de la commission, chacun est d'accord sur le principe de l'égalité en droit et en principe. Où les choses se compliquent naturellement, c'est dans les faits. Et la version du Conseil national me paraît meilleure que la nôtre à cet égard, dans la mesure où elle insiste sur l'égalité des droits en fait et qu'elle le mentionne de manière expresse. Nous savons tous qu'il y a un certain nombre de domaines dans lesquels l'égalité des droits est restée théorique, qu'il s'agisse de salaire ou de formation, par exemple. Il me paraît meilleur d'aller jusqu'au bout de la pensée et d'insister sur l'idée que l'égalité des droits ne doit pas demeurer un principe, mais se traduire effectivement dans les faits.
C'est la raison pour laquelle je vous propose, au nom de la minorité de la commission, de vous rallier à la décision du Conseil national.

**Brunner** Christiane (S, GE): Je vous invite à soutenir la proposition de minorité Gentil. A l'origine de la discussion sur l'égalité entre hommes et femmes, avant l'adoption de l'article constitutionnel en 1981, nous avons mené cette discussion. A l'époque, on parlait de l'égalité de droits. C'était compréhensible dans la mesure où il y avait encore des inégalités criantes au niveau de certaines lois comme, par exemple, les dispositions relatives au droit matrimonial. Mais c'est une conception défensive de l'égalité: il fallait que les femmes puissent rattraper la distance qui les séparait des hommes au niveau des droits. De cette conception défensive, on est passé aujourd'hui, et de manière unanime, à une conception positive, active de l'égalité. On ne peut se contenter d'éliminer les discriminations formelles, on doit promouvoir l'égalité dans la réalité de la vie quotidienne.
Cela signifie que l'on doit prendre éventuellement temporairement des mesures pour favoriser la partie désavantagée, pour favoriser les femmes et pour leur donner les mêmes chances, lorsque cela se révèle nécessaire.
C'est abondamment pratiqué d'ailleurs, mais il faut encore le consacrer dans notre constitution, en suivant en cela ce qui est aussi prévu dans la loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes, puisque dans cette loi on stipule clairement à l'article 1er que: «La présente loi a pour but de promouvoir dans les faits l'égalité entre femmes et hommes.» Et en même temps, à l'article 3 alinéa 3, on précise que: «Ne constituent pas une discrimination les mesures appropriées visant à promouvoir dans les faits l'égalité entre femmes et hommes.» Ainsi que le rapporteur l'a dit, des arrêts du Tribunal fédéral confirment cette interprétation de l'article actuel de la constitution. Donc, inscrire dans la constitution que le législateur veille à garantir l'égalité en droit et l'égalité en fait, cela fait partie d'une simple mise à jour de la constitution, et ce n'est pas, dans ce sens, un élément nouveau.
Je vous rappelle également que la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, que nous avons ratifiée récemment, stipule explicitement que les mesures positives, celles qui visent justement l'égalité en fait, ne constituent pas une discrimination. Dans la mesure où c'est clairement une «Nachführung», c'est l'inscription dans notre constitution de l'égalité en droit et en fait entre les hommes et les femmes.
Je vous invite à soutenir la proposition de la minorité de la commission.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich würde am liebsten an das letzte Argument von Frau Brunner anknüpfen: Machen wir hier doch wirklich eine Nachführung der Bundesverfassung, und halten wir uns im Differenzbereinigungsverfahren – nachdem die Frage strittig ist – an den geltenden Text der Verfassung, der ja noch nicht so alt ist; er stammt aus dem Jahre 1981. Dort lautet der Text ganz klar, tout court: «Das Gesetz sorgt für ihre Gleichstellung ....» In Artikel 4 Absatz 2 wird also diese – eher zu Missverständnissen Anlass gebende – Differenzierung zwischen rechtlicher und tatsächlicher Gleichstellung nicht gemacht.
Dabei bin ich mit Frau Brunner einverstanden: Der Auftrag, für die Gleichstellung zu sorgen, will natürlich nicht nur zum Ausdruck bringen, dass die rein rechtliche Gleichbehandlung anzustreben sei, also vor allem die Eliminierung formalrechtlicher Unterscheidungen bzw. Diskriminierungen, sondern darüber hinaus auch, dass die tatsächliche Gleichbehandlung angestrebt werde, so, wie wir das im Gleichstellungsgesetz gemacht haben.
Es geht jetzt aber um das Differenzbereinigungsverfahren. Wir sehen, dass diese neuen Begriffe nur Anlass zu Diskussionen und Kontroversen geben. Deshalb möchte ich Sie bitten, beim Urtext des Faust zu bleiben, und das ist der Text, den der Ständerat beschlossen hat.
Ich bitte Sie also, an Ihrem Beschluss festzuhalten.

*Abstimmung – Vote*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag der Mehrheit | 29 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit | 4 Stimmen |

**Art. 9 Abs. 3**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 9 al. 3**
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Art. 9a**
*Antrag der Kommission*
*Titel*
Schutz der Kinder und Jugendlichen
*Wortlaut*
Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Entwicklung. Sie üben ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit aus.

**Art. 9a**
*Proposition de la commission*
*Titre*
Protection des enfants et des jeunes
*Texte*
Les enfants et les adolescents ont droit à une protection particulière quant à leur intégrité et leur développement. Ils exercent leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement.

**Art. 11a**
*Antrag der Kommission*
Festhalten
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Darf ich Sie kurz an die Vorgeschichte erinnern: Der Bundesrat wollte beim Artikel 9 («Recht auf Leben und auf persönliche Frei-

heit») keiner bestimmten gesellschaftlichen Gruppe ein Sonderrecht einräumen. Der Nationalrat beschloss dann einen separaten Artikel 11a («Rechte der Kinder und Jugendlichen»). Unser Rat hat in der letzten Session bei Artikel 9 einen Absatz 3 aufgenommen, mit folgendem Inhalt: «Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Entwicklung.» Der Nationalrat hält an seinem Beschluss fest.
Unsere Kommission beantragt Ihnen nun, dem Nationalrat insofern zu folgen, als ein separater Artikel mit dem Titel «Schutz der Kinder und Jugendlichen» geschaffen wird, diesen Artikel aber nicht – wie vom Nationalrat beschlossen – als Artikel 11a aufzunehmen, sondern als Artikel 9a. Die Kommission beantragt dies in der Meinung, dass die Bestimmung im unmittelbaren Anschluss an Artikel 9 besser plaziert ist, wobei selbstverständlich auch andere Argumente in dieser Beziehung gehört werden könnten.
Inhaltlich ist Artikel 9 mit dem von uns beschlossenen Absatz 3 von Artikel 9 identisch, allerdings ergänzt mit dem Satz: «Sie (die Kinder und Jugendlichen) üben ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit aus.» Zu diesem zweiten Satz möchte ich festhalten, dass er an sich überflüssig wäre; dies ergibt sich klar aus dem Zivilgesetzbuch. Es steht aber nach unserer Auffassung der Absicht, diesen Satz noch anzufügen, nichts im Wege.
Der erste Satz von Artikel 9a entspricht, wie gesagt, unserem letzten Beschluss. Ich möchte der Klarheit halber noch auf folgendes hinweisen: Wenn es heisst, dass Kinder und Jugendliche Anspruch auf besonderen Schutz hätten, ist dies selbstverständlich keine Einschränkung – die Formulierung hat offenbar zu diesem Missverständnis Anlass gegeben –, sondern es soll im Gegenteil damit herausgestrichen werden, dass die gesellschaftliche Gruppe «Kinder und Jugendliche» Anspruch auf einen ganz besonderen Schutz hat.
Wir könnten uns keinesfalls dem Beschluss des Nationalrates anschliessen und ein Recht auf «eine harmonische Entwicklung» aufnehmen. Bei diesem Begriff handelt es sich nach unserer Auffassung um einen schwammigen, unbestimmten Rechtsbegriff, der zu verschiedenen Interpretationen Anlass geben und auch in Konflikt mit den Pflichten, aber auch den Rechten der Eltern geraten könnte.

**Cavadini** Jean (L, NE): Il y a de ces batailles perdues d'avance qu'il ne faut pas livrer. Néanmoins, à l'article 9a deuxième phrase, qui pourrait constituer, sur le plan rédactionnel, un deuxième alinéa, il faut admettre que le sentiment de la commission a été modifié. Plusieurs pressions ont été exercées de la part des organisations de jeunesse, qui ont fait là leur travail, pour insérer la notion que je donne en français: «Ils – les enfants et les adolescents – exercent leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement.» La commission était, dans un premier temps, très partagée, puis elle a décidé, dans sa majorité, d'accepter de prendre en compte cette notion. Je ne pense pas que ce soit une bonne proposition, parce que je ne suis pas sûr que nous soyons là face à du droit normatif.
Alors, Monsieur le Conseiller fédéral, simplement pour la tranquillité de ma conscience et pour la qualité de notre travail, pouvez-vous nous donner l'assurance que ces droits des enfants et des adolescents sont des notions qui sont bien connues, bien maîtrisées et qu'elles sont véritablement applicables dans leur norme? Et qui détermine cette capacité de discernement? Comment estime-t-on cette capacité, afin que ce ne soit pas simplement une déclaration rhétorique? Ici, manifestement, on a voulu faire plaisir aux groupes de pression, mais un plaisir de niveau constitutionnel peut coûter un prix très élevé.
Je reste persuadé qu'on aurait pu faire l'économie de cette deuxième phrase, mais puisqu'il s'agit là d'une notion qui vient d'être inscrite par notre commission dans le texte, je souhaiterais avoir l'assurance qu'elle est au moins applicable.

**Leumann** Helen (R, LU): Es ist richtig, dass dieser zweite Satz nicht unbedingt in der Verfassung stehen müsste. Es ist aber auch richtig, dass es niemandem weh tut, wenn er in der Verfassung steht, zumal wir ja gemäss Zivilrecht diese Aussage bereits gesetzlich festgeschrieben haben. Im übrigen weise ich auch darauf hin, dass sich die Jugendorganisationen grösste Mühe gegeben haben, einen Kinderschutzartikel in die Verfassung einzubringen; andere Organisationen haben das für ihre Belange ebenfalls getan. Man ist also an vielen Orten irgendwelchen Organisationen entgegengekommen.
Es steht uns allen gut an, wenn wir zum Schutz der Kinder auch ganz explizit in der Verfassung Stellung nehmen und diesen Schutz in der Verfassung verankern.

**Cavadini** Jean (L, NE): Je propose formellement de scinder l'article 9a en deux alinéas: alinéa 1er – «Les enfants et les adolescents ont droit à une protection particulière quant à leur intégrité et à leur développement», ce qui en commission n'a posé aucun problème particulier, tant il est vrai que nous sommes acquis à cette notion; alinéa 2 – «Ils exercent leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement». Sur ce point, j'ai fait part de mes doutes. J'attends la réponse de M. Koller, conseiller fédéral, pour me déterminer plus avant.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Ich persönlich kann mich diesem Antrag sehr wohl anschliessen. In der Kommission haben wir nicht darüber gesprochen. Der Systematik der Verfassung und auch der Fassung des Nationalrates würde es entsprechen, einen zweiten Absatz zu machen. Allerdings müssen wir natürlich sehen, dass mit einem separaten Absatz die Bedeutung dieser an sich etwas deklaratorisch wirkenden Bestimmung noch mehr hervorgehoben wird. Aber redaktionell kann ich mich durchaus anschliessen.
Und wenn wir schon bei der Redaktion sind, stellt sich noch ein anderes Problem, das wir in der Kommission nicht gesehen haben: Der Titel wurde nämlich mit der Einleitung «Schutz» der Kinder und Jugendlichen übernommen. Der Nationalrat spricht von «Rechten» der Kinder und Jugendlichen. Wir haben jetzt inhaltlich beides: In einem Absatz 1 geht es um den «Schutz» und in einem Absatz 2 um die «Rechte».
Ich möchte Ihnen eigentlich beliebt machen, dass wir den Titel «Kinder und Jugendliche» wählen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich kann mich damit einverstanden erklären, dass Sie für die «Rechte der Kinder und Jugendlichen» einen eigenen Artikel schaffen. Dieses «plaisir» – um die Terminologie von Herrn Cavadini aufzunehmen – kann ich Ihnen machen. Es ist damit zwar ein «sacrificium intellectus» verbunden, weil die Eingliederung in Artikel 9, die Sie ursprünglich vorgesehen hatten, systematisch zweifellos die bessere Lösung gewesen wäre. Aber wir machen hier Politik und nicht reine Rechtslehre.
Wirkliche Probleme habe ich nun aber mit dem zweiten Satz, von dem ich befürchte, dass er nicht nur ein «plaisir» wäre, sondern kontraproduktiv sein könnte. Ich befürchte das aufgrund einer Bemerkung von Professor Jörg Paul Müller. Er schreibt in seiner Einleitung zu den Grundrechten folgendes: «Die Frage, wieweit Minderjährige Träger von Grundrechten sind, lässt sich nicht generell durch Festlegung einer bestimmten Grundrechtsmündigkeit beantworten, sondern ist für jede Grundrechtsposition als materielles Rechtsproblem besonders zu untersuchen.» Ich glaube, das ist unbestritten und klar. Aber jetzt kommt die Ausführung, die mir Sorge macht: «Im Bereich der persönlichen Freiheit» – und da bewegen wir uns hier – «dürfte in der Regel unbestritten sein, dass auch Minderjährige und Entmündigte – auch Urteilsunfähige – Rechtsträger sind.» Mit diesem zweiten Satz relativieren wir eigentlich die unbestrittene Lehre, dass Rechtsträger der persönlichen Freiheit auch Unmündige und Urteilunfähige sind.
Dieser zweite Satz macht uns nur Probleme und bringt uns überhaupt nicht weiter. Deshalb würde ich Ihnen empfehlen, ihn zu streichen.

**Aeby** Pierre (S, FR): Je suis désolé de prendre la parole juste avant le vote, mais j'ai été un peu pris de court par la proposition du président de la commission.
Dans ce chapitre, nous parlons soit de protection, «Schutz», soit de liberté, «Freiheit». Il me semble erroné d'éviter en français aussi bien la notion de «droit» que celle de «protection»; il faut prendre une des deux. Autrement, on a un titre qui ne ressemble pas à tous les autres titres de ce chapitre sur les droits fondamentaux. On n'est pas obligé d'utiliser le terme de «droit».
Dans le dépliant en français, on parle de «droit des enfants», on ne parle pas de «protection». Dans ce que nous avons reçu, le titre en français est clair, c'est le «droit».
Je crois que de ne mettre ni «droit» ni «protection», c'est une proposition qui est contraire à la structure de ce chapitre. Il faut l'une des deux notions. Quant à moi, je propose de maintenir la notion de «droit». Je crois que c'est dans ce sens que l'on voulait introduire dans la constitution un article sur les enfants et les adolescents.

**Cavadini** Jean (L, NE): Entre «jeunes» et «adolescents», veut-on introduire une différence? On passe subitement de l'adolescence à la jeunesse. On peut rester jeune longtemps, Monsieur le Président, vous en êtes un bon exemple, mais enfin ce n'est pas la notion recherchée ici!

**Danioth** Hans (C, UR): Ich möchte Ihnen doch vorschlagen, zuerst über den Inhalt dieses Artikels 9a abzustimmen und das Marginale nachher festzulegen oder die Festlegung der Kompetenz der Redaktionskommission zu übergeben. Der erste und der zweite Satz haben nicht völlig den gleichen Inhalt; das zum Redaktionellen.
Ich habe erhebliche Bedenken in bezug auf den zweiten Satz; er enthält einigen Sprengstoff. Sie erinnern sich an die Behandlung der Kinderrechtskonvention. Wenn Herr Bundesrat Koller schon erklärt, die Rechtsfähigkeit von Kindern und anderen Personen, die nicht selber handeln könnten, sei hier in Frage gestellt, dann ist die Ausübung dieser Rechte noch mehr in Frage gestellt. Von daher habe ich erhebliche Bedenken.
Ich möchte Ihnen vorschlagen, zuerst den Inhalt des Artikels festzulegen und dann den Antrag Rhinow oder den Antrag der Kommission zu behandeln. Ich könnte mit beidem leben.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Der erste Satz von Artikel 9a ist unbestritten; es geht um den zweiten Satz oder neu um Absatz 2. Ich beantrage Ihnen, bei der Fassung der Kommission zu bleiben. Es besteht ein gewisses Missverständnis, jedenfalls wenn ich den Passus meines geschätzten Kollegen und Freundes Jörg Paul Müller – nach dem Zitat von Herrn Bundesrat Koller – richtig verstanden habe. Die Rechtsträgerschaft ist selbstverständlich nicht an die Urteilsfähigkeit gebunden; dies trifft nur für die Handlungsfähigkeit zu. Hier geht es darum, dass die Ausübung von Rechten im Rahmen der Urteilsfähigkeit erfolgt. Das schliesst nicht aus, dass sich bei der persönlichen Freiheit die Rechtsträgerschaft auch auf Urteilsunfähige beziehen kann.
Ich meine also, dass wir guten Gewissens zu diesem zweiten Satz stehen können – wenn wir der Terminologie des Zivilgesetzbuches folgen, wo in Artikel 11 Absatz 1 klar gesagt wird, «rechtsfähig ist jedermann», und wo die Handlungsfähigkeit an die Urteilsfähigkeit und die Mündigkeit gebunden wird.

**Wicki** Franz (C, LU): Mit gutem Gewissen können wir aber auch den zweiten Satz von Artikel 9a streichen. Wenn wir hier nämlich den Satz «Sie üben ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit aus» einfügen, dann sagen wir etwas derart Selbstverständliches, dass wir dies dann eigentlich bei jeder Bestimmung der Bundesverfassung schreiben müssten.
Das schafft nur Verwirrung, und daher kann ich mich durchaus dem Antrag des Bundesrates anschliessen.

**Leumann** Helen (R, LU): Die Worte von Kollege Rhinow beruhigen mich: Wir täten hier nichts Unrechtes.
Ich möchte Sie aber daran erinnern, dass wir uns im Differenzbereinigungsverfahren befinden. Der Nationalrat hat in Artikel 11a Absatz 2 genau diesen Satz eingefügt und auch daran festgehalten. Er hat ihn richtig modifiziert, indem er nicht mehr von «ihren Rechten im Rahmen ihrer Fähigkeiten» spricht, sondern von «ihren Rechten im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit». Wir haben diesen Satz als zweiten Satz von Artikel 9a vom Nationalrat übernommen.
Wenn wir den Artikel jetzt so verabschieden, kann ich mir vorstellen, dass sich der Nationalrat beim ersten Satz uns anschliesst. Wir schliessen uns dann dem Nationalrat im zweiten Satz an, so dass wir einen fertigen Artikel haben.
Ich möchte Sie deshalb bitten, an unserer Version festzuhalten.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Wir sollten daraus keine riesige Streitfrage machen, aber ich bin einfach überzeugt, dass dieser zweite Satz von Artikel 9a, selbst wenn man ihn so auslegt wie Herr Rhinow, mehr Probleme aufgibt als löst. Die allgemeinen Lehren genügen hier; es ist eine Selbstverständlichkeit, und wir sollten eine Selbstverständlichkeit nicht ausdrücklich nennen, sonst kommen sofort weitere Probleme, zum Beispiel: Wie ist es mit der Konsensfähigkeit?
Ich sehe nicht ein, warum man ein derartiges Detailproblem, eine rechtliche Selbstverständlichkeit, in die Verfassung aufnehmen will.

**Reimann** Maximilian (V, AG): Ich danke Ihnen, dass Sie mir das Wort doch noch gewährt haben. Vor mir steht meistens eine Kamera, und deshalb können Sie meine Hand kaum sehen.
Ich möchte Sie bitten, in dieser Frage dem Bundesrat zu folgen. Wir haben uns in der Kommission wirklich intensiv mit diesem Problem befasst. Dieser zweite Satz von Artikel 9a ist in der Tat überflüssig. In die Verfassung gehören meines Erachtens nur elementare Dinge, die wirklich nötig sind, aber nichts Überflüssiges.
Wenn wir jetzt auch noch vom Bundesrat zu hören bekommen, dass es sich sogar kontraproduktiv für die Kinder und Jugendlichen auswirken könnte, wenn wir den Satz so stehenliessen, dann müssen wir ihn streichen. Es wäre verfehlt, den Jugendorganisationen gegenüber eine falsche Geste machen zu wollen und ihn stehenzulassen.
Nach den Erläuterungen von Bundesrat Koller müssen wir diesen Satz streichen, und ich bitte Sie, dies zu tun.

*Art. 9 Abs. 3 – Art. 9 al. 3*
*Angenommen – Adopté*

*Art. 9a Wortlaut – Art. 9a texte*

**Präsident:** Der Bundesrat beantragt, den zweiten Satz zu streichen.

*Abstimmung – Vote*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag des Bundesrates | 23 Stimmen |
| Für den Antrag der Kommission | 12 Stimmen |

*Art. 9a Titel – Art. 9a titre*

**Aeby** Pierre (S, FR): Après notre discussion, je maintiens qu'il faut garder le terme de «protection des enfants» comme la commission le propose.

**Präsident:** Ich schlage Ihnen vor, dass wir die definitive Formulierung des französischen Titels der Redaktionskommission überlassen.

**Cavadini** Jean (L, NE): Monsieur le Président, je vous remercie de votre proposition; la Commission de rédaction s'en occupera.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 11a*
*Angenommen – Adopté*

**Art. 12**
*Antrag der Kommission*
Festhalten
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Ich gebe meiner Hoffnung Ausdruck, dass sich die Kommissionssitzung nicht fortsetzt. Alle Anträge, die hier gestellt worden sind, kamen von Mitgliedern der Verfassungskommission!
Zu Artikel 12: Hier haben wir eine Differenz bezüglich des Rechtes auf Familie. Wir beantragen, an unserem Beschluss festzuhalten, also: Artikel 12 mit dem Titel «Recht auf Ehe» und dem Wortlaut: «Das Recht auf Ehe ist gewährleistet».
Ich möchte nochmals darauf hinweisen, dass es sich bei Artikel 12 um eine sogenannte Institutsgarantie handelt, und zwar mit dem Inhalt, dass der Staat die Instrumente zur Verfügung stellt, damit zwei nicht gleichgeschlechtliche Personen heiraten können.
Wenn wir hier dem Nationalrat folgen würden, könnte daraus noch weit mehr abgeleitet werden, zum Beispiel das Recht für gleichgeschlechtliche Paare auf Kinder, das Recht auf Adoption, auf Eispende oder auf In-vitro-Fertilisation oder das Recht auf ein gemeinsames Familienleben im Altersheim.
Diese Ansprüche wollen wir nicht verankern, weil es eben nur um eine Institutsgarantie der Ehe geht.
Ich beantrage Ihnen, an unserem Beschluss festzuhalten.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 18 Abs. 3**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 18 al. 3**
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Absatz 3 hat zum Inhalt: «Versammlungen und Kundgebungen auf öffentlichem Grund können von einer Bewilligung abhängig gemacht werden.» Wir wollten diesen Absatz aufnehmen bzw. an ihm festhalten. Der Nationalrat will ihn streichen und hält an der Streichung fest.
Wir beantragen Ihnen, hier im Sinne einer Differenzbereinigung dem Nationalrat zu folgen.
Ich möchte aber klar auf folgendes hinweisen: Wenn wir hier im fortgeschrittenen Stadium der Beratungen dem Nationalrat folgen, darf dadurch nicht das Missverständnis entstehen, es sei unzulässig, für Versammlungen und Kundgebungen auf öffentlichem Grund eine Bewilligung zu verlangen. Solche Bewilligungen sind weiterhin möglich, müssen aber auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen – dies auch gemäss Artikel 11 Absatz 3 EMRK.
Ich möchte zuhanden des Protokolls und der Materialien klar darauf hinweisen, dass aus der Tatsache, dass dieser Absatz 3 jetzt gestrichen wird, nicht geschlossen werden kann, solche Kundgebungen und Versammlungen bräuchten inskünftig keine Bewilligung mehr.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 24 Abs. 3**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 24 al. 3**
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Inderkum** Hansheiri (C, UR), Berichterstatter: Hier kommen wir – wie schon wiederholt zum Ausdruck gebracht wurde – zu einem der «Schicksalsartikel» dieser Nachführung. Sie kennen die Vorgeschichte: Wir hatten gehofft, mit unserem Beschluss anlässlich der letzten Session dem Nationalrat eine Brücke zu bauen. Dieser Brückenschlag ist beinahe gelungen. Der Nationalrat hat nun aber noch beschlossen, den Ausdruck «verhältnismässig» aus unserer Fassung herauszunehmen. Ich möchte hier klar in Erinnerung rufen, dass gemäss einhelliger Lehre – so kann man sagen – für einen Streik vier Voraussetzungen gegeben sein müssen: Erstens muss der Streik die Ultima ratio sein, zweitens muss er Arbeitsbeziehungen betreffen – es gibt also keinen politischen Streik –, drittens muss er von Arbeitnehmer- oder Ad-hoc-Organisationen getragen sein, und schliesslich muss er verhältnismässig sein.
Wir befinden uns hier in einem eigentlichen Spannungsfeld: Einerseits geht es darum, dass wir eine sachlich korrekte Formulierung finden, in welcher die erwähnten vier Elemente nach Möglichkeit enthalten sind; auf der anderen Seite müssen wir – die beiden Räte – uns im Hinblick auf eine Bereinigung aufeinander zubewegen.
Für eine sachlich korrekte Formulierung müssten wir eigentlich an unserem Beschluss festhalten, ja für eine solche hätten wir eigentlich auch das Element aufnehmen müssen, dass ein Streik von entsprechenden Organisationen getragen sein muss. Sie wissen, weshalb wir letzteres nicht getan haben: weil es eben gewisse Schwierigkeiten gab oder gibt, dies in einer Verfassung in generell-abstrakter Form adäquat festzuhalten.
Wenn wir nun den Ausdruck «verhältnismässig» ebenfalls herausnehmen, dann geht es nicht darum – darauf möchte ich ganz klar hinweisen, ähnlich, wie ich es vorhin getan habe –, dass wir an der heutigen Praxis, an der gefestigten Lehre etwas ändern möchten, sondern darum, dass wir diese Praxis, im Gegenteil, festigen wollen, dass eben alle erwähnten Elemente erfüllt sein müssen.
Was nun insbesondere den Verhältnismässigkeitsgrundsatz anbetrifft, so kann man festhalten, dass der Begriff der Verhältnismässigkeit sinngemäss in Absatz 2 enthalten ist. Ich kann mir vorstellen, dass Herr Bundesrat Koller hierzu auch noch Stellung nehmen wird.
Ich beantrage Ihnen im Namen der Kommission, sich in diesem Punkte dem Nationalrat anzuschliessen.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Gestatten Sie mir, angesichts der doch grossen Tragweite dieses Artikels zu unterstreichen, was der Berichterstatter bereits hervorgehoben hat.
Wir verzichten auf die besondere Erwähnung des Erfordernisses der Verhältnismässigkeit, weil die wichtige Schranke der Ultima ratio, des letzten Mittels, welches das Streikrecht darstellen muss, in der Verfassung bereits zum Ausdruck kommt mit dem Verweis auf die Schlichtungsverhandlungen, auf das Verhältnismässigkeitsprinzip, und weil der Gedanke der schonenden Rechtsausübung der Verfassung an sich durchgängig zugrunde liegt. Deshalb ist es auch vertretbar, dass wir das hier nicht noch einmal besonders hervorheben. Aber der Grundsatz der Verhältnismässigkeit bleibt gültig und entspricht der heutigen Rechtslage.
Wir nehmen auch eine weitere, heute geltende Schranke des Streikrechtes nicht wörtlich auf, nämlich das Verbot des wilden Streiks. Wir nehmen es nicht auf, weil sich, wie wir gesehen haben, redaktionelle Probleme stellen – Herr Inderkum hat darauf hingewiesen –, und auch, weil wir im Rahmen des zweiten Umganges der Differenzbereinigung eine solche Textergänzung nicht mehr vornehmen sollten.
Wir ändern damit aber, und ich möchte das ganz dick unterstreichen, gar nichts an der geltenden Rechtslage, an den geltenden Voraussetzungen des Streikrechtes. Wir führen strikt nach, drehen das Rad weder zurück noch nach vorne. Damit kann – davon bin ich überzeugt – dem verfassungsrechtlichen Streikrecht, wie wir es formuliert haben, weder der Vorwurf des Rückschrittes noch der Vorwurf der unerwünschten Öffnung gemacht werden.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Die kontroversen Beratungen zu Artikel 24 der neuen Verfassung haben gezeigt, dass wir mit diesem sogenannten Schicksalsartikel nur eine Chance ha-

ben, wenn wir uns streng an das Nachführungskonzept halten. Das heisst, dass wir sowohl die Konzeption wie die einzelnen Elemente der bundesgerichtlichen Praxis zur Zulässigkeit von Streiks und Aussperrungen übernehmen. Mit Konzeption meine ich vor allem die Einbettung in diesen Artikel 24, d. h. die Einbettung in die Koalitionsfreiheit. Dadurch ist auch klar gegeben, dass es sich immer um dem Gesamtarbeitsvertrag zugängliche Gegenstände handeln muss, damit beispielsweise der politische, aber auch der wilde Streik grundsätzlich ausgeschlossen sind.
Was die Weglassung des Wörtchens «verhältnismässig» in bezug auf Ihre bisherige Formulierung betrifft, so hat eine Analyse der Bundesgerichtsentscheide ergeben, dass das Bundesgericht auf dem Gebot der Verhältnismässigkeit immer sehr insistiert. Das hat auch dazu geführt, dass das Bundesgericht in drei von vier Fällen konkrete Streikfälle für unrechtmässig erklärt hat, weil dieses Verhältnismässigkeitsprinzip nicht gewahrt war. Wenn man aber die Entscheide im Detail analysiert, dann kommt man zum Schluss, dass es um das Verhältnismässigkeitsprinzip in der Konkretisierung der Ultima ratio ging, d. h., dass ein Streikbeschluss eben nicht übereilt – also ohne Gespräche oder Verhandlungen, während laufender Verhandlungen oder vor Erschöpfung des Verhandlungsweges – gefasst werden kann, sondern nur bei Pattsituationen, eben als Ultima ratio. Dieser Gedanke ist ja bereits in Absatz 2 ausdrücklich festgehalten, indem dort steht: «Streitigkeiten sind nach Möglichkeit durch Verhandlung oder Vermittlung beizulegen.»
Das ist der Grund, warum der Bundesrat der Meinung ist, dass wir im Sinne der Nachführung der Verfassung auf das «verhältnismässig» in Absatz 3 verzichten können, weil es sinngemäss bereits in Absatz 2 enthalten ist.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 32a Abs. 1**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 32a al. 1**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Bei Artikel 32a beantragt Ihnen die Kommission Festhalten, weil wir das dreifache Bürgerrecht zum Ausdruck bringen wollen, wie wir das bereits zweimal beschlossen haben.
Die Formulierung des Nationalrates geht auf die Fassung von 1848 zurück und vermittelt eigentlich ein falsches Bild der gegenwärtigen Rechtslage. Sie knüpft nur beim Kantonsbürgerrecht an, ohne das letztlich entscheidende Gemeindebürgerrecht zu erwähnen. Wir wissen alle, dass es letztlich die Bürgergemeinden sind, welche den eigentlichen Einbürgerungsakt vornehmen.
Wir bitten Sie, an unserem Beschluss festzuhalten.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 32c Abs. 2**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 32c al. 2**
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Bei Artikel 32c geht es nur um den französischen Text. Wir schliessen uns hier dem Nationalrat an.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 32d**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Beim Artikel über die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer besteht die eigentliche Differenz zwischen der Fassung unseres Rates und derjenigen des Nationalrates darin, dass wir den Passus, wonach der Bund Organisationen der Auslandschweizer unterstützen kann, nicht in die Verfassung aufnehmen bzw. nicht in der Verfassung belassen, sondern auf die Gesetzesstufe herabsetzen wollten. Für diese Herabstufung spricht eigentlich, dass ein Subventionstatbestand nicht in die Verfassung gehört. Wir wollten aber diese Rechtsgrundlage nicht abschaffen, sondern, wie gesagt, auf das Gesetz verschieben. Der Nationalrat insistiert aber bei Absatz 1, dass diese Unterstützungsgrundlage in der Verfassung bleibt.
Es ist kein «Schicksalsartikel», wir schliessen uns hier dem Nationalrat an.
Ich gehe noch auf Absatz 2 ein; hier will der Nationalrat den exemplifikativen Katalog der Bereiche, über die der Bund Vorschriften erlassen kann oder soll, auf das Gebiet der Sozialversicherungen erweitern. Das entspricht an sich der heutigen Rechtslage, allerdings sagt die Verfassung bis heute nichts darüber aus.
Wir können uns auch hier dem Nationalrat anschliessen.

**Büttiker** Rolf (R, SO): Ich möchte zu Artikel 32d Absatz 2 keinen Antrag stellen. Aber ich habe schon etwas gestaunt, dass im Differenzbereinigungsverfahren am Schluss plötzlich noch die Sozialversicherungen hineingeschmuggelt werden. Herr Rhinow hat es bereits angetönt. Aber ich möchte sicher sein, dass in bezug auf Absatz 1 keine neuen Subventionstatbestände bzw. Sozialversicherungstatbestände geschaffen werden. Ich möchte Herrn Bundesrat Koller fragen:
1. Geht das sicher nicht über die Nachführung hinaus, und kommt hier nicht im Differenzbereinigungsverfahren am Schluss noch etwas Neues hinein, das über die Nachführung hinausgeht?
2. Werden hier neue Subventionstatbestände geschaffen? In der Kommission ist diese Frage bereits gestellt worden, wobei sie dort von der Verwaltung nicht sehr überzeugend beantwortet werden konnte.
3. Ich habe schon etwas gestaunt, dass man in bezug auf den Sozialversicherungstatbestand bei den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern zusätzlich explizit eine Verfassungsgrundlage schaffen will, was die Gefahr in sich birgt, dass neue Ansprüche, neue Forderungen, neue Wünsche an den Bund herangetragen werden. Ich habe hier gewisse Befürchtungen, und ich möchte Herrn Bundesrat Koller bitten, diese Befürchtungen auszuräumen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich kann Herrn Büttiker beruhigen: Es ist ganz klar, dass der Zugang der Auslandschweizer zu den Sozialversicherungen der Konkretisierung durch das Gesetz bedarf. Wir haben gerade eine Vorlage in der Vernehmlassung, die von den Auslandschweizern offenbar nicht sehr gut aufgenommen worden ist, weil es darin gewisse Einschränkungen gegenüber dem geltenden Recht gibt.
Wie Sie das dann schlussendlich entscheiden, ist Ihre Sache, aber Sie dürfen letztlich aus dieser Verfassungsbestimmung keinerlei Hinweise auf eine Ausdehnung entnehmen. Die Konkretisierung erfolgt vielmehr auf der Stufe der einfachen Gesetzgebung.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 33**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 1aa, 1a, 1 Einleitung, 1bis, 1ter*
Festhalten
*Abs. 1 Bst. a, e*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 33**
*Proposition de la commission*
*Al. 1aa, 1a, 1 introduction, 1bis, 1ter*
Maintenir
*Al. 1 let. a, e*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Hier beantragen wir Ihnen einerseits, festzuhalten, andererseits aber, dem Nationalrat zu folgen.
Festhalten betrifft die Systematik, die Reihenfolge der Bestimmungen, wie wir sie bereits in der ersten Lesung beschlossen haben. Sie können diese Systematik nachvollziehen, wenn Sie sich die Seiten 9 und 10 der Fahne vor Augen führen, beginnend mit Absatz 1 in der mittleren Kolonne «Ständerat»: «Bund und Kantone setzen sich .... dafür ein, dass ....» Bei dieser Systematik haben wir die bessere Wahl getroffen. Wir haben insbesondere grosse Mühe mit dem einleitenden Absatz des Nationalrates, Artikel 33 Absatz 1aa, der lautet: «Private Initiative und persönliche Verantwortung bilden eine Grundlage sozialen Handelns.» Es war uns in der Kommission nach wie vor nicht klar, was namentlich unter «sozialem Handeln» zu verstehen sei. Gemäss Amtlichem Bulletin bzw. Protokoll ist im Nationalrat und auch in der Kommission darüber gar nicht mehr diskutiert worden, sondern der Nationalrat hat hier stillschweigend Festhalten beschlossen.
Wichtig war dem Nationalrat aber, dass im Katalog der sozialen Ziele in Absatz 1 Buchstabe a der Passus, wonach jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat, wieder eingefügt wird. Wichtig war dem Nationalrat bei Absatz 1 Buchstabe e, dass die Aus- und Weiterbildung ebenfalls erwähnt werden.
Wir haben uns hier dem Nationalrat gefügt und beantragen Ihnen, bei Absatz 1 Buchstaben a und e dem Nationalrat zu folgen, nicht aber bei der Systematik und beim einleitenden Absatz (Abs. 1aa).

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich bin dafür dankbar, dass Sie bei den materiellen Anliegen dem Nationalrat entgegenkommen, also sowohl in Absatz 1 Litera a als auch in Absatz 1 Litera e. Ich bin auch der Meinung, dass bei der Systematik und bei der Einleitung Ihre Formulierung die bessere ist.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 34a Abs. 2**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 34a al. 2**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Hier liegt nur in Absatz 2 eine Differenz vor, indem der Nationalrat auf der Formulierung beharrt: «Der Bund beachtet den Grundsatz der Subsidiarität.» Wir haben diesen Grundsatz ausgedeutscht, indem wir formuliert haben: «Er übernimmt diejenigen Aufgaben, die einer einheitlichen Regelung bedürfen.» Wir beantragen Ihnen Festhalten, weil es uns auch in der Diskussion in der Kommission nicht gelungen ist, den Grundsatz der Subsidiarität etwas klarer zu fassen. Wir meinen, dass zwar die Idee und die Philosophie des Bundesstaates durchaus mit Subsidiarität zu tun haben, dass aber diese Idee so unbestimmt und vage ist, dass daraus keine Verfassungsnorm gemacht werden soll.
Nun ist im Nationalrat teilweise auch gesagt worden, es gehe bei dieser Subsidiarität nicht nur um die Aufgabenverteilung, es gehe auch darum, wie bei der Umsetzung die Autonomie der Kantone gewahrt bleibe. Aber gerade auch bei der Umsetzung des Bundesrechtes bringt Artikel 37 die Idee der Subsidiarität mehrfach zum Ausdruck. Wenn Sie die einzelnen Absätze lesen, dann stellen Sie fest, dass die Gestaltungsfreiheit der Kantone gewahrt bleiben soll, dass die Ressourcen der Kantone gewahrt bleiben sollen, dass sie primär das Bundesrecht umsetzen sollen usw.
Wir meinen also, dass wir mit diesen beiden Bestimmungen, Artikel 34a Absatz 2 und Artikel 37, bereits zum Ausdruck gebracht haben, was Subsidiarität im Verhältnis von Bund und Kantonen bedeutet.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 37 Abs. 3**
*Antrag der Kommission*
.... die mit der Umsetzung des Bundesrechtes verbunden ist ....

**Art. 37 al. 3**
*Proposition de la commission*
.... qu'entraîne la mise en oeuvre du droit fédéral ....

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Bei Artikel 37 liegen wir nicht weit auseinander; wir schliessen uns dem Nationalrat grundsätzlich an. Der Nationalrat macht in Absatz 3 eine Verknüpfung zwischen dem ersten und dem zweiten Satz. Diese Verknüpfung kommt im Begriff «indem er den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen belässt» zum Ausdruck. Wir finden diese Differenz zu wenig wichtig, als dass wir deshalb insistieren wollten.
Hingegen möchten wir redaktionell durchsetzen, was wir bereits an anderer Stelle beschlossen haben, nämlich nur von «Umsetzung» und nicht von «Umsetzung und Vollzug» zu sprechen.
Mit dieser kleinen Ausnahme schliessen wir uns dem Nationalrat an.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 41**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 1, 2*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Abs. 3*
Der Bund nimmt dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete.

**Art. 41**
*Proposition de la commission*
*Al. 1, 2*
Adhérer à la décision du Conseil national
*Al. 3*
.... des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne.

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Ich äussere mich zu allen drei Absätzen, denn sie hängen innerlich zusammen. Wir haben lange über die Formulierung von Artikel 41 diskutiert, namentlich über den berühmten «Städteartikel». Wir schliessen uns bei den beiden ersten Absätzen dem Nationalrat an, bei Absatz 3 grundsätzlich auch, nehmen dort allerdings zwei wichtige Änderungen vor.
Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) legte uns nahe, bei unserer Fassung zu bleiben. Allerdings müssen wir uns vergegenwärtigen, dass wir uns in der letzten Runde der Differenzbereinigung befinden und dass wir nur dort jeweils Festhalten beschlossen haben, wo es wirklich um eine substantielle, wichtige Differenz ging, und das ist hier nicht der Fall.
Die Befürchtungen der KdK schienen uns zum Teil übertrieben, und zum Teil – ich sage es Ihnen offen – konnten wir sie auch nicht nachvollziehen. In Absatz 1 ist die Formulierung, die Gemeindeautonomie sei nach Massgabe des kantonalen Rechtes gewährleistet, für uns mit dem gleichen Inhalt versehen wie die ursprüngliche Formulierung, die Kantone würden die Organisation der Gemeinden und deren Autonomie bestimmen. Denn es sind nach wie vor die Kantone, welche über die Gemeindeautonomie entscheiden, neu aber – das ist ein Vorteil für die Kantone – gewährleistet die Bundesverfassung genau diese Autonomie der Kantone bezüglich der Gemeindeautonomie. Darin kann kein substantielles Abrük-

ken von der kantonalen Zuständigkeit erblickt werden, wie das zum Teil gesagt worden ist. Auch künftig werden die diesbezüglichen Unterschiede, etwa zwischen der Stadt Basel und den Verhältnissen in den Gemeinden Graubündens, bestehenbleiben und nicht durch die Verfassungsrevision eingeebnet.
In Absatz 2 sind Formulierungsunterschiede vorhanden, die ebenfalls nicht weltbewegend sind. Ich zeige sie kurz auf:
In der ständerätlichen Fassung heisst es «der Bund nimmt .... Rücksicht», in der nationalrätlichen Fassung «der Bund beachtet». In der ständerätlichen Fassung heisst es, der Bund nehme Rücksicht «bei der Erfüllung seiner Aufgaben», in der nationalrätlichen «bei seinem Handeln». In der ständerätlichen Fassung heisst es «nimmt .... Rücksicht auf die Anliegen der Gemeinden» und in der nationalrätlichen «beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden». Diese Unterschiede bedeuten weiss Gott keine Trendumkehr, sondern beide Formulierungen sagen im Grunde genommen dasselbe aus.
Die einzige wichtige Differenz ist die, dass der letzte Teilsatz des Ständerates «insbesondere in städtischen Agglomerationen» im Nationalrat zu einem Absatz 3 geworden ist; und wir übernehmen nun neu diese Gliederung, so dass die Agglomerationen in Absatz 3 besonders verankert werden. Nun: Was ändern wir? Wir kommen in einem Punkt der Befürchtung der KdK entgegen. Absatz 3 soll keine besondere und neue Bundeskompetenz sein – nämlich sich der Situation der Städte und Agglomerationen anzunehmen; sondern diese Rücksichtnahme ist an die Erfüllung der Bundesaufgaben gebunden. Deshalb haben wir eingefügt, dass der Bund «dabei» Rücksicht auf die besondere Situation der Städte nimmt. «Dabei» heisst: bei seinem Handeln. Nur dann, wenn er zuständig ist, wenn er Bundesaufgaben erfüllt, soll er auch auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen Rücksicht nehmen. Da dies ein sehr wichtiges Anliegen der KdK ist, möchte ich Sie bitten, die Fassung der Kommission zu übernehmen und nicht dem Antrag Aeby zuzustimmen.
Die zweite Differenz besteht darin, dass wir die Berggebiete wiederaufgenommen haben. Es war ein Anliegen dieses Rates, die Berggebiete hier zu erwähnen. Wir haben dies bereits zweimal zum Ausdruck gebracht, und es schien uns richtig, dass wir auch in der dritten Runde diesen Wunsch des Rates respektieren.

**Aeby** Pierre (S, FR): Il y a encore beaucoup de monde qui n'a pas vraiment compris le sens de cet article. Rédigé comme il l'est selon la proposition de la commission, villes plus agglomérations urbaines plus régions de montagne, c'est toute la Suisse, ça ne veut plus rien dire! Aujourd'hui, il y a en Suisse 4,5 millions de personnes qui vivent dans des agglomérations clairement définies. Ces 4,5 millions d'habitants vivent dans 800 communes, sur environ 3000. Ensemble, ils forment un peu moins de 50 agglomérations. En fait, il y en a 48 et je vais les énumérer: Baden, Bellinzone, Bienne, Brig-Visp, Brugg, Buchs, Burgdorf, Chiasso-Mendrisio, Coire, Frauenfeld, Fribourg, Heerbrugg-Altstätten, Interlaken, Kreuzlingen, La Chaux-de-Fonds, Lausanne, Lenzbourg, Locarno, Lugano, Monthey, Neuchâtel, Olten, Pfäffikon, Rapperswil, Romanshorn, Sierre, Sion, Stans, Thoune, Vevey, Wetzikon, Winterthour, Yverdon-les-Bains, Zofingen et Zoug. Il y a encore les grandes, une dizaine: Berne, Zurich, Aarau, etc., que je n'énumère pas, car ce sont les plus grandes.
Pourquoi en sommes-nous arrivés là dans les délibérations – et le Conseil national est arrivé à la conclusion qu'il fallait un article particulier qui reconnaisse les agglomérations urbaines? C'est parce que tant au point de vue social, tant au point de vue des courants culturels, tant au point de vue de l'organisation des transports et de la mobilité dans notre pays, enfin quant au domaine de la communication en général, ces endroits où vivent aujourd'hui une majorité de Suisses ont un rôle particulier à jouer.
Les régions de montagne sont mentionnées à l'article 126 de la constitution. Cet article contient les dispositions relatives à la politique structurelle du pays, à la politique de régionalisation. Ce que nous voulons dire ici, c'est que, parmi les 3000 communes de notre pays, il y en a 800 qui ont une situation particulière, en ce sens qu'elles appartiennent à une agglomération, et que si on ne dit rien dans la constitution, on ne tient pas compte de ce phénomène. Nous manifestons à l'occasion de ce débat une espèce d'aversion antivilles qui est un peu viscérale à l'histoire de la Suisse, et qui est à mon sens une erreur. Je regrette que la Conférence des gouvernements cantonaux n'ait pas compris l'enjeu. Il ne s'agit pas de dépasser les cantons.
Prenons l'article 41: son alinéa 1er consacre la garantie de l'autonomie communale, ce qui est juste et ce que nous avons voulu dans le cadre de cet exercice de réforme. A l'alinéa 2, nous demandons à la Confédération de tenir compte de l'incidence de ses décisions sur les communes. A l'alinéa 3, nous disons en substance: «Attention, il y a en Suisse 3000 communes, mais dans celles-ci il y en a 800 qui regroupent 4,5 millions d'habitants aujourd'hui, et ces 800 communes ont un contexte particulier d'agglomération. Il est temps, dans ce pays, de tenir compte des problèmes des agglomérations.»
C'est dans ce sens que je vous invite à vous rallier à la décision du Conseil national, qui n'est autre que la version initiale de la sous-commission de notre Conseil qui a préparé ce débat. Donc, l'idée et le travail initial sur cet article 41 émanent de la sous-commission de notre Conseil. Je n'ai rien contre les régions de montagne, je viens d'un canton où il est question des régions de montagne et où on les défend, mais ce qui est visé en l'espèce, ici, c'est tout à fait autre chose. Et il est faux, en termes de système et de rédaction de la constitution, d'ajouter les régions de montagne à l'alinéa 3, ou il faudrait alors le biffer parce qu'on ne saurait pas comment l'utiliser. En y ajoutant les régions de montagne, on enveloppe l'ensemble du territoire suisse, et c'est précisément ce qu'on ne veut pas.

**Loretan** Willy (R, AG): Wir sind bei diesem Städte- und Gemeindeartikel nun wirklich beim «letzten Gefecht». Man sollte es kurz machen. Ich kann Herrn Aeby bestätigen, dass er die Agglomerationen der Schweiz richtig aufgezählt hat. Ich habe natürlich Freude, dass er am Schluss sogar noch meine liebe Vaterstadt Zofingen erwähnt hat. Ich möchte ihm dafür danken. Spass beiseite!
Bei dieser Differenz geht es ja wirklich um relativ wenig. Ich habe im übrigen Freude, dass die Kommission mit einer Ausnahme genau die Formulierung vorschlägt, die ich am 18. Juni 1998, in der ersten Runde der Differenzbereinigung, als Kompromissvorschlag eingebracht habe (AB 1998 S 703) und die dann durch Stichentscheid unseres sehr verehrten Herrn Ratspräsidenten abgelehnt worden ist.
Die Differenz besteht im Wort «dabei» in Artikel 41 Absatz 3. Herr Rhinow hat die Bedeutung dieses zusätzlich eingefügten Wortes erläutert. Ich kann mich dem absolut anschliessen. Ich begreife den Unwillen von Herrn Aeby in bezug auf die Berggebiete ein wenig. Indessen steckt doch mehr dahinter als nur die Anzahl der Gemeinden. Es geht hier um die kleinen Gemeinden. Im Berggebiet haben wir ja viel mehr kleinere Gemeinden und Kleinstgemeinden als in den übrigen Landesteilen. Es ist also auch von politisch-psychologischer Bedeutung, dass wir dem wohlüberlegten Antrag der Kommission zustimmen. Ich bin überzeugt, dass sich der Nationalrat – nachdem wir ihm bei den Absätzen 1 und 2 nachgegeben haben – unserem Absatz 3 anschliessen wird, sofern wir ihn so beschliessen, wie ihn die Kommission beantragt.
Ich bitte Sie also, dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

**Schmid** Carlo (C, AI): Als Vertreter eines Land- und Bergkantons möchte ich Sie doch darauf aufmerksam machen, dass ich die Philosophie von Herrn Aeby in einem Punkt nicht teilen kann – nämlich dort, wo er uns auf Artikel 126 der Bundesverfassung verweist. Nach meinen Unterlagen betrifft Artikel 126 den Finanzausgleich und lautet: «Der Bund fördert den Finanzausgleich unter den Kantonen. Er berücksichtigt bei der Gewährung von Bundesbeiträgen die Finanzkraft der

Kantone und die Berggebiete.» Darum, Herr Aeby, geht es bei Artikel 41 gerade nicht.
Wir müssen von der Vorstellung der Geldverteilerei Abschied nehmen, die etwa folgende ist: Das Armenhaus der Schweiz wird vom starken Wirtschaftsraum des Mittellandes via Subventionen finanziert. Solange das möglich ist, sollen diese Menschen dort oben leben. Aber ein Eigenleben im Sinne einer staatlichen Selbständigkeit ist ihnen ohnehin mit der Zeit abzusprechen. Wir geben Almosen, damit sie mit ihren «Sennenchutteli» herumlaufen können. Aber dann hat sich das langsam einmal.
Das ist in etwa die Vorstellung, die eben doch unterschwellig herrscht.
Artikel 41 hat eine ganz andere Bedeutung, er ist der eigentliche Gemeindeartikel; Artikel 126 ist der Finanzausgleichsartikel. Beim Gemeindeartikel machen wir etwas Neues. Erstens sagen wir erstmals ausdrücklich etwas über die Gemeinde – mit Ausnahme des Zivilschutzes; das war ein Ausrutscher. Es gibt Gemeinden, und sie werden von der Verfassung anerkannt. Zweitens – das ist wichtig – sagen wir in Absatz 2, dass der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden beachtet. Das ist in dieser Form auch neu.
Jetzt frage ich mich, Herr Aeby, folgendes: Warum können in Absatz 3 die Gemeinden der Berggebiete nicht auch genannt werden, wenn man schon damit beginnt, das zu explizieren? Für den Bund gilt es natürlich, in seiner Legiferierung auf die spezifischen Probleme der Städte und der Agglomerationen Rücksicht zu nehmen, aber meines Erachtens auch auf die spezifischen Probleme der Gemeinden in den Berggebieten. Während es typische Probleme von Städten und Agglomerationsgemeinden sind, wie sie mit sozialen Problemen, mit Gesundheits- und Investitionslasten zu Rande kommen, gibt es natürlich ähnliche Bereiche in den Berggebieten nicht. Aber es gibt andere: Es gibt den Bereich der kompletten Überforderung im institutionellen Bereich.
Kann der Bund nicht zum Beispiel darauf Rücksicht nehmen, dass in der Landes- und Regionalplanung Berggebiete eine komplett andere Ausgangslage haben als Zentren? Kann der Bund nicht darauf Rücksicht nehmen, dass es in den Berg- und Randgebieten eine völlig andere Siedlungsstruktur gibt als im Mittelland? Hätte der Bund das seinerzeit beim Erlass des Raumplanungsgesetzes getan, dann hätten wir in den Berggebieten, wo es die Streusiedlungen gibt, nicht derartige Probleme mit der Umsetzung dieses Gesetzes. Das sind Überlegungen, die legitimerweise hier eben auch einfliessen dürfen.
Der Bund hat die Probleme der Gemeinden, die eben je nach Lage unterschiedlich sind oder sein können, angemessen zu berücksichtigen. Wenn Sie in Absatz 3 die Städte und Agglomerationen nennen, die Berggebiete aber ausklammern, dann ist das eine sogenannte negative Norm. Dann sagen Sie, bei all diesen Dingen habe der Bund auf die Berggebiete keine Rücksicht zu nehmen, es genüge, wenn er Geld ausschütte – nicht wahr: Almosen; Armenhaus –, und damit habe es sich; der Rest sei uninteressant.
Das ist eine völlig falsche Optik, es sei denn, das sei der politische Wille, dann muss man aber offen darüber diskutieren. Wenn man aber die Berggebiete in ihrer Art erhalten will, dann kann es nicht genügen, auf Artikel 126 zu verweisen und ein paar Franken zu schicken, sondern man muss bereits in der Legiferierung auf Bundesebene auf die spezifischen Probleme der Berggebiete Rücksicht nehmen.
Darum bin ich der Auffassung, die vorliegende Fassung der Kommission in Artikel 41 Absätze 1, 2 und 3 sei beinahe optimal.
Ich bitte Sie daher, der Kommission zu folgen.

**Aeby** Pierre (S, FR): J'aimerais rapidement répondre à M. Schmid, dont je partage presque le nonante pour cent du raisonnement. J'aimerais prendre son raisonnement et le continuer. Non, je n'ai pas dit qu'il suffisait d'envoyer de l'argent aux régions de montagne. Mais j'ai dit qu'il y a des problèmes: par exemple, intégration de la population étrangère, construction d'infrastructures culturelles, politique de santé publique et de toxicomanie, transports. Il y a des problèmes que les communes d'agglomération doivent régler comme communes, et que les communes de régions de montagne ne doivent pas régler comme communes. C'est en tant que communes: il y a des questions qui regardent typiquement l'agglomération comme composition de communes, et qui ne se poseront jamais comme problèmes dans les régions de montagne. C'est comme ça que j'entends cet alinéa, et c'est pour ça que je défends la version du Conseil national.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Sie ersehen aus der Fahne, dass Artikel 41 eine gewisse Entwicklung durchgemacht hat. Einmal haben wir schon – allerdings im Sinne der strikten Nachführung – einen ersten Schritt getan, indem wir das Prinzip der Gewährleistung der von den Kantonen bestimmten Gemeindeautonomie durch den Bund ausdrücklich festgehalten haben. Dann kam der Wunsch nach einem eigenen Städteartikel auf, und das erklärt die Entwicklung dieses Artikels.
Ich habe nie ein Hehl daraus gemacht, dass mir eigentlich Ihre Formulierung am besten gefallen hätte. Es wäre die schlankste Fassung gewesen, und sie hätte auch der gelebten Verfassungswirklichkeit entsprochen. Aber jetzt geht es um das Differenzbereinigungsverfahren, und es ist wichtig, nochmals festzuhalten, dass es sich bei diesem Artikel wirklich um eine Nachführung im Sinne der heute gelebten Verfassungswirklichkeit handelt.
Deshalb können wir auch die Befürchtungen der KdK zerstreuen. Die KdK hat ja befürchtet, dass wir mit der Fassung des Nationalrates bei Absatz 1 die Gemeindeautonomie zu einem Bundesrechtsinstitut erheben würden. Das ist klar nicht der Fall. Wir wollen hier keine Neuerung einführen, sondern es ist festzuhalten, dass nach geltendem Recht und auch nach der neuen Formulierung des Nationalrates die Kantone darüber entscheiden, ob und in welchem Umfang den Gemeinden Autonomie eingeräumt wird. Der Bund gewährt den Gemeinden nur im Bereich der kantonal eingeräumten Gemeindeautonomie Rechtsschutz. Das ist auch nach der Fassung des Nationalrates eindeutig der Fall und soll hier zuhanden der Materialien und zur Beruhigung der KdK ausdrücklich festgehalten werden.
Im Differenzbereinigungsverfahren muss man immerhin anerkennen, dass der Nationalrat Ihnen und dem Bundesrat entgegengekommen ist, indem in Absatz 3 jetzt nicht mehr in die Autonomie der Kantone eingegriffen wird. Das war natürlich in unserem föderalistischen Staat mehr als ein Schönheitsfehler. Ich habe deshalb ein gewisses Verständnis dafür, dass Ihre Kommission bereit ist, im übrigen jetzt dem Nationalrat entgegenzukommen.
Ich bin allerdings auch der Meinung, dass es falsch wäre, hier nur die Situation der Städte und der Agglomerationen zu nennen. Natürlich ist der Bund schon früher, rein historisch, im Sinne der gelebten Verfassungswirklichkeit vor allem zum Schutze der Berggebiete tätig geworden und – wie Herr Schmid richtig ausgeführt hat – nicht nur auf dem Gebiete des Finanzausgleiches und auch nicht nur im Sinne der Strukturpolitik, bei der nicht nur auf die Berggebiete, sondern generell auf bedrohte Landesteile abgestellt wird. Es wäre, auch nach Auffassung des Bundesrates, eine «Verkürzung» der gelebten Verfassungswirklichkeit, wenn Sie hier die Berggebiete streichen würden.
Herr Aeby hat natürlich recht: In neuester Zeit haben wir bei unserer Gesetzgebung vor allem auf die besonderen Probleme der Agglomerationen Rücksicht genommen, wenn Sie an die Verkehrspolitik denken, wenn Sie an die Drogenpolitik denken, um nur einige wenige Beispiele zu nennen. Aber das ist wirklich kein Grund, um hier die Berggebiete herauszunehmen. Im übrigen bin ich kein spezialisierter Regionalpolitiker, aber hinter Ihre Aussage, die von Ihnen genannten 48 Agglomerationen hätten jetzt schon den Segen des Bundesrechtes, möchte ich doch ein Fragezeichen gesetzt haben.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

**Präsident:** Herr Aeby beantragt Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Kommission 32 Stimmen
Für den Antrag Aeby 3 Stimmen

**Art. 57abis Abs. 1**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 57abis al. 1**
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Rhinow** René (R, BL), Berichterstatter: Bei dieser letzten Bestimmung, die wir zu bereinigen haben, geht es um eine materielle Änderung. Beide Verfassungskommissionen haben beschlossen, das Thema Berufsbildung nochmals auf die Traktandenliste zu setzen, obwohl nach dem ersten Durchgang keine Differenz zwischen den beiden Räten mehr bestanden hat.
Es geht um eine Ausdehnung der Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Berufsbildung über die klassischen Biga-Berufe hinaus.
Das System der Berufsbildung geht, wie Sie alle wissen, von einer Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Berufsorganisationen aus. Der Bund regelt gemäss Artikel 57abis Absatz 1 die berufliche Ausbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst. Das haben wir auch in der Fassung, die Sie der Fahne entnehmen können, so verankert. Die Kantone sind dabei mit wesentlichen Vollzugsaufgaben betraut; ich denke etwa an die Organisation des beruflichen Unterrichtes, an die Ausbildung der Lehrmeister. Andere Bereiche der Berufsbildung, also namentlich die Berufe in Erziehung, Gesundheit – soziale Berufe – und Kunst, fallen in die Zuständigkeit der Kantone. Die Berufsverbände werden unter anderem für die Festlegung der Berufsbildung und die Organisation der Prüfungen mit einbezogen.
Ein Hauptproblem unserer heutigen Berufsbildung liegt darin, die Kohärenz des gesamten Systems herzustellen bzw. zu bewahren. Nun haben sich die Kantone mit dieser Koordination grosse Mühe gegeben, und zwar seit Beginn dieses Jahrhunderts. Die Probleme haben jedoch zugenommen. Die interkantonale Vereinbarung von 1993 über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen ist ein Zeichen der teilweise erfolgreichen Bemühungen auf kantonaler Ebene.
Eine umfassendere Bundeskompetenz drängt sich aber aus verschiedenen Gründen auf: zum Beispiel mit Blick auf die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen im Ausland – ein Thema, das ich Ihnen nicht mehr ausbreiten muss. Die Aufgabenteilung hat aber auch immer wieder zu Abgrenzungsproblemen geführt, weil sich die Berufsbilder im Laufe der Jahre verändert haben und weiter verändern werden. Ich kann Ihnen ein Beispiel nennen: Der Beruf der Arztgehilfin wurde ursprünglich als Krankenpflegeberuf verstanden; er wurde von den Kantonen geregelt. Heute geht man davon aus, dass hier kaufmännisch-organisatorische Elemente überwiegen, so dass sich eine Unterstellung unter das Berufsbildungsgesetz des Bundes rechtfertigt.
Ähnliche Probleme stellen sich bei anderen Berufsbildungen. Anfang dieses Jahrhunderts wurden Teile der Berufsbildung dem Bund übertragen, weil man einen einheitlichen Wirtschaftsraum Schweiz in bezug auf mobile Arbeitskräfte einrichten wollte. Man wollte bewusst Qualifikationen landesweit anerkennen, und zwar Qualifikationen mit materiell gleich hohen Anforderungen in der ganzen Schweiz. Diese immer noch gültige, ja heute erst recht gültige Idee erfordert eine Ausdehnung dieser Bundeskompetenz.
Die Anregung – das darf ich Ihnen sagen – ist nicht im Schosse der Kommission geboren worden, sondern sie wurde von aussen an uns herangetragen, aus dem Kreis der Kantone und auch aus dem Kreis der Bundesverwaltung. Wir überschreiten – dessen sind wir uns bewusst – die Grenzen einer eng verstandenen Nachführung der Verfassung. Es handelt sich auch hier um eine rechtspolitische Neuerung, die wir kritisch darauf hin prüfen müssen, ob sie konsensfähig ist.
Die Kantone sind natürlich in erster Linie von dieser Ausweitung betroffen, und wir haben auch das Gespräch mit den Kantonen gesucht. Sie haben gegen diese umfassende Bundeskompetenz keine grundsätzlichen Einwände geäussert. Auch die Arbeiten am Projekt «Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen» haben schliesslich zur Einsicht geführt, dass der Bund eine solche umfassende Kompetenz haben sollte.
Wir dürfen also davon ausgehen, dass dieser Konsens gegeben ist, wobei ich gleich auf eine kleine Einschränkung eingehen werde.
Schliesslich ein weiterer Vorteil dieser neuen Regelung: Die Revisionsarbeiten am Berufsbildungsgesetz sind angelaufen, und es wäre nicht sehr zweckmässig, wenn nach Annahme der Verfassung gleich eine Teilrevision im Kompetenzbereich des Bundes vorgenommen werden müsste. Wir können also diesem Bedürfnis mit der Totalrevision der Verfassung gerecht werden.
Zur kleinen Einschränkung: Den Kantonen liegt es am Herzen – ich möchte das sehr ernst nehmen –, dass diese an sich umfassende Bundeskompetenz kein Freipass für eine detaillierte Bundesregelung aller Teilaspekte und Einzelheiten in diesem Bereich der Berufsbildung wird. Den Kantonen soll und muss hier ein recht grosser Gestaltungsspielraum erhalten bleiben. Erweiterung der Bundeskompetenz bedeutet also nicht Wegnahme der kantonalen Autonomie überall dort, wo die Kantone in der Tat bis heute ihre Autonomie wahrgenommen haben. Es wird beispielsweise spezifische Berufe geben, die sinnvollerweise von den Kantonen geregelt werden sollen; ich nenne als Beispiel etwa Spezialberufe in der Uhrenindustrie.
Es wird also – der Philosophie unseres Föderalismus gemäss – darum gehen, dass Bund und Kantone zusammenwirken, dass den Kantonen gemäss Artikel 37 der neuen Verfassung ein wichtiger Autonomiebereich belassen wird.
Ich meine, dass mit dieser Zusicherung den Bedenken der Kantone, die sich, wie gesagt, nicht auf den Grundsatz beziehen, Rechnung getragen wird.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Nach den einlässlichen Ausführungen von Herrn Rhinow kann ich mich kurz fassen.
Es handelt sich hier eindeutig um eine gewisse rechtspolitische Neuerung, die aber konsensfähig ist. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren hat mir geschrieben: «Wir opponieren einer Neufassung des Berufsbildungsartikels, der dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für den ganzen Bereich der beruflichen Ausbildung erteilt, nicht.» Das war natürlich entscheidend wichtig. Sie hätten zwar lieber eine andere Formulierung gehabt, die die Koordination im einzelnen festgelegt hätte, aber nach den Erklärungen des Präsidenten Ihrer Kommission bin ich überzeugt, dass die Kantone mit dieser Formulierung leben können. Die Zeit drängt.
Deshalb möchte ich Ihnen empfehlen, hier zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

## Zweite Sitzung – Deuxième séance

**Dienstag, 1. Dezember 1998**
**Mardi 1er décembre 1998**

*08.00 h*

*Vorsitz – Présidence: Rhinow René (R, BL)*

---

96.091

# Bundesverfassung. Reform
# Constitution fédérale. Réforme

*Differenzen – Divergences*

Beschluss des Nationalrates vom 30. November 1998
Décision du Conseil national du 30 novembre 1998

---

**A1. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)**

**A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)**

**Art. 57h**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 1bis, 3bis*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Abs. 2*
Festhalten

**Art. 57h**
*Proposition de la commission*
*Al. 1bis, 3bis*
Adhérer à la décision du Conseil national
*Al. 2*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Il n'est peut-être pas inutile, au départ de l'examen de ces divergences, de rappeler un peu la systématique et le programme qui nous attend durant cette session. Aujourd'hui, nous allons éliminer – tel est le voeu en tout cas de la commission, unanime – quelques divergences relatives au projet A1 partie 2, c'est-à-dire de l'article 57h à l'article 126 et les dispositions transitoires. Dans une semaine, nous serons appelés à nous pencher sur les divergences portant sur le projet A2, c'est-à-dire de l'article 127 à l'article 184. Le vendredi 11 décembre aura lieu la Conférence de conciliation entre les Commissions de la révision constitutionnelle du Conseil national et de notre Conseil. Ensuite, le mardi 15 décembre, nous serons appelés à nous prononcer sur les propositions de cette Conférence de conciliation, étant entendu que la volonté du Conseil fédéral et celle des Commissions de la révision constitutionnelle et des Bureaux est que nous puissions passer ce projet A en votation finale le vendredi 18 décembre, dernier jour de session de l'année 1998. Tout a été mis en oeuvre, aussi bien par notre Bureau que par le Bureau du Conseil national, pour que nous puissions tenir ce programme ambitieux.
En ce qui concerne ce projet A1 partie 2, soit les articles 57h et suivants, nous nous sommes ralliés environ sur le 50 pour cent des divergences que nous avons constatées au Conseil national.
Pour ce qui concerne l'article 57h, nous nous sommes ralliés à la nouvelle systématique. Vous constatez que l'alinéa 1bis devient l'alinéa 3bis. Votre commission n'a pas opposé son veto à ce changement de systématique.
En revanche, et c'est un point important à signaler, nous avons maintenu la version de notre Conseil à l'alinéa 2. Notre rédaction élimine l'élément de phrase suivant: «Afin de préserver la paix des langues»; en allemand: «Zur Wahrung des Sprachfriedens». Cet élément de phrase n'est pas dans la version de notre Conseil, car la commission considère, à l'unanimité, qu'à la fin de ce siècle il est quasiment incongru de parler de maintien de la paix des langues dans une Suisse en plein processus d'intégration européenne. Nous considérons que nous avons, à ce stade, à maintenir notre version et à ne pas donner à penser que la paix des langues est un souci dans notre pays. Peut-être que la Conférence de conciliation trouvera une autre formule parlant d'«harmonie entre les communautés linguistiques» ou quelque chose d'autre; peut-être aussi que nous arriverons à faire accepter notre point de vue par la Conférence de conciliation.
En l'état, votre commission vous propose, en éliminant la notion de «paix des langues», de maintenir la décision de notre Conseil à l'alinéa 2.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57k**
*Antrag der Kommission*
Festhalten
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 57k, qui ouvre la section consacrée à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement, est chapeauté par cette disposition sur le développement durable, «Nachhaltigkeit». Notre commission souhaite maintenir cette divergence, considérant en effet que le développement durable et sa définition, telle qu'elle figure sur le dépliant, appartiennent bel et bien à ce chapitre et que c'est tout à fait important de disposer, dans la Constitution fédérale, d'une définition du développement durable.
Les définitions du développement durable sont nombreuses. C'est encore un terme qui reste flou. La commission propose de maintenir cette définition, qui deviendra désormais officielle à l'occasion de cet exercice de mise à jour de la constitution, en tête du chapitre consacré à l'aménagement du territoire, et de ne pas adhérer à la décision du Conseil national qui, sous un autre libellé, veut ancrer le développement durable à l'article 2 alinéa 2, ce que nous avons rejeté de façon catégorique et sans opposition.
Maintien donc de notre décision à l'article 57k.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 71**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: A l'article 71, nous nous sommes ralliés à la décision du Conseil national qui, dans cet article consacré au transport ferroviaire, à la navigation et à l'aviation, avait introduit les téléphériques, «die Seilbahnen».
Nous avons modifié notre point de vue parce qu'avant tout, la Conférence des gouvernements cantonaux qui, au départ des délibérations, en avait fait une question de principe, s'est ralliée à la décision du Conseil national, après avoir examiné l'ensemble de la question. Elle a considéré que c'était finalement un avantage d'intégrer également les téléphériques dans le champ de compétence très large de la Confédération en la matière, et que le risque qui avait été perçu au départ comme très concret de voir la Confédération empiéter sur

des compétences traditionnelles des cantons, notamment en matière d'installations touristiques pour les champs de ski – c'est ce qui avait fait peur aux gouvernements cantonaux dans un premier temps – était plus qu'hypothétique. En effet, la législation fédérale et les législations cantonales mettent déjà suffisamment de conditions-cadres à l'octroi de telles concessions et à la construction ou à la modernisation de telles installations. Si bien que le système, ici, au contraire, peut se traduire par un avantage de voir la Confédération globalement compétente pour toute cette question des transports par rail, par câble ou dans les airs.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 72 Abs. 3**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 72 al. 3**
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 72 marque la victoire des défenseurs des chemins et des sentiers pédestres dans notre Conseil, puisque nous nous rallions à la décision du Conseil national. Nous acceptons par conséquent d'introduire dans la constitution l'alinéa 3 du projet du Conseil fédéral, considérant que cette question, qui est d'une importance mineure juridiquement, peut revêtir une importance psychologique extrêmement importante, au moment du vote du peuple et des cantons sur la mise à jour de la Constitution fédérale, et qu'il est peut-être inutile ici de faire trop de juridisme. Il est politiquement habile de reprendre l'article 72 dans la version sur laquelle le peuple, il n'y a pas si longtemps, a été amené à se prononcer.
Votre commission vous propose ici également de vous rallier à la décision du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 75 Abs. 1**
*Antrag der Kommission*
(Übereinstimmender Antrag beider Kommissionen gemäss Art. 16 Abs. 3 GVG)
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 75 al. 1**
*Proposition de la commission*
(Proposition d'un commun accord des deux commissions selon l'art. 16 al. 3 LREC)
Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: L'article 75 a suivi une procédure particulière, puisque c'est suite à la proposition d'un commun accord des deux commissions, et alors qu'il n'y avait pas de divergence au départ, qu'il a été revu et que nous en revenons à la version du projet du Conseil fédéral. Ici aussi, l'importance est plus politique que juridique. Le projet du Conseil fédéral dispose: «Les services postaux et les télécommunications relèvent de la compétence de la Confédération.»
Nous avions, dans un premier temps, évoqué la législation sur les services postaux. On a vu dans cette modification une volonté de camoufler un désir de privatisation totale de ces secteurs. C'est pour cela que, d'un commun accord entre les deux commissions, nous en sommes maintenant revenus à la version initiale du Conseil fédéral. Cette version d'ailleurs n'exclut absolument pas la possibilité de concessionner ce genre de service public.
La commission vous propose de vous rallier à cette décision commune des deux commissions et d'éliminer ainsi cette pseudo-divergence.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 85 Abs. 3**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 85 al. 3**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Si nous maintenons la divergence aussi bien en commission qu'au plénum, c'est que nous avons eu largement l'occasion de débattre de façon très concrète de l'élément de phrase qui mentionne la concurrence. Une grande majorité de notre Conseil tient pardessus tout à voir figurer ici cette référence à la concurrence et aux mesures qui peuvent menacer cette concurrence. Il y a là la volonté d'affirmer que la concurrence reste en principe, dans notre pays, la règle du marché.
C'est dans ce sens que la commission vous propose, sans opposition, de maintenir votre décision.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 95**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: A l'article 95, il s'agit d'une divergence pour les esthètes: est-ce que le titre doit être «Agriculture» ou «Politique agricole»? Nous avons décidé, pour ne pas continuer à traîner avec nous ce boulet et cette divergence supplémentaire, de nous rallier au titre décidé par le Conseil national, «Agriculture», et non pas à celui de notre Conseil «Politique agricole», pour des raisons d'ailleurs que la commission n'a pas comprises; mais il n'est pas toujours indispensable de tout comprendre dans un exercice tel que celui que nous menons depuis plus d'une année!

*Angenommen – Adopté*

**Art. 100 Abs. 1**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 100 al. 1**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: A l'article 100, nous maintenons la divergence concernant le bail à loyer, considérant que la formulation du Conseil national, qui parle de «l'annulabilité des congés abusifs», est extrêmement complexe, et qu'il est difficile de se rendre compte de ce qu'elle recouvre exactement. Nous considérons que dans la version de notre Conseil, qui parle des «abus en matière de bail à loyer, notamment contre les loyers et les congés abusifs», cette notion de «congés abusifs» englobe tout à fait la notion «d'annulabilité des congés abusifs», et que l'effet juridique n'est absolument pas différent, suivant que l'on retient la version du Conseil national ou celle de notre Conseil.
En conséquence, notre version étant beaucoup plus compréhensible, nous vous proposons de la maintenir, et ceci sans opposition en commission.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 101**
*Antrag der Kommission*
*Abs. 1 Bst. abis*
*Mehrheit*
Festhalten
*Minderheit*
(Leumann, Aeby, Frick, Gentil, Respini, Saudan, Schüle)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3*
*Mehrheit*
Festhalten
*Minderheit*
(Gentil, Aeby, Büttiker, Respini)
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 101**
*Proposition de la commission*
*Al. 1 let. abis*
*Majorité*
Maintenir
*Minorité*
(Leumann, Aeby, Frick, Gentil, Respini, Saudan, Schüle)
Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*
*Majorité*
Maintenir
*Minorité*
(Gentil, Aeby, Büttiker, Respini)
Adhérer à la décision du Conseil national

*Abs. 1 Bst. abis – Al. 1 let. abis*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: La majorité de la commission considère que le fait que la Suisse ait adhéré à tous les textes internationaux en matière de protection de l'enfance nous dispense d'inscrire expressément l'interdiction du travail des enfants dans la constitution.
En outre, l'interdiction du travail des enfants peut être mal comprise et pourrait empêcher des enfants d'une famille agricole, les enfants d'un épicier, les enfants d'un cordonnier, etc., de temps à autre de donner un coup de main à leurs parents. Dans ce sens, la majorité souhaite biffer cette lettre abis, alors même que l'interdiction du travail des enfants s'adresse évidemment à une interdiction dans le cadre de la législation ordinaire sur le travail. Mais c'est la crainte que cette interdiction soit différemment comprise, c'est devant la montée aussi de mouvements de défense des enfants que la majorité de la commission craint des abus suite à l'inscription de cette disposition.
La commission a cherché d'autres formulations qui soient à même de concilier les propositions de la majorité et de la minorité. Toutes ces tentatives de formulation se sont avérées pires et ont échoué.
En conséquence, la commission arrive devant vous très partagée, comme vous le constatez d'après le dépliant.

**Leumann** Helen (R, LU): Ich kann mich sehr kurz fassen, denn die Argumente liegen eigentlich schon auf dem Tisch, seit wir mit der Beratung der Bundesverfassung begonnen haben. Sie haben sich bei keiner von beiden Seiten geändert. Ich möchte nur noch einmal bestätigen, was Herr Aeby gesagt hat, nämlich: dass wir das Verbot der Kinderarbeit in unserem Rechtswesen ja geregelt haben und dass es sich hierbei nicht um ein Verbot im Sinne von Mithilfe im Haushalt oder zu Hause auf dem Hof oder so handeln kann, sondern um ein grundsätzliches Verbot der Kinderarbeit.
Ich möchte vor allen Dingen darauf hinweisen, dass der Nationalrat diesem Verbot der Kinderarbeit mit 102 zu 38 Stimmen sehr deutlich zugestimmt hat. Es ist eine Differenz, die wir jetzt eliminieren könnten. Wir waren in der Kommission eine starke Minderheit.
Ohne dass ich jetzt noch einmal die ganzen Argumente wiederhole, meine ich, wir sollten uns dem Beschluss des Nationalrates anschliessen.

**Forster** Erika (R, SG): Ich bitte Sie, an der Differenz festzuhalten. Heraufstufen macht im Rahmen der Nachführung meines Erachtens nur dort Sinn, wo es um neue, moderne Probleme geht. Deshalb haben wir beispielsweise den Datenschutz von der Stufe der einfachen Gesetzgebung auf Verfassungsstufe gehoben. Aber Kinderarbeit ist in unserem Land doch kein Problem; es denkt kein Mensch daran, in den Fabriken je wieder Kinderarbeit einzuführen!
Während der Zeit, als die Kinderarbeit auch in unserem Land üblich war, gab es keinen Verfassungsartikel; jetzt möchte man einen Verfassungsartikel einfügen. Ich denke, wir haben dieses Problem über die Gesetzgebung gelöst. Für mich ist es ein falsches Signal, wenn wir jetzt das Verbot der Kinderarbeit in die Verfassung einfügen.
Ich bitte Sie deshalb, die Mehrheit zu unterstützen und an unserem Beschluss festzuhalten.

**Schallberger** Peter-Josef (C, NW): Ich bin sehr dankbar für das Votum, das wir soeben gehört haben. Wir haben uns während der Beratungen über die nachgeführte Verfassung sorgfältig überlegt, was unter Nachführung zeitgemäss formuliert werden soll. Wir haben es vermieden, umstrittene Artikel zu ändern, zu streichen oder neu beizufügen. So haben wir die Aufhebung der Kantonsklausel auf eine separate Vorlage verwiesen und ebenso die Streichung des Bistumsartikels gemäss Antrag der Staatspolitischen Kommission in die Vernehmlassung gegeben, ohne diesen Artikel aus unserem Entwurf zu streichen.
Hier beantragt nun eine Kommissionsminderheit einen völlig neuen Buchstaben abis, der bei einem nicht unbedeutenden Teil unseres Stimmvolkes Ängste und Vorbehalte auslösen kann. Die Bauernfamilien und viele kleine Gewerbebetriebe sind in «Stosszeiten» auf die Mithilfe auch ihrer Kinder dringend angewiesen. Beteuerungen, es sei nicht die Verunmöglichung dieser Mithilfe gemeint, genügen mir nicht. Eine restriktivere Auslegung ist durch eine Heraufstufung dieses Problems durchaus zu befürchten.
Ich bitte Sie daher dringend, von einer solchen Ergänzung durch einen Buchstaben abis abzusehen.

**Danioth** Hans (C, UR): Ich möchte das Votum meines Nachbarn unterstützen und ergänzen. Vor allem aber möchte ich eine Frage stellen, die noch nicht beantwortet wurde.
Man argumentiert damit, dass das Verbot der Kinderarbeit in der Verfassung verankert werden soll. Von der Notwendigkeit eines derartigen Verbotes bin ich bisher nicht überzeugt worden. Niemand in diesem Land wird ernstlich an eine exzessive Kinderarbeit denken. Diese Bestimmung in der absoluten und apodiktischen Form, wie sie auf der Fahne steht, könnte natürlich zu Missverständnissen und anderslautenden Interpretationen führen, wie dies Herr Schallberger völlig zu Recht dargelegt hat.
Zu meiner Frage: Wir haben noch eine Differenz bei den ersten Artikeln, bei Artikel 9a, wo wir unter «Schutz der Kinder und Jugendlichen» festhielten: «Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und Entwicklung.» Der Nationalrat ging in Artikel 11a noch weiter. Dort heisst es unter dem Titel «Rechte der Kinder und Jugendlichen»: «Die Kinder und Jugendlichen haben Anspruch auf eine harmonische Entwicklung und auf den Schutz, den ihre Situation als Minderjährige erfordert.»
Irgendeine diesbezügliche Version wird wohl zum Beschluss erhoben werden. Deckt diese umfassende Bestimmung nicht auch das berechtigte Anliegen ab, dass man die Kinder nicht zu unzumutbarer, ihrer Entwicklung zuwiderlaufender Arbeit anhalten soll?
Dann wäre diese Ergänzung in Artikel 101 Absatz 1 Buchstabe abis schon deshalb überflüssig. Um so mehr glaube ich, dass wir von solchen Experimenten absehen sollten.

**Aeby** Pierre (S, FR): Je m'exprime ici à titre personnel, et non pas comme rapporteur. C'est l'intervention de M. Danioth qui m'y pousse.
Il est faux de dire qu'en Suisse aujourd'hui nous n'avons pas besoin d'une disposition dans la constitution sur l'interdiction du travail des enfants. C'est faux! L'évolution sociale le montre: aujourd'hui, la crise économique fait que on exige de plus en plus des enfants qu'ils travaillent à la sortie de l'école. Ce n'est pas seulement chez les enfants d'indépendants ou de petits indépendants, pas forcément chez les enfants de fa-

milles d'agriculteurs, qu'il y a les plus grands risques, mais aussi du côté des familles de salariés où on demande de plus en plus aux enfants de faire un travail supplémentaire le samedi, parfois le dimanche, pendant les jours de congé, parce que le budget de la famille se restreint. Chacun de nous connaît des exemples. On peut discuter de la façon dont les enfants sont élevés et de ce qu'on exige des enfants en dehors des temps scolaires dans certaines familles.
Il est faux de dire ici que le risque n'existe pas, ou n'existe plus, ou n'existera plus jamais dans notre pays. Ça n'est pas vrai, ça dépend fortement de l'évolution de la situation économique.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Bei Artikel 101, bei der Frage des Verbotes der Kinderarbeit, geht es eindeutig um eine politische Zweckmässigkeitsfrage. Es geht nämlich allein um die Frage, ob wir eine Kompetenz, die der Bund schon aufgrund von Absatz 1 Litera a hat und übrigens auch benutzt hat – das Verbot der Kinderarbeit gilt heute schon in der Schweiz –, jetzt auf Verfassungsstufe heben wollen. Das ist die politische Wertungs- und Zweckmässigkeitsfrage, die Sie zu entscheiden haben.
Der Ständerat und der Bundesrat sind bisher der Meinung gewesen, dass das nicht opportun sei, und zwar aus der Überlegung heraus, dass wir dieses Verbot der Kinderarbeit schon heute haben und eigentlich ein falsches Signal geben würden – als ob das Verbot der Kinderarbeit in der Schweiz heute ein grosses Problem wäre. Das ist die eine Argumentation gewesen.
Die andere Argumentation haben Sie soeben von Herrn Aeby gehört: Es gibt Leute, die befürchten, dass das Problem bei uns wieder aktuell werden könnte. Das ist die Frage, die Sie zu entscheiden haben.
Ich möchte aber vor allem auf folgendes hinweisen: Der Bundesrat hat am 21. September 1998 einen Bericht verabschiedet, in dem er dem Parlament die Genehmigung des Übereinkommens Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung der Beschäftigung beantragt. Dieses Übereinkommen ist im Jahre 1973 von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen worden. Es legt das Mindestalter für alle Arten von Arbeit grundsätzlich bei 15 Jahren fest, sieht aber für leichtere Arbeiten ein tieferes, nämlich 13 Jahre, und für gefährliche Arbeiten ein höheres Mindestalter, nämlich 18 Jahre, vor. Der Bundesrat schlägt dem Parlament vor, das Übereinkommen in allen Wirtschaftsbereichen, d. h. auch in der Landwirtschaft, in den Gärtnereien, in der Fischerei und in den privaten Haushaltungen, anzuwenden, jedoch reine Familienbetriebe, auf die das Arbeitsgesetz nicht anwendbar ist, von diesem Geltungsbereich auszunehmen.
Der Schweizerische Bauernverband hat sich in der Vernehmlassung zur Genehmigung dieses Abkommens und auch zum grundsätzlichen Einbezug der Landwirtschaft positiv geäussert, allerdings im Wissen darum, dass Familienbetriebe ausgenommen sind, wie ich soeben ausgeführt habe.
Arbeiten, die von Kindern in allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen und in anderen Ausbildungsstätten ausgeführt werden, sowie Arbeiten, die von Kindern im Alter von mindestens 14 Jahren im Rahmen einer Lehre in Betrieben ausgeführt werden, fallen nicht in den Geltungsbereich dieses Abkommens. Ebenfalls nicht erfasst werden Gelegenheitsarbeiten zur Aufbesserung des Taschengelds, also Babysitten, sporadischer Verkauf von Zeitungen und ähnliche Nebenerwerbstätigkeiten.
Ich glaube, Sie werden dieses Abkommen demnächst beraten. Das zeigt Ihnen noch einmal, dass wir das Verbot der Kinderarbeit schon haben, und zwar in einer differenzierten, austarierten Art und Weise.
Ich möchte einfach noch festgehalten haben: Wenn sich der Nationalrat und die Minderheit Leumann durchsetzen, dann ist es sicher zweckmässig, dass man zuhanden der Materialien festhält, dass das Verbot der Kinderarbeit im Sinne dieses Abkommens zu verstehen ist; das wäre wichtig. Im übrigen ist es, wie gesagt, ein Zweckmässigkeits-, ein Wertungsentscheid, den Sie zu treffen haben.

*Abstimmung – Vote*

| | |
|---|---|
| Für den Antrag der Mehrheit | 28 Stimmen |
| Für den Antrag der Minderheit | 14 Stimmen |

*Abs. 3 – Al. 3*

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Dans le projet du Conseil fédéral, le 1er août est assimilé à un dimanche. Dans la version du Conseil national, il est assimilé à un dimanche, mais rémunéré. Comme rapporteur, je peux être très bref. Tous les arguments ont été avancés sur ce point. Les opinions au sein de la commission étaient faites, ce qui nous vaut une proposition de minorité qui demande d'adhérer à la décision du Conseil national.

**Büttiker** Rolf (R, SO): Ich möchte Ihnen beliebt machen, sich hier dem Nationalrat anzuschliessen und dieses unwürdige «Schauspiel» um den 1. August – die Bezahlung des Lohns an diesem Tag und die entsprechende Formulierung in der Verfassung – zu beenden. Wir sind uns in der Sache selbst eigentlich einig, dass der 1. August bezahlt werden muss und dass eine Lohnzahlungspflicht besteht.
In Artikel 116bis Absatz 1 der geltenden Bundesverfassung heisst es: «Der 1. August ist in der ganzen Eidgenossenschaft Bundesfeiertag.» Absatz 2 lautet: «Er ist arbeitsrechtlich den Sonntagen gleichgestellt. Einzelheiten regelt das Gesetz.» Nur ist es bisher durch das Gesetz zu keiner Regelung gekommen. Das Bundesfeiertagsgesetz ist im Parlament gescheitert, und eine Regelung der Sonntagsarbeit im Arbeitsgesetz ist ebenfalls gescheitert.
Somit gilt vorläufig – wenn ich dies richtig sehe, Herr Bundesrat – die Verordnung von 1994; dort ist in Artikel 1 Absatz 3 klar geregelt, dass für den arbeitsfreien Bundesfeiertag volle Lohnzahlungspflicht durch den Arbeitgeber besteht. Diese Verordnung ist derzeit immer noch in Kraft.
Wir befinden uns im Bereich der Nachführung der Bundesverfassung. Auch im Abstimmungskampf betreffend Artikel 116bis der Bundesverfassung ist allen klar gewesen, dass dieser Bundesfeiertag bezahlt werden muss und dass eine Lohnzahlungspflicht besteht. Weil vorläufig keine Regelung besteht, hat der Nationalrat mit deutlichen Mehrheiten auch dies in der Verfassung stipuliert. Eine explizite Regelung auf Verfassungsstufe hätte den Vorteil, dass diese Frage rasch und direkt geklärt werden könnte.
Ich muss Ihnen zugestehen, dass zwei Punkte etwas stossend sind:
1. Man kann sich wirklich fragen, ob die Regelung betreffend die Lohnzahlung an einem Feiertag in die Verfassung gehört.
2. Es ist bis anhin nicht gelungen – weder im Nationalrat noch im Ständerat –, eine klare Formulierung zu finden, die den Tatbestand sauber regelt. Auch in der Kommission hat man sich eigentlich nicht an der Sache gestossen, sondern an der Formulierung.
Ich möchte Ihnen beantragen, das «Schauspiel» zu beenden und mit der Frage der Lohnzahlung am 1. August nicht in die Einigungskonferenz zu gehen, sondern sich jetzt dem Nationalrat bzw. der Minderheit Gentil anzuschliessen und diese Differenz zu bereinigen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich möchte Sie auch dringend bitten, dem Nationalrat zuzustimmen.
Das Prinzip der Lohnzahlungspflicht für den 1. August sollte nicht mehr umstritten sein. Leider hat aber der Gesetzgeber wirklich alle Möglichkeiten verpasst, das Prinzip der Lohnzahlung am 1. August in den geeigneten Gesetzen aufzunehmen; ich denke an das Bundesfeiertagsgesetz und an die erste und zweite Arbeitsgesetzrevision. Man hat jede mögliche Chance, das auf einer angemessenen Hierarchiestufe zu regeln, vorbeigehen lassen.
Ich bin überzeugt: Das ist jetzt eine Frage der Glaubwürdigkeit, auf jeden Fall für den Bundesrat. Der damalige Innenminister, Herr Cotti, hat seinerzeit, vor der Abstimmung, klar gesagt, dass der 1. August ein bezahlter Feiertag sein soll. Jetzt müssen wir diese Verpflichtung tatsächlich erfüllen.

Zuhanden der Materialien soll auch klar festgehalten sein, dass keinerlei Zahlungspflicht für den Staat besteht. Die Zahlungspflicht, und zwar die volle Lohnzahlungspflicht, betrifft natürlich den Arbeitgeber. Er ist der Adressat dieser Verpflichtung. Wenn wir das in den Materialien ausdrücklich so festhalten, haben wir dieses – ich möchte fast sagen: leidige – Problem betreffend den 1. August endlich vom Tisch.

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Mehrheit 22 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 15 Stimmen

**Art. 118 Abs. 1bis**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 118 al. 1bis**
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Dans cette disposition, le Conseil national avait introduit le respect par la loi des principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité économique. Dans un premier temps, notre Conseil avait refusé de se rallier à cette décision, considérant que ces principes étaient tous trois tout à fait valables pour les impôts directs, mais qu'ils pouvaient nous occasionner certaines difficultés en matière d'imposition indirecte: par exemple, comment respecter la capacité économique concernant la TVA, etc.?
Lors d'un nouvel examen de cette disposition, nous avons trouvé la formulation suivante: «Dans la mesure où la nature de l'impôt le permet, les principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité économique doivent, en particulier, être respectés.»
La commission considère que c'est là une formulation susceptible de mettre les deux Conseils d'accord. Elle vous propose donc de l'adopter afin que, très vraisemblablement, elle puisse à son tour être adoptée par le Conseil national. Ainsi, une divergence serait éliminée.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. II Abs. 2 Ziff. 2a**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. II al. 2 ch. 2a**
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Aeby** Pierre (S, FR), rapporteur: Nous n'avons pas le choix de faire autre chose que d'adhérer à la décision du Conseil national, puisque nous nous sommes ralliés au maintien de cette disposition, article 45bis alinéa 1er, dans le texte de la Constitution fédérale. Notre Conseil avait, au départ, biffé cet alinéa qui s'était retrouvé dans les dispositions transitoires pour permettre à la Confédération, pendant un délai qui devait être, sauf erreur, de dix ans – ou qui n'a pas été fixé –, d'abandonner petit à petit ce renforcement des liens ainsi que la politique qu'elle peut avoir à cet égard.
Or, cet alinéa est maintenu et figure encore et toujours dans la Constitution fédérale. Nous n'avons donc plus à en traiter dans les dispositions transitoires. C'est quelque chose de tout à fait logique du point de vue de la systématique que de nous rallier à cet endroit au fait de biffer l'alinéa 2a de l'article 2 au chiffre II des dispositions transitoires.

*Angenommen – Adopté*

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

## Sechste Sitzung – Sixième séance

**Dienstag, 8. Dezember 1998**
**Mardi 8 décembre 1998**

*08.00 h*

*Vorsitz – Présidence: Rhinow René (R, BL)*

---

96.091

## Bundesverfassung. Reform
## Constitution fédérale. Réforme

*Fortsetzung – Suite*

---

**A2. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Art. 127–184)**
**A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184)**

**Art. 154 Abs. 2**
*Antrag der Kommission*
Festhalten

**Art. 154 al. 2**
*Proposition de la commission*
Maintenir

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: In der Tat stehen wir in der letzten Runde der Differenzbereinigung. Die Vorlage A2 behandeln wir als Zweitrat, und was jetzt als Differenz bestehenbleibt, gelangt zur Bereinigung in die Einigungskonferenz vom nächsten Freitag morgen.
In Artikel 154 Absatz 2 finden wir die erste von drei noch zu behandelnden Differenzen. Bei Absatz 2 geht es nur um den Nachsatz. Es ist unbestritten, dass Rechtsetzungsbefugnisse auf den Bundesrat, die Bundesversammlung oder das Bundesgericht übertragen werden können, wenn sie im Gesetz vorgesehen sind. Es geht hier um die Rechtsetzungsbefugnisse, nicht um die blossen Vollzugsverordnungen.
Gemäss Absatz 1bis müssen alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen im Gesetz enthalten sein. Das Gesetz steckt also das Feld ab. Nach Auffassung unseres Rates in den ersten beiden Lesungen soll das genügen. Innerhalb der Eckpunkte des Gesetzes können der Bundesrat oder das Bundesgericht weiter Recht setzen, sofern sie die Kompetenz dazu erhalten.
Der Nationalrat seinerseits sagt aber: Nein, das genügt nicht, es braucht etwas mehr – das meint dieser Nachsatz. Der Nationalrat verlangt: Dort, wo das Gesetz die Rechtsetzungskompetenz an Bundesversammlung, Bundesrat oder Bundesgericht weitergibt, wo also diese Organe ergänzende Rechtsnormen erlassen können, muss das Gesetz nicht nur die Kompetenz enthalten, sondern gleichzeitig die Grundsätze der Verordnung regeln. Das ist wesentlich mehr.
Ich möchte das anhand eines Beispieles erklären. Wir haben vorletzte Session das Archivierungsgesetz verabschiedet. Dieses schreibt vor, dass das Bundesgericht die Archivierung der eigenen Akten regelt; damit hat es sich.
Wenn wir nun dem Nationalrat folgen wollten, müsste das Bundesgesetz zusätzlich die Grundzüge festlegen, wie das Bundesgericht seine Archivierung in den Grundzügen regeln soll. Es müsste also nicht nur die Kompetenz dazu geben, sondern die wesentlichen Punkte umschreiben. Das scheint uns nicht nötig, und zwar aus zwei Gründen:
1. Wir glauben, dass die allgemeinen Eckwerte im Gesetz, die nach Artikel 154 Absatz 1bis ohnehin verlangt werden, genügen. Es braucht keine zusätzlichen Eckpunkte im Gesetz, diese gehören in die Verordnung.
2. Im Einzelfall würde eine solche Bestimmung mehr Unklarheiten schaffen und Fragen aufwerfen, als sie regeln könnte.
Aus diesen Gründen beantragt die Kommission mit 8 zu 3 Stimmen Festhalten an unserem Beschluss. Wir möchten über diesen nicht unwesentlichen Punkt in der Einigungskonferenz mit den Nationalräten diskutieren und dort eine Lösung finden. Wir glauben, dass unsere Lösung sachlich die richtige ist.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich bin auch zur Überzeugung gekommen, dass vom ganzen neuen Konzept her Ihre Lösung die bessere ist, und unterstütze daher den Antrag Ihrer Kommission.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 159 Abs. 2**
*Antrag der Kommission*
Den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen können keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden.

**Art. 159 al. 2**
*Proposition de la commission*
L'obligation de maintenir le secret ne constitue pas un motif qui peut être opposé aux délégations particulières des commissions de contrôle prévues par la loi.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Es geht hier um eine wesentliche Bestimmung: um die Reibungsflächen zwischen dem Parlament einerseits und dem Bundesrat anderseits, nämlich um die Frage, wie weit die Einsichts- und Auskunftsrechte der Aufsichtskommissionen – das sind heute die Geschäftsprüfungs- und die Finanzkommissionen – gegenüber dem Bundesrat gehen.
Der Nationalrat verlangt folgendes: Er stipuliert ein umfassendes Einsichtsrecht für alle Aufsichtskommissionen oder deren Delegationen, also auch für die Sektionen dieser Kommissionen.
Der Ständerat regelte die ganze Materie der Einsicht und Auskunft in Artikel 144, der heute nicht mehr strittig ist. Nach unserem Beschluss soll das Gesetz im Einzelfall die Geheimhaltungspflichten regeln; es soll also festlegen, welche Kommission welche Einsichts- und Auskunftsrechte hat. Auf Stufe Bundesverfassung braucht es nach unserer Auffassung keine absolute Normierung zugunsten des Parlamentes, und es braucht auch keine Beweislastregel. Das, was unser Rat verabschiedet hat, entspricht dem heutigen Recht.
Der Beschluss des Nationalrates ist demgegenüber eine Erweiterung. Der Nationalrat sagt in Absatz 2 klar: «Den Aufsichtskommissionen oder deren Delegationen können Geheimhaltungspflichten nicht entgegengehalten werden.» Das ist eine absolute Regelung auf Verfassungsstufe, der sich die Gesetzgebung nicht verschliessen kann.
Unsere Kommission beantragt eine neue Fassung. Materiell sind wir klar gegen den Beschluss des Nationalrates. Wir wollen, dass in der Regel durch das Gesetz austariert wird, nicht dass qua Bundesverfassung absolute Einsichtsrechte bestimmt werden. Mit unserem Antrag, wonach lediglich besonderen Delegationen der Aufsichtskommissionen keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden können, nehmen wir als Kompromiss das heutige Recht auf: Bereits heute müssen sich die Geschäftsprüfungsdelegation und die Finanzdelegation in der Regel keine Geheimhaltungspflichten entgegenhalten lassen. Das soll im Sinne einer Kompromisslösung auf Stufe Verfassung geregelt werden. Aber das totale Einsichtsrecht soll weiterhin nicht für alle Aufsichtskommissionen oder sogar für ihre Sektionen gelten.

Die Regelung nach Absatz 2 gilt nicht für die PUK. Für die PUK haben wir im Geschäftsverkehrsgesetz eingehende Regelungen getroffen. Diese fallen unter die Grundnorm von Artikel 144 der neuen Bundesverfassung. Diese Bestimmung ist, wie erwähnt, nicht mehr umstritten.
Unsere Kommission bittet Sie einstimmig, unserem Antrag zu folgen.

**Bieri** Peter (C, ZG): Als Präsident der Geschäftsprüfungskommission habe ich im Verlauf der Diskussion über die Artikel 159 und 144 wiederholt zur Thematik der Akteneinsichtsrechte gesprochen. Ich will nicht noch einmal wiederholen, welche zentrale Bedeutung ein gut ausgebautes Akteneinsichtsrecht für eine erfolgreiche Arbeit der Aufsichtskommissionen hat.
Artikel 159 Absatz 2 soll gewährleisten, dass die Aufsichtskommissionen die ihnen übertragene Oberaufsicht auch tatsächlich ausüben können. Die Oberaufsicht muss sich im Bedarfsfall durchsetzen, auch wenn Geheimhaltungsinteressen geltend gemacht werden. Der Kontrollierende, nicht der Kontrollierte, soll letztlich bestimmen können, welche Informationen er benötigt, um die in der Verfassung verankerte Aufgabe der Oberaufsicht sachgerecht wahrzunehmen. Im Verlauf der Beratung dieses Absatzes wurde im Ständerat die Befürchtung laut, dass je nach Anzahl und Zusammensetzung dieser Aufsichtskommissionen ein zu grosser Teil des Parlamentes in vertrauliche bzw. geheime Informationen Einsicht nehmen könnte. Dieser Befürchtung wird im neuen Antrag unserer Verfassungskommission dadurch begegnet, dass sich nur die vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen gegen die geltend gemachte Geheimhaltung durchsetzen können.
Bei der Fassung unserer Verfassungskommission ist der Begriff der Delegationen interpretationsbedürftig, wenngleich jetzt Herr Frick ganz klar sagte, mit dem Begriff der Delegationen seien die heute bestehenden Delegationen gemeint. Wenn wir die bestehende Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen meinen, müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass sich diese Delegation primär mit den Fragen des Staatsschutzes beschäftigt. Sollte allein diese Delegation gemeint sein, wie dies jetzt ausgeführt wurde, entspräche dies ganz einfach der heutigen Situation; das hat Herr Frick so erklärt. Dann kann man sich natürlich fragen, ob es überhaupt einen Grund gibt, hier etwas zusätzlich in die Verfassung zu schreiben.
In diesem Sinne könnte man sich auch fragen, ob man konsequenterweise diesen Absatz 2 nicht gerade gänzlich weglassen könnte. Oder wenn man weiter geht, kann man sich fragen, ob «Delegationen» weitere Unterkommissionen sind, die unter Umständen bei Bedarf vertiefte Akteneinsichtsrechte in Anspruch nehmen dürfen. Dem könnte ich aus der Sicht der GPK zustimmen, arbeiten wir doch in der GPK-SR primär in Untergruppen mit drei bis vier Personen – in der GPK-NR sind es je fünf bis sechs Personen –, die bei Inspektionen vertiefte Einsicht in bestimmte Bereiche benötigen, um ihrem Auftrag gerecht zu werden.
Ich stimme mit der Meinung unserer Verfassungskommission überein, dass in der nationalrätlichen Fassung mit dem Begriff «Aufsichtskommissionen oder deren Delegationen» die vollzählige Aufsichtskommission gemeint ist und der Begriff «oder» auch «und» bedeutet. Wir haben in früheren Beratungen in diesem Rat diese breite Einsichtnahme abgelehnt.
Ich bin der Meinung, dass die Lösung letztlich auf der Gesetzgebungsstufe getroffen werden muss, sprich: bei der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes. Es kann ja nicht Sinn machen, dass wir uns auf der Verfassungsstufe schon fast auf der Reglements- oder Verordnungsstufe bewegen. Der Antrag der Verfassungskommission weist denn auch auf das Gesetz hin, weil die Sache auf Verfassungsstufe offensichtlich nicht abschliessend umschrieben werden kann.
In der heutigen Praxis, die sich nicht schlecht bewährt hat, die aber gesetzlich besser verankert werden muss, werden die Kontrollarbeiten primär von Sektionen und kleinen Arbeitsgruppen wahrgenommen. Sie beschaffen die notwendigen Unterlagen, sie sehen Akten ein, und sie führen Befragungen durch. Nach bisheriger Erfahrung könnte demnach die Oberaufsicht sichergestellt werden, wenn bei Bedarf auch Ausschüsse oder gegebenenfalls Sektionen der GPK die ihnen zustehenden Informationsrechte im Einzelfall durchsetzen könnten. Ein Durchsetzungsrecht der Gesamtkommission auf Einsichtnahme bildet dafür nicht eine notwendige Voraussetzung.
Meine Schlussfolgerung: Versteht die Kommission unter dem Begriff «Delegationen» mehr, als wir unter dem Begriff der heutigen Geschäftsprüfungsdelegation verstehen – nämlich eine Unterkommission im Sinne der heutigen Sektionen –, dann kann ich mich mit ihrem Antrag einverstanden erklären. Nun, Herr Frick hat hier doch eher Einschränkungen dargelegt. Versteht die Kommission darunter also nur die heutige Geschäftsprüfungsdelegation, so sei zumindest die Frage erlaubt, ob der heutige Zustand nicht genügend wäre und Absatz 2 demzufolge konsequenterweise gestrichen werden könnte.
Zur Sicht der Geschäftsprüfungskommission: Wir sind mit diesem Vorgehen auch nicht glücklich, weil wir zu Beginn der Diskussion eine andere Meinung vertreten haben, von der wir eigentlich nicht abgerückt sind. Hingegen müssen wir zugeben, dass wir diesbezüglich nie ganz die richtige Formulierung gefunden haben.
In diesem Sinne möchte ich der Einigungskonferenz zu bedenken geben, dass hier wirklich noch das Ei des Kolumbus gefunden werden muss, damit wir eine in sich konsistente Lösung haben.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich möchte namens der Kommission die Fragen beantworten, die Herr Bieri gestellt hat.
Auf die erste Frage, ob es diesen Absatz 2 überhaupt braucht, müssen wir antworten: Inhaltlich braucht es ihn nicht; Artikel 144 würde genügen. Nachdem aber der Nationalrat diesem Anliegen – den Aufsichtskommissionen – eine besondere Bedeutung zumisst, wollen wir im Sinne eines Entgegenkommens auch bei Artikel 159 («Oberaufsicht») klarstellen, wie es sich mit den Aufsichtskommissionen verhält.
Inhaltlich geht es uns darum, dass nicht jede Aufsichtskommission und schon gar nicht deren Subkommissionen uneingeschränkt von sich aus Auskunft verlangen und umfassende Einsicht nehmen können. Es soll eine Hürde bestehen. Heute besteht die Hürde insofern, als einerseits die Geschäftsprüfungsdelegation und andererseits die Finanzdelegation eingesetzt sind. Selbstverständlich ist es künftig dem Gesetz überlassen, weitere Delegationen zu schaffen, welche die umfassende Einsicht wahrnehmen können. Es braucht aber im voraus eine besondere gesetzliche Regelung und nicht eine allgemeine Kompetenz, wie sie der Nationalrat festgelegt hat. Das ist die Absicht und der tiefere Sinn dieser Bestimmung: Dort, wo es in die Tiefen der Geheimhaltung und der schützenswerten Interessen der Verwaltung und des Bundesrates geht, soll eine Hürde eingebaut sein. Aber wie sie in Zukunft ausgestaltet wird, entscheiden wir nicht jetzt, sondern da lassen wir über das Gesetz alle Möglichkeiten offen. Heute bestehen als ordentliche Delegationen – das ist zuzugeben, Herr Bieri – lediglich die Geschäftsprüfungsdelegation und die Finanzdelegation. Es ist offen, im Rahmen einer neuen Regelung auch andere Delegationen vorzusehen, welche das Einsichtsrecht wahrnehmen können – auch für Inspektionen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ihr Rat hat anlässlich der letzten Lesung zu Recht entschieden, dass für die verfassungsrechtliche Stellung der Kommissionen Artikel 144 der neuen Verfassung genügt, denn dieser hält ganz klar fest, dass den Kommissionen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Auskunfts- und Einsichtsrechte sowie Untersuchungsbefugnisse zustehen und dass der Umfang dieser Rechte im Geschäftsverkehrsgesetz geregelt wird. Das Geschäftsverkehrsgesetz kennt denn auch in den Artikeln 47ff. eine sehr austarierte Ordnung, beginnend bei den Legislativkommissionen, wei-

tergehend bei den Aufsichtskommissionen – den Geschäftsprüfungs- und den Finanzkommissionen – und noch einmal weitergehend bei den Delegationen der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommissionen. Die umfassendsten Kompetenzen sind dann in den Artikeln 55ff. für die parlamentarischen Untersuchungskommissionen enthalten. Diese gesetzliche Ordnung macht durchaus Sinn und hat sich bewährt. Wir hätten uns daher wie der Ständerat mit Artikel 144 der neuen Verfassung zufriedengegeben.
Nun beantragt die Kommission – im Bemühen, hier vor der Einigungskonferenz dem Nationalrat doch etwas entgegenzukommen – einen neu formulierten Absatz 2 von Artikel 159: «Den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen können keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden.»
Wenn ich das am geltenden Gesetzestext messe – vor allem an Artikel 47quinquies des Geschäftsverkehrsgesetzes, wo die Kompetenzen der Geschäftsprüfungsdelegation geregelt sind –, dann trifft es zwar zu, dass Absatz 4 von Artikel 47quinquies sehr umfassende Rechte einräumt: «Die Geschäftsprüfungsdelegation hat das Recht, nach Anhören des Bundesrates, ungeachtet des Amtsgeheimnisses oder des militärischen Geheimnisses, von Behörden des Bundes, der Kantone und von Privatpersonen die Herausgabe von Akten zu verlangen sowie Beamte des Bundes und Privatpersonen als Auskunftspersonen oder als Zeugen einzuvernehmen.» Insofern besteht tatsächlich Deckungsgleichheit. Der Bundesrat möchte dagegen zuhanden der Materialien ausdrücklich auch auf Absatz 5 von Artikel 47quinquies hingewiesen haben, welcher explizit festhält: «Die Befugnisse der Geschäftsprüfungsdelegation erstrecken sich nicht auf Akten hängiger Geschäfte, die der unmittelbaren Meinungsbildung des Bundesrates dienen.» Das ist der wichtige Vorbehalt zugunsten des Mitberichtsverfahrens; daran möchte und muss der Bundesrat festhalten. Das muss ich hier ganz klar zu den Akten und zu den Materialien geben. Denn wenn Sie diesen Vorbehalt des Mitberichtsverfahrens nicht anerkennen, führt das dazu, dass sowohl die Effizienz wie die Transparenz der Meinungsbildung im Bundesrat schwer leiden.
Was wäre die Folge, wenn man dieses Mitberichtsverfahren nicht mehr schützen würde? Dann würden wir nicht mehr frisch von der Leber weg Mitberichte zu Anträgen der anderen Departemente verfassen und damit auch für die Nachwelt den ganzen Meinungsbildungsprozess offenlegen, sondern wir würden einander telefonieren, wir würden das alles ausserhalb des schriftlichen Mitberichtsverfahrens machen. Das wäre aber ein grosser Nachteil für die Effizienz der bundesrätlichen Beratungen, und es wäre ein grosser Nachteil für die Transparenz wichtiger Entscheidungen, die auch der späteren Geschichtsschreibung dient.
Deshalb möchte ich hier zuhanden der Materialien ausdrücklich den Vorbehalt von Artikel 47quinquies Absatz 5 des Geschäftsverkehrsgesetzes festgehalten haben, für den Fall, dass Sie dem Vermittlungsantrag Ihrer Kommission – der an sich, wie gesagt, nicht nötig wäre – zustimmen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 159b**
*Antrag der Kommission*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
*Proposition de la commission*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Bevor ich zur letzten Differenz komme, darf ich zuhanden des Bundesrates festhalten, dass es auch der Meinung der Kommission entspricht, dass die laufenden Mitberichte nicht offenzulegen sind.
Zu Artikel 159 Absatz 3 bzw. Artikel 159b: Es geht um den «Auftrag» der Bundesversammlung an den Bundesrat, über den wir in der Kommission und im Rat intensiv diskutiert haben. Der Nationalrat schlägt eine neue Fassung vor. Diese stellt klar, was bisher die Meinung der Mehrheit des Nationalrates war, was aber wenig deutlich gesagt wurde. Der Nationalrat hat dieser Fassung – mit 96 zu 30 Stimmen – überwältigend deutlich zugestimmt, unsere Verfassungskommission schliesst sich nach gründlicher Diskussion einhellig der nationalrätlichen Version an. Zwei Dinge werden klargestellt:
1. So, wie er jetzt in der Verfassung steht, ist der «Auftrag» der Oberbegriff für die Instrumente bzw. die Vorstösse von National- und Ständerat. Einzelheiten sind im Geschäftsverkehrsgesetz zu regeln.
2. Nach wie vor kann das Parlament auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken; es kann nicht über den Bundesrat bestimmen, aber auf ihn einwirken. Wir tun das bereits heute mit der Empfehlung; der Nationalrat kennt in diesem Bereich zusätzlich das Instrument der Motion. Insofern ist Artikel 159b nichts anderes als heutiges Recht. Er lässt aber die künftige Entwicklung offen, beispielsweise für den Fall, dass man das neue Instrument der Resolution der Räte einführen wollte. Es geht um den Sammelbegriff, um die allgemeine Bestimmung über die Vorstösse der Bundesversammlung. Klar gesagt wird, dass die Räte dem Bundesrat Aufträge erteilen und auf seinen angestammten Wirkungsbereich einwirken, ihn aber nicht determinieren können.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich will gerne anerkennen, dass man sich in der Frage der Aufträge um einen Kompromiss bemüht hat, denn der Bundesrat hat den Beschluss des Nationalrates, der den Auftrag in einem zweifachen Sinn einführen wollte – einerseits als bindende Weisung im Kompetenzbereich des Parlamentes und andererseits als Richtlinie im Kompetenzbereich des Bundesrates –, immer konsequent abgelehnt.
Mit dieser neuen Formulierung bemühen Sie sich zweifellos um einen Kompromiss. Ich möchte Ihnen aber nicht verhehlen, dass der Bundesrat damit immer noch wenig glücklich ist. Sie fordern von uns eigentlich nach wie vor ein doppeltes «sacrificium intellectus»:
Erstens sind wir nämlich der Meinung, dass dieses wichtige und delikate Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive grundsätzlich in der Verfassung gelöst werden sollte. Deshalb haben wir Ihnen im Rahmen der «Staatsleitungsreform», die jetzt in der Vernehmlassung ist, auch ein entsprechendes neues Institut vorgeschlagen. Das ist der erste Punkt, den wir eigentlich gerne anders geregelt hätten.
Das zweite «sacrificium intellectus» besteht einfach darin, dass der Begriff «Auftrag» jetzt in einem neuen Sinn verwendet wird: Denn hier erscheint er jetzt als Oberbegriff für alle parlamentarischen Instrumente, die dann nachher der Konkretisierung durch die Gesetzgebung bedürfen.
Aber ich sehe natürlich ein, dass in diesem Stadium des Verfahrens kaum mehr eine adäquate Lösung gefunden werden kann. Wir werden im Rahmen der «Staatsleitungsreform» Gelegenheit haben, auf diese sehr heikle Materie zurückzukommen.

*Angenommen – Adopté*

**Varianten – Variantes**

**Art. 33**
*Antrag der Kommission*
*Mehrheit*
Ablehnung des Antrages der Minderheit

*Minderheit*
(Gentil, Aeby)
*Abs. 1*
Bund und Kantone treffen Massnahmen, damit:
a. bis f.: Gemäss Haupttext
g. jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung oder Verwitwung gesichert ist. (= Abs. 1bis Haupttext)

*Abs. 2*
Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist zur Verwirklichung der Sozialziele verpflichtet.

**Art. 33**
*Proposition de la commission*
*Majorité*
Rejeter la proposition de la minorité

*Minorité*
(Gentil, Aeby)
*Al. 1*
La Confédération et les cantons prennent des mesures afin que:
a. à f.: Selon texte principal
g. toute personne soit assurée contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin ou du veuvage. (= al. 1bis du texte principal)
*Al. 2*
Quiconque assume des tâches dans le cadre de l'Etat est tenue d'oeuvre en faveur de la réalisation des objectifs sociaux.

**Gentil** Pierre-Alain (S, JU): Vous avez reçu une documentation complète qui rappelle le principe de ces variantes, raison qui fait que je ne vais pas m'étendre trop longtemps sur cet historique. J'aimerais simplement souligner qu'à la fin de l'année dernière, en décembre 1997, nous avons modifié la loi sur les rapports entre les Conseils pour introduire la possibilité théorique de présenter des variantes. Le 13 novembre 1998, les Bureaux des deux Conseils ont formalisé les règles: ils ont notamment indiqué qu'il était possible de présenter une variante par article, et ils ont précisé également que la présentation d'une variante devant le corps électoral requérait l'aval des deux Conseils.
La minorité de la commission vous propose en conséquence, en s'appuyant sur cette réglementation, deux variantes. Ces variantes concernent l'article 33, qui a trait aux buts sociaux de l'Etat, et l'article 85 qui traite du développement durable et de la répartition des biens et des revenus. Dans la conception que nous avons arrêtée à la fin de l'année dernière, le rôle des variantes est de présenter aux citoyens une alternative dans des domaines où le consensus a été difficile à trouver au niveau des Chambres fédérales, ou dans des domaines à propos desquels on peut constater que des orientations politiques très fortement divergentes sont présentes.
Nous considérons que, dans les deux articles que je viens d'évoquer – l'article 33 et l'article 85 –, ces conditions sont réunies. Il y a eu, soit ici dans notre Conseil, soit au Conseil national, des débats extrêmement fournis sur la portée et le rôle de l'Etat dans le domaine social, et notamment sur le principe de la responsabilité individuelle dans ce domaine-là.
Le Parlement est divisé, et les solutions que nous avons retenues à l'article 33 sont celles de la majorité, et non des solutions de consensus. On peut en dire autant pour ce qui prévaut en matière de développement durable, à propos de l'importance qu'il convient de donner à cette notion dans la nouvelle constitution.
Enfin, le rôle redistributeur de l'Etat en matière d'avoirs et de revenus constitue lui aussi un domaine dans lequel les avis sont extrêmement partagés et les opinions parfois très tranchées.
La proposition de minorité, en présentant des variantes, ne constitue donc pas une demande de rouvrir la discussion sur les articles 33 et 85 puisque à ce sujet les décisions ont été prises et les divergences ont été éliminées entre les deux Chambres; mais nous requérons l'accord du Conseil des Etats sur la possibilité de présenter au corps électoral d'autres formulations aux articles 33 et 85, comme variantes. La discussion précédant la votation populaire sur la nouvelle constitution pourra ainsi porter non seulement sur le projet qui aura obtenu l'aval de la majorité des membres des Chambres, mais également sur des variantes, c'est-à-dire sur des propositions alternatives qui portent sur des points à propos desquels la minorité du Parlement n'a pas réussi à convaincre la majorité.
Nous avons donc deux propositions de minorité. Il y en avait une troisième, présentée par M. Aeby, qui portait sur la composition du Conseil des Etats. M. Aeby a retiré cette proposition lors de la dernière séance de la Commission de la révision constitutionnelle, ce qui fait qu'il en reste deux.
En résumé, vous l'aurez compris, il ne s'agit pas de rouvrir la discussion sur des sujets à propos desquels nous avons longuement débattu, mais d'obtenir de la part de notre Conseil, et ensuite du Conseil national qui se prononcera sur cette affaire demain matin, la possibilité de présenter au corps électoral des variantes sur deux points précis en même temps que le projet «officiel», si vous me passez l'expression.
Je vous remercie de soutenir la proposition de minorité qui permettra d'élargir le débat précédant la votation sur le projet de constitution mise à jour.

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Verfassungskommission hat beide Varianten mit allen gegen zwei Stimmen verworfen, und ich möchte das in zwei Teilen begründen, zuerst mit verfahrensrechtlichen und dann mit den materiellen Argumenten.
1. Es geht hier um Varianten. Wir haben bei der Festlegung der Varianten zwei wesentliche Punkte herausgeschält: Die Variante darf erstens die freie Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger nicht beeinflussen und zweitens nicht zentrale Punkte der Verfassung beschneiden.
Ziffer 23 des Berichtes der nationalrätlichen Kommission zur entsprechenden parlamentarischen Initiative hielt fest – ich zitiere sinngemäss –, dass die Möglichkeit von Varianten dann ausgeschlossen werden muss, wenn anzunehmen ist, dass eine erhebliche Anzahl von Bürgerinnen oder Bürgern ihre Zustimmung zur Verfassung oder ihre Ablehnung der Verfassung vom Inhalt dieser Variante abhängig macht, wenn also anzunehmen ist, dass aufgrund einer Variante eine erhebliche Zahl von Bürgern, die sonst der Totalrevision zustimmen würde, aufgrund dieser Einzelbestimmung das Ganze ablehnen würde. Es darf sich also, mit anderen Worten, nicht um eine zentrale Bestimmung handeln, welche die Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger wesentlich beeinflusst. Die beiden Minderheitsanträge aber betreffen – Sie werden es aus dem zweiten Teil meiner Begründung sehen – doch fundamentale Punkte unseres Staatsverständnisses.
2. Zur materiellen Begründung: Der erste Punkt betrifft die Variante zu Artikel 33. Entscheidend ist Absatz 2: «Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist zur Verwirklichung der Sozialziele verpflichtet.» Da wird im Bereich der Sozialziele etwas Wesentliches eingeschoben. Bisher gingen wir vom Grundsatz der Subsidiarität aus: Der Staat soll eingreifen, wo es private Organisationen oder der Betroffene selber nicht tun können. Nun wird diese Subsidiarität eliminiert, und das ist ein wesentlich neues Konzept: Der Staat direkt soll die Sozialziele unter Umgehung der Subsidiarität verwirklichen. So ist das zu verstehen, so wurde der Antrag in der nationalrätlichen Kommission begründet. Das ist ein wesentlicher Einbruch in die Sozialziele, in unser Staatsbewusstsein.
Der zweite Punkt betrifft Artikel 85 Absatz 2a. Hier wird mit der Variante ebenfalls eine entscheidende inhaltliche Neuerung angestrebt: Sie normiert, dass Bund und Kantone u. a. eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung anstreben. Das ist ein direkter Auftrag an Bund und Kantone, stärker für eine Umverteilung des Vermögens tätig zu sein, als es bereits heute der Fall ist. Das ist ein wesentlicher Einbruch in unser bisheriges Staatsverständnis.
Sowohl aus dem verfahrensrechtlichen Grund, der die freie Willensbildung betrifft, als auch aus materiellen Gründen bitte ich Sie im Namen der überwiegenden Mehrheit der Kommission, die beiden Varianten abzulehnen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: In Ergänzung zu den Ausführungen Ihres Berichterstatters darf ich aus bundesrätlicher Sicht vielleicht doch kurz an die Vorgeschichte dieser Varianten erinnern: Die Möglichkeit von Varianten hatte das Parlament im Jahre 1987 selber vorgesehen, indem es dem Bundesrat die-

sen Nachführungsauftrag gegeben hat, aber dann beifügte, der Bundesrat habe die Freiheit, auch graduelle – also einzelne – materielle Reformvorschläge in Form von Varianten zu präsentieren. Der Bundesrat hat das dann in der Vernehmlassungsvorlage 1995 auch gemacht. Er hat dort vier Varianten vorgeschlagen, wovon eine erste Gebietsveränderungen betraf, eine weitere das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung, eine dritte die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik und die vierte das Redaktionsgeheimnis. Wenn wir jetzt von diesen vier damals zur Diskussion gestellten Varianten des Bundesrates ausgehen, dann können wir heute folgendes feststellen:
Die erste Variante, wonach eine Gebietsveränderung zwischen den Kantonen – wie wir das zum letzten Mal im Falle von Vellerat hatten – nur noch dem fakultativen Referendum unterstehen soll, haben Sie als konsensfähige Neuerung in die neue Bundesverfassung aufgenommen; insofern ist dieses Anliegen erfüllt.
Betreffend die Frage der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung hat der Bundesrat Motionen entgegengenommen und ist zurzeit dabei, das Öffentlichkeitsprinzip auf dem Gesetzgebungswege einzuführen, weil wir dazu keiner besonderen Verfassungsgrundlage bedürfen.
Drittens ist die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik jetzt ausdrücklich auch in der neuen Verfassung geregelt.
Viertens haben wir aufgrund des berühmten Entscheides Goodwin des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Strassburg das Redaktionsgeheimnis in Artikel 14a Absatz 3 und im neuen Medienstrafrecht realisiert.
Sie sehen, die ursprünglichen Varianten des Bundesrates sind heute alle erfüllt oder auf dem Wege der Erfüllung. Der Bundesrat hat daher in der Botschaft auf Varianten überhaupt verzichtet. Zu Beginn dieses Jahres haben Sie dann – das war verständlich – die Verfahrensmöglichkeit von Varianten wieder ausdrücklich vorgesehen. Aber nach Auffassung des Bundesrates haben Sie weise entschieden, sehr heikle Probleme, die ja für Varianten auch in Frage gekommen wären, «ad separatum» in Teilrevisionen zu verweisen. Das gilt sowohl für die Frage der Kantonsklausel bei der Bundesratswahl – diesbezüglich haben Sie eine mögliche Variante «ad separatum» in eine Teilrevision verwiesen, über die bereits im Februar 1999 abgestimmt wird – als auch für die heikle Frage des Bistumsartikels. Auch diesen Artikel haben Sie «ad separatum» verwiesen, und der Bundesrat hat soeben auf Wunsch Ihrer Staatspolitischen Kommission die entsprechende Vernehmlassung eröffnet.
Per saldo scheint das dem Bundesrat das gute Vorgehen zu sein. Ich kann mich daher den Anträgen Ihrer Kommission anschliessen.

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Mehrheit 31 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 5 Stimmen

**Art. 85 Abs. 2a**
*Antrag der Kommission*
*Mehrheit*
Ablehnung des Antrages der Minderheit

*Minderheit*
(Gentil, Aeby)
Sie betreiben eine insbesondere auf Nachhaltigkeit und Vollbeschäftigung ausgerichtete Wirtschaftspolitik und streben eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung an.

**Art. 85 al. 2a**
*Proposition de la commission*
*Majorité*
Rejeter la proposition de la minorité

*Minorité*
(Gentil, Aeby)
Ils mènent notamment une politique économique axée sur la durabilité et le plein emploi et oeuvrent en faveur d'une répartition équitable des revenus et des avoirs.

*Abstimmung – Vote*
Für den Antrag der Mehrheit 30 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 5 Stimmen

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

96.091

# Bundesverfassung. Reform

# Constitution fédérale. Réforme

*Differenzen – Divergences*

Antrag der Einigungskonferenz vom 11. Dezember 1998
Proposition de la Conférence de conciliation du 11 décembre 1998

Beschluss des Nationalrates vom 14. Dezember 1998
Décision du Conseil national du 14 décembre 1998

---

**Präsident:** Letzten Freitag hat die Einigungskonferenz getagt. Sie beantragt beiden Räten mit 25 zu 0 Stimmen, ihre Anträge gutzuheissen. Gemäss Artikel 20 des Geschäftsverkehrsgesetzes ist die Diskussion gesamthaft zu führen, und der Beschluss ist gesamthaft zu fassen. Der Nationalrat hat gestern den Anträgen der Einigungskonferenz oppositionslos zugestimmt.

**A1. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)**

**A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)**

**A2. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Art. 127–184)**

**A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184)**

**Präambel Abs. 2a, 5a; Art. 2 Abs. 2bis; Art. 7 Abs. 3; 12; 32a Abs. 1; 57h Abs. 2; 100 Abs. 1; 101 Abs. 3**
*Antrag der Einigungskonferenz*
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Préambule al. 2a, 5a; art. 2 al. 2bis; art. 7 al. 3; 12; 32a al. 1; 57h al. 2; 100 al. 1; 101 al. 3**
*Proposition de la Conférence de conciliation*
Adhérer à la décision du Conseil national

**Art. 9a**
*Antrag der Einigungskonferenz*
*Abs. 1*
Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung.
*Abs. 2*
Sie üben ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit aus.

**Art. 9a**
*Proposition de la Conférence de conciliation*
*Al. 1*
Les enfants et les adolescents ont droit à la protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement.
*Al. 2*
Ils exercent eux-mêmes leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement.

**Art. 34a Abs. 2; 85 Abs. 3; 154 Abs. 2; 159 Abs. 2**
*Antrag der Einigungskonferenz*
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 34a al. 2; 85 al. 3; 154 al. 2; 159 al. 2**
*Proposition de la Conférence de conciliation*
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Frick** Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Zu Beginn des Jubiläumsjahres 1998 – am ersten Tag der Januarsession – haben wir mit der Beratung der neuen Bundesverfassung begonnen, und am letzten Sessionstag in diesem Jubiläumsjahr gelangt sie in die Schlussabstimmung – gleichsam als Geschenk des Parlamentes an Volk und Stände, die darüber abstimmen, ob sie dieses Geschenk annehmen möchten.
Das Ergebnis der Einigungskonferenz ist das Produkt einer zweieinhalbstündigen Beratung, die letzten Freitagmorgen geführt wurde. Ich kann das Ergebnis wie folgt charakterisieren: Alle Seiten mussten zurückstecken und einiges schlukken, sowohl die beiden Räte als auch die politischen Exponenten. Am Schluss konnte jedoch jeder die Einigungskonferenz erhobenen Hauptes verlassen.
In den materiell wichtigen Punkten haben weder ein Rat noch eine bestimmte politische Richtung dominiert. Das Ergebnis beruht auf einer ausgewogenen Symmetrie des Nachgebens. Das hat dazu geführt, dass die Einigungskonferenz dem Ergebnis mit 25 zu 0 Stimmen ohne Enthaltungen zugestimmt hat.
In der Tat waren es kaum mehr die politisch bedeutsamsten Differenzen, welche in die Einigungskonferenz gelangten. Beispielsweise wurden das Streikrecht, der Bistumsartikel oder die Kantonsklausel vorher auf andere Weise bereinigt oder aus der Totalrevision herausgelöst. Damit war die Einigungskonferenz politisch bereits wesentlich entschärft.
Trotzdem blieben 14 Differenzen, und jede dieser Differenzen war es vorher den Räten dreimal wert gewesen, an ihrem jeweiligen Beschluss festzuhalten. Also können wir davon ausgehen, dass kaum jemand gerne auf das verzichtet, woran er dreimal ausdrücklich festgehalten hat.
Die Differenzen sind von unterschiedlicher Bedeutung. Einige sind rechtlich von grosser Tragweite, beispielsweise die Gesetzgebungskompetenz in Artikel 154 oder die Geheimhaltungsregelung in Artikel 159. Andere sind politisch von einiger Bedeutung, etwa Artikel 9a über den Kinderschutz oder die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in Artikel 34a. Eine grössere Zahl aber ist von untergeordneter Bedeutung, teilweise hat sie nur redaktionellen Charakter.
Sechs Differenzen waren politisch und rechtlich von einiger Bedeutung, wie sich in der Diskussion herausgestellt hat. Es sind dies Artikel 2 über die Chancengleichheit, Artikel 7 über die Gleichstellung, Artikel 9a über den Kinderschutz, Artikel 34a über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, Artikel 154 über die Rechtsetzungskompetenz sowie Artikel 159 über die Geheimhaltungsrechte bzw. die Einsichtsrechte des Parlamentes.
In diesen sechs wesentlichen Diskussionspunkten obsiegte der Ständerat dreimal, der Nationalrat zweimal. Beim Kinderschutzartikel hat die Einigungskonferenz eine neue Fassung beschlossen, welche aber näher bei der Fassung des Ständerates als bei jener des Nationalrates liegt.
In qualitativer Hinsicht hat der Ständerat seine wichtigen Anliegen über wesentliche Strecken durchsetzen können. Man kann von einer ausgewogenen Lösung sprechen. Kein Rat hat wesentliche Abstriche machen müssen, jedenfalls nicht grössere als der andere.
Zu den einzelnen Ergebnissen der Einigungskonferenz: – Bei der Präambel schliesst sich die Einigungskonferenz bei beiden Differenzen der Fassung des Nationalrates an. Unsere Vertreter in der Einigungskonferenz haben das ohne Begeisterung getan. Wir hätten uns stilistisch einen schöneren Anfang der Bundesverfassung gewünscht. Das war im Rahmen der Gesamteinigung nicht möglich. Wir bitten Sie, hier Nachgiebigkeit vor Schönheit walten zu lassen.
– In Artikel 2 Absatz 2bis betreffend die Chancengleichheit schliessen wir uns ebenfalls dem Nationalrat an, erwähnen aber nochmals, dass dieser Zweckartikel nicht direkt anwendbar ist, was die Annahme durch den Ständerat erleichtert.
– In Artikel 7 geht es um die Gleichstellung: Der Ständerat hat nur die Gleichstellung an sich normieren wollen, während der Nationalrat – wir schliessen uns dieser Lösung an – ausdrücklich von rechtlicher und tatsächlicher Gleichstellung spricht. Was bedeutet das? Es bedeutet nichts anderes, als

dass die heutige Praxis des Bundesgerichtes weitergeführt werden soll, denn das Bundesgericht hat bereits in einigen Urteilen festgestellt, dass schon Artikel 4 Absatz 2 der geltenden Bundesverfassung neben der rechtlichen die tatsächliche Gleichstellung enthält. Rechtlich schaffen wir nichts Neues; wir fahren mit der heutigen Praxis des Bundesgerichtes fort. Sie ist auch kein Aufruf zur absoluten Gleichmacherei, insbesondere kein Aufruf und kein Blankoscheck für Quotenfestlegungen.
– Artikel 9a ist wohl – nicht für den Nationalrat, aber für unseren Rat – die politisch heikelste Bestimmung. Der Nationalrat hat einen Anspruch auf harmonische Entwicklung normiert, während der Ständerat lediglich den besonderen Schutz der Unversehrtheit und Entwicklung in die Verfassung aufnehmen wollte. Es ist ein wesentlicher Unterschied, ob wir den Anspruch auf Entwicklung oder nur den Anspruch auf den Schutz normieren.
Nun hat die Einigungskonferenz einer neuen Lösung den Vorzug gegeben. Titel und Absatz 1 sind in der Fassung des Ständerates gehalten; das ist die inhaltliche Norm. Im Sinne eines Kompromisses haben auch unsere Vertreter mehrheitlich zugestimmt, dass Absatz 2 als Verfahrensregel aufgenommen wird. Absatz 2 schafft den Anspruch, dass Kinder ihre Rechte selber durchsetzen können, soweit sie urteilsfähig sind. Was soll diese Bestimmung? Sie ist nichts anderes als die Heraufstufung der entsprechenden Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) als politischer Kompromiss. Was heute im ZGB an mehreren Stellen ausdrücklich oder stillschweigend enthalten ist, nämlich dass Kinder ihre Rechte selber durchsetzen können, soweit sie urteilsfähig sind, soll auf Verfassungsstufe gehoben werden. Keinesfalls soll Absatz 2 ein Keil sein, den die Verfassung zwischen Eltern und Kinder treibt.
– Artikel 12 normiert das Recht auf Familie in der Fassung des Nationalrates. Unter «Familie» verstehen auch wir die heute gängigen Familienformen, nämlich Eltern und Kinder im gemeinsamen Zusammenleben. Mit dieser Art von Recht auf Familie haben wir kein Problem, und in diesem Sinne stimmen wir der Fassung des Nationalrates zu.
– Artikel 32a ist lediglich eine redaktionelle Differenz ohne jede inhaltliche Tragweite. Hier schliessen wir uns dem Nationalrat an.
– In Artikel 34a hat bezüglich der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen die Fassung des Ständerates obsiegt, die sich ebenfalls für die Subsidiarität ausspricht, diese aber nicht nur als blossen Begriff in die Verfassung setzt, sondern gleich bestimmt, was Subsidiarität ist: Nur die Aufgaben, welche einer einheitlichen Regelung in der ganzen Eidgenossenschaft bedürfen, werden dem Bund übertragen. Mit der Fassung des Ständerates gewinnt die Verfassung einiges an Klarheit.
– Der Sprachenartikel, Artikel 57h, hat bis zur letzten Lesung im Nationalrat eine Entwicklung durchgemacht. Auch wir glauben, dass der Abschluss im letzten Durchgang des Nationalrates gelungen ist; aus diesem Grund schliessen wir uns an. Es ist dies die Fassung, die wir sinngemäss gewollt haben, die aber erst jetzt klar und gut formuliert ist.
– In Artikel 85 Absatz 3 hat sich der Nationalrat in der Frage, wann Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit zulässig sind, dem Ständerat angeschlossen. Ich brauche diesen Artikel nicht weiter zu erläutern.
– In Artikel 100 Absatz 1 sprechen wir uns dafür aus, dass die Anfechtbarkeit missbräuchlicher Kündigungen auf Verfassungsstufe geregelt ist. Wir haben das vorher nicht als nötig erachtet. Der Nationalrat hat es ausdrücklich so festgehalten. Es ist bereits heute geltendes Recht, und darum schliessen wir uns an.
– In Artikel 101 Absatz 3 soll der 1. August entsprechend der Fassung des Nationalrates nun halt wohl oder übel als «bezahlt» normiert sein. Dass er bezahlt sein sollte, war auch in unserem Rat die Meinung, doch hielten wir es sachlich nicht für nötig, es ausdrücklich zu schreiben.
– Bei den letzten beiden Differenzen in den Artikeln 154 und 159 hat sich die Einigungskonferenz für die Fassung unseres Rates ausgesprochen. Es sind zwei Bestimmungen von erheblicher rechtlicher Tragweite: die Frage der Delegation von Rechtsetzungskompetenzen und die Frage, wie weit die Einsicht der parlamentarischen Kommissionen in den Geheimhaltungsbereich des Bundesrates gehen soll. In diesen beiden wichtigen Bestimmungen hat sich der Nationalrat unserer ständerätlichen Fassung angeschlossen.
Wie ich Ihnen gesagt habe, bittet Sie die Einigungskonferenz mit 25 zu 0 Stimmen, dieser Lösung zuzustimmen. Eine Gesamtwürdigung, die die Ergebnisse nicht nur quantitativ, sondern vor allem auch qualitativ analysiert, muss zum Schluss kommen, dass sich unser Rat in vielen wesentlichen Bereichen durchgesetzt hat. Das Ergebnis ist ausgewogen. Die Möglichkeit für unseren Rat besteht lediglich in der vollständigen Annahme oder in der Ablehnung des Gesamtergebnisses.
Wir bitten Sie zuzustimmen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Die Einigungskonferenz hat im erfreulichen Willen, zu einem Kompromiss und damit auch zur Beendigung dieses bedeutenden Werkes zu kommen, einen Einigungsvorschlag unterbreitet, der einstimmig angenommen worden ist. Auch der Bundesrat kann all diesen Lösungsvorschlägen zustimmen.
Ich möchte einzig bei Artikel 9a Absatz 2 noch festhalten, dass damit keinerlei neue Rechte in der Verfassung festgeschrieben werden, sondern dass mit diesem Absatz 2, der festhält, dass die Kinder und Jugendlichen ihre höchst persönlichen Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit ausüben, auf das sehr austarierte positive Recht im Zivilrecht, im öffentlichen Recht und im Strafrecht verwiesen wird. Daher können keine neuen Berechtigungen aus diesem Absatz 2 von Artikel 9a der nachgeführten Bundesverfassung direkt abgeleitet werden.
Es ist relativ selten, dass derart grossangelegte Gesetzgebungswerke – dieses hier war auf vier Jahre angelegt – gesamthaft und in allen Phasen zeitgerecht zu Ende geführt werden können. Diesmal hat es in allen Phasen geklappt: Schon in der Phase der Experten bei der Ausarbeitung des Vorentwurfes, dann nach der Volksdiskussion bei der Erarbeitung der Botschaft durch den Bundesrat und jetzt erneut bei der parlamentarischen Beratung.
Sie erfüllen damit auch die Zielsetzung Ihrer ehemaligen Präsidentin und Kollegin, Frau Josi Meier, die in ihrer Motion ja verlangt hat, dass die Arbeiten so vorangetrieben werden, dass Ende des Jubiläumsjahres eine abstimmungsreife Vorlage vorliegt. Ohne der Schlussabstimmung vom Freitag vorzugreifen, kann ich sagen, dass das zweifellos der Fall sein wird.
Es ist mir daher vor allem ein Bedürfnis, allen Beteiligten von Herzen zu danken, denn ohne einen ausserordentlichen Einsatz aller Beteiligten wären diese ehrgeizigen zeitlichen Ziele nicht realisierbar gewesen.
Mein erster Dank geht an Ihren Präsidenten, der zudem Präsident Ihrer grossen Verfassungskommission war. Der Dank geht aber auch an die Präsidenten der Subkommissionen und an alle Mitglieder der Verfassungskommission. Der Dank geht an den ganzen Ständerat, weil ich mir bewusst bin, dass vor allem für die Nichtkommissionsmitglieder die vielen Detailberatungen gelegentlich etwas mühsam waren. Dass auch sie dabei nie die Geduld verloren haben, verdient ausdrücklichen Dank.
Der Dank geht an alle wissenschaftlichen Experten, die massgeblich an diesem Gesamtwerk mitbeteiligt sind. Der Dank geht auch an meine Verwaltung, vor allem an das Bundesamt für Justiz, das über die ganzen vier Jahre hinweg einen ganz ausserordentlichen Einsatz geleistet hat.
Erlauben Sie mir noch eine letzte Bemerkung: Die Verabschiedung der neuen Bundesverfassung ist ein wichtiges staatspolitisches Ziel. Wir dürfen sehr zufrieden sein, dass wir dieses Ziel zeitgerecht erreichen. Aber es ist nicht das Endziel; es ist ein Etappenziel in einem Prozess der Verfassungsreform, den der Bundesrat ganz bewusst als offenen Prozess konzipiert hat. Weitere Reformprojekte – ich denke in erster Linie an die Justizreform, dann auch an die Reform der Volksrechte, an die Reform des Finanzausgleichs und

letztlich an die Staatsleitungsreform – müssen in einem natürlichen Intervall folgen. Ich bin Ihnen daher dankbar, wenn der Reformwille nach dem Erreichen dieses ersten Etappenziels nicht erlahmt.

*Angenommen – Adopté*

## Dreizehnte Sitzung – Treizième séance

**Freitag, 18. Dezember 1998**
**Vendredi 18 décembre 1998**

*08.00 h*

*Vorsitz – Présidence: Rhinow René (R, BL)*

---

## Schlussabstimmungen
## Votations finales

---

96.091

## Bundesverfassung. Reform
## Constitution fédérale. Réforme

*Schlussabstimmung – Vote final*

Beschluss des Nationalrates vom 14. Dezember 1998
Décision du Conseil national du 14 décembre 1998

---

***Carobbio*** Werner (S, TI), Nationalrat, unterbreitet im Namen der Redaktionskommission (RedK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen nach Artikel 32 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) den vorliegenden Bericht.
1. Ausgangslage
Am 28. November 1998 fand die Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 20. März 1998 über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs statt. Die Vorlage wurde von Volk und Ständen angenommen und trat sofort in Kraft. Sie enthält Änderungen der Artikel 21 und 23 der Übergangsbestimmungen der geltenden Bundesverfassung.
Diese Änderungen sind im Bundesbeschluss über die neue Bundesverfassung versehentlich noch nicht aufgenommen worden. Die Redaktionskommission wurde von der zuständigen Verwaltungsstelle darauf aufmerksam gemacht, nachdem die Einigungskonferenz bereits stattgefunden hatte.
2. Verfahren
Stösst die Redaktionskommission auf materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche, so benachrichtigt sie nach Artikel 32 Absatz 3 GVG die vorberatenden Kommissionen. Ist die Differenzbereinigung bereits beendet, so stellt sie, im Einvernehmen mit den Präsidenten der vorberatenden Kommissionen, den Räten rechtzeitig vor der Schlussabstimmung die erforderlichen Anträge.
3. Ergänzung von Artikel 196 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung
Es geht darum, dass die von Volk und Ständen beschlossenen Änderungen der geltenden Bundesverfassung Eingang in die neue Bundesverfassung finden. Der neue Wortlaut der Artikel 21 und 23 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung wird grundsätzlich unverändert übernommen und als zusätzliche Ziffer 3 in Artikel 196 der neuen Bundesverfassung eingefügt. Die Verweise auf andere Verfassungsartikel (Schwerverkehrsabgabe, Mehrwertsteuer) werden sinngemäss angepasst. Als Folge von Artikel 196 Ziffer 3 muss auch die Ziffer 2 (Absätze 6 und 7) angepasst werden.
Die Präsidenten der vorberatenden Kommissionen haben dem Antrag der Redaktionskommission zugestimmt.

***Carobbio*** Werner (S, TI), conseiller national, présente au nom de la Commission de rédaction (CRed) le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 32 de la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC), nous vous soumettons le présent rapport.
1. Le point de la situation
L'arrêté fédéral du 20 mars 1998 relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics a été adopté le 28 novembre 1998 par le peuple et les cantons et est entré en vigueur immédiatement. Or ce texte modifie les articles 21 et 23 des dispositions transitoires de la Constitution en vigueur.
Ces modifications ont été oubliées dans l'arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale. L'administration a rendu la Commission de rédaction attentive à cette lacune après la conférence de conciliation.
2. Procédure
Aux termes de l'article 32 alinéa 3 LREC, lorsque la Commission de rédaction constate des lacunes, des imprécisions ou des contradictions portant sur le fond, elle en informe les commissions chargées de l'examen préalable. Si la procédure d'élimination des divergences est déjà achevée, elle soumet, en accord avec les présidents de ces commissions, par écrit, les propositions nécessaires aux Conseils, assez tôt avant le vote final.
3. Complément à l'article 196 des dispositions transitoires de la constitution
Il convient maintenant d'ajouter dans la constitution mise à jour les modifications de la constitution en vigueur adoptées par le peuple et les cantons. Les articles 21 et 23 des dispositions transitoires de la constitution sont repris à l'article 196 chiffre 3 de la constitution mise à jour, les références à d'autres articles constitutionnels ayant été adaptées; le chiffre 2 (alinéas 6 et 7) est adapté en conséquence.
Les présidents des commissions chargées de l'examen préalable ont approuvé cette proposition.

*Antrag der Kommission*
Die Kommission beantragt, den Ergänzungen zuzustimmen.

*Proposition de la commission*
La commission propose d'approuver les modifications.

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Wir haben heute am letzten Tag der Session wie üblich die Schlussabstimmungen durchzuführen. Eine dieser Schlussabstimmungen, diejenige über die Reform der Bundesverfassung, rechtfertigt einige kurze Bemerkungen aus präsidialer Sicht.
Im Januar 1997 nahmen die Verfassungskommissionen beider Räte ihre Arbeiten auf. Nach zehn Monaten, Ende November desselben Jahres, beendeten sie ihre Beratungen nach vielen Sitzungen und stellten ihre Entwürfe der Öffentlichkeit vor. Die eidgenössischen Räte begannen Mitte Januar dieses Jahres mit ihren Verhandlungen, und zwar in einem unüblichen Verfahren, indem die Vorlage aufgeteilt wurde und jeder der beiden Räte für je einen Teil der Verfassung als Erstrat zum Einsatz gelangte.
Heute, am 18. Dezember 1998, elf Monate später, noch im Jubiläumsjahr 1998, können wir nun unsere Arbeiten an diesem Projekt termingerecht abschliessen – 33 Jahre, nachdem der Solothurner Ständerat Obrecht und der Basler Nationalrat Dürrenmatt ihre Motionen eingereicht haben.

Damit liegt erstmals seit 124 Jahren wieder eine totalrevidierte Bundesverfassung vor; es ist die zweite in der 150jährigen Geschichte unseres Bundesstaates.
Wenn wir uns das Ergebnis unserer Bemühungen näher ansehen, können wir folgende Schlussfolgerungen ziehen: Wir haben den Auftrag, eine nachgeführte und aktualisierte Verfassung zu schaffen, zeitgerecht erfüllt. Es liegt nun ein lesbares, verständliches, modernes, klar gegliedertes und das geltende Recht wiedergebendes Grundgesetz vor. Dabei erwies sich die Vorlage des Bundesrates als ausgezeichnete Basis, die wir teils übernehmen, teils weiterentwickeln konnten.
Das Parlament darf für sich in Anspruch nehmen, auch bei der Aktualisierung einen wesentlichen Anteil an der endgültigen Fassung geleistet zu haben. Wir haben, mehr als sonst, die einzelnen Worte gewogen, Begriffe durchleuchtet, die Formulierungen auf ihren Rechtsgehalt und auf ihre symbolische Tragweite hin überprüft und die Systematik angepasst. Wir haben breite Kreise der interessierten Bevölkerung angehört und viele eingereichte Vorschläge berücksichtigt. Der vorliegende Entwurf ist ein Gemeinschaftswerk von Bund und Kantonen, von Parlament und Regierung, von Verwaltung und aussenstehenden Experten, von Gesetzgeber und vielen Bürgern und Bürgerinnen sowie Organisationen.
Die neue Verfassung ist aber auch ein Gemeinschaftswerk von Nationalrat und Ständerat; beide Räte haben mit ausserordentlichem Engagement um diese Verfassung gerungen. Bis zuletzt wurden alle Verfahren der Differenzbereinigung ausgeschöpft. Beide Räte haben aber auch Entgegenkommen gezeigt und gegenseitiges Verständnis aufgebracht, so dass sie sich beide in der endgültigen Fassung wiedererkennen. So können wir heute sagen, es sei die Verfassung von Nationalrat und Ständerat. Ein solches Ringen, in dem hüben und drüben viel Herzblut vergossen, viel Überzeugungskraft eingesetzt, immer wieder neue Kompromisslösungen gesucht und gefunden wurden, belegt anschaulicher als jede theoretische Überlegung, dass Nachführung mehr ist als Nachführung im wörtlichen Sinn. Nachführung ist echte, schöpferische Aktualisierung.
Diese Verfassung atmet unseren Zeitgeist, auch dort, wo sie sich anschickt, das Geltende scheinbar nur auf die Höhe der Zeit zu bringen. Doch wir haben auch bewusst verändert und Neues geschaffen, getreu unserer Devise, dass wir den Boden der eng verstandenen Nachführung dort verlassen wollen, wo Neuerungen auf einen breiten Konsens zählen können, wo in diesem Sinne alte Zöpfe abgeschnitten oder Neuentwicklungen aufgenommen werden sollen.
Ich erwähne als Beispiele: das verstärkte Gewicht der Kantone im Rahmen der Zusammenarbeit mit dem Bund bei Gebietsveränderungen und in der Aussenpolitik; die besondere Berücksichtigung von Jugendanliegen, der Integration Behinderter, der Förderung von Kunst und Musik sowie der Unterstützung mehrsprachiger Kantone; die neuen Bundeskompetenzen im Bereich der Statistik und der Berufsbildung; die zahlreichen Änderungen im organisatorischen Bereich, von der Mitwirkung des Parlamentes in der Aussenpolitik über die neuen Erlassformen, die selbständigen Befugnisse der Kommissionen, die Grundlage für Aufträge an den Bundesrat, bis hin zur neuen Regelung des Truppenaufgebotes für die Wahrung der äusseren und inneren Sicherheit.
Wir haben schliesslich – dies ist meine letzte und vielleicht wichtigste Bemerkung zur Verfassungsvorlage – die Grundlagen unseres Gemeinwesens bekräftigt, und wir haben die verfassungsbildenden Grundwerte damit gefestigt. Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, Föderalismus, Integration mehrerer Sprach- und Kulturgemeinschaften, Sozialstaatlichkeit, freiheitliche und wettbewerbsorientierte Wirtschaftsordnung, in der Völkergemeinschaft verankerte Souveränität: dies sind und bleiben die Konstanten unseres Landes. Sie erscheinen in der neuen Verfassung im neuen Lichte als sichtbare, verbindende Klammer, die unser Volk zusammenhält. Sie vermitteln Stabilität, Vertrauen in die eigenen Stärken, Gewissheit über das, was heute Identität genannt wird. Sie schlagen damit die Brücke von der eigenen Vergangenheit zur offenen Zukunft mit ihren Herausforderungen. Mit der neuen Verfassung haben wir auch den Boden dafür bereitet, dass weitere Reformen in Angriff genommen werden können, dass der Prozess der Verfassungs- und Staatsreform seinen Fortgang nehmen kann, wenn – was ich hoffe – der Wille dafür vorhanden sein wird.
Damit komme ich zum Dank. Ich danke allen, die massgeblich am Zustandekommen dieser Verfassung beteiligt waren:
– dem Bundesrat zuerst, vor allem Herrn Bundesrat Koller: Wenn diese Verfassung auch nicht mehr sein alleiniges Werk ist, so wären wir ohne seine wegleitende Beharrlichkeit nie so weit gekommen;
– dem Bundesamt für Justiz für die hervorragende Begleitung der Verfassungskommissionen in den letzten zwei Jahren, namentlich Herrn Prof. Heinrich Koller, Herrn Prof. Luzius Mader und Herrn Dr. Aldo Lombardi;
– der Verfassungskommission unseres Rates, die ein ganz besonderes Mass an zusätzlicher Arbeit auf sich genommen hat und deren guter Geist von ausschlaggebender Bedeutung war;
– den Parlamentsdiensten, insbesondere Herrn Graf, Frau Lüthi, Herrn von Wyss und Frau Nufer für die ausgezeichnete Mitarbeit in organisatorischer wie fachlicher Hinsicht;
– schliesslich Ihnen allen für die positive Aufnahme, die engagierten Debatten und die vorbildliche Geduld über all die Differenzbereinigungen hinweg.
Ich schliesse mit der Bitte, unserem Werk nicht nur heute, sondern auch in den kommenden Monaten die notwendige Unterstützung angedeihen zu lassen.

**Cavadini** Jean (L, NE), rapporteur: Dans la hâte qui animait chacun dans la perspective de mettre sous toit la mise à jour de la constitution pour la fin de cette année, il nous a échappé qu'il convenait de substituer systématiquement le vocable d'«être humain» à celui d'«homme» lorsque la détermination pouvait être ambiguë. A l'article 119 alinéa 1er, on lira donc «être humain», comme on le fait d'ailleurs à l'article 120 et dans l'ensemble du texte.

**A1. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185)**

**A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185)**

**A2. Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung (Art. 127–184)**

**A2. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (art. 127–184)**

*Abstimmung – Vote*
Für Annahme des Entwurfes 44 Stimmen
(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

108. Jahrgang des Amtlichen Bulletins

*Herausgeber:*
Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung
Parlamentsdienste
3003 Bern
Tel. 031/322 99 82
Fax 031/322 99 33
E-mail Bulletin@pd.admin.ch

*Chefredaktor:* Dr. phil. François Comment

*Druck:* Vogt-Schild AG, 4501 Solothurn

*Vertrieb und Abonnemente:*
EDMZ, 3000 Bern
Tel. 031/322 39 51
Fax 031/992 00 23

*Preise gedruckte Fassung (inkl. MWSt):*
Einzelnummer Ständerat Fr. 12.–
Jahresabonnement Schweiz
(Nationalrat und Ständerat) Fr. 95.–
Jahresabonnement Ausland Fr. 103.–

*CD-ROM-Fassung:*
Vertrieb und Abonnemente: EDMZ

*Internet/WWW-Adresse:* http://www.parlament.ch

ISSN 1421-3982

108e année du Bulletin officiel

*Editeur:*
Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
Services du Parlement
3003 Berne
Tél. 031/322 99 82
Fax 031/322 99 33
E-mail Bulletin@pd.admin.ch

*Rédacteur en chef:* François Comment, dr ès lettres

*Impression:* Vogt-Schild SA, 4501 Soleure

*Distribution et abonnements:*
OCFIM, 3000 Berne
Tél. 031/322 39 51
Fax 031/992 00 23

*Prix version imprimée (TVA incl.):*
Numéro isolé Conseil des Etats fr. 12.–
Abonnement annuel pour la Suisse
(Conseil national et Conseil des Etats) fr. 95.–
Abonnement annuel pour l'étranger fr. 103.–

*Version CD-ROM:*
Distribution et abonnements: OCFIM

*Adresse Internet/WWW:* http://www.parlement.ch

ISSN 1421-3982