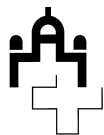


Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



Aprilsession  
13. Tagung  
der 45. Amtsdauer

Session d'avril  
13<sup>e</sup> session  
de la 45<sup>e</sup> législature

Sessione d'aprile  
13<sup>a</sup> sessione  
della 45<sup>a</sup> legislatura

# Amtliches Bulletin der Bundesversammlung

# Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

# Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale

**1998**

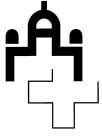
Aprilsession  
Session d'avril  
Sessione d'aprile



## Überblick

## Sommaire

Inhaltsverzeichnis	I–III
Rednerliste	IV–VI
Verhandlungen des Nationalrates	847–984
Einfache Anfragen	985–993
Impressum	994
Abkürzungen	3. Umschlagseite
Table des matières	I–III
Liste des orateurs	IV–VI
Délibérations du Conseil national	847–984
Questions ordinaires	985–993
Impressum	994
Abréviations	3 <sup>e</sup> de couverture



## Abkürzungen

## Abréviations

### Fraktionen

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

### Ständige Kommissionen

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

\* Berichterstatterin/Berichterstatter

### Publikationen

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

### Groupes

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

### Commissions permanentes

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

\* Rapporteur

### Publications

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

## Inhaltsverzeichnis

### Allgemeines

Namentliche Abstimmungen: 855, 859, 885, 900, 956, 965, 968, 969, 984  
 Ordnungsanträge: 889  
 Wahlprüfung und Vereidigung: 847

### Botschaften und Berichte

Agrarpolitik 2002: 966  
 Bundesverfassung. Reform: 848, 886, 890, 913, 945, 970

### Standesinitiativen (1)

Jura. Kantonsbildungen und Veränderungen von Kantonsgebieten: 980

### Parlamentarische Initiativen (1)

Einigungsverfahren beim Voranschlag (FK-NR): 983

### Einfache Anfragen (11)

Fehr Hans. Militärische Ausbildungsdienste zur Unterstützung des Grenzwachtkorps: 987  
 Jaquet. Finanzdebakel in Indonesien. Folgen für die ERG: 992  
 Raggenbass. Die Post und die Schliessung von Bankgeschäftsstellen: 988  
 Rechsteiner Paul. Maurice Bavaud. Rehabilitation: 985  
 Rechsteiner Paul. Rehabilitation von Maurice Bavaud: 991  
 Rechsteiner Paul. Verwendung von freien Mitteln von Vorsorgestiftungen zur Beitragsreduktion: 991  
 Simon. Multilaterales Investitionsabkommen. Quid?: 988  
 Weber Agnes. Aids. Forschung: 989  
 Widrig. A 3. Raststätte Bergsboden: 990  
 Wittenwiler. Aufruf zum Fleischboykott in SBB-Wagen: 987  
 Ziegler. Gehälter der neuen Direktoren im öffentlichen Dienst: 986

### Petitionen (3)

Reinhard Max. Ausdrückliche Erwähnung der Schweiz in geographischer Hinsicht: 981  
 Reinhard Max. Erwähnung von Schweizerkreuz und Fahne in der Bundesverfassung: 982  
 Schweizerischer Gemeindeverband und Schweizerischer Städteverband. Revision der Bundesverfassung: 981

## Table des matières

### Généralités

Motions d'ordre: 889  
 Vérification des pouvoirs et prestation de serment: 847  
 Votes nominatifs: 855, 859, 885, 900, 956, 965, 968, 969, 984

### Messages et rapports

Constitution fédérale. Réforme: 848, 886, 890, 913, 945, 970  
 Politique agricole 2002: 966

### Initiatives des cantons (1)

Jura. Modification du nombre et du territoire des cantons: 980

### Initiatives parlementaires (1)

Procédure de conciliation sur le budget (CdF-CN): 983

### Questions ordinaires (11)

Fehr Hans. Services d'instruction militaire en vue de renforcer le corps des gardes-frontière: 987  
 Jaquet. Débâcle financière en Indonésie. Conséquences pour la GRE: 992  
 Raggenbass. Fin de la collaboration entre la Poste et les banques cantonales: 988  
 Rechsteiner Paul. Maurice Bavaud. Réhabilitation: 985  
 Rechsteiner Paul. Réhabilitation de Maurice Bavaud: 991  
 Rechsteiner Paul. Utilisation des avoirs libres des institutions de prévoyance pour la réduction des cotisations: 991  
 Simon. Accord multilatéral sur l'investissement. Quid?: 988  
 Weber Agnes. Sida. Recherche: 989  
 Widrig. A 3. Aire de Bergsboden: 990  
 Wittenwiler. Appel au boycottage de la viande dans des voitures des CFF: 987  
 Ziegler. Salaire des nouveaux directeurs dans le service public: 986

### Pétitions (3)

Association des communes suisses et Union des villes suisses. Révision de la Constitution fédérale: 981  
 Reinhard Max. Mention de la croix et du drapeau suisses dans la constitution: 982  
 Reinhard Max. Mention expresse du contour géographique de la Suisse: 981

**Rednerliste**

**Alder** Fredi (S, SG)  
Bundesverfassung. Reform: 892, 899

**Banga** Boris (S, SO)  
Bundesverfassung. Reform: 903, 909

**Bangerter** Käthi (R, BE)  
Bundesverfassung. Reform: 914

**Baumann** Alexander (V, TG)  
Bundesverfassung. Reform: 896

**Baumann** Ruedi (G, BE)  
Schlussabstimmungen: 968

**Baumberger** Peter (C, ZH)  
Bundesverfassung. Reform: 851, 865, 930, 931, 933, 963, 965

**Béguelin** Michel (S, VD)  
Vérification des pouvoirs et prestation de serment: \*847

**Berberat** Didier (S, NE)  
Constitution fédérale. Réforme: 903, 914, 952

**Binder** Max (V, ZH)  
Schlussabstimmungen: 968

**Bircher** Peter (C, AG)  
Bundesverfassung. Reform: 909

**Bührer** Gerold (R, SH)  
Bundesverfassung. Reform: 871

**Carobbio** Werner (S, TI)  
Votations finales: \*966

**Deiss** Joseph (C, FR)  
Constitution fédérale. Réforme: \*905, 909, 916, 919, 924, 928, 929, 930, 934, 935, 937, 938, 939, 948, 954, 960, 964, 971, 975, 979  
Initiative du canton du Jura. Modification du nombre et du territoire des cantons: \*980  
Pétitions: \*981, 982

**Dettling** Toni (R, SZ)  
Bundesverfassung. Reform: 865, 870, 933, 978

**Dupraz** John (R, GE)  
Constitution fédérale. Réforme: 973

**Liste des orateurs**

**Durrer** Adalbert (C, OW)  
Bundesverfassung. Reform: 867, 879, 895, 920, 932

**Eberhard** Anton (C, SZ)  
Schlussabstimmungen: 968

**Engelberger** Edi (R, NW)  
Bundesverfassung. Reform: 893, 902, 907, 922, 927, 959

**Engler** Rolf (C, AI)  
Bundesverfassung. Reform: 964, 974, 975

**Epiney** Simon (C, VS)  
Initiative parlementaire. Procédure de conciliation sur le budget: \*983

**Fasel** Hugo (G, FR)  
Bundesverfassung. Reform: 881

**Fässler** Hildegard (S, SG)  
Bundesverfassung. Reform: 953  
Schlussabstimmungen: 967

**Fehr** Lisbeth (V, ZH)  
Bundesverfassung. Reform: 874

**Fischer-Hägglingsen** Theo (V, AG)  
Bundesverfassung. Reform: 878

**Föhn** Peter (V, SZ)  
Bundesverfassung. Reform: 890, 918

**Fritschi** Oscar (R, ZH)  
Bundesverfassung. Reform: 852, 877, 913

**Grendelmeier** Verena (U, ZH)  
Bundesverfassung. Reform: 851, 954

**Gross** Andreas (S, ZH)  
Bundesverfassung. Reform: 856, 863, 891, 914, 915, 926, 945, 946

**Gross** Jost (S, TG)  
Bundesverfassung. Reform: \*863, 872, 882, 888, 897, 923, 973, 975, 978

**Guisan** Yves (R, VD)  
Constitution fédérale. Réforme: 918

**Günter** Paul (S, BE)  
Bundesverfassung. Reform: 923, 929

**Gysin Remo** (S, BS)  
Bundesverfassung. Reform: 857, 858, 864, 869, 876, 893,  
901, 908, 927, 941, 945, 963, 971

**Hafner Ursula** (S, SH)  
Bundesverfassung. Reform: 948

**Hämmerle Andrea** (S, GR)  
Bundesverfassung. Reform: 942

**Heim Alex** (C, SO)  
Bundesverfassung. Reform: 852, 856, 858, 861

**Hess Otto** (V, TG)  
Wahlprüfung und Vereidigung: \*847

**Hubmann Vreni** (S, ZH)  
Bundesverfassung. Reform: \*850, 854, 857, 858, 862, 863,  
868, 881, 887, 953

**Jans Armin** (S, ZG)  
Bundesverfassung. Reform: 979

**Jutzet Erwin** (S, FR)  
Bundesverfassung. Reform: 850, 852, 859, 864, 874, 892,  
910, 942, 952

**Keller Christine** (S, BS)  
Bundesverfassung. Reform: 893, 924

**Keller Rudolf** (D, BL)  
Bundesverfassung. Reform: 877, 975

**Koller Arnold**, Bundesrat  
Bundesverfassung. Reform: 850, 854, 857, 859, 862, 864,  
868, 872, 883, 886, 889, 898, 906, 910, 916, 917, 919,  
925, 928, 929, 931, 934, 935, 936, 937, 938, 940, 941,  
942, 943, 944, 949, 950, 955, 961, 962, 964, 972, 976,  
977, 979

**Leuba Jean-François** (L, VD)  
Constitution fédérale. Réforme: 851, 855, 858, 861, 863,  
886, 895, 902, 903, 919, 921, 922, 935, 936, 940, 952,  
958, 959, 973

**Leuenberger Ernst** (S, SO), Präsident  
Mitteilungen des Präsidenten: 847, 945, 984  
Wahlprüfung und Vereidigung: 847, 848

**Lötscher Josef** (C, LU)  
Bundesverfassung. Reform: 938

**Maitre Jean-Philippe** (C, GE)  
Constitution fédérale. Réforme: 959

**Maury Pasquier Liliane** (S, GE)  
Constitution fédérale. Réforme: 887, 892, 917, 920, 927, 947

**Ostermann Roland** (G, VD)  
Constitution fédérale. Réforme: 852, 936, 951, 962

**Pelli Fulvio** (R, TI)  
Constitution fédérale. Réforme: \*850, 853, 856, 858, 861,  
863, 867, 871, 882, 886, 888, 896, 923

**Rechsteiner Paul** (S, SG)  
Bundesverfassung. Reform: 875

**Rechsteiner Rudolf** (S, BS)  
Bundesverfassung. Reform: 933, 934, 941

**Renwald Jean-Claude** (S, JU)  
Constitution fédérale. Réforme: 876, 884, 911, 916

**Roth Maria** (S, GE)  
Constitution fédérale. Réforme: 880, 887

**Sandoz Marcel** (R, VD)  
Votations finales: 967

**Sandoz Suzette** (L, VD)  
Constitution fédérale. Réforme: 870, 879, 915, 954  
Votations finales: 967

**Schlüer Ulrich** (V, ZH)  
Bundesverfassung. Reform: 849, 856, 866, 888, 890, 907,  
921, 923, 927, 936, 938, 946, 950, 970, 974, 977

**Schmid Samuel** (V, BE)  
Bundesverfassung. Reform: 875, 896, 945, 954, 957

**Schmied Walter** (V, BE)  
Constitution fédérale. Réforme: 911, 915

**Seiler Hanspeter** (V, BE)  
Bundesverfassung. Reform: 915, 942

**Semadeni Silva** (S, GR)  
Bundesverfassung. Reform: 940

**Steiner Rudolf** (R, SO)  
Bundesverfassung. Reform: 848

**Strahm Rudolf** (S, BE)  
Bundesverfassung. Reform: 933

**Stump Doris** (S, AG)  
Bundesverfassung. Reform: 851

**Teuscher Franziska** (G, BE)  
Bundesverfassung. Reform: 913

**Thanei Anita** (S, ZH)  
Bundesverfassung. Reform: 866, 880

**Thür Hanspeter** (G, AG)  
Bundesverfassung. Reform: 856, 878, 894, 932  
Ordnungsanträge: 889

**Tschopp Peter** (R, GE)  
Constitution fédérale. Réforme: 943, 957, 962

**Vallender Dorle** (R, AR)  
Bundesverfassung. Reform: \*869, 880, 905, 910, 915, 919,  
925, 928, 934, 936, 937, 938, 939, 941, 943, 948, 955,  
960, 964, 972, 976, 979

**Vogel Daniel** (R, NE)  
Constitution fédérale. Réforme: 904

**Vollmer Peter** (S, BE)  
Bundesverfassung. Reform: 853, 891, 911, 932, 935, 939,  
946

**von Allmen Hansueli** (S, BE)  
Bundesverfassung. Reform: 902, 908  
Parlamentarische Initiative. Einigungsverfahren beim  
Voranschlag: \*983

**von Felten Margrith** (S, BS)  
Bundesverfassung. Reform: 849, 860

**Weber Agnes** (S, AG)  
Bundesverfassung. Reform: 956, 957

**Weigelt Peter** (R, SG)  
Bundesverfassung. Reform: 871, 908, 922, 947

**Widmer Hans** (S, LU)  
Bundesverfassung. Reform: 860, 953

**Zbinden Hans** (S, AG)  
Bundesverfassung. Reform: 861, 904, 947, 950

**Zwygart Otto** (U, BE)  
Bundesverfassung. Reform: 879, 902, 918, 958

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

## Nationalrat – Conseil national

# 1998

Aprilsession – 13. Tagung der 45. Amtsdauer  
Session d'avril – 13<sup>e</sup> session de la 45<sup>e</sup> législature

### Erste Sitzung – Première séance

Montag, 27. April 1998

Lundi 27 avril 1998

14.30 h

Vorsitz – Présidence:

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

**Präsident:** Ich begrüße Sie zu unserer ausserordentlichen Aprilsession. Ich entnehme Ihrem Gesichtsausdruck, dass Sie entschlossen sind, die Verfassung in diesen drei Tagen zu beraten.

### Wahlprüfung und Vereidigung

#### Vérification des pouvoirs et prestation de serment

**Präsident:** Herr Nationalrat Hans-Rudolf Nebiker ist auf den 31. März 1998 aus unserem Rat ausgetreten.

**Hess Otto (V, TG),** Berichterstatter: Das Büro hat die Wahl von Herrn Caspar Baader-Buri, geboren 1953, von Gelterkinden, in Gelterkinden, geprüft. Herr Baader ersetzt unseren Kollegen Hans-Rudolf Nebiker.

Herr Baader ist erster Ersatz der basellandschaftlichen Liste der Schweizerischen Volkspartei. Er ist Rechtsanwalt. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft hat ihn mit Beschluss vom 10. Februar 1998 als gewählt erklärt. Dieser Beschluss ist im Amtsblatt des Kantons Basel-Landschaft vom 12. Februar veröffentlicht worden.

Das Büro hat festgestellt, dass bei Herrn Baader keine Unvereinbarkeit mit dem Nationalratsmandat besteht. Es beantragt, die Wahl von Herrn Baader als gültig zu erklären.

**Präsident:** Frau Nationalrätin Verena Diener ist auf den 26. April 1998 aus unserem Rat ausgetreten.

**Hess Otto (V, TG),** Berichterstatter: Das Büro hat die Wahl von Frau Ruth Genner, geboren 1956, von Buch/SH, in Zü-

rich, geprüft. Frau Genner ersetzt unsere Kollegin Verena Diener.

Frau Genner ist erster Ersatz der Zürcher Liste der Grünen Partei. Sie ist diplomierte Lebensmittel-Ingenieurin ETH. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat sie mit Beschluss vom 8. April 1998 als gewählt erklärt. Dieser Beschluss ist im Amtsblatt des Kantons Zürich vom 17. April veröffentlicht worden.

Das Büro hat festgestellt, dass bei Frau Genner keine Unvereinbarkeit mit dem Nationalratsmandat besteht. Es beantragt, die Wahl von Frau Genner als gültig zu erklären.

**Präsident:** Herr Nationalrat Elmar Ledergerber ist auf den 15. April 1998 aus unserem Rat ausgetreten.

**Hess Otto (V, TG),** Berichterstatter: Das Büro hat die Wahl von Frau Jacqueline Fehr, geboren 1963, von Rüdlingen/SH und Winterthur, in Winterthur, geprüft. Frau Fehr ersetzt unseren Kollegen Elmar Ledergerber.

Frau Fehr ist erster Ersatz der Zürcher Liste der Sozialdemokratischen Partei. Sie ist Organisationsberaterin und Kantonsrätin. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat sie mit Beschluss vom 15. April 1998 als gewählt erklärt. Dieser Beschluss ist im Amtsblatt des Kantons Zürich vom 24. April veröffentlicht worden.

Das Büro hat festgestellt, dass bei Frau Fehr keine Unvereinbarkeit mit dem Nationalratsmandat besteht. Es beantragt, die Wahl von Frau Fehr als gültig zu erklären.

**Präsident:** Herr Nationalrat Pascal Couchepin ist am 11. März 1998 in den Bundesrat gewählt worden.

**Béguelin Michel (S, VD),** rapporteur: Le Bureau a examiné l'élection de M. Charles-Albert Antille, né en 1944, originaire de Saint-Luc, domicilié à Sierre. M. Antille remplace M. Pascal Couchepin, élu conseiller fédéral le 11 mars 1998.

M. Antille est le premier suppléant de la liste du Parti radical-démocratique valaisan. Il est agent commercial et président de Sierre. Le Conseil d'Etat valaisan l'a proclamé élu par arrêté du 26 mars 1998. La publication a été faite dans le Bulletin officiel du canton du Valais du 3 avril 1998.

Le Bureau a constaté qu'il n'y a pas d'incompatibilité avec le mandat de conseiller national. Le Bureau propose de valider l'élection de M. Antille.

**Präsident:** Das Büro beantragt, die Wahl von Herrn Baader, Frau Genner, Frau Fehr und Herrn Antille zu validieren. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt. Die Wahl wird somit für gültig erklärt. Wir schreiten zur Vereidigung. Ich bitte Herrn Baader, Frau Genner, Frau Fehr und Herrn Antille in die Mitte des Saales zu treten. Ich ersuche die Ratsmitglieder und die Besucher auf der Tribüne, sich zu erheben.



*Huber Annemarie, Generalsekretärin der Bundesversammlung, verliest die Eidesformel:*

*Huber Annemarie, secrétaire générale de l'Assemblée fédérale, donne lecture de la formule du serment:*

Ich schwöre vor Gott, dem Allmächtigen, die Verfassung und die Gesetze des Bundes treu und wahr zu halten; die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu wahren; die Unabhängigkeit des Vaterlandes, die Freiheit und die Rechte des Volkes und seiner Bürger zu schützen und zu schirmen und überhaupt alle mir übertragenen Pflichten gewissenhaft zu erfüllen, so wahr mir Gott helfe.

*Baader Caspar wird vereidigt  
Baader Caspar prête serment*

*Huber Annemarie, Generalsekretärin der Bundesversammlung, verliest die Gelübdeformel:*

*Huber Annemarie, secrétaire générale de l'Assemblée fédérale, donne lecture de la formule de la promesse:*

Ich gelobe, die Verfassung und die Gesetze des Bundes treu und wahr zu halten; die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu wahren; die Unabhängigkeit des Vaterlandes, die Freiheit und die Rechte des Volkes und seiner Bürger zu schützen und zu schirmen und überhaupt alle mir übertragenen Pflichten gewissenhaft zu erfüllen.

*Genner Ruth und Fehr Jacqueline legen das Gelübde ab  
Genner Ruth et Fehr Jacqueline font la promesse requise*

*Huber Annemarie, Generalsekretärin der Bundesversammlung, verliest die Gelübdeformel:*

*Huber Annemarie, secrétaire générale de l'Assemblée fédérale, donne lecture de la formule de la promesse:*

Je promets d'observer et de maintenir fidèlement la constitution et les lois fédérales, de sauvegarder l'unité, l'honneur et l'indépendance de la patrie suisse, de défendre la liberté et les droits du peuple et des citoyens, enfin de remplir scrupuleusement les fonctions qui m'ont été confiées.

*Antille Charles-Albert legt das Gelübde ab  
Antille Charles-Albert fait la promesse requise*

**Präsident:** Herr Nationalrat Baader, der Rat nimmt Kenntnis von Ihrem Eid. Frau Nationalrätin Genner, Frau Nationalrätin Fehr und Herr Nationalrat Antille, der Rat nimmt Kenntnis von Ihrem Gelübde.

Ich heisse Sie im Rat herzlich willkommen und wünsche Ihnen eine erfolgreiche Tätigkeit. Namens des Rates entbiete ich Ihnen meine besten Wünsche. *(Beifall)*

96.091

## Bundesverfassung. Reform Constitution fédérale. Réforme

*Fortsetzung – Suite*

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

Anträge der Verfassungskommission-SR vom 27. November 1997 (BBl 1998 439)  
Propositions de la Commission de la révision constitutionnelle-CE du 27 novembre 1997 (FF 1998 366)

Siehe Seite 697 hiervor – Voir page 697 ci-devant

*A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)*

*A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)*

### Art. 12

*Antrag der Kommission*

*Titel*

Recht auf Ehe und Familie

*Wortlaut*

Das Recht auf Ehe und Familie ist gewährleistet.

### Art. 12

*Proposition de la commission*

*Titre*

Droit au mariage et à la famille

*Texte*

Le droit au mariage et à la famille est garanti.

*Angenommen – Adopté*

### Art. 12bis

*Antrag Steiner*

Die Rechte der Eltern sind gewährleistet.

### Art. 12bis

*Proposition Steiner*

Les droits des parents sont garantis.

**Steiner Rudolf (R, SO):** Ich mache Ihnen beliebt, die Bundesverfassung durch einen neuen Artikel 12bis mit dem Wortlaut «Die Rechte der Eltern sind gewährleistet» zu ergänzen.

Sie erinnern sich: Ich habe mich in der Eintretensdebatte gegen die Nachführung der Bundesverfassung ausgesprochen, u. a. weil kein Bedürfnis besteht und weil die Nachführung nicht Nachführung geblieben, sondern Revision geworden ist. Die Umstände, die mich als Gegner der Nachführung bewogen haben, selbst einen Antrag auf die Aufnahme eines Grundrechtes zu stellen, bedeuten keine Gesinnungsänderung.

«Die Kinder und Jugendlichen wollen auch mitgestalten.» Dies war der Aufruf verschiedener Organisationen in der Frühjahrssession. Wer soll nach Meinung dieser Organisationen diese Kinder und Jugendlichen vertreten? Nicht die Kinder und Jugendlichen selber, sondern – es ist absehbar – diese Organisationen, die sich zum Sprachrohr der Kinder und Jugendlichen erklären. Ich habe gerne Kinder, in einem guten Sinn, und ich bin durchaus der Meinung, dass den Kindern und Jugendlichen Mitsprache und Verantwortung zukommen soll – nicht aber irgendwelchen Organisationen oder staatlichen Institutionen. Die Kumulation der gemeinsamen Vorschläge der Jugendorganisationen, wie sie Ihnen in der Frühjahrssession aufgelistet wurden, geht mir klar zu weit.

Ich erinnere daran: Artikel 7, Rechtsgleichheit, den Antrag der Minderheit IV (Gysin Remo) haben Sie abgelehnt; Artikel

11a, Rechte der Kinder und Jugendlichen, den Antrag der Minderheit Zbinden haben Sie mit 73 zu 67 Stimmen gutgeheissen. Es werden folgen: Artikel 31, Antrag der Minderheit Hubmann und Einzelantrag Maury Pasquier betreffend die Wirkung der Grundrechte, Artikel 81, Einzelantrag Maury Pasquier betreffend Jugend- und Erwachsenenbildung. Alle diese Forderungen sollen unter dem Titel «Nachführung» Eingang in die Verfassung finden und Grundlage für weitere gesetzliche Regelungen dieser dann klagbaren Rechte und Freiheiten bilden. Von den Eltern aber, die staats-, gesellschafts- und sozialpolitisch wie auch materiell den Gegenpart bilden, von denen spricht niemand.

In Anbetracht der Vielzahl und Vielfalt der kinder- und jugendpolitischen Postulate, die Sie im Verlaufe der Debatte hoffentlich ablehnen werden, drängt es sich auf, ein tatsächlich ungeschriebenes Verfassungsrecht nachzuführen, nämlich das Recht der Eltern, insbesondere das Recht der Eltern auf Erziehung; das Recht der Eltern, wie es sich aus der Natur, der Sitte und der Tradition ableitet und vom – ich betone – Schweizerischen Bundesgericht wiederholt ausdrücklich geschützt worden ist. Der Wert der Erziehung durch die Eltern wird heute ohnehin vielfach unterschätzt; im Umfeld des schnellen gesellschaftlichen Wandels wird die Aufgabe der Eltern zunehmend schwieriger und anspruchsvoller. Da gilt es, die Eltern nicht nur in Pflicht zu nehmen, sondern ihre Rechte zumindest in dem Masse zu verbriefen, in welchem diejenigen der Kinder aufgewertet und zu Verfassungsrecht gemacht werden. Schliesslich ist die Gewährleistung der Rechte der Eltern nichts anderes als eine logische Ergänzung des Grundrechtes auf Ehe und Familie.

Ich habe es angetönt: Mein Antrag ist die Antwort eines durch die Ansprüche der Jugendorganisationen aufgeschreckten, provozierten Vaters, eines Vaters, der wie die grosse Mehrheit aller Väter und Mütter seine Verantwortung den Kindern gegenüber ernst nimmt und sich ihnen gegenüber auch durchsetzt. Wie die Mehrzahl aller Eltern bin ich nicht dazu bereit, mich in diesen meinen Rechten beschneiden zu lassen. Die Pflichten, die Verantwortung und die tägliche Sorge um das leibliche und materielle Wohl unserer Kinder müssen meine Gattin und ich ja auch selber tragen, da hilft uns ebenfalls niemand.

Abschliessend erlaube ich mir, an unsere Debatte über das Uno-Übereinkommen über die Rechte des Kindes zu erinnern. Schon damals habe ich zusammen mit anderen besorgten Kolleginnen und Kollegen davor gewarnt, Ansprüche zu stipulieren, die unser bewährtes und gesetzlich ausgewogenes, festgeschriebenes schweizerisches Verständnis von Rechten und Pflichten der Eltern einerseits und der Kinder andererseits untergraben und aushöhlen. Entsprechend dieser Besorgnis wurde das Uno-Übereinkommen über die Rechte des Kindes nur mit dem ausdrücklichen Vorbehalt der schweizerischen Gesetzgebung über die elterliche Sorge ratifiziert. Da kann es nun nicht angehen, diese noch fast druckfrische Regelung im Rahmen der sogenannten Nachführung der Bundesverfassung zum leeren Buchstaben verkommen zu lassen.

Ich bitte Sie, meinen Antrag im Sinne einer Prophylaxe gegen die konzertierten Anträge der durch eine starke Lobby vertretenen Jugendorganisationen zu unterstützen und – aufgrund des Lärmpegels hier im Saal ist zu schliessen, dass Sie sich Ihre Meinung schon gemacht haben – Artikel 12bis mit dem Wortlaut «Die Rechte der Eltern sind gewährleistet» als eine echte Nachführung von Urteilen des Schweizerischen Bundesgerichtes in die Verfassung aufzunehmen.

**Schlüer Ulrich (V, ZH):** Im Namen der SVP-Fraktion beantrage ich Ihnen die Unterstützung des Antrages Steiner, der die Elternrechte bezüglich Erziehung festhält.

Es dürfte nicht bestritten sein, dass dieser Antrag das Erfordernis der Nachführung erfüllt. Er ist darüber hinaus ein notwendiger Schritt zur Aufwertung eines zweifellos gefährdeten Grundrechtes. Damit wird der Versuch abgewehrt, die Familie letzten Endes zu verstaatlichen, zu enteignen, zu einer Aufgabe für vom Staat ernannte Funktionäre zu machen.

Ich übertreibe nicht. Ich stütze mich auf die Studie, die wir kürzlich zugestellt erhalten haben, die mehr oder weniger jeden, der Kinder hat, in der Nähe eines Sozialfalls ansiedelt. Als Vater und Erzieher von vier Kindern wäre ich, nähme ich diese Studie ernst, längst verhungert. Das würde Sie zwar von meiner Gegenwart befreien, aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass wir in der Studie des Bundesamtes für Sozialversicherung über die Kinderkosten – ich kann es nicht anders sagen – eine unsäglich dumme Publikation vor uns haben, die Zeitgeist in einer Art und Weise atmet, die nicht mehr erträglich ist.

Ich werde jetzt natürlich belehrt, ich verstünde diese Studie falsch; die Studie wolle mir nur zeigen, was meiner Frau und mir an Einkommen entgangen sei, weil wir uns die Zeit genommen haben, vier Kinder aufzuziehen, so wie Zehntausende von Eltern in diesem Land Kinder aufziehen.

Dazu ist folgendes festzuhalten: Ich verbitte mir in aller Form, dass irgend jemand in diesem Land – vor allem vom Staat besoldete Funktionäre – meine Kinder oder die Kinder in diesem Land überhaupt zu «materiellen Störfaktoren» erklärt, die das Einkommen der Familie schmälern. Wenn solche Aussagen in Publikationen auf Kosten des Bürgers möglich werden, dann ist das ein Zeichen dafür, dass zwischen Staat und Familie etwas nicht mehr stimmt, dass man in diesem Staat der Familie nicht mehr zutraut, die Kinder zu erziehen. Das bedeutet, dass letzten Endes eine die Familie zerstörende Umverteilungsideologie zum Normalfall erhoben werden soll.

Es ist dringend notwendig, dass in diesem Lande die Eltern derartige Irrlehren zurückweisen. Noch dringender ist es, dass die Eltern das Recht haben, solche Irrlehren zurückzuweisen. Dieses Recht ist gefährdet, solange die Bundesverwaltung solche Publikationen herausgibt. Deshalb benötigen die Familien und die Eltern Verfassungsschutz gegenüber jenen, die die Familie generell zum Sozialfall erklären wollen. In diesem Sinne ersuche ich Sie im Namen der SVP-Fraktion, den Antrag Steiner für einen Artikel 12bis zu unterstützen.

**von Felten Margrith (S, BS):** Ich bitte Sie, den Antrag Steiner abzulehnen. «Rechte der Eltern» sind ein merkwürdiger Begriff; ich habe ihn in keinem Grundrechtskatalog gefunden. Es muss sich um Rechte handeln, auf die besonders die Männer Wert legen, denn für Elternpflichten sind, wie wir alle wissen, vornehmlich die Frauen zuständig. Die Studie zu den Kosten der Kindererziehung macht in erster Linie den Anteil der Frauenarbeit bei der Kinderbetreuung sichtbar.

Elternrechte waren das ganz grosse Thema in der Debatte zur Ratifizierung des Uno-Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Elternrechte – so wird die Debatte von Herren wie zum Beispiel meinen Vorrednern geführt – wenden sich gegen Kinderrechte. Und das ist der falsche Ansatz. Eltern haben kein Verfügungsrecht über Kinder. Die Familie ist kein rechtsfreier Raum, wo die Schwächsten schutzlos den Launen, Ideologien, Manipulationen und anderen Machtmitteln der Stärkeren ausgeliefert sind. Der Staat ist verpflichtet, die physische und psychische Integrität insbesondere der Schwächsten zu schützen.

Es ist eigentlich widersinnig, Rechte der Eltern gegenüber den Kindern zu reklamieren, da es sich hier um ein extremes Machtgefälle handelt. Kinder sind ja in einem existentiellen Ausmass von ihren Eltern abhängig. Es gibt kaum ein vergleichbar extremes Abhängigkeitsverhältnis. Deshalb ist die Gefahr des Machtmissbrauches der Eltern gegenüber den Kindern so gross. Der Staat hat deshalb die Rechte der Kinder zu gewährleisten. Zieht man die Machtverhältnisse in Betracht, so ist das Anliegen von Herrn Steiner ebenso widersinnig, wie wenn man eine Bestimmung fordern würde, wonach die Rechte der Millionäre zu gewährleisten seien. Kinder haben Rechte; daran ist nicht zu rütteln. Die Formulierung gemäss Artikel 11a trifft den Inhalt dieser Rechte aufs beste.

Im Uno-Übereinkommen über die Rechte des Kindes werden die Rechte der Kinder aus der Optik der Kinder formuliert. Die über 130 Staaten, die der Konvention beigetreten sind, ver-

pflichten sich, aktiv Massnahmen zum Schutz der Kinder zu ergreifen. Wer die erschütternde Realität der weltweiten Kindernot wahrnimmt – zum Beispiel Armut, Kinderarbeit, kommerzielle sexuelle Ausbeutung, Gewalt gegen Kinder in der Familie usw. –, muss zugunsten von Kinderrechten handeln. Eine Stärkung der Stärksten in der Familie kann nicht Aufgabe des Staates sein.  
Ich bitte Sie, den Antrag Steiner abzulehnen.

**Pelli Fulvio** (R, TI), rapporteur: La proposition Steiner doit être interprétée comme une réaction à la proposition de minorité Zbinden à l'article 11a d'introduire un droit fondamental des enfants et des jeunes. Vous avez accepté la proposition de minorité Zbinden contre l'avis de la commission et du Conseil fédéral.

La proposition Steiner a exactement les mêmes défauts que la proposition de minorité Zbinden. Il s'agit tout d'abord d'une proposition qui va au-delà de la mise à jour. Elle veut introduire un droit fondamental réservé à une seule catégorie de citoyens alors que le propre des droits fondamentaux est d'être garantis à tout le monde. L'anomalie est bien mise en évidence par le titre de l'article proposé, qui ne définit pas les droits garantis, mais les bénéficiaires. Il est en outre inopportun d'introduire des droits fondamentaux de nature générale, et donc non directement justiciables.

On pourrait même dire que la proposition Steiner introduit un droit fondamental totalement indéfini. C'est pourquoi la commission ne peut que vous recommander de la rejeter.

Je relève que si la commission était opposée à la proposition de minorité Zbinden à l'article 11a de créer un droit fondamental en faveur des enfants et des jeunes, elle était cependant d'accord de prévoir, à l'article 81, un alinéa qui donne mandat au législateur de prévoir des règles de protection de l'enfance, reconnaissant qu'il y a un besoin de protection. Je doute qu'on puisse dire la même chose au sujet des parents.

**Hubmann Vreni** (S, ZH), Berichterstatterin: Der Antrag Steiner, den Artikel 12 durch einen Artikel 12bis zu ergänzen, lag der Kommission nicht vor. Persönlich bin ich der Ansicht, dass dem Anliegen von Herrn Steiner in den Artikeln 11 und 12, insbesondere in der ergänzenden Fassung der nationalrätlichen Kommission, bereits genügend Rechnung getragen wird und Artikel 12bis deshalb unnötig ist.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag abzulehnen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Herr Steiner möchte in einem neuen Artikel 12bis die Rechte der Eltern gewährleisten. So legitim dieses Anliegen auf den ersten Blick erscheint – und da besteht tatsächlich, wie Herr Pelli zu Recht gesagt hat, eine gewisse Analogie zum Antrag Zbinden –, so weit und unbestimmt bleibt die Formulierung des Antrages; sie hat unseres Erachtens zu wenig klare Konturen. Man versteht nicht genau, welche Rechte gemeint sind, zumal auch keinerlei Anschluss an die Tradition der eigenen Verfassung oder an ein internationales Instrument besteht.

Für das Recht auf Erziehung geht der Bundesrat mit der herrschenden Lehre davon aus, dass es im Recht auf Ehe eingeschlossen ist. Ausserdem verankert unser Zivilgesetzbuch in Artikel 302 nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht der Eltern zur Erziehung.

Die Rechte, die der Antragsteller erwähnt, sind im übrigen in anderen Freiheitsrechten enthalten: im Schutz der persönlichen Freiheit, im Schutz der Privatsphäre und, wie ich schon sagte, im Recht auf Ehe, das auch das Recht einschliesst, Kinder zu haben und zu erziehen. Allerdings bezieht sich dieses Recht nur auf verheiratete Paare.

Aus all diesen Gründen erscheint uns ein derartiges neues Recht der Eltern im Grundrechtskatalog inhaltlich zu wenig bestimmt und damit auch nicht justitiabel. Deshalb möchten wir Sie bitten, den Antrag abzulehnen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag Steiner  
Dagegen

67 Stimmen  
78 Stimmen

#### Art. 13

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

#### Art. 14

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

#### Art. 14a

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Antrag Leuba

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Stump

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Grendelmeier

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Baumberger

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition Leuba

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Stump

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Grendelmeier

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Baumberger

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Jutzet Erwin** (S, FR): Es geht hier um das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung. Spezifisch geht es um Absatz 3 von Artikel 14. Dabei handelt es sich um ein sehr zentrales Anliegen unserer Demokratie. Es wird im bundesrätlichen Entwurf festgehalten, dass jede Person Informationen «frei empfangen» könne. Ich stosse mich hier daran, dass dies nur für Informationen «aus allgemein zugänglichen Quellen» gelten soll. Heute gilt der Grundsatz, dass die Tätigkeit der Verwaltung geheim ist, und es braucht Ausnahmegewilligungen, damit sie nicht mehr geheim ist. Die bundesgerichtlichen Beratungen etwa sind öffentlich. Ich meine, wir sollten den Staat transparenter machen und ihn den Bürgerinnen und Bürgern näherbringen. Es wäre eben ein wichtiger Schritt, dass man den Grundsatz umkehrt und sagt, dass staatliches Handeln und die Tätigkeit der Verwaltung grundsätzlich öffentlich sind, allerdings mit gewichtigen Einschränkungen, nämlich immer dann, wenn öffentliches oder privates Interesse überwiegt.

Es geht also um eine eigentliche Umkehrung der Beweislast. Die Geheimhaltung der Verwaltungstätigkeit ist in der bundesgerichtlichen Praxis und in der Staatslehre zwar umstritten, aber immerhin geltende Praxis. Sie können heute nicht ohne weiteres auf eine Amtsstelle gehen und sagen, dass Sie diese oder jene Information haben möchten. Man wird Ihnen erwidern: Das geht Sie nichts an. Will jemand – ich denke hier insbesondere an Medienschaffende – an Informationen gelangen, ist er auf sogenannte Indiskretionen angewiesen. Das führt oft zu Halbwahrheiten und zu Verdächtigungen, wer das wieder «herausgelassen» hat. Sie kennen das von der Presse her.

Der Bundesrat hält hier am Status quo fest, und das ist mir zu eng. Diese Auffassung der Informationsfreiheit, wonach man

sich nur anhand öffentlich zugänglicher Quellen informieren kann, scheint mir selbstverständlich zu sein.

Ich möchte aber gerade mehr Transparenz in der Staatsverwaltung und will hier eine Öffnung schaffen, in dem Sinn, dass man grundsätzlich Anspruch darauf hat, Einsicht in die Akten zu nehmen, was nicht heisst, dass dem dann vielleicht nicht doch in 90 Prozent der Fälle ein überwiegendes Interesse entgegensteht. Es geht mir um die Umkehrung der Beweislast: Die Behörden müssen mir sagen, warum ich nicht Einsicht nehmen kann, und nicht umgekehrt. Der Antrag der Minderheit entspricht im übrigen dem Wortlaut der bernischen Verfassung.

Der Bundesrat hat das Öffentlichkeitsprinzip im Verfassungsentwurf 1995 als Variante vorgesehen, allerdings nur bei der Organisation der Bundesbehörden; d. h., es hätte nur für den Bund gegolten. Die Reaktionen in der Vernehmlassung waren eher skeptisch, so dass darauf verzichtet worden ist.

Die Mehrheit der Kommission war dann der Meinung, dass das Öffentlichkeitsprinzip über die Nachführung hinausgehen würde, und lehnte es deshalb ab. Es sollen vorerst noch die Erfahrungen aus dem Kanton Bern abgewartet werden.

Ich denke, das Schweizervolk wäre reif für das Öffentlichkeitsprinzip; was für Bern gut ist, soll auch für die Eidgenossenschaft recht sein. Professor Ehrenzeller hat in der Festschrift zum 60. Geburtstag von Herrn Bundesrat Koller geschrieben: «Die Transparenz des Verwaltungshandelns ist keine demokratische Wunschvorstellung, sondern sie muss ein verfassungsmässiges Gebot werden.» Auch Professor Schweizer aus St. Gallen vertritt diese Auffassung. Verschiedene Staaten – Schweden, Frankreich, die USA, die Niederlande und Kanada – kennen das Öffentlichkeitsprinzip bereits und haben gute Erfahrungen damit gemacht.

Die CVP-Fraktion hat bereits 1991 eine Motion eingereicht, die dann in ein Postulat umgewandelt wurde. Kollege Hess Peter, Fraktionspräsident der CVP, hat am 11. März 1997 nachgedoppelt und wieder eine Motion (97.3083) eingereicht mit dem Titel «Einführung des Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimhaltungsvorbehalt». Der Bundesrat erklärte sich am 15. Dezember 1997 bereit, diese Motion entgegenzunehmen; ich sehe also weit und breit keine Opposition mehr gegen das Öffentlichkeitsprinzip. Die Bürger würden es nicht verstehen, wenn wir jetzt dagegen stimmen würden, obwohl der Bundesrat und wahrscheinlich eine Mehrheit dieses Rates dafür sind – lediglich aus formellen Gründen, weil man sagt, es gehe über die Nachführung hinaus.

Ich bitte Sie also, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Leuba Jean-François (L, VD):** La différence entre la version de votre commission et la version du Conseil des Etats à l'article 14a est essentiellement de nature formelle. En ce qui concerne l'alinéa 1er, votre commission a pris une formulation plus courte, mais sans doute n'a-t-elle pas voulu exclure ce qui est prévu dans la version du Conseil des Etats, c'est à dire les «autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications publiques» – on peut penser avant tout à Internet, ici. Et j'imagine bien qu'on ne veut pas mettre des limites aux possibilités d'information à travers le canal d'Internet. Il serait quand même stupide de prévoir la liberté de la presse s'agissant des journaux, et pas la même liberté s'agissant des télécommunications. Ce qui m'intéresse tout particulièrement, c'est l'alinéa 3. Dans cet alinéa, on voit aussi que la différence est plus formelle que matérielle. Selon la commission, qui propose: «Le secret de rédaction est garanti», il y a ensuite l'article 32 qui s'applique naturellement. Et l'article 32 permet au législateur de limiter le secret de rédaction, à condition de le faire sous la forme d'une loi, au sens formel du terme. Nous l'avons déjà fait: nous l'avons fait s'agissant du droit pénal des médias, dans le cadre du Code pénal. Le Conseil des Etats, lui, choisit une autre solution, et il dit très clairement: «Le législateur définit le contenu du secret de rédaction.» Ce secret de rédaction, personne ne conteste qu'il est un élément essentiel du fonctionnement de la démocratie et du fonctionnement du pouvoir critique des médias. Par conséquent, il est clair que le secret de rédaction doit être mentionné dans notre consti-

tution. Il l'est dans la version adoptée par le Conseil des Etats.

Mais la version du Conseil des Etats est aussi beaucoup plus claire: elle ne laisse pas imaginer que le secret de rédaction serait quelque chose d'absolu, qui ne comporterait aucune limite. Or, celui qui lit l'article 14a dans la version de la commission pourrait acquérir cette impression s'il ne se réfère pas immédiatement à l'article 32 et aux dispositions que le législateur prend dans le cadre de cet article.

Finalelement, quand il y a une divergence de nature formelle – et à mon sens, c'est le cas ici – entre la version de notre commission et celle du Conseil des Etats, je propose d'éliminer cette divergence et de reprendre la formulation du Conseil des Etats, qui me paraît à la fois plus complète et plus claire. Dans ces conditions, je vous prie d'adopter ma proposition qui, semble-t-il, est approuvée par d'autres membres du Conseil.

**Stump Doris (S, AG):** Ich beantrage, anders als Herr Leuba, ausschliesslich Absatz 1 im Sinne des Ständerates zu ergänzen.

Neben den in Artikel 14a erwähnten traditionellen Medien Presse, Radio und Fernsehen sind seit einiger Zeit weitere Formen der öffentlichen Informationsvermittlung entstanden: Teletext, Videotex, Internet. Und es werden in den nächsten Jahren bestimmt nochmals neue Medien entwickelt, die auf den Markt kommen. Um diese neuen Entwicklungen aufzunehmen und die Grundlagen für die Gleichbehandlung der verschiedenen Medien zu schaffen, sollte diese Formulierung aufgenommen werden, und zwar auch deshalb, weil diese verschiedenen Informationsvermittlungsformen bereits in Artikel 76 bei der Kompetenzzuweisung erwähnt sind.

Anders als Herr Leuba möchte ich aber den Absatz 3 so beibehalten, wie die nationalrätliche Kommission das vorschlägt.

**Grendelmeier Verena (U, ZH):** Auch ich bitte Sie, die Fassung des Ständerates zu unterstützen.

Zensur hat immer nur neue Wege und Möglichkeiten der Kommunikation betroffen. Denken Sie an den Buchdruck: Da war es vorbei mit handgemalten Buchstaben. Plötzlich konnte man für damalige Verhältnisse sehr billig Buchstaben und Texte drucken. Resultat: die Zensur. Denn schliesslich war es gefährlich, wenn jeder alles Gedruckte lesen konnte; die Obrigkeit wurde in Frage gestellt. Also brauchte es die Zensur, zu Beginn mindestens. Später hat man sich damit abgefunden, dass die Bevölkerung Zugang zum Medium «Buch» hatte. Auch als die Zeitungen aufkamen, herrschte zuerst ein grosses Misstrauen gegenüber der Möglichkeit, dass auch die unteren, weniger gebildeten Bevölkerungsschichten diese lesen konnten. Schliesslich gewöhnte man sich daran, die Zeitungen fielen aus der Zensur, ausser in aussergewöhnlichen Situationen. Noch später kam der Film. Auch er wurde natürlich zensuriert, das war gefährlich, jedermann konnte da hingehen, jedermann konnte sich da informieren. Also musste man den Film zensurieren. Inzwischen ist die Zensur beim Film in den meisten Fällen weggefallen. Schliesslich kam das Fernsehen. Das Fernsehen ist zwar nicht das höchste aller Güter, aber auch nicht das grösste aller Schrecknisse. Inzwischen hat man sich ans Fernsehen gewöhnt, die Zensur ist weggefallen. Nun müsste man die Möglichkeiten technischer Natur, die uns noch erwarten und die wir nicht voraussehen können, in diesen Artikel 14a aufnehmen. Deshalb finde ich die Fassung des Ständerates weitsichtiger. Der Ständerat schliesst Möglichkeiten ein, von denen wir noch nichts wissen, aber auch solche, von denen wir schon sehr viel wissen, beispielsweise die Telekommunikation, das Internet und ähnliche Möglichkeiten. Abgeschlossen ist diese Reihe aber nicht. Machen wir doch eine Öffnung für neue Möglichkeiten, so dass wir nicht bei jeder Neuerung die Verfassung ändern müssen.

Ich bitte Sie, dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen.

**Baumberger Peter (C, ZH):** Im Unterschied zu den beiden Vorrednerinnen geht es mir nur um Absatz 3. Die Frage ist:

Wollen wir im Sinne der Kommission unseres Rates das Redaktionsgeheimnis als Grundrecht gewährleisten, oder wollen wir – was ich Ihnen beantrage – den Gesetzgeber ermächtigen, das Redaktionsgeheimnis zu umschreiben?

Auch für mich ist die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen wesentlich, und das Zensurverbot ist selbstverständlich. Deshalb lasse ich auch die Absätze 1 und 2 unverändert. Allerdings bin ich mir bewusst – das hängt mit Absatz 3 zusammen –, dass mit diesen Freiheiten natürlich gewisse Probleme verbunden sind, und zwar deswegen, weil der vierten Gewalt in unserem Staat, die sehr wichtig ist, kaum ausgebildete Kontrollinstrumente gegenüberstehen. Das System der «checks and balances», wie wir es bei den anderen Staatsgewalten haben, gibt es da nicht. Wenn Sie sehen, wie an gewissen Orten ein Trend zu immer aggressiverem Journalismus – auch um den Preis bewusster Falschinformationen – besteht, dann muss ich Ihnen sagen: Es wäre falsch, wenn Sie das Redaktionsgeheimnis neu als Grundrecht in die Verfassung schreiben würden.

Sicher ist hier, dass uns auch Artikel 10 der EMRK nicht verpflichtet, das Redaktionsgeheimnis als Grundrecht auszugestalten. Zwar haben wir uns gestützt auf einen kürzlichen Entscheid des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte aus dem Jahre 1996 zur Änderung des Medienstrafrechtes veranlasst gesehen. Das war gerechtfertigt, und ich stimme dem auch zu. Das heisst aber keineswegs, dass das Redaktionsgeheimnis deswegen auf Grundrechtsstufe zu heben ist; ich darf diesbezüglich auch auf die Botschaft, Seite 160, verweisen. Vergleichen Sie einmal das «Grundrecht» auf das Redaktionsgeheimnis mit dem sonstigen Grundrechtskatalog: Recht auf Leben, Schutz der Privatsphäre, Glaubens- und Gewissensfreiheit. Dann werden Sie sofort sehen, dass wir in einer qualitativ anderen Umgebung sind.

Es ist daher angezeigt, im Sinne von Absatz 3, so wie ihn der Ständerat beschlossen hat, in aller Klarheit zu sagen, dass der Umfang des Redaktionsgeheimnisses vom Gesetzgeber – und damit beispielsweise auch unter Abwägung des öffentlichen Interesses an der Wahrheitsfindung oder am lauterem Wettbewerb – umschrieben wird. Es wäre denn auch kaum verständlich, ein Redaktionsgeheimnis auf Grundrechtsstufe zu heben, aber beispielsweise die Berufsgeheimnisse eines Arztes, eines Geistlichen oder eines Anwaltes nicht. Ich erinnere Sie daran, dass dort den Geheimnissen auch Pflichten gegenüberstehen, und das trifft auf das Redaktionsgeheimnis nicht in gleicher Weise zu.

Auch von der Sache her – und nicht nur, weil es über die Nachführung hinausgeht – bin ich somit der Meinung, dass wir bei Absatz 3 auf die Grundrechtsformulierung unserer Kommission verzichten und statt dessen dem Redaktionsgeheimnis in jener Form zustimmen sollten, wie es der Ständerat in Absatz 3 formuliert hat.

**Ostermann** Roland (G, VD): Je m'exprimerai uniquement sur le principe de la transparence. Les Verts sont profondément attachés à ce principe. Sous la réserve exprimée dans la proposition de minorité, à l'article 14, les documents officiels doivent, selon nous, être accessibles; ils appartiennent à la collectivité. Les autorités ou l'administration ne sauraient avoir un droit de censure vis-à-vis de ceux qui s'intéressent à leur activité, ou qui ont besoin de la connaître.

Il y a certes toute une culture du secret à faire disparaître, celle où prédominait l'idée, non formulée explicitement, que celui qui s'intéresse de trop près à l'activité de l'Etat est un ennemi potentiel, quelqu'un qui veut sa perte ou, à tout le moins, entreprend de saboter un projet. Or, l'information est la source vive de la démocratie. Elle ne doit pas être le privilège d'une minorité qui la capte à son profit. Un exemple, ancien il est vrai – il date des années septante, mais c'est encore une épine dans ma chair: président d'une association, j'avais demandé au Conseil d'Etat de mon canton de pouvoir prendre connaissance de sa prise de position dans le cadre d'une consultation fédérale. Réponse reçue: «Ce n'est pas l'usage.» Etonnant, non, s'agissant d'une détermination faite au nom du peuple d'un canton? A cet égard, la situation a certes évolué; il n'empêche qu'il existe des foyers de résis-

tance et que la consultation de documents se heurte à la méfiance, alors qu'au pire, elle pourrait conduire au débat d'idées ou au respect de certains droits.

Il faut rappeler que l'administration publique est un service à disposition de la population qui la paie, et pas une officine à disposition exclusive d'un exécutif, voire un Etat dans l'Etat. Il n'est pas dans le libre arbitre de l'administration de décider de ce qui est transmissible ou non. Il s'agit d'une décision politique, qui doit être placée sous le contrôle démocratique. Il existe, c'est vrai, des cas où la réserve s'impose; cette dernière doit pouvoir être justifiée. Elle est prévue par l'amendement de la minorité.

Le groupe écologiste se déclare donc fermement en faveur de la proposition de minorité, qui devrait permettre de décrire certaines relations entre administrés et administration, entre individus et autorités, et surtout d'apporter à la population le droit d'accès à ce qui lui appartient: les documents et les actes officiels.

**Jutzet** Erwin (S, FR): Ich spreche zum Redaktionsgeheimnis in Artikel 14a. Der Beschluss des Ständerates, welcher von Herrn Leuba und Herrn Baumberger und neuerdings auch von der Wirtschaftsförderung aufgenommen wurde, lag der Kommission vor. Die Kommission hat diesen Antrag an ihrer Sitzung vom 19. August 1997 in Appenzell mit 25 zu 5 Stimmen abgelehnt.

Das Redaktionsgeheimnis in das Gesetz zu verbannen heisst letztlich, es als bestehendes Recht zu verneinen, es jedenfalls zu relativieren und ihm den Grundrechtscharakter zu nehmen. Damit wird es klarerweise entwertet; sein Kerngehalt kann dann angetastet werden, im E-contrario-Schluss zu Artikel 32 Absatz 2, wo es heisst, dass der Kerngehalt der Grundrechte eben nicht angetastet werden kann.

Der Gesetzgeber hätte – würden wir diesen Anträgen zustimmen – die völlige Freiheit, zunächst einmal zu legiferieren oder eben nicht. Wenn er legiferiert, kann er das tun, wie er will; er hätte also die Möglichkeit, das Redaktionsgeheimnis völlig auszuhöhlen. Das kann doch nicht der Sinn der Pressefreiheit sein! Die Pressefreiheit ist nämlich ein wichtiger Eckpfeiler unserer Demokratie, und das Redaktionsgeheimnis seinerseits ist ein wichtiger Eckpfeiler der Pressefreiheit.

Deshalb bitte ich Sie mit dem Bundesrat und der Kommission, das Redaktionsgeheimnis in der Verfassung zu belassen.

**Heim** Alex (C, SO): Im Dezember des letzten Jahres hat der Bundesrat der Motion Hess Peter 97.3083 zugestimmt. Diese Motion verlangt die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimhaltungsvorbehalt. Bis jetzt galt ja bekanntlich gerade das Umgekehrte.

Die CVP-Fraktion hat für diese Systemänderung eigentlich grosse Sympathie, vor allem auch deshalb, weil wir wissen, dass heute kaum mehr etwas geheimgehalten werden kann, und weil wir alle auch schon die Erfahrung gemacht haben, dass nur Transparenz und Offenheit Vertrauen schaffen können. Trotzdem können wir die Minderheit nicht unterstützen. Es stellt sich nämlich die Frage, ob es sinnvoll und nötig ist, alles und jedes in der Verfassung zu regeln. Gerade der vorliegende Punkt soll auf Gesetzesstufe geregelt werden.

Die CVP-Fraktion unterstützt die vorgeschlagene Systemänderung, kann aber die Bestrebungen, diese in der Verfassung festzuschreiben, nicht unterstützen.

Ich bitte Sie, bei Artikel 14 der Mehrheit zuzustimmen und die Minderheit Jutzet abzulehnen.

In Artikel 14a bitten wir Sie, den Antrag Baumberger zu unterstützen.

**Fritschi** Oscar (R, ZH): Mit einer Formulierung, die – wie Herr Jutzet richtig gesagt hat – jener in der bernischen Verfassung entspricht, will der Minderheitsantrag zu Artikel 14 das Öffentlichkeitsprinzip einführen, und zwar – das muss noch betont werden – auf den Stufen Bund, Kantone und Gemeinden. Auch wer mit dem Öffentlichkeitsprinzip sympathisiert, wird das im Laufe unserer Beratungen oft zum Zuge

kommende Argument nicht entkräften können, dass damit der Rahmen der Nachführung verlassen wird.

Das Öffentlichkeitsprinzip ist – das wurde soeben erwähnt – Inhalt penderter Vorstösse, was an sich schon beweist, dass es nicht um Nachführung, sondern um eine Neuerung geht. Umgekehrt handelt es sich nicht um eine Neuerung, die auf allgemeine Akzeptanz stösst und somit gefahrlos in die Nachführung «mit verpackt» werden könnte. In diesem Punkt seiner Antragsbegründung hat Herr Jutzet eine etwas zu harmonische Melodie gespielt. Das lässt sich belegen: Im Vernehmlassungsentwurf 1995 zur Verfassung sah nämlich eine Variante das Öffentlichkeitsprinzip vor, allerdings nur auf Bundesebene. Die Vernehmlassungsantworten dazu waren sehr kontrovers, und dabei muss immer noch mitbedacht werden, dass durch den neuen Vorschlag auch die Kantone mit verpflichtet würden und dass man auch mit ihnen sprechen müsste.

Also muss insgesamt als erstellt gelten, dass wir es hier mit einer umstrittenen politischen Neuerung zu tun haben, weshalb Ihnen die FDP-Fraktion Ablehnung der Minderheit Jutzet und Zustimmung zur Mehrheit empfiehlt.

Bei Artikel 14a dagegen empfiehlt Ihnen unsere Fraktion, integral dem Beschluss des Ständerates zu folgen. Absatz 1 ist vom Ständerat vollständiger und besser formuliert worden; Absatz 2 – das Zensurverbot – ist als selbständiger Abschnitt wünschbar, und zu Absatz 3 muss ich Ihnen sagen: Obwohl ich beruflich mit dem Redaktionsgeheimnis zu tun habe und dieses dennoch schätze, bin ich mit der Argumentation von Herrn Baumberger doch einverstanden. Der vielleicht innovativste Teil innerhalb der Nachführung ist ja, dass wir in der Verfassung neu einen vollständigen und systematisch klaren Grundrechtskatalog formulieren. Aber dieser vollständige Katalog soll auch übersichtlich, straff und transparent bleiben. Das heisst, dass Grundrechte auf gleicher Stufe dargestellt werden sollen; auch in dieser Beziehung – so scheint uns – ist die Lösung des Ständerates zu favorisieren.

Deshalb bitten wir Sie, bei Artikel 14a dem Ständerat zuzustimmen.

**Vollmer Peter (S, BE):** Ich möchte zuerst eine Bemerkung zu Artikel 14 machen, zum Antrag der Minderheit Jutzet. Ich möchte Sie wirklich bitten, diesem Antrag zuzustimmen. Dieser Rat hat bereits entsprechende Motionen überwiesen, darauf hat Herr Heim schon hingewiesen: Eine Motion Hess Peter, eine aus der GPK und eine von mir selber gehen ganz klar in die Richtung, dass wir dieses Öffentlichkeitsprinzip umsetzen müssen, denn Informations-, Meinungs- und Medienfreiheit verstehen wir heute als konstitutive Elemente unserer Demokratie. Es ist ganz klar, dass heute das Öffentlichkeitsprinzip als wichtige Voraussetzung für das Funktionieren der Demokratie betrachtet werden muss.

Wenn Sie sagen, Sie würden dies unterstützen, Herr Heim, aber in der Verfassung möchten Sie es nicht drin haben, so versteht das wirklich keine Bürgerin und kein Bürger. Entweder sind wir für eine bestimmte Position, dann können wir sie auch in der Verfassung unterstützen, oder wir lehnen die Position ab.

Ich bitte Sie also dringend, dem Antrag der Minderheit Jutzet zuzustimmen. Wir sind eigentlich davon ausgegangen, dass die Öffentlichkeit der Verwaltung heute unbestritten sein solle, dass der Bürger Zutritt haben soll, sofern es nicht bestimmte, durch die Sache gerechtfertigte Vorbehalte gibt.

Aber ein ganz wichtiges Anliegen ist mir nun Artikel 14a. Es liegt ein Antrag Baumberger vor, der Fassung des Ständerates zuzustimmen. Wenn Sie dem zustimmen, machen Sie verfassungsrechtlich klar einen Rückschritt. Denn das geltende Verfassungsrecht, welches das Redaktionsgeheimnis verankert, ist zwar nicht geschriebenes Recht, es gilt aber eindeutig als ungeschriebenes Verfassungsrecht. Es gibt einen entsprechenden Entscheid des Europäischen Gerichtshofes, es gibt zwei Entscheide des Bundesgerichtes, die die Verfassung ganz klar im Sinne des Bundesrates und der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission interpretieren: Das Redaktionsgeheimnis ist gewährleistet.

Ihre Formulierung, Herr Baumberger, geht hinter das geltende Recht zurück. Das Redaktionsgeheimnis ist offenbar nur noch soweit zu gewährleisten, wie der Gesetzgeber das festlegt, und das ist ein absoluter Rückschritt, den wir uns nicht leisten können.

«Das Redaktionsgeheimnis ist gewährleistet» heisst nicht, dass es nicht auch dafür Schranken geben soll. Die Schranken des im Verfassungsentwurf explizit festgehaltenen Redaktionsgeheimnisses liegen natürlich in der Relation zur Ausübung der anderen Grundrechte, des Persönlichkeitsschutzes und anderer Bestimmungen. Aber hier ist es wichtig, dass wir ganz klar das geltende, ungeschriebene, bundesgerichtlich anerkannte Grundrecht des Redaktionsgeheimnisses festschreiben und anerkennen.

Ich möchte Sie deshalb wirklich bitten, den Antrag Baumberger abzulehnen und diesen fatalen Rückschritt nicht festzuschreiben. Das wäre nichts anderes als eine Aufweichung, als eine Infragestellung des Redaktionsgeheimnisses. Ich hoffe, dass auch der Bundesrat hierzu deutliche Worte findet; auch der Bundesrat hat sowohl in seiner Botschaft als auch in einem Text, den er uns unterbreitet hat, am Redaktionsgeheimnis unmissverständlich festgehalten. Dass die nationalrätliche Kommission hier andere Absätze macht, hat nur etwas mit der Systematik zu tun; inhaltlich haben wir am Entwurf des Bundesrates überhaupt nichts verändert. Sie aber, Herr Baumberger, machen hier einen Rückschritt und betreiben den Abbau eines vom Bundesgericht anerkannten Grundrechtes.

Ich bitte Sie also: Stimmen Sie der Kommission und faktisch inhaltlich auch dem Bundesrat zu!

**Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur:** Il y a ici trois problèmes: un à l'article 14 et deux à l'article 14a.

A l'article 14, l'alinéa 3 concrétise la liberté d'information et son aspect principal, à savoir en substance le droit de s'informer librement aux sources généralement accessibles et de diffuser les informations. Il n'a pas fait l'objet de discussions, du moins quant au projet du Conseil fédéral. Mais la minorité Jutzet propose d'y ajouter une deuxième phrase garantissant le droit d'accès aux documents officiels. La proposition de minorité, qui a été rejetée par la commission, est plutôt révolutionnaire.

Jusqu'à maintenant, dans presque toutes les collectivités publiques, la règle a été celle du secret de fonction. Récemment, le canton de Berne a introduit le principe de la publicité ou de la transparence – en allemand, «Öffentlichkeitsprinzip» –, selon lequel le droit de consulter les documents officiels des administrations ne peut être limité que si des intérêts publics ou privés prépondérants l'imposent. Il est encore tôt pour pouvoir tirer des conclusions de l'expérience bernoise, mais on peut dire que, tôt ou tard, ce principe s'imposera. Le Conseil fédéral s'est déclaré prêt, même si ce n'est pas tout de suite, à l'introduire au niveau de la Confédération. Malgré cette évolution, la commission a rejeté la proposition de minorité pour trois raisons:

1. L'introduction du principe de la publicité va au-delà de la mise à jour. Ce principe pourrait tout au plus être prévu dans le projet B ou comme variante.

2. Dans la procédure de consultation sur l'avant-projet de révision de la constitution, qui prévoyait l'introduction du principe de la publicité comme variante, les réactions ont été assez sceptiques, ce qui impose une pause de réflexion et l'attente des résultats de l'expérience bernoise.

3. Enfin, l'introduction du principe de la publicité sous forme d'un droit fondamental imposerait son application non seulement à la Confédération, mais à toutes les collectivités publiques, ce qui, selon le résultat de la consultation, paraît prématuré.

En ce qui concerne l'article 14a, il y a un problème aux alinéas 1er et 3.

Lorsque la version proposée par la commission du Conseil des Etats a été connue, en ce qui concerne l'alinéa 1er, votre commission a discuté de l'opportunité d'approuver la proposition de la commission de l'autre Chambre. La décision a été nettement négative, même s'il semble que les opinions aient

changé entre-temps. La préoccupation de votre commission est qu'en prévoyant aussi une garantie constitutionnelle de la liberté «des autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications», on puisse entrer en conflit avec la législation qu'on vient d'introduire en matière de télécommunications et de rendre plus difficile l'introduction d'une législation de contrôle des informations diffusées sur Internet. La décision du Conseil des Etats de prévoir un droit fondamental en utilisant la même formulation que celle prévue à l'article 76 alinéa 1er, là où on règle la compétence législative, paraît en effet être la conséquence d'un souci de nature surtout formelle, insuffisamment analysé dans ses conséquences de nature substantielle.

Je vous demande, au nom de la commission, de rejeter les propositions Leuba, Grendelmeier et Stump.

Quant à l'alinéa 3 qui garantit le secret de rédaction, la décision du Conseil des Etats et la proposition de la commission de prévoir l'introduction d'un droit fondamental de niveau constitutionnel est la conséquence d'une décision de la Cour européenne des droits de l'homme qui siège à Strasbourg, qui a déclaré contraire aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) un jugement britannique condamnant un journaliste qui avait refusé de dévoiler sa source aux autorités pénales. Elle a estimé qu'une ordonnance de divulgation ne saurait être conciliable avec l'article 10 CEDH qu'en présence d'un impératif prépondérant d'intérêt public. Cette jurisprudence a été reprise par la suite par le Tribunal fédéral.

Le Conseil des Etats a évidemment trouvé, tout comme l'avait fait une minorité de votre commission et tout comme, probablement, le prétendent MM. Baumberger et Leuba, qu'on était allé trop loin et a alors décidé de donner au législateur la compétence de définir le contenu du secret de rédaction. La différence réside dans le fait que «le secret de rédaction est garanti» (al. 3) et que la compétence du législateur repose sur la seule possibilité découlant des limitations prévues à l'article 32 de la constitution.

La décision du Conseil des Etats et les propositions Baumberger et Leuba donneraient au contraire au législateur une liberté d'action totale. La commission a pris sa décision par 25 voix contre 5 et avec 3 abstentions.

Il faut encore préciser que la révision du Code pénal et du Code pénal militaire récemment adoptée va dans la même direction. En présence d'un conflit d'intérêts entre la justice pénale et les médias, le juge doit effectuer une pesée des intérêts pour rendre un jugement équitable. Le refus du journaliste de témoigner peut donc rester impuni si l'intérêt du journaliste prime celui de la poursuite pénale.

**Hubmann Vreni (S, ZH),** Berichterstatterin: Im Gegensatz zum Bundesrat, der die Meinungs- und die Informationsfreiheit im gleichen Artikel regelt, hat bereits die Subkommission 2 den Beschluss des Ständerates übernommen und die Materie auf zwei Artikel aufgeteilt. Die Absätze 1 und 2 des Artikels 14 enthalten Bestimmungen, die bereits als ungeschriebenes Verfassungsrecht anerkannt sind. Sie gaben zu keinen Bemerkungen Anlass.

In der Kommission ausführlich diskutiert wurde hingegen die Informationsfreiheit. Die Minderheit Jutzet verlangt eine Umkehrung des Grundsatzes der Geheimhaltung amtlicher Akten. Wenn nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen, soll jede Person ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten haben. Die Verwaltung soll grundsätzlich öffentlich sein, wie das bereits im Kanton Bern gilt. Die Kommission war jedoch der Meinung, dass dieses Prinzip über die Nachführung hinausgehen würde, und lehnte deshalb den Antrag mit 20 zu 14 Stimmen ab.

Auch bei Artikel 14a waren die ersten beiden Absätze unbestritten. Über das Redaktionsgeheimnis in Absatz 3 jedoch wurde bereits in der Subkommission intensiv diskutiert. Obwohl die Mehrheit der Subkommission als auch die Mehrheit der Plenarkommission waren mit dem Bundesrat klar der Auffassung, dass es sich beim Redaktionsgeheimnis um ein zentrales Grundrecht handelt, das in die Verfassung gehört. Wie Sie auf der Fahne sehen, möchte der Ständerat es dem

Gesetzgeber überlassen, den Umfang des Redaktionsgeheimnisses zu umschreiben. Das möchte auch Herr Leuba mit seinem Einzelantrag tun.

Die Kommission des Nationalrates ist hier jedoch ganz klar anderer Meinung. Die Garantie des Redaktionsgeheimnisses ist ein zentrales Element der Pressefreiheit. Wenn die journalistischen Quellen nicht mehr geschützt sind, können viele Informantinnen und Informanten ihr Wissen nicht mehr preisgeben. Der Grundsatz des Redaktionsgeheimnisses verlangt ein Zeugnisverweigerungsrecht für Journalistinnen und Journalisten und Redaktorinnen und Redaktoren. Nur wenn ein zwingendes überwiegendes öffentliches Interesse vorliegt, kann ein Journalist gezwungen werden, seine Quelle preiszugeben. Das hat kürzlich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Urteil Goodwin gegen das Vereinigte Königreich entschieden; verschiedene Votantinnen und Votanten haben darauf hingewiesen. Es kann daher nicht dem Gesetzgeber überlassen werden, den Umfang des Redaktionsgeheimnisses zu bestimmen.

Im Namen der Kommission bitte ich Sie, den Antrag Baumberger zu Absatz 3 abzulehnen.

Die Ausweitung der Medienfreiheit auf andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen, wie sie Frau Stump und Frau Grendelmeier vorschlagen, erscheint hingegen sinnvoll. Der Ständerat hat dieser Ausweitung bereits zugestimmt. Ich bitte Sie, das ebenfalls zu tun.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Erlauben Sie mir zunächst ein Wort zur Systematik. Der Bundesrat stimmt der neuen Systematik Ihrer Kommission zu. Es ist angesichts der Bedeutung der Medien in unserer Gesellschaft sicher gerechtfertigt, die Medienfreiheit in einem eigenen Artikel zu regeln.

Zum Antrag der Minderheit Jutzet zu Artikel 14: Wir müssen wirklich sehr klar unterscheiden zwischen dem Anliegen der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips und der Frage, ob die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der nachgeführten Verfassung realisiert werden soll. Dem Anliegen der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips ist der Bundesrat bekanntlich sehr wohlgesinnt. Wir haben entsprechende Motionen Hess Peter, Vollmer und der GPK entgegengenommen. Aber im Rahmen der Nachführung wäre das eindeutig eine rechtspolitische Neuerung.

Der Nachteil einer Einfügung des Öffentlichkeitsprinzips bei den Grundrechten bestünde in der Nachführung zudem darin, dass das Öffentlichkeitsprinzip nicht nur den Bund, sondern auch die Kantone und die Gemeinden verpflichten würde. Es hat sich im Rahmen der Vernehmlassung klar gezeigt, dass das Öffentlichkeitsprinzip noch nicht überall und nicht auf allen Stufen unseres Staates anerkannt ist. Im übrigen werden Sie noch einmal Gelegenheit haben, über die Frage des Öffentlichkeitsprinzips beim Bund zu diskutieren, denn im Teil B, wo es um die Volksrechte und um die nationalen Behörden geht, wird Ihnen von der Verfassungskommission wiederum ein entsprechender Artikel vorgeschlagen. Aus diesen konzeptionellen Gründen möchten wir Sie bitten, den Antrag der Minderheit Jutzet abzulehnen.

Was Artikel 14a betrifft, die Medienfreiheit, möchte ich absatzweise vorgehen. Bei Absatz 1 möchte ich Ihnen empfehlen, die Anträge Leuba, Stump und Grendelmeier zu unterstützen. Wir haben ein Interesse daran, dass wir alle – auch die modernen – Formen der elektronischen Medien im Verfassungsartikel erfassen. Das ist mit dem Beschluss des Ständerates eher der Fall als mit der Fassung Ihrer Kommission.

Bei Absatz 2 möchte Ihnen der Bundesrat empfehlen, dem Ständerat zuzustimmen.

Bei Absatz 3 dagegen empfiehlt Ihnen der Bundesrat, der Kommission und damit auch dem Bundesrat zu folgen. Wenn Sie es dem Gesetzgeber überlassen, das Redaktionsgeheimnis zu umschreiben, wäre es nicht mehr als Grundrecht gewährleistet. Wie zu Recht gesagt worden ist: Spätestens nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Sachen Goodwin, aber auch nach entsprechenden Entscheiden des Bundesgerichtes in dieser An-

gelegenheit steht fest, dass das Redaktionsgeheimnis im Kerngehalt als Grundrecht geschützt werden muss. Demgegenüber ist klar, dass dieses Grundrecht wie alle anderen Grundrechte – wie die Wirtschaftsfreiheit, die Pressefreiheit – im öffentlichen Interesse eingeschränkt werden kann. Es gelten auch beim Redaktionsgeheimnis die Schranken von Artikel 32 der nachgeführten Verfassung.

Im übrigen haben wir beim Erlass des Medienstrafrechtes durchaus konform gehandelt, indem wir dort den Kerngehalt des Redaktionsgeheimnisses auch geschützt haben. Bei schweren Verbrechen, vor allem gegen Leib und Leben, und bei einem ausgewählten Katalog schwerer Delikte haben wir im Medienstrafrecht, das seit dem 1. April 1998 in Kraft ist, ausdrücklich festgehalten, dass das Redaktionsgeheimnis zugunsten der Strafverfolgung weichen muss.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, in Artikel 14 den Antrag der Minderheit Jutzet abzulehnen. Er ist hier am falschen Ort, das Thema wird im Reformpaket B erneut aufgegriffen.

Bei Artikel 14a bitte ich Sie, in Absatz 1 dem Ständerat, in Absatz 3 aber Ihrer Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

*Art. 14 Abs. 1, 2, 4 – Art. 14 al. 1, 2, 4  
Angenommen – Adopté*

*Art. 14 Abs. 3 – Art. 14 al. 3*

*Namentliche Abstimmung  
Vote nominatif  
(Ref.: 1886)*

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:  
Votent pour la proposition de la majorité:*

Aregger, Baader, Bangertner, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Binder, Bircher, Blaser, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Christen, Columberg, David, Deiss, Dettling, Dormann, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Engler, Epiney, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Walter, Fritschi, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Kofmel, Kühne, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Loeb, Löttscher, Maitre, Maurer, Meier Samuel, Mühlemann, Müller Erich, Nabholz, Oehrli, Pelli, Philipona, Randegger, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner, Stucky, Theiler, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Weigelt, Widrig, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart (103)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen:  
Votent pour la proposition de la minorité:*

Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, de Dardel, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Gonseth, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Leemann, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rennwald, Roth, Ruffy, Semadeni, Spielmann, Strahm, Stump, Teuscher, Thanel, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden (58)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:  
Grendelmeier, Schmid Samuel (2)*

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:  
Aeppli, Aguét, Antille, Béguelin, Blocher, Caccia, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Comby, Dreher, Ducrot, Ehrler, Eymann, Fasel, Frey Claude, Friderici, Gadiant, Hegetschweiler, Keller Rudolf, Loretan Otto, Marti Werner, Ma-*

*spoli, Moser, Pidoux, Pini, Raggenbass, Ratti, Rechsteiner Rudolf, Ruckstuhl, Scherrer Jürg, Steinegger, Suter, Waber, Weyeneth, Ziegler (36)*

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:  
Leuenberger (1)*

*Art. 14a Abs. 1 – Art. 14a al. 1*

*Abstimmung – Vote  
Für den Antrag Leuba/Stump/Grendelmeier 164 Stimmen  
Für den Antrag der Kommission 1 Stimme*

*Art. 14a Abs. 2 – Art. 14a al. 2*

**Leuba** Jean-François (L, VD): Si vous lisez attentivement le dépliant, vous constatez que la décision du Conseil des Etats à l'article 14a alinéa 2 prévoit que «la censure est interdite». Par conséquent, il n'y a pas de divergence à l'alinéa 2.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 14a Abs. 3 – Art. 14a al. 3*

*Namentliche Abstimmung  
Vote nominatif  
(Ref.: 1889)*

*Für den Antrag der Kommission stimmen:  
Votent pour la proposition de la commission:*

Aeppli, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Caccia, Carobbio, Christen, Columberg, David, de Dardel, Deiss, Dormann, Dünki, Dupraz, Durrer, Engler, Epiney, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Filliez, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Lachat, Leemann, Löttscher, Maitre, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Pelli, Ratti, Rechsteiner Paul, Rennwald, Roth, Ruffy, Schmid Odilo, Semadeni, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Tschopp, Vallender, Vermot, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr, Zapfl, Zbinden, Zwygart (92)

*Für den Antrag Leuba/Baumberger stimmen:  
Votent pour la proposition Leuba/Baumberger:*

Aregger, Baader, Bangertner, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Binder, Bircher, Blaser, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Dettling, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Engelberger, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Walter, Fritschi, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heim, Hess Otto, Kofmel, Kühne, Kunz, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Loeb, Maurer, Mühlemann, Müller Erich, Oehrli, Philipona, Randegger, Ruf, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner, Stucky, Theiler, Tschuppert, Vetterli, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler, Wyss (74)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:  
Aguét, Antille, Béguelin, Blocher, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Comby, Dreher, Ducrot, Ehrler, Eymann, Fasel, Frey Claude, Friderici, Gadiant, Heberlein, Hegetschweiler, Keller Rudolf, Loretan Otto, Marti Werner, Maspoli, Moser, Pidoux, Pini, Raggenbass, Rechsteiner Rudolf, Ruckstuhl, Scherrer Jürg, Steinegger, Suter, Waber, Ziegler (33)*

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:  
Leuenberger (1)*



**Art. 15**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

**Art. 16, 17a**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Thür Hanspeter (G, AG):** Das Bundesgericht anerkannte bisher die Kunstfreiheit nicht als ungeschriebenes Verfassungsrecht, es betrachtete diese Freiheit als Teil der Meinungsäusserungsfreiheit. Der Schutzbereich der Meinungsäusserungsfreiheit umfasst die Gesamtheit der Produkte oder Mitteilungen menschlichen Denkens, seien dies Gefühle, Überlegungen, Meinungen, Beobachtungen von Tatsachen, Informationen oder sogar kommerzielle Werbung. In diesem Sinne war Kunst- und Kulturfreiheit bisher als Bestandteil der Meinungsäusserungsfreiheit geschützt.

Wenn wir nun die Kunstfreiheit als eigenständiges Grundrecht hervorheben, stellt sich die Frage, was dies für die Kulturfreiheit bedeutet. Es ist zu befürchten, dass sie künftig den geringeren Schutz geniessen wird, weil sie im neuen Artikel nicht explizit erwähnt wird. Ich bin deshalb der Auffassung, dass wir die Kulturfreiheit ebenfalls erwähnen müssen, wenn wir die bisherige Ordnung verlassen und die Kunstfreiheit als spezielles, eigenständiges Grundrecht hervorheben wollen. Diese spezielle Erwähnung ist auch deshalb sinnvoll, weil sonst die Abgrenzung der Begriffe Kunst und Kultur unlösbare Probleme aufwerfen wird. Ist das Alphornblasen eine kulturelle Betätigung oder ein künstlerischer Akt? Ist eine kunsthandwerkliche Aktivität unter dem Gesichtspunkt der Kunstfreiheit zu würdigen oder unter jenem der Meinungsäusserungsfreiheit?

Diejenigen, die diese Ausweitung ablehnten – also die Ausweitung der Kunstfreiheit auf die Kulturfreiheit –, warnten vor dem äusserst weit gefassten Begriff der Kultur, zu dem neben positiven Aspekten auch sehr negative gehörten, wie ausgeführt wurde. Als Beispiel wurden etwa die Skinheads erwähnt, die mit ihrer Gewaltverherrlichung auch Teil unserer Kultur seien. Dieser Einwand könnte auch gegenüber dem Kunstbegriff erhoben werden. Auch er ist sehr weit gefasst, auch er beinhaltet nicht nur positive Aspekte, sondern durchaus auch negative. Nicht alles, was unter dem Begriff «Kunst» figuriert, genügt moralisch hochstehenden Kriterien. Ich bin der Auffassung, dass die Freiheit in einer liberalen Rechtsordnung nur dort ihre Grenzen haben soll, wo sie entweder die öffentliche Ordnung verletzt oder die Grundrechte Dritter tangiert. Diese Einschränkung gilt aber ausnahmslos für alle Freiheitsrechte und ist in Artikel 32 des Verfassungsentwurfes auch ausdrücklich vorgesehen. Diese Einschränkung muss auch für die Kultur- und Kunstfreiheit ausreichend sein. Solange sich Skinheads an diesen Rahmen halten, ist selbstverständlich auch ihre kulturelle Betätigung als Ausdruck der Meinungsäusserungsfreiheit zu schützen.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit, die ich vertrete, zuzustimmen.

**Schlüer Ulrich (V, ZH):** Wenn wir uns über Kunst und Kultur unterhalten, sind wir in der SVP-Fraktion der Auffassung, dass wir es mit den Begriffen genau zu nehmen haben. Wie wird der Begriff «Kultur» definiert? Im Duden-Bedeutungswörterbuch wird «Kultur» als die «Gesamtheit von geistigen und künstlerischen Äusserungen einer Gemeinschaft, eines Volkes» definiert.

Wenn Sie mit der Eisenbahn von Zürich nach Bern fahren und die allenthalben beschmierten Wände begutachten und sich nicht davor scheuen, während vielleicht zehn Minuten einmal zu zählen, wie oft Sie auf dieser Reise eines der berühmten Vier-Buchstaben-Wörter lesen können, dann müssen Sie sich immerhin eingestehen, dass auch das Teil unserer Kultur ist, ob es uns nun freut oder nicht. «Kultur» ist ein umfassender Begriff. Zur Kultur gehört auch Negatives. Herr Thür hat die Skinheads erwähnt. Diese sind an sich ja noch

nichts Negatives, aber ihr Auftreten kann sich sehr negativ niederschlagen. Es gibt gewaltverherrlichende Kultur. Es gibt auch eigentliche Verbrechenskultur, wenn wir Begriffe genau nehmen.

Und ich bin der Auffassung, wir müssten es mit Begriffen in einer Verfassung genau nehmen. Ich bitte Sie, dort Freiheit zu gewährleisten, wo sie zu gewährleisten ist, nämlich dort, wo man sich künstlerisch äussert, die Gewährleistung der Freiheit aber nicht auf Bereiche auszudehnen, wo sie nichts zu suchen hat. Wir können auch nicht eine Zivilisation als solche allumfassend gewährleisten. Wir können nur zu einer Zivilisation ja sagen, in der beispielsweise das Recht geachtet wird. Ebenso ist es bei der Kultur.

Ich bitte Sie, auf den Boden der Realität zurückzukehren und die Gewährleistung der Freiheit auf die Kunst zu beschränken.

**Heim Alex (C, SO):** Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Thür abzulehnen. Vor nicht allzu langer Zeit hat das Volk in einer Abstimmung den Kulturartikel abgelehnt und damit den Willen geäussert, dass die Kultur nicht in der Verfassung festgeschrieben werden soll. Ich glaube, dieser Willensäusserung müssen wir nachleben.

Gegen die Freiheit der Kunst haben wir nichts einzuwenden, obwohl gerade ein Ereignis in der jüngsten Vergangenheit gezeigt hat, dass es durchaus verständlich ist, wenn einzelne selbst hinter dieses Freiheitsrecht ein Fragezeichen setzen. Ich bitte Sie, bei Artikel 17a dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen, also die Kunstfreiheit zu verankern, und den Antrag der Minderheit Thür, welche auch die Freiheit der Kultur in der Verfassung festschreiben will, abzulehnen.

**Gross Andreas (S, ZH):** Herr Schlüer und Herr Heim, ich glaube, dass Sie im Antrag der Minderheit Thür etwas Falsches sehen. Herr Schlüer, wenn man Ihnen genau zugehört hat, muss man sich fragen, weshalb Sie die Freiheit der Meinungsäusserung nicht bekämpft haben. Herr Heim, es geht hier nicht um das, was mit der Kultur-Initiative abgelehnt worden ist. Die Kultur-Initiative wollte ein Prozent des Budgets für die Kultur reservieren. Das wurde abgelehnt. Die Freiheit der kulturellen Äusserung wurde aber nicht bestritten.

Der Punkt ist – Herr Thür hat das vielleicht ein bisschen zu juristisch erklärt – folgender: Wenn man die Kunst ausdrücklich für frei erklärt, die Kultur aber nicht, und wenn das Bundesgericht bisher gesagt hat, dass Kultur und Kunst unter der Meinungsäusserungsfreiheit zu subsumieren seien, dann könnte man daraus schliessen, dass die Kunst als Äusserung frei sei, die Kultur aber nicht. Das will das Bundesgericht aber nicht. Das will auch der Bundesrat nicht. Und wir wollen das schon gar nicht. Wenn es dem Bundesrat immer noch ernst ist, dass er nicht hinter die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zurückfallen möchte, dann muss er dem Antrag der Minderheit Thür konsequenterweise folgen. Darum geht es.

Unter der Meinungsäusserungsfreiheit kann man jede kulturelle Äusserung verstehen. Jede kulturelle Äusserung ist eine Ansicht über die Welt und wird deshalb in ihrer Freiheit vom Bundesgericht geschützt.

Was Kultur oder Kunst ist, darüber lässt sich lange streiten. In der SVP gibt es ja viele, die Künstlern nicht zugestehen, dass ihr Werk Kunst ist. Aber sie können nicht bestreiten, dass der Künstler eine kulturelle Äusserung macht. Ob sein Werk einmal Kunst sein wird, ist eine andere Frage. Wenn Sie diesen Künstlern ihre kulturelle Äusserungsfreiheit nehmen, weil man diese nicht mehr unter Meinungsäusserungsfreiheit subsumieren kann, und im Unterschied zum Bundesgericht die Kunst nennen, die Kultur aber nicht, dann kommen Sie in Teufels Küche. Das ist der Widerspruch, den Sie – glaube ich – nicht gesehen haben. Herr Thür wollte Ihnen aus diesem Widerspruch heraus helfen. Das ist sinnvoll. Deshalb möchte ich Sie im Namen der sozialdemokratischen Fraktion bitten, diesen Widerspruch zu vermeiden und den Antrag der Minderheit Thür zu unterstützen.

**Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur:** A l'article 17a, la proposition de la minorité de garantir aussi une liberté de la culture à côté

de la liberté de l'art a échoué en commission, par 20 voix contre 12. «Culture» est un concept trop peu précis pour en faire un droit fondamental. Sous la définition de culture ne peuvent être subsumées que des expressions artistiques. D'autres éléments contribuent à déterminer la culture d'un peuple ou d'une région, éléments d'ordre éthique, religieux, social et linguistique. La culture est en réalité l'ensemble d'une série d'expressions qui sont déjà garanties par d'autres droits fondamentaux: la liberté d'opinion et d'information, la liberté de religion, la liberté de l'art, la liberté de langue. C'est pourquoi la commission propose de rejeter la proposition de minorité.

**Hubmann** Vreni (S, ZH), Berichterstatterin: Bei der Einfügung von Artikel 16a, der den Anspruch auf Grundschulunterricht im Grundrechtsteil verankert, haben wir in der Kommission die Reihenfolge umgestellt; Sie sehen dies auf der Fahne. Auf den Artikel über die Sprachenfreiheit folgen der Artikel über den Anspruch auf Grundschulunterricht und der Artikel über die Wissenschaftsfreiheit.

Artikel 17a gewährleistet die Kunstfreiheit. Sie ist nicht als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt, sondern von der bisherigen Lehre und Rechtsprechung aus Artikel 55 der geltenden Bundesverfassung als Inhalt der Meinungsäusserungsfreiheit abgeleitet worden. Im internationalen Recht ist sie durch die Uno-Pakte 1 und 2 und durch Artikel 10 EMRK garantiert. Die Kunstfreiheit schützt das Kunstschaffen, aber auch die Präsentation von Kunst und das Kunstwerk selbst. Die Minderheit Thür möchte die Freiheit der Kunst ergänzen und auch die Freiheit der Kultur verankern. Dies hat in unserer Kommission zu einer sehr spannenden Diskussion über die Definitionen der Begriffe «Kunst» und «Kultur» geführt. Ich erinnere an das Herrn Thür zitierte Beispiel des Alphornblasens. Wer an der Feier für unseren geschätzten Ratspräsidenten in Solothurn teilgenommen und die junge Dame mit dem Alphorn gehört hat, der wird das Alphornblasen ohne zu zögern als Kunst definieren.

Die Kommission hat den Antrag Thür mit 20 zu 12 Stimmen abgelehnt. Gegen den Antrag ist vorgebracht worden, dass der Begriff «Kultur» ein sehr weiter Begriff sei. Er sei auch in den Kantonsverfassungen nirgends verankert. Die Lehre verneine einen autonomen, verfassungsmässigen Rang. Zudem würden verschiedene verfassungsmässige Rechte – zum Beispiel die Meinungs- und Informationsfreiheit, die Sprachenfreiheit oder die Religionsfreiheit – auch kulturelle Aspekte schützen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Es besteht in der Kommission Einigkeit, dass neu die Kunstfreiheit als geschriebenes Grundrecht in die nachgeführte Verfassung aufgenommen werden soll. Dagegen möchte die Minderheit Thür nun auch die Freiheit der Kultur gewährleisten. Der Bundesrat ist mit der Mehrheit der Kommission für die Ablehnung dieses Antrages. Warum?

Der Begriff «Kunst» ist schwer fassbar. Denn die Kunst nimmt naturgemäss immer neue Formen an, bricht Regeln und stellt das Bisherige in Frage. Auch das Bundesgericht hat es daher nie gewagt, eine Definition der Kunst zu formulieren. Es beschränkt sich im Gegenteil wohlweislich darauf, zu untersuchen, ob in einem konkreten Fall die der Kunstfreiheit gesetzten Grenzen zulässig sind oder nicht.

Noch viel vager und offener ist der Begriff «Kultur». Zudem wird die Kultur auch in anderen Artikeln geregelt, vor allem in Artikel 83 Absatz 1, der festlegt, dass die Kultur in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fällt. Die Kultur ist ein extrem weiter Begriff, der sehr viele Aspekte abdeckt. Mehrere verfassungsmässige Rechte sind geeignet, kulturelle Aspekte zu schützen: die Meinungs- und Informationsfreiheit, die Kunstfreiheit, die Religionsfreiheit, die Sprachenfreiheit, die persönliche Freiheit und die Menschenwürde.

«Kultur» ist ein umfassender Begriff, der nicht Gegenstand eines selbständigen, direkt einklagbaren verfassungsmässigen Schutzes war. Ein Blick auf die in letzter Zeit geänderten Kantonsverfassungen oder auf die internationalen Instrumente zeigt, dass diese zwar die Kunstfreiheit garantieren,

nicht aber die Kulturfreiheit. Auch das Bundesgericht hat der Kulturfreiheit keinen eigenständigen verfassungsrechtlichen Rang zugebilligt. Die Mehrheit der Lehrmeinungen sieht in der Kulturfreiheit ebenfalls kein selbständiges, direkt anwendbares Grundrecht. Es scheint also, dass die Kulturfreiheit nicht genügend bestimmt ist, um ein verfassungsmässiges Recht und vor allem ein justiziables Grundrecht zu werden.

Aus diesen Gründen beantragen wir Ihnen, den Antrag der Minderheit Thür abzulehnen.

Art. 16  
Angenommen – Adopté

Art. 17a

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	95 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	57 Stimmen

Art. 16a

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Gysin** Remo (S, BS): Die Minderheit will einen zusätzlichen Absatz 2 mit dem Text «Jugendliche haben Anspruch auf eine berufliche Ausbildung, die ihren Fähigkeiten entspricht» einfügen. «Arbeiten ist für mich etwas unheimlich Schönes», lautete der Titel der Studie der Eidgenössischen Kommission für Jugendfragen, die 1985 veröffentlicht wurde. Dieser Titel tönt heute fast zynisch, auf jeden Fall provokativ. Zwölf Jahre später, 1997, hiess der Berichtstitel der gleichen Kommission: «Ohne Arbeit keine Zukunft? Jugendliche auf der Suche nach ihrem Platz in der Gesellschaft.» Der Titel hätte auch lauten können: «Erwerbsarbeit wäre eine prima Sache.»

Immer noch fehlen Tausende von Lehrstellen und Möglichkeiten des beruflichen Einstiegs. Wie oft haben wir schon beteuert, dass Bildung der Schlüssel zum Wohlstand sei, zum individuellen Wohlstand, aber auch zum Wohlstand unseres Landes, und dass das Humankapital die wichtigste Zukunftsquelle unseres rohstoffarmen Landes sei. Mehr denn je wird es in Zukunft auf Innovation, Bildung, Umstellungsfähigkeit und Leistungsfähigkeit ankommen. Dies sind Eigenschaften der Jugend, und nichts zerstört ihre Ausprägung im Kern so massiv wie Perspektivlosigkeit.

Wohl aus diesen Überlegungen forderte die FDP 1995 in der Vernehmlassung zur Bundesverfassung einen Artikel 14, Stellung der Jugendlichen: «Jeder Jugendliche hat das Recht auf eine seinen Fähigkeiten und Interessen entsprechende Bildung sowie auf den besonderen Schutz der Öffentlichkeit.» Der Minderheitsantrag geht wesentlich weniger weit als diese FDP-Forderung. Er enthält z. B. kein umfassendes Recht auf Bildung, sondern lediglich einen Anspruch auf eine berufliche Erstausbildung. Er geht auch nicht so weit, für Jugendliche ein Recht auf Arbeit zu fordern. Selbstverständlich unterliegt auch der Minderheitsantrag der generellen Einschränkung, wie sie für alle Grundrechte gilt und in Artikel 32 umschrieben ist. Diese würde z. B. auch einen Numerus clausus – den ich persönlich ablehne – ermöglichen.

Im weiteren ist in Absatz 2 gemäss Minderheit nichts festgehalten betreffend die Unentgeltlichkeit, und Absatz 2 beschränkt sich auf eine bestimmte Zielgruppe, die Jugendlichen, weil die Jugendphase für die Integration in die Gesellschaft zentral ist und weil Jugendarbeitslosigkeit verheerende Wirkungen hat.

Absatz 2 ist nötig im Wissen, dass Berufsbildung ein ständiger Lernprozess ist, weil dem Einstieg in die Berufswelt eine ganz besondere Bedeutung zukommt. Absatz 2 ist nötig, auch im Wissen und Anerkennen, dass die Kantone und auch die private Arbeitgeberschaft beachtenswerte Schritte zur Erleichterung der Berufsaufnahme leisten. Auch der Bund und der Nationalrat haben in Sachen Lehrstellenschaffung erst kürzlich wichtige Beschlüsse gefasst.

Artikel 16a bildet zu den Massnahmen und Pflichten der Kantone, wie sie in den Artikeln 78 und 78a angesprochen werden, eine Ergänzung, indem er ein Grundrecht umschreibt, das uns herausfordert, zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen und auch nach neuen beruflichen Ausbildungsformen, eventuell auch ausserhalb der bezahlten Arbeit, zu suchen.

Die Jugendlichen sind in einer schwierigen Lage. Wenn sich Jugendliche nicht im Rahmen einer bezahlten Arbeit gesellschaftlich integrieren könnten, schreibt die Kommission für Jugendfragen, erfolge ihre Sozialisierung ausserhalb der von der sogenannten aktiven Gesellschaft kontrollierten Strukturen und Institutionen. Was damit gemeint sein könnte, lernen uns die arbeitslosen Jugendlichen im benachbarten Elsass. Nach Ausschreitungen in Strassburg, Colmar und auch Mülhausen stellte man sich die Frage: Was drücken Jugendliche mit Bränden aus? Zeitungen versuchten Antworten zu geben: «Kein Job, kein Geld, keine Hoffnung, zerrüttete Familien, Drogen und Alkohol, eine Gegenwelt.» – Das muss nicht sein!

Manchmal bleibt Politikern nichts anderes übrig, als sich an den runden Tisch zu klammern. Heute haben wir aber die Gelegenheit, eine Entscheidung für unsere Jugend, für ihre und unsere Zukunft, zu treffen.

Ich bitte Sie, Absatz 2 zuzustimmen.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Monsieur Gysin, j'aimerais vous demander les précisions suivantes: on admet de manière générale que l'enseignement universitaire n'est pas une formation professionnelle. Cela signifie-t-il que l'Etat a l'obligation, pour ceux qui sortent de l'université, de leur procurer encore une formation professionnelle? Si oui, comment conciliez-vous ça avec votre opposition au numerus clausus, par exemple en médecine?

**Gysin Remo (S, BS):** Bei der Berufsausbildung, die hier angesprochen ist, geht es primär um die Lehrstellen, aber auch um die weitere Berufsausbildung. Diese erfolgt auf der Stufe Fachhochschule und auch auf Stufe Universität und ist hiermit eigentlich gesichert. Es geht nach meiner Meinung nach nicht weiter.

**Präsident:** Die FDP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei Artikel 16a die Mehrheit unterstützt.

**Heim Alex (C, SO):** In diesem Artikel wird das Recht auf Grundschulunterricht festgeschrieben: «Der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht ist gewährleistet.»

Ich bitte Sie, die Kommissionsmehrheit zu unterstützen, und zwar vor allem aus folgendem Grund: Wir geben mit diesem Auftrag dem Ständerat einen Wink. Für den Grundschulunterricht sind bekanntlich die Kantone zuständig. Es ist also wichtig, dass gerade der Ständerat zu diesem Artikel 16a, so wie ihn die Kommissionsmehrheit vorschlägt, Stellung nehmen kann.

Die Minderheit Gysin Remo, die in Artikel 16a auch die berufliche Ausbildung gewährleisten will, werden wir nicht unterstützen. Wenn diese Bestimmung in die Verfassung kommt, muss möglicherweise der Staat auch noch für genügend Lehrstellen aufkommen. Das kann sicher nicht der Sinn sein.

Noch mehr Mühe haben wir mit Absatz 2: «Jugendliche haben Anspruch auf eine berufliche Ausbildung, die ihren Fähigkeiten entspricht.» Es stellen sich nämlich heikle Fragen: Wann ist die berufliche Ausbildung abgeschlossen? Sind da mehrere Ausbildungen gemeint? Es wird zum Beispiel nicht von der beruflichen Erstausbildung gesprochen, also wäre allenfalls auch eine Zweitausbildung, allenfalls sogar die Weiterbildung, eingeschlossen, bis eben eine Ausbildung erreicht wäre, welche den Fähigkeiten der einzelnen Jugendlichen entsprechen würde.

Wegen diesen Unsicherheiten bitte ich Sie, den Minderheitsantrag zu Artikel 16a abzulehnen und der Mehrheit zuzustimmen.

**Präsident:** Die liberale Fraktion teilt mit, dass sie bei Artikel 16a die Mehrheit unterstützt. Dasselbe gilt für die SVP-Fraktion.

**Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur:** Le droit à un enseignement primaire n'était pas prévu dans le projet du Conseil fédéral, bien que ce droit soit incontesté. La commission a décidé de prévoir un nouvel article 16a, en le plaçant avant les libertés de la science et de l'art, même si aujourd'hui on examine où le placer. Lors du vote, la proposition élaborée par l'administration a été approuvée par 21 voix sans opposition, mais avec 10 abstentions. Les caractéristiques principales de ce droit sont la gratuité et le fait que sa concrétisation doit permettre à chacun de disposer d'une formation de base suffisante – en allemand «ausreichend». Quant à la gratuité, il faut préciser qu'elle doit être réalisée sans exception dans les écoles publiques. Si quelqu'un choisit de fréquenter une école privée, il n'aura droit à la gratuité que si la commune dans laquelle il habite a renoncé à sa propre école. Les coûts de l'école privée devraient alors être couverts par la commune.

Un grand débat s'est développé en commission au sujet des propositions visant à introduire un alinéa 2 établissant ainsi un droit à une formation professionnelle. M. Gysin Remo vous a expliqué les raisons de la proposition de minorité. Quant à moi, je dois préciser que si l'on peut bien admettre qu'il y a quelque chose d'étrange dans notre système de formation secondaire qui privilégie, en garantissant une substantielle gratuité, ceux qui suivent une formation de caractère universitaire, l'introduction, dans le texte de cette mise à jour de la constitution, d'un droit constitutionnel à la formation, ne peut pas être la solution du problème.

La commission vous propose de rejeter la proposition de la minorité Gysin Remo pour quatre raisons:

1. Tout d'abord, on irait bien au-delà de la mise à jour. Ni dans l'actuelle constitution, ni dans la législation, ni dans la jurisprudence, on ne trouve des éléments qui pourraient justifier l'introduction d'un tel droit.
2. On remettrait en cause des compétences cantonales, par exemple relatives à l'organisation des écoles professionnelles.
3. On créerait une situation paradoxale: on garantirait un droit à la formation professionnelle sans être en mesure de le concrétiser. Que faire si un jeune ne trouve pas de place d'apprentissage? Ou bien que faire quand la demande de formation dans un certain domaine est pléthorique?
4. On n'aiderait probablement personne. On doit en effet se poser sérieusement la question si l'absence de formation professionnelle, qui pénalise une partie de notre jeunesse en rendant plus difficile l'accès au marché du travail, est effectivement une conséquence de l'absence d'un droit à la formation inscrit dans la constitution.

Je vous demande de rejeter la proposition de minorité Gysin Remo.

**Hubmann Vreni (S, ZH), Berichterstatterin:** Artikel 16a ist in der Plenarkommission aufgrund eines Antrages Gross Jost und eines Antrages Jutzet in den Entwurf aufgenommen worden. Bereits in Artikel 27 der geltenden Bundesverfassung ist festgehalten, dass die Kantone «für genügenden Primarunterricht» sorgen und dass dieser in den öffentlichen Schulen unentgeltlich ist. Neu ist der Anspruch auf Grundschulunterricht und dessen Verankerung im Grundrechtsteil. Dieser Artikel ist von 21 Kommissionsmitgliedern gutgeheissen worden; 10 Mitglieder haben sich der Stimme enthalten.

In einem weiteren Antrag – es handelt sich jetzt um den Antrag der Minderheit Gysin Remo – ist vorgeschlagen worden, in der Verfassung festzuschreiben, dass Jugendliche auch einen Anspruch auf eine ihren Fähigkeiten entsprechende berufliche Ausbildung haben sollten. Besonders in einer Zeit, in der Lehrstellenmangel und hohe Jugendarbeitslosigkeit herrschen, sei eine solche Bestimmung wichtig. Die Kommissionsmehrheit war jedoch der Meinung, dass eine solche Regelung über die Nachführung hinausgehen würde. Sie hat den Antrag deshalb mit 19 zu 12 Stimmen abgelehnt; 3 Mitglieder hatten zu dieser Frage keine Meinung.

**Koller** Arnold, Bundesrat: In Lehre und Rechtsprechung ist seit langem anerkannt, dass der Anspruch auf unentgeltlichen, ausreichenden Grundschulunterricht ein direkt einklagbares Sozialrecht darstellt. Es war bisher sogar das einzige. Jetzt ist bekanntlich aufgrund eines neuen Bundesgerichtsentscheides, den Sie in Artikel 10 berücksichtigt haben, das Recht auf Hilfe in Notlagen als zweites direkt einklagbares Sozialrecht dazugekommen. Dieses direkt einklagbare Sozialrecht ist in der Kommission unbestritten geblieben. Es ergibt sich auch aus dem geltenden Artikel 27.

Ich möchte immerhin noch klarstellen, dass dieses Sozialrecht auf ausreichenden, unentgeltlichen Grundschulunterricht keinen Anspruch darauf geben kann, unentgeltlich eine Privatschule zu besuchen, wenn man dies freiwillig tut. Es wird wahrscheinlich im Rahmen des Differenzbereinigerungsverfahrens noch wichtig sein, ausdrücklich klarzustellen, dass dieser Anspruch nur an den öffentlichen Schulen gewährleistet ist.

Was den Antrag der Minderheit Gysin Remo anbelangt, möchte er nun die Zahl der direkt einklagbaren Sozialrechte weiter ausdehnen. Daraus ergibt sich schon klar, dass es sich hier um eine rechtspolitische Neuerung handeln würde, die im Rahmen der Nachführung grundsätzlich keinen Platz haben kann.

Das Anliegen aber ist auch von der Mehrheit der Kommission und vom Bundesrat unbestritten. Wir haben es folgerichtig nicht unter den Grundrechten aufgenommen, sondern wir haben es bei den Sozialzielen berücksichtigt. Ich verweise auf Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe e, wo ganz klar als Sozialziel die Bildung und Weiterbildung der Jugendlichen vorgesehen ist. Demgegenüber würde, wie gesagt, ein klagbares Recht eindeutig über die Nachführung hinausgehen. Es würde auch teilweise in die Kompetenzen der Kantone eingreifen. Deshalb möchte ich Sie bitten, den Antrag der Minderheit Gysin Remo abzulehnen.

#### Namentliche Abstimmung

*Vote nominatif*

(Ref.: 1890)

#### Für den Antrag der Mehrheit stimmen:

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Antille, Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Binder, Bircher, Blaser, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Cavadini Adriano, Christen, Columberg, David, Deiss, Dettling, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Egly, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Fritschi, Gadiant, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Imhof, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Kunz, Lauper, Leu, Leuba, Loeb, Lötscher, Maitre, Maurer, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Nabholz, Pelli, Philipona, Raggenbass, Ruckstuhl, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner, Stucky, Suter, Theiler, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Waber, Weigelt, Weyeneth, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart (104)

#### Für den Antrag der Minderheit stimmen:

*Votent pour la proposition de la minorité:*

Aeppli, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Berberat, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, de Dardel, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Gonseth, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Herzog, Hollenstein, Hubmann, Jaquet, Jeanprière, Jutzet, Keller Christine, Lachat, Leemann, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Paul, Rennwald, Roth, Ruffy, Semadeni, Spielmann, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei,

Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden (60)

#### Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aguet, Béguelin, Bezzola, Blocher, Borel, Bühler, Caccia, Comby, Dormann, Dreher, Ducrot, Eymann, Fasel, Friderici, Giezendanner, Grendelmeier, Hegetschweiler, Jans, Langenberger, Loretan Otto, Maspoli, Meier Samuel, Oehrli, Pidoux, Pini, Randegger, Ratti, Rechsteiner Rudolf, Ruf, Steinegger, Tschopp, von Allmen, Widrig, Wiederkehr, Ziegler (35)

#### Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Leuenberger (1)

#### Art. 17

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

#### Antrag Widmer

Die wissenschaftliche Lehr- und Lernfreiheit sowie die Freiheit der Forschung sind im Rahmen der Verantwortung gegenüber Mensch und Mitwelt gewährleistet.

#### Antrag von Felten

*Abs. 2*

Wissenschaftliche Versuche an urteilsunfähigen Personen sind verboten.

#### Proposition Widmer

La liberté de l'enseignement scientifique, l'accès à l'enseignement scientifique et la liberté de la recherche scientifique sont garantis dans les limites de la responsabilité à l'égard de l'homme et de son environnement.

#### Proposition von Felten

*Al. 2*

Les essais scientifiques sur des personnes non capables de discernement sont interdits.

**Jutzet** Erwin (S, FR): Jede Freiheit bringt als Pendant Verantwortung mit sich. Die Freiheit der Wissenschaft, der Lehre und der Forschung ist ein Bestandteil der Meinungsausserungsfreiheit. Die Freiheit der Wissenschaft ist keine Selbstverständlichkeit. Sie wird von Staaten, Ideologien und Religionen, aber auch von Grosskonzernen bedroht. Verbote werden ausgesprochen; die *Venia legendi* wird entzogen; es wird Druck ausgeübt, damit Forschung und Lehre in die Richtungen gehen, in welchen man Ergebnisse haben will und wo Profit zu machen ist. Das ist gefährlich. Ich bekenne mich voll und ganz zu Forschung und Wissenschaft. Wir haben keine Alternative zur Empirie. Die Alternative wären Gefühlsduselei, Aberglaube und Autoritätsgläubigkeit, und wir gingen in die Schattenzeiten des Mittelalters zurück. Die Wissenschaft, die universitäre Forschung, muss letztlich unabhängig sein, abgekoppelt von Privatinteressen und Profitdenken. Ich studiere deshalb eine Art Gewaltentrennung zwischen Wissenschaft und Auftraggeber, ähnlich derjenigen, wie wir sie zwischen Richter und Gesetzgeber kennen.

Gerade weil ich wissenschaftsgläubig bin, beantrage ich Ihnen, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen. Ich höre schon jetzt den Einwand: Weshalb wird gerade bei dieser Bestimmung eine Einschränkung gemacht? Artikel 32 genügt doch. Lesen Sie den Text des Minderheitsantrages: «Die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung ist im Rahmen der Verantwortung gegenüber Mensch und Mitwelt gewährleistet.» Ist das wirklich eine Einschränkung? Ich meine nein. Das ist vielmehr ein Rahmen; das ist der Boden, auf dem die Wissenschaftler stehen, das Wasser, in dem sie schwimmen, die Luft, die sie atmen und in der sie öfters auch schweben. Weshalb Verantwortung gerade hier erwähen? Ich will nicht einer eigentlichen Hierarchie der Grundrechte das Wort reden, aber es ist halt doch eine Tatsache, dass es Grundrechte gibt, deren Existenz Voraussetzung für das Bestehen weiterer Grundrechte ist. Ich denke etwa an das

Recht auf Leben, aber auch an das Recht auf Achtung der menschlichen Würde. Auch die Lebensgrundlage, die Umwelt, die Mitwelt bilden Grundlage und Voraussetzung für das Bestehen und vor allem für die Ausübung weiterer Grundrechte.

Forschung und Wissenschaft haben Verantwortung gegenüber Mensch und Mitwelt. Wir wollen keine «Frankensteins», keine Experimente an menschlichen Föten, keine Forschung zur Entwicklung biologischer oder chemischer Massenvernichtungswaffen. Wir wollen, dass Wissenschaft und Forschung dem Menschen und der Mitwelt verpflichtet sind. Ich glaube, das ist wirklich nicht zuviel verlangt.

**Widmer Hans (S, LU):** Mein Antrag ergänzt sowohl den Mehrheits- als auch den Minderheitsantrag um ein neues Element aus dem Bereich der Wissenschaftsfreiheit. Es ist jener Aspekt der Freiheit, welcher sich im Umfeld der wissenschaftlichen Lehre und Forschung auf das Lernen bezieht. Mit meinem Antrag möchte ich die Freiheit des Lernens ausdrücklich festschreiben lassen.

Bei der Argumentation halte ich mich unter anderem an Überlegungen, wie sie der Dienst für die Totalrevision der Bundesverfassung in einer Notiz vom 2. Juli 1997 zu Artikel 17 festgehalten hat: «Auch wer die wissenschaftliche Lehre empfängt, geniesst die Wissenschaftsfreiheit.» Wenn wir von Wissenschaftsfreiheit sprechen, dann dürfen wir auf keinen Fall nur die Anbieter von Lehre und Forschung berücksichtigen. Die Empfänger, die Lernenden, sind in ihren Rechten ebenso im Auge zu behalten. Ihnen ist im Sinne der Chancengleichheit – selbstverständlich nur bei Erfüllen von Aufnahmekriterien – der Zutritt zu den akademischen Institutionen verfassungsmässig zu garantieren.

Ferner sind die Studierenden frei, innerhalb der Studienordnungen sowie der Prüfungsreglemente ihre Studien und ihre wissenschaftlichen Arbeiten zu organisieren. Ein weiteres Zitat aus derselben Notiz: «Sie haben das Recht, neue Kenntnisse zu erwerben, ohne von der Autorität des Professors (oder der Professorin) eingeschränkt zu werden.» Schliesslich dürfen die Studierenden aufgrund der Freiheit der Lehre niemals dazu verpflichtet werden, politische, philosophische oder ideologische Überzeugungen der Lehrenden zu übernehmen.

Meine Forderung, die Freiheit des Lernens in Artikel 17 explizit festschreiben zu lassen, ist in der heutigen Zeit alles andere als ein Luxus – in einer Zeit, da oft leichtfertig unter dem Vorwand des Sparens auf den Numerus clausus zurückgegriffen wird; in einer Zeit, da die Verschulung der Universitäten den Studierenden immer weniger die nötige Freiheit bei der Organisation ihrer Studien belässt; in einer Zeit, da zum Vorwärtkommen, zum sogenannten Karrieremachen, die Anpassung an den ideologischen Mainstream der Lehrstuhlinhaberinnen und -inhaber zu einem immer bedeutenderen Faktor wird.

Eigentlich hat die Wissenschaftsfreiheit die Freiheit der Lernenden immer schon mitgemeint. Insofern sprengt mein Antrag die Fortschreibung auf keinen Fall. Aber das ausdrückliche Stipulieren dieser Freiheit weist die Lernenden klar und deutlich auf ihre Freiheit hin – die Lernenden, die in unserer zusehends sozialdarwinistischen Wissensgesellschaft immer häufiger, als das früher der Fall war, Gefahr laufen, ausgebeutet und instrumentalisiert zu werden.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

**von Felten Margrith (S, BS):** «Wissenschaftliche Versuche an urteilsunfähigen Personen sind verboten.» So lautet wortwörtlich der Paragraph 28 der Thurgauer Verordnung über die Rechtsstellung der Patientinnen und Patienten. Ich beantrage, diese Bestimmung als unantastbaren Kern der persönlichen Freiheit und damit als absolute Schranke der Forschungsfreiheit explizit in der Verfassung zu verankern.

So wie das Folterverbot und das Verbot der erniedrigenden Behandlung, die vor allem im Bereich des Haftrechtes gelten, als absolute Schranke definiert werden, muss das unbestrittene Verbot der nichttherapeutischen Menschenversuche an

Urteilsunfähigen in die Verfassung aufgenommen werden. Menschenversuche betreffen die medizinische Forschung. Bei Menschenversuchen wird zwischen Heilversuch und wissenschaftlichem Experiment unterschieden. Das Verbot betrifft ausschliesslich das wissenschaftliche Experiment an Urteilsunfähigen. Für Abgrenzungsfragen verweise ich auf die Rechtsprechung des deutschen Bundesgerichtshofes. Seit den fünfziger Jahren ist hier eine konstante Rechtsprechung vorhanden.

Mit dem Sinn der Verfassungsreform hatte ich sehr grosse Mühe. Inzwischen bin ich zur Auffassung gelangt, dass das Prinzip der Nachführung nur dann einen Sinn hat, wenn diese Verfassungsreform dazu beiträgt, gefährdete Grundwerte unserer Rechts- und Staatsordnung gegen Erodierungstendenzen zu sichern. Eine solche Garantie bildet das explizite Verankern der Schranken der Forschungsfreiheit dort, wo die Menschenwürde betroffen ist.

Kein Mensch darf im Interesse der Profitmaximierung als Versuchsobjekt instrumentalisiert, kein Mensch darf als Mittel zum Zweck missbraucht werden. Das Verbot der rein wissenschaftlichen Forschung an Urteilsunfähigen konkretisiert diesen Grundsatz.

Beim Stichwort «Menschenversuche» werden Erinnerungen an den Massenmord an psychisch kranken und behinderten Menschen, an Menschenversuche in Konzentrationslagern und in Forschungsinstitutionen im Nationalsozialismus wach; das ist gut so.

Angesichts der Schrecken der Nazimedizin wurde 1946 der Nürnberger Kodex als allgemein anerkannte ethische Basis der Medizin formuliert. Dieser Kodex diente dem US-Militärgericht in Nürnberg als Entscheidungsgrundlage. Nach dem Nürnberger Kodex steht der Mensch mit seinen individuellen, menschenrechtlich garantierten Grundrechten im Mittelpunkt der Medizin und nicht die medizinische Forschung, nicht der wissenschaftliche Fortschritt und nicht der Nutzen der Gesellschaft. Basis der humanen Medizin ist die freiwillige und informierte Einwilligung, die jeder Behandlung, jedem Heilversuch und jeder fremdnützigen medizinischen Untersuchung zugrunde gelegt werden muss. Nach dem Nürnberger Kodex ist die Einwilligung unverzichtbar und nicht ersetzbar und nur für den Fall von Notmassnahmen umgehbar.

Das absolute Verbot von wissenschaftlichen Menschenversuchen an Urteilsunfähigen – das Einverständnis der gesetzlichen Vertreter ist null und nichtig – ist geltendes Recht, geltendes Verfassungsrecht. Sämtliche Patientenrechtsbücher, die ich konsultiert habe, halten dieses Prinzip fest. Kantonale Gesetze haben diesen Grundsatz aufgenommen, so neben dem Thurgauer Erlass auch die Patientenrechtsregelungen der Kantone Aargau und Tessin. Der Grundsatz muss in der nachgeführten Verfassung explizit verankert werden.

Die verfassungsrechtliche Garantie ist heute dringender denn je. Die biomedizinische Forschung hat ein immenses Interesse daran, Menschenversuche durchzuführen. Die persönlichkeitsrechtlichen Schranken sind für die Forschung zu Hindernissen im globalen Forschungswettbewerb geworden. Das Rezept heisst heutzutage: Ethikkommissionen, und zwar besetzt mit lauter «Hofethikern», die von Fall zu Fall das Gewünschte ethisch absegnen.

Die Bioethikkonvention, die Mindeststandards für die medizinische Forschung festhalten sollte, lässt fremdnützige Forschung an Urteilsunfähigen unter bestimmten Umständen zu. Deutschland hat der Konvention im Europarat nicht zugestimmt; es hat damit Konsequenzen aus seiner Geschichte gezogen und mit seiner Haltung ein Zeichen gegen jeglichen Versuch gesetzt, am Verfassungsprinzip der Menschenwürde zu rütteln. Im übrigen hat die historische Aufarbeitung der medizinischen Greuel im Nationalsozialismus aufgezeigt, dass die «Mengeles» keineswegs als «Frankensteins» daherkamen, sondern ganz normale Forschungspersönlichkeiten waren, die überzeugt waren, zum Wohle der Menschheit und ethisch einwandfrei zu handeln.

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

**Präsident:** Die SVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei Artikel 17 der Mehrheit zustimmt.

**Zbinden Hans (S, AG):** Auch wenn in letzter Zeit die Resultate hier im Saal mehr oder weniger vorhersehbar waren, möchte ich Sie bitten, den Antrag der Minderheit Jutzet zu unterstützen.

Es geht um die proklamierte Freiheit der Wissenschaft. Ich schicke voraus, dass die Wissenschaft diesbezüglich ein gebranntes Kind ist. Seit dem Mittelalter haben mächtige Institutionen immer wieder versucht, die Wissenschaften für eigene Interessen zu instrumentalisieren. Die Wissenschaft musste sich gegenüber der Kirche emanzipieren. Die Wissenschaft hatte in vielen Ländern immer wieder Mühe, sich politischer Eingriffe zu erwehren. Heute versucht auch die Wirtschaft – über Sponsoring und über Dozenten und Lehrstühle, die sie unterstützt –, auf die Entscheide der Wissenschaft subtil Einfluss zu nehmen. Vereinnahmungsversuche geschehen auch durch Medien. Deshalb habe ich durchaus Verständnis dafür, dass die Wissenschaft immer wieder darauf Wert legt, sich abzugrenzen; dass sie versucht, in einen Elfenbeinturm zu flüchten und sich hinter Mauern zu verschanzen. Vor Jahrzehnten, als die Wissenschaft noch wenig gravierende Entscheide zu fällen hatte, die nachher für das Wohlbefinden, die Lebensqualität der einzelnen Menschen und die Sozietät wichtig waren, war ihre Isolation noch verständlich.

Heute haben wir eine völlig andere Situation. Die Wissenschaft agiert im vordemokratischen Raum, kaum kontrolliert, und fällt sehr wichtige gesellschaftliche Entscheide. Deshalb ist es für die Politik wichtig, dass sie die Wissenschaft wieder in die gesellschaftliche Verantwortung zurückführt. Darf ich Sie daran erinnern, dass Hunderttausende von Schweizerinnen und Schweizern den schweizerischen Hochschulen und den schweizerischen Forschungsprogrammen Jahr für Jahr rund 2,5 Milliarden Franken Steuergelder zur Verfügung stellen und dass sie diesen Institutionen nachher eine grosse Freiheit gewähren?

Ich bin der Meinung, dass die Wissenschaft ihre Verantwortung heute zuwenig klar wahrnimmt. Wir wollen eine Wissenschaft, die sich selbst Grenzen setzt. Wir plädieren für eine Wissenschaft, die sich gegenüber der humanen Existenz, der Umwelt und der Gesellschaft selbst bescheidet, die Demut leben kann. Ich bin zusammen mit der sozialdemokratischen Fraktion der Meinung, dass wir die Wissenschaft vermehrt zwingen müssen, diese Selbstverantwortung wahrzunehmen. Denken Sie an die Gen-Schutz-Initiative. Man kann gegenüber dieser Initiative ganz unterschiedliche Haltungen einnehmen. Aber: Ohne den Druck dieser Initiative – freiwillig – hätte sich die Wissenschaft keine Grenzen gesetzt. Sie nahm lange Zeit ihre Verantwortung nicht wahr; übrigens ebensowenig wie die Politik. Deshalb ist es wichtig, dass wir mit diesem Artikel die Wissenschaft nicht an die Kandare nehmen, ihr aber zeigen, dass sie ihre Entscheidungen vermehrt zu verantworten hat.

Zum Schluss eine gewagte Behauptung: Die Wissenschaft ist heute in unseren Gesellschaften zu einer vertrauten Fremden geworden. Sie führt den Dialog mit der Öffentlichkeit nicht. Deshalb fällt es auf, wenn sich plötzlich vier Nobelpreisträger in die politische Arena begeben und dort ihre Meinung kundtun. Ich würde es schätzen, wenn diese sehr ehrwürdigen Herren öfter zugegen wären, wenn es darum geht, einen Diskurs zwischen der Wissenschaft und der Politik zu führen.

Ich möchte Sie bitten, den Antrag der Minderheit Jutzet, den Antrag Widmer und den Antrag von Felten zu unterstützen – auch wenn die letzten Abstimmungen immer etwa das gleiche Resultat ergeben haben. Ich danke Ihnen für die relativ grosse Ruhe im Saal!

**Präsident:** Die FDP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei Artikel 17 die Mehrheit unterstützt.

**Heim Alex (C, SO):** Für diesen Artikel haben wir grosse Sympathie, aber vor allem der Satz «Die Freiheit der .... Forschung ist gewährleistet» macht ohne eine Einschränkung schon etwas Angst. Es ist aber so, dass jedes Freiheitsrecht gewisse Einschränkungen hat. Diese Einschränkungen be-

dürfen einer gesetzlichen Grundlage. Sie sind in Artikel 32 des Verfassungsentwurfes festgeschrieben. Es ist also nicht richtig, dass wir nur bei einem Freiheitsrecht, nämlich hier bei der Wissenschaftsfreiheit, bereits in der Verfassung Einschränkungen machen. Dies könnte nämlich auch einen gegenteiligen Eindruck erwecken. Wenn wir hier explizit eine Einschränkung festschreiben, wird der Eindruck entstehen, bei allen anderen Freiheitsrechten gebe es keine Einschränkung. Dieser Eindruck ist natürlich falsch und darf nicht entstehen.

Aus diesem Grund stimmt die CVP-Fraktion bei Artikel 17 dem Antrag der Mehrheit zu.

**Leuba Jean-François (L, VD):** J'aimerais contredire M. Zbinden sur un point. M. Zbinden donne l'impression que, tout d'un coup, on découvre, dans le monde moderne, un nouveau problème. Est-ce que j'ose lui rappeler que Rabelais avait déjà énoncé que «science sans conscience n'est que ruine de l'âme»? Il ne s'agit donc pas du tout d'un problème nouveau; il s'agit d'un problème éternel de la science, laquelle doit toujours être limitée par des principes d'éthique. Cela me paraît tout à fait évident.

Nous avons vécu jusqu'à maintenant sans cette limitation. Il est important d'inscrire dans la constitution la liberté de la science. Mais il va de soi que le groupe libéral, qui soutiendra la proposition de la majorité de la commission, ne veut pas signifier par là que la science est libre de faire n'importe quoi; il veut simplement dire que, dans le cadre habituel de la recherche scientifique, les scientifiques doivent s'imposer eux-mêmes les réserves qui sont nécessaires.

**Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur:** Les libertés de l'enseignement et de la recherche scientifique ne sont pas reconnues en tant que droits constitutionnels non écrits par le Tribunal fédéral qui considère néanmoins qu'elles sont garanties par la liberté d'expression au sens large. En revanche, le Conseil fédéral les tient pour des droits constitutionnels non écrits.

En droit international, ces libertés sont consacrées par l'article 15 paragraphe 3 du Pacte ONU I et protégées par l'article 19 paragraphe 2 du Pacte ONU II, ainsi que par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. La liberté de la science n'implique pas de droit à des prestations positives de la part de l'Etat, mais il est souhaitable, en application de l'article 31, que celui-ci mette à disposition une infrastructure appropriée indispensable à la recherche fondamentale.

En commission, il n'y a pas eu d'opposition à l'introduction dans la constitution de la liberté de la science. Une importante discussion s'est en revanche développée autour de la proposition de minorité Jutzet d'introduire dans le texte constitutionnel une limite à cette liberté, celle dite «de la responsabilité à l'égard de l'être humain et de son environnement». L'opposition à une telle limitation a été de principe. Chaque droit fondamental peut être limité par voie législative en application de l'article 32. Il est pourtant tout à fait inutile de prévoir, dans l'article constitutionnel garantissant la liberté de la science, et seulement dans celui-ci, des limitations spéciales. Il est vrai que certaines découvertes de la science peuvent être transformées en technologies dangereuses, mais une pareille situation de risque se vérifie aussi dans l'exercice d'autres droits fondamentaux, tels que la liberté économique. La proposition de minorité a donc été considérée comme n'entrant pas dans la systématique du chapitre garantissant les droits fondamentaux.

De leur côté, les représentants de la minorité ont essayé de convaincre que la liberté de recherche ne peut être exercée qu'en tenant compte de certaines limitations de nature éthique découlant de la responsabilité que chaque homme ou chaque femme de science devrait avoir à l'égard des êtres humains et de l'environnement. Mais cet argument n'a obtenu que 16 voix contre 19 qui préfèrent que le mandat de fixer des limites à la liberté de la science soit confié au législateur.

La proposition Widmer ressemble à celle de la minorité Jutzet, mais formule plus précisément la définition de la liberté de la science. M. Widmer veut rendre explicite que cette li-

berté garantit aussi l'accès à l'enseignement scientifique pour l'élève. La commission ne s'est pas penchée sur cette proposition qui n'était pas connue, je ne peux donc pas donner au nom de la commission une recommandation de vote concernant cette proposition. Mais, que l'on choisisse l'une ou l'autre des définitions, le contenu va rester le même.

Mme von Felten propose d'introduire un alinéa 2 interdisant «les essais scientifiques sur les personnes non capables de discernement». Si un tel alinéa était nécessaire, tout le monde pourrait être d'accord. Mais de tels essais sont en fait interdits soit en application de l'article 6 du présent projet de constitution – protection de la dignité humaine –, soit en raison de l'article 9 en tant que droit découlant du droit à l'intégrité physique. Par conséquent, même sans cet alinéa, les essais scientifiques sur des personnes non capables de discernement restent interdits.

**Hubmann Vreni (S, ZH),** Berichterstatterin: Auch die Wissenschaftsfreiheit gilt nach der heutigen Rechtsprechung als Bestandteil der Meinungsäusserungsfreiheit im weiteren Sinne. Dieser Artikel ist somit eine reine Nachführung.

Bereits in der Subkommission wurde aber intensiv darüber diskutiert, ob eine Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit vorgenommen werden sollte, zum Beispiel in bezug auf Genveränderungen beim Menschen oder Manipulationen an menschlichen Föten. Ein Teil der Kommission hält es für sehr wichtig, dass auf Verfassungsebene festgehalten wird, dass die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung gewährleistet ist, aber im Rahmen der Verantwortung gegenüber Mensch und Mitwelt. Diese Einschränkung ist auf Opposition gestossen. Jede wissenschaftliche Betätigung – so ist gesagt worden – habe Schranken, die in der Ethik und der Rechtsordnung begründet seien. Eine Einschränkung beim Artikel über die Wissenschaftsfreiheit sei deshalb nicht notwendig. Der Antrag Jutzet ist mit 19 zu 16 Stimmen relativ knapp abgelehnt worden. Herr Widmer hat dieses Anliegen in seinem Antrag wiederaufgenommen und auf die Lehr- und Lernfreiheit ausgeweitet.

Der Antrag von Felten lag in der Kommission nicht vor; ich kann Ihnen deshalb keine Kommissionsempfehlung abgeben. Die Zustimmung zu einem wissenschaftlichen Versuch am eigenen Körper ist ein höchstpersönliches Recht. Diese Zustimmung darf nur geben, wer die Tragweite des Eingriffes ermessen kann. Urteilsunfähige Personen sind dazu nicht in der Lage.

Aus diesem Grunde werde ich den Antrag von Felten unterstützen.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Das Bundesgericht hat bisher die Wissenschaftsfreiheit vor allem im Rahmen einer weit verstandenen Meinungsäusserungsfreiheit gewährleistet. In Übereinstimmung mit mehreren internationalen Verträgen, die wir ratifiziert haben – wie den beiden Uno-Pakten und der Europäischen Menschenrechtskonvention – sind der Bundesrat und mit ihm nun auch Ihre Kommission der Meinung, dass die Wissenschaftsfreiheit es verdient, als eigenständiges Verfassungsrecht festgehalten zu werden. Dabei muss zur Vermeidung von Missverständnissen allerdings klar festgehalten werden, dass die Wissenschaftsfreiheit kein Recht auf irgendwelche positiven Leistungen des Staates gibt.

Hier setzen nun auch meine Bedenken gegenüber dem Antrag Widmer ein. Sie wissen es – ich habe es in meinem früheren Beruf selber erfahren –: An den Universitäten werden die Lehr- und Studienordnungen immer wichtiger. Herr Widmer hat es selber gesagt. Auch die Universität wird verschult. Deshalb kann natürlich die Lernfreiheit – Sie haben das auch nicht behauptet – keinerlei Anspruch auf irgendwelche besonderen Lehrangebote geben. Wenn wir aber die Lernfreiheit hier ausdrücklich aufnehmen, fürchte ich, dass wir bei den Studierenden eher Illusionen wecken.

Demgegenüber ergibt sich natürlich die Freiheit des Studenten gegenüber seinem Professor – dass er beispielsweise nicht benachteiligt werden darf, wenn er eine Lehrmeinung seines Professors nicht übernimmt – schon aus der Mei-

nungs- und aus der Meinungsäusserungsfreiheit. Deshalb glaube ich, dass die Aufnahme einer Lernfreiheit eigentlich eher Illusionen wecken könnte, statt dass es uns juristisch weiterbringt.

Zum Antrag der Minderheit Jutzet, zum Verweis «im Rahmen der Verantwortung gegenüber Mensch und Mitwelt»: Herr Jutzet hat es vorweggenommen, dass hier vor allem systematische Bedenken dagegen sprechen. Denn es ist eigentlich nicht einzusehen, warum ausgerechnet bei diesem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit diese Sozialverpflichtung – Eigenverantwortung plus Verantwortung gegenüber der Gesellschaft – aufgenommen werden soll. Ursprünglich hätte das vielleicht noch eher Sinn gemacht. Aber unterdessen haben Sie Artikel 3b aufgenommen, und dieser hält für alle Grundrechte ganz klar fest, dass sie unter dem Anspruch der Eigenverantwortung und der gesellschaftlichen Verantwortung stehen. Von daher ist es eigentlich fast nicht zu begründen, warum nur bei der Wissenschaftsfreiheit dieses Grundprinzip, das wir bei Artikel 3b allgemein umschrieben haben, nun noch einmal wiederholt werden soll.

Ich möchte Sie daher bitten, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

Zum Antrag von Felten: Vorgeschlagen wird hier, wissenschaftliche Versuche an urteilsunfähigen Personen zu verbieten. Dieses Anliegen hat sicher berechtigte Teile, ist für den Bundesrat aber zu wenig differenziert formuliert. Denn die Wissenschaftsfreiheit betrifft nicht nur die Natur, sondern auch die Geistes- und Gesellschaftswissenschaften, z. B. die Psychologie. Die vorgeschlagene Regelung würde aber weite Teile der durchaus erwünschten Forschung, beispielsweise im Bereich der Kinderpsychologie, ausschliessen. Gravierende Auswirkungen wären aber auch in bezug auf die Entwicklung der Naturwissenschaften und der Humanmedizin zu erwarten, etwa im Bereich der Arzneimittelforschung.

Sodann darf nicht übersehen werden, dass man unter der wissenschaftlichen Forschung zweierlei verstehen kann, nämlich einerseits die Forschung in der Variante der therapeutischen Forschung, der sogenannte Heilversuch, die dem individuellen Interesse des Betroffenen dient, und andererseits die nichttherapeutische Forschung, die sogenannte Grundlagenforschung, die ausschliesslich wissenschaftlichen Zwecken dient. Die therapeutische Forschung ist ethisch sicher viel besser vertretbar als die rein wissenschaftliche. Der Bundesrat ist aber der Meinung, dass es hier bei der allgemeinen Grenze, bei der das Leben und die Gesundheit des einzelnen eine unübersteigbare Schranke für die Forschung darstellen, bleiben muss und dass die Menschenwürde im übrigen nur in ganz konkreten, einzelnen Situationen als weitere Grenze für wissenschaftliche Versuche herbeigezogen werden kann. Wir haben das beispielsweise bereits beim Fortpflanzungsartikel gemacht, indem wir die Keimbahntherapie von Verfassung wegen verbieten. Im übrigen darf ich daran erinnern, dass sich der Bundesrat bei der Beantwortung der Motion Dormann bereit erklärt hat, die Vorarbeiten für ein umfassendes Forschungsgesetz zum Schutz von Menschenwürde und Persönlichkeit an die Hand zu nehmen. In diesem Forschungsgesetz werden dann auch differenzierte Lösungen möglich sein. Eine derart undifferenzierte Verbotsnorm in der Verfassung wäre demgegenüber nach Meinung des Bundesrates hier fehl am Platz.

Wir möchten Sie daher bitten, auch diesen Antrag abzulehnen.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag Widmer	79 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	38 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit	99 Stimmen
Für den Antrag Widmer	66 Stimmen

## Abs. 2 – Al. 2

## Abstimmung – Vote

Für den Antrag von Felten  
Dagegen

63 Stimmen  
100 Stimmen

## Art. 18

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

## Antrag Leuba

## Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

## Proposition Leuba

## Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Leuba** Jean-François (L, VD): La proposition que j'ai déposée, comme les autres d'ailleurs – et ça découle de la procédure adoptée en commission –, consiste à vous demander de revenir, à l'article 18 alinéa 3, au projet du Conseil fédéral, adopté par le Conseil des Etats. Il s'agit de soumettre des réunions et manifestations organisées sur le domaine public au régime de l'autorisation.

J'ai l'impression que notre commission a supprimé cette disposition un peu hâtivement. Il n'est pas question ici d'interdire des manifestations ou des réunions sur la voie publique. Il est simplement question de maintenir un certain ordre lorsqu'il y a des manifestations sur la voie publique. Ces dernières se définissent comme un usage accru du domaine public, qui est privatif en ce sens que ceux qui ne veulent pas participer à la manifestation ne peuvent plus utiliser le domaine public parce qu'il est utilisé par ceux qui ont organisé la manifestation.

Vous me permettez – une fois n'est pas coutume – de plaider ici pour les autorités municipales de nos villes. Ces autorités peuvent se trouver exposées à des difficultés considérables lorsque des manifestations sont organisées. Il s'agit simplement de leur donner la possibilité de mettre un peu d'ordre dans l'organisation de ces manifestations. L'article 18 alinéa 3 crée la base légale matérielle nécessaire pour que les villes puissent décider de soumettre au régime de l'autorisation un certain nombre de manifestations sur la voie publique.

Encore une fois, il n'est pas question de vider le droit de manifestation de sa substance même. L'autorisation peut porter, par exemple, sur l'heure de la manifestation. Elle peut porter également sur les rues ou l'endroit où la manifestation doit se dérouler. Imaginez qu'une organisation veuille manifester pour l'extension du droit d'asile – vous verrez que mon hypothèse n'est pas tellement absurde – et que, au même endroit et au même moment, une autre organisation veuille manifester pour l'expulsion des requérants d'asile, ou pour la restriction du droit d'asile. Ces deux manifestations risquent de nous exposer, évidemment, à un affrontement qui peut être violent. Voulez-vous priver véritablement les autorités municipales de la possibilité d'interdire provisoirement ou de déplacer l'heure de l'une des deux manifestations pour éviter les affrontements entre les manifestants? La jurisprudence du Tribunal fédéral admet d'ailleurs aujourd'hui que, pour un motif de maintien de l'ordre public et pour éviter des affrontements, une des manifestations puisse être provisoirement interdite, repoussée dans le temps, repoussée quant au lieu. C'est exactement ce que nous vous demandons de maintenir. C'est à juste titre que le Conseil fédéral, dont j'espère l'appui ici, a introduit cet alinéa 3 à l'article 18.

Je vous propose, dès lors, de le réintroduire et par là de vous rallier à la décision du Conseil des Etats. Cela nous fera toujours une divergence de moins avec l'autre Conseil.

**Gross** Jost (S, TG): Herr Leuba, sind Sie nicht auch der Auffassung, dass Sie gestützt auf Artikel 32, wo für alle Grundrechte die Möglichkeit der Einschränkung auf gesetz-

licher Grundlage vorgesehen ist, ohne weiteres die Bewilligungspflicht einführen können? Warum wollen Sie das in diesem Artikel eigens verdeutlichen? Genügt Ihnen Artikel 32 nicht?

**Leuba** Jean-François (L, VD): Je n'ai pas de doute, Monsieur Gross, sur le fait que les cantons peuvent édicter une loi cantonale soumettant la possibilité de manifester à autorisation. Mais ça suppose que nous ayons maintenant, si vous ne mettez pas cette disposition, 26 lois cantonales – pour chaque canton, il faudra une loi cantonale pour soumettre les manifestations à autorisation. Et je pense qu'il est aussi plus clair, lorsque l'on dit, à l'alinéa 2: «Toute personne a le droit d'organiser des réunions, d'y prendre part ou non», de dire également tout de suite, à l'alinéa 3, quelle est la restriction. Formellement, vous avez parfaitement raison. Matériellement, il m'apparaît que la meilleure disposition, c'est celle qui se trouve dans la version adoptée par le Conseil des Etats.

**Präsident:** Die SVP-Fraktion teilt mit, dass sie den Antrag Leuba unterstützt.

**Gross** Andreas (S, ZH): Herr Leuba, es ist genau nicht so, wie Sie es jetzt in Ihrer Antwort an Herrn Gross Jost behauptet haben. Der Verdacht liegt sehr nahe, dass Sie etwas anderes im Schilde führen, als Sie sagen.

Es ist richtig – das Bundesgericht hat das auch immer gesagt –, dass eine ständige Nutzung des gleichen öffentlichen Grundes durch die gleichen Personen nicht statthaft ist. Um das zu verhindern und eventuell um den Verkehr regeln zu können, ist eine Bewilligungspflicht aus polizeilichen Gründen sinnvoll. Aber das ist kein Verfassungsgebot. Das ist ein Organisationsgebot, das gewährleistet, dass alle Menschen gleich von der Versammlungsfreiheit Gebrauch machen können. Es hat einen ganz anderen Stellenwert als die Absätze 1 und 2. Es wird durch die Generalklausel gemäss Artikel 32 gewährleistet, wonach Grundrechte Grenzen haben. Dass Sie es hier nochmals nennen wollen, deutet darauf hin, dass Sie es mit den Absätzen 1 und 2 doch nicht so ernst meinen. Das ist störend.

Es ist richtig, dass wir in der Kommission Absatz 3 gestrichen haben: Er ist völlig unnötig; er überreglementiert; er schränkt die Freiheit unnötig ein; er suggeriert, dass die Versammlungsfreiheit nicht gewährleistet wäre. Deshalb ist es falsch, dass der Ständerat und jetzt Sie darauf zurückkommen.

Ich möchte Sie bitten, der Freiheit zuliebe darauf zu verzichten, diese Einschränkung jetzt noch einmal festzuschreiben, die für die Polizei und für das, was Herr Leuba möchte, durch Artikel 32 gewährleistet ist.

**Pelli** Fulvio (R, TI), rapporteur: Le Conseil fédéral avait prévu l'alinéa 3 pour régler le droit de réunion sur le domaine public. En effet, de telles réunions impliquent un usage accru du domaine public. Dès lors, elles peuvent dépendre d'une autorisation.

Une partie de la doctrine dit qu'une telle restriction nécessite une base légale formelle, alors que le Tribunal fédéral a déclaré valable le régime de l'autorisation même en l'absence d'une base légale. Le Conseil fédéral prévoyait une règle selon laquelle le régime de l'autorisation nécessitait une base légale; c'est également ce que réclame la proposition Leuba et ce qu'a décidé le Conseil des Etats.

La commission a préféré biffer cet alinéa 3 qu'elle considère comme inutile. En effet, tout comme les autres droits fondamentaux, la liberté de réunion, même sur sol public, ne peut être limitée qu'en application d'une loi spécifique. C'est l'application officielle. Mais, en biffant l'alinéa 3, il se pourrait aussi qu'on en revienne à la jurisprudence du Tribunal fédéral qui déclare valable le régime de l'autorisation même en l'absence d'une base légale formelle.

Je m'en tiens à la proposition de la commission, et je vous demande de biffer l'alinéa 3.

**Hubmann** Vreni (S, ZH), Berichterstatterin: Der Antrag Leuba verlangt, dass ein «rascher Entscheid» der Kommis-



sion aufgehoben wird. Ich muss Herrn Leuba energisch widersprechen: Es war überhaupt kein «rascher Entscheid». In der Subkommission 2 wurde der Antrag Thür auf Streichung des Absatzes 3 diskutiert und mit 7 zu 3 Stimmen genehmigt. Wir diskutierten das Problem in der Plenarkommission nochmals, und die Verwaltung teilte uns ausdrücklich mit, dass die Einschränkungen gemäss Artikel 32 genügen und Absatz 3 deshalb nicht nötig ist.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Leuba abzulehnen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es handelt sich bei Absatz 3 sicher um einen Grenzfall im Rahmen der Nachführung. Ich verweise auf einen bedeutenden Entscheid des Bundesgerichtes aus dem Jahre 1993 in Sachen Zirkus Gasser gegen Zirkus Knie und die Einwohnergemeinde Schaffhausen. Hier sagt das Bundesgericht folgendes: «Nach der Rechtsprechung ist die zur Aufsicht über die öffentlichen Sachen zuständige Behörde auch ohne besondere gesetzliche Grundlage befugt, die über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung von einer Bewilligung abhängig zu machen.» Das haben wir in Absatz 3 aufgenommen. Dann fährt das Bundesgericht aber fort: «Wo es um die Ausübung von Freiheitsrechten auf öffentlichem Grund geht» – das ist die Versammlungsfreiheit – «ist freilich im Interesse der Rechtssicherheit und einer möglichst rechtsgleichen Behandlung der Bewerber wünschbar, dass die Kriterien für die Bewilligung einer gesteigerten Inanspruchnahme öffentlichen Grundes, wenn nicht formell gesetzlich, so wenigstens rechtssatzmässig normiert sind.» Auf diese Wünschbarkeit hat sich nun offensichtlich die Mehrheit Ihrer Kommission gestützt. Der Bundesrat kann mit beiden Versionen leben. Es ist ein Grenzfall im Rahmen der Nachführung.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission

68 Stimmen

Für den Antrag Leuba

57 Stimmen

#### **Art. 19–21**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 22**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Baumberger*

*Abs. 2*

.... voll entschädigt. Für andere Eigentumsbeschränkungen ist ein angemessener Ausgleich vorzunehmen.

*Proposition Baumberger*

*Al. 2*

.... à une expropriation. Les autres restrictions à la propriété donnent lieu à une compensation appropriée.

**Jutzet Erwin** (S, FR): Nach den verschiedenen Abstimmungsniederlagen könnte man meinen, ich hätte langsam genug von Anträgen. Zum Glück ist meine Frustrationsgrenze relativ hoch, so dass ich es, überzeugt von der Richtigkeit der Anträge, wage, noch einmal einen Anlauf zu nehmen.

Der Antrag der Minderheit I zu Artikel 22 will, dass das Eigentum «gegenüber Mitmenschen, Gesellschaft und den natürlichen Lebensgrundlagen» verpflichtet. Es geht um die Sozialpflichtigkeit des Eigentums und auch um die Verantwortung gegenüber der Natur und zukünftigen Generationen, um das sogenannte Nachhaltigkeitsprinzip. Er hat aus folgenden Gründen wirklich nichts Revolutionäres an sich:

1. Das deutsche Grundgesetz sieht in Artikel 14 die soziale Verantwortlichkeit des Eigentümers und die sogenannte Sozialpflichtigkeit des Eigentums ausdrücklich vor. Diese Verankerung hat in Deutschland zu keiner Revolution oder auch nur zu gewichtigen Eigentumsbeschränkungen geführt. Die bürgerlichen Befürchtungen, dass das Eigentum ausgehöhlt werden könnte, sind deshalb unbegründet. Der Zusatz der Verpflichtung des Eigentums «gegenüber Mitmenschen, Gesellschaft und den natürlichen Lebensgrundlagen» ist als Umschreibung des Eigentumsrechtes zu sehen und nicht als dessen Beschränkung. Er zeigt dem Leser der Verfassung sofort auf, dass das Eigentum nicht absolut ist, sondern auch verpflichtet. Der Zusatz hätte aber namentlich für den Gesetzgeber eine Bedeutung. Dieser müsste z. B. bei Bodenrechtsfragen der Sozial- und Nachhaltigkeitsverpflichtung des Eigentums im Sinne einer Interessenabwägung Rechnung tragen. Bereits heute ist der Inhalt des Eigentumsrechtes durch die gesamte bodenrelevante Gesetzgebung definiert; diese stützt sich ihrerseits wieder auf die Bundesverfassung.

2. Der Bundesrat räumt in seiner Botschaft zu Artikel 22 selber ein, dass in der Doktrin die Auffassung vertreten werde, dass sich die soziale Verantwortlichkeit des Eigentümers aus dem geltenden Verfassungsrecht ergebe. Der Bundesrat will die Sozialpflichtigkeit nicht ausdrücklich in die nachgeführte Verfassung aufnehmen, gesteht aber ein, dass eine systematische Auslegung auch der geltenden Bundesverfassung den Schluss erlaube, «dass sich das Eigentum nur in Verbindung mit den Zielen verstehen lässt, welche die Raumplanung, der Schutz von Umwelt, Wasser und Wald, der Natur und des Heimatschutzes verfolgen».

Der Bundesrat bejaht demnach die Sozialpflichtigkeit und auch die Verpflichtung zur Nachhaltigkeit des Eigentums; er hat aber, wohl aus Angst vor der mächtigen Eigentümerlobby, nicht den Mut, diese Verpflichtung in der nachgeführten Verfassung festzuschreiben. Dabei wird ausser acht gelassen, dass Eigentum auch zur Verantwortung gegenüber Natur und Nachbarn, gegenüber Gesellschaft und künftigen Generationen verpflichtet. Diese Verantwortung ist eigentumsinhärent und nicht eigentumsbeschränkend.

3. Es ist auch zu beachten, dass die Eigentumsgarantie – im Unterschied zu den meisten anderen Grundrechten – nicht eine menschliche Eigenschaft, Befähigung oder Tätigkeit schützt, sondern eine durch das Recht geschaffene und ausgestaltete Einrichtung, ein Rechtsinstitut eben. Bevor man also von Einschränkung des Eigentums reden kann, muss man von dessen Inhalt sprechen. So schützt die Eigentumsgarantie den Bestand konkreter Vermögenswerte des einzelnen, vor allem die sich aus dem Eigentum ergebenden Verfügungs- und Nutzungsrechte.

Der Bundesrat wird nicht müde, bei der Revision der Bundesverfassung zu wiederholen, man solle bei der Nachführung bleiben; nur so habe die Verfassung vor dem Volk eine Chance. Wir meinen, dass eine reine Nachführung den Namen einer Totalrevision nicht verdient und falsche Signale setzt. Eine neue Verfassung sollte von einer gewissen Aufbruchstimmung und nicht von Mutlosigkeit geprägt sein. Wir verlangen keine revolutionäre Verfassung. Ein paar Pflöcke wollen wir aber doch einschlagen, und dazu gehört auch die Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Tiefer dürfen wir die Messlatte nicht setzen. Ich möchte sagen: Lieber keine neue Verfassung als eine dem Alten verhaftete und rein mutlose.

**Gysin Remo** (S, BS): Die Minderheit II will, dass Enteignungen «angemessen» entschädigt werden. «Voll entschädigt» ist in Absatz 2 durch «angemessen entschädigt» zu ersetzen.

Gemäss bundesrätlichem Vorschlag würden in Zukunft auch Eigentumsbeschränkungen voll zu entschädigen sein. Herr Bundesrat, das wäre eine Verschlechterung gegenüber der heutigen Situation. Nach geltender Rechtsprechung werden Eigentumsbeschränkungen nämlich nicht voll entschädigt. Das entnehme ich der schriftlichen Stellungnahme vom 27. März 1997 des Dienstes für die Totalrevision der Bundesverfassung.

«Angemessen» heisst, dass im Falle einer Enteignung eine volle Entschädigung nach wie vor möglich wäre; aber dazu gibt es, wenn das öffentliche Interesse überwiegt, auch einen Spielraum nach unten. Beispiele für angemessene Entschädigungen wären etwa bei der Verwirklichung grosser nationaler Vorhaben wie Neat, «Bahn 2000» oder Nationalstrassenbau zu erreichen.

Es ist übrigens ein Ermessensentscheid, wann eine Eigentumsbeschränkung einer Enteignung gleichkommt. Auch in diesem Sinne schafft «angemessen» Klarheit und zusätzliche Gerechtigkeit. Der Ausdruck «angemessen entschädigt» verhindert auch ungerechtfertigte Bereicherungen. Das ist eine der Hauptabsichten des Minderheitsantrages. In Basel-Stadt sind wir in dieser Sache gebrannte Kinder. Sie kennen vielleicht die Entschädigungsgeschichten im Zusammenhang mit unserem Bäumlilhof oder Schwarzpark. Ich möchte Ihnen eine davon kurz schildern.

Beim Grüngürtel zwischen Basel und Riehen hat eine reiche Familie bei der Aufzoning ein blosses Dankeschön sagen müssen. Bei der späteren Herabzoning – sie hatte in der Zwischenzeit das Land, worum es ging, in gleicher Weise beackert oder nicht beackert – hat sie 100 Millionen Franken verlangt und auch bekommen. Das ist es, was wir mit ungerechtfertigten Bereicherungen meinen, denen wir unbedingt vorzubeugen haben.

Ich bin nicht der Erfinder unseres Antrages. Selbst das Fürstentum Liechtenstein – wir brauchen hier nicht fürstlicher zu werden – hat in seiner Verfassung in Artikel 35 in diesem Zusammenhang das Wort «angemessen». Schon im bundesrätlichen Verfassungsentwurf von 1977 hiess es bloss, und das kommt unserer Intention gleich, es sei eine Entschädigung zu leisten.

Auch die FDP-Fraktion schlug in ihrer Stellungnahme zur laufenden Reform die Formel «ist Entschädigung zu leisten» vor. Sie soll doch jetzt bitte dabei bleiben! Meine Damen und Herren der FDP-Fraktion, heute können wir zusammen Ihr Begehren erfüllen! Ich bitte Sie, Hand zu reichen.

**Baumberger Peter (C, ZH):** Ich gebe zu, dass mein Antrag zumindest auf den ersten Blick über die blosser Nachführung hinauszugehen scheint. Im Unterschied zum eben begründeten Antrag der Minderheit II, welcher die Eigentumsgarantie zumindest als Wertgarantie zusätzlich aushöhlen will, ist dies jedoch bei näherem Zusehen nicht der Fall. Es ist im Rahmen einer sinnvoll verstandenen «mise à jour» der Verfassung vielmehr nötig, der schleichenden und von Volk und Ständen nie abgesegneten Aushöhlung der Eigentumsgarantie Grenzen zu setzen.

Das Bundesgericht hat – wir wissen es – in kreativer Weise, teils gestützt auf die EMRK, verschiedene neue Grundrechte als ungeschriebene Verfassungsrechte geschaffen. Wir übernehmen diese heute in die nachzuführende Verfassung, um auch diesen Rechten die Legitimation von Volk und Ständen zu geben. Bei der Eigentumsgarantie nun hat das Bundesgericht genau den umgekehrten Weg beschritten: Es hat diese Garantie, jedenfalls soweit es um die Wertgarantie geht – einen Teilbereich neben der Instituts- und der Bestandesgarantie –, für Immobilien im wesentlichen aus fiskalischen bzw. fiskalpolitischen Gründen ausgehöhlt.

Gestatten Sie mir eine kurze Rückblende: 1969 wurden die Artikel über die Eigentumsgarantie und über die Raumplanung angenommen (Art. 22ter und 22quater BV). Volk und Stände glaubten damals, mit ihrer Zustimmung diese Eigentumsgarantie – ein bisher ungeschriebenes Verfassungsrecht – zu sichern. Leider hat das Bundesgericht in der Folge das Gegenteil getan und das Grundrecht insofern umgehend beschränkt, als es – damals zur Vermeidung von hohen Entschädigungen vielleicht verständlich – dort, wo als Folge der neuen Raumplanung Auszonungen stattfanden, diese als «Nicht-Einzonungen» bezeichnete und damit als in der Regel entschädigungslose Inhaltsbestimmungen des Grundeigentums qualifizierte.

Diese Entwicklung ist um so störender, als auch der Bundesgesetzgeber beim Erlass des Raumplanungsgesetzes in

Artikel 5 Absatz 2 ausgeführt hat: «Führen Planungen zu Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, so wird voll entschädigt.»

Herr Gysin Remo, was Sie gesagt haben, stimmt also nicht. Der Gesetzgeber hat auch von Eigentumsbeschränkungen gesprochen. Ich kann Ihnen mit Sicherheit sagen: Hätte der Gesetzgeber damals gesagt, dass die Eigentumsbeschränkung bei einer erstmaligen Auszonung gegenüber bisherigen kompetenzkonformen, von zuständigen Organen erlassenen Bauzonen nicht entschädigt wird, so hätte auch das Volk das RPG auch in der zweiten Auflage nicht geschluckt. Korrekterweise hätte der Gesetzgeber dies sagen müssen.

Dazu kommt nun, dass sich das Bundesgericht inzwischen bereits fragt – ich erinnere an einen kürzlichen Fall, BGE 122 II 332 –, ob nicht auch für neurechtliche Zonierungen dasselbe zu gelten habe, wenn man wieder auszont, weil man subjektiv zum Schluss kommt, dass den Planungsgrundsätzen noch nicht ausreichend Rechnung getragen wird. So kann das ja nicht gehen! Einem derartigen Verständnis der Eigentumsgarantie – das sage ich mit Sicherheit – würden Volk und Stände nie zustimmen. Doch damit nicht genug: Wer die Entwicklung der Gerichtspraxis zur materiellen Enteignung in den letzten zwanzig Jahren verfolgt hat, nimmt – wie auch ich – durchaus zur Kenntnis, dass die Sozialpflichtigkeit, Herr Jutzet, bei untergeordneten Eigentumsbeschränkungen selbstverständlich gelten muss. Aber das Bundesgericht umschreibt heute die Entschädigungslosigkeit bereits so, dass es heisst: Es gibt keine Entschädigung, wenn wenigstens ein bestimmungsgemässer Gebrauch eines Grundstückes verbleibt. Was das heisst, hat kürzlich das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich in einem Entscheid vom 18. Dezember 1997 analysiert. Das Verwaltungsgericht hat aufgrund der Überprüfung der letzten Bundesgerichtsentscheide festgehalten, dass Wertverluste bis zu 40, ja 45 Prozent entschädigungslos zugemutet werden. Das ist keine Wertgarantie mehr, das ist eine klassische Aushöhlung dieser Eigentumsgarantie. Volk und Stände würden dem nie zustimmen!

Was ist zu tun? Auch ich habe meinen Antrag nicht selbst erfunden. Der seinerzeitige Bundesrichter und Professor an der Universität St. Gallen, Otto K. Kaufmann, hat bereits vor zwanzig Jahren darauf hingewiesen, dass mit dem Alles-oder-Nichts-Prinzip, das wir hier haben, nur Eigentumsbeschränkungen entschädigt werden, die einer materiellen Enteignung gleichkommen, und wir fiskalpolitisch deshalb immer weiter in die Entschädigungslosigkeit abdriften. Er hat daher vorgeschlagen, man müsse eben auch für untergeordnete Eigentumsbeschränkungen – sofern sie nicht unter den Bereich der Sozialpflichtigkeit fallen – eine angemessene Entschädigung ausrichten. Genau dem entspricht mein Antrag. Er bleibt im Rahmen dessen, was Volk und Stände seinerzeit, vor dreissig Jahren, beschlossen haben; er bleibt im Rahmen dessen, was das Volk mit dem RPG akzeptiert hat. Es geht jedoch nicht, dass sich Verfassungs- und Gesetzestext von der Wirklichkeit derart entfernen, wie wir das heute feststellen. Wir müssen Grundrechte nicht nur deklarieren, sondern wir müssen zu ihnen auch Sorge tragen. Wir müssen der Aushöhlung Grenzen setzen.

Deswegen schlage ich Ihnen vor, im Sinne meines Antrages zu befinden: volle Entschädigung bei formeller oder materieller Enteignung, angemessene Entschädigung dort, wo diese Grenze nicht erreicht ist. Ich danke Ihnen, wenn Sie diesen Antrag unterstützen.

**Detting Toni (R, SZ):** Bei der vorliegenden Verfassungsbestimmung knüpfen wir nahtlos an Artikel 22ter der geltenden Bundesverfassung an, der zusammen mit dem Raumplanungsartikel 22quater in der denkwürdigen Abstimmung vom 14. September 1969, also vor nicht allzu langer Zeit, relativ deutlich gutgeheissen worden ist. Die bundesrechtliche Eigentumsgarantie in ihrer heutigen Ausgestaltung gehört also eher zu den neueren Rechtsinstituten. Sie hat sich zudem auch durchaus bewährt. Wir Freisinnigen setzen uns für dieses wichtige Grundrecht ein, auch wenn wir selbstverständlich die neu in Artikel 32 vorgesehene generelle Möglichkeit

zur Einschränkung des Grundrechtes der Eigentumsfreiheit im Dienste des öffentlichen Interesses bzw. zum Schutz der Grundrechte Dritter akzeptieren.

Insoweit wird auch von uns im Rahmen der Verfassungsschranken eine soziale Verpflichtung des Eigentums anerkannt, wobei allerdings grosse Zurückhaltung angesagt ist. Die Gewährleistung der Eigentumsfreiheit, also die freie Verfügung über das Eigentum und die möglichst freie Nutzung desselben, hat für uns Priorität, weil diese ein wesentlicher Eckpfeiler unserer freien und demokratischen Gesellschaftsordnung sowie unseres beachtlichen Wohlstandes ist. Einschränkungen dieses Grundrechtes sind also nur in einem relativ engen Rahmen zuzulassen, nämlich nur dort, wo ein ausgewiesenes öffentliches Interesse besteht bzw. wo der Schutz der Grundrechte Dritter ernsthaft gefährdet ist. Insoweit bekennen wir uns klar zur Eigentumsfreiheit als Grundrecht.

Für uns steht daher die von der Minderheit I (Jutzet) beantragte, weitergehende Einschränkung ausser Diskussion. Sie ist nach den gemachten Ausführungen nicht notwendig, weil Artikel 32 hinreichende Leitlinien für die Einschränkung des Grundrechtes der Eigentumsfreiheit vorsieht. Es geht nach unserer Auffassung auch nicht an, bei diesem delikaten und auf Gesetzesebene ohnehin schon erheblich eingeschränkten Grundrecht der Eigentumsfreiheit einen doch eher schwammigen Zusatz der Sozialpflichtigkeit einzubringen, der offenkundig neue Dimensionen von Einschränkungen eröffnen soll und somit über das Nachführungsprojekt hinausgeht. Es kommt hinzu, dass dieser Zusatz in der Praxis zu erheblichen Interpretationsschwierigkeiten führen dürfte.

Ich persönlich jedenfalls möchte hier deklarieren, dass ich einem solchen Zusatz, einer neuen Bestimmung über die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, eine klare Kampfansage machen würde. Daher ersuche ich Sie, den Antrag der Minderheit I klar abzulehnen.

Abzulehnen ist aber auch der Antrag der Minderheit II (Gysin Remo), welche im Ergebnis eine Abschwächung des Grundsatzes der vollen Entschädigung bei einer formellen oder materiellen Enteignung vorsieht. So gut dieser Antrag auch gemeint sein mag, so verfehlt ist er im Ergebnis. Er würde nämlich dazu führen, dass das in der Schweiz geltende eherne Gesetz einer vollen Entschädigung bei materieller oder formeller Enteignung gerade nicht mehr gewährleistet wäre – eine Folge, die wir strikte ablehnen. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf ein Papier des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, wo diese gravierenden Folgen des Antrages der Minderheit II klar dargelegt worden sind.

Wenn schon, dann bitte ich Sie, dem Einzelantrag Baumberger zuzustimmen, der das Problem weit besser angeht und meines Erachtens unterstützt werden kann. Er gewährleistet nämlich die volle Entschädigung bei formeller und materieller Enteignung und führt zusätzlich im Falle anderer, weniger weit gehender Eigentumseinschränkungen, die keine formelle oder materielle Enteignung darstellen, eine angemessene Entschädigung ein. Wir glauben, dass damit namentlich für die Justiz eine klare Vorgabe geschaffen wird.

Zusammenfassend bitte ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen, alle Minderheitsanträge abzulehnen und den Einzelantrag Baumberger zu unterstützen.

**Thanei Anita (S, ZH):** Im Namen der SP-Fraktion beantrage ich Ihnen Zustimmung zu den Anträgen der Minderheiten I (Jutzet) und II (Gysin Remo) sowie Ablehnung des Antrages Baumberger.

Schon im Entwurf Furgler war die Eigentumsordnung eine umstrittene Frage. Dannzumal war auch die Sozialpflichtigkeit des Eigentums noch ein Thema. Offensichtlich hat den Bundesrat in der Zwischenzeit jeglicher Mut verlassen, und es geht bei Artikel 22 um eine Fortschreibung der heutigen egoistischen und asozialen Eigentumsordnung. Die Boden- und Raumplanungspolitik des Bundesrates wäre mit der Festschreibung, wie sie jetzt vorgeschlagen wird, endgültig und kläglich gestrandet.

Im Jahre 1992 beispielsweise hat der Bundesrat verschiedene Vorschläge in die Vernehmlassung gegeben; genannt

wurde dieses Programm «bodenrechtliches Anschlussprogramm». Ich möchte die Massnahmen kurz erwähnen: Eine betraf das Vorkaufsrecht von Gemeinden für Bauland, eine weitere das Vorkaufsrecht für selbstbewohnte Wohnungen von seiten der Mieterinnen und Mieter, eine dritte die Veröffentlichung der Bodenpreise und eine vierte die Privaterschliessung. Von diesen vier Vorschlägen ist nur einer realisiert worden, nämlich die Privaterschliessung, d. h. nur etwas, was vollständig im Interesse der Eigentümerinnen und Eigentümer war. Das Eigentum – und vor allem das Grundeigentum – bleibt somit in der Schweiz nach wie vor eine heilige Kuh. Im Gegensatz zu anderen verfassungsmässigen Rechten handelt es sich jedoch bei der Eigentumsgarantie um ein durch das Recht geschaffenes und ausgestaltetes Nutzungsrecht. Wie weit der Boden unbeschränkt und ausschliesslich durch den Berechtigten genutzt werden kann und darf, ist somit letztlich eine Frage der Definition, der Festsetzung des Eigentumsrechtes und somit eine politische Entscheidung.

Boden ist ein unvermehrbares und unersetzliches, knappes Gut. Nur wenige in der Schweiz haben das Privileg, Eigentümerinnen und Eigentümer zu sein. Somit muss eine Verantwortung der Habenden gegenüber den Nachkommen, den Nichtberechtigten und der Natur bestehen.

Mit dem Antrag der Minderheit I soll folgendes sichergestellt werden:

1. eine Verpflichtung der Eigentümer gegenüber den Mitmenschen – ich erinnere an die Mieterinnen und Mieter;
2. eine Verpflichtung gegenüber der Gesellschaft, z. B. gegenüber den Nachkommen, sowie die Respektierung baurechtlicher Vorschriften;
3. eine Verpflichtung gegenüber den natürlichen Lebensgrundlagen.

Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, wie sie im übrigen auch das deutsche Grundgesetz kennt, ist ebenfalls Inhalt eines Gesellschaftsvertrages und eigentlich eine Grundvoraussetzung dafür, dass Nutzungsrechte an nicht ersetzbaren Gütern überhaupt zugelassen werden können.

Im Rahmen der Nachführung ist die Festsetzung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums im Gegensatz zu den Ausführungen von Herrn Dettling möglich. Das Eigentum ist gemäss Definition des Bundesgerichtes nur innerhalb der Schranken des öffentlichen Interesses und der Rechtsordnung gewährleistet. Ich erinnere beispielsweise an die Vorschriften zu Gewässerschutz, Umweltschutz, Raumplanung und Mieterschutz. Herr Dettling, wir nehmen den Kampf auf; auch für die SP-Fraktion ist dieser Artikel ein Schicksalsartikel. Wir wollen keine neue Verfassung, in welcher die Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums respektive des Eigentums nicht vorgesehen ist. Es kommt noch hinzu, dass auch unsere Gerichte mit diesem Artikel nicht überfordert wären. Ich erinnere daran, dass die Sozialpflichtigkeit des Eigentums in Deutschland existiert, dass in Deutschland neben der Eigentumsgarantie auch ein verfassungsmässiger Schutz des Besitzes, d. h. der Mieterinnen und Mieter, besteht und dass Deutschland bis heute noch nicht untergegangen ist.

**Schlüer Ulrich (V, ZH):** Die SVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit und zusätzlich den Einzelantrag Baumberger. Im Sinne der präsidentalen Ermahnung zu Disziplin und Knappheit kündige ich auch gleich an, dass die SVP-Fraktion bei Artikel 23, der inhaltlich mit Artikel 22 verwandt ist, den Antrag Vallender unterstützen wird.

Die Totalrevision der Bundesverfassung hat den Vorteil, dass man wieder einmal über Grundsätzliches sprechen kann. Wir können heute feststellen, dass diejenigen, die Eigentum eingrenzen, die Eigentum einschränken, die Eigentum relativieren, dieses Eigentum auch zerstören. Natürlich tun sie das nicht von einem Tag auf den anderen, aber sie tun es Schritt für Schritt, es geschieht schleichend, von Tag zu Tag. Wir haben diesbezüglich einige Möglichkeiten aufgezählt bekommen, aber ich weise Sie zusätzlich darauf hin, dass es beispielsweise auch sehr gravierende Verletzungen der Eigentumsgarantie auf der Grundlage reiner Verdächtigungen gegeben hat. Ich denke z. B. an Verdächtigungen bezüglich

früherer Schäden in Form von Verdachtskatastern usw., die eine massive Beschränkung der Eigentumsfreiheit gebracht haben. An keinem Recht in diesem Land ist so sehr «herumgedoktert» worden wie am Recht auf Eigentum. Dabei wissen wir nur zu genau, dass letzten Endes auch Freiheit zerstört, wer das Recht auf Eigentum zerstört. Denn Freiheit entwickelt sich nur dort, wo Eigentum gewährleistet ist. Ich meine jene Freiheit, die diesem Land Sicherheit gewährt, die in diesem Land Wohlstand geschaffen hat, die diesem Land Entwicklung und Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet. Der Aufbruch, der beschworen worden ist, wird nicht durch Paragraphen und Beschränkungen, durch ein Dickicht von Vorschriften gewährleistet; er wird gewährleistet, wenn man dem einzelnen Freiheit einräumt, zusammen mit der Verantwortung für das, was er tut. Wir leisten damit ein Bekenntnis zum freien, aber auch verantwortlich handelnden Menschen, der nicht durch Ziele gelenkt wird, die selbstverständlich grossartig umschrieben sind, aber von niemand anderem als von Funktionären umgesetzt werden, deren Denken auch das von Menschen ist.

Wer Eigentum eingrenzt, zerstört es. Deshalb ist Eigentum, wo eine Beschränkung im öffentlichen Interesse stattfindet, «voll» zu entschädigen, nicht «angemessen». Denn angemessene Entschädigung kann auch sehr bald willkürliche Entschädigung sein, und das wollen wir nicht. Wer Eigentum hat und dieses Eigentum als freier Mensch verantwortlich nutzt, der ist auch zu entschädigen, wenn er im Interesse anderer, staatlicher Ziele gewisse Einschränkungen hinnehmen muss. Auf diesem Boden ist die Schweiz gewachsen, die in der geltenden Verfassung ihren Niederschlag gefunden hat, die es jetzt nachzuführen gilt.

Damit schlage ich die Brücke zu Artikel 23, zu dem wir nicht mehr gesondert sprechen werden. Wenn ein Recht grundsätzlich gewährleistet ist, dann ist es nichts als recht und billig, allfällige Abweichungen auch verfassungsrechtlich begründen zu müssen. Das ist ein Recht, das dem einzelnen die Gewähr gibt, dass sein Eigentum wirklich gewährleistet ist. Alles andere ist gegen das Eigentum gerichtet. Wer heute mit «angemessenen» Handlungsweisen hausieren will, der öffnet einer Entwicklung Tor und Tür, die letzten Endes den Weg zur Klassenjustiz öffnet. Das lehnen wir ab.

**Durrer Adalbert (C, OW):** Es ist notwendig, dass wir daran erinnern, dass wir uns in der Nachführung befinden. Für mich ist das nicht eine Frage von Mutlosigkeit. Für mich ist das eher eine Frage der realistischen Einschätzung. Für mich ist das auch eine Frage der Respektierung des Resultates der Vernehmlassung, in der dieses Konzept grosse Zustimmung erfahren hat. Es geht auch darum, Augenmass zu haben, zu sehen, was in unserem Lande schrittweise politisch möglich ist.

Die Artikel 22ter und 22quater der Bundesverfassung über die Eigentumsgarantie sind noch nicht so alt. Sie stammen aus dem Jahre 1969. Diese Eigentumsordnung hat sich meines Erachtens bewährt. Es existiert heute eine umfassende, eine differenzierte Rechtsprechung, gerade zur Frage von Entschädigungen bei formellen Enteignungen und Entschädigungen bei materiellen Enteignungen.

Es ist ausserordentlich heikel, wenn wir diesen bewährten Artikel im Rahmen der Nachführung ändern oder ergänzen wollen, wie das die Minderheiten I und II fordern. Es ist auch völlig überrissen zu sagen, Frau Thanei, wenn wir dem Antrag des Bundesrates zustimmen würden, wäre das praktisch der Bankrott der Raumordnung, der Bodenpolitik, und diese hätten dann rundweg versagt. Das ist nicht so. Wenn wir sehen, was wir seit den siebziger Jahren bezogen auf die Organisation unserer Landesfläche erreicht haben, meine ich, ist das recht beachtlich. Dazu haben der Bund als Gesetzgeber, die Kantone und vornehmlich auch die Gemeinden beigetragen. Die Minderheit I will die Sozialpflichtigkeit des Eigentums gegenüber «Mitmenschen, Gesellschaft und den natürlichen Lebensgrundlagen» explizit festhalten. Nach der Eigentums-konzeption, wie sie heute schon unserer Bundesverfassung zugrunde liegt, ist das nicht nötig. Die Sozialpflichtigkeit ergibt sich bereits aus dem Verhältnis der Eigentumsgarantie

zu den übrigen Verfassungsrechten, aber insbesondere auch aus der Relation zur gesamten Rechtsordnung. Gerade diese Rechtsordnung regelt ja die Sozialpflichtigkeit, namentlich bezogen auf die ökologischen Fragen, also letztlich auch bezogen auf die Fragen des Wohlbefindens im Lebensraum Schweiz – für die Fauna, die Flora. Ich möchte nur einige Gesetze erwähnen, die wir in diesem Zusammenhang geschaffen haben: Umweltschutzgesetz, Raumplanungsgesetz, Natur- und Heimatschutzgesetz, Gesetz über Jagd und Fischerei, Gewässerschutzgesetz. Diese Liste liesse sich beliebig verlängern, und wir haben jeweils nicht nur Rechtserlasse geschaffen, sondern auch die entsprechenden Planungsinstrumentarien.

Zum Antrag der Minderheit II: Da darf ich sicher an die Widerstände erinnern, namentlich auch aus der Wirtschaft, als diese Entschädigungsfrage 1977, im Entwurf Furgler, diskutiert wurde. Man ging die Frage der vollen Entschädigung damals ebenfalls kritisch an.

Es ist ja so, dass der Grundsatz der vollen Entschädigung gelten soll. Die CVP-Fraktion hält an diesem Grundsatz fest. Er ist auch berechtigt, wenn es beispielsweise um die formelle Enteignung geht, also um den völligen Entzug von Eigentumsrechten. Ich glaube, das ist eine Grundüberzeugung unseres Landes, unserer Staatsordnung, unserer Bevölkerung. In den übrigen Fällen, insbesondere bei materiellen Enteignungen, soll eine angemessene Entschädigung geleistet werden. Das ist genau das, was Kollege Baumberger mit seinem Antrag erreichen will.

Sie wissen sicher auch – wenn man zur realistischen Einschätzung zurückkehrt, zur Politik mit Augenmass –, dass es alle Vorlagen, die entsprechende Planungsgewinne abschöpfen oder -nachteile ausgleichen wollten, bisher äusserst schwer hatten. Meines Wissens ist es noch nie in einem Kanton gelungen, eine entsprechende Vorlage durchzubringen, und das notabene in einem Land, in dem die Eigentumsquote unter 30 Prozent liegt. Sie sehen also, wie die Befindlichkeit des Volkes ist, und ich denke, dem haben wir als Politiker nüchtern und realistisch Rechnung zu tragen.

In diesem Sinne empfiehlt Ihnen die CVP-Fraktion, der bundesrätlichen Fassung zuzustimmen, die Minderheitsanträge I und II abzulehnen und dem Antrag Baumberger zuzustimmen.

**Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur:** Cette disposition reprend l'article 22ter de la constitution actuelle. L'alinéa 1er garantit aussi bien la propriété en tant qu'institution qu'en tant que droit individuel. L'alinéa 2, qui correspond à l'article 22ter alinéa 3 de la constitution actuelle, prescrit qu'une «pleine indemnité» – «voll entschädigt» – est due en cas d'expropriation. Sur ce point, le texte français, qui parle de «juste indemnité» dans la constitution actuelle, a été aligné sur les versions allemande et italienne, qui reflètent mieux la volonté du constituant.

La proposition de minorité II remplace l'expression «pleine indemnité» du projet du Conseil fédéral par les termes d'«indemnité équitable». Elle demande qu'en cas d'expropriation formelle ou matérielle, l'obligation de l'Etat de payer une indemnité correspondant au dommage subi par le propriétaire soit remplacée par une obligation flexible, dépendant de l'importance de l'intérêt public en jeu. Il s'agit évidemment d'une proposition qui va au-delà de l'opération de mise à jour et qui, tout comme la proposition Baumberger, touche à la substance de la garantie de la propriété. Le critère fondamental pour la fixation de l'indemnité serait, non plus ce que le citoyen perd à cause de l'expropriation, mais l'importance de l'intérêt de l'Etat, ce qui revient à dire que pour deux terrains de même valeur, on pourrait payer des indemnités différentes.

La commission n'a pas voulu accepter ce changement fondamental et, au vote, cette proposition a été rejetée par 21 voix contre 11.

Une autre proposition de minorité est soumise à votre attention. La proposition de minorité I consiste à ajouter un alinéa 1bis où serait indiqué le principe de la «Sozialpflichtigkeit» de la propriété, qui se traduirait en français par «obligation so-

ciale de la propriété». Selon ce principe, la propriété ne serait pas entièrement libre, mais plutôt conditionnée par «des obligations à l'égard d'autrui, de la société et des bases naturelles de la vie». La proposition de minorité I est reprise de l'article 14 de la Constitution allemande qui prévoit en effet une disposition analogue.

Par 21 voix contre 11, la commission a rejeté cette proposition par conviction et non pas par absence de courage, Monsieur Jutzet, vu qu'elle aussi va bien au-delà d'une simple mise à jour et touche à la substance de la liberté de la propriété.

M. Baumberger propose d'ajouter à l'alinéa 2 une deuxième phrase qui prévoit que «les autres restrictions à la propriété» – donc celles qui n'équivalent pas à une expropriation – «donnent lieu à une compensation appropriée». Si l'on devait introduire un tel droit, on changerait de façon très importante les règles qui sont actuellement en vigueur en donnant au juge un important pouvoir d'appréciation. La protection de la propriété pourrait devenir presque absolue en raison du fait que même une restriction modeste du droit de propriété, imposée par les dispositions de droit public telles que des plans d'aménagement, pourrait avoir comme conséquence l'obligation de payer un dédommagement. La règle actuelle qui prévoit qu'une indemnité est due seulement si la restriction équivaut à une expropriation, en permettant ainsi aux collectivités publiques d'imposer un certain ordre, en particulier dans l'utilisation du territoire, serait complètement bouleversée.

Je vous demande par conséquent de rejeter la proposition Baumberger.

**Hubmann Vreni** (S, ZH), Berichterstatterin: Diese Bestimmung betreffend die Eigentumsgarantie übernimmt den Artikel 22ter der geltenden Bundesverfassung. Die Garantie beschränkt sich auf die Gewährleistung des Eigentums und auf den Grundsatz der vollen Entschädigung bei formeller und materieller Enteignung.

Die Minderheit II (Gysin Remo) beantragt, statt der «vollen» Entschädigung nur eine «angemessene» festzuschreiben, um flexibler zu sein. In Fällen, in denen das öffentliche Interesse überwiegen würde, könnte die Entschädigung herabgesetzt werden. Oft gebe es auch Unsicherheiten bei der Beurteilung einer Eigentumsbeschränkung. Dieser Antrag ist von der Kommission mit 21 zu 11 Stimmen abgelehnt worden. Die Gegnerinnen und Gegner – wir haben sie auch heute gehört – sind der Meinung, dass dieser Antrag weit über die Nachführung hinausgehe. Eine Annahme dieser Bestimmung würde dazu führen, dass die bürgerliche Seite die nachgeführte Verfassung nicht mehr unterstützen könnte. Bereits der Verfassungsentwurf Furgler ist an diesem Punkt gescheitert.

Die Minderheit I (Jutzet) verlangt mit ihrem Antrag die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, wie sie im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland existiert. Die Kommission hat auch diesen Antrag mit 21 zu 11 Stimmen abgelehnt. Sie ist der Ansicht, dass alle Grundrechte ohnehin nur in Verantwortung gegenüber der Mit- und Umwelt ausgeübt werden sollten. Dies gelte auch für die Eigentumsgarantie. Deshalb rechtfertige es sich nicht, die Verantwortung gerade hier besonders zu erwähnen.

Der Antrag Baumberger lag der Kommission nicht vor. Es ist aber offensichtlich, dass er weit über die Nachführung hinausgeht. Der allgemeinen Philosophie unserer Kommission folgend, empfehle ich Ihnen deshalb, diesen Antrag abzulehnen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Herr Jutzet hat bedauert, dass der Bundesrat nicht müde werde, immer wieder zu sagen, man solle sich im Rahmen der Nachführung wirklich an das geltende Verfassungsrecht halten, und dass der Bundesrat keinen Mut zu Aufbruch und Neuerungen habe.

Das erste stimmt. Der Bundesrat ist in der Tat der Überzeugung, dass wir nur dann eine Chance haben, diese erste Etappe der Verfassungsreform erfolgreich durchzuführen, wenn wir uns bei der Nachführung wirklich streng ans gel-

tende Recht halten. Aber der Bundesrat wünscht sich durchaus Aufbruchstimmung und Mut bei den Reformpaketen: bei der Reform der Volksrechte, bei der Reform der Justiz, bei der Reform des Finanzausgleichs. Aber da, Herr Jutzet, stellt der Bundesrat dann leider fest, dass dort noch wenig Aufbruchstimmung in Sicht ist. Ich glaube, hier besteht beim ganzen «approach» zu dieser Verfassungsreform eine gewisse Diskrepanz. Wir sind gut beraten, uns streng an das geltende Recht zu halten. Das gilt vor allem für derart sensible Bereiche wie die Eigentumsgarantie. Deshalb haben sich der Bundesrat und die Mehrheit Ihrer Kommission mit Artikel 22 möglichst eng an den geltenden Artikel 22ter der Bundesverfassung angelehnt. Das ist auch der Grund, weshalb wir Ihnen mit der Mehrheit der Kommission alle Abänderungsanträge zur Ablehnung empfehlen.

Die Minderheit I möchte die Sozialpflichtigkeit des Eigentums verankern. Das können und sollen wir nicht tun, weil nicht einzusehen ist, warum diese Sozialpflichtigkeit nur bei der Eigentumsgarantie zu kodifizieren ist. Mit ebenso gutem Grund könnte man das auch bei der Wirtschaftsfreiheit machen. Wir haben vorhin diskutiert, ob man das nicht auch bei der Wissenschaftsfreiheit tun müsste. Wir werden möglicherweise heute abend noch zum Streikrecht kommen. Auch dort müsste man dann natürlich diese Sozialpflichtigkeit festschreiben. Deshalb gibt es von der ganzen Systematik her keinen Grund, hier eine Ausnahme zu machen. Dabei ist das Prinzip unbestritten, denn auch der Bundesrat geht davon aus, dass die Eigentumsgarantie im Rahmen der übrigen Grundrechte und der Rechtsordnung gewährleistet ist. Das heisst, dass diese Antinomien, die zwischen Gesetzgebungsaufträgen – Gesetzgebungsaufträge im Bereich der Raumplanung, des Umweltschutzes usw. – und der Eigentumsgarantie bestehen, selbstverständlich berücksichtigt werden müssen.

Zum Antrag der Minderheit II: Die Minderheit II möchte vorsehen, dass Enteignungen nur noch «angemessen» entschädigt werden müssen. Über diese Frage hat man schon im Jahre 1969 eine Riesendebatte geführt. Der Antrag ist damals abgelehnt worden. Er hatte auch keinerlei Chancen beim Verfassungsentwurf von 1977, und auch bei der ersten Version des Raumplanungsgesetzes hat unser Volk und haben unsere Stände immer an der vollen Entschädigung bei Enteignung festgehalten. Da geht es doch nicht an, dass man nun im Rahmen einer nachgeführten Bundesverfassung von diesem klaren Prinzip, das Volk und Stände immer wieder bekräftigt haben, abweicht! Deshalb möchte ich Sie bitten, auch den Antrag der Minderheit II abzulehnen.

Zum Antrag Baumberger: Dem Antrag Baumberger liegt vielleicht eine gute Idee zugrunde, weil die heutige Praxis tatsächlich den Nachteil des Entweder-Oder hat: entweder volle Entschädigung oder gar keine Entschädigung. Herr Baumberger hat zu Recht ausgeführt, dass dieses Entweder-Oder, dieses Alles-oder-Nichts, auch in der Literatur schon mehrfach kritisiert worden ist. Aber ich möchte Ihnen auch hier zu bedenken geben, dass wir uns im Rahmen der Nachführung befinden und dass es eigentlich bereits im geltenden Recht genügend Flexibilität gibt. Denken Sie beispielsweise an das Raumplanungsgesetz, an Artikel 5, der den Kantonen durchaus die Möglichkeit für flexible Entschädigungssysteme gäbe. Bisher haben aber leider – Herr Durrer hat das schon gesagt – höchstens ein oder zwei Kantone von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Anzumerken bleibt, dass die Abgrenzungskriterien zwischen materieller Enteignung und weniger tiefgreifenden Eigentumsbeschränkungen von der Rechtsprechung bestimmt werden. Es ist kaum möglich, in diesem Punkt jede juristische Unsicherheit auszuschliessen. Wir müssen das weiterhin der Rechtsprechung überlassen, wenn wir uns an das Konzept der Nachführung halten wollen.

Im übrigen ist der Bundesrat der Meinung, dass der Antrag Baumberger zu weit geht, weil er zu absolut formuliert ist. Nach Antrag Baumberger müsste jede Eigentumsbeschränkung, ungeachtet der Schwere des Eingriffs, entschädigt werden, und das wäre unverhältnismässig.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, gerade bei der sehr, sehr sensiblen Materie der Eigentumsgarantie streng

beim geltenden Recht und damit bei den Anträgen von Bundesrat und Kommissionsmehrheit zu bleiben.

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

*Abs. 1bis – Al. 1bis*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	94 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	55 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag Baumberger	87 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	61 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag Baumberger	94 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	57 Stimmen

## Art. 23

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Gysin Remo** (S, BS): Eine meiner Quellen zur Beurteilung der Wirtschaftsverfassung stammt vom Institut für Sozialethik. Gestatten Sie mir, hier zum Einstieg in die Problematik der Wirtschaftsfreiheit folgendes zu zitieren: «Der Begriff Wirtschaftsfreiheit ist ein zu abstraktes, zu sehr an einer bestimmten neoliberalistischen Ideologie orientiertes Konzept. Im Kapitel der Grundrechte kann es indessen nicht um die Einführung eines Schlüsselbegriffes für ein bestimmtes puristisches Wirtschaftssystem gehen.» Ich teile diese wörtlich zitierte Auffassung des Vorstandes des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes voll und ganz. Freiheit der Wirtschaft bedeutet im neoliberalen Kontext Herrschaft und beinhaltet auch Zwang für die arbeitenden Menschen. Das meinen Sie nicht, meine Damen und Herren, und das wollen wir auch nicht!

Was also ist denn mit «Wirtschaftsfreiheit» gemeint? Der Begriff ist auf jeden Fall weiter gefasst als die bisherige Handels- und Gewerbefreiheit. Freie Berufswahl ist unter anderem gemeint. Was aber geschieht, wenn der Numerus clausus die Berufsausbildung schon gar nicht mehr zulässt? Dann gibt es doch auch keine freie Wahl des Berufes mehr! Wessen Freiheit ist dann angesprochen? Es kann nicht die Freiheit des ausländischen Arztes sein, sich hier selbständig zu machen, denn dies ist verboten. Welche Gruppen sind also eingeschlossen und welche nicht? Ist auch die kollektive unternehmerische Freiheit gemeint oder nur eine individuelle? Es gibt viele unterschiedliche Wirtschaftssubjekte; welche sind dabei und welche nicht? Beim umfassenden und auch diffusen Begriff «Wirtschaftsfreiheit» ist also weder klar, welche Freiheit gemeint ist, noch ist klar, wessen Freiheit genau gemeint ist.

Auch mit Artikel 85, wo dieser Begriff nochmals auftaucht, wird die Sache nicht klarer. Darauf hat schon Professor Müller in mehreren Aufsätzen hingewiesen. Auch Professor Vallender kritisiert, die mangelnde Klarstellung des Begriffs «Wirtschaftsfreiheit» erschwere die Konsensfindung. Da hat er recht.

Mit dem Begriff «privatwirtschaftliche Initiative» schlägt Ihnen die Minderheit I eine Konkretisierung vor, die sich übrigens auch in anderen europäischen Staaten – in unserem Nachbarland Italien, aber auch in Griechenland und anderswo – bewährt hat.

In Absatz 3 geht es um die Sozialverträglichkeit der Wirtschaftsfreiheit, und es berührt seltsam, Herr Bundesrat, wenn Sie die Sozialverträglichkeit des Eigentums mit dem Hinweis ablehnen, man müsste sie dann auch bei der Wirtschaftsfreiheit einführen. Hier werden Sie sie nun mit dem

Hinweis ablehnen, man habe Sie auch beim Eigentum nicht eingeführt. Das ist doch keine seriöse Politik! Ich habe heute von Ihnen, Herr Bundesrat, den Eindruck bekommen, dass Sie keine neue Bundesverfassung wollen.

Ob Wirtschaftsfreiheit oder privatwirtschaftliche Initiative – beides kann nur im Dienste des Wohlergehens der Gesellschaft stehen. Ökonomie und Wirtschaft, das ist schon verschiedentlich bemerkt worden, sind kein Selbstzweck, sondern nur Mittel zum Zweck. Dass die Maxime des einzelwirtschaftlichen, egoistischen Handelns nicht zum kollektiven Gemeinwohl führt, geht schon aus dem Kartellverbot, dem Mieterschutz, dem Arbeitnehmerschutz usw. hervor. Die hier zur Diskussion stehende Freiheit wird also heute schon reguliert. Wenn wir dies in einem neuen Absatz festhalten, liegen wir immer noch im Bereich der Nachführung.

Leider ist Frau Langenberger nicht hier. Ich möchte ihr und Ihnen gerne in Erinnerung rufen, was sie kürzlich als Bundesratskandidatin in einem Interview mit der Zeitung «Cash» gesagt hat: «Die Wirtschaft muss vermehrt in die Verantwortung genommen werden.» Tun wir das! Wir sollten nicht bei jeder Gelegenheit irgend etwas verlangen und dann kalte Füsse bekommen, wenn es darauf ankommt. Die Grenze der Wirtschaftsfreiheit ist ihre Sozialpflichtigkeit!

Wir Politiker und Politikerinnen haben in letzter Zeit bei Megafusionen, bei Massenentlassungen immer wieder unsere Ohnmacht zu spüren bekommen und haben uns – wie Sie sich auch, Herr Bundesrat – auf Appelle an die soziale Verantwortung von Banken und anderen Unternehmen beschränken müssen. Wir haben uns beklagt, dass wir nichts in den Händen haben und uns auf Appelle beschränken müssen. Heute haben wir die Gelegenheit, etwas Konkretes zu tun. Heute können wir handeln und die soziale Verantwortung, die bis vor kurzem – heute leider nicht mehr – eine Selbstverständlichkeit gewesen ist, in die Verfassung aufnehmen. Das ist unsere soziale Verantwortung!

**Vallender Dorle** (R, AR): Die Notwendigkeit eines Absatzes 3 möchte ich unter drei verschiedenen Aspekten beleuchten:

1. Entspricht Absatz 3 der Nachführung? Die Antwort lautet eindeutig ja. Heute bestimmt Artikel 31 Absatz 1: «Die Handels- und Gewerbefreiheit ist im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet, soweit sie nicht durch die Bundesverfassung und die auf ihr beruhende Gesetzgebung eingeschränkt ist.» Das heisst, wir haben heute die direkte Verknüpfung von Grundrecht und Verfassungsvorbehalt für Eingriffe. Artikel 31bis Absatz 3 der Bundesverfassung und weitere Artikel enthalten dann Beispiele für Verfassungsvorbehalte. Im Unterschied zur geltenden Bundesverfassung reist der Vorentwurf 1996 das verfassungsmässige Recht der Wirtschaftsfreiheit und den Systemaspekt der Wirtschaftsfreiheit auseinander. Bis heute ist die Verwaltung eine Begründung für diese fragwürdige Innovation schuldig geblieben. Noch der Vorentwurf 1995 des Bundesrates ging vom Konzept der geltenden Bundesverfassung aus und sah in Artikel 21 einen Absatz 3 vor, der lautete: «Abweichungen vom Grundsatz des freien Wettbewerbs bedürfen einer Grundlage in der Bundesverfassung.» Nachdem die FDP wie auch die anderen bürgerlichen Parteien und Wirtschaftsverbände dem neuen Begriff «freier Wettbewerb» nicht zustimmen konnten, hat der Bundesrat im Vorentwurf 1996 den Verfassungsvorbehalt im Grundrechtsteil aus unerklärlichen Gründen ganz gestrichen.

Die Minderheit II will nun nichts anderes als den verschwundenen Verfassungsvorbehalt im Grundrechtsteil wieder einführen, und zwar mit der genau gleichen Terminologie wie weiter hinten im Abschnitt über die wirtschaftsrechtlichen Kompetenzen des Bundes, im Artikel 85.

2. Warum gehört der Verfassungsvorbehalt zum Grundrecht, d. h. zu Artikel 23 selber? Die Antwort ist ganz einfach: Der institutionelle Aspekt der Wirtschaftsfreiheit ist die Folge des Grundrechtes und nicht etwa umgekehrt. Dies möchte ich an einem Beispiel erläutern: In der Schweiz ist die Freiheit der Religionsgemeinschaften garantiert. Diese institutionelle Garantie der Religionsgemeinschaften folgt nun aber aus dem

Grundrecht der Glaubens- und Gewissensfreiheit und nicht umgekehrt. Wir bemühen nicht die Tatsache, dass wir den Religionsgemeinschaften im Rahmen der Rechtsordnung die freiheitliche Betätigung garantieren, um daraus die Glaubens- und Gewissensfreiheit abzuleiten.

Genau diese merkwürdige Konstruktion verfolgt bei der Wirtschaftsfreiheit nun aber der Vorentwurf 1996. Er sagt in Artikel 85, der dem institutionellen Aspekt der Wirtschaftsfreiheit gewidmet ist: «Abweichungen vom Grundsatz in der Wirtschaftsfreiheit sind nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind.» Warum genügt das nicht? Wegen des ungenügenden Rechtsschutzes.

Die Verletzung des Grundrechtes kann ich als Individuum mit staatsrechtlicher Beschwerde beim Bundesgericht rügen. Der Rechtsschutz des Individuums knüpft aber an das Grundrecht an und nicht an die institutionelle Garantie, und das gewinnt besonders an Bedeutung, wenn wir dann im Rahmen von Teil C die konkrete Normenkontrolle einführen. Gerade der Grundrechtsschutz ist aber bei der Handels- und Gewerbefreiheit, also bei der Wirtschaftsfreiheit, besonders wichtig. Denn für alle anderen Grundrechte ist das Individuum durch den Europäischen Gerichtshof in Strassburg geschützt. Die EMRK kennt aber den Schutz der allgemeinen Wirtschaftsfreiheit schweizerischer Ausprägung nicht. Dies bedeutet, dass der Rechtsschutz mit Bezug auf das Individualrecht «Wirtschaftsfreiheit» zwischen Stuhl und Bank fällt, und dies ist nun nicht mehr Nachführung. Dies ist eine materielle Änderung.

3. Stellt ein Verfassungsvorbehalt einen besonderen Schutz der Wirtschaftsfreiheit dar? Diese Frage ist eindeutig zu verneinen. Kein anderes Grundrecht muss derartige Eingriffe durch den Staat im Sinne von Ausnahmen erdulden wie die Wirtschaftsfreiheit. Bei keinem anderen Grundrecht kann der Kerngehalt ganz aufgehoben werden. Er ist nämlich gemäss Artikel 32 unantastbar.

Ich frage Herrn Bundesrat Koller: Wo bleibt der Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit in Sachen Eisenbahnen? Wo bleibt der Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit, Herr Bundesrat, bei der Atomenergie? Wo bleibt der Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit bei der Landwirtschaft? Dieser massive Einbruch in den Kerngehalt der Wirtschaftsfreiheit, diese Aufhebung der Wirtschaftsfreiheit in bestimmten Teilbereichen, darf nur möglich sein, wenn die Verfassung das vorsieht, d. h., wenn Volk und Stände dies explizit oder implizit genehmigen. Darum braucht es einen Verfassungsvorbehalt beim Grundrecht, denn sonst könnte das Parlament die Wirtschaftsfreiheit nach eigenem Gutdünken aufheben. Dies war bisher nicht möglich und darf auch in Zukunft nicht möglich sein. Daher und nur daher brauchen wir einen Verfassungsvorbehalt beim Grundrecht selber, also bei Artikel 23.

Ich bitte Sie daher, den Antrag der Minderheit II zu unterstützen.

**Detting** Toni (R, SZ): Als Vertreter der «Wirtschaftspartei» und als Sprecher der FDP-Fraktion liegt mir der Artikel über die Wirtschaftsfreiheit natürlich besonders am Herzen. Eine überwiegende Mehrheit unserer Fraktion stimmt denn auch der Fassung des Bundesrates und des Ständerates zu. Eine knappe Mehrheit unterstützt auch die Minderheit II (Vallender). Andererseits wird der Antrag der Minderheit I (Gysin Remo) von uns aber klar abgelehnt.

Die bundesrätliche Fassung entspricht weitgehend dem geltenden geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrecht und der Praxis bezüglich der bisherigen Handels- und Gewerbefreiheit. Der unterbreitete Entwurf ist denn auch von einem freiheitlichen Geist geprägt und erfüllt daher weitgehend unser liberales Credo einer möglichst freiheitlichen Wirtschaftsverfassung. Ganz anders der Antrag der Minderheit I, der schon in den ersten beiden Absätzen die Wirtschaftsfreiheit stark abschwächt, vor allem aber in Absatz 3 mit dem «Gemeinwohl» eine sehr schwammige Vorgabe macht, mit der die Wirtschaftsfreiheit eingeschränkt werden kann und offenbar auch soll. Das Gemeinwohl ist in diesem Zusammenhang aber ein äusserst fragwürdiges Kriterium,

kann doch damit jeder nur denkbare Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit begründet werden. Abgesehen davon, dass eine solche Bestimmung weit über das Konzept der Nachführung hinausgehen würde, hat sich der bisherige Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit – oder neu der Wirtschaftsfreiheit – in seinem Grundgehalt bewährt und nicht zuletzt den heutigen Wohlstand in unserem Land weitgehend erst ermöglicht.

Zum Antrag der Minderheit II, den wir mehrheitlich ebenfalls unterstützen: Bekanntlich wird die Wirtschaftsfreiheit im Gegensatz zu den anderen Grundrechten sowohl als Individualrecht, Artikel 23, wie auch als institutionelle Garantie, Artikel 85, also gleich zweimal, erwähnt. Das stiftet unweigerlich eine gewisse Verwirrung. Wenn aber nach dem Konzept des Bundesrates die Wirtschaftsfreiheit sowohl als Individualrecht wie auch als institutionelle Garantie in der Verfassung verankert werden soll, so ist der Verfassungsvorbehalt für Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit auch, ja vor allem, beim Individualrecht festzuschreiben.

Nur damit wird nach unserem Dafürhalten klargestellt, dass die Frage, ob aufgrund eines verfassungsrechtlich vorgesehenen Vorbehaltes zulässigerweise in das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit eingegriffen wird oder nicht, auch in Zukunft in allen Rechtsmittelverfahren, also auch bei der staatsrechtlichen Beschwerde, überprüft werden kann. Diese heutige Regelung gilt es unter allen Umständen zu erhalten – eine Forderung, die mit dem Konzept des Bundesrates, welcher den Verfassungsvorbehalt nur in Artikel 85 vorsieht, leider nicht erfüllt ist.

Mit anderen Worten: Beim Antrag der Minderheit II (Vallender) wird nur der Status quo bezüglich der Überprüfung von Eingriffen in die Wirtschaftsfreiheit erhalten. Insoweit handelt es sich bei diesem Antrag also um die klassische Nachführung unseres Verfassungsrechtes.

Zusammenfassend bitten wir Sie daher, den Antrag der Mehrheit, ergänzt durch den Antrag der Minderheit II, zu unterstützen und den Antrag der Minderheit I (Gysin Remo) klar abzulehnen.

**Sandoz** Suzette (L, VD): Le groupe libéral soutiendra la proposition de la majorité telle quelle, c'est-à-dire le texte du Conseil fédéral.

Pourquoi écarte-t-il les deux propositions de minorité? La proposition de minorité I parce que, d'aucuns l'ont remarqué avant nous, elle introduirait, par rapport à une liberté, une précision qui, en fait, si c'était logique, devrait concerner toutes les libertés. Il n'y a pas une seule liberté comme telle qui doit être exercée sans tenir compte des autres intérêts et de la dignité de la personne, etc.: toute liberté sera toujours exercée avec cette limite-là. Introduire ici cette précision laisserait penser qu'il n'y a qu'une seule liberté qui puisse en tant que telle être une «menace» pour les autres, si je peux l'exprimer ainsi. Il ne s'agit donc pas du tout d'introduire dans la constitution ce qui ne pourrait qu'induire en erreur.

Si le groupe libéral ne soutient pas la proposition de minorité II, c'est parce qu'il y a probablement un malentendu sur la formulation. Il est bien évident que la liberté économique comme telle va être limitée selon le respect des principes posés plus loin, à l'article 32 de la constitution. Lorsqu'il s'agit, et ce sont des exemples cités par Mme Vallender, de savoir si un pan entier d'un domaine économique – les CFF, l'énergie atomique, l'agriculture –, doit être non pas soustrait à la liberté économique, mais confié à la responsabilité de l'Etat, il s'agit d'une option fondamentale qui ne peut passer que par une modification de la constitution. En introduisant la proposition de minorité II, on pourrait donc faire croire que toute restriction à la liberté économique, à la différence de ce qui est prévu à l'article 32, devrait être protégée spécialement, alors qu'il va de soi qu'enlever un pan complet d'une activité non pas pour le rendre libre, mais pour le placer sous le contrôle de l'Etat, ne peut passer que par une option constitutionnelle.

C'est le droit actuel, et dans le cadre d'une mise à jour, le groupe libéral ne peut soutenir que le texte de la majorité de la commission.



**Bührer Gerold (R, SH):** Wo auch immer man zu diesem Thema steht, muss man anerkennen, dass es sich hier um eine sehr grundsätzliche Fragestellung handelt, die weit über die rein ökonomische Dimension hinausgeht und auch eine starke Bedeutung bezüglich der freiheitlichen Grundrechte hat.

Wir unterstützen den Antrag der Minderheit II (Vallender), und zwar weil wir meinen: Nur dadurch, dass wir diesen Verfassungsvorbehalt beim Grundrecht selbst anbringen, haben wir in bezug auf die Rechtssicherheit, in bezug auf den Rechtsschutz eine ausreichend starke Verankerung des Prinzips der Wirtschaftsfreiheit. Es geht hier einerseits um die Frage des Verhältnisses zwischen dem Freiheitsbegriff in der Wirtschaft sowie den Möglichkeiten des staatlichen Interventionismus, und andererseits um die Frage des Fundamentes für die wirtschaftliche Wohlfahrt. Hier kann ich Herrn Gysin Remo nicht folgen: Grösstmögliche Wirtschaftsfreiheit ergänzt mit dem Tragen von Verantwortung ist kein Widerspruch zur sozialen Dimension, wie Sie das angetönt haben. Die bundesrätliche Fassung vermag nicht zu befriedigen, und es erstaunt mich selbst auch, dass dieser Zusatz, wie er von der Minderheit II gefordert wird, aus dem Vernehmlassungsentwurf herausgefallen ist.

Ich bin sonst eigentlich mit der verehrten Frau Sandoz weitgehend einig; ich kann ihr insofern folgen, als auch ich keine Privilegierung des Grundrechtes der Wirtschaftsfreiheit möchte. Aber wenn wir diesen Vorbehalt in der Verfassung belassen, wie er jetzt dort steht, dann haben wir auch keine Privilegierung. Weshalb nicht?

Es ist doch eine Tatsache, dass die Bedingungen für die Wirtschaftsfreiheit nicht mit denjenigen der übrigen Freiheitsrechte vergleichbar sind. Es ist eine Tatsache, dass wir wirtschaftspolitisch sehr viel mehr Eingriffe haben und dass auch die Tendenz zu solchen Eingriffen besteht.

Es ist weiter eine Tatsache, dass wir auch mehr Schutzmöglichkeiten bei den persönlichen Freiheitsrechten haben: Denken Sie an die Europäische Menschenrechtskonvention und die entsprechenden Möglichkeiten, die wir zur Durchsetzung der Grundfreiheiten haben. Diese Möglichkeit haben wir bei der Wirtschaftsfreiheit nicht.

Wir müssen konstatieren – auch bezogen auf die übergeordnete Zielsetzung der Wohlfahrtsförderung gemäss Artikel 2 der Bundesverfassung –, dass jene Länder, die wirtschaftspolitische Eingriffe leicht ermöglichen, es bezüglich Wohlfahrt nicht weiter gebracht haben. Im Gegenteil, jene Länder, die der Wirtschaftsfreiheit viel Raum lassen, haben dank einer besseren Konkurrenzfähigkeit auch mehr Wohlfahrt für das Staatsvolk erzielt.

Ich fasse zusammen:

1. Mit dem Zusatz des Verfassungsvorbehaltes, welcher nichts anderes als eine Fortführung dessen ist, was wir jetzt in der Verfassung haben, halten wir den Grundsatz der Nachführung aufrecht.
2. Dieser Verfassungsvorbehalt ist gerechtfertigt, weil das Wirtschaftsfreiheitsrecht in der Praxis einer beständigen – gefährlichen – Aufweichung ausgesetzt ist.
3. Über den ökonomischen Aspekt hinaus wäre es auch innenpolitisch – abstimmungspolitisch – falsch, diese Nachführung der Bundesverfassung mit dem Weglassen des Verfassungsvorbehaltes zu tangieren.

**Weigelt Peter (R, SG):** In der bisherigen Verfassungsdebatte haben sich die Redner aller Fraktionen immer wieder darauf berufen, dass im vorliegenden Modell der Nachführung einer möglichst intakten Überführung des bestehenden Verfassungstextes in die neue Verfassung besonderer Wert beigegeben werden müsse.

Der Antrag der Minderheit II (Vallender) ist nichts anderes als die geforderte, textlich präzise Nachführung des geltenden Verfassungsrechtes. Es gibt aus meiner Sicht keinen Grund, weshalb die allgemein postulierte, möglichst genaue Nachführung nicht auch beim sicherlich sehr bedeutungsvollen Artikel über die Wirtschaftsfreiheit konsequent angewendet werden muss. Die postulierte Aufteilung der Wirtschaftsfreiheit in eine institutionelle und eine grundrechtliche Kompo-

nente erfordert, dass der Verfassungsvorbehalt für Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit nicht nur in Artikel 85, sondern vor allem eben auch im Grundrechtsteil, in Artikel 23, seine Verankerung findet. Im Gegensatz zu anderen Grundrechten zeichnet sich die Wirtschaftsfreiheit gerade dadurch aus, dass sie grundsätzlich in Frage gestellt oder über die Schaffung von rechtlichen Monopolen sogar vollständig ausser Kraft gesetzt werden kann. Dies aber bedarf auch in Zukunft zwingend einer verfassungsmässigen Grundlage. Die klare Abgrenzung zwischen zulässigen und nicht zulässigen Eingriffen in die Wirtschaftsfreiheit setzen wir unnötig aufs Spiel, wenn wir nicht auf den Antrag der Minderheit II eintreten. Obwohl zwischen Artikel 85 und Artikel 23 ein Konnex besteht, ist eine Aufnahme dieses Vorbehalts in den Grundrechten nicht nur wünschbar, sondern im Sinne der Rechtssicherheit sogar absolut notwendig, um so mehr, als nicht nur der geschulte Jurist die Schrankenproblematik der Wirtschaftsfreiheit im Verfassungstext erkennen soll. Zudem muss möglichen Gelüsten, die Wirtschaftsfreiheit so auszulegen, dass weitere Bundeskompetenzen ohne Volksabstimmung begründet werden können, klar und deutlich entgegengetreten werden. Einer solchen Interpretation muss bereits auf Verfassungsebene unmissverständlich ein Riegel vorgeschoben werden. Das erfordert, wie bereits angetönt, Zustimmung zum Antrag der Minderheit II (Vallender).

Schliesslich gewährleistet die Wiederholung des Verfassungsvorbehaltes vor allem den Schutz der Volksrechte, denn der Wortlaut von Absatz 3 gemäss Antrag der Minderheit II – «Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit bedürfen einer besonderen Grundlage in der Verfassung» – macht deutlich, dass nur über ein Volks- und Ständemehr neue bundesrechtliche Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit errichtet werden können. Und genau das wollten unsere Verfassungsväter, welche bei allen Reformen der Wirtschaftsfreiheit diesen Vorbehalt immer hochgehalten haben. Auch wir dürfen heute diesen Verfassungsvorbehalt nicht leichtfertig opfern. Ein vom Grundrechtsteil losgelöster Verweis auf den 6. Abschnitt in der neuen Verfassung reicht meines Erachtens nicht, um den wahren Gehalt der Wirtschaftsfreiheit zu schützen.

Ich bitte Sie deshalb im Sinne der Rechtssicherheit, der Transparenz und der konsequenten Nachführung, dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen.

**Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur:** Cette disposition reprend celle garantissant la liberté du commerce et de l'industrie à l'article 31 de la constitution actuelle. Outre le commerce et l'industrie, cette liberté s'adresse aussi, conformément à la jurisprudence et à la doctrine, à toutes les autres formes d'activité économique privée exercée à des fins lucratives. Pour cette raison, le projet parle désormais de «liberté économique» et non plus de «liberté du commerce et de l'industrie». La «titularité» de ce droit est formulée de manière impersonnelle, de sorte que, conformément à la jurisprudence, les étrangers établis puissent s'en prévaloir.

Le projet du Conseil fédéral, adopté par la majorité de la commission, reprend à deux endroits les composantes constitutionnelles de l'article 31 actuel: à l'article 23, il établit la liberté économique à titre de droit fondamental de l'individu. A l'article 85, il règle les aspects institutionnels de cette liberté en imposant à la Confédération et aux cantons de la respecter, et en établit l'importance en tant que maxime fondamentale de l'ordre économique fondé sur l'économie de marché et le libre commerce. L'article 23 ne règle donc que l'aspect droit fondamental de la liberté économique, soit la prétention directement justiciable devant les tribunaux.

Selon l'actuel article 31, la Confédération et les cantons ne peuvent déroger à la liberté du commerce et de l'industrie que si la Constitution fédérale ou les régales cantonales le permettent. Cette disposition a été reprise aussi dans le projet de mise à jour, mais à l'alinéa 3 de l'article 85, et non à l'article 23.

La proposition de minorité II ajoute à l'article 23 un alinéa 3 qui prévoit que: «Les atteintes à la liberté économique re-



quière une base constitutionnelle.» La commission ne l'a pas adoptée, considérant inutile de répéter l'alinéa 3 de l'article 85 à l'article 23, et obéissant à la cohérence qui consiste à refuser de prévoir, directement dans des articles fixant des droits fondamentaux, des règles relatives à leur limitation.

Je vous rappelle qu'il y a un peu moins de deux heures, vous avez rejeté pour la même raison la proposition de la minorité Jutzet de prévoir des limitations à la liberté de la science (art. 17). Lors du vote en commission, le projet du Conseil fédéral l'a emporté par 22 voix contre 7 et avec 4 abstentions. Il est important de rappeler la signification de la règle prévue par l'article 85 alinéa 3 – que quelques-uns parmi vous n'ont peut-être pas encore lu. Tout comme dans l'article 31 alinéa 2 de la constitution en vigueur, cette règle interdit à l'Etat de prendre une quelconque mesure susceptible d'empêcher la libre concurrence afin d'assurer ou de favoriser certaines branches économiques ou certaines formes d'activité économique, voire de diriger la vie économique selon un plan déterminé. Par contre, les mesures de protection de la vie, de la santé et d'autres biens dits «policiers» – en ce cas particulier les bonnes moeurs publiques, la bonne foi dans les affaires, etc. – sont fondamentalement admises. Sont également acceptées les mesures de politique sociale, de même que d'autres dispositions ne servant pas en premier lieu des intérêts économiques – en particulier les décisions concernant l'aménagement du territoire, la politique énergétique, la politique environnementale, et la politique linguistique.

La proposition formulée à l'article 23 par la minorité I (Gysin Remo) est très différente dans son contenu soit de la règle prévue par l'article 31 de la constitution en vigueur, soit du projet du Conseil fédéral. M. Gysin voudrait que la libre initiative – concept qui ne recouvre pas celui de la liberté économique – soit subordonnée au bien-être général, et ne puisse pas être exercée au détriment de la société, de la liberté et de la dignité de l'être humain. Il s'agit évidemment d'une proposition qui va bien au-delà de la mise à jour, qui introduirait des termes et des définitions très imprécis, que la commission, pour ces raisons, n'a pas voulu accepter.

Il faut enfin rappeler que l'alinéa 2 illustre les trois principales composantes de la liberté économique, soit «le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice».

**Gross Jost (S, TG),** Berichterstatte: Ich werde mich im allgemeinen Teil kurz fassen – hier hat Herr Pelli das Notwendige gesagt – und vor allem auf die jetzt geäußerten Voten zugunsten der Minderheitsanträge etwas näher eingehen.

Es ist wichtig zu wiederholen, was die bundesrätliche Systematik ist. Artikel 23 und 24 bilden die entscheidenden Grundlagen der Wirtschaftsverfassung. In diesem Zusammenhang legt der Bundesrat mit Recht grösstes Gewicht auf die Unterscheidung zwischen dem grundrechtlichen Teil, dem institutionellen Teil und dem kompetenziellen Teil. Das ist die Aufgabenzuweisung an den Bund in Bereichen der Wirtschaftspolitik. Es ist darauf hinzuweisen, Frau Vallender, dass Artikel 85 nicht nur die institutionelle Bedeutung der Wirtschaftsfreiheit umschreibt, sondern auch am Beginn des Aufgabenteils steht. Deshalb ist der Verfassungsvorbehalt in diesem Bereich, Herr Bühler, absolut richtig.

Der bundesrätliche Entwurf beschränkt sich auf die Gewährleistung der Wirtschaftsfreiheit mit den Schutzbereichen der Berufswahlfreiheit, der Zugangs- und Ausübungsfreiheit. Eine Minderheit rügt nun, die bundesrätliche Fassung bedeute mit ihrem Verzicht auf die Einräumung kantonaler Ermächtigung der Beschränkung des Grundrechtes – wie sie bis jetzt in Artikel 31 Absatz 2 der Bundesverfassung zu finden war – einen eigentlichen Systemwechsel, der das Konzept der Nachführung sprengt. Der Antrag der Minderheit II (Vallender) will deshalb in einem zusätzlichen Absatz 3 sichergestellt haben, dass Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit, namentlich Eingriffe aus wirtschaftspolitischen Motiven sowie Förderungsmassnahmen aus gleichen Gründen oder mit gleichen Wirkungen, einer besonderen Grundlage in der Bundesverfassung bedürfen. Die Kommission hält dem-

gegenüber mit einem klaren Votum von 22 zu 7 Stimmen bei 4 Enthaltungen am Entwurf des Bundesrates fest. Der Verfassungsvorbehalt im Sinne des bundesrätlichen Konzeptes findet sich bei den wirtschaftspolitischen Kompetenzbestimmungen, eben in Artikel 85 Absatz 3 des Verfassungsentwurfes. In der ständerätlichen Fassung findet sich im übrigen folgende Verdeutlichung: «Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten ....»

Ich darf in diesem Zusammenhang für die bundesrätliche Fassung einen ausgewiesenen Experten der Verwaltung, Herrn Biaggini, zitieren, der das kürzlich in der «NZZ» noch einmal völlig zu Recht auf den Punkt gebracht hat: «Die geforderte Verankerung des Verfassungsvorbehaltes für Abweichungen auch in Artikel 23 führt zu einer unnötigen Verdoppelung und ist zudem bei nicht deckungsgleicher Formulierung Quelle für neue Rechtsunsicherheiten.»

Hier möchte ich Frau Vallender zu bedenken geben, dass durch die Verdoppelung, die sie in Artikel 23 einführt, eine Rechtsunsicherheit entsteht. Das bundesrätliche Konzept ist bis auf den letzten Buchstaben Nachführung. Herr Bühler hat wahrscheinlich Artikel 85 Absatz 3 nicht gelesen, wenn er behauptet, dieser Verfassungsvorbehalt sei nicht im Verfassungsentwurf. Artikel 85 Absatz 3 ist keine Verfassungsbestimmung minderen Rechtes, sondern hat den genau gleichen Verfassungsrang wie Artikel 23. Ich bitte Herrn Bundesrat Koller zu bestätigen, dass im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde selbstverständlich die Verletzung des Verfassungsvorbehaltes auch gerügt werden kann, wenn dieser Verfassungsvorbehalt in Artikel 85 Absatz 3 des Entwurfes geregelt ist. Das gleiche gilt, wenn die Normenkontrolle im Rahmen der Verfassungsbeschwerde auch gegen Gesetze auf Bundesebene eingeführt wird. Es gibt keinen Abbau des Rechtsschutzes, und all jene, die das Gegenteil behaupten, behaupten etwas wider besseres Wissen. Herr Bundesrat Koller, es ist absolut wichtig, hier zu bekräftigen, dass Artikel 85 Absatz 3 genügt und dass das Fehlen des Verfassungsvorbehaltes in Artikel 23 für wirtschaftspolitische Aufgaben des Bundes am Rechtsschutz des einzelnen nichts ändert.

Frau Sandoz hat absolut recht, wenn sie sagt, es liege ein Missverständnis vor. Artikel 32 erlaubt es, Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit, soweit sie polizeilicher oder sozialpolitischer Natur sind, zu überprüfen. Nur wenn wirtschaftspolitische Kompetenzen des Bundes zur Diskussion stehen, wird auf den Verfassungsvorbehalt von Artikel 85 Absatz 3 zurückgegriffen. Es bedarf keiner Verstärkung dieses verfassungsrechtlichen Schutzes, weil dieser verfassungsrechtliche Schutz, exakt wie ihn der Bundesrat vorschlägt, der jetzigen Nachführung und gelebten Verfassungswirklichkeit entspricht. Ich bitte Sie deshalb, diesen Antrag abzulehnen.

Ein letztes Wort: Der Antrag der Minderheit I (Gysin Remo) möchte eine grundsätzliche Neufassung mit einer Gewährleistung der privatwirtschaftlichen Initiative, einer Aufzählung der Schutzbereiche und einer Bindung an das Gemeinwohl. Die Kommissionsmehrheit hat dies mit 20 zu 12 (Abs. 1) bzw. 19 zu 2 (Abs. 3) Stimmen als unnötig erachtet, weil es schon Ausdruck der bundesgerichtlichen Praxis und der allgemeinen Schranken ist, wie sie für alle Grundrechte gelten. Ich verweise auf Artikel 32 des Verfassungsentwurfes.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Die Handels- und Gewerbefreiheit oder, wie wir jetzt richtiger sagen, die Wirtschaftsfreiheit, hat bekanntlich drei Dimensionen: eine grundrechtliche, eine institutionelle und eine kompetenzielle. Hier in Artikel 23 geht es vor allem um die grundrechtliche Dimension. Das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit kann – wie andere Grundrechte – unter bestimmten Voraussetzungen, die in Artikel 32 generell umschrieben sind, eingeschränkt werden. Einschränkungen können dabei im Rahmen der jeweiligen Kompetenzen vom Bund, von den Kantonen oder von den Gemeinden vorgenommen werden.

Die institutionelle Dimension der Wirtschaftsfreiheit ist demgegenüber vor allem in Artikel 85 geregelt. Diese Bestim-

mung macht deutlich, dass die Wirtschaftsordnung der Schweiz die einer marktwirtschaftlich orientierten Privatwirtschaft ist. Dazu gehört als zentrales Element der Wettbewerb, allerdings nicht in einer absoluten Weise, wie der Kartellartikel zeigt, der auch der Gruppenvereinbarung einen gewissen Spielraum lässt.

Die dritte Seite der Wirtschaftsverfassung ist die kompetenzielle. Für die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen gilt auch im Bereich der Wirtschaft, dass der Bund nur dort zuständig ist, wo ihn die Bundesverfassung ausdrücklich als zuständig erklärt. Die Bundesverfassung weist dem Bund eine ganze Reihe von Zuständigkeiten zu, die es ihm ermöglichen, Massnahmen zu treffen, welche das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit einschränken. Darüber hinaus gibt sie ihm insbesondere im Abschnitt «Wirtschaft» des Zuständigkeitskapitels die Möglichkeit, Massnahmen zu treffen, die vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen und damit den institutionellen Grundsatzentscheid zugunsten einer marktwirtschaftlich orientierten Privatwirtschaft relativieren. Der sogenannte Abweichungsvorbehalt wird daher konsequenterweise in Artikel 85 und in verschiedenen wirtschaftspolitischen Zuständigkeitsbestimmungen des Bundes ausdrücklich festgehalten. Soweit das Regelungskonzept des Bundesrates.

Zu den Minderheitsanträgen: Der Antrag der Minderheit I möchte hier vor allem die Idee der sozialen Verantwortung verankert haben. Herr Gysin Remo hat sich etwas enttäuscht über den Bundesrat geäußert, darüber, dass wir überhaupt kein Verständnis zeigen. Herr Gysin, ich muss zwei Dinge wiederholen. Einmal glaube ich, dass es willkürlich wäre, diese Sozialpflichtigkeit nur bei ganz wenigen Grundrechten tatsächlich zu nennen, bei anderen Grundrechten dagegen, wo sie ebenso bedeutungsvoll ist, nichts zu sagen. Ihr Einwand ist vor allem nicht mehr gerechtfertigt, nachdem Sie Artikel 3b verabschiedet haben. In Artikel 3b wird grundsätzlich die Eigenverantwortung eines jeden Menschen und damit natürlich auch eines jeden Wirtschaftssubjektes im Sinne der Eigenverantwortung, aber auch der Verantwortung gegenüber der Gesellschaft statuiert. Das gilt – darum steht es auch vorne in der Verfassung – auch für die Ausübung aller Grundrechte. Wenigstens hier, Herr Gysin, nehme ich für mich in Anspruch, dass ich lernfähig bin, denn diesen Artikel 3b hatten wir nicht vorgeschlagen. Ich bin aber zur Einsicht gekommen, dass ein derartiger Artikel 3b in einer nachgeführten, modernen Verfassung tatsächlich Sinn macht. Aber ich habe kein Verständnis dafür, diese Sozialpflichtigkeit rein kasuistisch und damit auch willkürlich bei einzelnen Grundrechten zu nennen und bei anderen nicht. Da fehlt es an systematischer Konsequenz.

Im übrigen ist für den Bundesrat auch klar, dass der Marktmechanismus, für den wir uns grundsätzlich entscheiden, nicht durchwegs und nicht allein zu Ergebnissen führt, die den obersten Zielen und Wertentscheidungen der staatlichen Gemeinschaft gerecht werden. Die Marktwirtschaft bedarf deshalb der korrigierenden Ergänzung durch eine letztlich ethisch und sozial motivierte Gesetzgebung, und dafür schaffen wir im Kompetenzteil, in den Artikeln 85ff., die entsprechenden Zuständigkeiten des Bundes.

Diese soziale Dimension kommt daher im Verfassungsentwurf richtigerweise in Artikel 3b und vor allem in Artikel 85 Absatz 2 der nachgeführten Verfassung adäquat und angemessen zum Ausdruck. Das ist der Grund, weshalb ich Sie bitte, den Antrag der Minderheit I abzulehnen.

Die Minderheit II (Vallender) beantragt, in einem neuen Absatz 3 einen Verfassungsvorbehalt für Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit aufzunehmen. Mit diesem Problem haben wir – das sei zugegeben – und haben auch alle Staatsrechtsprofessoren relativ lange gerungen. Heute ist der Bundesrat aber überzeugt, dass die Lösung, die er jetzt getroffen hat und die die Kommissionsmehrheit unterstützt, die richtige ist; ich möchte das nachher näher darlegen.

Wie erwähnt, beruht das Regelungskonzept des Bundesrates auf einer Trennung der grundrechtlichen Dimension und der institutionellen sowie der kompetenziellen Dimensionen. Der sogenannte Abweichungsvorbehalt betrifft vor allem die

institutionelle Dimension. Er ist deshalb in den Artikeln 85ff. zu verankern und nicht im Grundrechtsteil. Dies entspricht im übrigen der Lösung, die bereits in der geltenden Bundesverfassung besteht, denn der Abweichungsvorbehalt ist nicht in Artikel 31, sondern in Artikel 31 bis bei den Regelungszuständigkeiten des Bundes enthalten.

Eine Verankerung im Grundrechtsteil ist noch aus einem anderen Grund konzeptwidrig: Die Voraussetzungen für Einschränkungen der Grundrechte werden für alle Grundrechte – wie bereits ausgeführt – in genereller Weise in Artikel 32 geregelt. Es wäre nun verfehlt, hier eine Sonderregelung für die Wirtschaftsfreiheit vorzusehen.

Ich glaube, es bestehen vor allem Ängste, die Verankerung im Grundrechtsteil könnte den Eindruck erwecken, dass Massnahmen des Bundes, die nicht als Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, sondern als blosse Einschränkungen zu betrachten sind, als solche gelten, die sich gegen den Wettbewerb richten und daher gar keiner Verfassungsgrundlage bedürften. Das ist aber klar nicht der Fall. Dies wäre falsch, denn der Bund bedarf immer einer verfassungsmässigen Kompetenzgrundlage, wenn er auf dem Gebiet der Wirtschaft tätig werden will.

Dies gilt für Einschränkungen der Grundrechte genauso wie für Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Selbstverständlich sind daher Verletzungen beider Prinzipien, wie Herr Gross Jost richtig sagte, auch mit der staatsrechtlichen Beschwerde anfechtbar. Es kommt noch ein weiterer Grund für die Richtigkeit der bundesrätlichen Lösung dazu, den der Antrag der Minderheit II (Vallender) übersieht: Die Kantone können – allerdings nur im Rahmen der von der Bundesverfassung gezogenen Grenzen; ich verweise auf Artikel 31 Absatz 2, auf die kantonalen Regalrechte – Abweichungen auch auf Gesetzesstufe vorsehen. Je nach Ausgestaltung des kantonalen Verfassungsrechtes bedürfen sie dafür keiner Verfassungsgrundlage. Die Rechtslage in den Kantonen ist diesbezüglich zum Teil anders als auf Bundesebene, wo – ich betone das noch einmal – jede Zuständigkeit grundsätzlich in der Verfassung begründet werden muss.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, den Anträgen des Bundesrates und der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

*Abs. 1–3 – Al. 1–3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	96 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	56 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	90 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	62 Stimmen

**Art. 24**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Antrag Rechsteiner Paul*

*Abs. 3*

Das Streikrecht ist gewährleistet.

*Abs. 4*

Streichen

*Eventualantrag Rennwald*

(falls der Antrag Rechsteiner Paul abgelehnt wird)

*Abs. 3*

Das Recht auf Streik ist gewährleistet; das Gesetz bestimmt die öffentlichen Dienste, wo die Ausübung dieses Rechtes geregelt werden kann.

*Proposition Rechsteiner Paul*

*Al. 3*

Le droit de grève est garanti.

*Al. 4*

Biffer

*Proposition subsidiaire Rennwald*

(au cas où la proposition Rechsteiner Paul serait rejetée)

Al. 3

Le droit de grève est garanti; la loi détermine les services publics où il peut être réglementé.

**Jutzet** Erwin (S, FR): Wenn wir noch lange weiterberaten, ohne Pause zu machen, dann könnte es vielleicht einigen in den Sinn kommen, hier zu streiken. – Spass beiseite:

1. Das Streikrecht ist ein verfassungsmässiges Recht, das Streikrecht ist ein Grundrecht, das ist klar. Daran lassen wir nicht rütteln, auch nicht durch Anträge, welche die Streichung, die Aushöhlung oder die Relativierung dieses Grundrechtes bezwecken.

2. Für uns Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten ist die Niederschreibung des Streikrechtes eine Bedingung sine qua non für unsere Zustimmung zu dieser Revision. Ich sagte das in der Subkommission, ich wiederholte es in der Kommission, und ich sage es heute nochmals: Wenn das Streikrecht nicht als Grundrecht in die Verfassung aufgenommen wird, dann können wir Sozialdemokraten dieser Verfassung nicht zustimmen. Das ist keine Erpressung, das ist eine klare Sprache.

Der Bundesrat anerkennt in der Botschaft implizit selber, dass das Streikrecht ein ungeschriebenes Grundrecht ist. Die herrschende Lehre vertritt diese Meinung schon längst. Das Streikrecht wird namentlich aus Artikel 8 des Uno-Paktes I über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte abgeleitet, aber auch aus Artikel 34ter und Artikel 56 der Bundesverfassung. Der Uno-Pakt wurde von der Schweiz ratifiziert, er ist einzuhalten; pacta sunt servanda, ob es uns passt oder nicht!

Daran ändert auch das Urteil des Zürcher Obergerichtes im sogenannten Fall «Spinnerei Gasser» nichts. In diesem allzu spitzfindigen Urteil sagt das Zürcher Obergericht, dass das Streikrecht, aus dem Uno-Pakt I abgeleitet, keine Direktwirkung entfalte. Ich hoffe, dass die Zürcher Richter auch in diesem Fall – wie schon so oft – vom Bundesgericht korrigiert werden.

Artikel 8 Paragraph 1 Literae a und d des Uno-Paktes sind klar. Es wird nicht von einem anzustrebenden Zustand gesprochen, vielmehr wird unmissverständlich gesagt, das Streikrecht sei zu gewährleisten. Soweit habe ich eigentlich keine Differenz zum Bundesrat.

Die Differenz liegt in der Einschränkung des Streikrechtes durch den Bundesrat. Herr Bundesrat Koller hat heute mehrmals gesagt und wiederholt die Frage gestellt: Weshalb schränken wir ausgerechnet hier ein Grundrecht ein? Dies war z. B. bei Artikel 22 der Fall, wo wir die Sozialpflichtigkeit einführen wollten, bei Artikel 23 oder bei der Wissenschaftsfreiheit in Artikel 17, wo wir eine Verantwortung gegenüber Mitmensch und Umwelt einführen wollten. Der Bundesrat hat immer gefragt, warum wir ausgerechnet hier eine Einschränkung machen. Ich frage Sie jetzt, Herr Bundesrat: Wieso soll ausgerechnet beim Streikrecht eine Einschränkung gemacht werden? Ich bin hier wohl etwas mehr der Orthodoxie der Nachführung verpflichtet als Sie, womit ich Sie noch nicht der Häresie bezichtigen möchte.

Übrigens: Die erste Fassung des Entwurfes des Bundesrates selbst, die Fassung aus dem Jahre 1995, enthielt den Vorschlag, der Ihnen jetzt als Minderheitsantrag vorliegt – ohne die Einschränkungen. Also kann dieser Minderheitsantrag so schlecht nicht sein.

Der bundesrätliche Entwurf ist zu eng, zu restriktiv. Mit dieser Formulierung wäre beispielsweise ein Studentenstreik, ein Frauenstreik vom 14. Juni 1991, ein Solidaritätsstreik oder gar ein Generalstreik verfassungswidrig. Das darf doch nicht sein; solche Streiks müssen als Ultima ratio möglich und legal sein.

Mit der Verankerung des Streikrechtes in der Verfassung werden wir sicherlich keine Streikwelle auslösen. Aber diese Verankerung wird es uns Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten erlauben, trotz den verschiedenen Frustrationen ja zur nachgeführten Bundesverfassung zu sagen. Mit der Un-

terstützung der grössten Partei in diesem Lande wird es auch gelingen, diese Verfassung an der Volksabstimmung durchzubringen.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen.

**Fehr** Lisbeth (V, ZH): Ich bitte Sie namens der Minderheit II, dem Ständerat zu folgen und die beiden Absätze 3 und 4 zu streichen. Warum?

1. Das Problem stellt sich schon bei der Frage, ob man das Streik- und Aussperrungsrecht überhaupt als Grundrecht anerkennen soll. Nach Ansicht angesehener Rechtsgelehrter – da muss ich Herrn Jutzet widersprechen – gilt in der Schweiz kein Streikrecht im Sinne eines Individualrechts, sondern der Streik ist Teil des Arbeitskampfes, der auf den Abschluss von Gesamtarbeitsverträgen einwirken soll. Das ist übrigens neulich wieder vom Obergericht Zürich bestätigt worden.

2. Streik und Aussperrung sind Druckmittel der Sozialpartner; es sind keine konstruktiven Mittel der Konfliktlösung. Sie bilden die letzte Möglichkeit im Arbeitskampf und sind durch den Staat in seiner Vermittlerrolle zu vermeiden. Ein verfassungsmässiger Schutz dieser Druckmittel wäre deshalb völlig unangebracht.

3. Zum generellen Streikrecht für Beamte: Grundrechte regeln das Verhältnis zwischen Staat und Bürger. Durch Anerkennung des Streik- und Aussperrungsrechts in der Verfassung entstünde ein Rechtsanspruch des einzelnen darauf, dass der Staat den Streik mittels Gesetzen oder anderen staatlichen Handlungen nicht behindern dürfte. Da der Staat auch als Arbeitgeber auftritt, wäre ein generelles Streikverbot für Beamte nicht mehr möglich, denn der Staat wäre auch in seiner Funktion als Arbeitgeber an diese Pflicht gebunden. Das ergäbe ungleiche Spiesse, da sich ein Beamter in seinem Verhältnis zum Staat grundsätzlich auf das Streikrecht berufen könnte, während dies einem «normalen» Arbeitnehmer verwehrt bliebe, da Grundrechte nach herrschender Lehre nur zwischen Staat und Bürger, nicht aber zwischen den Bürgern selbst wirken.

4. Sollte das Streikrecht später auch auf Dritte ausgeweitet werden – in der Rechtslehre bestehen solche Anliegen –, so könnte dadurch auch die Neutralitätspflicht des Staates tangiert werden.

Dieser hat sich in Arbeitskämpfen nämlich neutral zu verhalten. Eine solche Pflicht lässt sich auch aus Artikel 24 Absatz 2 ableiten, denn der Staat kann seine Vermittlerfunktion nur bei absoluter Neutralität wahrnehmen.

5. Die Schweiz gehört unter den Industrienationen zu denjenigen, in welchen Arbeitskämpfe äusserst selten sind. Sie wird im Ausland als Land der Friedensabkommen beneidet; für den Wirtschaftsstandort Schweiz ist dies sehr wichtig.

In den achtziger Jahren gingen pro 1000 Beschäftigte lediglich 1,4 Tage durch Streiks verloren. In der BRD waren es im Vergleich dazu 666 Tage, und in Italien – dem streikfreudigsten Land Europas – kamen auf 1000 Beschäftigte in den vergangenen zehn Jahren gar 1123 verlorene Tage. Aus diesen Zahlen geht deutlich hervor, dass der Streik in der Schweiz keine grosse Tradition hat, da wir unsere Arbeitskonflikte in anderer Form auszutragen pflegen.

Aus der Ablehnung des Streikrechtes auf Verfassungsstufe folgt konsequenterweise auch die Streichung von Absatz 4. Denn eine gesetzliche Ausnahme des verfassungsmässigen Rechtes macht ja nur Sinn, wenn ein solches überhaupt festgelegt wurde; ansonsten würde man auch die Kompetenz des Gesetzgebers mit dieser Grundsatzfrage überfordern.

Zusammengefasst: Die Schweiz gehört zu den wenigen Ländern, welche die Frage des Streiks und der Aussperrung bisher nicht haben regeln müssen. Dafür sollten wir dankbar sein, denn wir haben damit eine Kultur der Sozialpartnerschaft geschaffen, die unserem Demokratieverständnis mehr entspricht als die Streik- und Streitkultur unserer Nachbarländer. Wir sollten gerade heute, wo die Wirtschaft wieder langsam an Boden gewinnt, diesen massgeblichen Konkurrenzvorteil nicht ohne Not opfern.

Ich bitte Sie um Streichung der Absätze 3 und 4.

**Schmid Samuel (V, BE):** Ob das Streikrecht ein Grundrecht sei oder nicht, ist tatsächlich eine Frage. Allerdings ist es nach meinem Dafürhalten weder vorbehaltlos und zum vornherein als Grundrecht zu deklarieren, wie das der Vertreter der Minderheit I getan hat, noch kann es m. E. schlicht verneint werden, wie das die Vertreterin der Minderheit II getan hat. Die Frage ist – mindestens wenn wir uns auf das Bundesgericht berufen wollen – schlicht noch nicht entschieden. Das Bundesgericht hat im hierzu massgeblichen Entscheid (BGE 111 II 253) ausgeführt, dass offen sei, wie weit der Einsatz von Streik und Aussperrung in der Schweiz verfassungsrechtlichen Schutz genieße; aber immerhin sei klar, dass die Formulierung des Arbeitsgerichtes, d. h. der Vorinstanz, wonach im schweizerischen Arbeitsrecht das Streikrecht, d. h. das Recht auf kollektive Arbeitskämpfmassnahmen, noch keinen Eingang gefunden habe, «offensichtlich zu absolut und zu summarisch» ausgefallen sei. Das zur Ausgangslage.

Die Frage ist mithin, ob das Parlament jetzt diese Frage im Rahmen der Nachführung entscheiden will oder nicht. Schliesslich gibt es andere Rahmen, die nicht unbeachtlich sind – Rahmen im internationalen Recht. Der Bundesrat erwähnt sie in der Botschaft: nämlich die Garantie der Koalitionsfreiheit gemäss Artikel 11 der EMRK, Artikel 22 des Uno-Paktes II sowie etwas präziser und detaillierter Artikel 8 des Uno-Paktes I. Schliesslich weist der Bundesrat auch darauf hin, dass Artikel 3 des ILO-Übereinkommens Nr. 87, das von der Schweiz 1976 ratifiziert worden ist, die Gewerkschaftsfreiheit garantiere. Damit kann nach unserer Ordnung zusammenfassend gesagt werden, dass Streik und Aussperrung gemäss unserer Rechtsprechung als Arbeitskämpfmassnahmen zulässig sind, allerdings nur innerhalb gewisser Grenzen. Diese Grenzen sind:

1. Der Streik muss von einer Arbeitnehmerorganisation getragen, d. h. vereinsrechtlich beschlossen sein. «Wilde» Streiks gibt es nicht; sie sind verboten.
2. Der Streik muss sich auf das Arbeitsverhältnis beziehen; «politische Streiks» sind unrechtmässig.
3. Es muss sich um eine Art *Ultima ratio* handeln; d. h., der Streik darf nicht die allgemeine Pflicht zur Wahrung des Arbeitsfriedens verletzen.

4. Der Streik muss schliesslich verhältnismässig sein. So wird durch gesetzliche Vorschriften der Streik während 45 Tagen eines Einigungs- und Schiedsverfahrens untersagt.

Die Frage ist eigentlich politisch zu beantworten. Wir sind uns alle einig, dass die Sozialpartnerschaft eine ausserordentlich segensreiche Errungenschaft ist. Verträge – auch das entspricht allgemeiner Erfahrung – sind nur gut, wenn jede Seite vom Nutzen der Vereinbarung überzeugt ist. Zum Verständnis, das von Belegschaften und Gewerkschaften für das Primat der Ertragsfähigkeit des Unternehmens erwartet werden muss, wenn wir Erfolg haben wollen, gehört als Gegenstück auch eine im Rahmen dieser erwähnten Schranken gewährte Möglichkeit zum Streik; nur so kann offensichtlichen Missbräuchen entgegengetreten werden.

Die Sozialpartnerschaft steht somit auf zwei Beinen, nämlich auf diesem Grundverständnis für das Primat der Wirtschaftlichkeit und auf der anderen Seite auf dem Bein des Widerspruchsrechtes für den Fall des Missbrauchs. Umstritten ist, ob sich dieses Streikrecht als Kollektivrecht nur aus der Rechtsordnung allgemein ergibt oder ob es den Charakter eines selbständigen, verfassungsmässigen Rechtes aufweist. Die Lehre geht hier etwas weiter als die bisherige Rechtsprechung.

Werden Absatz 3 und Absatz 4 gestrichen, wie es die Minderheit II möchte, bewegt man sich nach meinem Dafürhalten zweifellos noch auf dem Boden des geltenden Rechtes. Die Unterstellung, man gehe hinter das geltende Recht zurück, ist meines Erachtens falsch. Es ist absolut reine Nachführung, man überlässt die Regelung der Unklarheit aber weiterhin der Praxis, und man nutzt die Chance der jetzigen Verhandlungen nicht.

Folgen Sie dem Antrag der Minderheit III, bewegen Sie sich auch im Rahmen des geltenden Rechtes, begründen aber im Unterschied zur bundesrätlichen Fassung kein Grundrecht

und kein verfassungsmässiges Recht auf Streik und Aussperrung! Es wird in der Verfassung bloss mit den beiden Begriffen «Streik» und «Aussperrung» – ohne von selbständigen Rechten zu sprechen – deutlich, dass diese zum geltenden Recht gehören, ohne sie zu qualifizieren. Man verweist also quasi auf die geltende Rechtslage. Zusätzlich – und das ist ein Vorteil des Antrages der Minderheit III – haben wir in Absatz 4 eine ausdrückliche Grenze, nämlich dahingehend, dass das Gesetz bestimmten Kategorien von Personen den Streik verbieten kann.

Mir scheint, wenn Sie wirkliche Nachführung machen und hier nicht unnötig die ganze Verfassungsdiskussion belasten wollen, dann folgen Sie der Minderheit III!

**Rechsteiner Paul (S, SG):** Aus verfahrensrechtlichen Gründen musste ich diesen Antrag als Einzelantrag eingeben. Es handelt sich aber um den Antrag der einstimmigen SP-Fraktion.

Eine Vorbemerkung: Das Streikrecht existiert, egal, was hier bei der Verfassungsreform entschieden wird, egal, wie das Zürcher Obergericht unlängst in Widerspruch zu einem eigenen früheren Entscheid «fehlentschieden» hat, und egal, was hier beispielsweise Frau Fehr Lisbeth und andere erzählen. Als elementares soziales Grundrecht ist dieses kollektive Kampfmittel das notwendige Gegenstück zur wirtschaftlichen Macht der Arbeitgeber, denen das Kapital und die Produktionsmittel gehören, während die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ja nur über ihre Arbeitskraft verfügen.

Der Streik, das Recht auf kollektive Arbeitsniederlegung, ist erst das Kampfmittel, das eine gewisse Parität zur wirtschaftlichen Macht der wirtschaftlich überlegenen Gegenseite herstellt. Damit ist das Streikrecht der notwendige, zwingende Ausfluss des Koalitionsrechtes. Oder umgekehrt gesprochen: Ein Koalitionsrecht wäre in letzter Konsequenz nicht denkbar, wenn die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dieses wichtigsten Kampfmittels beraubt würden.

Die Schweiz hat das Streikrecht als Grundrecht wiederholt anerkannt, durch den Beitritt zum Uno-Menschenrechtspakt und zum einschlägigen Abkommen der Internationalen Arbeitsorganisation. Der Grundrechtskatalog in der Verfassung wäre bedenklich lückenhaft, wenn jetzt dieses Streikrecht nicht auch in der Verfassung verankert würde.

Was der Bundesrat nun zum Streikrecht vorschlägt, weist allerdings gravierende Konstruktionsfehler auf. Der bundesrätliche Entwurf und noch viel stärker die Botschaft versuchen, das Streikrecht nach dem Muster eines Teils der bundesdeutschen Doktrin, die jetzt über Deutschschweizer Arbeitsrechtler auch in die Schweiz importiert worden ist, so einzuschränken und zu verrechtlichen, dass der Streik in Zukunft weniger ein Kampfmittel der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wäre als vielmehr ein Kampffeld – oder auch ein «Verdienstfeld» – für Juristen und Gerichte. Auf solch doktrinaire und deutschrechtliche Auffassungen oder Fussangeln durch diese Verrechtlichung und auf solche Rechtsstreite sollten wir aber verzichten.

Auf das, was nur in der Botschaft vertreten wird, z. B. zum sogenannten wilden Streik, dann aber nicht Bestandteil des Verfassungstextes selber geworden ist, oder auf die sogenannten Durchsetzungstreitigkeiten gehe ich nicht weiter ein, da diese teilweise sehr unhaltbaren Auffassungen keine Rechtswirkung erlangen. Wenn aber diese in der Botschaft enthaltenen Ideen Realität würden, wäre ein bedeutender Teil der Streiks, die in der Schweiz in den letzten Jahren real stattgefunden haben – teilweise sehr erfolgreiche Streiks, Proteststreiks beispielsweise gegen unhaltbare Zustände –, einfach illegal gewesen, und das ist absurd.

Nötig ist es dagegen, zu den beiden im Verfassungstext vorgeschlagenen Schranken Bemerkungen zu machen:

1. Zur Aufnahme des Rechtes auf Aussperrung, wie es der Bundesrat vorschlägt: Es kann einen wunder nehmen, war auf diese Idee gekommen ist, wenn nicht eben diese paar Deutschschweizer Arbeitsrechtler. Sicher entspricht es nicht der heutigen Praxis.

Das Gegenstück zum Streik auf seiten der Arbeitgeber ist ja nicht die Aussperrung, sondern die wirtschaftliche Macht,

das Kapital, die Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel. Es ist mir nicht bekannt, dass schon jemand die Idee vertreten hätte, dem Postulat der Aussperrung gewissermassen Grundrechtscharakter zu verleihen. Sämtliche internationalen Konventionen beispielsweise gewährleisten nur das Streikrecht, aber nicht ein Recht auf Aussperrung. In gewissen Ländern, auch europäischen Staaten, wird die Aussperrung gar als unzulässig betrachtet. In der Schweiz hat sie nie eine Rolle gespielt. Sie gehört jedenfalls nicht in die neue Verfassung.

2. Man will mit der expliziten Erwähnung der Arbeitsbeziehungen – so sagt es wenigstens die Botschaft – sogenannte politische Streiks ausschliessen, die auf das Verhalten von Behörden Bezug nehmen. Aber auch das ist eine neue Einschränkung. Beispielsweise sind nach der Konvention der Internationalen Arbeitsorganisation, welche auch die Schweiz unterschrieben hat, Proteststreiks der Arbeitnehmer im Zusammenhang mit unhaltbaren Zuständen in Wirtschaft und Sozialpolitik durchaus zulässig. Nehmen wir doch das Beispiel des überaus erfolgreichen Frauenstreiks von 1991, der in der Öffentlichkeit breite Sympathie genoss. Er wäre nach dieser Auffassung ein sogenannter illegaler, ein sogenannter politischer Streik gewesen.

Für den Antrag der SP-Fraktion, in der Verfassung einfach das Streikrecht zu gewährleisten, ohne neue, juristische Fussangeln einzubauen, spricht – wie das Herr Jutzet richtig ausgeführt hat – aber vor allem der Nachführungsauftrag der Verfassung selber. Herr Bundesrat Koller: Wenn Sie den Nachführungsauftrag ernst nehmen, kann jetzt nicht davon die Rede sein, neue Schranken aufzurichten, die es heute in der Praxis noch nicht gibt – die zwar von einem Teil der Lehre postuliert werden, aber in der Praxis nicht existieren.

Noch ein Wort an diejenigen – wie der Arbeitgeberverband beispielsweise –, die glauben, Streiks in Zukunft dadurch verhindern zu können, dass das Streikrecht nicht in die Verfassung aufgenommen wird. Das ist nicht nur naiv, sondern auch ein Trugschluss. Streiks kann man nicht mit solchen Manövern verhindern, sondern mit anständigen Arbeitsbedingungen und Gesamtarbeits- und Arbeitsverträgen, die die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angemessen am Produktivitätsfortschritt beteiligen – nicht dadurch, dass die Löhne bei steigenden Profiten und Börsengewinnen immer mehr gedrückt werden. An der Qualität der Arbeitsbeziehungen wird sich entscheiden, welche Rolle das Kampfmittel des Streiks in der Praxis in Zukunft spielen wird, und nicht an dieser Regelung in der Verfassung.

Obwohl vergessen und verdrängt, feiern wir 1998 nicht nur 150 Jahre Bundesstaat, sondern im November dieses Jahres auch das 80jährige Jubiläum des Generalstreiks. Der Generalstreik war, wie Willy Gautschi es formuliert hat, das wichtigste politische und soziale Ereignis seit dem Bestehen des Bundesstaates. Die Verankerung des Streikrechtes in der Verfassung wäre eine Ermahnung, dass sich die Zustände, welche zum Einsatz dieses Kampf- und Protestmittels geführt haben, nicht wiederholen dürfen.

**Rennwald** Jean-Claude (S, JU): Nous sommes d'avis que le droit de grève doit être inscrit dans la constitution, et cela à l'occasion de la réforme que nous examinons. Le récent jugement du Tribunal cantonal de Zurich, qui conteste l'existence du droit de grève en Suisse, vient encore confirmer ce point de vue. Cette interprétation zurichoise est totalement erronée et donne raison à un employeur, M. Gasser, qui symbolise le courant patronal le plus brutal de ce pays.

Mais le jugement zurichois montre surtout que le droit de grève paraît toujours être une question d'interprétation. Or, cette insécurité doit disparaître, car le droit de grève constitue un droit fondamental, l'ultime – je dis bien l'«ultime» – instrument au service des travailleurs lorsque tous les autres moyens de résoudre un conflit ont été épuisés. J'observe d'ailleurs qu'un dialogue sérieux et des conventions collectives de travail de qualité sont le meilleur rempart à l'utilisation des mesures de lutte, mais que, malheureusement, tous les employeurs de ce pays ne sont pas disposés, et de loin, à conclure des conventions collectives de qualité.

Ce raisonnement n'a manifestement pas été compris par le Conseil des Etats qui a purement et simplement biffé le droit de grève. De mon point de vue, cette attitude est irresponsable, mais nous avons heureusement, aujourd'hui, l'occasion de corriger le tir.

Dans son projet, le Conseil fédéral a certes inclus le droit de grève, mais ce projet n'est pas satisfaisant pour trois raisons au moins:

1. D'abord, il place le lock-out sur le même pied que le droit de grève. Or, cette mesure de rétorsion patronale ne saurait être assimilée à un droit fondamental.

2. Le droit de grève ne serait garanti que dans le cadre des relations de travail. Cela signifie-t-il par exemple qu'en cas de licenciements dans une entreprise, les collègues d'une autre usine du même groupe économique ne pourraient pas déclencher une grève de solidarité? Dans cette hypothèse, le droit de grève n'aurait guère d'effet concret.

3. Enfin, vu ce qui précède, ce projet interdit toute forme de grève politique. Or, cette notion de grève politique est très floue. De plus, qui aurait le pouvoir de décréter qu'une grève est politique ou non? Certainement pas les travailleurs concernés. Par ailleurs, une telle disposition aurait pu rendre illégale la grève des femmes de 1991.

Tous ces éléments montrent que nous devons revoir la copie du Conseil fédéral, à défaut de quoi le droit de grève n'aura qu'une valeur esthétique. La solution la plus simple consisterait à reprendre la proposition Rechsteiner Paul, à savoir: «Le droit de grève est garanti», ou celle de votre serviteur qui suggère de reprendre l'article 20 lettre g de la Constitution du canton du Jura: «... l'Etat: g. reconnaît le droit de grève; la loi détermine les services publics où il peut être réglementé.»

Avec cette adjonction, il s'agirait de définir les services publics, par exemple les hôpitaux ou les sapeurs pompiers, où il conviendrait de réglementer l'application du droit de grève. Je précise au passage que cette disposition est en vigueur dans le Jura depuis vingt ans maintenant et qu'en fait, il n'y a eu dans la fonction publique – car cela ne s'applique qu'à la fonction publique – qu'un seul arrêt de travail de trois ou quatre heures en l'espace de vingt ans, ce qui montre que la reconnaissance d'un droit n'entraîne pas une escalade.

Le choix entre ces deux variantes est secondaire. Ce qui importe avant tout, c'est que le droit de grève qui sera inscrit dans la nouvelle Constitution fédérale permette effectivement aux travailleurs de faire valoir leurs droits lorsqu'ils ont utilisé tous les autres moyens susceptibles de résoudre un conflit.

J'observe enfin, et ce sera ma conclusion, que la percée opérée en matière de conventions collectives de travail après la Seconde Guerre mondiale l'a été à la suite de conflits sociaux et que les pays voisins connaissent ce droit, sous une forme ou sous une autre. En France par exemple, le droit de grève existe depuis 1864 et n'a disparu que sous le régime de Vichy. J'ose espérer que, dans cette salle, il n'y a plus d'admirateurs du maréchal Pétain!

**Gysin** Remo (S, BS): Frieden, auch sozialer Frieden, hat viel mit Ausgewogenheit und Gleichgewicht zu tun. Lassen Sie mich Artikel 24 und das Streikrecht unter diesem Blickwinkel betrachten:

Niemand wird wohl behaupten, dass im Arbeitsalltag die Stellung betreffend Macht und Abhängigkeit eines Arbeitgebers einerseits und einer Arbeitnehmerin oder eines Arbeitnehmers andererseits auch nur annähernd gleich sind. Dieses Ungleichgewicht zugunsten der Arbeitgeberseite drückt sich in unserer Verfassung mehrfach aus und ist soeben, vor ein paar Minuten, mit unseren Beschlüssen zum Eigentum und zur Wirtschaftsfreiheit – sie sollen nun ohne verankerte soziale Verantwortung niedergeschrieben werden – noch unterstrichen worden.

Wir haben in der Verfassung einerseits eine unbeschränkte Wirtschaftsfreiheit und andererseits sehr beschränkte Rechte der Arbeitnehmerschaft. Ein minimales Gleichgewicht beinhaltet eine annähernd gerechte Verteilung der Reaktionsmöglichkeiten im Konfliktfall. Sonst wird die Arbeit-

nehmerseite noch stärker abhängig, noch beherrschbarer und noch ausbeutbarer. Vergleichen Sie die Mittel eines Unternehmens mit den Mitteln auf der Arbeitnehmerseite im Konfliktfall, so sehen Sie, dass völlig ungleiche Verhältnisse herrschen. So gibt es auf der Arbeitgeberseite einerseits die Möglichkeiten zu befördern, nicht zu befördern oder aufs Abstellgeleise zu schieben, die Anstellungsbedingungen einfrieren zu lassen oder zu verschlechtern, die Arbeitnehmer mit Bildungsurlaub und anderen Mitteln zu fördern oder sie zu entlassen.

Welche Rechte stehen der Arbeitnehmerseite zu?

Angesichts dieser sehr einseitigen Situation gehört die Aussperrung sicherlich nicht auf die gleiche Ebene wie der Streik. Wenn ich trotzdem diesen Antrag der Minderheit I unterschrieben habe, dann ist das als äusserster Kompromiss zu verstehen. Die SP-Fraktion steht voll und ganz hinter dem Antrag Rechsteiner Paul, der das nicht vorsieht. Wir beharren darauf, dass das Streikrecht, wie wir es heute besitzen, festgeschrieben wird, nicht mehr und nicht weniger. Oder wollen Sie immer dann, wenn es die Arbeitnehmerseite betrifft, die Verfassung nicht einmal nachschreiben?

Wir haben heute ein Streikrecht, das Solidarität zum Ausdruck bringt und zur Sicherung des politischen Friedens beiträgt. Wir lassen uns keinen Teil dieses Streikrechtes nehmen. Die Freiheit der Arbeitnehmerseite zu streiken, ist unabdingbar und wird immer eine Entscheidung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bleiben. Wir werden uns, wie immer Sie jetzt auch entscheiden, im Notfall – auch zukünftig, wenn es angemessen ist – die Freiheit nehmen, wie beim Frauenstreik 1991 Solidarität auszudrücken. Bei wachsender Armut und Arbeitslosigkeit, bei einer Verschärfung der ungleichen Einkommens- und Vermögensverteilung und gleichzeitigem Sozialabbau sind als letztes gewaltloses Friedensmittel auch politische Streiks berechtigt. Nicht nur in Südamerika und in Albanien, auch in der Schweiz könnte es Grenzen sozialer Not geben. Oder weiss jemand, wie die Schweiz in zwanzig Jahren aussehen wird?

Ich bitte Sie, Streik und Streikrecht als Grundrecht und als Mittel, den Arbeitsfrieden zu bewahren, als Teil der Koalitionsfreiheit zu verstehen und aufzunehmen, so wie es in Artikel 3 des ILO-Übereinkommens Nr. 87 vom 9. Juli 1948 mit der Garantie der gewerkschaftlichen Vereinsfreiheit umschrieben ist.

Die SP-Fraktion bittet Sie, den Antrag Rechsteiner Paul zu unterstützen.

**Fritschi Oscar (R, ZH):** Die Botschaft begründet die Notwendigkeit der Verankerung eines Streik- und Aussperrungsrechtes mit dem Hinweis, dass diese Festschreibung dem Konzept der Nachführung entspreche, weil es die gelebte Verfassungswirklichkeit zum Ausdruck bringe. Umgekehrt hat das Obergericht des Kantons Zürich – das ist nahezu in jedem Votum angesprochen worden – vor nicht allzulanger Zeit entschieden, dass es kein Streikrecht gebe. Nun ist das Obergericht des Kantons Zürich – da gebe ich den Votanten von links recht – weder die letzte noch eine unfehlbare Instanz. Vielleicht müsste man allerdings beifügen, dass auch die Autoren der Botschaft das Unfehlbarkeitsprinzip nicht für sich in Anspruch nehmen können.

Statt nun aber zu «rateburgern», welche der vertretenen Lehrmeinungen wohl eher die richtige sei – wobei man in aller Regel dann doch nach eigenem Gusto bzw. nach eigener Überzeugung entscheidet –, scheint mir eine sehr simple Schlussfolgerung die nächstliegende zu sein: Die Frage des Streikrechtes ist kontrovers und fällt damit für eine Regelung im Rahmen der Nachführung aus.

Dieser lapidare Befund wird auch durch das Ergebnis der Vernehmlassung gestützt. Alle bürgerlichen Parteien – die FDP, die SVP, die CVP und die Liberale Partei – haben sich gegen die Verankerung eines Streikrechtes gewandt. Nachdem also weder der Fall vorliegt, dass ein unbestrittenes, bisher ungeschriebenes Verfassungsrecht neu formuliert festgehalten werden soll, noch der Fall einer rechtspolitischen Neuerung, die auf allgemeine Akzeptanz stösst und die Vorlage nicht belastet, kann die Devise wohl nur heissen: Hände

weg davon! Für eine Verankerung des Streikrechtes in der Verfassung steht das demokratische Mittel der Volksinitiative zur Verfügung, nicht aber der Weg über die Nachführung.

Diese Haltung bedeutet nicht, dass der Streik pönalisiert werden soll. Im Gegenteil: Unsere freiheitliche schweizerische Wirtschaftsordnung schliesst eine staatliche Zwangsschlichtung bei Arbeitskonflikten aus. So werden Streik und Aussperrungen immer das letzte Mittel bleiben, um einen Arbeitskonflikt zu entscheiden. Sie sind – von niemandem bestritten – Bestandteil unserer Rechtsordnung. Aber unsere Kultur der Sozialpartnerschaft, die durch ein 60 Jahre altes Friedensabkommen symbolisiert ist, die uns im internationalen Wettbewerb wesentliche Vorteile gebracht hat und die auch im Innern sowohl der Arbeitgeber- wie der Arbeitnehmerseite Nutzen bringt, lässt es naheliegender erscheinen, den Streik weiterhin als das zu sehen, was er ist: eine Ausnahme, die keiner Verankerung in der Verfassung bedarf, auf keinen Fall aber in Form eines Grundrechtes.

Als Quintessenz ergibt sich für die FDP-Fraktion, dass ein beachtlicher Teil der Fraktion im Sinne der Bereitschaft zum weitestgehenden Kompromiss der Minderheit III (Schmid Samuel) zustimmt, welche das Mittel des Streiks als Faktum, aber nicht als Individualrecht anerkennt und die Leitplanken festlegt, innerhalb welcher dieses Mittel angewendet werden darf. Die Mehrheit der FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen aber, dem Antrag der Minderheit II (Fehr Lisbeth) auf Streichung zuzustimmen und sich damit dem Ständerat anzuschliessen.

**Keller Rudolf (D, BL):** Bisher hat unser Land in manchen Bereichen stark davon profitiert, dass politische und soziale Stabilität herrscht. Weitgehender Arbeitsfrieden, fleissige und einsatzfreudige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der Wille, Lohn- und Arbeitsbedingungen auf partnerschaftlichem Weg zu bestimmen, sind Garanten unserer Volkswirtschaft, die trotz einer rezessiven Phase insgesamt immer noch relativ gut funktioniert.

Die Tatsache, dass es momentan leider zu viele Arbeitslose gibt, ist nun aber kein Grund dafür und darf uns nicht dazu verleiten, gleich auch noch das Streikrecht in der Bundesverfassung zu verankern, wie das der Bundesrat, die Linksparteien und einige weiche bürgerliche Politikerinnen und Politiker wollen. Es genügt vollauf, das Streik- und das Aussperrungsrecht – falls wirklich notwendig – auf gesetzlicher Ebene festzulegen.

Ein Recht auf Streik scheint der demokratischen Fraktion das falsche Signal zu sein. Für uns ist insbesondere ein Streikrecht für den öffentlichen Dienst unvorstellbar. Selbst das Bundesgericht hat jüngst festgestellt, dass ein Streik wichtige Bereiche des öffentlichen Lebens nicht lahmlegen dürfe. Es dachte dabei wohl weniger an die Beamtinnen und Beamten der Steuerverwaltungen als vielmehr an die Polizei, an das staatliche Spitalwesen, an die Feuerbekämpfung usw. Die Fraktion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi ist skeptisch und hat aus diesem Grund seinerzeit auch die Europäische Sozialcharta abgelehnt, die das Streikrecht ebenfalls vorsieht.

Auch wenn das Streikrecht heute nur mit gewissen Vorbehalten in dieser neuen Verfassung verankert würde, müsste realistischere Weise über kurz oder lang damit gerechnet werden, dass in einem nächsten Schritt die totale Streikfreiheit für alle beschlossen würde. So beginnt es, und morgen geht es dann einen Schritt weiter. Seien Sie sich dessen bewusst! Vor allem auch die Mitglieder der CVP-Fraktion sollten sich dies hinter die Ohren schreiben!

Die Vernehmlassung zum Streikrecht hat eine sehr weitgehende und verbreitete Abneigung aufgezeigt. Streik ist im übrigen nicht die typisch schweizerische Art, Konflikte zu lösen. Wir sind es gewohnt, miteinander zu reden, Kompromisse zu schliessen und aufeinander zuzugehen. Nicht alles, was in anderen Ländern gemacht wird, ist auch wirklich gut, gescheit und bringt Vorteile. Die demokratische Fraktion hat das Gefühl, dass sich der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit zu stark an ausländischen Modellen orientiert haben. Wohin das führt, sieht man an den unschönen Streikfol-

gen in diesen Ländern, an den mit Streik verbundenen grossen wirtschaftlichen Rückschlägen.

Wollen Sie wirklich, dass eines Tages auch bei uns wegen Streiks die Bahn nicht mehr fährt oder dass die Autobahn gesperrt ist oder dass sich die Abfallberge türmen? Ist das wirklich die längerfristige Perspektive? Ich meine: nein! So etwas kann keine Perspektive für einen demokratischen Rechtsstaat sein, wie unser Land nun einmal einer ist.

In der Schweiz ist die Zeit des Klassenkampfes vorbei. Wir wehren uns dagegen, dass der Bundesrat unter dem Druck von für unser Land teilweise eben auch schädlichen internationalen Arbeitsabkommen, die er unterzeichnet hat, das Beamtenstreikrecht durch eine «differenzierte Regelung» ändern will. «Differenzierte Regelung» bedeutet im bundesrätlichen Sprachgebrauch längerfristig wohl nur eine Ausweitung dieses Streikrechtes, und dazu braucht der Bundesrat eben diese neue Verfassungsnorm.

Das erweiterte Streikrecht brächte nur neuen Unfrieden ins Land; deshalb stimmt die demokratische Fraktion grundsätzlich dagegen. Wir dachten immer, dass wir in unserem Land eine bürgerliche Regierung mit einem mehrheitlich bürgerlichen Parlament hätten. Das macht hier aber ganz und gar nicht den Anschein. Da ist es schon fast ein Wunder, dass mindestens wilde Streiks auch künftig verboten sein sollen.

**Thür Hanspeter (G, AG):** Die Nichterwähnung des Streikrechtes wäre nach der Annahme des Antrages Baumberger bei Artikel 22 der zweite Sargnagel, den Sie der nachgeführten Verfassung verpassen würden. Ich bitte Sie, davon abzu- sehen. Es ist weitgehend unbestritten, dass dieses Recht gelebter Verfassungswirklichkeit entspricht. Es ist Ausfluss der Vereinigungsfreiheit gemäss Artikel 56 der geltenden Bundesverfassung. Die Lehre ist sich weitgehend einig, dass die Arbeitskampffreiheit Teil der freiheitlichen schweizerischen Wirtschaftsordnung ist, Herr Keller, und nicht Ausdruck einer undemokratischen Gesinnung.

Jene, die das Urteil des Zürcher Obergerichtes nun als Rettungsanker sehen, werden sehr bald erkennen müssen, dass dieser Anker auf sehr schlechtem Grund sitzt. Ich bin angesichts der bisherigen Erwägungen des Bundesgerichtes zu Beamtenstreiks restlos überzeugt davon, dass das Bundesgericht das Zürcher Obergericht in diesem Falle, wo es nicht um eine Beamtung geht, in die Schranken weisen wird.

Dazu hat das Bundesgericht allen Anlass, denn mit der Ratifikation der Uno-Pakte I und II haben wir das Streikrecht auch formell in unsere Rechtsordnung eingeführt. Aber auch ohne die Annahme dieser beiden Uno-Pakte ist das Streikrecht implizit in unserer Rechtsordnung enthalten. In Artikel 34ter der geltenden Verfassung haben wir die Verankerung des kollektiven Arbeitsrechts. Ein kollektives Arbeitsrecht macht aber ohne ein Streikrecht keinen Sinn. Oder anders gesagt: Wie kann man auf der einen Seite die Vertragsfreiheit hochhalten und auf der anderen Seite einem Arbeitnehmer, der die Vertrags- und Arbeitsbedingungen, die ihm sein Arbeitgeber diktiert, nicht akzeptiert, die Möglichkeit nehmen, den Vertrag und damit die Arbeit zu verweigern?

Die Anträge Rechsteiner Paul und der Minderheit I verfolgen aus unserer Sicht die Grundsätze der Nachführung am besten. Der Antrag Rechsteiner Paul will das Streikrecht ohne Wenn und Aber in die Verfassung aufnehmen, aber selbstverständlich unter dem Vorbehalt von Artikel 32. Sie können im Rahmen der dort genannten Kriterien das Freiheitsrecht jederzeit wieder einschränken. Es braucht deshalb die Absätze 3 und 4 der bundesrätlichen Fassung nicht als Schranke. Wie für die übrigen Freiheitsrechte muss auch für das Streikrecht das gleiche gelten: Es hat sich im Rahmen der öffentlichen Ordnung zu halten, und es hat sich gegenüber den Rechten anderer unterzuordnen. All das wird in Artikel 32 geregelt, weitere Einschränkungen sind überflüssig.

Die Minderheit III will den Terminus «Recht auf Streik» eliminieren. Aus meiner Sicht ist das inhaltlich dasselbe wie das, was die bundesrätliche Fassung will. Auch wenn man formell nicht von einem Recht spricht, handelt es sich natürlich um ein solches, wenn man gleichzeitig den Streik als grundsätzlich zulässig betrachtet.

Ich bitte Sie, aus all diesen Gründen auf die Provokation des Ständerates zu verzichten. Wenn man die Kultur der Sozialpartnerschaftlichkeit hochhält, wie sie Herr Fritschi beschworen hat, dann muss man auch akzeptieren, dass zu dieser Kultur der Sozialpartnerschaftlichkeit auch die Freiheit gehört, eine Arbeit verweigern zu können, wenn der stärkere Part Arbeitsbedingungen diktiert, die nicht akzeptabel erscheinen.

Ich bitte Sie, aus diesen Gründen dem Antrag Rechsteiner Paul zu folgen oder allenfalls der Minderheit I (Jutzet) die Zustimmung zu geben.

**Fischer-Hägglings Theo (V, AG):** Die SVP-Fraktion lehnt die Verankerung des Streikrechtes als Grundrecht – ich betone: als Grundrecht – in der Verfassung ab. Sie stimmt grossmehrheitlich dem Antrag der Minderheit II (Fehr Lisbeth) und damit dem Ständerat zu.

Es überrascht, dass der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission es überhaupt wagen, unter dem Titel «Nachführung des geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrechtes» die Aufnahme des Streikrechtes in den Grundrechtskatalog vorzuschlagen. Es handelt sich nämlich bei näherer Betrachtung weder um das eine noch um das andere. Die geltende Verfassung enthält keine entsprechende Bestimmung, und man kann auch nicht von einem ungeschriebenen Verfassungsrecht sprechen.

Das Bundesgericht hat – wir haben das ja bereits mehrmals gehört – die Frage offengelassen, ob in der Schweiz das Streikrecht als Grundrecht zu betrachten ist. Auch in der EMRK ist der Streik nicht als Grundrecht verankert. Selbst die immer wieder zitierten Uno-Sozialpakte I und II gewährleisten das Streikrecht nur insofern, als dieses mit der innerstaatlichen Ordnung übereinstimmt. Die innerstaatliche Ordnung darf kein generelles Streikverbot aufstellen, was in der Schweiz ja nicht der Fall ist. Sie kann ein Streikverbot für bestimmte Kreise einführen.

Eine direkte Anwendbarkeit dieser internationalen Norm ist nicht gegeben, und darum ist die Aufnahme in die Verfassung unter dem Gesichtspunkt der Verbindlichkeit von internationalem Recht nicht zwingend. Es stimmt nicht, was Herr Rechsteiner Paul ausgeführt hat, dass die Schweiz mit der Annahme dieser Verträge das Streikrecht als Grundrecht – ich betone: als Grundrecht – in der Rechtsordnung anerkannt habe.

Da auch in der Rechtslehre umstritten ist, ob das Streikrecht ein Grundrecht darstellt, wäre eine bewusste Nichtaufnahme eine klare Aussage des Verfassungsgebers zuhanden der Gerichte, dass in der Schweiz das Streikrecht nicht als verfassungsrechtliches Grundrecht anerkannt ist. Eine klare Aussage des Verfassungsgebers ist notwendig, weil dadurch eine wichtige offene Frage beantwortet wird. Dies hätte seinen Niederschlag in der Rechtslehre und in der Rechtsprechung zur Folge.

Diese Aussage hätte aber auch ausserhalb des Verfassungsrechtes nach innen und nach aussen positive Auswirkungen. Nach aussen würde der Wirtschaftsstandort Schweiz gestärkt, weil dadurch zum Ausdruck käme, dass der Streik in der Schweiz weiterhin eine Ausnahme ist und Arbeitsauseinandersetzungen wenn immer möglich auf dem Verhandlungsweg zwischen den Sozialpartnern geregelt werden.

Eine Aufnahme in die Verfassung würde innenpolitisch dazu führen, dass der Druck auf den Gesetzgeber wachsen würde, den Streik in den Gesetzen detailliert zu regeln. Dieser Druck würde zu einer permanenten politischen Auseinandersetzung führen. Letztlich würde damit eine Entwicklung eingeleitet, die den Streik auch in der Schweiz zu einem allgemein anerkannten Kampfmittel in Arbeitskonflikten machen würde. Die Streikbereitschaft würde erhöht. Zudem ist fraglich, ob ein generelles Streikverbot für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst noch aufrechterhalten werden könnte.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit II (Fehr Lisbeth) zuzustimmen. Die bürgerlichen Kolleginnen und Kollegen möchte ich dazu einladen, hier politisch zu entscheiden und sich nicht von rechtlichen Spitzfindigkeiten leiten zu lassen.



Die bürgerliche Wählerschaft erwartet hier eine klare Haltung.

**Durrer Adalbert (C, OW):** Die Diskussion zeigt es: Innerhalb von Artikel 24 über die Koalitionsfreiheit bildet das Streikrecht einen äusserst sensiblen Bereich, insbesondere die Frage, ob es sich um ein Grundrecht handelt oder nicht. Zum einen ist das Streikrecht in rechtlicher Hinsicht mehrheitlich anerkannt; die Frage ist letztlich aber nicht in verlässlicher Weise entschieden. Zum anderen ist das kollektive Arbeitsrecht in unserem Land gesellschaftlich und politisch von grosser Bedeutung.

Wir haben es gehört: Auf der einen Seite bejaht der Bundesrat in Artikel 24 Absatz 3 die bisher offene Frage nach der Gewährleistung des Streikrechtes und des korrespondierenden Aussperrungsrechtes auf seiten der Unternehmen; beide sind allerdings an Bedingungen geknüpft. Auf der anderen Seite – Herr Fritschi hat es schon angetönt – haben die FDP, die SVP, die Liberalen und auch die CVP damals in der Vernehmlassung die Streichung des Streikrechtes verlangt. Das ist nun auch im Ständerat geschehen.

Wir haben also die schwierige Aufgabe zu lösen, einen befriedigenden Ausweg aus dem Dilemma zu finden, dass die Rechtslage bezüglich des Streikrechtes nicht abschliessend geklärt ist, zumal sich die bundesgerichtliche Rechtsprechung auf Fälle bezieht, die das Beamtenrecht betreffen. Ich weiss: Auch diese Frage wird natürlich immer wieder bestritten.

Wir kennen aber auch eine grosse Tradition des Arbeitsfriedens – ich glaube, man kann sagen: als Wesensmerkmal unseres Staates – und die Möglichkeit, den Arbeitsfrieden auch nach Pattsituationen im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen mit Kampfmassnahmen wieder herzustellen. Auch das hat, wenn auch zurückhaltend, Tradition.

Die CVP hat sich deshalb mit der Frage des Streikrechtes sehr intensiv auseinandergesetzt. Ausgehend von der Verfassungswirklichkeit lehnen wir die Streichung des Streikrechtes ab; sie würde klar hinter die heutige Praxis zurückgehen, zumal wir die Uno-Pakte I und II in diesem Rat ratifiziert haben. Auf der anderen Seite würden wir, um es mit den Worten unseres Fraktionskollegen Rolf Engler zu sagen, die normative Kraft des Faktischen überdehnen, wenn wir das Streikrecht als Grundrecht anerkennen würden. Die bundesrätliche Fassung hat dies unseres Erachtens ebenfalls getan, indem sie weiter geht als die effektive bundesgerichtliche Praxis. Deshalb stimmen wir grossmehrheitlich der Minderheit III (Schmid Samuel) zu. Diese erklärt den Streik als *ultima ratio* und als Faktum und regelt die Folgen. Das ist unseres Erachtens das Entscheidende: Dieser Antrag gibt die Verfassungswirklichkeit am korrektesten wieder; er entspricht dem geltenden Recht und bringt – was meines Erachtens ganz entscheidend ist – der Sozialpartnerschaft auch den entsprechenden Respekt entgegen, was man bei Rednern wie Herrn Keller nicht sagen kann, die diese Sozialpartnerschaft doch mit Füßen treten. Aus diesem Grund ersuchen wir Sie, dem Minderheitsantrag III zuzustimmen.

Wir erachten auch die vom Bundesrat gesetzten Bedingungen als zweckmässig, wollen wir doch die der schweizerischen Tradition entsprechende Stufenfolge beachten, dass es eben in unserem Lande ebenfalls Tradition ist, vor der Beanspruchung dieses Streikrechtes das Gespräch zu führen und auch die Möglichkeiten von Vermittlungsbemühungen auszuschöpfen und erst als *ultima ratio* tatsächlich auf die Strasse zu gehen.

In diesem Sinne ersuche ich Sie namens der CVP-Fraktion, dem Antrag der Minderheit III zuzustimmen.

**Sandoz Suzette (L, VD):** Est-ce que le droit de grève est un droit fondamental? «Oh oui!», répondent les socialistes. «Oui, mais à certaines conditions», dit le Conseil fédéral. «Non», dit la proposition de minorité III. «Ah, pas du tout!», dit le Conseil des Etats. Et les citoyens, qu'est-ce qu'ils disent? Nous n'en avons pas la moindre idée. Et le seul fait que personne ne sache vraiment si le droit de grève est un droit fondamental oui ou non – «p'têt ben qu'oui, p'têt ben qu'on non», disent les tribunaux – est-ce que cela ne signifie pas

que cela n'a en tout cas pas à intervenir dans une mise à jour de la constitution? Et puis, est-ce que le lock-out est un droit fondamental comme le droit de grève, pour ceux qui estiment que le droit de grève est un droit fondamental? «Oh oui!», répondent les bourgeois. «Oh non!», répondent les socialistes. Et que répondent les citoyens? On n'en a pas la moindre idée. Ce serait donc peu respectueux de la réalité que de dire que l'introduction du droit de grève et celle du lock-out correspondent tout simplement à une mise à jour de la Constitution fédérale.

Et au fond, le droit de grève c'est quoi? Est-ce que c'est l'«ultima ratio», quand plus rien ne va, d'essayer d'obtenir quelque chose, comme le disent un certain nombre des intervenants? Est-ce que c'est, en l'absence d'une convention, l'autre moyen d'obtenir quelque chose? Est-ce que c'est, comme le disent les pays qui nous entourent, un peu une arme de guerre qui permet, avant ou pendant des négociations, d'exercer une pression? Est-ce que le Pacte ONU I nous dit comment il définit le droit de grève? Mais non! On ne peut donc pas dire qu'on est en train simplement d'actualiser la constitution en y mettant quelque chose qui n'est pas défini. Voilà la raison pour laquelle la majorité du groupe libéral ne peut que se rallier à la proposition de minorité II et, par conséquent, adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Mais c'est vrai qu'il y a aussi une sensibilité libérale en faveur de la proposition de minorité III dont le moins qu'on puisse dire est qu'en tous les cas, elle correspond à l'unanimité du groupe quand il s'agit de nier que le droit de grève est un droit fondamental.

**Zwygart Otto (U, BE):** Die LdU/EVP-Fraktion befürwortet die Aufnahme des Streikrechtes in den Grundrechtskatalog. Wir werden der Mehrheit zustimmen und uns allenfalls der Minderheit III anschliessen.

Leider sind Streiks auch bei uns in der Schweiz eine Tatsache. Sie sind zwar selten und zum grossen Teil sogar sogenannte illegal, aber sie sind eine Tatsache. Es wäre kurzsichtig, das Notventil jetzt abzuwürgen.

Wir unterstützen die Fixierung der heutigen Praxis in der Verfassung. Praxis heisst, dass man den erstrittenen Zustand beibehält. Für viele, gerade auch auf Arbeitnehmerseite, handelt es sich um einen mit Leiden erstrittenen Zustand. Ein Teil des Wohlstandes ist nur dank dem Arbeitsfrieden möglich, und das hat sehr viel Verzicht auf Arbeitnehmerseite bedeutet, über Jahre hin.

Artikel 24 in der Mehrheitsfassung umschreibt den heutigen Zustand angemessen. Dieser Zustand wurde – wie ich eben gesagt habe – erstritten und muss trotzdem immer wieder neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten und Veränderungen, die durch die Globalisierung noch zunehmen werden, angepasst werden. Es liegt im Interesse des Staates, ausgewogene Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu erhalten, und da kann die Verfassung ein Stützpfiler sein, ein Pfeiler, der zwar nicht alle Probleme zu lösen vermag, der aber immerhin eine Wegmarke ist.

Die Wirtschaftsfreiheit haben wir jetzt festgeschrieben. Die Arbeitsrechte stehen im frischen Wind der Konkurrenz; da braucht es immer wieder den Willen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft, um übermässige Einengungen im Arbeitsrecht korrigieren zu können.

Die Kultur des Friedensabkommens darf sich in unserer Verfassung durchaus sehen lassen und sichtbar werden. Streik ist zwar nicht typisch schweizerisch, aber typisch schweizerisch ist die Form, wie wir eine Streikkultur eingeführt haben. Ich hoffe, dass es gelingt, das auch in der Verfassung festzuschreiben. Wird der Streik nicht in der Verfassung geregelt, wächst der Druck auf eine Regelung auf Gesetzesstufe. Hier widerspreche ich klar dem Sprecher der SVP-Fraktion. Eine Aufnahme in der Verfassung in gemässiger Form ist eine gute Lösung.

Ich meine, dass die Überlegungen des Bundesrates, wie er sie nach den Resultaten der Vernehmlassung gemacht hat und sie in seinen Entwurf eingeflossen sind, einen Weg darstellen, der typisch schweizerisch ist und der in diesem Sinne auch zum Frieden beitragen kann.



**Roth Maria (S, GE):** Le droit de grève est implicitement reconnu dans de nombreuses dispositions légales de notre pays. Prenons par exemple le Code des obligations qui parle, dans son article 357a, de paix du travail, de moyen de combat qu'il faut éviter, etc. De plus, dans les dispositions cantonales ou fédérales, des moyens étatiques sont prévus pour prévenir ou régler, dans la mesure du possible, les différends collectifs dans les rapports de travail. L'Etat, en mettant à disposition des partenaires sociaux des services qui permettent d'éviter ou de résoudre les situations de conflit, reconnaît de manière implicite le droit à des conflits et à des mesures collectives de lutte. La doctrine admet d'ailleurs depuis longtemps que le droit de grève est un droit fondamental non écrit. Puisque la mise à jour de la Constitution fédérale a pour but d'inscrire dans notre charte fondamentale les droits humains non écrits, inscrivons également celui-ci.

Le droit à des mesures collectives de lutte est la base même du partenariat social. En effet, la paix du travail découle de dispositions dans les conventions collectives de travail qui préconisent une renonciation aux moyens de lutte collective en contrepartie à des conditions de travail réglementées. Les sénateurs, qui ont refusé d'inscrire ce droit fondamental dans la constitution, ont fait allusion à la coutume et à la culture suisses qui ne correspondaient pas à un tel droit. Or, toute notre tradition de paix sociale est fondée sur la reconnaissance implicite de ce droit.

La Suisse est un pays profondément démocratique. Mais cette démocratie n'a pas encore franchi le seuil des entreprises dans lesquelles la participation des travailleurs et des travailleuses n'est pas encore vue partout d'un bon oeil. Je vous rappelle juste les discussions concernant la révision de la loi sur le travail. En effet, le fait de devoir informer les travailleurs et les travailleuses auxquels on demande de travailler le soir a donné matière à des contestations des employeurs et à des discussions longues et ardues.

Selon certains d'entre vous, l'inscription du droit de grève dans la constitution devrait inciter les salariés de ce pays à croiser les bras plus souvent qu'auparavant. Or, la grève restera toujours l'instrument de dernier recours, Madame Sandoz, qui ne sera utilisé que lorsque tous les autres moyens de négociation auront échoué. De plus, durant la période de crise que nous vivons actuellement, les employés ont peur, notamment de perdre leur place de travail. Dès lors, et même s'ils sont protégés par un droit fondamental, ils ne feront pas de la grève une partie de plaisir.

En Suisse, le partenariat social repose sur le fait qu'il n'a pas fallu se battre pour la reconnaissance du droit de grève. Le partenariat social fait partie de la culture suisse et il a fortement contribué à l'augmentation du bien-être et à la croissance économique dans notre pays. Vouloir abolir le partenariat social en n'inscrivant pas le droit de grève dans la constitution, c'est jouer avec le feu, non seulement par rapport à la réussite de cette révision de la constitution – vous savez que, pour les syndicats, cette disposition correspond à un casus belli –, mais également par rapport à la paix sociale et à la cohésion entre toutes les couches de la population suisse. C'est cette cohésion qui a permis à la Suisse d'être prospère, et c'est cette union qui lui évitera de sombrer dans la violence à cause de la crise économique que nous vivons aujourd'hui.

Je vous invite donc vivement avec mon groupe à adopter cette disposition et à inscrire le droit de grève comme droit fondamental dans la Constitution fédérale.

**Thanei Anita (S, ZH):** Das Streikrecht gehört in die Verfassung. Dabei stellen sich zwei Fragen:

Ist es erstens in der bisherigen Verfassung enthalten? Wie soll es zweitens in der neuen Verfassung umschrieben sein?

1. Der überwiegende Teil der Arbeitsrechtler in der Schweiz geht davon aus, dass das Streikrecht als Folge der Koalitionsfreiheit verfassungsrechtlich garantiert ist. Der bisher vielzitierte Entscheid des Obergerichtes Zürich vermag daran nichts zu ändern und steht schräg in der Landschaft. Er hat zu einem für schweizerische Verhältnisse unüblichen professoralen Protest geführt. Einstimmig haben die Herren Profes-

soren – sorry, es sind nur Herren – Aubert, Geiser, Mahon, Staehelin, Vischer und Rehbinder auf die Unhaltbarkeit der Argumentation in diesem Urteil verwiesen. Ausdrücklich ist das Streikrecht auch auf internationaler Ebene anerkannt. Somit ist die erste Frage zweifelsohne zu bejahen.

2. Die Frage, wie das Streikrecht in der neuen Verfassung ausgestaltet werden soll, möchte ich wie folgt beantworten: Ich präferiere den Antrag Rechsteiner Paul, welcher klipp und klar verlangt: «Das Streikrecht ist gewährleistet.» Der Streik ist ein notwendiges kollektives Kampfmittel und ein Grundpfeiler unseres marktwirtschaftlichen Systems, ein Gegenstück zur wirtschaftlichen Macht. Die Einschränkungen, wie sie im Entwurf des Bundesrates vorgesehen sind, gehören nicht in die Verfassung. Ich verweise auf Artikel 32, wo die Einschränkungen von Grundrechten generell geregelt sind.

Die Aussperrung als Retorsionsmassnahme gegen das Streikrecht gehört auch nicht auf dieselbe Stufe wie das Streikrecht. Das wäre sachlogisch falsch, da man dabei von zwei gleich starken Parteien ausgeht. In Tat und Wahrheit beseitigt doch das Streikrecht ein bestehendes Ungleichgewicht im Kräfteverhältnis zwischen Arbeitnehmerschaft und Arbeitgeberschaft. Das darf nicht durch die verfassungsrechtliche Gleichstellung von Streikrecht und Aussperrung wieder zunichte gemacht werden.

Die Aussperrung muss anders beurteilt werden als das Streikrecht; sie gehört deshalb nicht auf Verfassungsstufe.

Etwas grotesk scheint mir die Angst zu sein, die u. a. Frau Fehr Lisbeth ausgedrückt hat, mit einer Festschreibung des Streikrechtes würden die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geradezu zum Streik animiert, der soziale Friede dieses Landes würde gefährdet, dem Wirtschaftsstandort Schweiz als Hort des Arbeitsfriedens würde Schaden zugefügt. Wenn Sie meinen, meine Damen und Herren Bürgerliche, den sozialen Frieden mit Unterdrückung aufrechterhalten zu können, so täuschen Sie sich. Der soziale Friede wird in der Schweiz nicht durch ein Streikrecht gefährdet, sondern durch ein rücksichtsloses, egoistisches Verhalten von Arbeitgebern und von Politikerinnen und Politikern.

**Valender Dorle (R, AR):** Im Zusammenhang mit dem Streikrecht stellen sich vor allem zwei Fragen:

1. Gehört das Streikrecht zu den ungeschriebenen Grundrechten und ist es implizit garantiert?

2. Ist die Nennung des Rechtes geeignet, den sozialen Frieden zwischen den Sozialpartnern zu gefährden?

Ich komme zur Beantwortung der ersten Frage: Die geltende Bundesverfassung garantiert in Artikel 56 die Vereinsfreiheit und implizit auch die Koalitionsfreiheit, d. h., die Freiheit der Sozialpartner, sich in Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerverbänden zusammenzuschliessen oder solchen fernzubleiben. Auch die Koalitionsstätigkeiten sind durch die Koalitionsfreiheit geschützt, z. B. der Abschluss von Gesamtarbeitsverträgen gemäss Artikel 356ff. des Obligationenrechtes. Auch Artikel 34ter der Bundesverfassung setzt die Gesamtarbeitsverträge voraus und lässt die Allgemeinverbindlicherklärung von solchen Verträgen unter bestimmten Voraussetzungen zu. In die gleiche Richtung weisen auch die Auslegungen der internationalen Pakte, die die Schweiz ratifiziert hat; sie sind heute schon verschiedentlich genannt worden.

Die geltende Ordnung zeigt – das ist jetzt wesentlich –, dass der Arbeitsmarkt von Verfassung wegen nicht in erster Linie durch Wettbewerb, sondern durch Gruppenvereinbarungen koordiniert wird. Damit ist aber zugleich klar, dass im Falle des Scheiterns von Verhandlungen der Arbeitsmarktparteien Möglichkeiten zur Deblockierung unerlässlich sind. Ich frage diejenigen unter Ihnen, die das Streikrecht ablehnen: Wie wollen Sie denn die Pattsituation bei einem bilateralen Monopol deblockieren – etwa mit einer Zwangsschlichtung durch den Staat? Wollen Sie den Arbeitsmarktparteien die Tarifautonomie tatsächlich aberkennen? Wer die staatliche Zwangsschlichtung nicht will, muss die rechtlich gebundene Kampffreiheit der Koalitionen anerkennen. Hierzu zählen als Ultima ratio das Streikrecht und das Aussperrungsrecht. Genau diesen Zusammenhang hat wohl auch das Bundesgericht gesehen, als es in BGE 111 II 253 die Rechtsauffassung ab-

lehnte, dass das Streikrecht – ja das Recht auf kollektive Arbeitskämpfmassnahmen – im schweizerischen Arbeitsrecht noch keinen Eingang gefunden habe. Daraus folgt: Die explizite Aufnahme des Streikrechtes ist Nachführung.

Damit kommen wir zur Beantwortung der zweiten zentralen Frage: Führt das Streikrecht per se zu Arbeitsunfrieden? Ich meine: nein! Es ist vielmehr Zweck der Arbeitskämpfe als Ultima ratio, eine Einigung über die Arbeitsbedingungen zu suchen. Mit anderen Worten: Das Ziel des rechtmässigen Arbeitskampfes ist es gerade, die Wiederherstellung des Arbeitsfriedens zu bringen. Wer also Streik und Aussperrung regelt, überträgt den Sozialpartnern Autonomie und damit die Pflicht, für die sie betreffenden Fragen eigenverantwortlich Antworten zu suchen und die wirtschaftlichen Folgen von Streik und Aussperrung auch selbst zu tragen. Die Vergangenheit zeigt, dass die Tätigkeiten der Gewerkschaften und der Arbeitgeber von hohem Verantwortungsbewusstsein getragen sind. Wer also Streik und Aussperrung regelt, vertraut auf die Einsicht von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, in beidseitigem Interesse eine Einigung zu suchen. Wer also Streik und Aussperrung regelt, will wilden und politischen Streik verhindern. Wer also Streik und Aussperrung regelt, will die Verbandsautonomie und damit – im Vergleich zu staatlicher Bevormundung – die Privatwirtschaft stärken. Der Staat setzt auch hier nur die vernünftigen Rahmenbedingungen und verhindert Entartungen und Missbräuche.

Ausperrung und Streik sind adäquate privatwirtschaftliche Antworten für den Fall gescheiterter Verhandlungen der Sozialpartner nach Ausschöpfung aller anderen Möglichkeiten. Während dieser Zeit ruhen sowohl die Rechte wie auch die Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis.

Damit bleibt lediglich die Frage offen, ob nun die Version des Bundesrates oder diejenige der Minderheit III in die Verfassung geschrieben werden soll. Ich würde meinen, die Unterschiede sind marginal, denn beide Lösungen haben für sich, bereits in der Verfassung den engen Rahmen für Streik und Aussperrung festzuschreiben.

Ich bitte Sie daher mit einer starken Minderheit der FDP-Fraktion, den Entwurf des Bundesrates oder eventualiter den Antrag der Minderheit III zu unterstützen.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Das Streikrecht ist Teil unserer freiheitlichen Wirtschaftsordnung, oder – anders gesagt – es ist ein notwendiges Gegengewicht zur Wirtschaftsfreiheit und zur Eigentumsfreiheit. Nach der herrschenden Lehre ist es heute ganz klar ein Grundrecht, auch wenn das Bundesgericht das noch nicht explizit festgestellt hat. In verschiedenen Voten wurde die Angst geäussert, eine explizite Verankerung des Streikrechtes in der Verfassung führe zu einer Zunahme bei der Anwendung dieser Kampfmassnahmen, ja zu einer eigentlichen Eskalation. Als Gewerkschafterin und ehemalige Präsidentin des Gewerkschaftsbundes der Stadt Zürich kann ich Ihnen versichern: Ein Streik wird nie leichtfertig beschlossen. Er ist im Gegenteil oft das letzte und einzige Mittel, das Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bleibt, um berechnete existentielle Forderungen durchzusetzen.

In der Kommission wurde der Streik mit einem Krieg verglichen. Ein solcher Vergleich liegt völlig schief. Streiks sind in den meisten Fällen gewaltlos. Sie sind eine Art Notwehr, die eingesetzt wird, um zu überleben, denn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben kein Kapital, mit dem sie Gewinne erwirtschaften können. Sie haben nur ihre Arbeitskraft, über die sie verfügen und die sie notfalls verweigern können. Dieses Recht auf Notwehr ist im Grundrechtsteil zu verankern, wie das der Bundesrat vorschlägt. Für uns Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten sowie für die Gewerkschaften ist dieser Artikel – das ist bereits gesagt worden – der Schicksalsartikel, die «pierre de touche», und hier wird es sich entscheiden, ob wir die Verfassungsreform mittragen können oder nicht.

Ich sage das ganz klar an die Adresse jener Vertreterinnen und Vertreter der bürgerlichen Parteien, welche vor knapp zwei Stunden hier in diesem Saal mit grösster Unverfrorenheit dem Antrag Baumberger zugestimmt und die Eigentumsfreiheit schamlos ausgeweitet haben.

Verschiedene Votantinnen und Votanten haben den kürzlich erfolgten Entscheid des Obergerichtes des Kantons Zürich zitiert. Mit Ausnahme von Frau Thanei hat aber niemand erwähnt, dass nach diesem Entscheid sechs der eminentesten Professoren für Arbeitsrecht postwendend und öffentlich auf die Unhaltbarkeit der Argumentation hingewiesen haben.

Das einzig Positive an diesem Entscheid des Obergerichtes des Kantons Zürich ist, dass das Bundesgericht nun endlich Gelegenheit erhalten wird, das Streikrecht als Grundrecht ausdrücklich anzuerkennen.

Herr Fischer-Hägglings hat es vorhin richtig gesagt: Wir fällen hier und heute einen politischen Entscheid. Erlauben Sie mir, in diesem Zusammenhang den Sankt Galler Professor für Privat- und Handelsrecht, Herrn Thomas Geiser, zu zitieren: «Da ich das Streikrecht für einen Grundpfeiler unseres marktwirtschaftlichen Systems halte, erachte ich eine möglichst weitgehende Gewährung für richtig. Entsprechend sollte es ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen werden.»

Ich bitte Sie deshalb, die Anträge der Minderheit I (Jutzet) und Rechsteiner Paul zu unterstützen.

**Fasel Hugo (G, FR):** Wenn ich in die Runde schaue, bin ich nicht ganz sicher, ob wir dabei sind, bereits einen wilden Streik zu üben, denn die Arbeitsniederlegung betrifft mindestens 100 Parlamentarier und Parlamentarierinnen. Wenn wir die verlorenen Stunden zusammenzählen würden, könnte das sogar ein Rekordstreiktag werden. Aber: Verzichten wir auf Spass! Das Thema ist zu ernst! Als Gewerkschafter will ich ein paar Sätze – wenn auch moderate Sätze – sagen:

Ich erinnere einmal daran, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Schweiz weltweit zu den absolut friedlichsten gehören. Die Schweiz muss sich sogar Mühe geben und sämtliche ausgefallenen Stunden pro Jahr zusammentragen und sogar zusammenkratzen, um überhaupt in die internationale Streikstatistik Eingang zu finden. Ich muss in meiner Agenda mit der Lupe suchen, um zu sehen, wann in den vergangenen zehn Jahren, in denen ich als Gewerkschafter tätig gewesen bin, der letzte Streik stattgefunden hat; dies – wohlgemerkt! – trotz wirtschaftlich sehr schwierigen Zeiten, trotz des Abbaus von 350 000 Arbeitsplätzen in den letzten sieben Jahren. So gesehen haben die Schweizerinnen und Schweizer den Beweis längst erbracht, dass die Arbeitsniederlegung – der Weg in den Streik – nur immer im äussersten Not- und Ausnahmefall beschritten wird.

Warum haben wir so wenige Streiks in unserem Land? Als erstes haben wir eine entwickelte Gesprächskultur. Wir wollen die Probleme zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern besprechen. Wir wollen mit Argumenten versuchen, Lösungen zu finden. Als zweites haben wir den Weg der Sozialpartnerschaft mit verbindlichen Rechten und Pflichten für beide Seiten. Als drittes haben wir schliesslich die Prävention. Die Prävention besteht darin, dass wir Arbeitsverhältnisse schaffen, die so ausgestaltet sind, dass sie sowohl bezüglich Einkommenspolitik – sprich Lohnpolitik, Existenzsicherung – als auch in bezug auf die soziale Gerechtigkeit einigermaßen befriedigen können.

Ob dies künftig allerdings noch der Fall sein wird, bin ich nicht immer sicher, weil in unserem Land in den letzten Jahren doch gerade in bezug auf die Einkommensverteilung und die Existenzsicherung bedeutende Polarisierungen stattgefunden haben. Ich will damit auch anzeigen, dass derjenige, welcher sich vor Streik fürchtet, bei den Arbeitsbedingungen die notwendigen Vorkehrungen treffen soll, um Streiks zu verhindern. Wer den Streik nicht will, muss nicht das Streikrecht in der Verfassung verhindern, sondern die Ursachen eines möglichen Streiks bekämpfen.

Es wird auch eine gewisse juristische Haarspalterei betrieben, indem man wilde Streiks und politische Streiks verhindern möchte; der Streik müsse verhältnismässig sein usw. Solche haarspalterische juristische Betrachtungen, wie sie in der Botschaft präsentiert werden, helfen kaum weiter. Denn Streik ist ein Notausgang. Streik ist ein Ausdruck der Gefühle von Ungerechtigkeit und Ohnmacht. Streik ist ein pazifistisches Mittel, bevor die Leute zur Gewalt greifen. Streik ist ein

pazifistisches Mittel, jawohl! Streik ist ein pazifistisches Mittel; der nächste Schritt ist die Gewalt. Das muss man in diesem Saal dreimal sagen, damit man gehört wird. Streik ist damit auch ein Akt der Verzweiflung, bevor die Leute Schlimmeres anrichten.

Ich würde gerne noch das Urteil des Bundesgerichtes weiter zitieren, das schon Herr Schmid Samuel angesprochen hat, aber ich verzichte jetzt darauf. Ich möchte Sie aber vor dem Hintergrund, dass Streik Schlimmeres verhindert, nämlich Gewalt, bitten und einladen, sei es dem Antrag Rechsteiner Paul, sei es der Minderheit I (Jutzet) zuzustimmen.

**Pelli Fulvio** (R, TI), rapporteur: La liberté syndicale est aujourd'hui implicitement garantie dans le cadre de la liberté d'association. Elle est également protégée par les articles 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, 8 du Pacte ONU I, 22 du Pacte ONU II et 3 de la Convention de l'Organisation internationale du travail. La liberté syndicale n'est en soi pas contestée, si bien que l'article 24 alinéas 1er et 2 fait l'objet d'un large consensus.

En revanche, la codification du droit de grève, et par voie de conséquence celle du droit de lock-out qui lui est lié, sont loin de faire l'unanimité. L'article 8 du Pacte ONU I prévoit que les Etats s'engagent à assurer «le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays». En outre, l'interprétation faite par les organes d'application des traités internationaux précités permet de déduire le droit de grève de la liberté syndicale. Pour sa part, le Tribunal fédéral, s'il n'a pas élevé le droit de grève au rang de droit constitutionnel non écrit – parce qu'il pouvait s'abstenir de trancher la question – ne l'a pas non plus exclu. La doctrine majoritaire admet quant à elle depuis longtemps que le droit de grève découle implicitement des articles 34ter et/ou 56 de la constitution en vigueur.

Comme cela était facilement prévisible, le projet du Conseil fédéral, qui selon la commission est un très bon compromis, a suscité deux types de réactions: la gauche propose de biffer les deux conditions explicitement prévues par l'alinéa 3; la droite propose de biffer les deux alinéas 3 et 4. Il s'agit de réactions derrière lesquelles je ne vois pas de substance juridique, mais seulement des motivations d'ordre psychologique, idéologique, et peut-être la nécessité ou le désir de complaire ou bien aux organisations syndicales, ou bien aux organisations patronales.

En effet, la règle principale prévue par le présent projet est celle de l'article 24 alinéa 2 selon laquelle «les conflits sont, autant que possible, réglés par la négociation ou la médiation». C'est pourtant faux de prétendre que l'introduction dans la constitution du droit de grève, dans la forme conditionnelle de l'alinéa 3, constituerait une incitation à l'utilisation de cet instrument. Si l'on admet que selon l'actuelle combinaison des règles qui garantissent le droit de grève, il serait possible de reconnaître ce droit en tant que droit constitutionnel non écrit – c'est par exemple la thèse de l'Union patronale suisse –, il est difficile de reprocher au Conseil fédéral d'avoir prévu sa transformation en droit constitutionnel écrit.

L'utilisation modérée de la grève par les forces syndicales suisses, qu'on a constatée dans les dernières décennies et qui, il faut le reconnaître, est une des raisons pour lesquelles la Suisse reste un pays intéressant pour les investisseurs, ne peut certainement pas être la conséquence de l'absence d'une codification constitutionnelle du droit de grève. C'est plutôt l'expression d'une culture suisse du travail qu'il faut à tout prix renforcer, surtout en ces temps très difficiles. Mais on ne favorise pas ce renforcement par des batailles formelles contre la codification d'un droit qui existe déjà. Il faut par contre continuer à cultiver les instruments de la négociation et de la médiation, en évitant d'imiter des deux côtés les comportements souvent irresponsables auxquels on assiste à l'étranger.

Si je ne peux donc pas suivre l'attitude d'une partie de la droite qui voudrait biffer les alinéas 3 et 4, je considère comme une provocation inutile celle de la gauche qui voudrait biffer les deux conditions que l'alinéa 3 pose à l'exercice du droit de grève et de lock-out. La grève est et doit rester la conséquence ultime de l'échec de tout autre moyen de régler

un conflit, car la grève est en soi quelque chose de contraire aux accords en vigueur entre travailleurs et patrons. En commission, M. Leuba l'a définie comme le contraire du droit. Il est pourtant juste, et la gauche devait le reconnaître, que cet instrument ne soit utilisé que dans le cadre des relations de travail et que lorsqu'il n'y a pas eu préalablement un accord qui en exclut l'utilisation.

La minorité III propose, aux alinéas 3 et 4, un texte alternatif à celui du Conseil fédéral. La différence essentielle se situe à l'alinéa 4 où il prévoit pour le législateur un mandat limité en ce sens qu'il devrait se borner à codifier les interdictions du recours à la grève. A l'alinéa 3, par contre, la différence ne me semble être que de forme. Ce compromis entre la solution du Conseil fédéral et celle de la droite, qui aurait l'avantage – c'est du moins mon opinion – d'éviter une législation compliquée réglant le droit de grève, avec tous les conflits parlementaires qu'elle va déclencher, a été rejetée au vote par 20 voix contre 15.

**Gross Jost** (S, TG), Berichterstatter: Die Koalitionsfreiheit ist in der bisherigen Verfassung nicht ausdrücklich vorgesehen, sie entspricht aber der gelebten Verfassungswirklichkeit. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Koalitionsfreiheit Ausfluss der Vereinsfreiheit, Artikel 56 der heutigen Bundesverfassung, sowie internationaler Garantien. Ich verweise auf Artikel 11 EMRK, auf die einschlägigen ILO-Übereinkommen und auf beide Uno-Pakte. Die Kodifizierung auf Verfassungsebene im Sinne des bundesrätlichen Entwurfes ist grundsätzlich unbestritten, soweit sie die Vereinigungsfreiheit und den Grundsatz des Vorranges der Streiterledigung durch Vermittlung und Verhandlung betrifft.

Umstritten war der Absatz 3 über das Recht auf Streik und Aussperrung. Die bundesrätliche Fassung enthält eine grundrechtsspezifische Schranke insoweit, als die Rechte auf Streik und Aussperrung nur gewährleistet sind, wenn sie die Arbeitsbeziehung betreffen und keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren, z. B. im öffentlichen Dienstrecht, oder Schlichtungsverhandlungen zu führen. Die Mehrheit folgt der bundesrätlichen Fassung.

Die Minderheit II (Fehr Lisbeth) möchte das Recht auf Streik und das Recht auf Aussperrung in der Verfassung gänzlich streichen, weil diese Ansprüche im Rahmen des Gesetzes oder des Vertrages zu regeln seien und im übrigen gerade in diesem Zusammenhang stark relativiert würden.

Die Minderheit I (Jutzet) möchte eine vorbehaltlose verfassungsrechtliche Anerkennung des Rechtes auf Streik und Aussperrung. Der Gesetzesvorbehalt sei eine Selbstverständlichkeit und in Artikel 32 des Verfassungsentwurfes in allgemeiner Weise geregelt.

Ein neuer, von der Kommission nicht behandelter Antrag Rechsteiner Paul geht noch etwas weiter, indem er die vorbehaltlose Anerkennung des Streikrechtes verlangt, ohne das Recht der Aussperrung seitens der Arbeitgeber auf gleicher Verfassungsebene zu regeln. Dazu kommt dann als Eventualantrag noch der Antrag Rennwald.

Schliesslich hat, und das scheint in der heutigen Debatte im Zentrum der Meinungsbildung zu stehen, Herr Schmid Samuel mit dem Antrag der Minderheit III erfolglos versucht, einer Kompromisslösung zum Durchbruch zu verhelfen, die Streik und Aussperrung auf Verfassungsebene als zulässig erklärt, ohne ihnen den Charakter von Grundrechten, von subjektiven Rechten, zu geben. Dieser Antrag wurde mit 15 zu 20 Stimmen abgelehnt. Eine solche Formulierung wäre nach Auffassung der Mehrheit im Grundrechtsteil wesensfremd, weil keine subjektiven Rechte garantiert werden.

Abgelehnt wurde schliesslich auch ein Antrag Leuba auf Verankerung einer Freiheit zu arbeiten, einer «liberté du travail». Ein solches Recht richtet sich nicht gegen den Staat und ist geeignet, Streik und Aussperrung in die Illegalität zu verweisen. Der Antrag wurde mit 22 zu 5 Stimmen bei 7 Enthaltungen abgelehnt.

Die Kommission liess sich bei der Zustimmung zum bundesrätlichen Verfassungsentwurf mehrheitlich, nämlich mit 22 zu 10 Stimmen bei 4 Enthaltungen in der Schlussabstimmung, von folgenden Überlegungen leiten:

1. Die bundesrätliche Fassung entspricht inhaltlich der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, auch wenn das höchste Gericht die Frage des Verfassungsranges letztlich offenlässt. Entscheidend ist, dass das Bundesgericht in diesem Urteil gleichwohl die Frage der Rechtmässigkeit des Streiks in seinen Wirkungen auf die Arbeitsverträge nach dem Grundsatz der grundrechtlichen Drittwirkung überprüft hat.

Auch die Lehre geht überwiegend vom Grundrechtscharakter aus, zum Beispiel auch der Arbeitsrechtler Professor Vischer, unzweifelhaft bürgerlicher Provenienz. Die Arbeitskämpfungsfreiheit, so Vischer, sei Teil der freiheitlichen schweizerischen Wirtschaftsordnung.

Schliesslich lässt sich das Streikrecht als Individualrecht auch aus internationalen Verträgen ableiten – ich habe sie schon genannt –, welche die Schweiz unterzeichnet hat. Mit Bundesrat Koller lässt sich somit sagen: Das Streikrecht ist Bestandteil der heute gelebten Verfassungswirklichkeit.

2. Es ist verfassungsrechtlich unbestritten – entgegen dem, was Frau Fehr Lisbeth und Herr Keller auch heute wieder vorgetragen haben –, dass sich die Schranken des Streikrechts aus dem Gesetz, z. B. aus dem Beamtenrecht, oder aus dem kollektiven Arbeitsvertragsrecht ergeben, so dass diese nicht zwingend auf Verfassungsstufe geregelt werden müssen. Es gilt die allgemeine Schranke gemäss Artikel 32 des Verfassungsentwurfes.

Die Kommissionsmehrheit war mit dem Bundesrat der Auffassung, es handle sich um spezifische, beim Grundrecht zu regelnde Schranken:

Erstens: Der Streik muss eine Arbeitsbeziehung betreffen – woraus sich die Widerrechtlichkeit, dessen muss man sich bewusst sein, politischer Streiks ergibt.

Zweitens: Der Streik darf keine Pflicht zur Friedenswahrung oder zu Schlichtungsverhandlungen verletzen – was implizit ein Verbot wilder Streiks ist.

3. Die Kommissionsmehrheit versteht Streik und Aussperrung als komplementäre kollektive Kampfmassnahmen. Sie müssen deshalb auf Verfassungsstufe gleichwertig genannt werden. Dies entspricht auch der Realität des Gesamtarbeitsvertragsrechts.

Die Gegner dieser Lösung verstehen das Streikrecht als Recht der faktisch unterlegenen Vertragspartei des Arbeitsverhältnisses: Aussperrung sei das Recht des Stärkeren, das nicht auf gleicher Stufe wie das Streikrecht geregelt werden dürfe.

4. Das Recht auf Streik und Aussperrung ist nach bundesgerichtlicher Terminologie als äusserstes Mittel, als Ultima ratio, zur Herbeiführung des Arbeitsfriedens zu betrachten und unterliegt somit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

Es zeichnet sich in diesem Saale ab, dass der gutgemeinte Vermittlungsantrag der Minderheit III (Schmid Samuel), der übrigens dem Minderheitsantrag Marty Dick im Ständerat entspricht, in dieser Situation als Kompromiss betrachtet werden könnte. Ich weise Sie aber darauf hin, dass diese Kompromissformel der Minderheit III keine Grundrechte garantiert, sondern nur die Folgen des Streiks regelt, wie Herr Durrer und Herr Schmid selber sagen. Ich muss Herrn Schmid und Herrn Durrer fragen, weshalb man dann dieses Recht, das nicht als subjektives Recht verstanden wird, nicht im Rahmen des kollektiven Arbeitsrechtes, beispielsweise im Artikel 101, regeln muss. Dort wäre es, wenn schon, sachlich gerechtfertigt. Es ist ein etwas billiger Kompromiss, wenn man sagt: Wir garantieren zwar kein Grundrecht, aber wir regeln es gleichwohl im Grundrechtsteil.

Etwas ist nach dem stossenden Urteil des Zürcher Obergerichtes klar: Das Streikrecht muss – wie auch immer – auf Verfassungsebene anerkannt werden. Wird es gestrichen, so verhilft man der obergerichtlichen Praxis zum Durchbruch, wonach ein Streik gegen das Prinzip der Vertragsbindung verstosse und eine unserem Recht fremde Selbsthilfemassnahme darstelle – so das Obergericht! Das wäre der Anfang einer Entwicklung, die den Streik als legitimes Kampfmittel in die Illegalität verweisen, wenn nicht gar pönalisieren würde. Es wäre anzunehmen, dass nach einem solchen parlamentarischen Entscheid auch das Bundesgericht seine Praxis korrigieren würde.

Das Schweigen der heutigen Verfassung über das Streikrecht hat dieses stossende Urteil des Zürcher Obergerichtes erst ermöglicht. Wenn Sie das heute fortführen, wird man das möglicherweise als qualifiziertes Schweigen der Verfassung interpretieren, und dann kann das Zürcher Obergericht weiterhin behaupten, nicht nur das Streikrecht sei nicht verfassungswürdig, sondern es gebe es gar nicht. Das ist zu vermeiden; deshalb muss das Parlament eine klare Entscheidung treffen.

Die Sozialpartner sind in der Vergangenheit in der grossen Mehrheit mit Kampfmassnahmen verantwortungsvoll umgegangen; das wird von niemandem bestritten. Es liegt im Interesse des sozialen Friedens, dem Streikrecht auf Verfassungsstufe einen geregelten Rahmen als Bestandteil des kollektiven Arbeitsrechtes zu geben. Ich kann mich hier den Aussagen insbesondere von Frau Vallender und Herrn Fasel durchaus anschliessen. Das Recht auf Streik ist genauso Kernstück einer sozialen Arbeitsverfassung, wie die Wirtschaftsfreiheit Kernstück einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung ist.

Ich bitte Sie deshalb, sich dem bundesrätlichen Konzept anzuschliessen und die Minderheiten abzulehnen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Unser Land ist zweifellos auch im internationalen Umfeld durch seinen Arbeitsfrieden berühmt geworden. Das bekannte Friedensabkommen, die Kultur der Gesamtarbeitsverträge mit ihren Friedenspflichten, mit ihren privaten und staatlichen Schlichtungsverfahren, kennzeichnen die schweizerische Arbeitsverfassung. An dieser Ordnung möchten wir auch in Zukunft festhalten. Das sagen wir auch ganz klar in Artikel 24 Absatz 2, wo wir darauf hinweisen, dass Arbeitskonflikte in erster Linie durch Dialog, durch Schlichtungs- und Einigungsverfahren zu lösen sind.

Auf der anderen Seite wissen wir aber auch, dass es ausnahmsweise auch in unserem Lande Streiks und Aussperrungen gibt. Wenn es diese als Mittel des Arbeitskampfes gibt, dann sind wir als Verfassungsgeber dazu aufgerufen, etwas zur Rechtmässigkeit von Streiks und Aussperrungen zu sagen. Man kann sich nicht ständig über die Übermacht der Richter beschweren und den Richterstaat beschwören und dann, wenn man entscheiden muss, derartigen Fragen einfach ausweichen.

Was ist rechtlich dazu zu sagen? Die geltende Verfassung weist ganz klar in zwei Richtungen: Auf der einen Seite haben wir die Vereinigungsfreiheit, die Koalitionsfreiheit, und damit die Gewerkschaftsfreiheit anerkannt. Das ist der geltende Artikel 56 der Bundesverfassung. Auf der anderen Seite haben wir Artikel 34ter der geltenden Bundesverfassung. Er regelt das sogenannte kollektive Arbeitsrecht, weist also darauf hin, dass die Arbeitsbedingungen weder durch den Staat noch durch den Wettbewerb endgültig geregelt werden sollen, sondern eben durch das Institut des Gesamtarbeitsvertrages.

So weit, so gut. Wir wissen aber alle, dass es auch im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen – beispielsweise wenn ein Gesamtarbeitsvertrag ausläuft, wenn er rechtsgültig gekündigt wird oder im gegenseitigen Einverständnis aufgehoben wird –, in einer Pattsituation, bei Verhandlungen über einen neuen Gesamtarbeitsvertrag offensichtlich einen Entscheidungsmechanismus braucht.

Wenn der Staat schon sagt, er wolle sich nicht in dieses Verhältnis der Tarifpartner einmischen, sondern überlasse es den Sozialpartnern, ihre gegenseitigen Verhältnisse zu ordnen, wäre es offensichtlich widersprüchlich, wenn in Krisenlagen der Staat plötzlich wieder eingreifen würde, beispielsweise indem in der Verfassung oder überhaupt in der Rechtsordnung eine staatliche Zwangsschlichtung von Arbeitskonflikten vorgesehen würde. Das wäre eindeutig widersprüchliches Verhalten. Man kann den Partnern nicht am Anfang aufgrund der Tarifautonomie sagen, das sei ihre Sache, und die Sache wieder an sich ziehen, wenn es zu einem Streitfall kommt. Es ist im übrigen auch aufschlussreich, dass niemand für den Konfliktfall eine staatliche Zwangsschlichtung vorgeschlagen hat.

In einer Pattsituation bleibt nur die Möglichkeit eines rechtlich geregelten Kampfes. Das ist der Streik, und das sind die Aussperrungen.

Das sind zwar in einem Rechtsstaat nicht sehr befriedigende Mittel, und es sind sich daher auch alle Experten einig, dass Streik und Aussperrung nur die Ultima ratio zur Wiederherstellung des Arbeitsfriedens sein können. Aber irgend jemand muss ja entscheiden, was in einer solchen klinischen Situation tatsächlich passiert. Deshalb hat auch das Bundesgericht in einem wegweisenden Entscheid im Jahre 1985, in BGE 111 II 253, ganz klar gesagt, es gehe nicht an, was das Arbeitsgericht, die Vorinstanz gesagt habe – oder was offenbar auch in diesem neuen Fall das Obergericht des Kantons Zürich gesagt hat –, dass das Streikrecht nicht Bestandteil unserer Rechtsordnung sei.

Das Streikrecht ist – das sagt das Bundesgericht in diesem Entscheid ganz klar – schon heute Bestandteil unserer Rechtsordnung, ja, es ist sogar ein logisches Muss. Denn irgendwie muss ja diese klinische Pattsituation entschieden werden. Da wir alle keine staatliche Zwangsschlichtung wollen, muss der Streik tatsächlich als letztes Mittel – wenn alle Stricke reissen und der Dialog nicht mehr zum Ziel führt – gewahrt sein.

Nun ist allerdings ein Kampf, in welchem nicht Rechtsprinzipien, sondern letztlich die Macht entscheidet, kein allzu befriedigendes Mittel der Konfliktlösung. Deshalb ist es wichtig, dass die Rechtsordnung eine rechtliche Kampfordnung aufstellt, dass sie diesem reinen Machtkampf zwischen den Sozialpartnern, den Tarifparteien, gewisse rechtliche Leitplanken setzt. Genau das hat der Bundesrat in seinem Entwurf gemacht, und zwar auch wieder in einem klaren und engen Rückgriff auf die bundesgerichtliche Praxis. Denn das Bundesgericht sagt im erwähnten Entscheid ganz klar, es müssten vier Voraussetzungen erfüllt sein, damit ein Streik und eine Aussperrung rechtmässig seien:

1. Der Streik muss von einer tariffähigen Organisation getragen werden.
2. Der Streik muss weiter die Arbeitsbedingungen betreffen, deshalb ist der politische Streik nicht verfassungs- und rechtmässig.
3. Es darf keine Verletzung der Friedenspflicht vorliegen.
4. Der Streik darf nicht unverhältnismässig sein.

Im dem Bundesgericht vorliegenden Fall war er unverhältnismässig, weil er übereilt ausgerufen wurde, als noch Verhandlungen im Gange waren.

Genau das sagt der Bundesrat in diesem Artikel, indem er dieser Kampfordnung, bei der reine Machtverhältnisse entscheiden, rechtliche Rahmenbedingungen vorgibt. Das, was wir hier machen, ist also wirklich im besten Sinne des Wortes «Nachführung».

Die einzige offene Frage, die tatsächlich besteht, ist die Frage: Qualifikation als Grundrecht, ja oder nein? Diese Frage, ob das Streikrecht ein Grundrecht sei, hat das Bundesgericht in diesem Entscheid offengelassen. Es musste diese Frage nicht entscheiden, weil der Streik ohnehin nicht rechtmässig war, weil der Streikbeschluss übereilt ergriffen wurde und deshalb unverhältnismässig war.

Warum hat sich der Bundesrat nun entschieden, dass das Streikrecht hier als Grundrecht qualifiziert werden soll? Wir haben uns dabei auf zwei Fakten gestützt: einerseits auf mehrere internationale Instrumente, vor allem auf die ILO-Konvention, aber auch auf die beiden Uno-Pakte (insbesondere Art. 8 Abs. 1 Bst. d Pakt I), die diese Rechte ausdrücklich vorsehen. Im übrigen ist, wie bereits ausgeführt worden ist, auch die überwiegende Mehrheit der schweizerischen Lehre der Meinung, dass es sich hier um ein Grundrecht handelt. Worin liegt denn noch diese feine Unterscheidung, nachdem das Bundesgericht ja selbst gesagt hat, dass das Streikrecht Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung sei? Der Unterschied liegt einzig noch darin, dass der Kerngehalt dieses Rechtes garantiert ist, dass der Kerngehalt nicht zur Verfügung des Gesetzgebers steht, wenn wir dieses Recht zum Grundrecht erklären.

Aus diesen Gründen möchte ich Sie bitten, die Mehrheit der Kommission und den Bundesrat zu unterstützen.

Noch ein paar Worte zu den einzelnen Anträgen: Ich möchte am Antrag der Minderheit I (Jutzet) vor allem kritisieren, dass es an den Rahmenbedingungen für diese Kampfordnung fehlt. Auch Kämpfe zwischen Tarifpartnern neigen natürlich von der Natur der Sache her zum Überborden. Deshalb ist es Aufgabe der Rechtsordnung, hier die nötigen Leitplanken auch tatsächlich zu setzen, und zwar in bewusster Anknüpfung an die genannte Rechtsprechung des Bundesgerichtes. Zum Antrag der Minderheit II (Fehr Lisbeth): Ich habe es Ihnen gesagt: Als Verfassungsgeber und als Rechtsetzer in diesem Land können Sie nicht einfach die Augen verschliessen! Es ist ein Faktum, dass es ausnahmsweise auch in unserem Land Streiks und Aussperrungen gibt, Frau Fehr und Frau Sandoz, und dann erwartet auch unser Volk von Ihnen eine Entscheidung. Man kann nicht einfach blinde Kuh spielen und ein erkanntes Problem nicht lösen wollen!

Deshalb möchte ich Sie bitten, den Antrag der Minderheit II abzulehnen.

Den Antrag Rechsteiner Paul empfehle ich Ihnen zur Ablehnung, weil er die rechtlichen Rahmenbedingungen der Kampfordnung eindeutig nicht aufweist und deshalb den Kampf weitestgehend unkontrolliert und ohne rechtliche Leitplanken zulassen möchte. Das wäre ganz klar keine Nachführung; es wäre eine rechtspolitische Neuerung – aus der Sicht des Bundesrates eine unerwünschte Neuerung.

Der Eventualantrag Rennwald versucht eine neue Formulierung von Absatz 3. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Formulierung des Bundesrates eindeutig die bessere und adäquatere ist.

Zum Antrag der Minderheit III: Es ist richtig, dass Herr Schmid Samuel für sich in Anspruch nehmen kann, dass das Bundesgericht die Frage des Grundrechtes bisher offengelassen hat. Der Bundesrat ist aber davon überzeugt, dass aufgrund der internationalen Instrumente und auch aufgrund der in der Lehre ganz klar herrschenden Meinung der Schritt zum Verfassungsrecht getan werden muss. Wir sind der Meinung, dass das durchaus auch Nachführung ist. Wir haben immer gesagt: Aufgabe der Nachführung ist es auch, dass kontroverse Rechtsfragen gelöst werden. Hier handelt es sich um eine kontroverse Rechtsfrage, die Sie als Verfassungsgeber entscheiden müssen.

Weil es zweifellos um eine ganz wichtige Bestimmung geht, möchte ich Sie dringend bitten, hier der Mehrheit der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

**Rennwald Jean-Claude (S, JU):** Je ne veux pas vous embêter encore plus longtemps. Je n'ai aucune contestation à faire sur la procédure de vote. Je voulais simplement dire qu'en ce qui concerne mon idée de base, seul le texte français fait foi parce que le texte en allemand veut dire à peu près le contraire. (*Hilarité*)

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

*Abs. 3, 4 – Al. 3, 4*

*Abstimmung – Vote*

*Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire*

Für den Antrag Rechsteiner Paul	73 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	63 Stimmen

*Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire*

Für den Antrag der Minderheit III	97 Stimmen
Für den Antrag Rechsteiner Paul	60 Stimmen

*Dritte Eventualabstimmung – Troisième vote préliminaire*

Für den Antrag der Minderheit III	99 Stimmen
Für den Eventualantrag Rennwald	59 Stimmen

*Vierte Eventualabstimmung – Quatrième vote préliminaire*

Für den Antrag der Mehrheit	83 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III	74 Stimmen

*Definitive, namentliche Abstimmung*  
*Vote définitif, nominatif*  
 (Ref.: 1906)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*  
*Votent pour la proposition de la majorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Baumann Stephanie, Bäumlin, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavadini Adriano, Cavalli, Chiffelle, Christen, Columberg, Comby, David, Deiss, Dormann, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Ehrler, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Filliez, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Gysin Remo, Hafner Ursula, Heim, Herczog, Hochreutener, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Kühne, Lachat, Lauper, Leu, Maitre, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Ostermann, Pelli, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Sandoz Marcel, Schmid Odilo, Simon, Spielmann, Stamm Judith, Strahm, Stump, Thanei, Thür, Tschopp, Vallender, Vermot, Vollmer, von Allmen, von Felten, Waber, Weber Agnes, Widmer, Widrig, Zwygart (91)

*Für den Antrag der Minderheit II stimmen:*  
*Votent pour la proposition de la minorité II:*

Antille, Aregger, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Binder, Blaser, Bonny, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Dettling, Dreher, Eggly, Engelberger, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Häggligen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Fritschi, Gadiant, Gros Jean-Michel, Gusset, Hasler Ernst, Heberlein, Hess Otto, Hess Peter, Keller Rudolf, Kofmel, Leemann, Leuba, Loeb, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Oehrli, Pidoux, Randegger, Ruckstuhl, Rychen, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steingger, Steinemann, Steiner, Stucky, Theiler, Tschuppert, Vetterli, Weigelt, Weyeneth, Wittenwiler, Wyss (67)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*  
 de Dardel, Hämmerle, Semadeni, Tschäppät (4)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*  
 Baader, Baumann Ruedi, Béguelin, Berberat, Bircher, Blocher, Borer, Caccia, Ducrot, Egerszegi, Friderici, Giezendanner, Günter, Gysin Hans Rudolf, Haering Binder, Hegetschweiler, Hollenstein, Kunz, Langenberger, Loretan Otto, Löttscher, Marti Werner, Maspoli, Maurer, Nabholz, Philipona, Pini, Raggenbass, Ruf, Scherrer Jürg, Suter, Teuscher, Vogel, Wiederkehr, Zapfl, Zbinden, Ziegler (37)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*  
 Leuenberger (1)

#### **Art. 25–28**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Ich spüre einen gewissen Willen Ihrerseits, hier die Sitzung abubrechen. Ich nehme gerne Anträge auf Weiterführung entgegen. – Es wird kein solcher Antrag gestellt.

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

*Schluss der Sitzung um 21.30 Uhr*  
*La séance est levée à 21 h 30*

## Zweite Sitzung – Deuxième séance

Dienstag, 28. April 1998

Mardi 28 avril 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence:

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

96.091

### Bundesverfassung.

#### Reform

#### Constitution fédérale.

#### Réforme

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 848 hiervor – Voir page 848 ci-devant

A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)

A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)

#### Art. 29

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Leuba

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition Leuba

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Leuba** Jean-François (L, VD): L'amendement n'a pas, me semble-t-il, une très grande importance. Il consiste bien sûr à se rallier à la solution du Conseil des Etats, qui est aussi celle du Conseil fédéral.

La différence entre la proposition de votre commission et la version du Conseil des Etats tient dans le fait que, pour la commission de notre Conseil, il convient de répondre aux pétitions alors que pour le Conseil fédéral et le Conseil des Etats, il s'agit simplement d'en prendre connaissance.

Sur le plan fédéral, le problème est déjà réglé: il y a une obligation de répondre aux pétitions. C'est également le cas dans quelques cantons, mais d'autres cantons et d'autres communes ne connaissent pas cette obligation de répondre aux pétitions. En général, ils ont l'obligation d'en prendre connaissance. Nous ne sommes pas ici dans une question de procédure fédérale que nous réglons sur le plan fédéral. Nous sommes dans le chapitre des droits fondamentaux et, par conséquent, la décision que nous prenons va s'appliquer dans toute la Suisse, à l'égard de n'importe quelle autorité. Nous posons une règle qui va donc s'appliquer partout. Bien entendu, rien n'empêche les cantons et les communes de choisir la règle qui est posée ici, aujourd'hui. Les cantons et les communes peuvent décider qu'il convient de répondre à chaque pétition, mais nous allons, si nous adoptons la proposition de la commission, imposer cette règle aux cantons et aux communes, même à ceux et à celles qui ne la connaissent pas. C'est cet aspect des choses qui me paraît finalement fondamental. Je crois que le Conseil des Etats a été bien inspiré de suivre le Conseil fédéral qui, lui, a été bien ins-

piré de ne pas prévoir l'obligation de répondre, laissant finalement à chaque canton et à chaque commune le soin de régler dans sa propre procédure la manière de traiter les pétitions.

Je rappelle simplement ce que dit le Conseil fédéral à la page 191 de son message: «Nous avons en effet considéré que cela constituerait une extension du contenu du droit de pétition qui irait au-delà de la mise à jour du droit en vigueur et ce, même si une telle extension est souhaitée par la doctrine et par la majorité des participants à la procédure de consultation qui se sont exprimés à ce sujet.» Il s'agit ici simplement de respecter le droit de chaque autorité de fixer la manière dont elle entend traiter les pétitions.

Je vous propose, par conséquent, d'adhérer à la décision du Conseil des Etats.

**Pelli** Fulvio (R, TI), rapporteur: Cette disposition reprend, en le concrétisant davantage, l'actuel article 57 de la constitution. L'alinéa 1er prévoit que le pétitionnaire ne doit pas subir de préjudice du fait qu'il exerce son droit, ce qui est une précision utile. L'alinéa 2 se borne à préciser que l'autorité est tenue de prendre connaissance de la pétition, ce qui implique l'obligation de la transmettre, si besoin est, à l'instance compétente.

Dans l'optique de la mise à jour de la constitution actuelle, et compte tenu du fait que le Tribunal fédéral a jusqu'ici toujours refusé d'imposer aux autorités l'obligation de répondre aux pétitions et de les traiter matériellement, le Conseil fédéral avait considéré que le droit de pétition n'impliquait que le devoir, pour l'autorité saisie, d'en prendre connaissance. Il a donc estimé qu'en allant plus loin, il irait au-delà de son mandat de mise à jour.

Le fait de prévoir l'obligation de répondre aux pétitions permettrait certainement d'améliorer la communication entre le peuple et les autorités. C'est pour cette raison principale que la commission propose de modifier l'alinéa 2. Cette extension obligera les autorités, non seulement fédérales, mais aussi cantonales, à répondre aux pétitions. Il faut quand même souligner que, selon la volonté de la commission, il s'agirait de formuler des réponses raisonnables. M. Schmid Samuel, qui a proposé le texte qui a finalement été retenu, a précisé que par le terme «réponse», il entendait «das im Rahmen des Vernünftigen Mögliche». La décision de la commission a été prise par 18 voix contre 13.

Au nom de la commission, je vous invite pourtant à rejeter la proposition Leuba, bien que personnellement je la voterai.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat empfiehlt Ihnen zusammen mit Herrn Leuba, zur bisherigen Fassung zurückzukehren, und dies aus folgenden Gründen: Wir befinden uns auch hier auf dem Gebiete der Nachführung. Das Bundesgericht hat bisher klar festgelegt, dass die Behörden nicht verpflichtet seien, Petitionen materiell zu behandeln und in diesem Sinne zu beantworten. Natürlich steht es den Behörden frei, dies zu tun, und auch die Bundesverwaltung und der Bundesrat machen das heute schon oft, wenn es ihnen tatsächlich zweckdienlich erscheint. Eine generelle Verpflichtung, alle Petitionen zu beantworten, würde aber in zweierlei Hinsicht übers Ziel hinausschiessen: Wir müssten dann auch jede Eingabe von Querulanten materiell beantworten. Damit wären auch ein entsprechender Aufwand und entsprechende Kosten verbunden. Zudem gilt diese Norm, weil wir uns ja nach wie vor im Grundrechtsteil der Verfassung befinden, nicht nur für die Bundesbehörden, sondern auch für die kantonalen Behörden. Es ist auch nicht angemessen, den kantonalen Behörden im Rahmen der nachgeführten Bundesverfassung eine derartige zusätzliche Verpflichtung aufzuerlegen.

Wir möchten Sie also bitten, dem Bundesrat und dem Antrag Leuba zuzustimmen und den Antrag der Kommission abzulehnen.

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

**Abs. 2 – Al. 2****Abstimmung – Vote**

Für den Antrag Leuba

63 Stimmen

Für den Antrag der Kommission

26 Stimmen

**Art. 30***Anträge der Kommissionen: BBI**Propositions des commissions: FF***Angenommen – Adopté****Art. 31***Anträge der Kommissionen: BBI**Propositions des commissions: FF***Antrag Maury Pasquier****Abs. 2bis**

Die Behörden berücksichtigen bei der Verwirklichung der Grundrechte die besonderen Bedürfnisse und Interessen der Kinder und Jugendlichen auf dem Gebiet des Schutzes, der Mitsprache und der Förderung.

**Eventualantrag Hubmann**

(falls der Antrag der Minderheit abgelehnt wird)

**Abs. 4**

Dabei ist den Schutz- und Förderungsbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen besonders Rechnung zu tragen.

**Proposition Maury Pasquier****Al. 2bis**

Dans la réalisation des droits fondamentaux, les autorités tiennent compte des besoins et des intérêts particuliers des enfants et des jeunes en matière de protection, de participation et d'encouragement.

**Proposition subsidiaire Hubmann**

(au cas où la proposition de la minorité serait rejetée)

**Al. 4**

A cet égard, le droit des enfants et des adolescents au soutien et à la protection doit être pris en compte.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Die Kinder und Jugendlichen sind ein wichtiger Teil unserer Bevölkerung; mehr noch, sie sind unser Reichtum und unsere Zukunft.

Im Gegensatz zur Landwirtschaft, zum Transportgewerbe oder zur Hochfinanz verfügen die Kinder und Jugendlichen aber über keine Lobbies bei uns im Parlament. Sie sind auch nicht in der Lage, ihre Anliegen selber zu vertreten, denn sie haben, wie wir alle wissen, kein Stimm- und kein Wahlrecht. Das hat zur Folge, dass bei politischen Entscheidungen immer wieder wichtige Anliegen und Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen unberücksichtigt bleiben.

Aus diesem Grunde hat die Verfassungskommission die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) zu einem Hearing eingeladen. Unser Minderheitsantrag nimmt eines der Anliegen dieses Verbandes auf.

Mit der Festschreibung dieses Anliegens der Kinder und Jugendlichen im Grundrechtsteil wollen wir ein Signal geben, ein Zeichen setzen, dass bei allen politischen Entscheidungen auch die Anliegen und Bedürfnisse dieser wichtigen Bevölkerungsgruppe berücksichtigt werden. Ich danke Ihnen für Ihre Unterstützung.

Den Eventualantrag habe ich gestellt, falls der andere Antrag abgelehnt werden sollte. Wichtig ist, dass im Grundrechtsteil die Berücksichtigung der Kinder und Jugendlichen festgehalten wird.

**Maury Pasquier Liliane (S, GE):** Vous avez accepté, lors de la session de printemps, l'inscription dans la constitution d'un nouvel article 11a sur les droits des enfants et des jeunes (BO 1998 N 701). Malgré tout, Mme Hubmann (propositions de minorité et subsidiaire) ou moi-même faisons aujourd'hui la proposition de mentionner à nouveau les enfants et les jeu-

nes à l'article 31 qui concerne la réalisation des droits fondamentaux.

Pourquoi cette proposition? La mention particulière des enfants et des jeunes dans cet article doit permettre l'apparition, la naissance d'un réflexe «jeunes». Pour chaque nouvelle loi, pour chaque nouvelle ordonnance, on devrait penser à la prise en compte spécifique des enfants et des jeunes, qui représentent une catégorie particulière de la population ayant, de ce fait, besoin d'une protection et d'une mention particulières.

La mention spécifique des enfants et des jeunes à l'article 31 doit marquer l'horizontalité, la transversalité des droits des enfants et des jeunes dans tous les droits fondamentaux. Elle doit permettre de réaffirmer la volonté de la Suisse de réaliser les objectifs de la Convention relative aux droits de l'enfant qu'elle vient de ratifier. Cette convention contient les trois éléments repris dans ma proposition: la protection et l'encouragement particulier des enfants et des jeunes, ainsi que l'incitation à leur participation active dans tous les domaines qui les concernent.

Relevons enfin que ma proposition n'a d'«individuel» que son nom puisqu'elle est le fruit d'un travail avec le Conseil suisse des activités de jeunesse, qu'elle correspond en fait à ce que la majorité de la commission a déjà accepté d'inscrire à l'article 81 de notre projet de constitution. Simplement, à l'article 81, cette inscription ne concerne que les domaines «formation, recherche et culture», alors qu'en l'inscrivant à l'article 31, vous confirmez votre vote de la session de printemps en disant que cette prise en compte particulière doit vraiment toucher tous les droits fondamentaux.

Les enfants et les jeunes sont l'avenir de notre pays, mais redisons-le-leur, reconnaissons aujourd'hui qu'ils sont aussi notre présent.

**Roth Maria (S, GE):** La révision de la Constitution fédérale nous donne la chance d'inscrire noir sur blanc dans notre charte fondamentale le résumé des obligations que la Suisse a contractées en ratifiant la Convention relative aux droits de l'enfant. Le groupe socialiste soutient la proposition d'inscrire à l'article 31, qui règle de manière générale l'application des droits fondamentaux, les besoins et les intérêts spécifiques des enfants et des jeunes. En effet, cela nous permet d'affirmer au niveau de notre charte fondamentale que toutes les mesures et décisions importantes pour l'enfant doivent viser à favoriser son bien-être et à respecter sa dignité. Avec la ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant, la Suisse s'est engagée à concrétiser les droits de l'enfant à la survie, à la protection, au développement et à la participation. Durant des siècles, les enfants et les jeunes n'avaient aucun droit. Ils étaient soumis à la toute-puissance du «pater familias» d'abord, de l'Eglise et de l'Etat ensuite. C'est seulement depuis la Renaissance que l'on a admis qu'un enfant avait droit à son épanouissement et au respect de sa dignité. Et encore aujourd'hui, les maux dont souffrent beaucoup d'enfants et de jeunes sont causés par nous, les adultes. Selon les statistiques, c'est en Suisse que le taux de suicide des jeunes bat tous les records européens. Nous connaissons beaucoup de cas de maltraitance et d'actes de violence touchant des enfants. Il y a donc des enfants et des jeunes malheureux dans notre pays, qui ont besoin d'une protection toute particulière de notre part. L'enfance est la période la plus précieuse de la vie et elle a une influence primordiale sur le développement de toute la société. En effet, des enfants heureux, bien dans leur peau, risquent moins de devenir des adultes violents ou déprimés. Les enfants et les jeunes sont l'avenir de notre société, et si nous ne les traitons pas de manière adaptée, nous risquons de creuser la tombe de notre société. Ce sont ces générations montantes qui assureront l'avenir de la Suisse.

Même s'il existe déjà un grand nombre de normes suisses, à tous les niveaux institutionnels, qui réglementent du point de vue juridique les problèmes que rencontrent les jeunes, les différents éléments législatifs ne sont pas systématisés, ni suffisamment structurés pour donner la direction essentielle dans laquelle doit aller une politique de protection, de partici-



pation et d'intégration des enfants et des jeunes dans notre pays. Il faut une norme fédérale de droit constitutionnel pour harmoniser les politiques cantonales inégales qui n'offrent pas les mêmes chances et les mêmes protections aux enfants et aux jeunes. Beaucoup de cantons prennent au sérieux leur compétence dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse; mais certains cantons, comme par exemple Genève, ont des bases législatives anciennes devenues obsolètes, et si l'on compare les cantons en fonction de critères idéaux pour les jeunes, on doit constater qu'il y a des inégalités tant sur le plan institutionnel que sur le plan de la participation des jeunes à la vie de la commune ou du canton. Seule une norme fédérale peut remédier à de telles inégalités.

Tous les domaines de la vie sociale, économique et politique doivent prendre en compte les besoins et les intérêts des enfants et des jeunes. C'est la raison pour laquelle il faut accepter la proposition Maury Pasquier à l'article 31, voire la proposition subsidiaire Hubmann, qui règle, comme je l'ai déjà mentionné, de manière générale la mise en pratique des droits fondamentaux.

Il ne suffit pas de se borner à n'inscrire les droits des enfants et des jeunes que dans les domaines de la formation, de la recherche et de la culture, même si ces domaines sont également très importants. La qualité d'une société se mesure à la façon dont elle traite les plus faibles de ses membres. Or, les enfants et les jeunes sont naturellement faibles. Ils sont au départ de la vie et les injustices les frappent plus durement que les adultes. Ils doivent être protégés de manière à pouvoir être eux-mêmes pour devenir de meilleurs adultes dans une société meilleure.

Voilà la raison pour laquelle il faut absolument accepter la proposition Maury Pasquier ou la proposition de minorité et inscrire les droits spécifiques des enfants et des adolescents dans cette norme de réalisation des droits fondamentaux.

**Präsident:** Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei Artikel 31 die Mehrheit unterstützt.

**Schlürer Ulrich (V, ZH):** Im Namen der SVP-Fraktion ersuche ich Sie um Unterstützung der Mehrheit und um Ablehnung der Minderheits- und Einzelanträge, auch wenn wir durchaus eingestehen, dass diese der Logik des bisher Beschlossenen entsprechen. Wir haben das Recht der Kinder auf Harmonie – allenfalls sogar klagbar – in die Verfassung aufgenommen. Wir haben die Erziehungsrechte der Eltern nicht in die Verfassung aufgenommen, also müssen wir jetzt den Staat bitten, die Aufgaben zu übernehmen, die dem Beschlossenen entsprechen. Es ist die Logik, die das hier so will.

Man wolle allerdings, so haben wir gehört, nur «ein Zeichen setzen». Es geht nicht darum, die Verantwortung zu übernehmen, und das hat Gründe. Als langjähriger Präsident einer Vormundschaftsbehörde habe ich auch schon erlebt, dass man dann, wenn man dringend auf die Hilfe eines Jugendamtes im Rahmen eines bestimmten Ablaufes der Rechtsprechung angewiesen war, an einem Freitagmorgen erfahren musste, an einem Freitag werde dort gewiss nicht gearbeitet, das Wochenende stehe ja schon bevor. Das ist Erlebtes, nicht Erfundenes!

Wir sollen die Eltern aus ihrer Rolle entlassen und auch gleich noch das Mitbestimmungsrecht der Kinder in die Verfassung aufnehmen. Die SVP-Fraktion ist der Auffassung, dass die Verfassung und die Demokratie nicht zur Kinderei verkommen sollen. Solche Anträge sind in der Nähe von Alotria anzusiedeln und nicht ernst zu nehmen. Dabei sind es selbstverständlich nicht die Kinderrechte, für die man um Mitbestimmung bittet, sondern es geht darum, dass einzelne im Namen von Kindern auftreten und dann für sich als selbsternannte Fürsprecher Vielfachrechte in Anspruch nehmen können. Auch dies ist abzulehnen; unseres Erachtens tangiert es letzten Endes auch die Rechtsgleichheit.

Als ich die Begründung für diese Anträge hörte, kam mir unwillkürlich ein renommierter Psychiater aus dem Kanton Zürich in den Sinn, der sinngemäss etwa zu sagen pflegte,

wenn er Gutachten abfasste: «Es gibt immer wieder Leute, bei denen will und will die Pubertät nie vorbeigehen.» Mit diesen haben wir uns abzufinden; dass wir die Pubertierenden aber auch noch in der Verfassung mit Mitbestimmungsrechten ausrüsten sollen, das geht zu weit.

In diesem Sinne bitte ich Sie, alle Minderheits- und Einzelanträge abzulehnen.

**Präsident:** Die liberale Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei Artikel 31 die Mehrheit unterstützt.

**Gross Jost (S, TG), Berichterstatter:** Es geht hier – und ich spreche ausschliesslich zu den Einzelanträgen und zum Minderheitsantrag Hubmann – um die Dimension der Drittwirkung unter Privaten, die bekanntlich eine direkte Drittwirkung oder eine indirekte Drittwirkung durch verfassungskonforme Auslegung von Gesetzesrecht sein kann.

Obwohl diese Einzelanträge der Verfassungskommission nicht im einzelnen vorlagen, kann man sicher sagen, dass die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen in irgendeiner Form in der Verfassung unbestritten war. Die Frage ist, wo das geschehen soll.

Hier muss ich Sie daran erinnern, dass wir in einer der letzten Sitzungen den Antrag der Minderheit Zbinden zu Artikel 11a, mit dieser direkten Drittwirkung, angenommen haben. Der Antrag war umstritten, aber er hat schliesslich eine Mehrheit gefunden. Sie würden dieses Anliegen also doppelt verankern, wenn Sie es jetzt bei der «Wirkung der Grundrechte» zusätzlich aufnehmen würden. Es würde sich dann auch die Frage stellen, ob Sie bei der Wirkung der Grundrechte unter Privaten nicht auch andere Gesellschaftsgruppen zu berücksichtigen hätten, die als Schutzbedürftige ebenfalls zum Zuge kommen müssten. Das gäbe dann eine gewisse Anspruchskonkurrenz und eine – denke ich – in dieser Form überladene Art von verfassungsrechtlicher Verankerung.

Ich muss Ihnen auch in Erinnerung rufen, dass die Mehrheit der Kommission die Familie und die Kinder auch im Bereich der Sozialziele in Artikel 33 Absatz 1 bis berücksichtigt. Ich denke, wir sollten die Verfassung, die knapp, nicht ausufernd sein sollte, nicht mehrmals mit dem gleichen Anliegen belasten. Das ist das Anliegen der Mehrheit der Kommission, auch wenn diese Einzelanträge nicht im einzelnen diskutiert worden sind. Die Mehrheit der Kommission möchte das Anliegen in der Verfassung verankern, aber nicht überall, wo das überhaupt denkbar ist.

Ich glaube, die Mehrheit der Kommission ist klar der Auffassung, dass man das Anliegen an einem Ort berücksichtigen soll, aber nicht an mehreren.

**Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur:** Je voudrais faire quelques observations sur la proposition de minorité Hubmann, qui demande d'ajouter un alinéa 4 à l'article 31, après l'alinéa 3 qui règle les effets horizontaux des droits fondamentaux. Cet alinéa 4 fixerait l'obligation pour les autorités de veiller à ce que les droits particuliers des enfants et des adolescents au soutien, à la participation et à la protection soient réalisés aussi dans les relations qui lient les particuliers entre eux. Elle vise donc à créer un droit justiciable des enfants vis-à-vis des tiers, soit de leurs parents.

Cette proposition de minorité dépend évidemment de la décision définitive que le Parlement prendra quant à l'introduction de l'article 11a, lequel, de l'avis de notre Conseil – mais le Conseil des Etats a une opinion divergente –, devrait créer un droit fondamental des enfants et des jeunes à un développement harmonieux. La commission était opposée à la proposition de minorité Zbinden (BO 1998 N 697), de même qu'elle était opposée à la présente proposition de minorité de prévoir un effet horizontal de ce droit fondamental.

La logique voudrait que, si les enfants et les jeunes doivent pouvoir disposer d'un droit fondamental et avoir droit à un développement harmonieux et à la protection, ce droit puisse être justiciable aussi, et peut-être surtout, envers leurs parents. Mais c'est probablement l'hypothèse que l'on puisse transformer les rapports internes de la famille en matériel de travail pour les avocats, et non une absence de sensibilité en-

vers les problèmes de notre jeunesse et les risques auxquels elle est exposée, qui a suscité les doutes d'une importante partie de notre Conseil envers l'article 11a.

Au-delà de notre décision, le problème reste donc ouvert. En tout cas, si votre décision d'introduire l'article 11a était une décision prise avec conviction, aujourd'hui vous devriez la confirmer, à moins que vous n'attachiez une importance particulière au fait que la minorité propose ici quelque chose de plus que ce qui a été prévu à l'article 11a. Elle veut en effet créer, sans que soit prévu un droit fondamental correspondant, un droit des enfants à la participation, manifestement vis-à-vis de leurs parents.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Dieser Artikel regelt die sogenannte Wirkung der Grundrechte. Man ist sich heute allgemein einig, dass die Grundrechte derart zentrale Wertentscheidungen enthalten, dass sie in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen können. Gewisse Grundrechte eignen sich sogar dafür, dass sie auch die Beziehungen unter den Privaten – also nicht nur die Beziehungen der Bürgerinnen und Bürger zum Staat, sondern auch die Rechtsbeziehungen unter den Privaten – regeln.

Ich darf Sie doch daran erinnern: Sie haben einen Artikel 11a aufgenommen, wo Sie die Rechte der Kinder und Jugendlichen ausdrücklich als Grundrechte qualifiziert haben. Ich darf Sie im übrigen daran erinnern, dass die Anliegen der Kinder und Jugendlichen auch in den Sozialzielen, in Artikel 33 Absatz 1 Literae e und f, wieder vorkommen. Aber indem man hier die Anliegen und Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen als einer einzigen Gruppe im Rahmen dieses Grundprinzips der Wirkung der Grundrechte noch einmal hervorheben will, schießt man eindeutig übers Ziel hinaus. Im übrigen ist auch gar nicht ersichtlich, was beispielsweise diese Beifügung im Bereich der Pressefreiheit, der Wissenschaftsfreiheit oder anderer Grundrechte konkret bedeuten könnte.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, diese Anträge abzulehnen.

*Abs. 1–3 – Al. 1–3*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2bis, 4 – Al. 2bis, 4*

**Präsident:** Ich betrachte den Antrag für einen Absatz 2bis materiell als zu Absatz 4 gehörend.

*Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire*  
Für den Antrag Maury Pasquier 50 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 29 Stimmen

*Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire*  
Für den Antrag Maury Pasquier 75 Stimmen  
Für den Eventualantrag Hubmann 24 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*  
Für den Antrag der Mehrheit 83 Stimmen  
Für den Antrag Maury Pasquier 53 Stimmen

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

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Das Kapitel 1a «Bürgerrechte», d. h. die Artikel 32a bis 32e, behandeln wir zusammen mit Artikel 45.

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

## Ordnungsantrag Motion d'ordre

### *Ordnungsantrag Thür*

Die Abendsitzung von Dienstag, 28. April 1998, ist spätestens um 20.00 Uhr zu beenden.

### *Eventualantrag Thür*

Es ist um 19.00 Uhr eine Pause einzulegen.

### *Motion d'ordre Thür*

La séance de nuit du mardi 28 avril 1998 se termine à 20 h 00.

### *Proposition subsidiaire Thür*

Une pause sera faite à 19 h 00.

**Thür** Hanspeter (G, AG): Ich beantrage Ihnen, die heutige Abendsitzung spätestens um 20.00 Uhr zu beenden oder, wenn Sie das nicht wollen, eventuell um 19.00 Uhr eine Pause einzulegen. Der Präsident hat die Absicht, heute wie gestern eine Abendsitzung von 19.00 Uhr bis 22.00 Uhr abzuhalten. Sie erinnern sich: Gestern haben wir nach 19.00 Uhr weitgehend vor gelichteten Reihen verhandelt; das ist an sich auch verständlich. Sie wissen, dass man sich in Bern nach 22.00 Uhr nicht mehr verpflegen kann. Das wissen die Ratsmitglieder und haben sich klugerweise vorgesehen. Ich bin der Meinung, dass wir eine solche Konsequenz nicht ein zweites Mal akzeptieren sollten.

Mit meinem Antrag möchte ich vermeiden, dass heute abend die Sitzung wegen Nichterreichens des Quorums irgendwann abgebrochen werden muss, was ja auch schon passiert ist. Das sollten wir uns bei der Debatte über die Totalrevision der Bundesverfassung nicht leisten. Dieses Geschäft verdient eine volle Präsenz des Rates, weshalb ich Ihnen beliebt mache, eine Verhandlungsdauer anzusetzen, die uns die Aussicht gibt, dass eine genügende Präsenz gewährleistet ist. Wenn Sie meinem Hauptantrag nicht folgen können, bitte ich Sie, wenigstens zu beschliessen, die Sitzung nach 19.00 Uhr kurz zu unterbrechen, damit sich die Ratsmitglieder normal verpflegen können.

Ich bitte Sie, zunächst meinem Hauptantrag und sonst dem Eventualantrag zuzustimmen.

**Präsident:** Ich mache Sie auf folgenden, nicht sehr angenehmen Umstand aufmerksam: Wir haben für den Teil A1 der Revision der Bundesverfassung nach unserem provisorischen Zeitplan noch 17 Stunden eingesetzt. Dazu kommen noch rund 10 Stunden für den Teil A2. Ich kämpfe um einzelne Stunden, meinerwegen auch um Minuten. Viele von Ihnen wollen, dass diese Verfassungsrevision innert nützlicher Frist beraten wird.

Ich bitte Sie daher, den Antrag Thür abzulehnen.

### *Abstimmung – Vote*

Für den Ordnungsantrag Thür 64 Stimmen  
Dagegen 66 Stimmen

**Präsident:** Jetzt kommt der Eventualantrag Thür zur Abstimmung. Ich bitte Sie, auch diesen Antrag abzulehnen, weil 30 Minuten kein anständiges Nachtessen ergeben.

### *Abstimmung – Vote*

Für den Eventualantrag Thür 56 Stimmen  
Dagegen 79 Stimmen

**Präsident:** Ich verspreche Ihnen, dass wir vor 22 Uhr aufhören, wenn wir gut vorankommen.

96.091

## Bundesverfassung. Reform Constitution fédérale. Réforme

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 886 hiervoor – Voir page 886 ci-devant

### Art. 33

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

#### *Antrag Alder*

(Ergänzungsantrag zum Antrag der Minderheit V)

*Abs. 1 Bst. b*

b. .... medizinische Versorgung und Pflege erhält;

#### *Eventualantrag Alder*

(falls der Antrag der Minderheit III abgelehnt wird)

*Abs. 1*

In Ergänzung zur Selbst- und Mitverantwortung setzen sich Bund und Kantone dafür ein, dass ....

#### *Antrag Keller Christine*

*Abs. 1 Bst. bbis*

bbis. .... geschützt, gefördert und hinsichtlich der Kinderkosten angemessen unterstützt werden;

#### *Proposition Alder*

(complément à la proposition de la minorité V)

*Al. 1 let. b*

(la modification ne concerne que le texte allemand)

#### *Proposition subsidiaire Alder*

(au cas où la proposition de la minorité III serait rejetée)

*Al. 1*

En complément de la responsabilité individuelle et commune, la Confédération et les cantons ....

#### *Proposition Keller Christine*

*Al. 1 let. bbis*

bbis. .... protégés, aidés et assistés de manière adéquate en ce qui concerne les coûts qu'occasionne un enfant;

**Föhn Peter (V, SZ):** Es ist mir bewusst: Ich vertrete hier eine kleine Minderheit, aber auch kleine Minderheiten haben die Berechtigung, ihre Anliegen einzubringen, zumal ich auf Artikel 33, Sozialziele, dauernd angesprochen wurde und noch werde. Auch grosse Verbände verfolgen mit wachem Auge, was in den Verhandlungen mit den Sozialzielen passiert, respektive ob dieses sehr gut zu verkaufende Schlagwort mit den entsprechenden Forderungen effektiv in der Bundesverfassung aufgenommen wird.

Ich bin jedenfalls klar der Meinung: In eine Bundesverfassung gehören keine Ziele! Es ist richtig, dass im Leben Ziele gesetzt werden, in der Ausbildung, im Beruf und in der Wirtschaft oder auch im Sport. Es sind Ziele zu setzen, welche ich erreichen will oder kann, Ziele, welche ich ohne Wenn und Aber umsetzen kann, und zwar sofort, ansonsten ich kurz-, mittel- oder langfristige Ziele anstrebe. Da frage ich Sie: Seit wann gehören Ziele in eine Verfassung? Wer erklärt mir, weshalb jetzt plötzlich Ziele, in diesem Fall Sozialziele, in unsere Bundesverfassung gehören? Meiner Meinung nach ist eine Verfassung und insbesondere unsere Bundesverfassung auf klaren, unmissverständlichen Verfassungsartikeln aufzubauen und nicht auf vieldiskutierten Zielen, welche in Absatz 2 wieder für nichtig erklärt werden können. Auch der Botschaft des Bundesrates entnehme ich wörtlich: «Die wichtigste Leistung einer Verfassung liegt wohl darin, dass sie die

politische Gemeinschaft überhaupt 'verfasst', d. h. strukturiert und handlungsfähig macht sowie rechtlich durchdringt und begrenzt.» (S. 13)

Sozialziele sind als solche sehr gut, aber sie gehören nicht in die Bundesverfassung. Die Bundesverfassung muss – wie gesagt – Leitplanken setzen, zwischen denen wir uns bewegen müssen. Ziele liegen klar ausserhalb dieser Leitplanken. Die Aufnahme wäre ein politischer Willensakt, welcher so detailliert kaum zu rechtfertigen wäre, zumal diese Sozialziele, gemessen am heutigen Finanzhaushalt, überhaupt nicht befriedigend umgesetzt werden könnten. Für mich sind Sozialziele einzig Visionen eines Sozialstaates respektive Wunschenken. Wenn schon Sozialziele in die Bundesverfassung aufgenommen werden müssen, sollen sie meiner Meinung nach den einzelnen Kompetenzbereichen zugeordnet werden, denn im Nachgang zu den Grundrechten nehmen sie einen zentralen und sehr prioritären Platz ein.

Ich frage mich und frage auch Sie: Fällt Artikel 33 unter das vielzitierte Schlagwort der Nachführung? Weiter frage ich Sie auch: Weshalb werden nur Sozialziele aufgenommen, keine finanz-, wirtschafts-, gesundheits-, sicherheits- oder ausserpolitischen Ziele? Man könnte auch an kultur-, verkehrs-, energie- und umweltpolitische Ziele denken. Letztendlich muss man kein Hellseher sein, um vorauszusagen, dass die Sozialziele in absehbarer Zeit in Sozialrechte umfunktioniert werden, zumindest in vielen Köpfen. Dies dürfte mehr Probleme hervorrufen, als wir mit der Erwähnung von Sozialzielen lösen können.

Die Sozialstaatlichkeit der Schweiz können wir anderswo besser kundtun als hier mit wenig verheissungsvollen Zielen. Gestern haben wir das Streikrecht in die Bundesverfassung aufgenommen. Mit den Sozialzielen zusammen wird es den Gegnern der Bundesverfassung ein Leichtes sein, sogar die Nachführung platzen zu lassen, und das darf nicht unser Ziel sein.

Deshalb bitte ich Sie, meinem Streichungsantrag zuzustimmen, wollen wir doch das Fuder nicht überladen und in die Bundesverfassung ehr- und redlich nur das aufnehmen, was wir auch verwirklichen können.

**Schlüer Ulrich (V, ZH):** Auf dem Papier ist die Minderheit II noch kleiner als die Minderheit I. Immerhin: Die SVP-Fraktion steht hinter dem Antrag der Minderheit II.

Wir feiern dieses Jahr Jubiläum. Wir feiern verschiedene Jubiläen. Vor dreissig Jahren entdeckte die damalige Jugend, die heute etwas ergraut ist, die Lust an der Revolution. Es war auch die Lust am Hinterfragen, am Diskutieren. Ich erinnere mich: Diskutieren musste man damals konsequenterweise revolutionär immer mit «c» schreiben – wir «discutierten»!

Aus dieser Zeit stammt die Verweigerung, die weithin Schule gemacht hat, Verantwortung zu übernehmen, die Verweigerung zu entscheiden. Aus dieser Zeit gibt es heute allüberall in diesem Staat ein Dickicht von Beratungsstellen, deren Hauptsorge mehr und mehr ihre eigene Existenzsicherung ist.

Wir wissen, dass die Zeit, weiter an diesem Dickicht zu arbeiten, eigentlich abgelaufen ist. Diesem ewigen Diskutieren haben wir nicht nur den Autoritätszerfall zu verdanken; noch gravierender ist, dass wir die Aushöhlung des Staatshaushaltes auf diese Entwicklung zurückführen können.

Es gehört zu solchen einst in revolutionärem Aufbruch ausgelösten Entwicklungen, dass man sie in ihrer Endphase festschreiben will, dass man das, was man in der Realität längst nicht mehr durchziehen, längst nicht mehr finanzieren kann, in Paragraphen giessen und in der Verfassung festschreiben will.

Nach unserer Meinung ist die Zeit gekommen, sich endlich mit dem Gegenkonzept zu befassen, sich zu überlegen, auf welcher Grundlage dieser Staat eigentlich gewachsen ist, was diese Grundlage in Zukunft bedeuten soll. Wir stehen vor dem Konzept der Selbstverantwortung, vor der Frage, ob wir die Selbstverantwortung auf Verfassungsstufe heben wollen. Der Bundesrat will dies nur in Ergänzung zu anderen Massnahmen. Wir von der SVP-Fraktion sind der Auffassung, die

Selbstverantwortung gehöre als Prinzip – nicht nur ein bisschen! – in die Bundesverfassung, auch nicht nur als abgeschwächtes Prinzip, mit der Einschränkung, sie sei bloss eine Grundlage, neben der wir dann den bekannt grossen Forderungskatalog aufbauen.

Wir stehen vor der Frage: Soll unser Staat allein zu einem Leistungserbringer, also zu einer Forderungsanstalt, erklärt werden, oder soll er Rahmen für eine Gemeinschaft sein, wo Nehmen und Geben nebeneinander stehen, wo die Leistungsbereitschaft des einzelnen im Vordergrund steht, wo jener als sozial anerkannt wird, der niemandem zur Last fällt? Darum geht es. Wir schlagen Ihnen mit unserem Minderheitsantrag vor, die Selbstverantwortung an die Spitze der Sozialziele zu stellen. Bund und Kantone haben die Rahmenbedingungen dafür zu liefern, dass diese Selbstverantwortung überhaupt zum Tragen kommen kann, dass jede Person tatsächlich in die Lage versetzt wird, ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft, aus eigener Verantwortung zu bestreiten. Anspruch auf Hilfe hat, wer ohne eigenes Verschulden in Not gerät. Im übrigen sind wir gerade im Bereich der Sozialziele der Meinung, dass besonders auf das Subsidiaritätsprinzip hinzuweisen ist, dass also die Leistungen des Staates in Ergänzung zur privaten Initiative erfolgen sollen.

Die SVP-Fraktion ist der Meinung, dieses Bekenntnis zur Selbstverantwortung gehöre in die Verfassung. Wenn Sie sich dazu nicht entschliessen können, dann unterstützen Sie die Minderheit I und streichen Sie den Forderungskatalog der Sozialziele. Sie würden sich unserem Staat gegenüber verantwortungsbewusst verhalten.

**Vollmer Peter (S, BE):** Es fällt mir richtiggehend schwer, den Antrag der Minderheit III zu vertreten, nachdem ich diese beiden Voten von seiten der SVP-Fraktion anhören musste. Wenn Sie dieser Linie hier folgen würden, müsste ich dem Ratspräsidenten sagen: Sie haben keine Zeitprobleme mehr bei der Beratung dieser Verfassungsrevision. Wir können nämlich die Übung abbrechen, das ganze Verfassungsprojekt vergessen und schubladisieren, wenn den Anträgen der Minderheit I (Föhn) oder II (Schlüer) zugestimmt werden sollte.

Sozialziele sind nicht etwas Abstraktes. Sozialziele, wie wir sie in dieser Verfassung festhalten wollen, sind ein Ausdruck unseres Grundverständnisses, unseres Gemeinwesens, unseres Zusammenlebens, unserer schweizerischen Gesellschaft. Diese Gesellschaft hat sich in der Vergangenheit und in der Gegenwart zu diesen Sozialzielen bekannt. Sie hat sie auch akzeptiert und entwickelt; die Sozialziele und der Sozialstaat sind mit ein Pfeiler dieser schweizerischen Gesellschaft. Wenn Sie heute sagen, was das solle, Ziele in der Verfassung festzuschreiben, das sei doch etwas Fremdes, möchte ich Sie daran erinnern, dass es eine der zentralsten Aufgaben jeglicher Verfassung ist – als Ausdruck unseres gemeinsamen Willens, diesen Staat und diese Gesellschaft zu gestalten –, festzuhalten, welches Ziel wir haben und wohin wir uns bewegen wollen.

Ich möchte trotzdem noch einige Bemerkungen zu unserem Minderheitsantrag machen. Sie sehen, dass es eine ganze Reihe von Minderheitsanträgen gibt. Wir sind der Auffassung, dass der Antrag der Minderheit III ganz klar zum Ausdruck bringt: Sozialziele gehören als eigenständiger, als selbständiger – nicht als wieder einzuschränkender – Grundpfeiler in unsere Verfassung.

Was fehlt im Antrag der Minderheit III gegenüber jenem der Mehrheit und dem Entwurf des Bundesrates? Ich verstehe nicht, weshalb wir nicht sagen: Wir bekennen uns zu sozialen Zielen und dazu, dass jeder Mensch in diesem Land das Recht hat, sich zu entwickeln, sich zu entfalten, und dass die sozialen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass er sich bilden kann – wenn er krank, wenn er alt, wenn er arm wird – und dass sich auch die Jugend entfalten kann. Es ist mir unverständlich, wie man gleichzeitig zu dieser Sozialzielsetzung sagen kann: Das machen wir aber nur dann, wenn wir verfügbare Mittel haben, wenn – irgendwie abstrakt – die Selbstverantwortung nicht mehr greift. Wer solches sagt und vertritt, hat offenbar den Einblick in die Wirklichkeit, in unsere

gesellschaftlichen Verhältnisse, in das, wie die Menschen heute leben, verloren. Viele leben in unserem Lande nicht so, wie sie eigentlich leben müssten und könnten, wenn wir den Reichtum, den Wohlstand, unsere privilegierte Situation berücksichtigen, in der wir heute immer noch sind. Es wäre eine Schande, wenn wir auf diesem Niveau diskutieren und einem solchen Verständnis folgen würden.

Ich möchte Sie dringend bitten, der Minderheit III zuzustimmen. Es sind ja nicht Sozialrechte. Wir garantieren kein bestimmtes Einkommen. Wir garantieren keinen bestimmten sozialen Schutz, sondern wir legen fest, dass es eine edle und wichtige Aufgabe ist, uns für diese Ziele einzusetzen. Dazu braucht es keine Einschränkungen. Wir haben genügend Einschränkungen, wenn es darum geht, unsere Sozialwerke auszubauen. Da kommen dann die finanziellen und alle anderen Vorbehalte und Möglichkeiten, die berücksichtigt werden. Aber bei Artikel 33 brauchen wir keine Kompromisse zu machen, hier können wir sagen, was wir als Ziel festlegen wollen, das müssen wir nicht relativieren, das wäre unseres Gemeinwesens, unseres schweizerischen Staates, nicht würdig.

Deshalb möchte ich dringend Sie bitten, der Minderheit III zuzustimmen.

**Präsident:** Herr Vollmer, darf ich Sie bitten, gleich auch den Eventualantrag der Minderheit IV (Gross Jost) zu vertreten?

**Vollmer Peter (S, BE):** Ich mache das gerne. Die Minderheit IV verlangt, dass die Worte «und ihrer verfügbaren Mittel» gestrichen werden.

Es ist dies eine logische Folge auch der Argumentation der Minderheit III. Es geht doch nicht an, dass wir diese Abhängigkeit von «verfügbaren Mitteln» in die Verfassung schreiben. Wir brauchen keine Einschränkung der Sozialziele unter diesem Aspekt. Die verfügbaren Mittel werden bestimmen, wie wir dann diese Sozialziele in den jeweiligen Situationen und Möglichkeiten sowie kraft der finanziellen Mittel des Staates umsetzen können. Da werden wir diese entsprechenden Berücksichtigungen machen müssen. Ich möchte Sie deshalb bitten, auch dem Antrag der Minderheit IV zuzustimmen. Es ist nicht richtig, hier eine Abhängigkeit von den verfügbaren Mitteln bereits in der Zielsetzung festzuschreiben. Wenn es um die Sicherheit unseres Landes geht, schreiben wir im Zweckartikel auch nicht, die Sicherheit könne nur dann gewährleistet werden, wenn die verfügbaren Mittel vorhanden seien. Wenn wir die Zielsetzung und die Konzeption für richtig halten, werden wir die entsprechenden Mittel dafür bereitstellen müssen. Das ist der logische Ansatz, gemäss welchem wir auch die Politik gestalten müssen. Deshalb bitte ich Sie, der Minderheit III bzw. der Minderheit IV zuzustimmen.

**Präsident:** Die Minderheiten V und VI (Zbinden) werden durch Herrn Gross Andreas vertreten.

**Gross Andreas (S, ZH):** Es geht bei den Minderheiten V und VI, für die ich spreche, um vergleichsweise kleinere Aspekte. Ich bitte Sie aber, diese trotzdem ernst zu nehmen und zu berücksichtigen.

Die Sozialziele unterstreichen vor allem die Orientierungsfunktion der Verfassung: In welche Richtung möchten wir uns bewegen? Welche Ziele streben wir an? Dabei wissen wir, dass diese Ziele nicht einfach zu realisieren sind.

Der Bundesrat hat uns eine gute Vorgabe gesetzt: Er sagt, dass jede Person das Recht haben sollte, die «für ihre Gesundheit notwendige Pflege» zu erhalten. Der Pflege geht aber eine angemessene Versorgung voraus. Die Versorgung ist so etwas wie das Fundament der Pflege. Dieses Verständnis kommt auch im Krankenversicherungsgesetz zum Ausdruck. Von daher ist es erstaunlich, dass dieser Zusatz – die Versorgung als Basis der Pflege – im bundesrätlichen Entwurf fehlt.

Das gleiche gilt für die Bildung: Es ist gut, dass sich Bund und Kantone dafür einsetzen sollen, dass sich jede Person «bilden und weiterbilden» kann. Aber die Basis der Bildung ist

die Ausbildung, ist die Fähigkeit, einen Beruf auszuüben. Bildung jedoch ist mehr: Es ist die ganzheitliche Bildung der ganzen Persönlichkeit. Bildung ermöglicht das Erkennen der eigenen Lage in der Gesellschaft, um auf die Gesellschaft einwirken, um die Freiheit wahrnehmen zu können. Aber die Basis dieser Fähigkeit ist die Berufsausbildung, ist die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt zu bestreiten. Deshalb bitte ich Sie im Namen der Minderheiten V und VI, in Buchstabe e bei der Bildung die Ausbildung hinzuzufügen und in Buchstabe b die Formulierung «die ihrer Gesundheit angemessene medizinische Versorgung» aufzunehmen; beides als Basis dessen, was der Bundesrat zu Recht will und was wir als Staat, als Gesellschaft tatsächlich anstreben sollten.

Ich bitte Sie, diese beiden Minderheitsanträge zu unterstützen.

**Präsident:** Die Minderheit VII (Gross Jost) ist zurückgezogen worden.

**Jutzet Erwin (S, FR):** Das Prinzip der Subsidiarität haben wir nun mehrmals in der Verfassung verankert. Ich stehe auch zu diesem Prinzip. Damit wird aber Absatz 2 unnötig, weil überflüssig. Mit Absatz 2 werden die hehren Ziele, welche wir vor uns an die Wand geheftet haben, damit wir sie immer vor Augen haben, heruntergeholt und gleichsam wie der Familienschmuck in einen Schrank oder in einer Schublade versorgt und sind somit zum Verstauben bestimmt. Das sollten wir mit den Sozialzielen nicht tun.

Der Bundesrat schreibt in der Botschaft, der Adressat von Artikel 33 sei der Gesetzgeber, nicht der Richter. Ich bin der Auffassung, dass das zu wenig weit greift. Zwar hätte die Verankerung von Sozialrechten in unserer Verfassung in diesem Rat wohl keine Chancen. Aber die Sozialziele sollten zumindest für alle Behörden als Richtlinien gelten.

Absatz 2 ist überflüssig; das zeigt sich auch, wenn wir beispielsweise die neue Verfassung des Kantons Bern anschauen, wo unter den sozialen Zielen nichts von einer solchen Einschränkung steht, sondern lediglich: «Les cantons et les communes réalisent leurs buts dans le cadre des moyens disponibles et en complément de l'initiative et de la responsabilité privées.»

Von Abschluss von einklagbaren Rechten steht da gar nichts, obwohl wahrscheinlich die gleiche Meinung gilt wie in bezug auf unseren Artikel 33.

Halten wir es auch mit alt Bundesrat Tschudi, der sagte: «Die soziale Komponente muss die gesamte Rechtsordnung durchziehen. Sie bildet vor allem ein Gegengewicht zu der in der Bundesverfassung weit geöffneten Wirtschaftsfreiheit. Die Gefahr von Missbräuchen der Handels- und Gewerbe-freiheit zum Schaden wirtschaftlich schwächerer Bevölkerungsschichten muss nach Möglichkeit beseitigt werden. Die Sozialziele bilden eine wichtige Wegleitung für den Gesetzgeber. Sie sind ebenso von den Gerichten bei der Rechtsanwendung zu beachten. Die Sozialstaatlichkeit kommt nicht allein in der spezifischen Sozialgesetzgebung zum Ausdruck, sondern soziale Werte sollten in alle Gesetze und in die gesamte Rechtsprechung einfließen.»

Die Sozialziele enthalten soziale Abwehrrechte, und man spricht von einem Anspruch auf diskriminierungsfreie Gewährleistung der materiellen Garantien. Auch unser Ständeratskollege Professor Rhinow sagt in seinem Kommentar zum bestehenden Artikel 31bis der Bundesverfassung: «Gemeinsam sind die Sozialziele verfassungsrechtlicher Ausdruck einer zugleich freiheitlichen wie sozialverpflichteten Staats- und Wirtschaftsordnung. Die Bundesverfassung ist dem Grundsatz der Handels- und Gewerbe-freiheit wie den Zielen der Volkswohlfahrt und der sozialen Sicherheit gleichermaßen verpflichtet. Keines dieser verfassungsrechtlichen Anliegen kann generell den Vorrang vor anderen beanspruchen.»

Wenn wir Artikel 33 Absatz 2 beibehalten, werden die Sozialziele zur reinen Deklaration. Sollten wir ihn streichen, haben wir damit noch keine klagbaren Rechte geschaffen. Aber wir haben in der Bundesverfassung der Wirtschaftsfreiheit die

Sozialstaatlichkeit als gleichberechtigtes Gegengewicht gegenübergestellt.

**Maury Pasquier** Liliane (S, GE): L'histoire des débats sur l'article 33 en commission a été particulièrement chaotique, et je ne suis pas sûre que le résultat de ces débats, que vous avez sous les yeux, ne le soit pas aussi pour les non-membres de la commission.

Voici en effet un chapitre intitulé «Buts sociaux», dont le seul article commence par affirmer la prééminence de l'initiative privée et de la responsabilité individuelle! Il en va de même dans les phrases suivantes: de crainte de voir apparaître un quelconque effet de cet article, la proposition de la majorité mentionne deux fois les compétences constitutionnelles, deux fois les moyens disponibles; on y parle de complémentarité et on finit par dire qu'aucun droit subjectif ne peut être déduit directement des buts sociaux.

Que les choses soient claires: la minorité IX, que je représente, vous propose un peu plus de courage, vous demande de laisser au moins la possibilité à la loi de régler les conditions pour qu'un tel droit soit défini, comme le Conseil fédéral le prévoyait lui-même. Si cet article 33 ne contient pas au moins cette possibilité, s'il ne se donne pas les moyens d'atteindre un tant soit peu ces buts sociaux, il n'est que de la poudre aux yeux, ne correspond à aucune volonté politique. Dans ces conditions, si telle est vraiment votre conviction, ayez le courage de biffer cet article. Dans le cas contraire, si vous tenez à affirmer l'importance de ces buts sociaux, importance encore plus marquée dans ces périodes d'insécurité et de crise, je vous invite vivement à adopter la proposition de minorité IX.

**Alder Fredi (S, SG):** Ich möchte meine beiden Anträge gemeinsam begründen, vorerst aber einige grundlegende Überlegungen zu Artikel 33, zu den Sozialzielen, anstellen:

Auch wenn die Sozialziele – im Gegensatz zu den Grundrechten – keinen direkten Rechtsanspruch auf staatliche Leistungen schaffen, ist es gleichwohl wichtig, dass die Bundesverfassung solche Ziele deklariert und die Ziele nennt, die wir als staatliche Gemeinschaft anstreben. Auch wenn die Sozialziele nie vollständig zu erreichen sind, sind sie doch gewissermassen der Kompass, der uns die Marschrichtung der Sozialpolitik anzeigt. Die Sozialziele erinnern uns daran, dass der Staat auch eine Solidargemeinschaft ist. Nur wenn alle in sozialer Sicherheit leben, kann der einzelne sicher sein.

Absatz 1 gemäss Entwurf des Bundesrates und Absatz 1a gemäss Ständerat betonen die Subsidiarität. Der Staat soll nur eingreifen, wenn der einzelne das Ziel nicht erreicht. Absatz 1aa gemäss Kommissionmehrheit geht diesbezüglich noch weiter. Der Satz «Private Initiative und persönliche Verantwortung bilden eine Grundlage sozialen Handelns» stellt eine eigentliche sozialphilosophische Aussage dar. Hiesse die Formulierung «stellt die Grundlage dar», könnte man daraus zumindest das Ziel ableiten, die Eidgenossenschaft solle ein Minimalstaat sein.

Der Absatz gehört aber in dieser Form überhaupt nicht ins Kapitel «Sozialziele», das ja aussagen soll, was der Staat anstrebt. Zudem ist er widersprüchlich. Soziales Handeln bezieht sich auf die anderen, die Gemeinschaft. Persönliche Verantwortung bezieht sich auf das Individuum. Wie kann der Selbstbezug zugleich ein Bezug auf die Gemeinschaft sein?

Die Entwürfe des Bundesrates und des Ständerates sind, was den ersten Satz von Artikel 33 angeht, klarer. Allerdings wird Subsidiarität zu einseitig auf das Individuum bezogen. Wenn schon Subsidiarität postuliert wird, sollte der Staat nicht bloss in Ergänzung zur persönlichen Verantwortung eingreifen, sondern in Ergänzung zu individueller und gesellschaftlicher Verantwortung. Um dies zu unterstreichen, würde man besser formulieren, wie ich das getan habe: «In Ergänzung zur Selbst- und Mitverantwortung ....» Damit würde gesagt, dass der einzelne nicht nur Verantwortung für sich selbst, sondern auch Verantwortung für seine Mitmenschen trägt.

Mit dem Eventualantrag – falls der Antrag der Minderheit III (Vollmer) abgelehnt wird – beantrage ich also, die Formulierung «In Ergänzung zur Selbst- und Mitverantwortung setzen sich Bund und Kantone dafür ein, dass ....» aufzunehmen. Der Hinweis «im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeit» ist genauso überflüssig wie jener auf die «verfügbaren Mittel». In einem Rechtsstaat müssen sich die Organe immer an ihre Zuständigkeiten halten, und sie können nicht handeln, wenn keine Mittel zur Verfügung stehen. Es ist dabei allerdings eine Frage des politischen Willens, wie viele Mittel beschafft werden.

In Absatz 1 Litera b spricht der Bundesrat von der für die «Gesundheit notwendigen Pflege», die Minderheit V (Zbinden) von «angemessener medizinischer Versorgung». Beides ist richtig, es braucht aber auch beides. Ist ein Mensch krank, muss er medizinisch versorgt, aber auch gepflegt werden. Daneben gibt es Menschen, die ausschliesslich der Pflege bedürfen, z. B. alte und/oder behinderte Menschen. Ich beantrage deshalb, beide Begriffe in den Verfassungstext aufzunehmen. Eine Verfassung muss lesbar und verständlich sein, und wenn mit zwei Begriffen eher verständlich gemacht werden kann, was wir wollen, sollen doch beide aufgenommen werden, also «medizinische Versorgung und Pflege».

**Keller Christine (S, BS):** Mein Antrag betrifft einen Einzelaspekt der Sozialziele, der mir aber wichtig genug erscheint, um hier thematisiert zu werden. Es geht um die Kosten, die Kinder ihren Eltern im Laufe des Erwachsenwerdens verursachen. Diese sind in letzter Zeit Gegenstand wissenschaftlicher Studien und in der Folge auch einer öffentlichen Debatte geworden.

Gemäss der neusten Untersuchung des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien, deren Ergebnisse Ihnen allen aus den Medien bekannt sein dürften, verursacht ein Kind während den ersten zwanzig Lebensjahren bei einem Paar mit durchschnittlichem Einkommen Kosten von rund 820 000 Franken, auch wenn das von einem Teil von Ihnen nicht gerne gehört wird, wie wir im Verlauf der Debatte schon vernommen haben. Die Studie unterscheidet zwischen der Mehrbelastung des Ausgabenbudgets des Haushaltes, den sogenannten direkten Kinderkosten, und der Verminderung des Erwerbseinkommens, wenn zumindest ein Elternteil wegen der Kinder die Erwerbstätigkeit reduziert und sich der Kinderbetreuung widmet; das sind die sogenannten indirekten Kinderkosten oder Zeitkosten. Der Begriff «Kinderkosten» mag etwas ungewohnt tönen, ist aber der erwähnten Studie entnommen. Er umfasst also nicht nur die Kosten für den Unterhalt der Kinder.

Bei der Begründung von Reformvorschlägen kommt die Studie zu Recht zum Schluss, dass Familien der Gesellschaft heute Dienste zum Billigtarif erweisen. Für die Kinderphase fehlt heute, im Vergleich zum Alter, eine substantielle Sicherung durch den Sozialstaat. Hier hinkt der Generationenvertrag. Familien mit Kindern, und unter ihnen besonders Einelternfamilien, sind denn auch besonders von Armut bedroht oder bereits betroffen. Mehr und mehr Kinder haben deshalb schlechte Startchancen im Leben.

Aus diesen Gründen muss die von der Kommission vorgeschlagene Förderung der Familie in Artikel 33 Absatz 1 Litera bbis auch eine im Vergleich zu heute wirksamere, gerechtere, angemessenere Abgeltung der Kinderkosten umfassen. Besonders unterschätzt werden die sogenannten Zeitkosten, die nach wie vor hauptsächlich bei den Müttern anfallen. Die Zeitkosten können durch Ausbau und Subventionierung von Kinderbetreuungseinrichtungen und durch Massnahmen zur Umverteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit besser abgegolten werden. Ausserdem sollte die Einführung von ergänzenden Unterstützungsleistungen an Familien mit niedrigem Einkommen, wie sie etwa der Kanton Tessin schon kennt, geprüft werden.

Hinsichtlich der direkten Kinderkosten soll das heutige System von Familienzulagen und von Steuerabzügen durch eine gerechtere Lösung ersetzt werden, von der alle, insbesondere Eltern mit niedrigem Einkommen, profitieren können.

Die angemessene Unterstützung der Familien beim Tragen der Kinderkosten ist wichtig genug, um ausdrücklich und nicht nur sinngemäss in den Katalog der Sozialziele von Artikel 33 der neuen Bundesverfassung aufgenommen zu werden. Dies ist der Sinn meines Antrages.

In Absatz 1 Buchstabe bbis von Artikel 33 wäre also einzufügen, dass Familien «geschützt, gefördert und hinsichtlich der Kinderkosten angemessen unterstützt werden».

Ich bitte Sie, diesem Antrag zuzustimmen.

**Engelberger Edi (R, NW):** Artikel 33 hat in der FDP-Fraktion wie schon zuvor in der Subkommission 3 und in der Gesamtkommission zu sehr intensiven Diskussionen geführt. Warum? Einerseits konnte uns die bundesrätliche Fassung so nicht befriedigen, und andererseits können die Sozialziele auch in der Fassung des Nationalrates nicht von allen politischen Gruppierungen akzeptiert werden. Auch bürgerlich-gewerbliche Kreise haben grosse Bedenken angemeldet. Die FDP-Fraktion zeigte sich schlussendlich darüber befriedigt, dass auf sogenannte Sozialrechte verzichtet wurde, und sie kann den Sozialzielen, wie sie von der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission in Artikel 33 formuliert wurden, grossmehrheitlich zustimmen.

Wir stimmen deshalb zu, weil die Sozialziele in dieser Form in der Nachführung Platz haben oder haben müssen und nicht etwas völlig Neues sind. In der geltenden Bundesverfassung sind sie nämlich verstreut in den einzelnen Kompetenzbestimmungen zu finden.

Für die FDP-Fraktion war wichtig, dass Artikel 33 keine individuellen Rechte verankert und keine neuen Handlungspflichten des Bundes statuiert, denn weder Bund noch Kantone erhalten so neue Zuständigkeiten.

Ebensowichtig war für die FDP-Fraktion, dass die Subsidiarität in Absatz 1 noch verstärkt wurde und dass in Absatz 2 wie schon in der bundesrätlichen Fassung ganz klar formuliert wird, dass aus den Sozialzielen keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können.

Eine weitere Forderung der FDP-Fraktion lautete insbesondere schon in der Kommission, dass dem ganzen Artikel ein Absatz 1aa vorangestellt wird, wonach ganz klar und unmissverständlich die private Initiative und die persönliche Verantwortung gefördert werden sollen. Die Eigenverantwortung soll also die Grundlage sozialen Handelns sein. Ich glaube, wir dürfen das machen, ohne uns vorwerfen lassen zu müssen, unsoziales Denken oder Verhalten an den Tag zu legen.

Die FDP-Fraktion beantragt Ihnen deshalb ohne Gegenstimme, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen und alle Minderheitsanträge abzulehnen.

Die Minderheit I lehnen wir ab, weil wir der Meinung sind, dass die Streichung des Artikels politisch nicht opportun ist und die Sozialziele in dieser Form als Ziele Platz in der Nachführung haben müssen.

Die Minderheit II geht von einem ganz anderen Konzept aus als der Verfassungsentwurf, was den Rahmen der Nachführung in Frage stellen könnte.

Die Minderheiten III und IV wollen die Streichung der von uns geforderten Eigenverantwortung. Damit würde unsere wesentlichste Voraussetzung für einen Artikel 33 betreffend die Sozialziele wegfallen und uns damit eine Zustimmung zu diesen Sozialzielen verunmöglichen.

Die Minderheiten V und VI lehnen wir ab, weil wir nicht bereit sind, zusätzliche Forderungen nach Erweiterungen des Kataloges aufzunehmen, und schliesslich lehnen wir auch die Minderheiten VIII und IX ab, weil wir den Grundsatz, dass aus den Sozialzielen keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können, nie und nimmer aufgeben werden. Ein Verzicht auf diesen Absatz 2 wäre aus unserer Sicht nicht verantwortbar.

Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, alle Minderheiten und auch die Einzelanträge abzulehnen und der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

**Gysin Remo (S, BS):** Die sozialdemokratische Fraktion legt ihr besonderes Augenmerk auf drei Punkte:

1. Soll es um soziale Ziele oder um soziale Rechte gehen?
2. Wie subsidiär sollen die Sozialrechte oder -ziele sein?
3. Wie stark sollen diese Rechte oder Ziele eingeschränkt sein?

Ich bin sehr froh, dass die Mehrheit der Kommission die Hauptbedenken ausgeräumt hat, die gegenüber der Vorlage des Bundesrates und dem Beschluss des Ständerates bestehen. Die nationalrätliche Kommission hat erkannt, was der Bundesrat leider nicht sehen wollte, nämlich dass die Sozialwerke AHV, IV, Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung usw. eigenständige Sozialwerke sind und nicht irgendeine Zugabe zu privater Verantwortung oder privatem Handeln.

Dieser Punkt ist der gute Kern, den die Mehrheit in einem Kompromiss herausgeschält hat, für den wir sehr dankbar sind. Aber in der Fassung der Mehrheit sind verschiedene Punkte enthalten, welche die SP-Fraktion so nicht akzeptieren kann. Ich möchte ganz kurz darauf hinweisen:

«Im Rahmen der verfügbaren Mittel», diese Einschränkung gibt es eigentlich nicht – nirgends! Herr Bundesrat, Sie haben sich gestern sehr vehement dafür eingesetzt, dass wir bei der Eigentumsfreiheit, bei der Wirtschaftsfreiheit auf Arbeitgeberseite jede Schranke, jede Einschränkung weglassen. Die soziale Verantwortung ist dort – auf Ihr Begehren hin! – nicht verankert worden. Jetzt bitte ich Sie, hier, wenn es um die Seite der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen geht, gleich zu votieren. Bleiben Sie jetzt bei Ihrem Stil; bleiben Sie jetzt auch hier dabei, dass es keine Schranken gibt. Sonst bekommen wir in dieser Verfassung mehr und mehr ein Ungleichgewicht; wir haben gestern bereits eingehend darüber diskutiert.

Die sozialdemokratische Fraktion hat auch grosse Bedenken gegen die Absätze 1aa und 1a, wie sie von der Mehrheit vorgeschlagen werden. An den Anfang dieser Sozialrechte die private und persönliche Verantwortung zu setzen ist eigentlich bereits ein inhaltlicher Widerspruch.

Zum Antrag der Minderheit V (Zbinden): Es ist vielleicht scheinbar ein Detail, welches hier zur Debatte steht, aber es ist ein sehr wichtiges Detail. Der Bundesrat will sich nur dafür einsetzen, dass jede Person «die für ihre Gesundheit notwendige Pflege» erhält. Die Minderheit V, der wir uns anschliessen, will dagegen eine «angemessene medizinische Versorgung».

«Notwendige Pflege» tönt im ersten Moment ganz gut.

Was ist dieses Minimum? Es ist ein unklares Minimum, das auch unethisch ist. Ist es eine Notwendigkeit, um zu überleben, oder ist es eine Notwendigkeit, um in Würde zu sterben? Gehört zum Beispiel eine Behandlung, die es erlaubt, als Patient oder Patientin ohne Schmerzen zu leben, zur Notwendigkeit, oder ist das jetzt nicht mehr dabei? Es wäre völlig unethisch, bei jemandem die Schmerzbekämpfung zu unterlassen, weil diese für das Überleben nicht notwendig ist. Hier müssen wir Klarheit schaffen und deswegen den Ausdruck «notwendig» durch «angemessen» ersetzen. Das entspricht jedem medizinischen und pflegerischen Ethos. Ich bitte Sie also hier im Namen der Fraktionsminderheit, den Antrag der Minderheit V (Zbinden) zu unterstützen.

Wichtig ist auch Absatz 1 Litera e. Es geht nicht nur um Bildung und Weiterbildung, es geht auch um Ausbildung. Auch darüber haben wir gestern eingehend diskutiert. Ich bitte Sie hier, dem Antrag der Minderheit VI (Zbinden) zu folgen.

Kurz zu Absatz 2: Der erste Satz ist eigentlich eine kleinere Unverschämtheit: «Aus den Sozialzielen können keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden.» Das ist eine Abschwächung, die für uns nicht annehmbar ist. Die SP-Fraktion bittet Sie deshalb auch, das zu streichen. Die Sozialziele sind in diesem jetzt vorliegenden Text schon mehrfach abgeschwächt worden. Wir müssen doch dem Bundesgericht die Gelegenheit geben, aus den Sozialzielen Grundrechte entwickeln zu können. Dazu braucht es eine offene Formulierung und nicht diese Einschränkung in Absatz 2. Sie haben den Sozialbereich bereits bei Artikel 10 ausserordentlich abgeschwächt. Sie erinnern sich: Aus dem «Recht auf Existenzsicherung» wurde am Schluss ein «Recht auf Hilfe in Notlagen». So läuft das durch

die ganze Verfassungsdiskussion hindurch. Die soziale Seite wird immer abgeschwächt. Wenn es aber um die Arbeitgeberseite geht – Eigentums-, Wirtschaftsfreiheit –, dann kann es nicht schrankenlos genug sein. Da wird immer noch etwas obendrauf gesetzt. Diese Abschwächungen müssen wir korrigieren.

Ich fasse zusammen: Es braucht ein Recht, es braucht nicht diese ausdrückliche, immer wieder erwähnte Subsidiarität und vor allem nicht die Einschränkung «im Rahmen der verfügbaren Mittel».

Ich möchte auch hier noch einmal an die Debatte von gestern erinnern: Wenn es um die Entschädigung bei Enteignungen geht, wird auch nicht auf die Angemessenheit oder auf die Mittel Rücksicht genommen. Sie erfolgt unabhängig davon, wie es dem Staat, den Kantonen oder dem Bund jeweils finanziell geht.

Ich bitte Sie im Namen der SP-Fraktion, ein Gleichgewicht herzustellen, den Minderheitsantrag III (Vollmer) zu unterstützen und Absatz 2 am besten ganz zu streichen, wie es die Minderheit VIII (Jutzet) will. Wir unterstützen die Minderheiten V und VI und auch die Minderheiten VIII und IX.

**Thür Hanspeter (G, AG):** Die Debatte, die in der Kommission zu diesem Artikel stattgefunden hat und die sich in den zahlreichen Minderheitsanträgen spiegelt, steht im umgekehrten Verhältnis zur rechtlichen Relevanz dieser Bestimmung; es sei denn, man folge der Minderheit VIII (Jutzet), welche den Grundsatz gestrichen haben möchte, dass aus den Sozialzielen keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können. Solange aber die Sozialziele keine klagbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen auszulösen vermögen, ist die rechtliche Relevanz dieser Bestimmung mit der Präambel oder dem Zweckartikel in Artikel 2 der geänderten Verfassung vergleichbar.

Die Sozialziele geben lediglich die Richtung an, in welche sich unser Staat entwickeln soll, ohne dass weder mit Bezug auf den Inhalt noch den Zeitpunkt der Realisierung Verbindliches gesagt würde. So gesehen verstehe ich die Aufregung nicht, wie sie die Herren Föhn und Schlüer mit ihren Minderheitsanträgen zum Ausdruck gebracht haben. Ich bin der Auffassung, dass sich an der Rechtslage nichts ändern würde, wenn man dem Antrag Föhn folgen würde. Auch ohne explizite Auflistung der Sozialziele wäre die sozialpolitische Zielsetzung unseres Staates aus einer Reihe anderer Bestimmungen herleitbar. Die Sozialziele in Artikel 33 geben lediglich auf anschauliche Weise eine Verfassungsordnung wieder, die längst Realität ist und auch in verschiedenen kantonalen Verfassungen einen ausdrücklichen Niederschlag gefunden hat.

Demgegenüber brächte die Minderheit II eindeutig einen Rückschritt. Da ist vor allem der Absatz 5 brisant. Dieser legt nämlich fest, dass Bund, Kantone und Gemeinden den Betroffenen die Folgen von Alter, Invalidität, Unfall, Krankheit und Arbeitslosigkeit lediglich «in Ergänzung zur privaten Initiative» erleichtern sollen. Herr Schlüer hat deutlich von einem Gegenkonzept gesprochen, als er diesen Antrag begründet hat. In Tat und Wahrheit will er mit diesem Antrag einen Rückschritt; er will unser System der Sozialversicherungen «umpflügen». Die geltende Ordnung verlangt, dass bei Alter, Invalidität, Krankheit usw. Leistungen nicht nur in Ergänzung zu privater Initiative, sondern ganz unabhängig davon zu erbringen sind. Der Umstand, dass die Eigenverantwortung und das Subsidiaritätsprinzip, wie sie die Kommission in Absatz 1aa und Absatz 1a hervorgehoben hat, gerade für die Sozialversicherungen nicht gelten können, war in der Debatte der Kommission zentral und fand ihren Ausdruck in der Aufnahme des Absatzes 1a. Herr Schlüer will das rückgängig machen.

Die Minderheit III will auf die Eigenverantwortung und die ausdrückliche Erwähnung des Grundsatzes, dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit usw. gesichert werden muss, verzichten. Es stellt sich aus meiner Sicht die Frage, ob damit die Sozialziele einen anderen Gehalt erhalten würden. Ich bezweifle dies, solange man an Absatz 2 festhält.

Wir unterstützen die Minderheit V, weil der Begriff «angemessene medizinische Versorgung» klarer ist, wie das Herr Gysin Remo zutreffend ausgeführt hat.

Die Minderheit VI legt klar, dass nicht nur die Bildung und Weiterbildung, sondern ganz generell auch die Ausbildung erfasst sein soll. Die Minderheit VIII wird von uns ebenfalls unterstützt; das gleiche gilt für die Minderheit IX.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, dem von der Kommission vorgeschlagenen Weg zu folgen und die von mir erwähnten Minderheitsanträge zu unterstützen.

**Durrer Adalbert (C, OW):** Die Schweiz hat sich in den vergangenen 150 Jahren auf der Basis unserer liberalen Wirtschaftsordnung zu einem sozialen Staat entwickelt, der eine hohe Sicherheit für alle Formen der sozialen Bedürfnisse bietet; absolute Sicherheit kann und muss der Staat nicht bieten. Er hat ein feines Netz sozialer Absicherung gegen die Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Verwaisung und Verwitwung geschaffen. Dieses Netz ist, verstreut über verschiedenste Artikel, weitgehend schon in der geltenden Bundesverfassung rechtlich abgestützt, somit auch demokratisch legitimiert, also von unserem Volk und von den Ständen so gewollt. Konkretisiert wird dieses Netz in unserer Bundesgesetzgebung, in der kantonalen Gesetzgebung und auch in der gelebten Praxis. Diese Praxis – ich glaube, das vergisst man in der Diskussion oft; das kommt auch heute wieder zum Ausdruck – umfasst auch alle Elemente der privaten Initiative: Bedenken Sie, was in unserem Land, vor allem vor Ort, auf der kommunalen Ebene, in unseren 3000 Gemeinden, aufgrund von Privatinitiative durch karitative Institutionen und kirchliche Organisationen und Vereine geschieht; denken Sie auch an unsere Frauen- und Müttergemeinschaften, an die familiären Netze, die auch in unserem Land immer noch existieren.

Wenn wir also heute darüber diskutieren, in Artikel 33 die Sozialziele neu zu formulieren, schaffen wir an sich nichts Neues, sondern wir fassen etwas zusammen, was über die geltende Verfassung verstreut bereits besteht. Neu sollen Zielbestimmungen in Artikel 33 zusammengefasst und damit auch die verschiedenen Zuständigkeitsnormen von einzelnen Zielbestimmungen, die zum Teil nicht sehr konzise gefasst sind, entlastet werden.

Für die CVP-Fraktion ist klar, dass die explizite Festschreibung der Sozialziele in Artikel 33 einmal von der Methode her, also formell, sicher richtig ist; wir sind aber auch materiell mit diesen Sozialzielen einverstanden.

Sie stellen einen notwendigen Pfeiler einer freien und friedlichen Gesellschaftsordnung dar. Dieses Gleichgewicht in Frage stellen zu wollen, wie das zum Teil mit den Streichungsanträgen passiert, ist unseres Erachtens fahrlässig, und es würde einen grossen Rückschritt darstellen. Es würde weite Bevölkerungskreise verunsichern, es würde in dieser sozial sehr sensiblen Zeit sicher grosse Ängste auslösen. Für die CVP-Fraktion ist also die Konzeption des Bundesrates überzeugend.

Wir halten es ebenfalls für richtig, dass mit den Sozialzielen keine Rechtsansprüche und keine justiziablen Grundsätze begründet werden. Es ist Aufgabe dieser Sozialziele, vor allem die Grundsätze festzulegen, wie ein sozialer Staat ausgestaltet werden soll. Es ist Aufgabe des Bundesparlamentes und kantonalen Parlamenten, diesen Sozialstaat über die Gesetzgebung zu konkretisieren. Die CVP-Fraktion stimmt dem Mehrheitsantrag der Verfassungskommission zu.

Wir sehen in diesem Artikel unsere Grundsätze, die wir auch in der Sozialpolitik verfolgen, am besten wiedergegeben: zum ersten den Grundsatz der Eigenverantwortung, wie er nun in Absatz 1aa zum Ausdruck kommt. Wir sind nicht unsozial, wenn wir einer falsch verstandenen Anspruchsmentalität – manchmal ist man versucht zu sagen: einer Vollkasko-mentalität – die Eigenverantwortung entgegenstellen, in Erinnerung rufen, dass sie immer der erste Schritt sein muss.

Der zweite Grundsatz, den wir für wichtig halten, der auch unseren Vorstellungen entspricht, ist der Subsidiaritätsgrundsatz. Der Artikel bringt zum Ausdruck, dass die Lösungen auf der sachgerechten Ebene anzubieten und zu finden sind und

dass natürlich die Lösungen immer auch im Rahmen der wirtschaftlichen Möglichkeiten zu suchen sind. Die Folgediskussion über den Bericht IDA-Fiso 2 zeigt sehr schnell auf – das wird uns in diesem Saal noch beschäftigen –, dass es hier darum geht, einen vernünftigen Weg zu finden, wie wir die sozialen Errungenschaften unseres Staates halten und finanzieren können.

Der dritte Grundsatz, der hier Ausdruck findet, ist der Solidaritätsgrundsatz. Unser Staat muss Garantien bieten, er muss auch die Kraft haben, allen Menschen in unserem Land bei Bedarf Sicherheit und Vertrauen anzubieten. In diesem Sinn überzeugt uns der Mehrheitsantrag der vorberatenden Kommission.

Wir ersuchen Sie, die Fassung der Mehrheit anzunehmen und alle Minderheitsanträge abzulehnen.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Nous sommes peut-être ici au centre du débat constitutionnel. Pour des raisons tactiques, le Conseil fédéral aurait peut-être été bien inspiré de ne pas lever ce lièvre des buts sociaux. Mais, dès le moment où il est levé, il est clair qu'il a dégagé des espoirs d'un côté et des craintes, de l'autre côté, manifestement exagérés. Le sort de la révision tient peut-être à cet article, mais il tient, soulignons-le, au compromis qu'il est possible de faire sur cette base.

Le groupe libéral a eu une première réaction assez méfiante à l'égard d'un article sur les buts sociaux dans la constitution. Toutefois, après une longue discussion, le groupe libéral a admis que la solution préconisée par la majorité de la commission représentait une bonne solution, qui traduisait finalement la conception qu'il se fait de l'Etat social. Emettons cependant une déception: on l'a déjà dit, le texte a été très longuement discuté en commission. Il a fait l'objet d'un nouvel examen, nous avons bénéficié de l'aide de l'Office fédéral de la justice pour résoudre un certain nombre de difficultés. Nous étions parvenus – M. Gysin Remo y a fait allusion tout à l'heure – à l'impression que nous avions réalisé, avec le texte de la majorité, à quelques détails près, une solution de compromis qui pouvait être acceptée assez largement de gauche à droite. Or, nous sommes déçus de constater le nombre de propositions de minorité qui remettent en cause un certain nombre d'acquis, de compromis de la commission. Comment se présente ce texte de la majorité? A notre avis, il se présente comme une maison à trois niveaux:

1. Premier niveau (al. 1aa): initiative privée et responsabilité individuelle comme fondement de l'activité sociale. Ça nous paraît important, chacun est d'abord responsable de lui-même, et responsable de se prémunir contre les ennuis et les difficultés que la vie peut apporter.

2. Deuxième niveau (al. 1a): il concerne les assurances sociales, ce que la Confédération et subsidiairement les cantons font déjà dans ce domaine. Ici, on dit qu'on doit respecter, naturellement, les compétences respectives des cantons et de la Confédération et les moyens disponibles: il est tout à fait évident qu'on ne peut pas découpler les assurances sociales des moyens disponibles au niveau de la Confédération.

3. Troisième niveau (al. 1): les objectifs de l'activité de l'Etat. Alors, quand on reprend ces objectifs, peut-on vraiment contester qu'ils ne sont pas des objectifs réels de cette activité? Y a-t-il dans cette enceinte quelqu'un qui conteste le droit à la sécurité sociale, c'est-à-dire le droit de ne pas mourir de faim, par exemple? Est-ce que l'on peut imaginer qu'on laisse nos concitoyens mourir de faim pour des raisons financières, qu'on les laisse ne pas accéder aux soins, aux soins nécessaires à leur santé, qu'on ne protège pas la famille, qu'on ne lutte pas contre le chômage, qu'on ne se préoccupe pas de donner un toit, finalement, à nos concitoyens et aux gens de ce pays, ni de leur donner une formation et une éducation, et une éducation à la personnalité et à la vie individuelles, ce qui, précisément, est soutenu par l'alinéa 1aa, c'est-à-dire le premier alinéa de notre article? Alors, nous ne comprenons pas comment on peut s'opposer à cette énumération. Celle-ci est raisonnable, elle donne des objectifs à l'activité de l'Etat, et nous croyons qu'aujourd'hui, elle rend le droit constitutionnel actuel. Tous ces éléments, nous sentons bien que



l'Etat doit s'efforcer de les remplir, sans pouvoir assurer individuellement à chacun que ces objectifs seront remplis.

Enfin, l'alinéa 2 précise bien qu'il n'y a aucun droit subjectif à déduire de ces buts sociaux, puisque ce sont des buts que l'on fixe à l'activité de l'Etat.

Dans ces conditions, il nous paraît, quelles que soient les critiques qui ont été émises, qu'avec les réserves qui ont été prévues – c'est-à-dire les compétences constitutionnelles d'une part, les moyens financiers d'autre part –, cet article est parfaitement acceptable dans la version proposée par la majorité de la commission, et qu'il devrait réaliser un compromis. J'espère qu'une majorité du Conseil adoptera ce compromis qui est raisonnable et qui correspond finalement à la conception que nous nous faisons d'un Etat social.

**Präsident:** Die LdU/EVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie in Artikel 33 die Mehrheit unterstützt.

**Schmid Samuel (V, BE):** Gestatten Sie mir eine Vorbemerkung: Ich bin immer wieder darüber erstaunt, wie leichtfertig viele eine Einzelfrage als Schicksalsartikel der ganzen Vorlage bezeichnen. Wenn dem tatsächlich so wäre, scheint mir, entspräche das keiner weisen Politik, um so weniger, als wir alle gezwungen sind, Kompromisse zu schliessen. Um so weniger auch, als erst am Schluss analysiert werden kann, ob man nun einem einzelnen Paket zustimmen kann oder nicht.

Es ist bereits mehrfach gesagt worden: Dieser Artikel 33 kann ja nicht der Schicksalsartikel sein, um so weniger, als er keine klagbaren Ansprüche begründet und – mit anderen Worten – bloss eine Gesamtschau oder eine Vision der Sozialverfassung wiedergibt.

Jede Verfassung enthält Bestimmungen über Zweck, Aufgaben und Organisation des Staates. Diese Zweckbestimmungen am Anfang der Verfassung sind in der Regel sehr abstrakt. Organisationsbestimmungen müssen konkret sein. Bei der Aufgabendefinition schliesslich gibt es konkrete Elemente, die die Kompetenz und den Rahmen zu begründen haben. Das ist in einem föderalen Staatsaufbau besonders wichtig. Schliesslich hat auch jede Aufgabendefinition ein gewisses visionäres Element, das erst durch die konkrete Erfüllung optimiert werden kann. Dass Soziales zum Staat gehört, kann nicht bestritten werden, sonst müssten wir den Zweckartikel unserer Verfassung ändern.

Der Katalog der Sozialziele hat den Vorteil, dass soziale Zielsetzungen formuliert werden können, ohne dass die Zuständigkeitskompetenz bereits begründet und eine Klagbarkeit in die Verfassung aufgenommen wird, ohne dass das Subsidiaritätsprinzip gebrochen wird, und schliesslich, dass die Relativität jeglicher Machbarkeit auch im Sozialen deutlich zum Ausdruck gebracht werden kann. Damit wird eine solche Bestimmung nicht etwa wertlos, aber das Visionäre wird deutlich als solches definiert und materiell und formell auch so festgelegt. Ziel und Wirklichkeit sollen klar getrennt werden, und zwar dahingehend, dass dann die Realisierung in einem formellen und auf die Verfassung abgestützten Gesetz geschehen muss.

Eine Reihe dieser Ziele ist bereits in den Verfassungsentwurf aufgenommen worden. Lesen Sie den 7. Titel, wo deutlich zum Ausdruck kommt, dass Bestimmungen im Sozialbereich – sei es zugunsten der AHV, der IV oder in bezug auf das Mietwesen, die Arbeit, die berufliche Vorsorge, die Arbeitslosenversicherung, die Unterstützung Bedürftiger usw. – im Entwurf enthalten sind. Aber es gibt eine Reihe von Bestimmungen, die sonst keine Aufnahme finden, für die aber auch noch keine Realisierungsgrundlage geschaffen werden soll. Ich denke an die Obdachlosenbestimmungen, Litera d, an die Bestimmung betreffend die Integration Jugendlicher, Litera f, an die Grundversorgung mit der notwendigen Pflege, Litera b, usw. Die Details zum Aufbau des Artikels hat Herr Leuba meines Erachtens richtig dargestellt. Ich schliesse mich dem an und wiederhole es nicht.

Zu den einzelnen Minderheitsanträgen: Herr Schlüer hat Ihnen bereits ausgeführt, dass die SVP-Fraktion der Minderheit II zustimmen wird. Ich spreche hier für eine Minderheit

unserer Fraktion. Wir stimmen dem Mehrheitsantrag zu und bitten Sie, die Minderheitsanträge allesamt abzulehnen.

Eine Bemerkung zur Minderheit II: Für mich ist mindestens problematisch, wenn in Absatz 2 steht, dass Bund und Kantone für günstige Rahmenbedingungen zu «sorgen» haben – es handelt sich also um einen verpflichtenden Begriff –, welche die selbstverantwortliche Bestreitung des Lebensunterhaltes ermöglichen sollen. Auf der anderen Seite wird Absatz 2 des Antrages der Mehrheit und auch des Entwurfes des Bundesrates nicht wiederaufgenommen. Es wird in Absatz 2 nämlich deutlich gemacht, dass keine unmittelbaren, klagbaren Ansprüche aus dieser Bestimmung fliessen sollen.

Ich bitte Sie damit namens der Minderheit der SVP-Fraktion, der Kommissionenmehrheit zuzustimmen.

**Baumann Alexander (V, TG):** Ich bitte Sie, die Minderheit II (Schlüer) zu unterstützen, eventuell die Minderheit I (Föhn). Ich bin geneigt, Artikel 33 in den Fassungen von Bundesrat und Ständerat als sogenannten «Gedächtnisschwundartikel» zu bezeichnen. Wesentliche Punkte aus der Auswahlendung dieser Sozialziele sind nämlich in Sozialwerken umgesetzt. Andere sind dem Volke in Abstimmungen als Sozialrechte vorgelegt worden und haben eine Abfuhr erlitten. Dies scheint dem Gedächtnis vieler wieder entglitten zu sein. Wenn jetzt versucht wird, diese Inhalte als Ziele in die Verfassung einfliessen zu lassen, so überschreitet dies nach meiner Auffassung die Grenzen unseres Nachführungsauftrages. Man denke auch an folgende Auswirkungen: Sollte sich jemand dem verfassungsgerechten Versuch, eines der Sozialziele mit einem Sozialrecht aufzuwerten, widersetzen, so läuft er mit Volldampf in den Argumentationshammer, er stelle sich einem verfassungsmässigen Ziel entgegen. Das soll mir nicht passieren! Die Chance, sich verfassungskonform z. B. gegen als nicht bezahlbar beurteilte Sozialausweitungen zu stellen, sollte nicht eliminiert werden.

Wir machen diese Verfassungsnachführung mit dem Ziel, diese dem Volk nahezubringen und beim Volk umzusetzen. Mit Überladungen à la Kinderrechte, à la Streikrecht wurden die Sargnägel dieser Verfassung geschmiedet. Eingeführte Sozialziele sind die Briefmarken für die Begräbnisanzeigen. Wenn Sie wollen, dass diese Verfassung vom Volk in der Abstimmung angenommen wird, berücksichtigen Sie bitte: Überladen Sie das Fuder nicht!

**Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur:** L'article 33 a été longuement discuté en commission. Le texte définitivement adopté l'a été contre la proposition Keller Rudolf et la proposition Föhn qui voulaient le biffer, une première fois par 22 voix contre 1 et avec 9 abstentions, et une deuxième fois par 25 voix contre 3 et avec 1 abstention. Nombreuses ont été les divergences sur le texte. Vous en trouverez une bonne série dans le dépliant sous forme de propositions de minorité.

Il est nécessaire de comprendre la logique de la proposition de la majorité de la commission, qui a été préparée avec l'aide de l'administration. Il faut d'abord préciser que l'article 33, et en particulier son alinéa 1er, naturellement dans la version de la majorité de la commission, ne contient pas une liste de droits individuels. C'est l'alinéa 2 qui en parle. La proposition de minorité VIII, mais indirectement aussi la proposition de minorité IX voudraient autre chose, mais il est clair que si on devait les adopter, l'on créerait une situation de totale confusion au titre 2 de cette constitution, et l'on irait bien au-delà d'une opération de mise à jour.

L'article 33 contient pour ainsi dire un programme social, mais un programme que la Confédération comme les cantons ne sont tenus de réaliser que si d'autres normes légales, dans la constitution ou dans les lois, le prévoient. La réalisation du programme est donc confiée au législateur et subordonnée aux moyens disponibles.

L'article 33, dans la version de la majorité de la commission, prévoit trois alinéas, une division en trois thèmes:

1. celui qui déclare que «l'initiative privée et la responsabilité individuelle constituent un fondement de l'activité sociale» (al. 1aa);

2. celui qui se réfère aux assurances sociales (al. 1a);
3. celui qui définit les buts sociaux que l'Etat doit s'efforcer de remplir (al. 1er).

L'alinéa 1aa a été introduit par la majorité de la commission. Il a la valeur d'une déclaration de principe. Le Conseil fédéral avait prévu de rappeler ce principe dans l'introduction de l'alinéa 1er de son projet, en précisant que l'intervention de l'Etat devait être considérée comme subsidiaire: «En complément de l'initiative et de la responsabilité privées ....»

L'alinéa 1a se réfère aux assurances sociales. Le Conseil fédéral prévoyait de s'y référer à la lettre a de l'alinéa 1er, après la citation que je viens de faire. La majorité de la commission a considéré que l'obligation principalement de la Confédération, mais aussi des cantons, de prévoir des assurances «contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin ou du veuvage» ne pouvait pas être définie comme subsidiaire à l'initiative privée et à la responsabilité individuelle.

Pour cette raison, elle a créé un alinéa spécial et l'a placé devant la liste des buts sociaux. Par cette modification de la structure de l'article, elle a aussi évité le paradoxe du projet du Conseil fédéral qui pouvait donner l'impression que des assurances sociales, alinéa 1er lettre a, ne pouvaient pas découler des droits justiciables aux prestations.

Il reste l'alinéa 1er, qui est en fait le troisième et qui rappelle le principe de l'intervention subsidiaire de l'Etat dans les domaines sociaux et prévoit la liste des buts. Avant d'examiner ces buts, je crois devoir faire un bref commentaire sur les différentes propositions de minorité et individuelles sur lesquelles vous devrez voter.

La minorité II propose une version réduite de l'article 33 que la majorité ne peut pas accepter, surtout à cause de son alinéa 3 qui prévoit que l'aide de l'Etat est subordonnée à l'absence de faute de la part de celui qui est tombé dans la détresse. Il est évident que cette proposition a un contenu punitif qui ferait faire un très grand pas en arrière à notre système de sécurité sociale. Dans ce sens, la proposition ne peut pas avoir place dans une mise à jour.

Les minorités III et IV ne veulent pas de la déclaration de principe de l'alinéa 1aa. Je ne crois pas devoir faire de commentaire, car il s'agit évidemment d'une divergence de nature idéologique et personne ne changera d'avis. En outre, les propositions de minorité III et Alder demandent de rejeter l'alinéa 1a, qui parle des assurances sociales, et prévoient d'en rester à la version du Conseil fédéral, mais en éliminant, soit le principe de la subsidiarité de l'intervention de l'Etat, soit l'indication qu'elle est possible seulement dans la limite des moyens disponibles. La proposition de minorité IV (subsidiaire, au cas où celle de la minorité III serait rejetée), reprend l'alinéa 1a, donc le principe de la subsidiarité, mais ne veut pas de l'indication explicite de la limite des moyens disponibles avant la liste des buts sociaux. C'est tout pour les principes généraux qu'on a voulu vous proposer.

Il me reste à vous expliquer les modifications de la liste des buts sociaux proposés par le Conseil fédéral. Je commence par les propositions de la majorité de la commission. Substantiellement, elle vous propose de réduire la lettre a en disant que l'Etat s'engage à ce que toute personne bénéficie de la sécurité sociale. C'est la conséquence de la décision de créer l'alinéa 1a, celui des assurances sociales. Pour cette raison, il faut rejeter la proposition de minorité III qui ne ferait que répéter à la lettre a les mêmes notions que celles introduites à l'alinéa 1a par la majorité de la commission.

La deuxième proposition de la majorité de la commission, c'est celle d'ajouter une lettre bbis à l'alinéa 1er en faveur de la protection et de l'encouragement de la famille en tant que communauté d'adultes et d'enfants. Pour le reste, la majorité de la commission en est restée à la version du Conseil fédéral.

J'en viens aux propositions sur les différentes lettres. A l'alinéa 1er lettre a, je l'ai déjà dit, je vous demande de soutenir la proposition de la majorité de la commission. A la lettre b, on a une proposition de la majorité, une proposition de minorité V et une proposition Alder. La majorité veut que

toute personne bénéficie des «soins nécessaires à sa santé». La minorité V veut que toute personne bénéficie des «soins médicaux appropriés à sa santé». M. Alder propose une version légèrement différente du texte allemand proposé par la minorité. Nous, les rapporteurs, nous sommes mis d'accord avec le président sur le fait de prendre une décision concernant le texte français et de faire après, par l'intermédiaire de la Commission de rédaction, l'adaptation en langue allemande. Il faudra décider alors si l'on veut que toute personne bénéficie des soins nécessaires à sa santé ou des soins médicaux appropriés à sa santé, ce qui va un peu plus loin que le minimum indispensable.

A la lettre bbis, on a la proposition de la majorité de la commission qui veut introduire un principe d'intervention de l'Etat en faveur des familles. La proposition Keller Christine va, elle, dans le sens d'une extension et d'une limitation de la portée de la disposition introduite par la majorité de la commission. L'extension, c'est qu'elle ne veut pas seulement que les familles soient protégées et encouragées, mais aussi aidées. La limitation, c'est que cette protection, cette aide, cet encouragement doivent être seulement donnés en ce qui concerne les coûts qu'occasionne un enfant. Le problème se pose donc de savoir s'il faut ajouter ce principe de l'aide et s'il faut limiter cette intervention des collectivités publiques aux frais d'entretien des enfants. La majorité évidemment reste sur ses positions.

A la lettre e, il y a une proposition de minorité VI. La majorité demande qu'on introduise le principe du droit à une formation initiale et à une formation continue, la minorité demande une formation initiale, un perfectionnement et une formation continue.

C'est évidemment quelque chose de plus et je vous demande d'en rester à la proposition de majorité de la commission.

Voilà pour les propositions qui ont à voir avec les différents buts fixés, prévus par le Conseil fédéral et la majorité de la commission.

A l'alinéa 2 que j'ai déjà évoqué, le projet du Conseil fédéral indique: «Aucun droit subjectif à des prestations de l'Etat ne peut être déduit directement des buts sociaux» (première phrase), puis «la loi détermine à quelles conditions un tel droit existe» (deuxième phrase). Le Conseil des Etats et la majorité de la commission de votre Conseil veulent laisser la première phrase, qui est indispensable, et biffer la deuxième, qui est inutile, car il est évident que s'il y a des droits, ce sont les lois qui en déterminent les conditions d'existence.

Les propositions de minorité VIII et de minorité IX veulent changer ce texte. La proposition de minorité VIII, dont j'ai déjà parlé, voudrait biffer l'alinéa 2 de l'article 33. La minorité IX veut biffer la première phrase de l'alinéa 2 du projet, c'est-à-dire: «Aucun droit subjectif à des prestations de l'Etat ne peut être déduit directement des buts sociaux.» Cette dernière proposition de minorité IX est en soi inutile et sans effet, même si elle voulait en avoir un. Elle vise à renforcer l'effort des collectivités publiques pour réaliser les buts sociaux constitutionnels, mais elle ne fait que déclarer explicitement que leur concrétisation reste du domaine du législateur. Elle est donc évidemment inutile.

La proposition de minorité VIII, quant à elle, est dangereuse, car si elle devait être acceptée, elle créerait une totale confusion entre les deux chapitres du titre 2 de cette constitution: «Droits fondamentaux», d'un côté, et «Buts sociaux», de l'autre. Elle veut remettre en question le travail qui a été fait par le Conseil fédéral et par la commission en essayant de créer des droits là où le projet ne veut qu'indiquer des buts.

Je vous demande de rejeter la proposition de minorité VIII.

**Gross Jost (S, TG), Berichterstatter:** Der Bundesrat schreibt in seiner Botschaft, die Sozialstaatlichkeit gehöre zu den identitätsstiftenden Elementen der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Die Schweiz verstehe sich unzweifelhaft als sozialer Bundesstaat. Die sozialstaatliche Dimension müsse deshalb gleichwertig und gleichgewichtig neben der freiheitlich-rechtsstaatlichen Dimension, der demokratischen Dimension und der bundesstaatlichen Dimension sowie der

ökonomischen Dimension zum Ausdruck kommen. Die Aufnahme von Sozialzielen in der neuen Verfassung sei sozial- und verfassungspolitisch unabdingbar.

Der Bundesrat und mit ihm die Verfassungskommission betrachten diese Bestimmung somit als einen der Kerninhalte, wenn nicht gar als einen der Schicksalsartikel der neuen Bundesverfassung.

Der Antrag der Minderheit I (Föhn) ist deshalb abzulehnen, weil er diesen verfassungs- und sozialpolitischen Grundkonsens in Frage stellt. Herr Föhn hat in diesem Zusammenhang von Schlagworten gesprochen. Er hat gesagt, in die Verfassung gehören keine Ziele. Er übersieht, dass schon der jetzige Artikel 2 der Bundesverfassung, der sogenannte Zweckartikel, die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt ausdrücklich vorschreibt. Man könnte hier sagen, dass mit dieser Bestimmung eine der ältesten Sozialstaatsklauseln in der europäischen Verfassungsgeschichte überhaupt vorliegt. Es kann keine Rede davon sein, dass diese aktualisierte Sozialstaatsklausel das Nachführungskonzept sprengen würde. Es hat viele Versuche gegeben, diesen Artikel in der sozialpolitischen Stossrichtung zu präzisieren, zu verstärken oder auszuweiten, zum Beispiel durch eine stärkere Betonung der Subsidiarität staatlichen Handelns.

Die vorliegende Fassung der Kommissionsmehrheit ist ein ausgewogener Kompromiss mit Konzessionen auf beiden Seiten. Dabei war sich die Kommission bezüglich der rechtlichen Wirkungen dieser Sozialziele einig. Artikel 33 verankert weder individuelle Rechte des einzelnen im Sinne sozialer Grundrechte noch Handlungspflichten des Bundes im Sinne verpflichtender Gesetzgebungsaufträge. Artikel 33 statuiert somit nur – aber immerhin programmatische – für die Sozialpolitik massgebende Ziele, die zum Beispiel bei der verfassungskonformen Auslegung und Anwendung zu berücksichtigen sind.

Herr Schmid Samuel hat von einer Art Vision der künftigen sozialen Sicherheit in diesem Land gesprochen: Anregung und Anweisung, nicht bindende Verpflichtung des Gesetzgebers. Mehr würde das Nachführungskonzept nach Auffassung der Kommissionsmehrheit sprengen, könnte aber – daran ist zu erinnern – allenfalls Gegenstand einer Variantenabstimmung sein.

Zu den einzelnen Absätzen:

In Absatz 1a wird neu der Grundsatz privater Initiative und persönlicher Verantwortung an den Anfang gestellt. Der Minderheitsantrag III (Vollmer) lautet auf Streichung dieses Absatzes, da die allgemein anerkannten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit unbestritten seien. Ebenso sei die entsprechende Einschränkung «im Rahmen der verfügbaren Mittel» unnötig. Der Minderheitsantrag II (Schlüer) will eine noch stärkere Betonung der Selbstverantwortung mit der nach Auffassung der Kommissionsmehrheit rechtswidrigen Verankerung des Verschuldensprinzips in der sozialen Fürsorge verbinden.

Das sprengt nun aber unzweifelhaft das Nachführungskonzept, das bei der Sozialhilfe vom verschuldensunabhängigen Bedarfsprinzip ausgeht. In diesem Zusammenhang hat unser ehemaliger Ratskollege Couchepin auf das Beispiel des in soziale Not geratenen Alkoholikers verwiesen; dort stiesse man mit dem Vorwurf des Selbstverschuldens neben grundsätzlichen Bedenken auch auf unlösbare praktische Probleme.

Absatz 1a verweist auf die grundlegenden Ziele der verschiedenen Zweige der Sozialversicherung in ihren auf elementare Lebensrisiken ausgerichteten Schutzwirkungen: Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung oder Verwitwung. Hier gilt das Subsidiaritätsprinzip nicht, da der einzelne bei den versicherten Risiken einen unmittelbaren subjektiven Leistungsanspruch hat. Damit ist einer berechtigten Kritik von alt Bundesrat Tschudi, die unser Kollege Gysin Remo aufgenommen hat, Rechnung getragen worden. Dies ist eine der eingehend diskutierten Präzisierungen und Verbesserungen des bundesrätlichen Entwurfes, die mit 11 zu 8 Stimmen bei 10 Enthaltungen angenommen worden ist. Der Anspruch wird durch die bereits vorgestellte Formulierung «im Rahmen ihrer verfügbaren Mittel» einge-

schränkt. Hier verweise ich auf den Streichungsantrag der Minderheit III (Vollmer) und auf den Eventualantrag der Minderheit IV.

Absatz 1 nennt die Bereiche der ergänzenden Sozialpolitik und Sozialhilfe: Pflege, Arbeit, Wohnung, Bildung und gesellschaftliche Integration von Kindern und Jugendlichen als sozialpolitische Ziele. Dieser Enumeration wird die umfassende Zielsetzung der Teilhabe am System der sozialen Sicherheit vorangestellt; dies setzt mündige Bürger und Bürgerinnen mit subjektiv durchsetzbaren Rechten voraus.

Gegenüber dem bundesrätlichen Entwurf wird neu die Familienpolitik aufgeführt. Dazu liegt ein Einzelantrag Keller Christine vor, der der Kommission nicht vorgelegen hat. Er will den Familienartikel um die Berücksichtigung der Kinderkosten, deren Abgeltung durch Familien- und Kinderzulagen an sich ein Bestandteil der Sozialstaatlichkeit ist, erweitern.

In redaktionelle Probleme geraten wir bei Absatz 1 Litera b, beim Bereich der medizinischen Versorgung. Hier ist die Situation kompliziert. Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen, von der französischen Fassung auszugehen, weil diese eine klarere Alternative präsentiert. Die Mehrheit möchte hier in der französischen Version von «soins nécessaires à sa santé» sprechen, was in etwa dem Bereich der Grundversicherung in der sozialen Krankenversicherung entspricht, also einem Minimum an medizinischer Versorgung. Die Minderheit V (Zbinden) geht etwas weiter. Sie spricht von «soins médicaux appropriés à sa santé». In der deutschen Sprache ist die Sache komplizierter, weil wir eine unklare Terminologie haben. Der Entwurf des Bundesrates enthält nur den Begriff «Pflege». Herr Zbinden wollte «Pflege» durch «angemessene medizinische Versorgung» ersetzen. Dieser Antrag ist abgelehnt worden. Herr Alder hat ihn wiederaufgenommen, indem er die medizinische Versorgung und die Pflege verbindet.

Ich möchte Ihnen beantragen, über die klarere Alternative in der französischen Fassung abzustimmen und die deutsche Fassung der Redaktionskommission zu überlassen. Das würde es Herrn Alder allenfalls auch erlauben, seinen Minderheitsantrag zugunsten des Antrages der Minderheit V (Zbinden) zurückzuziehen.

Dann möchte ich noch darauf hinweisen, dass ich den Minderheitsantrag VII zurückgezogen habe, weil das Gleichstellungsgebot zugunsten der Behinderten nun im Grundrechtsteil (Art. 7 Abs. 4) unmittelbar berücksichtigt wurde.

In Absatz 2 wird klargestellt, dass aus den Sozialzielen keine unmittelbaren Leistungsansprüche abgeleitet werden können. Die Mehrheit der Kommission wollte dies verdeutlichen, auch wenn es – eben in deutlichem Unterschied zu den sogenannten sozialen Grundrechten – in der staatsrechtlichen Lehre und in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unbestritten ist. Die Minderheit IX (Gross Jost), vertreten durch Frau Maury Pasquier, möchte in diesem Punkt zur bundesrätlichen Fassung zurückkehren und den Satz beginnen mit: «Das Gesetz bestimmt ....» Ich empfehle Ihnen namens der Verfassungskommission die sehr eingehend diskutierte Kompromissformel. Sie ist kein fauler Kompromiss, weil sie das Verhältnis zwischen primärer Sozialversicherung und subsidiärer Sozialpolitik und Sozialhilfe verdeutlicht. Auch wenn die doppelte Erwähnung des Subsidiaritätsprinzips – ich verweise auf Artikel 3b des Verfassungsentwurfes – einige meiner Fraktionskollegen und -kolleginnen stört – sie stört auch mich –: Eine wirklich materielle Einschränkung bedeutet sie nicht, denn Verhältnismässigkeit und Subsidiarität des staatlichen Mitteleinsatzes sind in unserem Gemeinwesen selbstverständlich. Diese Sozialziele sind keine wirklichkeitsfremden Utopien, sondern Ausdruck der sozialpolitischen Wirklichkeit. Wer das bestreitet, möchte den Staat um die Sozialstaatlichkeit in diesem Land amputieren.

Ich möchte Sie bitten, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen und damit dem sozialen Grundkonsens in diesem Land Rechnung zu tragen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Die Schweiz ist ein liberaler Rechtsstaat. Das haben wir einerseits in Artikel 4 festgeschrieben, wo wir die Grundsätze staatlichen Handelns fest-

halten, andererseits jetzt erstmals in diesem umfassenden Katalog der Freiheitsrechte, wie wir sie gestern hier behandelt und beschlossen haben. Die Schweiz ist aber auch ein sozialer Staat. Da hat sich uns die Frage gestellt, wie wir die soziale Dimension unseres Bundesstaates in der Verfassung am besten darstellen. Wir schlagen Ihnen vor, das vor allem mit drei Mitteln zu tun: erstens einmal mit ganz wenigen klagbaren Sozialrechten, welche jede Bürgerin und jeder Bürger nötigenfalls eigenständig vor den Gerichten durchsetzen kann. Die beiden klagbaren Sozialrechte haben wir bereits gestern behandelt. Es handelt sich einerseits um das Recht auf Hilfe in Notlagen oder das Recht auf Existenzsicherung, wie es das Bundesgericht genannt hat. Andererseits handelt es sich um das Recht auf unentgeltlichen, ausreichenden Grundschulunterricht. Das sind im Rahmen der nachgeführten Bundesverfassung die beiden klagbaren Sozialrechte.

Das zweite Mittel sind – wie schon heute – die sozialpolitischen Zuständigkeitsnormen im siebten Abschnitt der Verfassung. Ich verweise vor allem auf die Artikel 99 bis 111, wo es um die Kompetenzen in den Bereichen Wohnen, Arbeiten, soziale Sicherheit und Gesundheit geht. Eine Sozialkomponente findet sich auch im Bereich der Wirtschaftsordnung in Artikel 85.

Als drittes Mittel schlagen wir Ihnen – übrigens in vollständiger Übereinstimmung mit den neueren Kantonsverfassungen des Kantons Bern, des Kantons Appenzell Ausserrhoden und des Kantons Tessin – einen Artikel betreffend Sozialziele vor. Diese Sozialziele vermitteln keinerlei klagbare Rechte; sie sind programmatischer Natur. Sie sollen der künftigen Politik im Bereich des Sozialen aber die Richtung weisen, und sie verpflichten Bund und Kantone dazu, diese Sozialziele in ihrer jeweiligen Politik anzustreben. Dieser Artikel 33 schafft andererseits – das ist die negative Abgrenzung – keine individuellen Rechte, sondern verankert in programmatischer Weise Ziele, die von Bund und Kantonen anzustreben und möglichst zu realisieren sind. Sie sind allerdings über das gesamte staatliche Handeln hinweg als richtungsweisend zu beachten, und zwar sowohl vom Bund als auch von den Kantonen. Sie entfalten ihre Wirkung daher nicht nur im sozialpolitischen Bereich im engen Sinn, sondern sind auch in anderen Bereichen staatlicher Aktivität zu beachten. Sie begründen aber keinerlei neue Kompetenzen für das staatliche Handeln, sondern sind im Rahmen der vorbestehenden Kompetenzen von Bund und Kantonen zu nutzen.

Wichtig ist sodann für den Bundesrat, dass auch klar gesagt wird, dass das Erreichen dieser Sozialziele subsidiär, zusammen mit der privaten Initiative, realisiert werden soll. Diese Relativierungen werden im entsprechenden Artikel also genug deutlich gemacht, und der ganze Artikel bewegt sich – wie übrigens auch die genannten Beispiele kantonaler Verfassungen zeigen – eindeutig im Rahmen der Nachführung. Zur Ausgestaltung von Artikel 33: Die Fassung der nationalrätlichen Kommission hat gegenüber der Fassung des Bundesrates meines Erachtens vor allem zwei Vorteile: Ein Vorteil liegt in Absatz 1a, in dem, wie ausgeführt worden ist, aufgrund eines wichtigen Artikels von alt Bundesrat Tschudi klargestellt wird, dass die Ansprüche an unsere Sozialversicherungen – also an die AHV, die IV und die anderen Sozialversicherungen – nicht an das Subsidiaritätsprinzip gebunden sind, sondern sich direkt aus den geltenden Gesetzen über die Sozialversicherung ableiten.

Der zweite Vorteil der Kommissionsfassung liegt sodann in Litera b bis, in der die Familienförderung aufgeführt wird. Diese Verbesserungen der bundesrätlichen Fassung sind aus unserer Sicht zu begrüßen.

Zu den Minderheitsanträgen: Herr Föhn möchte diesen Artikel über die Sozialziele generell streichen. Das stünde komplett im Widerspruch zu allen neuen Kantonsverfassungen. Ich habe sie genannt; das sind ja nicht revolutionäre Kantone, wenn ich die Beispiele Appenzell Ausserrhoden, Tessin und Bern nennen darf. Sozialziele sind heute ein allgemein anerkanntes Mittel zur verfassungsrechtlichen Darstellung der modernen Sozialstaaten, zu denen Bund und Kantone geworden sind. Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit I (Föhn) abzulehnen.

Der Antrag der Minderheit II (Schlüer) bringt ein total anderes Konzept, das auch systematisch nicht in die nachgeführte Bundesverfassung passt. Das zeigt sich vor allem in Absatz 3. Herr Schlüer führt damit das klagbare Sozialrecht auf Hilfe in Notlagen in diesen Artikel betreffend die Sozialziele ein, und das verträgt sich in keiner Weise miteinander. Wir haben das bereits in Artikel 10 klar als direkt durchsetzbares Sozialrecht geregelt.

Die Minderheit III (Vollmer) möchte die Subsidiarität streichen; das widerspricht unserem Verständnis dieser Sozialziele. Es geht doch nicht an, dass man die gesamte Gesundheitspflege, die Arbeits- und Wohnraumbeschaffung ausschliesslich zur Aufgabe des Staates – des Bundes und der Kantone – erklärt. Wir können alle diese Sozialziele – Gesundheitspflege, Arbeits- und Wohnraumbeschaffung – nur dann realisieren, wenn wir vor allem auch auf die private Initiative der Bürgerinnen und Bürger abstellen. Ich bitte Sie dringend, den Antrag der Minderheit III abzulehnen.

Zum Eventualantrag Alder: Die Einleitung, Herr Alder, gefällt mir eigentlich recht gut. «In Ergänzung zur Selbst- und Mitverantwortung», das gefällt mir sehr gut. Das könnte sogar eine Formulierung sein, die wir dann im Differenzbereinigungsverfahren aufnehmen könnten. Den Eventualantrag muss ich aber zur Ablehnung empfehlen, weil auch hier wieder der Verweis auf die Zuständigkeit und auf die verfügbaren Mittel fehlt.

Gleiches gilt für den Antrag der Minderheit IV (Gross Jost). Auch er möchte auf die verfügbaren Mittel verzichten. Die Ziele sind aber derart weit gehend, dass wir Illusionen wecken würden, wenn wir auf diesen Passus im Artikel betreffend die Sozialziele verzichten würden.

Beim Antrag der Minderheit V geht es vor allem um Terminologie. Der Bundesrat hat bewusst den Begriff der Pflege als Oberbegriff gewählt. Aber ich glaube, das ist, wie die Kommissionsreferenten gesagt haben, ein terminologisches Problem, das wir im Rahmen der Differenzbereinigung und mit der Redaktionskommission klären können.

Politisch wichtig sind die Anträge zu Absatz 2, vor allem der Antrag der Minderheit VIII (Jutetz). Sie möchte diesen Absatz ganz streichen. Politisch gesehen ist aber ganz entscheidend, dass wir hier klarmachen, dass es sich nicht um klagbare Sozialrechte handelt. Wären es klagbare Sozialrechte, dann wäre dieser Artikel zweifellos nicht mehrheitsfähig.

Ähnliches gilt auch für den Antrag der Minderheit IX, welche die Frage der Klagbarkeit offenlassen möchte. Das ist aber politisch eine derart entscheidende Frage, dass ich Ihnen empfehlen muss, auch den Antrag der Minderheit IX abzulehnen.

Der Antrag der Minderheit VI ist wiederum rein terminologischer Natur. Für den Bundesrat ist die Bildung der Oberbegriff; er beinhaltet auch die Ausbildung. Deshalb sind wir der Meinung, dass es bei der Fassung der Mehrheit und des Bundesrates bleiben könne.

Ich möchte Sie also bitten, der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen und alle Minderheitsanträge abzulehnen.

**Alder Fredi (S, SG):** Ich habe meinen Hauptantrag als Ergänzungsantrag zum Antrag der Minderheit V (Zbinden) eingereicht. Er konkurrenziert also den Antrag der Minderheit V nicht. Litera b soll beide Begriffe, medizinische Versorgung und Pflege, enthalten. Wie der Berichterstatter vorgeschlagen hat, wird die Redaktionskommission versuchen, die deutsche Fassung der französischen («soins médicaux appropriés à sa santé») anzupassen. In diesem Sinn braucht es hier keine Abstimmung: Beide Anträge, Ergänzungsantrag und Antrag der Minderheit V (Zbinden), sind dann identisch.

**Präsident:** Herr Alder, wenn Sie Ihren Antrag aufrechterhalten, bin ich gehalten, eine Abstimmung vorzunehmen. – Sie ziehen den Antrag zurück.

Ich nehme an, dass der Rat mit dem schriftlich vorgelegten Abstimmungsverfahren einverstanden ist. – Dies ist der Fall.

*Abs. 1aa, 1a – Al. 1aa, 1a**Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	117 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III	60 Stimmen

*Abs. 1 Einleitung – Al. 1 introduction**Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire*

Für den Antrag der Mehrheit	117 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III	60 Stimmen

*Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire*

Für den Antrag der Mehrheit	116 Stimmen
Für den Eventualantrag Alder	62 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit	116 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit IV	62 Stimmen

*Abs. 1 Bst. a – Al. 1 let. a**Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	117 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III	62 Stimmen

*Abs. 1 Bst. b – Al. 1 let. b*

**Präsident:** Herr Alder hat seinen Hauptantrag zurückgezogen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	116 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit V	63 Stimmen

*Abs. 1 Bst. bbis – Al. 1 let. bbis**Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	118 Stimmen
Für den Antrag Keller Christine	61 Stimmen

*Abs. 1 Bst. c, d – Al. 1 let. c, d*

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

*Abs. 1 Bst. e – Al. 1 let. e**Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit VI	96 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	79 Stimmen

*Abs. 1 Bst. f – Al. 1 let. f*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1 Bst. fbis – Al. 1 let. fbis*

**Präsident:** Der Minderheitsantrag VII (Gross Jost) ist zurückgezogen worden.

*Abs. 2 – Al. 2**Abstimmung – Vote**Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag der Mehrheit	117 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit IX	63 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit	117 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit VIII	61 Stimmen

**Präsident:** Damit ist das Konzept der Mehrheit bereinigt. Wir stellen es dem Konzept der Minderheit II (Schlüer) und dann der Minderheit I (Föhn) gegenüber.

*Art. 33**Abstimmung – Vote**Eventuell – A titre préliminaire*

Für den modifizierten Antrag der Mehrheit	140 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	37 Stimmen

*Definitive, namentliche Abstimmung*

*Vote définitif, nominatif*  
(Ref.: 1923)

*Für den modifizierten Antrag der Mehrheit stimmen:*  
*Votent pour la proposition modifiée de la majorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Antille, Baader, Banga, Bangerter, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlín, Berberat, Bircher, Blaser, Borel, Bosshard, Bühlmann, Bühner, Burgener, Carobbio, Cavadini Adriano, Chiffelle, Cumberg, Comby, David, de Dardel, Deiss, Dormann, Ducrot, Dünki, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Fehr Lisbeth, Filliez, Freund, Friderici, Gadiet, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Heberlein, Heim, Herczog, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Keller Rudolf, Kofmel, Kühne, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Leu, Leuba, Loeb, Lötscher, Maitre, Maury Pasquier, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Mühlemann, Müller-Hemmi, Nabholz, Oehrli, Ostermann, Pelli, Philipona, Pidoux, Randegger, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruf, Ruffy, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Seiler Hanspeter, Semadeni, Stamm Judith, Strahm, Stump, Suter, Thanei, Theiler, Thür, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vermot, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Waber, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart (143)

*Für den Antrag der Minderheit I stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité I:*

Aregger, Baumann Alexander, Bezzola, Binder, Bortoluzzi, Brunner Toni, Dettling, Dreher, Fehr Hans, Fischer-Hägglín, Fischer-Seengen, Föhn, Frey Walter, Giezendanner, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Hess Otto, Kunz, Maspoli, Maurer, Moser, Scherrer Jürg, Schlüer, Schmied Walter, Speck, Stamm Luzi, Steinegger, Steinemann, Steiner, Stucky, Vetterli (32)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Bonny, Fritschi (2)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Béguelin, Blocher, Borer, Caccia, Cavalli, Christen, Dupraz, Frey Claude, Hegetschweiler, Loretan Otto, Marti Werner, Müller Erich, Pini, Raggenbass, Ruckstuhl, Simon, Spielmann, Steffen, Teuscher, Widrig, Zbinden, Ziegler (22)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenberger (1)

*Art. 34*

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Leuba*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition Leuba*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Art. 34a**

Antrag der Kommission  
Streichen

Antrag Leuba  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 34a**

Proposition de la commission  
Biffer

Proposition Leuba  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Art. 35**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Antrag Leuba  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition Leuba  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Art. 35a**

Antrag der Kommission  
Streichen

Antrag Leuba  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 35a**

Proposition de la commission  
Biffer

Proposition Leuba  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Art. 36**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Art. 37**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Antrag Leuba  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition Leuba  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Art. 38**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Art. 39**

Antrag der Kommission  
Mehrheit  
BBI

Minderheit  
(Zbinden, Gross Andreas, Jutzet, Tschäppät, Zwygart)  
Abs. 1

.... Einrichtungen schaffen, deren gesetzgeberische Ent-  
scheidung entsprechender kantonaler Rechtsetzungen bedür-  
fen. Sie können namentlich ....

Abs. 2, 3  
BBI

**Art. 39**

Proposition de la commission  
Majorité  
FF

**Minorité**

(Zbinden, Gross Andreas, Jutzet, Tschäppät, Zwygart)  
Al. 1

.... des institutions communes; les décisions d'ordre législatif  
prises par ces organisations et ces institutions doivent être in-  
tégrées dans les différents droits cantonaux concernés avant  
de pouvoir s'appliquer. Les cantons peuvent notamment ....

Al. 2, 3  
FF

**Art. 40**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Gysin Remo** (S, BS): Die Minderheit setzt sich dafür ein,  
dass alle drei Ebenen, Bund, Kantone und Gemeinden, nicht  
nur im Titel, wie im Nationalrat bereits vereinbart, sondern  
auch in Artikel 34 angesprochen werden.

Die Dreistufigkeit unseres Staatswesens gehört zur typisch  
schweizerischen Ausprägung. Es ist real existierend: Bund,  
Kantone und Gemeinden teilen sich tatsächlich die öffentli-  
chen Aufgaben. Denken Sie an die sozialen und gesund-  
heitspolitischen Aufgaben. Wir haben Kantonsspitäler und  
wir haben Gemeindespitäler. Ganz typisch ist diese Zusam-  
menarbeit auch in der Drogenpolitik, in der Alterspolitik. Die  
Spitex ist auf kantonaler und auf Gemeindeebene organi-  
siert. Die Alterspflegeheime sind Sache der Gemeinden.  
Aber auch ganz andere Bereiche wie die Raumplanung, die  
Regionalplanung oder ein aktuelles Projekt, die Volkszäh-  
lung, ja die Statistik überhaupt, sind ohne das Dazutun aller  
drei Ebenen nicht denkbar. Es ist ein enges Zusammenspiel,  
und diese enge Zusammenarbeit ist nötig und auch Realität.  
Im bin ich mir nicht ganz sicher – wir haben diese Frage  
schon in der Kommission diskutiert –, ob die Formulierung  
«se partager les tâches» im französischen Text wirklich das  
ausdrückt, was wir meinen. Wir denken an die Zusammenar-  
beit, also eher an «collaborer». Das partnerschaftliche Ele-  
ment steht im Vordergrund, das Zusammenwirken der ver-  
schiedenen Ebenen ist angesprochen.

Zum Verhältnis der drei Ebenen zueinander ist folgendes zu  
sagen: Es bleibt gewährleistet, dass die Kantone die Ge-  
meindeautonomie bestimmen. Das ist in Artikel 41 festge-  
legt. Andererseits ist in Absatz 3 von Artikel 34 auch klar der  
Grundsatz der Subsidiarität verankert: «Der Bund beachtet  
den Grundsatz der Subsidiarität.»

Es ist in Artikel 34 auch zu beachten, dass die Gemeinden  
insgesamt angesprochen sind. Die Differenzierung, z. B. zwi-  
schen grossen und kleinen Gemeinden, erfolgt dann in Arti-  
kel 41. Hier sind also St. Martin im Bündnerland, mit 20 Ein-  
wohnerinnen und Einwohnern, wie auch Zürich und Genf an-  
gesprochen.

Beide Kommunalverbände – der Schweizerische Gemeinde-  
verband und der Schweizerische Städteverband – können  
das Anliegen der Minderheit denn auch voll unterstützen.

Der Bundesrat hat gegen die Aufnahme der Gemeinden hier  
und da so argumentiert, als ob die Gemeinden in der Verfas-  
sung überhaupt zum ersten Mal erwähnt würden. Doch sind  
die Gemeinden auch in der heutigen Verfassung mehrfach  
explizit angesprochen. Ich erinnere an Artikel 41bis, wo Bun-  
des- sowie Kantons- und Gemeindesteuern angesprochen  
sind. Auch in Artikel 41ter und in Artikel 110 sind die Gemein-  
den angesprochen.

Die Bundesverfassung geht auch sonst auf vergleichbare  
Besonderheiten ein. Sie erwähnt zum Beispiel die Alpen oder  
die Berggebiete oder die Moorlandschaften. Warum sollen  
also in Artikel 34 die Gemeinden nicht genannt werden?

Eine Bemerkung an die Kantone: Es ist heute sehr viel Bewe-  
gung zwischen den Gemeinden zu beobachten – genauso  
wie zwischen Bund und Kantonen und selbstverständlich  
auch zwischen Kantonen und Gemeinden. Das soll auch so  
sein. Die Kantone beanspruchen zum Beispiel heute mehr  
Kompetenzen im Bereich der Aussenpolitik, einem klassi-  
schen Bundesbereich. Diese sollen sie auch bekommen.  
Aber sie sollen dann nicht so tun, als müsse die übrige  
Schweiz völlig starr bleiben. Wenn die Gemeinden hier für

sich auch eine stärkere Betonung verlangen, entspricht das eigentlich dem Verhalten, das die Kantone selbst zeigen. Ich bitte Sie: Erwähnen Sie in Artikel 34 alle drei Ebenen, inklusive der Gemeinden.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Comme j'en ai pris l'habitude, je vous propose, à ces articles, d'adhérer aux décisions du Conseil des Etats.

Il m'apparaît qu'il s'agit d'abord d'une question de systématique. Si vous relisez la solution décidée par le Conseil des Etats, vous constatez que, du point de vue de la systématique, elle est supérieure au projet du Conseil fédéral.

On a trois articles: 34a, 35 et 35a. L'article 34a traite des tâches de la Confédération; l'article 35 de celles des cantons; l'article 35a des principes de la collaboration entre la Confédération et les cantons. Ce sont ceux-là qui m'intéressent. La présentation est tout à fait claire et absolument compréhensible du point de vue formel. Cette disposition est meilleure que celle du projet du Conseil fédéral auquel la commission s'est ralliée.

Ensuite, vous constatez que le style utilisé par le Conseil des Etats est aussi beaucoup plus clair et beaucoup plus simple. Article 34a alinéa 1er: «La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la constitution.» Alinéa 2: «Elle n'assume que les tâches qui réclament une réglementation uniforme.» Je crois qu'on a vraiment tout dit avec ces deux phrases.

A l'article 35, le Conseil des Etats dit: «Les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences.» A l'article 35a, il explique comment ils collaborent entre eux; à l'article 36, comment ils participent au processus de décision au niveau fédéral. Il y a donc là véritablement une systématique qui nous paraît très supérieure à la systématique du projet du Conseil fédéral, qui commençait par parler de la collaboration puis, ensuite, disait ce qu'étaient les cantons. C'est véritablement beaucoup moins clair.

En ce qui concerne l'article 37, la formulation du Conseil des Etats à l'alinéa 1er me paraît aussi supérieure: «Les cantons mettent en oeuvre le droit fédéral conformément à la constitution et à la loi.» Le Conseil fédéral avait ajouté une phrase: «Ils n'y sont contraints que si la constitution ou la loi les y obligent.» Si vous reprenez le message, vous voyez que c'est pour répondre à une crainte des cantons qui avaient peur que, par des ordonnances ou par des décisions du Conseil fédéral, on puisse les obliger à exécuter telle ou telle tâche supplémentaire, bien sûr toujours à leurs frais. A mon sens, la formulation du Conseil des Etats exclut ce risque puisqu'elle dit: «... conformément à la constitution et à la loi». La loi ici est comprise au sens formel du texte; il faut donc une loi au sens formel pour que les cantons soient obligés d'appliquer le droit fédéral. Cela me paraît juste, c'est voulu par le Conseil fédéral, c'est repris dans un style plus bref et plus clair par le Conseil des Etats.

En conséquence, je vous prie d'abord de suivre la présentation du Conseil des Etats, section 1a, section 2a, puis, à l'article 37, très précisément, de reprendre aussi le texte du Conseil des Etats tel qu'il figure sur le dépliant.

**von Allmen Hansueli (S, BE):** Ich bitte Sie im Namen der SP-Fraktion, dem Antrag der Minderheit Gysin Remo zu Artikel 34 zuzustimmen. Dieser Artikel – wie dann auch Artikel 41 – ist für Gemeinden und Städte von entscheidender Bedeutung.

In meiner Eigenschaft als Präsident der parlamentarischen Gruppe «Kommunalpolitik» und als Stadtpräsident habe ich am 19. September 1996 die Motion «Föderalistische Zusammenarbeit im Bundesstaat» (96.3414) eingereicht. Die Mehrheit dieses Rates – 115 Kolleginnen und Kollegen – hat damals den Vorstoss unterzeichnet und erinnert sich hoffentlich noch daran. Ich darf schon jetzt feststellen, dass wesentliche Punkte dieser Motion von der Mehrheit der Verfassungskommission übernommen wurden, und möchte den Mitgliedern der Kommission unseres Rates dafür danken. Was aber noch fehlt, ist eine Bestimmung, welche die Partnerschaft

von Bund, Kantonen und Gemeinden in unserem dreistufigen Staat zum Ausdruck bringt.

Die bundesstaatliche Zusammenarbeit hat sich, das wissen Sie alle, derart entwickelt, dass die Gemeinden als Bestandteil unseres föderalistischen Staates beim Vollzug von Bundesmassnahmen nicht mehr wegzudenken sind. Heute erfordern auch rein praktische Probleme in verschiedenen Bereichen wie Ausländerpolitik, Asylpolitik, Verkehr, Drogen, Raumplanung, usw. eine partnerschaftliche Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden. Dies hat letztlich auch 1700 Exekutiven von Städten und Gemeinden dazu bewogen, in einer Eingabe an die eidgenössischen Räte zu verlangen, dass die neue Verfassung die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden zum Ausdruck bringe. Ich ersuche Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit zu Artikel 34 Absatz 1 zuzustimmen. Damit anerkennen Sie in der Verfassung die Partnerschaft von Bund, Kantonen und Gemeinden. Eine Gefahr der Einschränkung der kantonalen Organisationsautonomie besteht nicht, da diese in Artikel 41 Absatz 1 ausdrücklich festgehalten wird.

**Engelberger Edi (R, NW):** Bereits beim Eintreten habe ich auf die besondere und wertvolle Mitwirkung der Kantone hingewiesen, die mit Schwergewicht am 3. Titel «Bund und Kantone» mitgearbeitet haben. Schon im Vorfeld haben diese Gespräche zwischen der Verwaltung und der Konferenz der Kantonsregierungen stattgefunden, und sie wurden dann in der Subkommission 3 und auch in der ständerätlichen Kommission intensiv fortgeführt. Denn Zielsetzung musste es sein, dieses Kapitel im Einverständnis mit den Kantonen und ihren Vertretern auszugestalten. Wegweisend für uns war auch, dass wir einen modernen, gelebten Föderalismus zum Ausdruck bringen können und dass insbesondere das kooperative Verhältnis und das Zusammenwirken von Bund und Kantonen im Sinne der Subsidiarität und Solidarität zum Ausdruck kommt.

In dieser Art wurde dann in der FDP-Fraktion auch sehr engagiert diskutiert; es wurden die beiden Varianten der nationalrätlichen und der ständerätlichen Kommission besprochen. Nachdem die Kantone klar signalisiert haben, dass sie der Systematik der ständerätlichen Kommission zustimmen können, kann die FDP-Fraktion dem Antrag Leuba zustimmen. Die Fassung des Ständerates enthält eine Systematik, die durch Klarheit und Übersichtlichkeit besticht und im Abschnitt 1a die Kompetenzverteilung zwischen den beiden Ebenen Bund und Kantone klar festhält, und zwar einerseits in Artikel 34a Absatz 1 und andererseits in Artikel 35. Ebenso erhält in Abschnitt 2a, in Artikel 35a ff., das Zusammenwirken von Bund und Kantonen ganz klare Grundsätze. Ebenso kommt der Idee der Subsidiarität in Artikel 34a Absatz 2 und der Idee der Solidarität in Artikel 35a eine grosse Bedeutung zu.

Aufgrund dieser Ausgangslage und der positiven Mitwirkung der Kantone stimmt die FDP-Fraktion der Fassung des Ständerates zu. Das gleiche gilt auch für Artikel 37 (Antrag Leuba), wo in Absatz 3 die ausreichenden Finanzquellen und ein angemessener Finanzausgleich für die Kantone formuliert werden. Im weiteren sagen wir ja zu den Artikeln 38 bis 40 in der Fassung der Kommission bzw. der Mehrheit. In Artikel 34 lehnen wir den Antrag der Minderheit Gysin Remo ab.

Abschliessend beantrage ich Ihnen, den Anträgen Leuba und bei den Artikeln 38 bis 40 der Kommission bzw. der Mehrheit zuzustimmen und damit keine zusätzlichen und unnötigen Differenzen zum Ständerat zu schaffen.

**Zwygart Otto (U, BE):** Die LdU/EVP-Fraktion wird im Prinzip überall der Mehrheit zustimmen, mit Ausnahme von Artikel 39.

Bei Artikel 39 beantragt die Minderheit Zbinden, dass die verschiedenen Ebenen, die es in der Zwischenzeit gegeben hat, legitimiert werden. Es ist störend, dass es in unserem Land Behörden gibt, die für die Bevölkerung direkt wirksame Beschlüsse fassen, ohne dass sie eine demokratische Legitimation haben. Wenn Finanzdirektorenkonferenz, Erzie-

hungsdirektorenkonferenz, Sanitätsdirektorenkonferenz in Aktion treten, dann hat das direkt Wirkungen für die Bevölkerung. Aber diese Institutionen sind niemandem direkt rechenschaftspflichtig. Sie ernennen sich selber, einzelne Personen haben vielleicht in ihrem Parlament eine Nominierung erfahren, aber die Nominierung erfolgte nicht als Ganzes; sie ist auch bei den Behörden auf den unteren Stufen nicht immer gegeben. Es braucht eine klare Delegation von unten nach oben, und die fehlt hier. Der Artikel 39 gibt ein wenig Gegensteuer, und das scheint uns sinnvoll, denn es ist ja absehbar, dass in Zukunft diese Institutionen vermehrt Bedeutung bekommen. Deshalb müssen wir auch die rechtliche Absicherung demokratisch vollziehen, diesen Schritt legitimieren.

**Berberat Didier (S, NE):** A notre sens, la version adoptée par le Conseil des Etats, en ce qui concerne l'article 34 du projet de constitution, n'est pas du tout satisfaisante. En effet, si l'on veut parler de partenariat et de partage des tâches, il nous semble indispensable de citer les communes à côté de la Confédération et des cantons. Relevons que les communes sont de loin antérieures, et existent depuis bien plus longtemps que les cantons et la Confédération, et représentent toujours la cellule de base de notre vie politique. Rappelons également que les associations de communes – cela a déjà été fait d'ailleurs –, que ce soit l'Association des communes suisses ou l'Union des villes suisses, ont demandé que la nouvelle constitution mentionne ce principe de coopération entre les trois niveaux fédératifs, et que l'on inscrive dans notre loi fondamentale que les communes sont aussi partenaires dans l'accomplissement des tâches publiques. On doit aussi se souvenir que l'an passé, plus de 1700 exécutifs de villes et de communes, qui représentent plus de la moitié de la population suisse, ont adressé une pétition aux Chambres fédérales afin que ce principe de coopération entre les trois niveaux étatiques soit inscrit dans notre future constitution. C'est la raison pour laquelle je vous demande de soutenir la proposition de minorité Gysin Remo, qui a l'avantage de combler une lacune. Il faut bien être conscient du fait que, de nos jours, nombre de domaines relèvent simultanément de la compétence de nos trois niveaux d'organisation politique: pensons notamment à la politique de la drogue, à l'aménagement du territoire, aux transports publics ou à l'asile. Vu cette interpénétration, il est donc indispensable de prévoir dans notre constitution ce principe de coopération et de partenariat. Cela a déjà été rappelé, mais j'insiste sur le fait qu'en acceptant la proposition de minorité, vous irez dans le sens de la motion von Allmen qui concernait la collaboration fédéraliste au sein de l'Etat fédéral (96.3414), que nous avons été 115 dans cette salle à cosigner en 1996.

Concluons en disant qu'un article constitutionnel dans ce domaine est absolument nécessaire, mais pas suffisant. En effet, il faut aussi que les esprits changent, et que la Confédération et les cantons aient la volonté, lorsqu'ils agissent, de tenir compte des communes et des villes.

**Banga Boris (S, SO):** Angesichts der Präsenz im Saal muss ich fast davon ausgehen, dass unsere Kolleginnen und Kollegen nicht in Gemeinden, sondern in Kantonen wohnen.

Ich unterstütze den Antrag der Minderheit Gysin Remo und möchte auch gleich meine Interessenbindung offenlegen. Ich bin Stadtpräsident von Grenchen und damit auch Repräsentant sowohl im Schweizerischen Städteverband als auch im Schweizerischen Gemeindeverband. Ebenso habe ich zusammen mit Ihnen, mit 115 Kolleginnen und Kollegen, am 19. September 1996 die Motion von Allmen, die eine föderalistische Zusammenarbeit im Bundesstaat verlangt, unterzeichnet. Und last, but not least: Auch die Exekutive, der ich angehöre, hat die Petition für einen entsprechenden Verfassungsartikel unterzeichnet. Ich erinnere daran: Es waren insgesamt 1700 von 3000 Exekutiven.

Worum geht es?

1. Wir wollen die Nachführung des gelebten Verfassungsrechtes. Unser Staat besteht aus Bund, Kantonen und Gemeinden. Statt vieler Beispiele aus der Verfassung möchte ich bloss ein Zitat aus der gestrigen Stellungnahme des Bun-

desrates zum Bericht der GPK des Ständerates zum Vollzug der Bundespolitiken anführen: Der Bundesrat schreibt auf Seite 1: «Eine erhöhte Beteiligung der Kantone an der Ausarbeitung der Bundespolitik allein kann einen verbesserten Vollzug nicht in allen Fällen ermöglichen. In bestimmten Bereichen ist ein wirksamer Vollzug nämlich insbesondere von der Beteiligung der Städte und Gemeinden abhängig. Diese tragen zu einem wesentlichen Teil zur Umsetzung öffentlicher Aufgaben bei. Dem angemessenen Einbezug vor allem der Agglomerationen bei der Erarbeitung und beim Vollzug der sie betreffenden Politiken kommt in Zukunft besondere Bedeutung zu.» Ich warte auf die Akrobatik des Bundesrates, wenn er die gegenteilige Meinung vertritt.

2. Mit dem Antrag der Minderheit wird die projektbezogene Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden nicht nur ermöglicht, sondern verbessert. Stichworte seien hier die Ausländerpolitik, das Verkehrswesen, die Raumplanung, die Drogenpolitik und vieles mehr.

3. Es ist und bleibt eine Tatsache, dass dieser Minderheitsantrag allen Unkenrufen zum Trotz den Gesetzesvollzug über die Kantone und auch das besondere Verhältnis zwischen Bund und Kantonen respektiert.

4. Dass es sich hier um eine Nachführung handelt, kann ehrlicherweise nicht bestritten werden. Es wäre absolut eine Fiktion zu behaupten, dass die Gemeinden mit dem Bund nichts zu tun hätten. Das kann ich Ihnen aus langjähriger Erfahrung selber bestätigen. Die Gemeinden sind mit dem Bund als Teile der föderalistischen Gesamtordnung indirekt und direkt auf vielfältige Art und Weise verbunden.

**Präsidentin:** Die CVP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie die Mehrheit unterstützt.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Personne ne conteste que les communes sont évidemment une partie importante de nos institutions, mais elles sont représentées au niveau fédéral par les cantons. Ce ne sont tout de même pas les communes qui ont décidé de constituer la Confédération, ce sont les cantons qui se sont unis pour la créer.

La proposition de minorité Gysin Remo à l'article 34 aurait pour effet de noyer les cantons ou de les prendre entre l'enclume et le marteau, l'enclume de la Confédération et le marteau des communes. Les cantons seraient ainsi réduits à la portion congrue entre ces deux pouvoirs.

M. Banga nous a expliqué qu'il se demandait si nos collègues absents étaient des citoyens des cantons et pas des citoyens des communes: je lui demanderai s'il connaît beaucoup de communes qui ne sont pas incorporées dans un canton dans notre Confédération! Toutes les communes font partie d'un canton et sont représentées par les cantons. Ça ne signifie pas que, lorsqu'on légifère sur le plan fédéral, on ne doit pas tenir compte des besoins des communes. Certaines communes, et notamment les villes, ont des besoins spécifiques qu'il faut reconnaître clairement, mais que les habitants de ces villes, qui sont aussi sans doute conseillers nationaux, sont en mesure de représenter ici.

Je crois qu'il faut se répartir les tâches. Tenir compte des spécificités des communes et des villes, cela me paraît tout à fait important. Mais, si l'on ne veut pas noyer les cantons dans le dialogue avec la Confédération, il appartient aux cantons de déterminer quelles sont les tâches que les communes accomplissent à l'intérieur du canton. Si l'on reprend le texte de la proposition de minorité, on pourrait imaginer que la Confédération impose aux cantons de faire accomplir certaines tâches par des communes. C'est véritablement inacceptable. Si le canton entend les accomplir lui-même, ou, au contraire – la question ne se pose peut-être pas dans le canton de Bâle-Ville, c'est un autre problème –, c'est le canton qui détermine à quel niveau il entend voir s'accomplir les tâches, s'il délègue certaines tâches aux communes ou s'il les accomplit lui-même. Il y a aujourd'hui tout un mouvement qui se repose la question de savoir comment doivent se répartir les compétences entre canton et communes. C'est une importante question, mais ce n'est pas à la Confédération de la régler.



En ce qui concerne la proposition de minorité Zbinden à l'article 39, son auteur ne l'a pas encore développée. Mais nous avons entendu l'argumentation de M. Zwygart, et je dois dire que je n'arrive pas à la comprendre. M. Zwygart a dit, de manière peut-être un peu abrupte, que les chefs des départements, les conseillers d'Etat, n'avaient pas de légitimation démocratique. A ma connaissance, il n'y a pas en Suisse de conseiller d'Etat qui ne soit pas élu, en général au premier degré d'ailleurs, parfois au second. Tous les conseillers d'Etat sont élus, et à ce titre ils ont une légitimation. Ensuite, les conseillers d'Etat siègent en conférence. Alors, de deux choses l'une: ou bien, dans ces conférences, ils établissent un concordat intercantonal, lequel doit naturellement être ratifié par chaque canton selon les formes prévues par la législation cantonale. Nous savons, et vous savez tous qui avez siégé dans des Grands Conseils, que les Grands Conseils sont appelés à ratifier un certain nombre de concordats intercantonaux. La légitimité démocratique est ici parfaitement remplie.

Ou bien il s'agit d'accords administratifs, c'est-à-dire de décisions qui auraient pu être prises dans le canton au niveau du Conseil d'Etat. Le chef du département, selon le système collégial suisse, est responsable devant son Conseil d'Etat et ne peut pas prendre des décisions contraires à ce que souhaite son Conseil d'Etat. Par conséquent, la légitimité démocratique est respectée à tous les niveaux. L'adjonction proposée par la minorité Zbinden à l'article 39 alinéa 1er repose sur une idée juste – il faut la légitimité démocratique –, mais cette dernière est parfaitement réalisée dans le système actuel. Il n'est pas nécessaire de poser dans ce projet de constitution une règle qui est vraiment une règle de procédure, et pas de niveau constitutionnel.

**Vogel Daniel (R, NE):** Au-delà peut-être des questions juridiques, c'est vrai qu'il faut constater que les relations entre la Confédération et les villes sont bien réelles dans de nombreux domaines.

Dans de nombreux domaines, les cantons font office de courroie de transmission uniquement. Pour ne parler que de la nouvelle péréquation financière que les cantons discutent avec la Confédération, dans pas mal de ces derniers les résultats de la nouvelle péréquation financière seront transmis aux villes sans autre forme de procès, comme aux communes également. En matière de politique de la drogue, il y a là aussi, on l'a relevé, une certaine sensibilité dont il faut tenir compte.

En mentionnant le rôle des villes dans notre droit fondamental, il ne s'agit pas simplement de constater une réalité qui trouverait un ancrage dans la constitution. Il faut que ce soit plus qu'une mise à jour. Il faut que ce qui se fait actuellement, c'est-à-dire des relations quelquefois unilatérales, devienne une véritable collaboration. Je m'empresse de préciser qu'il ne s'agit pas de créer de nouveaux droits. En tant que membre de l'exécutif d'une ville moyenne – la troisième de Suisse romande – chaque fois que j'ai souhaité m'adresser à la Confédération, j'ai toujours été bien reçu, mais les premiers moments de la discussion ont toujours été consacrés à trouver les raisons qu'il peut y avoir pour que la Confédération entende les représentants d'une ville.

Il n'y a rien dans les dispositions fondamentales bien sûr, légales et réglementaires qui disent quelque part que les représentants d'une ville ont le droit d'être entendus dans un office. C'est dans cet état d'esprit que, quelquefois, les relations sont conduites et c'est malsain. C'est à ce titre-là qu'il faut renforcer le rôle des villes, mais de toutes les villes, Monsieur le Conseiller fédéral!, pas seulement des cinq ou six plus grandes villes qui ont peut-être déjà un certain crédit et une audience. J'aimerais vous entendre dire quelles seraient les villes appelées à être reconnues comme interlocutrices de la Confédération dans la mesure où nous modifierons notre droit fondamental, je l'espère.

Si, au siècle passé, il n'y avait que quelques pour cent d'habitants de notre pays qui habitaient les villes, au prochain siècle plus d'un habitant sur deux sera un citoyen. C'est une force nouvelle avec laquelle il faut compter, qui ne doit pas

combattre les cantons, mais qui doit trouver sa place dans notre charte fondamentale.

**Zbinden Hans (S, AG):** Ganz dem Alphabet entsprechend möchte ich zuletzt noch meinen Minderheitsantrag begründen. Einige Argumente sind allerdings schon von Vorrednern erwähnt worden.

Was ist für mich die zentrale Botschaft, die ich an Sie richte? Bei der Revision der Bundesverfassung, der Nachführung – zum Teil auch mit Erneuerungen – geht es sehr oft auch darum, wie die Kräfteverhältnisse zwischen den politischen Institutionen verändert werden, oder wie Kräfteverhältnisse, die jetzt schon bestehen, weiter aufrechterhalten werden. In diesem Zusammenhang möchte ich an Ihre eigenen, ureigenen parlamentarischen Interessen appellieren. Es geht auch darum, dass wir uns als Nationalrat in diesem politischen Kräftefeld sehen und mögliche Entwicklungen und Verschiebungen beeinflussen.

Wenn ich die Genese dieser Reform betrachte, muss ich sagen: Der grösste Druck auf die Verwaltung und auf Herrn Bundesrat Koller kam ganz eindeutig von seiten der Kantone. Die Kantone haben sich in den letzten Jahren massiv besser organisiert. Sie arbeiten systematischer zusammen und bündeln ihre Kräfte, um gegenüber dem Bund mehr Durchschlagskraft zu entwickeln. Ich würde es allerdings bevorzugen, wenn die Kantone einen Teil ihrer Kräfte dazu verwenden würden, um horizontale, kooperative Lösungen anzustreben. Aber im Bereich des kooperativen Föderalismus läuft momentan nichts oder fast nichts, weil ein grosser, ökonomischer Standortwettbewerb zwischen den Kantonen eingesetzt hat und sich die Kantone wechselseitig immer mehr als Rivalen betrachten.

Was versuchen die Kantonsregierungen, die in letzter Zeit in verschiedenen Bereichen aktiv geworden sind? Ich will das an einem Beispiel zeigen. Bereich Aussenpolitik: Demnächst werden wir die Vorlage über die verstärkte Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik behandeln. Seit Jahren versuchen wir von Parlamentsseite, mehr Gewicht in der Mitgestaltung der schweizerischen Aussenpolitik zu bekommen. Wir haben wohl konsultative Rechte bekommen, aber letztlich ist die Aussenpolitik klar eine Domäne der Exekutive. Jetzt sollten wir im Sinne einer Selbstbescheidung demnächst ein Gesetz verabschieden, das eigentlich unsere bescheidenen Einflussmöglichkeiten noch konkurrenziert.

Mir geht es in diesem Antrag vor allem um die sogenannten mediären Organisationen, die Organisationen zwischen den Kantonen und dem Bund, also Erziehungsdirektorenkonferenz, Sanitätsdirektorenkonferenz usw. Die haben mit den Jahren, mit den Jahrzehnten schleichend eine mittlere politische Ebene eingerichtet. Diese Ebene wird zu wenig demokratisch kontrolliert. Ich will im Prinzip diese Verfassungsrevision dazu benützen, diesen Zustand, den wir schon haben, einmal explizit in der Verfassung zu verankern. Die Verwaltung hat sich mit der Begründung dagegen verwahrt, man wolle diese Passage im Rahmen des Finanzausgleiches stipulieren und nicht hier jetzt in der Verfassung. Dieses Vorgehen finde ich einfach nicht in Ordnung!

Zum Schluss: Kollege Banga hat vorhin kurz eine Passage zitiert. Wer von Ihnen heute morgen bereits das grosse Glück hatte, in eine Zeitung schauen zu können, der hat vielleicht in der «NZZ» einen kleinen Artikel rechts unten am Rand von Seite 13 beachtet. Dort heisst es lapidar, der Dialog des Bundesrates mit den Kantonen müsse im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens vertieft werden. Auch wollen die Kantone jetzt noch spezielle Vernehmlassungsrechte bekommen: Sie müssen im Nachgang, wenn die Vernehmlassungen vorbei sind und wenn es grosse Abweichungen gibt, nochmals konsultiert werden. Der letzte Punkt ist für Sie eigentlich der interessanteste: Wenn das Parlament Gesetzentwürfe überraschend und nicht im Sinne der Vernehmlassungen ändert, muss der Bundesrat den Kantonen diese Unterschiede nochmals erklären. Ich finde, in unserem heutigen Kräfteverhältnis geht das nicht.

Ich möchte Sie zum Schluss nochmals bitten – ich will nicht populistisch sein –: Lassen Sie sich von den wiedererstark-

ten Kantonsregierungen, die notabene immer mehr auch Pauschalvernehmlassungen für alle Kantone machen, den kleinen Teil des politischen Kuchens, den wir haben, nicht auch noch still und leise vom Tische ziehen!

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Nous abordons ici les diverses dimensions du fédéralisme helvétique: la souveraineté des cantons, qui est d'ailleurs déjà définie à l'article 3, la répartition des tâches entre les divers niveaux, le partenariat entre les cantons et la Confédération, la participation des cantons, la mise en oeuvre du droit fédéral, ou encore les trois étages de notre hiérarchie, de notre structure fédérale. Je me prononcerai surtout sur les quatre propositions de minorité ou individuelles sur lesquelles vous aurez à décider d'ici quelques instants.

Tout d'abord à l'article 34, la minorité Gysin Remo vous propose de mentionner les communes. La commission a trouvé, ou vous proposera, une solution pour revaloriser la position des communes. Mais cela se fera à l'article 41 où, en divergence très nette par rapport au Conseil des Etats, il sera fait mention spécifiquement ou expressément de l'autonomie communale. L'article 41 spécifiera encore d'autres aspects de la situation des communes et mentionnera aussi les villes et les agglomérations urbaines ainsi que leur situation particulière. La majorité de la commission estime que, par ce biais-là, la position des communes est suffisamment mise en évidence et qu'il n'est pas nécessaire de revenir avec les mêmes soucis à d'autres endroits, et d'une manière non appropriée. Car si vous lisez l'article 34 selon la minorité Gysin Remo – «La Confédération, les cantons et les communes se partagent les tâches ....» –, vous avez le sentiment que les trois partenaires sont de qualité égale et de compétence égale, ce qui n'est manifestement pas le cas.

Par conséquent, la commission vous invite à rejeter la proposition de minorité Gysin Remo.

M. Leuba a deux propositions: l'une concernant l'ordre des articles, et l'autre concernant le libellé de l'article 37, même si dans la proposition qui touche l'ordre des articles, il reprend pour les articles 34a et 35a aussi les décisions du Conseil des Etats. Il se fait l'ardent défenseur des décisions du Conseil des Etats, et se prépare peut-être déjà pour les prochaines élections à ce niveau! Cela dit, concernant les articles 34a et 35a, il faut souligner que les décisions à prendre par le Conseil des Etats étaient connues de la commission du Conseil national au moment où elle a délibéré. M. Leuba, je crois, avait même annoncé une certaine sympathie pour ces versions, sans pour autant les reprendre à ce moment-là. On peut évidemment discuter de l'opportunité de l'une ou de l'autre des solutions: on peut dire que la commission du Conseil national, en maintenant les dispositions prévues par le Conseil fédéral, donne la priorité au principe de partenariat, alors que le souci du Conseil des Etats et de sa version est plutôt de donner la priorité à la répartition des tâches. C'est une façon différente de mettre des accents, mais finalement le résultat, probablement, est le même.

Il y a par exemple, au niveau du libellé aussi, une différence puisque le Conseil des Etats voudrait renoncer au terme de «subsidiarité» en le définissant, alors que le Conseil fédéral utilise ce terme que d'aucuns n'estiment pas assez précis. Mais depuis que nous avons défini à l'article 3, d'une manière très claire, les compétences des cantons, je crois que le principe de subsidiarité peut tout à fait rester dans le vocabulaire de la constitution, sans qu'il n'y ait une quelconque ambiguïté. A l'article 37, M. Leuba souhaite également que nous nous rallions à la version du Conseil des Etats. Là encore, il s'agit surtout d'une question de formulation. M. Leuba estime que les libellés choisis par le Conseil des Etats sont plus simples ou plus efficaces peut-être. Il reste que la majorité de la commission de notre Conseil, à l'alinéa 3, après délibérations, a néanmoins développé une autre formulation qui parle notamment «des sources de financement nécessaires» par opposition aux termes «des sources de financement suffisantes» choisis par le Conseil des Etats.

Je vous prie donc, à l'article 37, de soutenir la proposition de la majorité de la commission.

A l'article 39 alinéa 1er, enfin, la minorité soulève le problème de l'assise démocratique suffisante des décisions qui peuvent être prises par ce qu'elle appelle le niveau intermédiaire que peuvent constituer les conférences des directeurs cantonaux ou d'autres organes créés dans ce contexte. Il est vrai que cette formule médiane du règlement de problèmes ou de l'organisation de certaines tâches pose des difficultés, d'abord en raison de leur assise démocratique, mais surtout de leur inertie par la suite. Il est très difficile, une fois qu'un concordat a été acquis, de le modifier puisqu'il faut chaque fois obtenir l'accord des Parlements, en principe, de tous les cantons ou, en tout cas, des autorités légitimes.

Pour ce qui est de l'assise démocratique et de la légitimité, le souci de la minorité est d'éviter que des règles ne puissent entrer en force avant qu'elles ne soient entrées dans le droit ordinaire ou que ce droit créé soit suffisamment assis du point de vue démocratique. Mais cela est essentiellement et d'abord un problème qui concerne les cantons.

La majorité de la commission a estimé que ces dispositions ne devaient pas être reprises dans la constitution, soit parce qu'elles sont déjà réglées, soit parce qu'elles n'ont pas rang de dispositions constitutionnelles.

Là aussi, je vous invite à adopter la proposition de la majorité de la commission.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Der 3. Titel des Entwurfes von 1996 ist dem Bundesstaat Schweiz gewidmet. Auf der Grundlage von Artikel 3, der das Prinzip des Föderalismus festschreibt und die Kantone als souveräne Teilstaaten bezeichnet, führt der 3. Titel im einzelnen aus, wie sich Rechtsbeziehungen und -kompetenzen zwischen Bund und Kantonen gestalten.

Dieser Teil des Nachführungspaketes ist in enger Zusammenarbeit zwischen Bundesverwaltung und der Konferenz der Kantonsregierungen entstanden. Es war den Kantonen ein grosses Anliegen, dass einerseits ihre Eigenständigkeit gestärkt werden muss und andererseits die Bundesverfassung den heutigen, modernen, kooperativen Föderalismus verfassen muss. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen muss sich an den tragenden Prinzipien von Solidarität und Subsidiarität orientieren.

Drei allgemeine Bemerkungen:

1. Der 3. Titel wurde geändert in «Bund, Kantone und Gemeinden». Diese Änderung erachtet Ihre Kommission als notwendig, weil die in Artikel 41 den Gemeinden im Rahmen des kantonalen Rechtes gewährte Autonomie ausdrücklich festgehalten wird. Zudem wurde Artikel 41 noch ergänzt. Es soll durch diese Änderung aber keine neue Ebene im Bundesstaat geschaffen werden.

2. Im Einklang mit dem Bundesrat und den Vertretern der Kantonsregierungen gehen wir davon aus, dass nach dem heutigen Verständnis des Föderalismus das partnerschaftliche Zusammenwirken in den Vordergrund zu rücken ist. Anders beschloss der Ständerat, der die Kompetenzverteilung, d. h. die Aufgabenverteilung, als charakteristisches Element an den Anfang des 1. Kapitels stellt.

3. Artikel 37 Absatz 3 wurde angepasst, indem nun der Bund den Kantonen «ausreichende Finanzierungsquellen» belassen muss. Dieser Begriff verdeutlicht die Verpflichtung des Bundes, das kantonale Steuersubstrat zu schonen, damit die Kantone sowohl ihre eigenen als auch die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können. Dieser Entscheid wurde mit 18 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen gefasst.

Zu den Einzelanträgen ist zu sagen, dass der Antrag Leuba zu den Artikeln 34, 34a, 35 und 35a eine Umstellung der Artikel gemäss Beschluss des Ständerates bewirken will. Diese Umstellung entspräche nicht mehr der Meinung der Kantonsregierungen und auch nicht der Arbeit, die zusammen mit der Verwaltung des Bundes gemacht worden ist.

Ihre Kommission hat sich, in Kenntnis dieses ständerätlichen Konzeptes, für die Ihnen vorliegende Lösung entschieden.

Zu Artikel 34, Minderheit Gysin Remo: Der Minderheitsantrag will, dass sich Bund, Kantone und Gemeinden die Aufgaben des gesamtstaatlichen Gemeinwesens teilen. Diese Formulierung sprengt den Rahmen der Nachführung bei weitem.

Das geltende Verfassungsrecht geht davon aus, dass sich Bund und Kantone ihre Aufgaben teilen. Die Minderheit Gysin Remo will nun die Gemeinden als dritten Partner einführen. Die Mehrheit Ihrer Kommission lehnt dies aus mindestens zwei Überlegungen ab:

1. Der Minderheitsantrag würde das schweizerische föderale System materiell ändern. Die Gemeinden würden als gleichberechtigte Partner neben die Kantone treten. Da es zudem mehr städtische Gemeinden als kleine Kantone gibt, würde das bisherige Gleichgewicht zwischen grossen und kleinen Kantonen zugunsten der grossen städtischen Gemeinden verlagert. Es ist zudem daran zu denken, dass die Kantone im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung die Gemeindeautonomie selber bestimmen. Dieser Grundsatz, der in Artikel 41 festgehalten wird, würde durch den Antrag der Minderheit aus den Angeln gehoben. Die Souveränität der Kantone wäre dann eben nicht mehr gegeben.

2. Der Minderheitsantrag ist zudem auch aus formellen Gründen abzulehnen. Er widerspricht nämlich der von uns gewählten Systematik, da Artikel 34 der Zusammenarbeit und nicht der Aufgabenteilung gewidmet ist.

Der Antrag der Minderheit Gysin Remo ist in der Kommission mit 23 zu 10 Stimmen bei 3 Enthaltungen abgelehnt worden. Zum Antrag Leuba zu Artikel 37: Die Kommission ist ausdrücklich dem Entwurf des Bundesrates gefolgt. Mit Bezug auf Absatz 3 hat die Kommission die Fassung des Ständerates ausdrücklich modifiziert. Der Unterschied liegt darin, dass der Bund nach der Fassung des Ständerates nur gerade Rücksicht nehmen muss. Diese Formulierung ist als zu schwach empfunden worden. Weiter erwähnt der Ständerat nicht, dass die Kantone auch für den Vollzug des Bundesrechtes finanziell belastet werden.

Zum Antrag der Minderheit Zbinden zu Artikel 39 Absatz 1: Grundsätzlich sind die Kantone frei, miteinander Verträge abzuschliessen oder auch gemeinsame Organisationen und Einrichtungen zu schaffen. Durch die vermehrte Zusammenarbeit zwischen den Kantonen können in Zukunft auch neue, interkantonale Gebilde entstehen. Ihre Befugnisse richten sich aber nach kantonalem Recht. Dies will der Antrag der Minderheit Zbinden verhindern. Er will, dass dieses Demokratiedefizit – die von diesen Organisationen getroffenen Entscheidungen müssten eigentlich von den kantonalen Gesetzgebern getroffen werden – durch den Bund garantiert wird. Mit anderen Worten: Die Minderheit Zbinden will sicherstellen, dass die Kantone Beschlüsse derartiger interkantonalen Organisationen innerkantonal demokratisch legitimieren lassen müssen. Es ist anzuerkennen, dass in manchen Kantonen ein Demokratiedefizit zu orten ist. Aber: Ist es tatsächlich Aufgabe des Bundes, dies zu regeln? Zudem würde es auch den Rahmen der Nachführung bei weitem sprengen. Die Kommission hat sich mit 19 zu 7 Stimmen bei 5 Enthaltungen gegen den Antrag Zbinden ausgesprochen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Die Bundesstaatlichkeit ist neben der Rechtsstaatlichkeit und der Sozialstaatlichkeit eine weitere Konstituante unserer Schweizerischen Eidgenossenschaft. Diese Bundesstaatlichkeit ist durch sechs Elemente gekennzeichnet, die ich Ihnen zu Beginn dieses wichtigen Kapitels kurz in Erinnerung rufen möchte:

1. Die Eigenständigkeit und die Eigenstaatlichkeit der Kantone: Diese sind nicht nur dezentralisierte Verwaltungseinheiten des Bundes, sondern mitkonstituierende Elemente der Schweizerischen Eidgenossenschaft.
2. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nach der Grundregel von Artikel 3, wonach der Bund nur dort zuständig ist, wo ihm eine Kompetenz ausdrücklich zugewiesen ist.
3. Der partnerschaftliche Föderalismus, der das solidarische Zusammenwirken und die gegenseitige Rücksichtnahme zwischen Bund und Kantonen beinhaltet.
4. Der partizipative Föderalismus: Die Kantone sollen auch an der Willensbildung des Bundes mitbeteiligt sein.
5. Der Vollzugsföderalismus: Der Vollzug von Bundesrecht obliegt in unserem Bundesstaat im wesentlichen den Kantonen.

6. Der dreistufige Staatsaufbau mit Bund, Kantonen und Gemeinden, wobei wie bisher für den Bund – nach Meinung des Bundesrates und selbstverständlich auch der Kantone – künftig die Kantone die primären Ansprechpartner sein sollen. Dies schliesst nicht aus, dass die Dreistufigkeit in der Verfassung transparent gemacht und auf die Bedürfnisse der Gemeinden auch in der Bundesgesetzgebung entsprechend Rücksicht genommen wird.

An diesen sechs konstitutiven Elementen wollen wir auch in der nachgeführten Verfassung festhalten. Alles, was dagegen in diesem bedeutenden Verhältnis zwischen Bund und Kantonen oder auch zwischen Kantonen und Gemeinden, soweit das bundesrechtlich relevant ist, rechtspolitische Neuerungen beinhaltet, müssen wir konzeptgemäss in die Reformpakete – beispielsweise in jenes, das zurzeit im Eidgenössischen Finanzdepartement über den neuen Finanzausgleich in Vorbereitung ist – verweisen.

Im übrigen möchte ich hier darauf hinweisen, dass diese Artikel wirklich das Produkt eines sehr intensiven Gesprächs zwischen meinem Departement und den Vertretern der Kantonsregierungen sind. Ich bin Ihnen daher dankbar, wenn Sie nicht ohne Not in diesen wichtigen Kompromiss eingreifen, den wir mit den Kantonen gefunden haben.

Ich kann vor allem Herrn Zbinden darauf hinweisen, dass wir auch gegenüber den Kantonen rechtspolitische Neuerungen, die sie von uns im Rahmen dieser Verfassungsreform gewünscht hatten, ganz klar zurückwiesen. Beispielsweise haben die Kantone verlangt, dass nicht wie heute acht, sondern schon fünf Kantone das Referendumsrecht besitzen. Das haben wir als klare rechtspolitische Neuerung abgewiesen. Sodann haben wir das Begehren abgewiesen, dass einheitliche Stellungnahmen der Kantone, beispielsweise in der Aussenpolitik, für den Bund verbindlich sein sollten. Auch das geht natürlich nicht an und würde die Handlungsfähigkeit des Bundes übermässig einschränken. Wir haben ebenfalls das Recht auf Überprüfung von Verordnungen auf Antrag von fünf Kantonen zurückgewiesen. Auch das wäre eine klare rechtspolitische Neuerung gewesen, und wir haben uns auch hier ganz klar an das Konzept der Nachführung gehalten.

Über den Bericht, den wir im Bundesrat am letzten Mittwoch verabschiedeten und den Sie sicher schon studiert haben, werden wir uns selbstverständlich noch ausführlich unterhalten.

Zwei Dinge muss man den Kantonen zugute halten: Einerseits verlieren sie immer mehr an Kompetenzen, und andererseits wird über die internationale Rechtsetzung immer mehr auch in originäre Kompetenzen der Kantone eingegriffen. Dass sie da natürlich einen gewissen Ausgleich suchen, ist – würde ich sagen – zumindest menschlich.

Zu den Anträgen: Die Minderheit Gysin Remo möchte die Gemeinden schon hier einbeziehen, möchte also den dreistufigen Staatsaufbau noch deutlicher zum Ausdruck bringen. Der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit möchten das erst in Artikel 41 tun, und zwar einfach deshalb, weil die kommunale Stufe eben nur soweit eigenständig ist, als es das kantonale Recht vorsieht. Ich glaube, über diese Frage dürfen wir keine Zweifel aufkommen lassen: Es ist das kantonale Recht, das bestimmt, wieweit die Gemeindeautonomie geht und wie die Gemeindeorganisation aussieht. Sie wissen, dass man in den Kantonen ganz unterschiedliche rechtliche Ordnungen der Gemeinden findet – ich verweise z. B. auf den Stadtkanton Basel, auf meinen kleinen Kanton Appenzell Innerrhoden oder auch auf die grossen Kantone wie Bern oder die Waadt –, es gibt ganz unterschiedliche Regelungen in den Kantonen, und da möchten natürlich die Kantone diejenigen sein, die über die Organisation und die Stellung der Gemeinden in den Kantonen entscheiden.

Das ist der Grund, weshalb ich diesen Minderheitsantrag zur Ablehnung empfehle. Dagegen möchte ich durchaus mit Ihnen vorsehen, dass in Artikel 41 die besonderen Bedürfnisse der Gemeinden und vor allem der Agglomerationen berücksichtigt werden.

Herr Leuba hat einen Antrag gestellt, der Nationalrat solle die Systematik des Ständerates übernehmen. Ich glaube, jede der beiden Lösungen hat ihre Vor- und Nachteile. Beispiels-

weise hängen die Kantone natürlich sehr am Prinzip der Subsidiarität, das in der bundesrätlichen und nationalrätlichen Fassung enthalten ist. Demgegenüber findet man das in der ständerätlichen Fassung nicht mehr. Auch ist in dieser Fassung das Wörtchen «nur» doch etwas restriktiv. Auf der anderen Seite glaube ich nicht, dass es grundlegende Unterschiede sind. Wenn Sie also der Meinung sind, Sie könnten damit den Abschluss der Debatte über die nachgeführte Verfassung beschleunigen, dann hätte ich keine grundsätzliche Opposition anzumelden!

Zum Minderheitsantrag Zbinden zu Artikel 39: Herr Zbinden sieht bei den interkantonalen Organisationen ein Demokratiedefizit. Er möchte, dass die kantonalen Parlamente in den wichtigen Fragen nicht übergangen werden können; Absatz 1 soll also mit einer Ergänzung versehen werden, die eine direkte Anwendung von rechtsetzenden Beschlüssen solcher Organisationen ausschliesst. Herr Zbinden, da muss ich Ihnen sagen: Ein ähnliches Demokratiedefizit gibt es bei uns auch, denn auch wir schliessen oft internationale Verträge ab, zu denen das Volk nichts zu sagen hat. Geht es nun an, von Bundesrechts wegen mehr Demokratie zu verlangen, als wir das auf Bundesebene haben? Wir möchten daher nicht unnötig in die kantonale Kompetenzordnung eingreifen.

Dagegen hab ich mir sagen lassen, dass im Rahmen des Paketes über den neuen Finanzausgleich diesbezüglich eine andere Lösung vorgeschlagen wird: Interkantonale Institutionen sollen nur dann rechtsetzend tätig werden können, wenn sie die notwendige Ermächtigung dafür durch die Kantone und damit auch durch demokratisch legitimierte Organe erhalten haben.

Ich möchte lieber diese Lösung abwarten, als jetzt in die Kompetenz der Kantone einzugreifen, und zudem gebe ich Ihnen – wenn auch mit etwas schlechtem Gewissen – folgendes zu bedenken: Wenn Sie die Volksrechtsreform realisiert haben, können wir den Kantonen besser und mit besserem Gewissen entsprechende Vorschriften machen.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, den Minderheitsantrag zu Artikel 39 abzulehnen.

#### Art. 34

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	82 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	59 Stimmen

#### Art. 34, 34a, 35, 35a

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	82 Stimmen
Für den Antrag Leuba	62 Stimmen

#### Art. 36

##### Angenommen – Adopté

#### Art. 37

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	90 Stimmen
Für den Antrag Leuba	60 Stimmen

#### Art. 38

##### Angenommen – Adopté

#### Art. 39

##### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	96 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	56 Stimmen

#### Art. 40

##### Angenommen – Adopté

#### Art. 41

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

#### Antrag Engelberger

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Proposition Engelberger

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Schlüer** Ulrich (V, ZH): Der Antrag der Minderheit betrifft Absatz 3 von Artikel 41, in dem gefordert wird, dass auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen Rücksicht zu nehmen sei. Im Namen der Minderheit und im Namen der einstimmigen SVP-Fraktion beantrage ich Ihnen Streichung dieses Absatzes 3.

Es geht in diesem Absatz 3 nicht um Rücksichtnahme, sondern um Subventionen, um nichts anderes als um Subventionen! Es geht darum, hier einen neuen, von den Kantonen nicht mehr beeinflussbaren Subventionskanal direkt aus der Bundeskasse an die Agglomerationen zu öffnen. Wir stehen unter dem Eindruck, dass kürzlich am runden Tisch Kompromisse beschlossen worden sind, wobei selbst in diesem Haus Beschlossenes auf Eis gelegt oder allenfalls gar wieder rückgängig gemacht worden ist. Dies mit dem Hinweis, dass jetzt nicht die Zeit sei, Neues und schon gar nicht Entlastungen der Steuerzahler zu beschliessen. Und jetzt werden wir hier mit einem Artikel konfrontiert, der nichts anderes will, als neue, zusätzliche Geldflüsse aus der Bundeskasse in massivem Ausmass direkt den Städten zukommen lassen.

Wir anerkennen nun einmal in diesem Land das Prinzip, dass eine Behörde innerhalb ihres Zuständigkeitsgebietes, das durch Gemeinde- oder ihre Kantonsgrenzen bestimmt wird, vollumfänglich verantwortlich ist, auch finanziell verantwortlich ist. Wir bekennen uns dazu, dass diejenigen, die beispielsweise durch ihre natürlichen Gegebenheiten benachteiligt sind, Hilfe bekommen, auch finanzielle Hilfe.

Wir bekunden aber ausgesprochen Mühe, die sogenannten Zentrumslasten, auf welche sich die Forderer der neuen Subvention berufen, als Naturereignis anzuerkennen. Die Tatsache, dass aus den Städten gute Steuerzahler vertrieben werden, ist kein Naturereignis, sondern Ausfluss politischen Willens oder politischen Versagens. Die Tatsache, dass sich die Städte zu Anziehungspunkten für Sozialfälle machen, ist eine Folge politischer Entscheide, kein Naturereignis. Diejenigen, die diese Entscheide fällen, versprechen sich von Sozialfällen das grössere Wählerpotential als von guten Steuerzahlern. Das ist der Hintergrund ihrer falschen Politik; und nun wollen sich die Architekten dieser falschen Politik einfach direkt bei jenen bedienen, die noch verantwortungsbewusster mit den ihnen anvertrauten Mitteln umgehen, bei jenen, die anerkennen, dass mit dem zur Verfügung stehenden Geld bei der Erfüllung anfallender Aufgaben auszukommen ist.

Zu den Zentrumslasten, deren Ausmass in der nun folgenden Diskussion des langen und breiten beschworen werden: Ich möchte immerhin daran erinnern, dass die Städte und die Agglomerationen nicht nur Zentrumslasten zu tragen haben, sondern auch von Zentrumsvorteilen zehren. Sie beherbergen in ihren Grenzen beispielsweise die besten Steuerzahler dieses Landes: Novartis und Hoffmann-La Roche in Basel, Banken und Versicherungen in Zürich. Wenn die Städte mit dem Geld, das sie von den besten Steuerzahlern dieses Landes alljährlich bekommen, nicht auskommen, dann sollen sie sich als unmündig erklären. Dann müssen eben diejenigen mit dem Geld umgehen, die damit auch wirklich umgehen können. Aber zu sagen: «Wir ziehen dieses Geld alleine ein und wollen von den anderen auch noch Geld für gewisse Bereiche, in denen wir versagen», das geht nicht.

Ich bitte Sie, sich zur Verantwortlichkeit von Behörden für das von ihnen zu verantwortende Gebiet zu bekennen und Absatz 3 zu streichen.

**Engelberger** Edi (R, NW): Vorerst eine Vorbemerkung: Wenn ich als Mitunterzeichner der Minderheit Schlüer erscheine, so habe ich damit meinem Unmut darüber Ausdruck gegeben, dass die Bergregionen nicht berücksichtigt wurden. Jetzt habe ich diese Gelegenheit noch einmal wahrgenommen, ohne einen Seitenblick auf Subventionen, sondern wegen der Gleichschaltung verschiedener Regionen.

Ich beantrage Ihnen, in Artikel 41 die Fassung des Ständerates aufzunehmen, um im 3. Abschnitt dieses Kapitels, «Stellung der Gemeinden», klarere Voraussetzungen zu schaffen. Artikel 41 Absatz 1 lautet in der Fassung des Ständerates gemäss bundesrätlichem Entwurf: «Die Kantone bestimmen die Organisation der Gemeinden und deren Autonomie.» Damit haben wir eine ganz klare Kompetenzzuweisung an die Kantone, ohne «Schnörkel» auf kantonales Recht, wie das in der Fassung der nationalrätlichen Kommission umschrieben ist. In Artikel 41 Absatz 2 wird dem Anliegen der Gemeinden mit der Formulierung «Der Bund nimmt .... Rücksicht auf die Anliegen der Gemeinden ....» in hohem Masse Rechnung getragen. Hervorgehoben wird weiter eine Solidarisierung mit den städtischen Agglomerationen, und schlussendlich werden im Sinne der Nachführung die Berggebiete genannt – die Berggebiete, die in der geltenden Bundesverfassung in Artikel 42ter aufgeführt sind.

Es wäre meiner Meinung nach falsch und gefährlich, ganze Regionen in der gelebten Nachführung auszuklammern und wegzulassen. Diese Fassung ist nicht etwa nur ein Kompromiss, sondern ich finde, ein politischer, vielleicht auch salomonischer Entscheid zugunsten der städtischen Agglomerationen und der Städte, die ja unter dem Begriff der Gemeinden zusammengefasst sind.

Ich stelle den Antrag, der Fassung des Ständerates zuzustimmen, weil für mein Anliegen in der nationalrätlichen Kommission nicht genügend Gehör gefunden werden konnte und wir schlussendlich auf die ständerätliche Fassung verwiesen wurden.

Ich beantrage Ihnen, meinem Antrag bzw. der ständerätlichen Fassung zuzustimmen; sie ist im Ständerat mit 31 zu 6 Stimmen zustande gekommen. Ich darf Ihnen das jetzt auch im Namen der gesamten FDP-Fraktion beantragen, die diese Fassung vollumfänglich unterstützt. Ich bin überzeugt, dass sich dafür auch in den Kantonen eine Mehrheit finden lässt.

**Gysin Remo (S, BS):** Ich staune immer wieder, wie aus Befürchtungen Behauptungen, wie sie Herr Schlüer soeben aufgestellt hat, entstehen können.

Ich bitte Sie, der Mehrheit der Kommission zu folgen und beizubehalten, dass Bund und Kantone Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen zu nehmen haben. Kernstädte und regionale Zentren sind nicht mit irgendeiner Gemeinde zu vergleichen. Kleinste Gemeinden mit nur rund 25 Einwohnern, wie das erwähnte St. Martin im bündnerischen Lugnez, Fondei oder Bister im Wallis haben mit Städten wenig gemeinsam.

Zwei Drittel aller Schweizerinnen und Schweizer wohnen in städtischen Siedlungen. Es geht nicht um ein Ausspielen von gross oder klein, auch nicht um Berggebiete oder Tallandschaften, sondern darum, einen Ausgleich zu schaffen. Sie haben an anderen Orten in der Bundesverfassung bereits Moorlandschaften, Berggebiete, Alpengebiete genannt; Städte und Agglomerationen kommen hingegen bis jetzt nur in diesem neu vorgeschlagenen Artikel vor. Es geht auch nicht darum, einen Gegensatz, sondern darum, einen Ausgleich zwischen Stadt und Land zu schaffen. Dies betrachte ich als eine unserer Hauptaufgaben.

Deswegen möchte ich ganz kurz auf städtische Besonderheiten hinweisen, die zu berücksichtigen sind: Gebietskörperschaften mit besonders hoher Bevölkerungsdichte haben spezifische Probleme und auch spezifische Funktionen. Sie kennen die Problematik, wie sie Professor Frei zum Beispiel mit seinem Konzept der A-Städte umschreibt: In solchen A-Städten konzentrieren sich Armut, Arbeitslosigkeit, alte Menschen sowie Ausländerinnen und Ausländer. Regionale Zentren erfordern nicht nur innerkantonale sondern auch interkantonale und zum Teil auch internationale Zusammenarbeit. Ich möchte Ihnen zwei, drei Beispiele nennen: die Verkehrsdruckscheiben, seien es nun Flughäfen oder Rheinhäfen, die Bildung mit den Universitäten, die Ausbildung mit den Universitätsspitälern, Innovationen auf dem Gebiet des Technologietransfers. All das erfordert besondere Zusammenarbeit weit über unsere Landesgrenzen hinaus. Viele na-

tionale Probleme konzentrieren sich denn auch in unseren Städten und harren hier einer Lösung.

Raumplanung, Umwelt, Verkehr habe ich genannt, Wirtschaft, Bildung und Gesundheit auch. Die Finanzprobleme, Herr Schlüer, sind nicht hier anzusprechen, sondern beim Finanzausgleich in Artikel 126. Wir kommen auf Ihr Anliegen zurück und werden dort vielleicht nochmals eine ähnliche Diskussion führen.

Die aufgezählten Felder behalten Aufgaben, die im Interesse des ganzen Landes von Bedeutung sind – genauso wie auch die Landwirtschaft und der Bergtourismus. Auch der Ausdruck «Agglomeration» ist besonders zu erwähnen. Eine Agglomeration ist keine Gemeinde. Der Begriff «Gemeinde» kann deswegen eine städtische Agglomerationen nicht einschliessen. Hier geht es darum, den Bund besonders in die Pflicht zu nehmen, dass er Agglomerationen in seinem Tun berücksichtigt. Bundesrat Leuenberger hat in der ständerätlichen Debatte zu Artikel 41 festgehalten, dass der Bundesrat in der Praxis tatsächlich schon auf die Agglomerationen Rücksicht nehme, dass dies Wirklichkeit sei und dass der Pfad der Nachführung mit der Aufnahme der Agglomerationen in die Bundesverfassung deshalb nicht verlassen werde. Übrigens sind auch die Kantonsregierungen, allerdings in der Form der Fassung des Ständerates, mit der besonderen Nennung der Städte und Agglomerationen einverstanden.

Die Verfassungsrevision bietet Ausgleichs- und Gleichgewichtsmöglichkeiten, die unsere Gemeinschaft stärken können. Ich bitte alle diejenigen, die nicht in Städten und Agglomerationen wohnen, hier einen Ausgleich zu schaffen, indem sie auch diesem Teil der Schweiz in der Verfassung seinen Platz geben.

Ich bitte Sie, der Mehrheit zu folgen und den Antrag der Minderheit Schlüer abzulehnen.

**Weigelt Peter (R, SG):** Die FDP-Fraktion spricht sich in Artikel 41 klar für die Fassung des Ständerates aus, da in dieser Formulierung einerseits den berechtigten Anliegen der Gemeinden und Städte Rechnung getragen wird, ohne dass eine dritte Ebene in unserem Bundesstaat eingebaut wird. Andererseits wird mit dem Begriff der städtischen Agglomerationen und im Gegensatz dazu der Berggebiete das Spannungsfeld abgesteckt, innerhalb welchem sich die Aufgabenerfüllung des Bundes zu messen hat. Mit unserem ja zur ständerätlichen Fassung sagen wir auch ja zur gelebten Verfassungswirklichkeit, welche seit jeher durch die Dreistufigkeit von Bund, Kantonen und Gemeinden mitgeprägt wird. Zu einer Verfassungswirklichkeit, die aber gleichzeitig auch anerkennt, dass die kommunale Stufe, die nur soweit eigenständig ist, wie es das kantonale Recht zulässt, nicht mit der kantonalen Ebene gleichgesetzt werden kann. Schliesslich teilen wir die vorgebrachten Befürchtungen nicht, dass mit der ständerätlichen Fassung die Gemeinden zwischen den Interessen von städtischen Agglomerationen und Berggebieten zerrieben würden. Vielmehr bringt die definierte Rücksichtnahme ein Zusammenwirken zum Ausdruck, welches letztlich das Wesen eines gelebten Föderalismus darstellt. In diesem Sinne beantragt Ihnen die FDP-Fraktion bei Artikel 41 Zustimmung zum Antrag Engelberger bzw. zur ständerätlichen Fassung.

**von Allmen Hansueli (S, BE):** Ich stelle mit Genugtuung fest, dass die Verfassungskommission unseres Rates für die Formulierung von Artikel 41 eine Lösung gefunden hat, welche sowohl den Anliegen der Kantone betreffend die Festlegung der Gemeindeautonomie in Absatz 1 wie auch den Anliegen der Gemeinden in Absatz 2 Rechnung trägt. Sie berücksichtigt aber ebenfalls, dass die Schweiz heute ein verstädert Land ist und die Agglomerationen – insbesondere die Städte – Probleme von zum Teil nationalem Ausmass haben.

Die ausdrückliche Erwähnung der Städte und städtischen Agglomerationen trägt der Tatsache Rechnung, dass sich unser Land in den letzten Jahrzehnten grundsätzlich gewandelt hat. Ob wir es nun wollen oder nicht, unser Land ist verstädert. Die damit verbundenen Probleme – dies hat auch

der Bundesrat schon mehrmals festgehalten – müssen im Interesse des Landes vernünftigen Lösungen zugeführt werden, wobei sowohl der Bund wie auch die Kantone in diesem Zusammenhang gewisse Aufgaben wahrzunehmen haben, denken wir an die Politikbereiche wie Verkehr, Finanzen, Raumplanung, Umwelt usw.

Unser Land kann im harten internationalen Wettbewerb nur bestehen, wenn auch die städtischen Agglomerationen und die Städte als Motoren unseres Wirtschaftswachstums funktionieren. Es gilt, auch dort optimale Rahmenbedingungen zu finden, die letztlich eine Finanzierung des inneren Ausgleichs für die Berg- und Randgebiete ermöglichen. Dies ist insbesondere auch deswegen keine Benachteiligung anderer Regionen, da diese bereits ausdrücklich und mehrfach in der Verfassung genannt sind, seien dies die Berggebiete, die Alpengebiete oder die Randgebiete.

Es ist in diesem Zusammenhang übrigens interessant, dass der Ständerat die Debatte über die Erwähnung der Agglomerationen, d. h. der Ballungszentren, in der Verfassung bereits in der Januarsession geführt und mit 31 zu 8 Stimmen der Aufnahme einer entsprechenden Verfassungsbestimmung zugestimmt hat.

Ich beantrage Ihnen deshalb, den Minderheitsantrag Schlüer, der den Absatz 3 über Städte und Agglomerationen streichen will, abzulehnen.

**Banga Boris (S, SO):** Ich bitte Sie inständig, und zwar wirklich inständig, den Antrag der Minderheit Schlüer abzulehnen. Es trifft zwar zu, dass die Debatte im Ständerat zu missverständlichen Interpretationen Anlass gegeben hat.

Lassen Sie mich hier klarstellen, dass der neue Artikel 41 zunächst einmal von den Anliegen der Gemeinden als Gesamtheit ausgeht. Erst dann werden die Anliegen der städtischen Agglomerationen und Berggebiete erwähnt, die angesichts ihrer mannigfaltigen und komplexen Probleme in der neuen Verfassung explizit Erwähnung finden müssen.

Meine Herren von der rechten Seite, ob Sie das nun wollen oder nicht, Tatsache ist und bleibt, dass unser Land verstädtert ist. Die Städte leiden nicht nur unter Problemen, die im nationalen Interesse gelöst werden müssen. Die Städte sind auch die Kristallisationspunkte unseres nationalen Wirtschaftswachstums. Also haben Bund und Kantone auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen Rücksicht zu nehmen.

Zum Schluss noch zwei Bemerkungen zu Herrn Schlüer:

1. Herr Schlüer, es ist eine Gaukelei und für mich unverständlich, aus Absatz 3 eine Finanzkompetenz abzuleiten. Aber eben: Wenn man seit Jahren nur Finanz- oder Subventionspolitik gemacht hat, hat man keine andere Optik mehr.

2. Ich wehre mich gegen die Meinung, dass die Städte an ihren Problemen selber schuld sein sollen. Es ist bekannt, dass sich unsere schwächeren Mitbürgerinnen und Mitbürger in die Anonymität der Städte zurückziehen, weil sie dort nicht – wie in den kleineren Gemeinden – an den Pranger gestellt werden. Ich wünsche Ihnen in Ihrer Funktion als Gemeindepräsident, dass Sie bei den Rückführungen der Drogenabhängigen nicht allzu grosse Überraschungen erleben!

**Bircher Peter (C, AG):** Ich stimme in diesem Saal Herrn Schlüer nicht immer zu, aber in dieser Frage stimme ich ihm zu. Zwar geht es hier nicht, Herr Banga, um ein Links-Rechts-Schema. Es geht mir um sehr grundsätzliche Fragen. Wenn wir die Fassung des Ständerates, die offenbar von der FDP-Fraktion unterstützt wird, übernehmen und die Städte, deren Agglomerationen und auch noch das Berggebiet fördern wollen, dann können wir ebensogut in die Verfassung hineinschreiben: Die Schweiz fördert die Schweiz.

Wie wollen Sie eine Agglomeration abgrenzen? Was ist eigentlich eine Agglomeration? Was ist eine Stadt? Wir haben historische Kleinstädte, und wir haben bekanntlich Städte, die sich anhand ihrer Einwohnerzahlen bestimmen lassen. Nach meinem Staatsverständnis kommen hier die ganze Ordnung, das ganze Subsidiaritätsprinzip, der ganze Staatsaufbau – Gemeinde, Kanton, Bund – komplett durcheinander. Es ist richtig, dass die Gemeinden in ihrer Position ge-

stärkt werden; das ist mit den Absätzen 1 und 2 der Fall und absolut in Ordnung. Aber der Absatz 3 sollte meines Erachtens in keiner Fassung – weder in derjenigen des Ständerates noch in derjenigen der nationalrätlichen Kommission – durchgehen.

Die Städte haben Probleme. Ich habe nichts dagegen, wenn man sektoriell – denken wir an die Verkehrspolitik, denken wir an bestimmte Fragen der Sozialpolitik – Massnahmen ergreift, die selbstverständlich auch auf städtische Gebiete grosse Auswirkungen haben können; denken wir an den Regionalverkehr. Ich gebe auch zu, dass die Schweiz ein Stück weit verstädtert ist. Aber wenn wir das Territorialprinzip derart durchbrechen, wenn wir in einer Zeit, in der wir im schwierigen, dunklen Finanztunnel noch nicht das kleinste Lichtlein sehen, dem Bund solche neuen Aufgaben in einem nie gekannten Ausmass aufladen – es ist ein genereller Förderungsartikel –, dann sehe ich die Staatsordnung einfach grundsätzlich in Frage gestellt.

Die Stadt Basel z. B. hat Probleme in Kleinbasel, aber sie hat auch den Münsterberg, sie hat eine Universität, und sie hat Steuersubstrat. Sie hat sehr viel Kraft, sich auch selber zu helfen.

Wenn wir dieses Prinzip hier von unten nach oben derart in Frage stellen, wirft das für mich wirklich fundamentale Fragen auf, und ich sage es nochmals: Ausnahmsweise stimme ich Herrn Schlüer und dem Streichungsantrag seiner Minderheit zu.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** Si, à l'article 34, la commission vous invitait à renoncer à mentionner les communes, elle vous invite ici instamment à adopter la proposition de majorité qui formule bien mieux la garantie de l'autonomie communale, puisque cette dernière l'est expressément en vertu de l'alinéa 1er, alors que dans le projet du Conseil fédéral, adopté par le Conseil des Etats, cet alinéa 1er laisse aux cantons la détermination de l'autonomie communale. Cela ne veut pas dire que la majorité veut placer les communes à égalité avec les cantons puisqu'elle continue dans sa phrase en disant que les limites sont fixées par le droit cantonal. Je crois qu'il s'agit là d'un compromis entre les intérêts des deux niveaux que sont les cantons et leurs communes. Il sied à notre constitution d'affirmer, même si les communes n'y ont pas, et de loin bien sûr, la place des cantons, clairement l'autonomie de cette unité qu'est la commune. Les communes ne seront d'ailleurs, même aux termes de cette formulation, pas autonomes totalement, mais uniquement dans la limite où les cantons le définiront. Mais il reste qu'une certaine autonomie ne saurait leur être discutée ou refusée par les cantons.

M. Engelberger, par sa proposition, voudrait qu'on adhère à la décision du Conseil des Etats. Pour lui, cette version est surtout sympathique par l'alinéa 2 qui mentionne aussi les régions de montagne. Il y a une autre différence entre la proposition de la majorité de la commission et la décision du Conseil des Etats, dans la mesure où nous mentionnons les villes et les agglomérations urbaines, alors que le Conseil des Etats ne parle que d'agglomérations urbaines. Pourquoi renoncer aux régions de montagne dans cet article? Pas du tout parce que l'on voudrait les oublier: le problème auquel fait allusion M. Engelberger n'est pas que celui des régions de montagne, et est réglé à mon sens à l'article 92, où il est question de politique structurelle et des régions économiquement menacées. Car il y a des régions de montagne qui sont tout à fait prospères et il y a des régions de plaine – elles sont plus rares, il est vrai – qui ont des difficultés.

Pour cette raison, nous pouvons renoncer, à l'article 41 alinéa 2, à mentionner les régions montagne puisque leurs soucis sont mieux pris en considération et leurs intérêts mieux protégés à un autre endroit de la constitution.

Pour ces raisons, je vous invite à ne pas adhérer, selon la proposition Engelberger, à la décision du Conseil des Etats, mais à adopter la proposition de la majorité de la commission. Cette dernière précise à son alinéa 3 que la situation particulière des villes et des agglomérations urbaines doit être prise en considération par la Confédération.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Artikel 41 ist durch Ihre Kommission gegenüber der Fassung des Bundesrates geändert worden. In Absatz 1 wird explizit festgehalten, dass die Gemeindeautonomie einzig nach Massgabe des kantonalen Rechtes gewährleistet ist. Damit wird nach dem Willen Ihrer Kommission stärker betont, dass sich die Eigenständigkeit der Gemeinden aus dem kantonalen Recht und nicht aus dem Bundesrecht ableitet. Nach Absatz 2 muss der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden beachten. In Absatz 3 werden sodann Bund und Kantone dazu verpflichtet, auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen Rücksicht zu nehmen. Die Mehrheit der Kommission folgte damit dem Wunsch der Städte und Agglomerationen, ihren besonderen Zentrumsfunktionen Rechnung zu tragen, und verwarf den Minderheitsantrag Schlüer mit 21 zu 13 Stimmen bei 2 Enthaltungen. Es bleibt aber anzumerken, dass mit Absatz 3 in der Fassung der Mehrheit nicht die Schaffung einer besonderen staatlichen Ebene oder einer eigentlichen Kompetenzgrundlage für finanzielle Beiträge beabsichtigt ist.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Schon heute leben über 70 Prozent unseres Volkes in sogenannten Agglomerationen. Das zeigt plastisch ihre Bedeutung auf. Auch die Kantone bestreiten nicht, dass gewisse Probleme – vor allem solche der städtischen Agglomerationen – nur noch in gemeinsamer Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den städtischen Gemeinden gelöst werden können. Ich darf auf die Probleme im Verkehrs- und Umweltbereich verweisen. Ich darf Sie aber auch daran erinnern, dass beispielsweise die Schliessung der offenen Drogenszene im Letten in Zürich nur möglich gewesen ist, weil wir eine Projektorganisation aufgebaut haben, an der der Bund, die Kantone und die Stadt Zürich beteiligt gewesen sind. Wir werden bei derartigen Problemen auch in Zukunft nur weiterkommen, wenn die drei Stufen wirklich zusammenarbeiten. Im übrigen geht es nach Meinung der Kommissionsmehrheit und des Bundesrates hier nicht um einen Subventionsartikel. Wir sprechen ja auch nicht von «fördern» – das ist die klassische Terminologie in Subventionsartikeln. Es geht uns wirklich darum, dass bei derart schwierigen Problemen, wie ich sie jetzt genannt habe, künftig eine adäquate Zusammenarbeit aller drei Stufen unseres Staates möglich ist. Auch die Kantone wehren sich nicht gegen eine solche Berücksichtigungsklausel. Was die Kantone begrifflicher Weise nicht wollen, ist, dass der Bund direkt auf die Gemeinden durchgreift. Das will aber auch der Bundesrat nicht. Es soll sich wirklich um eine partnerschaftliche Zusammenarbeit handeln. Der Bundesrat empfiehlt Ihnen, der ständerätlichen Fassung zuzustimmen. Die Fassung Ihrer Kommissionsmehrheit weckt bei den Kantonen Bedenken, weil sie ja auch erwähnt sind. Es geht nicht an, dass der Bund ohne Not in die Organisationsautonomie der Kantone eingreift. Deshalb ist es richtiger, wenn wir diese Berücksichtigungsklausel auf den Bund beschränken. Was die Kantone machen, ist ihnen überlassen. Das ist Ausfluss ihrer Organisationsautonomie. Ich möchte Sie also bitten, dem erweiterten Artikel zuzustimmen. Der Bundesrat würde die Fassung des Ständerates vorziehen.

#### Abstimmung – Vote

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	95 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	51 Stimmen

##### Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	86 Stimmen
Für den Antrag Engelberger	63 Stimmen

#### Art. 42

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 43

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

#### Art. 44

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

##### Antrag Rennwald

###### Abs. 1

Der Bund schützt Bestand und Gebiet der Kantone.

###### Abs. 2

Die Bildung neuer Kantone und Kantonszusammenlegungen bedürfen der Zustimmung von Volk und Ständen.

###### Abs. 3

Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen bedürfen der Zustimmung der Bundesversammlung.

###### Abs. 4

Die Bundesversammlung regelt im Einzelfall das Verfahren für die Gebietsveränderung, legt die Rechte und Pflichten des Bundes und der betroffenen Kantone in den verschiedenen Phasen dieses Verfahrens fest.

###### Abs. 5

Grenzvereinbarungen können die Kantone unter sich durch Vertrag vornehmen.

##### Antrag Schmied Walter

###### Abs. 3

.... betroffenen Kantone. Für die Zustimmung der Bevölkerung der betroffenen Regionen ist das absolute Mehr der Stimmberechtigten erforderlich. Gebietsveränderungen bedürfen der Genehmigung ....

##### Proposition Rennwald

###### Al. 1

La Confédération protège l'existence et le statut propre de chaque canton, ainsi que le territoire cantonal.

###### Al. 2

La création de nouveaux cantons et les fusions de cantons requièrent l'approbation du peuple et des cantons.

###### Al. 3

Les modifications de territoires entre les cantons requièrent l'approbation de l'Assemblée fédérale.

###### Al. 4

L'Assemblée fédérale règle, dans chaque cas, la procédure de modification, les droits et les devoirs de la Confédération et des cantons aux différents stades de ladite procédure.

###### Al. 5

Les rectifications de frontières intercantionales se font par convention entre les cantons.

##### Proposition Schmied Walter

###### Al. 3

.... et des cantons concernés. L'approbation de la population des régions concernées nécessite au moins la moitié des voix exprimables. Elles ....

**Jutetz** Erwin (S, FR): Unser Minderheitsantrag betrifft Absatz 2 von Artikel 43. Es geht darum, zwei Worte hinzuzufügen, die wichtig sind, um die Voraussetzungen des Eingreifens einer Bundestruppe zu definieren, nämlich die zwei Worte «auf Gesuch» oder auf französisch «à la demande». Bei dieser Gelegenheit möchte ich Sie bitten, den französischen Text zu korrigieren und die Übersetzung der ständerätlichen Fassung zu übernehmen. Es müsste nicht heissen, «préserver son ordre constitutionnel lui-même», sondern «préserver son ordre constitutionnel seul ou avec l'aide d'autres cantons».

Welches ist der Grund für unseren Antrag? Absatz 2 nennt als Voraussetzung für das Eingreifen einer Bundestruppe vier, zum Teil alternative, zum Teil kumulative Bedingungen. Die Ordnung in einem Kanton muss gestört oder bedroht sein, und der Kanton kann nicht selber oder mit Hilfe anderer Kantone Ordnung schaffen. Was uns stört, sind die Ausdrücke «gestört» und «bedroht». Diese Ausdrücke sind inter-

pretationsbedürftig, das heisst, sie sind dem Zeitgeist, den Machtverhältnissen und eventuell den Modewellen ausgesetzt. Mit der Formulierung des Bundesrates hätte der Bund vielleicht nicht gerade freie Hand für das Eingreifen, aber doch einen relativ grossen Ermessensspielraum, um zum Beispiel gegen einen missliebigen Kanton einzugreifen.

Wir wollen aber keine Invasion des Bundes. Der Bund soll nicht gegen den Willen eines Kantons, das heisst gegen dessen Regierung und Parlament, eingreifen können. Nur dann, wenn der Kanton, das heisst die demokratisch legitimierten Behörden, die Ordnung als gestört oder bedroht empfinden und dies auch sagen, indem sie nämlich ein Gesuch um Hilfe stellen, soll der Bund befugt sein einzugreifen. Es geht also letztlich darum, zu sagen, wer legitimiert ist festzustellen, ob die Ordnung in einem Kanton gestört oder bedroht ist: der Bund oder die Kantone? Meines Erachtens sollten die Kantone legitimiert sein.

Man wird einwenden: Ja, was ist aber, wenn zum Beispiel die ganze Regierung gefangen genommen wird oder sonst eine Katastrophe passiert? Ich würde diesen Einwand entkräften, indem ich sage: Es liegt an den Kantonen zu definieren, wer befugt ist, um Hilfe zu rufen. Ich kann mir sehr wohl vorstellen, dass man da eine Art Kaskadenkompetenz vorsieht, indem beispielsweise in erster Linie die Regierung, dann vielleicht das Parlament und schliesslich andere Behörden diese Befugnis erhielten.

**Rennwald** Jean-Claude (S, JU): La Constitution fédérale ne contient aucune règle concernant la création, la fusion ou la division de cantons. Si le Constituant de 1848 et de 1874 n'a rien prévu au sujet de ces modifications territoriales, c'est certainement parce qu'il n'avait pas pensé qu'il puisse s'en produire un jour. L'histoire de ces cent dernières années a cependant révélé que des problèmes de ce genre pouvaient fort bien se poser. En l'espèce, et c'est le cas le plus important, le conflit entre Berne et le Jura a montré que lorsqu'une minorité territoriale désire changer de statut politique, il n'est pas bon qu'elle dépende entièrement, pour les procédures à suivre, du canton qu'elle devrait quitter, car celui-ci est à la fois juge et partie.

C'est pour cette raison que Kurt Furgler et Joseph Voyame, les principaux auteurs du projet de 1977 de révision totale de la constitution, y avaient déjà inclus une norme sur les modifications territoriales. Le commentaire qu'ils faisaient à l'époque est toujours valable: «Un mode de procédure qui serait strictement cantonal serait fort peu satisfaisant. Le canton, qui serait en quelque sorte juge et partie, serait peu qualifié pour régler les choses et se trouverait trop mêlé à l'affaire.» Depuis vingt ans, l'idée d'un tel article sur les modifications territoriales est régulièrement revenue sur le tapis. Malheureusement, aucun projet n'a abouti, mais il faut persévérer dans la mesure où une telle norme est indispensable pour que d'éventuels conflits territoriaux soient gérés démocratiquement.

Ma proposition à l'article 44 est proche de la solution du Conseil des Etats, mais elle s'en écarte aux alinéas 3 et 4. Bien sûr, je reprends l'idée que pour les modifications du territoire d'un canton, lesquelles n'ont aucune influence sur le nombre des cantons, l'approbation de l'Assemblée fédérale serait suffisante. Mais, alors que le projet du Conseil des Etats stipule que l'accord de l'Assemblée fédérale est suffisant pour une modification territoriale à condition que les cantons intéressés et la population du territoire cédé aient donné leur accord, mon projet ne mentionne pas cette dernière précision, sans pour autant l'exclure.

J'ai prévu en effet, à l'alinéa 4, une norme plus générale qui confie à l'Assemblée fédérale le soin d'établir une procédure détaillée dans chaque cas d'espèce. Cette nuance est essentielle, et je l'ai introduite pour une raison simple. Pour prendre un exemple au hasard, imaginons que la ville de Moutier demande un jour son rattachement au canton du Jura. Si la Berne cantonale manifestait une quelconque obstruction, le projet du Conseil des Etats et de la commission ne serait alors d'aucune utilité puisqu'il ne permettrait pas de contourner ce blocage. Là, nous ne sommes pas dans la

théorie, car le 17 avril dernier, M. Mario Annoni, conseiller d'Etat du canton de Berne, a déclaré ce qui suit: «Les Prévôtis vont certainement dire oui à la séparation d'avec Berne, d'autant plus facilement que ce vote ne compte pas. Le Gouvernement n'y donnera pas suite.»

En revanche mon projet, en laissant à la seule Assemblée fédérale le soin de gérer toute la procédure, permet de surmonter cet écueil, et cela est existentiel. De ce point de vue, et contrairement au texte du Conseil des Etats, ma proposition respecte aussi l'initiative que le canton du Jura a déposée à ce propos.

Ni la création du canton du Jura ni le vote fédéral de 1978 n'ont résolu définitivement la question jurassienne. Désormais, ce fait est admis tant par la Berne fédérale que par la Berne cantonale. Sinon, aurait-elle consenti à instituer la commission Widmer, puis à conclure l'accord du 25 mars 1994, et enfin à mettre en route l'Assemblée interjurassienne? Poser la question, c'est déjà y répondre.

Mais il ne suffit pas de poser des questions, il faut les résoudre. Ma proposition veut y contribuer. Sa réalisation paraît d'autant plus urgente qu'en cette fin d'année, un vote consultatif sera organisé à Moutier pour savoir à quel canton les citoyens de cette cité souhaitent appartenir. Selon toute probabilité, une majorité de l'ordre de 60 pour cent se dégagera en faveur du rattachement au canton du Jura.

Dès lors, je vous en conjure, saisissons cette réforme de la Constitution fédérale pour mettre en place un mécanisme capable de résoudre ce problème, de concrétiser cette volonté populaire, un mécanisme démocratique et qui place la Confédération en position de véritable arbitre. Cette solution me paraît nettement préférable à celle qui consiste à laisser parler la poudre.

**Vollmer** Peter (S, BE): Ich habe zwar fast ein bisschen Hemmungen, als Berner einem Jurassier in dieser Angelegenheit eine Frage zu stellen. Ich tue es trotzdem: Glauben Sie nicht, dass es klug ist, in der Verfassungsbestimmung, die wir in dieser Angelegenheit übernehmen wollen, festzuschreiben, dass die betroffene Bevölkerung, die einen Kantonswechsel vornehmen soll, diesem Kantonswechsel in jedem Fall zustimmen muss? Ich vermisse in Ihrem Antrag diese Bestimmung des Ständerates, der klug überlegt hat. Glauben Sie nicht, dass es ein urdemokratisches Anliegen ist, dass zumindest die betroffene Bevölkerung einem solchen Wechsel zustimmen muss?

**Rennwald** Jean-Claude (S, JU): Oui, Monsieur Vollmer, on peut effectivement se poser la question, mais je crois avoir démontré que si, par exemple, la solution du Conseil des Etats avait existé à l'époque de l'affaire de Vellerat, cela aurait évité un vote populaire à mon sens inutile dans le cas d'une commune de 70 habitants.

Nous sommes ici dans une problématique complètement différente, en ce sens qu'une cité – et c'est un cas presque unique dans le Jura bernois – ne veut plus appartenir au canton de Berne. Je pense que nous devons avoir le courage de résoudre ce problème. Quand je dis que c'est un cas unique, il me faudrait beaucoup d'heures pour expliquer le pourquoi de ce cas unique parce que j'ai écrit une thèse de 800 pages sur le sujet. Je n'ai évidemment pas le temps de vous la lire ici.

J'aimerais vous dire que cela va devenir concrètement une affaire politique. En présentant cette proposition, je prends mes responsabilités de citoyen et d'élu face à l'histoire, et j'espère, camarade Vollmer, que tu en feras de même.

**Schmied** Walter (V, BE): Merci à M. Rennwald pour son brillant exposé qui constitue en fait la meilleure argumentation pour ma proposition d'amendement. Mais je vous rappelle et je précise que la sienne n'a rien à voir avec la mienne. En fait, si vous avez lu le texte, je demande simplement que 50 pour cent de la population électorale s'exprime favorablement sur des questions de ce genre.

Voyez-vous, les votations concernant l'appartenance territoriale d'une commune ou d'une région sont des votations dif-



ficiles et qui laissent des traces dans les populations concernées. Ces votations n'obéissent pas seulement à des arguments rationnels; elles font appel à l'histoire, à certaines caractéristiques de la population concernée, comme par exemple la langue, la confession, et elles déclenchent de vastes mouvements dans la population concernée. Ces votations ne doivent donc avoir lieu que dans une population qui présente d'emblée une grande sympathie pour un changement. Lorsque le changement concernant l'appartenance territoriale n'est l'oeuvre que d'une minorité qui cherche à obtenir une courte majorité lors d'une votation, tous les ingrédients pour une déstabilisation profonde de la société sont réunis au cas où une votation est organisée dans de telles circonstances.

C'est pourquoi nous sommes d'avis qu'une majorité qualifiée doit être inscrite dans la constitution pour permettre un changement d'appartenance territoriale, que cela concerne une commune ou une région. La notion de majorité qualifiée n'est pas nouvelle en soi: elle est appliquée, par exemple, en cas de dissolution de société ou d'autre organe semblable. Une telle disposition obligerait tout d'abord, en cas de transfert de territoire, la ou les populations concernées à discuter, à dialoguer, à chercher des solutions consensuelles auxquelles une très grande majorité de la population puisse adhérer. Une votation, suivant un tel processus d'intégration et de conciliation, apparaît ensuite comme une sanction définitive d'un processus de maturation politique et évite ces incroyables affrontements auxquels le Jura bernois, par exemple, a été confronté, et qui laissent aujourd'hui encore non seulement des cicatrices dans la population, mais en plus pèsent sur la bonne entente confédérale.

Il y a aussi l'argument fiscal. Des événements récents ont montré qu'une commune ou une région pourraient avoir l'intention de changer de canton uniquement pour des raisons fiscales, c'est-à-dire dans l'optique de payer moins d'impôts. Et c'est précisément le cas de la commune lucernoise de Meierskappel, qui aspire à rejoindre le canton de Zoug, et il ne saurait s'agir ici que d'un exemple. Les cantons sont en fait en concurrence sur la question fiscale, et même l'harmonisation prévue au niveau fédéral ne pourra rien changer à ce fait.

On peut à juste titre craindre que des changements d'appartenance cantonale, dictés uniquement par des considérations d'ordre fiscal, c'est-à-dire par des sentiments somme toute assez égoïstes, ne portent atteinte à l'équilibre confédéral. En fait, les mieux lotis chercheront toujours à ce que ceux qui sont intéressants puissent les rejoindre. En ce sens, nous pourrions assister ainsi à un processus de concentration où les régions les plus riches se mettent ensemble démocratiquement, et les régions les plus pauvres restent démunies démocratiquement également. Afin d'éviter qu'un tel phénomène ait lieu par le biais de consultations où des majorités approximatives décident du sort d'une commune ou d'une région, il y a lieu ici d'exiger la majorité des voix exprimables, afin de ne pas laisser, dans de tels processus, seuls des arguments égoïstes prendre le dessus sur des arguments importants pour l'équilibre confédéral et la solidarité entre toutes les classes de citoyens.

Ma proposition d'amendement n'a pas du tout pour but de bloquer le processus de modification des frontières. Celui-ci peut avoir lieu s'il a lieu démocratiquement. Mon intervention est destinée à faire en sorte que ce changement démocratique ne soit pas dû au hasard, ni à cause d'une poignée de personnes qui raisonneraient d'une manière égoïste. Un tel changement doit être voulu par une large partie de la population qui exprime ainsi une majorité qualifiée en faveur d'un changement déterminant pour une région, et parfois même pour l'équilibre confédéral.

La question est d'autant plus sensible que nous introduisons aujourd'hui pour la première fois une clause de transfert de territoire dans notre constitution. En fait, cela signifie qu'à l'avenir, chaque région de la Suisse pourra se référer à cette clause pour faire valoir son droit de transfert, et que le simple fait de légiférer créera des aspirations devenues dès aujourd'hui constitutionnelles.

Qu'il me soit permis finalement de prendre à témoin le constitutionnaliste Jean-François Aubert qui, dans son «Traité de droit constitutionnel suisse», chapitre 552, page 221, évoque le sujet: «Il est évidemment possible de prévoir que la consultation locale ne sera tenue pour positive – écoutez bien! – que si elle réunit les deux tiers ou les trois quarts des suffrages exprimés, ou tout au moins la moitié des suffrages exprimables.» Et M. Aubert de continuer: «Ce sont là des questions qui relèvent moins du droit que de l'opportunité. Aussi ne nous hasardons-nous pas à leur chercher une réponse.» Quant à nous, nous ne pouvons pas, dans cette enceinte, contourner la question de cette opportunité. Or, je ne demande ni la majorité des deux tiers, ni celle des trois quarts, comme l'évoque M. Aubert. Ma proposition se veut modeste et ne demande qu'à ce que l'approbation par la population des régions concernées nécessite la moitié des voix exprimables. En fait, il en va du consensus bien helvétique. Aussi, je vous remercie pour votre compréhension et pour votre soutien.

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

*Schluss der Sitzung um 12.55 Uhr  
La séance est levée à 12 h 55*

## Dritte Sitzung – Troisième séance

Dienstag, 28. April 1998

Mardi 28 avril 1998

15.00 h

Vorsitz – Présidence:

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

96.091

### Bundesverfassung. Reform

### Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 890 hiervoor – Voir page 890 ci-devant

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. 43, 44 (Fortsetzung) – Art. 43, 44 (suite)

**Fritschi** Oscar (R, ZH): Wir stehen, was Artikel 43 anbetrifft, nicht beim Artikel mit der grössten praktischen Bedeutung. Bundesinterventionen gab es seit Bestehen des Bundesstaates zehnmal, deren neun erfolgten im letzten Jahrhundert. Entsprechend wäre es sicher auch übertrieben, dem Antrag der Minderheit Jutzet, der Bundesinterventionen nur noch auf Gesuch der Kantone hin zulassen will, vorzuhalten, er habe einen anarchischen Zug. Aber vorhalten muss man ihm doch, dass er eine Einschränkung gegenüber der bisherigen Ordnung bringt, die nichts mit Nachführung zu tun hat. Zuzätzlich ist es eine Einschränkung, die den Auftrag in Frage stellt.

Zuerst zur bisherigen Ordnung: Die geltende Verfassung hält in Artikel 16 Absatz 2 sehr klar fest, die kompetenten Bundesbehörden könnten, ja sollten von sich aus einschreiten, wenn eine kantonale Regierung ausserstande sei, Hilfe anzufordern. Es wird also ausdrücklich kein Gesuch eines Kantons zur Vorbedingung gemacht.

Das ergibt sich auch aus dem Auftrag, wie er in Artikel 43 Absatz 1 festgehalten ist. Wenn der Bund die verfassungsmässige Ordnung der Kantone zu schützen hat, muss er auch intervenieren können, wenn die Störung darin besteht, dass eine kantonale Regierung handlungsunfähig geworden ist. Die von der Minderheit Jutzet vorgeschlagene Kaskadenregelung, wer im Namen des Kantons sprechen dürfe, wenn bestimmte Organe ausfallen, scheint mir doch reichlich theoretisch zu sein. Ich wüsste jedenfalls keinen Kanton, der eine solche Regelung über alle Instanzen kennt.

Wenn wir schon bei der Theorie sind: Der Bund muss unter diesem Titel allenfalls auch in der Lage sein, gegen eine kantonale Regierung zu intervenieren, die sich nicht mehr an die Verfassung hält. Entscheidend scheint uns jedenfalls folgendes zu sein: Wenn der Bund schon ohne Einschränkung die verfassungsmässige Ordnung in den Kantonen zu garantieren hat, muss er diese Garantie gegebenenfalls auch ohne Einschränkung durchsetzen können.

Die FDP-Fraktion empfiehlt deshalb die Ablehnung des Minderheitsantrages Jutzet.

Was Artikel 44 anbetrifft, müssen die beiden Einzelanträge Rennwald und Schmied Walter schon deshalb zur Verwerfung empfohlen werden, weil sie die Leitplanken durchbrechen, die wir uns für die Nachführung gesetzt haben.

Beim Antrag Rennwald geht es zudem meines Erachtens um Grundsätzlichstes in unserem Staat. Wenn er in Absatz 3 die Gebietsveränderung zwischen Kantonen nicht mehr zwingend von der Zustimmung der betroffenen Kantone abhängig machen will, verstösst er diametral gegen Absatz 1 des gleichen Artikels und seines eigenen Antrages, wonach der Bund die Kantone in ihrem territorialen Bestand, «im geographischen Sinn» – wie die Botschaft wörtlich ausführt –, zu schützen hat.

Denn Absatz 1 kann ja vernünftigerweise nur so interpretiert werden, dass einem Kanton gegen seinen Willen durch Bundesbeschluss kein Gebiet weggenommen werden darf. Der Antrag Rennwald ist demnach über alle fünf Absätze zusammen genommen ein Widerspruch in sich selber. Dass es zudem an die Wurzeln der Idee eines Bundesstaates rühren würde, wenn dieser die territoriale Integrität seiner Gliedstaaten aus eigener Machtvollkommenheit verletzen dürfte, sei nur als abschliessende Bemerkung festgehalten.

Wir bitten Sie deshalb, Artikel 44 in der Fassung der Kommission anzunehmen.

**Teuscher** Franziska (G, BE): Ich spreche nur zu Artikel 44. Die Geschichte zwischen Bern und dem Jura zur Selbstbestimmung der jurassischen Bevölkerung ist lang. Sie gehört zu den unrühmlichen Kapiteln der bernischen Politik. Leider ist diese Geschichte noch nicht abgeschlossen. Die Gemeinde Moutier, die zurzeit immer noch zum Kanton Bern gehört, wird sich im November in einer Konsultativabstimmung zur Kantonszugehörigkeit äussern. Es ist zu erwarten, dass sich die Gemeinde Moutier für den Kanton Jura aussprechen wird; dies aber passt der Berner Regierung nicht. Deshalb hat der zuständige Regierungsrat Annoni bereits angekündigt, dass sich die Berner Regierung nicht um das Resultat dieser Abstimmung kümmern werde. Solche Äusserungen tragen wenig zu einem echten Dialog bei, mit dem ein Problem gelöst werden könnte.

Als Bernerin ist es mein grosser Wunsch, dass die Frage wegen des Bestandes und der Gebiete der Kantone in der Bundesverfassung klar geregelt wird. Ich will nicht, dass die Jurafrage der Geschichte des Kantons Bern weitere unrühmliche Kapitel beifügt.

Deshalb bitte ich Sie alle, den Antrag Rennwald zu unterstützen und gleichzeitig den Antrag Schmied Walter abzulehnen. Nur der Antrag Rennwald stellt sicher, dass die Bundesversammlung als unabhängige Instanz die Verfahren für Gebietsveränderungen klärt. So ist garantiert, dass die Verfahren einigermaßen demokratisch über die Bühne gehen. Denn der betroffene Kanton ist in dieser Frage viel zu befähigen, als dass er die Verfahren korrekt abwickeln könnte.

Um wieder auf die Jurafrage zurückzukommen: Jahrzehntlang hat der Kanton Bern mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln versucht, das Selbstbestimmungsrecht der jurassischen Bevölkerung zu verhindern. Ja, der Kanton Bern hat sogar die demokratische Meinungsbildung sabotiert. Sie werden jetzt vielleicht sagen: Das ist Geschichte; das ist Vergangenheit. Aber ich denke: Die Äusserungen von Regierungsrat Annoni zu Moutier zeigen, dass sich das Verhalten der Berner Regierung gegenüber dem Selbstbestimmungsrecht der jurassischen Bevölkerung noch nicht ganz geändert hat. Die Jurafrage ist noch nicht gelöst.

Wie Herr Rennwald zu Beginn erwähnt hat, gab es auch andere Gebietsänderungen in der Schweiz, und es wird sicher noch welche geben. Moutier mag da das prominenteste Beispiel sein.

Politisch engagiere ich mich überall für die demokratischen Rechte und deren Ausbau. Die Frage der Selbstbestimmung der betroffenen Bevölkerung über ihre Gebietszugehörigkeit gehört für mich dazu.

Ich bitte Sie, den Antrag Rennwald zu unterstützen. Er gewährleistet, dass die Bevölkerung ihr Selbstbestimmungsrecht auch in Konfliktfällen wahrnehmen kann.

**Berberat Didier (S, NE):** Je vous demande de soutenir la proposition Rennwald à l'article 44. En effet, cette proposition a le mérite de résoudre à l'avance un problème qui ne manquera pas de se poser, à savoir le problème de la ville de Moutier. Cependant, il n'est pas impossible que d'autres cas se présentent par la suite, ce qui fait que cette proposition est encore plus justifiée.

Comme cela a déjà été indiqué, il n'est pas sain que le canton dans lequel se trouve le territoire qui souhaite le quitter soit le seul maître du jeu, puisque en fin de compte il sera en quelque sorte juge et partie. Le mérite de la proposition Rennwald est donc de permettre de débloquer la situation en confiant à l'Assemblée fédérale, dont on connaît la grande sagesse, le soin de régler la procédure. En effet, le Parlement fédéral est neutre dans ces questions de modifications territoriales, ce qui est une garantie indispensable dans ce genre de cas qui sont toujours conflictuels. Il s'agit donc d'une proposition souple, qui permet ainsi de sortir d'un cercle vicieux que personne ne souhaite puisque celui-ci serait synonyme de désespoir dont on sait pertinemment qu'il engendre inévitablement la violence, ce que personne ne souhaite dans cette enceinte.

Je dirai deux mots au sujet de la proposition Schmied Walter. Cette proposition, qui demande la participation d'une majorité des électrices et des électeurs, ne tient pas la route, car cette majorité qualifiée sera un corps étranger dans notre ordre constitutionnel.

Enfin, je vous demande également de soutenir la proposition de minorité Jutzet à l'article 43. En effet, si une intervention fédérale doit être demandée, il faut bien entendu que cette intervention soit demandée par le canton concerné, et non pas par d'autres cantons. Car c'est le canton concerné lui-même, et non les autres cantons, qui est le seul juge pour savoir si effectivement son ordre constitutionnel est menacé. A mon avis, c'est lui qui, seul, doit décider, et non pas les autres cantons.

**Bangerter Käthi (R, BE):** Ich spreche zu Artikel 44: Wir Bernerinnen und Berner haben einige Erfahrungen mit Gebietsveränderungen und sind deshalb speziell sensibilisiert. Ich verweise auf die Abspaltung des Gebietes des Kantons Jura sowie den Kantonswechsel der Gemeinde Vellerat und des Laufentals.

Bei Gebietsveränderungen zwischen Kantonen sieht die heutige Verfassung zwingend vor, dass die betroffenen Gebiete, die betroffenen Kantone sowie Volk und Stände einer Gebietsabtretung zustimmen müssen. Dem Beschluss des Ständerates, der nicht mehr zwingend die Absegnung durch Volk und Stände verlangt, sondern neben der Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone eine Genehmigung durch die Bundesversammlung in Form eines Bundesbeschlusses festschreibt, ist zuzustimmen.

Beim Gebietsübertritt der Gemeinde Vellerat vom Kanton Bern zum Kanton Jura, der im Einverständnis zwischen Vellerat und den Kantonen Bern und Jura erfolgte, erwies es sich, dass die Volksbefragung vom Kostenaufwand her und in bezug auf die Fristen unverhältnismässig war.

Der Beschluss des Ständerates wahrt auch die Grundprinzipien der kantonalen Souveränität und des Föderalismus. Es darf jedoch nicht so weit kommen, dass die betroffene Bevölkerung und die betroffenen Kantone kein explizites Mitspracherecht haben, wie dies der Antrag Rennwald will. Kollege Fritschi hat darauf hingewiesen.

Im Gegenteil: Die betroffene Bevölkerung muss sich aussprechen dürfen, und zwar scheint mir wichtig, dass der Entscheid für eine Gebietsabtretung mit einer deutlichen Zustimmung der betroffenen Bevölkerung erfolgt. Bei der Abstimmung über den Wechsel des Laufentals vom Kanton Bern zum Kanton Baselland sprach sich die betroffene Bevölkerung im Laufental nur mit einer hauchdünnen Mehrheit – ich glaube, es ging um weniger als 100 Stimmen – für einen Kantonswechsel aus. Das war für den äusserst knapp unterlegenen Bevölkerungsteil nur sehr schwer akzeptierbar und löste grosse politische Spannungen aus.

Deshalb ist der Antrag Schmied Walter, der für die Zustimmung zu einem Gebietswechsel das absolute Mehr der Stimmberechtigten in der betroffenen Region fordert, richtig. Gebietsveränderungen sollen nicht das Produkt einer politischen Laune – einer momentanen Konstellation oder eines Zufalls – sein, sondern sie sollen von mindestens 50 Prozent aller Stimmberechtigten getragen werden.

Aus diesem Grund empfehle ich, dem Antrag Schmied Walter zuzustimmen und den Antrag Rennwald, der das direkte Mitspracherecht der betroffenen Bevölkerung ausschliesst, abzulehnen.

**Gross Andreas (S, ZH):** Diese drei Anträge erlauben uns tatsächlich, sozusagen das feingliedrige System, das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, an konkreten Fällen zu diskutieren. Es erlaubt uns auch, darüber nachzudenken, was Selbstbestimmung der Bevölkerung, was ja nie hundert Prozent aller Menschen bedeuten kann, wirklich heisst.

Ich möchte mich in erster Linie gegen den Antrag Schmied Walter wenden. Herr Schmied, Sie haben von der Opportunität gesprochen. Sie fordern hier etwas, was einen völligen Fremdkörper in der Geschichte des liberalen Bundesstaates darstellt. Es gibt nirgends auf Bundesebene und meines Wissens auch kaum auf kantonaler Ebene die Notwendigkeit des absoluten Mehrs der Stimmberechtigten bei Volksabstimmungen. Das kann man z. B. aus der Weimarer Republik und auch aus der neueren deutschen Geschichte lernen: dass das Erfordernis des absoluten Mehrs zwei ganz grosse Nachteile hat.

1. Es erlaubt sozusagen, eine Abstimmung zu boykottieren, bzw. es belohnt die Boykotteure. Statt dass die Boykotteure mit der roten Karte bestraft werden, bekommen sie einen Extratrumpf, weil diejenigen, die zuhause bleiben – indem sie das absolute Mehr der Stimmberechtigten verhindern –, verhindern können, dass jene, die gehen, entscheiden dürfen.

2. Das war in der Weimarer Republik absolut katastrophal: Abzustimmen wird zum Spiessrutenlaufen, weil es dazu führen kann, dass nur noch jene, die etwas ändern wollen, überhaupt zur Abstimmung gehen, dass man also öffentlich sieht, wer etwas will.

Das verletzt auch das Abstimmungsgeheimnis. Deshalb gibt es aus gutem Grund nirgends auf Bundesebene irgend einen Zwang für absolute Mehrheiten von Stimmberechtigten. Gerade weil die demokratische Entscheidung Frieden stiften und einen legitimen Entscheid hervorrufen möchte, der sozusagen den Streitfall friedlich beendet, dürfen Sie kein Verfahren wählen, das die Geister und Herzen noch mehr gegeneinander aufputscht, als dass es sie besänftigt. Von dieser Absicht her kann ich Ihre Idee verstehen: Sie wollen nicht, dass über die Köpfe der Betroffenen hinweg zu einfach entschieden wird. Aber das Verfahren, das Sie dafür vorschlagen, ist völlig unangebracht und würde Ihrem Ziel widersprechen.

Deshalb bitte ich Sie im Namen der sozialdemokratischen Fraktion, den Antrag Schmied Walter abzulehnen.

Auf der anderen Seite möchte ich Sie bei Artikel 43 bitten, dem Minderheitsantrag Jutzet zuzustimmen. Hier wundert es mich eigentlich, dass viele, die die kantonale Hoheit in unserem bundesstaatlichen Gefüge so betonen, hier relativ locker für sich, für den Bund, ein Recht stipulieren, gegen den Willen der Kantone zu entscheiden, wann diese Hilfe nötig haben. Das ist eine klassische Definition des Paternalismus, dass ein anderer entscheidet, wann der Betroffene Hilfe und Unterstützung braucht. Man könnte hier von einem paternalistischen Föderalismus sprechen, und diesen lehnen wir ab. Wir wollen einen freiheitlichen Föderalismus – um es ein bisschen pathetisch zu sagen –, wo diejenigen, die im Kanton finden, sie könnten nicht mehr alleine weiterkommen, das Recht haben, den Bund um Hilfe zu ersuchen. Dann ist der Bund bereit zu helfen, wie das im Sinne einer bundesstaatlichen Solidarität am Platz ist – aber nicht gegen den Willen der Kantone.

Über den Antrag Rennwald ist die sozialdemokratische Fraktion geteilter Meinung. Ich persönlich glaube, dass richtig ist, was Herr Vollmer gesagt hat, nämlich dass man nicht über

die Köpfe der Kantone hinweg die Gemeinden verschieben sollte. Das heisst, dass neben den betroffenen Gemeinden und Bezirken zuerst die betroffenen Kantone gefragt werden und entscheiden können sollten.

Ich könnte mir aber vorstellen, dass das Verfahren, das Herr Rennwald vorschlägt, für jene Fälle eine gute Idee wäre, in denen dieses Prinzip nicht mehr weiterhilft, in denen es zu einer wirklichen Blockade kommt. Diese Blockade ist im Kanton Bern aber noch nicht da. Nur auf eine Aussage von Regierungsrat Annoni allein darf man nicht abstellen. Die Regierung des Kantons Bern kann niemals eine Abstimmung verhindern, wenn zum Beispiel Moutier aufgrund der Legitimität, die ihm die kommunale Abstimmung diesen Herbst bringt, eine kantonale Volksinitiative ergreift. Dann kommt es zu einer kantonalen Abstimmung. Wenn im Kanton die Auseinandersetzung aber wirklich blockiert wäre, wäre der Antrag Rennwald eine zusätzliche Option. Aber dazu müsste man ihn als Ergänzung zum ständerätlichen Beschluss formulieren, nicht als Alternative dazu. In dieser Frage hat der Ständerat nämlich eine gute Lösung gefunden, die «Vellerat-Abstimmungen» auf eidgenössischer Ebene unnötig macht, ohne aber in der ersten Stufe die Zustimmung der kantonalen Bevölkerung zum Kantonswechsel von Gemeinden voraussetzen.

In dem Sinne beantrage ich Ihnen, dem Ständerat zuzustimmen und den Antrag Rennwald nur als Ergänzung zu betrachten, für den Fall, dass das vom Ständerat vorgesehene Entscheidungsverfahren nicht mehr trägt und es auf kantonaler Ebene tatsächlich zu einer Blockade kommt. Das wäre dann die Legitimation für die Bundesversammlung, zu schlichten, was die Kantone nicht mehr unter sich ausmachen könnten.

**Sandoz** Suzette (L, VD): Vous avez dit très justement que nous n'apprécions pas le cantonalisme ou le paternalisme et que nous voulions un fédéralisme actif – vous savez que vous touchez toujours le coeur des libéraux quand vous dites cela. Mais est-ce que, pour vous, la mise à jour de la constitution implique la suppression de l'article 16 alinéa 2 de la constitution en vigueur, qui dit: «Lorsque le gouvernement est hors d'état d'invoquer le secours, l'autorité fédérale compétente peut intervenir sans réquisition; elle est tenue de le faire lorsque les troubles compromettent la sûreté de la Suisse»?

**Gross** Andreas (S, ZH): Nein, Frau Kollegin Sandoz, ich glaube nicht, dass uns die Nachführung zwingen würde, das zu verändern. Wenn ich diesen Artikel richtig verstehe, impliziert er nicht, dass der Kanton selber bestimmt, wenn er den Eindruck hat, dass er Bundeshilfe braucht. Ich verstehe diesen vorgeschlagenen Artikel so, dass er dem Bund ein Recht gibt zu intervenieren, selbst gegen den Willen des Kantons. Das habe ich aus diesem alten Artikel in der geltenden Bundesverfassung nie so herausgelesen. Deshalb erachte ich den Antrag der Minderheit Jutzet nicht als Widerspruch zum Artikel in der jetzigen Verfassung, den Sie vorgelesen haben.

**Seiler** Hanspeter (V, BE): Es wäre absolut falsch, wenn wir die Diskussion insbesondere um Artikel 44 einfach auf das Problem Bern/Jura vereinfachen wollten. Es geht hier um eine Grundsatzfrage. Ich bitte Sie alle, die nationale Brille aufzusetzen, wenn Sie dazu Stellung nehmen. Kollege Walter Schmied – ich äussere mich im Grundsatz nur zu seinem Antrag – möchte eine Art Sicherheitsschranke im Text des Ständerates einbauen, den er sonst übernimmt; eine Sicherheitsschranke, die verhindert, dass eine Gebietsveränderung gegen den ausdrücklichen Willen einer Mehrheit der betroffenen Bevölkerung erfolgen kann. Er will damit eine Art Quorum, eine Art qualifiziertes Mehr, einbauen. Die Verknüpfung eines Grundsatzescheides dieser Art mit einem Quorum ist eigentlich an sich nichts Neues – weder in unserer Rechtsordnung, noch im internationalen Vergleich. Einer Studie, in der die 130 Verfassungen von souveränen Staaten untersucht wurden, habe ich entnommen, dass in drei Vierteln der

Verfassungen die Idee des Quorums grundsätzlich enthalten ist. Wir wären also keine Exoten, wenn wir so etwas einbeziehen würden. In diesen Verfassungen kommen – selbstverständlich immer nur in ganz grundsätzlichen, entscheidenden Fragen – Quoren zwischen drei Fünfteln, also 60 Prozent, und drei Vierteln oder im Extremfall sogar mehr vor.

Zum nationalen Blickwinkel: Wir kennen zwar in unserer Verfassung so etwas nicht – da gebe ich Herrn Gross Andreas absolut recht –, aber wir kennen in unserer Rechtsordnung den Begriff des qualifizierten Mehrs. Wir haben ihn zwar nicht in unsere Verfassung aufgenommen, und vermutlich figuriert er auch nicht in Kantonsverfassungen. Aber im Vereinsrecht, in kleinen Organisationen ist ein Quorum absolut normal, das man immer dann anwendet, wenn es darum geht, etwas ganz Spezielles, etwas besonders Wichtiges zu beschliessen. Letztlich ist es auch eine Frage des demokratischen Prinzips, der demokratischen Grundhaltung.

Wenn eine Gemeinde, vielleicht aus steuerlichen Erwägungen, oder eine Talschaft oder Region, weil sie sich vernachlässigt fühlt – übrigens: das gab's, und das gibt's; das ist nicht ein spezielles Juraproblem, das gibt es auch anderswo –, einen Kantonswechsel vornehmen möchte, dann sollen mindestens die Hälfte der Betroffenen, d. h. 50 Prozent der Stimmberechtigten, diesen Wechsel wollen. Anders kann man das ja nicht messen.

Wir sprechen immer vom Volkswillen. Es wäre interessant, einmal die Definition des Volkswillens vorzunehmen. Ich interpretiere das so: In einem solch speziellen und sensiblen Fall, wie das Gebietsänderungen eben sind, sollte der Volkswille so interpretiert werden, dass mindestens die Hälfte der betroffenen Stimmbürger eine solche Änderung möchte.

In diesem Sinne bitte ich Sie, dem Antrag Schmied Walter zuzustimmen. Ich habe aus dem Votum von Kollege Gross Andreas gespürt, dass eine gewisse Sympathie für die Grundhaltung und die Grundidee vorhanden ist. Er hat dann aber angefügt, dass das Verfahren schlecht sei. Es würde mich sehr interessieren, ob er ein besseres Verfahren zur Verwirklichung dieser Idee vorschlagen könnte.

**Schmied** Walter (V, BE): Une phrase à l'intention de M. Gross Andreas qui prétend que la majorité qualifiée des 50 pour cent plus une voix n'existe pas: pour être conséquent avec ce raisonnement-là, il faudrait aussi abolir notre frein aux dépenses qui prévoit aussi 101 voix sur 200.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Zunächst zum Antrag der Minderheit Jutzet zu Artikel 43: Nach dem Antrag der Minderheit Jutzet soll der Bund nur dann eingreifen können, wenn er von einem Kanton darum ersucht wird. Diese Lösung widerspricht dem geltenden Verfassungsrecht aus mindestens zwei Gründen: Erstens muss der Bund auch dann die verfassungsmässige Ordnung in einem Kanton wiederherstellen, wenn der Kanton ihn gar nicht rufen würde, und zweitens kann es gerade Teil der Störung in einem Kanton sein, dass die kantonale Regierung handlungsunfähig geworden ist und daher den Bund nicht mehr um Hilfe anrufen kann.

Frau Kollegin Sandoz hat denn auch zu Recht, aber vergeblich versucht, Kollege Gross Andreas die Aussage zu entlocken, dass der Antrag der Minderheit Jutzet die Nachführung sprengt. Ihre Kommission hat den entsprechenden Antrag immerhin abgelehnt, und zwar überzeugend: mit 21 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Zu Artikel 44: Ich werde dazu allgemein reden, und Kollege Deiss wird dann die zwei Anträge Rennwald und Schmied Walter beleuchten.

Artikel 44 differenziert zwischen allen möglichen Formen von Bestandes- und Gebietsveränderungen sowie Grenzbereinigungen und schlägt für die verschiedenen Formen unterschiedliche Verfahren vor. Ihre Kommission hat Artikel 44 in der ständerätlichen Fassung diskutiert. Ausdrücklich hat die Kommission in Absatz 2 aber die «betroffene Bevölkerung» eingefügt. Diese betroffene Bevölkerung repräsentiert einen Teil der Kantonsbevölkerung; erst wenn dieser Teil zugestimmt hat, soll sich der ganze Kanton äussern können.

Absatz 3 ändert das geltende Recht. Dies ist eine Konsequenz aus den Diskussionen um die Abstimmung über Vellerat. Ihre Kommission ist der Meinung, dass Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen nicht auch noch von Volk und Ständen zu genehmigen seien. Das Verfahren soll vielmehr, wenn die Zustimmung der betroffenen Bevölkerung und der betroffenen Kantone vorliegt, durch die Genehmigung der Bundesversammlung seinen Abschluss finden, allerdings unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums. Absatz 4 regelt sodann explizit, dass die Kantone Gebietsbereinigungen durch Vertrag regeln können. Da bereits Artikel 39 Absatz 1 festhält, dass die Kantone untereinander Verträge abschliessen können, dient der Absatz der Klarstellung zwischen den verschiedenen Fällen von Bestandes- und Gebietsveränderungen sowie Grenzbereinigungen.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Je m'exprime surtout sur les propositions Rennwald et Schmied Walter, tout en vous rappelant que la majorité de la commission vous propose de repousser la proposition de minorité Jutzet à l'article 43, notamment parce qu'elle est contraire au droit actuel, et aussi qu'elle empêcherait, finalement, l'intervention de la Confédération dans les cas où elle serait la plus nécessaire, c'est-à-dire lorsque le canton ou ses autorités ne sont pas en mesure de faire appel à la Confédération.

La proposition Rennwald à l'article 44 est assez étonnante puisqu'elle reviendrait, finalement, à pouvoir imposer contre son gré une procédure au canton concerné. Cela est manifestement contraire, comme l'a dit M. Fritschi, à l'alinéa 1er de cet article que M. Rennwald reprend du Conseil des Etats, à savoir: «La Confédération protège l'existence et le statut propre de chaque canton, ainsi que le territoire cantonal.»

Je crois que nous ne pouvons pas introduire une telle disposition dans notre constitution parce qu'elle est contraire aux principes fédéralistes qui ont cours dans notre pays, et démocratiques de surcroît. Je crois que c'est une erreur aussi de se fixer maintenant sur le cas de Moutier dont l'histoire n'a pas fini totalement de se dérouler, qui est en cours de gestation, ou encore de vouloir faire de la solution Vellerat une solution qui serait applicable à des cas beaucoup plus importants. Par conséquent, sans avoir eu connaissance de cette proposition en commission, je crois pouvoir dire qu'elle est contraire à l'esprit de notre proposition.

Je vous invite donc à repousser la proposition Rennwald.

Pour ce qui est de la proposition Schmied Walter, il faut souligner qu'il s'agit d'une disposition qui, en langue française en tout cas, est formulée d'une manière difficilement compréhensible puisqu'on parle de la moitié des voix «exprimables». Y aurait-il des voix inexprimables? En allemand, en tout cas, avec les «Stimmberechtigten», on sait un peu plus clairement de quoi il s'agit. Cette disposition aurait surtout le grand inconvénient de permettre le blocage, par l'absentéisme, d'une procédure. On peut comprendre que l'on veuille par là freiner certaines possibilités de modifications de territoire, mais je crois que cette disposition, au niveau des droits populaires, est tout à fait inconnue dans notre pays, même si dans d'autres instances ou organisations, privées souvent, on connaît de tels quorums. En tout cas pour une votation populaire, une telle disposition semble être parfaitement inadéquate. Je vous prie donc de la repousser également.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Zunächst zu Artikel 43, zum Schutz der verfassungsmässigen Ordnung und zur Intervention des Bundes: Fälle von Bundesintervention sind sehr selten. In diesem Jahrhundert gab es nur einen einzigen Fall, im Jahre 1932 in Genf.

Der Bundesrat empfiehlt Ihnen die Ablehnung des Antrages der Minderheit Jutzet, wonach der Bund nur noch intervenieren könnte, wenn der betroffene Kanton ein Gesuch stellen würde. Denn einmal ist es durchaus denkbar, dass es Situationen gibt, in denen der betroffene Kanton, d. h. sein legitimes Organ, die Regierung, nicht mehr in der Lage ist, ein solches Gesuch zu stellen. Zudem ist es auch denkbar, wie das im geltenden Artikel 16 klar festgehalten ist, dass die Störung der öffentlichen Ordnung in einem Kanton sehr direkt auch

eine Störung der öffentlichen Ordnung in unserem ganzen Land bedeutet. Deshalb muss der Bund nötigenfalls von Amtes wegen eingreifen können.

Wir haben alle diese Bestimmungen mit den Vertretern der Kantonsregierungen besprochen. Es lag von der Konferenz der Kantonsregierungen kein entsprechender Abänderungsantrag vor. Wir möchten Sie daher bitten, diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

Was Artikel 44 betrifft, Bestand und Gebiete der Kantone, so möchte ich darauf hinweisen, dass der Bundesrat die konstante Praxis wiedergegeben hat. Weil in der Bundesverfassung entsprechende Artikel fehlen, haben wir uns für den Fall von Änderungen in Bestand und Gebiet der Kantone um eine Kodifizierung der konstanten Praxis bemüht.

Im Anschluss an den Ständerat ist nun auch Ihre Kommission bereits einen Schritt weitergegangen und hat bei einer blossen Gebietsveränderung zwischen den Kantonen das obligatorische Verfassungsreferendum nicht mehr vorgesehen. Dahinter steht natürlich die Erfahrung mit dem Kantonswechsel von Vellerat. Dort waren wir ja alle der Meinung, es sei unverhältnismässig, wenn man wegen dieses Wechsels von Vellerat vom Kanton Bern zum Kanton Jura zusätzlich zur Zustimmung der Bevölkerung von Vellerat und der Bevölkerung der beiden betroffenen Kantone auch noch ein obligatorisches Verfassungsreferendum vorsehe. Aber es handelt sich streng genommen schon hier um eine rechtspolitische Neuerung.

Der Ständerat war der Meinung, es sei eine konsensfähige rechtspolitische Neuerung, die auch Sinn macht. Demgegenüber gehen nun beide Anträge, sowohl der Antrag Rennwald wie der Antrag Schmied Walter, nochmals bedeutend weiter und haben daher im Konzept der Nachführung sicher keinen Platz. Sie wecken zudem auch inhaltliche Bedenken.

Beim Antrag Rennwald ist das schon dargelegt worden. Dass Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen über die Köpfe der betroffenen Kantonsbevölkerungen hinweg durch Beschluss der Bundesversammlung möglich sein sollen, ist natürlich ein föderalistisches und demokratisches Umding. Auch Absatz 4 weckt grösste Bedenken, denn die territoriale Zugehörigkeit ist für die Bevölkerung sehr wichtig. Deshalb müssen die Verfahren für eine Änderung auch berechenbar sein. Eine adäquate Lösung kann daher unmöglich darin bestehen, dass die Bundesversammlung das Verfahren erst bestimmt, wenn ein konkreter Fall ansteht.

Ich möchte Sie daher bitten, den Antrag Rennwald abzulehnen.

Gleiche Überlegungen führen mich dazu, auch den Antrag Schmied Walter zur Ablehnung zu empfehlen. Einmal wird auch damit ganz klar ein neues Verfahren vorgeschlagen, und zudem ist nicht klar, was mit der «Zustimmung der Bevölkerung der betroffenen Regionen» gemeint ist. Um das jetzt am Fall von Moutier zu illustrieren: Ist mit der «betroffenen Region» wirklich nur die Bevölkerung der Gemeinde Moutier gemeint oder der ganze Bezirk Moutier? Der Artikel ist also auch nicht präzise genug.

Wir sollten zudem nicht unnötigerweise qualifizierte Mehrheiten einbringen. Darauf können wir um so mehr verzichten, als wir im geltenden Recht die Kaskadenabstimmungen haben, die alle Garantien dafür geben, dass nicht leichtfertig territoriale Änderungen beschlossen werden. Es kommt noch dazu, dass die Erfahrungen, beispielsweise bei der Gründung des Kantons Jura, aber auch die Erfahrungen beim Übergang des Laufentals an den Kanton Baselland zeigen, dass dies eine ausgesprochen emotionelle Frage ist und die Stimmbeteiligung jedesmal sehr hoch war. Das wird auch weiterhin der Fall sein, so dass keine Notwendigkeit besteht, hier ein qualifiziertes Mehr einzuführen.

Ich möchte Sie daher bitten, auch diesen Antrag abzulehnen.

**Rennwald** Jean-Claude (S, JU): Je ne voudrais pas prolonger l'exercice pendant des heures, mais en fait vous dites que je veux passer par-dessus la tête des cantons. Mon intention n'est pas du tout celle-là. Mon intention, c'est de prévenir un conflit et de le résoudre, un conflit entre deux entités politiques, en l'occurrence le canton de Berne et la ville de

Moutier. Si on accepte ma proposition, on prévient ce conflit et on se donne les moyens de le résoudre.

Alors, j'aimerais vous poser la question: ce conflit pointe à l'horizon. Si ma proposition est rejetée, quel est votre plan précis pour le résoudre? Je crois que vous devez ces explications au Parlement de ce pays.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Sie wissen: Wir haben vor einigen Jahren nach langer Vorbereitung unter dem Patronat der beiden Kantone, der Regierung des Kantons Jura und der Regierung des Kantons Bern, die «Assemblée interjurassienne» gegründet. Diese «Assemblée interjurassienne» ist unter der Präsidentschaft von Herrn Leuba ständig am Werk. Natürlich konnte man von ihr nicht Wunder erwarten, weil der Aufbau neuen Vertrauens und eines konstruktiven Dialogs zwischen zwei Regierungen und jetzt zwischen den Bevölkerungen – sowohl jener des Kantons Jura wie jener des Berner Juras – eine gewisse Zeit braucht. Aber ich habe mich selber vergewissert, dass im Rahmen dieser «Assemblée interjurassienne» ein konstruktiver Dialog zustande gekommen ist. Die einzig mögliche Lösung wird darin bestehen, dieser «Assemblée interjurassienne» nun eine Chance zu geben. Wer das grobfahrlässig nicht tut, der muss dafür die Verantwortung übernehmen.

Art. 43 Abs. 1, 3 – Art. 43 al. 1, 3  
Angenommen – Adopté

Art. 43 Abs. 2 – Art. 43 al. 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	88 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	47 Stimmen

Art. 44

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Kommission	95 Stimmen
Für den Antrag Schmied Walter	40 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Kommission	80 Stimmen
Für den Antrag Rennwald	55 Stimmen

**Art. 32a, 32b**

Antrag der Kommission  
Streichen

**Art. 32a, 32b**

Proposition de la commission  
Biffer

**Art. 32c**

Antrag der Kommission  
Streichen

Antrag Guisan

Abs. 2

(vgl. Art. 47 Abs. 2 des Entwurfes des Bundesrates)  
Streichen

**Art. 32c**

Proposition de la commission  
Biffer

Proposition Guisan

Al. 2

(voir art. 47 al. 2 du projet du Conseil fédéral)  
Biffer

**Art. 32d, 32e**

Antrag der Kommission  
Streichen

**Art. 32d, 32e**

Proposition de la commission  
Biffer

**Art. 45, 46**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Art. 47**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Antrag Guisan

Abs. 2

Streichen

Proposition Guisan

Al. 2

Biffer

**Art. 48**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Antrag Leuba

Abs. 1

Der Bund fördert die Beziehungen der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer untereinander und zur Schweiz. (Rest des Absatzes streichen)

Proposition Leuba

Al. 1

La Confédération contribue à renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et à la Suisse. (Biffer le reste de l'alinéa)

**Maury Pasquier** Liliane (S, GE): En ajoutant un nouvel alinéa 3 à l'article 46, la majorité de la commission a décidé de donner suite à l'initiative parlementaire Zisyadis 92.423. Or il se trouve que, lors de l'examen de cette initiative parlementaire par la Commission des affaires juridiques, le cas des enfants amenés en Suisse en vue d'adoption, mais pour lesquels cette procédure n'avait pas abouti, a été évoqué vu la similitude de leur situation avec celle des enfants apatrides. Voilà en effet des enfants typiquement déracinés, la plupart du temps sans lien aucun avec leur pays origine, et qui voient, aux difficultés affectives que représente l'échec d'une adoption, s'ajouter des difficultés juridiques par rapport au droit de séjour, de formation, ou par la suite, de travail éventuel.

Ces enfants sont arrivés en Suisse par la volonté d'adultes qui souhaitent réellement en faire leurs enfants, mais pour toute une série de circonstances, cette filiation devient impossible. Peut-être les parents adoptifs ont-ils imaginé autrement la relation parents/enfant, peut-être ont-ils surévalué leurs capacités, peut-être l'un ou l'autre est-il gravement atteint dans sa santé, décède. Et voilà l'enfant privé de parents pour la deuxième fois dans sa courte existence. C'est beaucoup. Si l'on accorde à cet enfant les avantages de la naturalisation facilitée, cela pourra au moins permettre qu'il ne soit pas privé de patrie pour la deuxième fois, car même s'il a encore officiellement la citoyenneté de son pays d'origine, il n'en a plus l'histoire. Il est, de fait, apatride.

L'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures d'adoption est rappelé dans la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, convention que la Suisse envisage de ratifier. Dans le cadre de la procédure de consultation sur l'avant-projet de loi fédérale relative à cette convention, le rapport dit: «Plusieurs réponses expriment des avis critiques et même de l'incompréhension quant au refus d'améliorer la situation des enfants venus en Suisse en vue d'adoption et dont le placement a mené à un échec.» Plusieurs cantons, partis politiques et organisations concernées affirment, à l'occasion de cette consultation, leur volonté de voir reconnu le droit de l'enfant à une identité, à une citoyenneté.

Bien que cette situation concerne finalement – heureusement! – un très petit nombre d'enfants ou peut-être justement parce qu'elle concerne un petit nombre d'enfants, je vous demande instamment de reconnaître les besoins de ces quelques enfants à une situation juridique la plus stable possible et de permettre leur naturalisation facilitée au même titre que celle des enfants apatrides.

**Zwygart Otto** (U, BE): Nach der Sprecherin der Minderheit I, Frau Maury Pasquier, die einen Spezialfall des Spezialfalles in der Verfassung verankern will, schlage ich Ihnen mit der Minderheit II zu Artikel 46 Absatz 3 nun vor, den allgemeinsten Fall aufzunehmen.

Die Mehrheit der Kommission beantragt, dass die Einbürgerung staatenloser Kinder erleichtert werden soll. Es ist jedoch nicht einzusehen, in der Verfassung als Grundlage nur staatenlose Kinder zu nennen. Das Problem der Staatenlosen stellt sich ganz allgemein und grundsätzlich. Diese willkürliche Grenze, die beispielsweise nicht einmal Jugendliche einbezieht, ist nicht nachvollziehbar. Man kann im Gesetz dann immer noch bestimmte Einschränkungen der Einbürgerung Staatenloser bringen; diese Möglichkeit besteht immer noch. Staatenlose als solche müssen genauso wie andere auch den Willen haben, eingebürgert zu werden. Da stellt sich die Frage, wie man diesen Willen bei Kindern feststellen kann. Besteht diesbezüglich von Rechts wegen ein Anspruch oder nicht?

Die Mehrheit der Kommission und auch der Ständerat erkennen, dass die Staatenlosigkeit leider wieder zu einem Problem wird. Die Wanderbewegungen auf unserer Erde sind im heutigen Zeitpunkt wieder vermehrt anzutreffen. Die Probleme, die wir während der Schaffung unserer Verfassung im letzten Jahrhundert und auch in diesem Jahrhundert hatten, haben sich auf ein anderes Gebiet verlagert. Es scheint mir deshalb richtig, dass wir hier den Grundsatz in die Verfassung aufnehmen und dann über die Gesetze eine Lösung aufbauen.

Ich bitte den Rat, hier nicht eine Lösung zu treffen, die in der Praxis mit Schwierigkeiten verbunden sein wird, sondern dem Antrag der Minderheit II, die eine Erleichterung der Einbürgerung Staatenloser will, zuzustimmen.

**Föhn Peter** (V, SZ): Die Minderheit III stellt einen Streichungsantrag – unter anderem auch deshalb, weil der Entscheid in der Kommission mit einem Zufallsmehr zustande gekommen ist. Recht überraschend wurde in der Kommission in Artikel 46 ein Absatz 3 mit dem Wortlaut «Er (der Bund) erleichtert die Einbürgerung staatenloser Kinder» aufgenommen. Von der Minderheit II wird gar eine Erleichterung der Einbürgerung Staatenloser gefordert, wie von Kollege Zwygart soeben ausführlich dargelegt worden ist.

Mit folgenden Überlegungen bin ich klar der Meinung, dass die Vorlage des Bundesrates mit Artikel 46 Absätze 1 und 2 vollumfänglich genügt. Die SVP-Fraktion schliesst sich in den Absätzen 1 und 2 einstimmig der Fassung des Bundesrates an und ist für die Streichung von Absatz 3. Weshalb streichen?

1. Es ist eine Frage der Nachführung. Der bundesrätliche Vertreter hat in der Kommission unmissverständlich dargelegt, dass die Antwort auf die Frage der Nachführung nicht leichtfalle, was für mich ein klares Bekenntnis ist, dass dieser geforderte Absatz 3 absolut nicht unter eine Nachführung der Bundesverfassung fällt.

2. Die Erleichterung der Einbürgerung staatenloser Kinder ist auch eine Frage der Umsetzungskompetenzen. Ich frage mich: Wer ist für die Umsetzung zuständig? Wenn es nicht anders geregelt ist, sind es die Kantone für jene Bereiche, in denen der Bund nicht ausdrücklich zuständig ist. Für die Einbürgerungen sind nach wie vor die Kantone zuständig. Der Bund regelt einzig die Vorschriften über die Bürgerrechte und erlässt entsprechende Mindestvorschriften gemäss den Absätzen 1 und 2. Also würde die Aufnahme von Absatz 3 einer rechtspolitischen Neuerung gleichkommen. Dieser Absatz würde grosse Diskussionen auf allen politischen Ebenen der Schweiz – Bund, Kantone und Gemeinden – hervorrufen.

So viel ist dieser Absatz 3 in Artikel 46 auch wieder nicht wert.

3. Missbrauchsmöglichkeiten würden Tür und Tor geöffnet. Ich denke an die illegale Einwanderung. Der geforderte Absatz 3 könnte eine Aufrechterhaltung dieses Missstandes darstellen. Wenn in unserem Rechtsstaat nicht das Gegenteil bewiesen werden könnte, würde oder könnte ein cleverer Ausländer quasi über Nacht als staatenlos gelten. Bei Kindern könnte das zu einer menschlichen Tragödie werden. Jedenfalls würde sich die Schweiz respektive der Bund mit Absatz 3 schnurgerade aufs Glatteis begeben.

Zusammenfassend darf ich festhalten, dass Kommissionsmitglieder aller bürgerlichen Fraktionen hinter dem Streichungsantrag der Minderheit III stehen. Die SVP-Fraktion steht einstimmig hinter meinem Minderheitsantrag.

So bitte ich Sie innigst, wegen Missbrauchsmöglichkeiten, unklaren Umsetzungskompetenzen und besonders, weil die erleichterte Einbürgerung Staatenloser die Nachführung klar sprengt, dem Entwurf des Bundesrates und der Streichung von Absatz 3 zuzustimmen und somit nicht der Mehrheit und noch viel weniger der Minderheit II zu folgen. Ich danke für Ihre Unterstützung der Minderheit III und des Bundesrates.

**Guisan Yves** (R, VD): Je m'en prends exclusivement à l'alinéa 2 de l'article 47.

Personne ne peut contester que la mobilité est devenue une composante essentielle de notre société. Plus, elle est même encouragée pour favoriser l'adaptation au marché de l'emploi et à la concurrence. Il est logique, dans ces circonstances, que les loisirs s'en trouvent également extrêmement marqués et que la mobilité soit même devenue partie intégrante de notre culture. Les citoyennes, les citoyens ont bien de la peine à comprendre dans ces circonstances pourquoi l'exercice du droit de vote ne peut être pratiqué qu'au lieu de leur domicile, alors que l'objet de l'élection ou de la votation concerne l'ensemble d'une circonscription, d'un canton ou du pays.

Les objections à la possibilité d'exercer son droit de vote dans une autre commune ou dans un autre canton sont essentiellement de nature pratique. Qui plus est, le problème serait de facto réglé par le vote par correspondance! Il n'en est malheureusement rien. A l'époque de la carte de crédit et de la carte à puce, même de la carte d'identité en plastique qui pourrait parfaitement devenir aussi la carte d'électeur à puce de l'avenir, le système actuel est manifestement dépassé. Le vote par correspondance exige une planification de la vie civique qui se trouve souvent en contradiction avec les contingences actuelles. Il demande à être préparé et, par conséquent, demande une prise de conscience qui devrait l'emporter sur d'autres préoccupations. Force est de constater, en vu des taux de participation misérables, même lorsque l'enjeu est majeur, que ce n'est manifestement pas la règle. Les projets des uns et des autres sont appelés à changer rapidement à quelques jours de distance au gré des sollicitations les plus diverses. Les temps où l'on allait voter au sortir de la messe ou du culte sont révolus.

Enfin, le vote par correspondance n'est pas dépourvu de faiblesses dans les contrôles de son authenticité. En récupérant les documents de vote débarrassés devant les boîtes aux lettres en compagnie d'une montagne de publicité envahissante, il est parfaitement possible de voter plusieurs fois dans certains cantons. Il faut un dispositif considérable pour éviter de tels abus, alors que le vote électronique au niveau des citoyennes et citoyens permettrait sans difficulté de les identifier et de les exclure tout en assurant la mobilité.

La notion de lieu de domicile fait également l'objet de pratiques et d'interprétations diverses. Bien souvent, des facteurs incitatifs de nature fiscale aboutissent à ce que l'un des époux prenne domicile dans sa résidence secondaire, et non à son lieu de résidence effective et d'activité principale. Tout ceci perturbe le registre civique.

Faut-il dès lors continuer à fixer dans la constitution des dispositions désuètes, en contradiction avec l'évolution générale de la gestion des données et des moeurs, alors qu'il s'agit essentiellement de modalités d'application, et non pas

des principes fondamentaux qui entourent les droits civils?

Pour permettre une adaptation à l'utilisation des moyens mis à disposition par la technologie et déjà couramment entrés dans la vie quotidienne, ces questions, dont le lieu d'exercice des droits civils, doivent être réglées par la loi, alors que leur inscription dans la constitution aboutit à un blocage pendant des dizaines d'années, voire un siècle et plus.

C'est pourquoi je vous demande de biffer tout simplement l'article 47 alinéa 2.

**Leuba** Jean-François (L, VD): Ma proposition tend à éliminer une divergence avec le Conseil des Etats. Il s'agit de supprimer la deuxième phrase de l'article 48 alinéa 1er du texte qui vous est soumis. Pour éviter les reproches injustifiés que m'a adressés le président de la commission dans une précédente intervention, je dirai que sans doute notre commission connaissait le texte de la commission du Conseil des Etats, mais elle ne connaissait pas celui qu'adopterait le plénum du Conseil des Etats. Maintenant nous connaissons le texte adopté par le Conseil des Etats. Par conséquent, si l'on peut éviter une divergence, évitons-la. Je ferai deux remarques:

Tout d'abord, il n'est pas question de supprimer un appui financier qui peut être donné aux sociétés de Suisses de l'étranger. Ce n'est pas du tout l'objectif. Mais cet appui financier est parfaitement possible sur la base de la première phrase de l'article 48. Lorsqu'on dit que «la Confédération contribue à renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et à la Suisse», ça implique naturellement le soutien, moral, matériel, financier, des sociétés de Suisses de l'étranger.

Par conséquent, le but de mon intervention n'est pas du tout de remettre en cause ce soutien, mais de dire qu'il faut éviter un pléonasme, lequel est réalisé dès le moment où l'on indique dans la deuxième phrase quelque chose qui est déjà contenu dans la première. C'est si vrai qu'au Conseil des Etats, c'est M. Aeby qui a justifié la suppression de cette deuxième phrase en disant qu'elle était superflue. Je suis tout à fait de son avis.

Je vous propose, et cela nous évitera une divergence avec le Conseil des Etats, de biffer cette deuxième phrase, encore une fois en ne changeant rien matériellement puisque l'appui qui peut être donné à des sociétés, à des organisations qui poursuivent l'objectif de resserrer les liens entre les Suisses de l'étranger entre eux et entre les Suisses de l'étranger et la Suisse découle déjà de toute évidence de la première phrase.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Tout d'abord, à l'article 46 alinéa 3, vous avez trois propositions de minorité. La majorité de la commission s'était déterminée pour une solution intermédiaire qui vise à régler uniquement les cas des enfants apatrides. On nous dit qu'il y a, même s'il est difficile d'établir des statistiques, environ 200 cas qui sont concernés, ce qui est, par rapport à l'ampleur du mouvement migratoire que nous connaissons, relativement peu significatif et peu important quant au nombre, mais évidemment extrêmement important au niveau des cas individuels concernés.

La commission a repoussé, par 17 voix contre 15, la proposition de minorité III (Föhn) qui voudrait biffer l'alinéa 3. Elle a repoussé, par 17 voix contre 11, la proposition de minorité I (Maury Pasquier), visant à mentionner aussi les cas d'adoption qui n'ont pas abouti. Il est vrai que le nombre de cas concernés est encore plus faible, puisque sur les 200 cas que je viens de mentionner, ça en représenterait peut-être une cinquantaine. Et il est clair que pour ces enfants, la solution existe bien sûr chaque fois que l'état d'apatride est réalisé, si nous adoptons la solution de la majorité de la commission. Enfin, la proposition de minorité II (Zwygart), qui voudrait aller plus loin, a été rejetée beaucoup plus nettement, par 20 voix contre 5.

L'idée de la commission est donc de faire quelque chose. Nous sommes conscients que nous sommes à la limite, peut-être même légèrement au-delà, de ce que l'on peut considérer comme étant la mise à jour. C'est une tentative de régler

un problème qui est vraiment ponctuel, mais de rester dans les limites très étroites des enfants uniquement, et non pas de tous les apatrides, comme le voudrait M. Zwygart.

Je vous invite donc à suivre la majorité de la commission, mais à ne pas aller au-delà de cette proposition.

A l'article 47, la proposition Guisan demande de biffer l'alinéa 2. Au nom de la commission, je vous recommande d'en rester à notre proposition.

A l'article 48, M. Leuba nous demande d'adhérer à la décision du Conseil des Etats. Je ne voudrais pas que mon intervention de ce matin ait pu donner l'impression que je souhaite un maximum de divergences, car, en tant que président de la commission, je souhaite évidemment un minimum de divergences par rapport au Conseil des Etats, cela va de soi. Je dois néanmoins vous inviter, au nom de la commission, à rester fidèle au texte que nous vous proposons.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Artikel 45 Absatz 1 gemäss Entwurf des Bundesrates bringt zwei verschiedene Gedanken zum Ausdruck:

1. Jede Schweizerin und jeder Schweizer hat im Unterschied zu anderen Staatsangehörigen grundsätzlich drei verschiedene Bürgerrechte.

2. Diese Bürgerrechte sind von unten nach oben konstruiert. Die chronologische Existenz dieser drei Bürgerrechte entspricht allerdings nicht ganz der Rechtswirklichkeit. Für eine Einbürgerung braucht es eine Einbürgerungsbewilligung der Eidgenossenschaft und daneben die Zusicherung eines Gemeindebürgerrechtes. Das Bürgerrecht selbst erteilt der Kanton. Die Kommission ist daher zum Schluss gekommen, dass es in Anlehnung an Artikel 43 Absatz 1 der geltenden Bundesverfassung besser wäre, auf die Erwähnung des Gemeindebürgerrechtes zu verzichten; dies, weil die Erteilung des Gemeindebürgerrechtes nach den unterschiedlichen kantonalen Vorschriften erfolgt. Die Kommission hat diesen Entscheid mit 23 zu 10 Stimmen gefällt.

Zu Artikel 46 ist zu sagen, dass die Kommission einen neuen Absatz 3 eingefügt hat, der der parlamentarischen Initiative Zisyadis entspricht. Die erleichterte Einbürgerung staatenloser Kinder stellt eine punktuelle rechtspolitische Neuerung dar. Die Kommission hat mit 17 zu 15 Stimmen entschieden, die sozialpolitischen Vorteile, die diese Bestimmung staatenlosen Jugendlichen bringen würde, stärker zu gewichten als die Bedenken gegenüber dieser kleinen Revision im Rahmen der Nachführung.

Zum Antrag der Minderheit I (Maury Pasquier) ist zu sagen, dass diese Minderheit neben den staatenlosen Kindern auch noch denjenigen Kindern die erleichterte Einbürgerung ermöglichen will, die zum Zweck der Adoption in die Schweiz gebracht worden sind. Dieses Anliegen ist sehr sympathisch, aber die Kommission hat den Antrag mit 17 zu 11 Stimmen bei 4 Enthaltungen abgelehnt – obwohl es sich bei dieser Gruppe von Kindern um eine zahlenmässig sehr kleine Gruppe – es wären 50 Kinder – handeln würde.

Die Minderheit II (Zwygart) möchte noch weiter gehen und beantragt, dass allen Staatenlosen, also Jugendlichen und Erwachsenen und nicht nur Kindern, die erleichterte Einbürgerung zugestanden werden soll. Dieser Antrag wurde mit 20 zu 5 Stimmen bei 6 Enthaltungen abgelehnt. Auch dieser Antrag ist sehr sympathisch und aus sozialpolitischen Gründen zu bejahen. Dennoch hat sich die Kommission nicht entschliessen können, diese Neuerung jetzt an die Hand zu nehmen, um das Projekt der Nachführung der Bundesverfassung insgesamt nicht zu gefährden.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Bei Artikel 46 sind die Absätze 1 und 2 unproblematisch und unbestritten; es handelt sich um reine Nachführung. Neu ist hingegen Absatz 3. Diese Ergänzung wurde in den Kommissionen sowohl des Ständerates als auch des Nationalrates aufgrund einer parlamentarischen Initiative Zisyadis eingebracht. Inhaltlich geht es darum, staatenlose Kinder unter erleichterten Bedingungen einzubürgern. Dabei ist klar, dass dann der Gesetzgeber diesen Verfassungsauftrag noch umsetzen müsste.



Zahlenmässig dürften von dieser Regelung nur wenige Personen begünstigt sein, wie das ausgeführt worden ist. Das Anliegen ist, wie gesagt, an sich legitim; auch internationale Bestrebungen gehen in diese Richtung. Aber Herr Föhn hat in einem Punkt recht: Es handelt sich nicht mehr um Nachführung, sondern nach Meinung des Ständerates um eine sogenannte konsensfähige Neuerung. Ob das in diesem sehr sensiblen Bereich konsensfähig ist, muss ich Ihnen zu entscheiden überlassen.

Aber ganz klar ist für mich, dass alle anderen Erweiterungen, wie sie die Anträge der Minderheiten I und II vorsehen, eindeutig zu weit gehen. Denn dort handelt es sich eindeutig um rechtspolitische Neuerungen; bei der Minderheit I scheint es zudem auch problematisch zu sein, die wenigen Fälle gescheiterter Adoptionen auf Verfassungsstufe zu regeln.

Der Antrag der Minderheit II geht in diesem sensiblen Bereich auch eindeutig zu weit; Sie wissen, dass wir diesbezüglich gebrannte Kinder sind. Wir arbeiteten eine sehr berechnete Vorlage zur Einbürgerung junger Ausländer der zweiten Generation aus und haben die Abstimmung leider verloren. Deshalb hat Ihnen der Bundesrat angekündigt, dass er in der nächsten Legislaturperiode eine neue Verfassungsvorlage über erleichterte Einbürgerungen einbringen wird. Auch aus diesem Grunde sollten Sie jetzt im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung das Fuder nicht überladen.

Art. 45; 46 Abs. 1, 2 – Art. 45; 46 al. 1, 2  
Angenommen – Adopté

Art. 46 Abs. 3 – Art. 46 al. 3

**Präsidentin:** Ich stelle zuerst die Minderheit I der Minderheit II gegenüber und das Resultat der Mehrheit.

**Maury Pasquier** Liliane (S, GE): Excusez-moi, mais je pense que ces deux propositions ne s'opposent pas, ne s'annulent pas; elles pourraient éventuellement se compléter. Je souhaiterais donc qu'on décide séparément sur l'une et l'autre.

**Präsidentin:** Frau Maury Pasquier beantragt, dass über die Anträge der Minderheiten I und II separat abgestimmt wird.

*Abstimmung – Vote*

Für den Ordnungsantrag Maury Pasquier	89 Stimmen
Dagegen	37 Stimmen

*Abstimmung – Vote*

*Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire*

Für den Antrag der Mehrheit	71 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	61 Stimmen

*Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire*

Für den Antrag der Mehrheit	77 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	56 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit	93 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III	37 Stimmen

Art. 47 Abs. 1, 3, 4 – Art. 47 al. 1, 3, 4  
Angenommen – Adopté

Art. 47 Abs. 2 – Art. 47 al. 2

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	117 Stimmen
Für den Antrag Guisan	12 Stimmen

Art. 48 Abs. 1 – Art. 48 al. 1

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	57 Stimmen
Für den Antrag Leuba	54 Stimmen

Art. 48 Abs. 2 – Art. 48 al. 2  
Angenommen – Adopté

Art. 32a–32e

**Präsidentin:** Damit sind die vom Ständerat beschlossenen Artikel 32a bis 32e gestrichen. Der Antrag Guisan zu Artikel 32c entfällt.

Angenommen – Adopté

**Art. 49**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Art. 50**

Antrag der Kommission

Abs. 1–3

BBI

Abs. 1bis

Streichen

Antrag Leuba

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Engelberger

Abs. 1, 1bis, 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 50**

Proposition de la commission

Al. 1–3

FF

Al. 1bis

Biffer

Proposition Leuba

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Engelberger

Al. 1, 1bis, 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 51**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Art. 52**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Antrag Engelberger

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition Engelberger

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Durrer** Adalbert (C, OW): Absatz 2 von Artikel 49 war in der Verfassungskommission Gegenstand einer längeren, intensiven Debatte. Es stehen sich im Grundsatz die schlanke Fassung des Bundesrates, die auf dem geltenden Verfassungsrecht beruht, und die Fassung der Mehrheit der Verfassungskommission gegenüber. Sie ist, aufgrund der in der Kommission geführten Debatte, durch die Verwaltung erarbeitet worden und entspricht praktisch dem Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren.

Ich halte die Fassung des Bundesrates deshalb für formell besser, weil wir in Artikel 2, dem Zweckartikel, unter Absatz 3 bereits explizit festgehalten haben, dass sich die Eidgenossenschaft «für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Le-

bensgrundlagen» einsetzt, und weil wir unter Absatz 4 festgehalten haben: «Sie (die Eigenossenschaft) setzt sich ein für den Frieden und trägt bei zu einer gerechten Ordnung dieser Welt.» Dies hat die Eidgenossenschaft in all ihren staatlichen Tätigkeiten zu beachten, in der Innenpolitik und in der Aussenpolitik.

In der Zuständigkeitsnorm über die auswärtigen Angelegenheiten, in Artikel 49, müssen diese Ziele deshalb nicht mehr zusätzlich aufgeführt werden. Sonst müsste man sich die Frage stellen, warum diese Ziele nicht auch in anderen Kompetenzbestimmungen, sinngemäss wenigstens, explizit Erwähnung finden. Im übrigen haben wir gerade beim Nachführungsprojekt bei den Zuständigkeitsnormen auf die Aufnahme von Zielbestimmungen verzichtet, haben also die Zuständigkeitsnormen und die Zielbestimmungen auseinanderdividiert und systematisch getrennt abgehandelt.

Meines Erachtens zementiert die Fassung der Mehrheit den erwähnten Bericht des Bundesrates. Wenn dieser in einigen Jahren überarbeitet wird, was zu erwarten ist, so wäre dieser Verfassungsartikel bereits wieder überholt und Makulatur. Die Fassung der Mehrheit ist inhaltlich auch ganz eindeutig zu ambitiös. Wir verpflichten den Bund zu einem Beitrag zur Weiterentwicklung des Völkerrechtes, dabei beschränken sich unsere realen Möglichkeiten praktisch auf den humanitären Bereich und auf einige wenige Mitwirkungsmöglichkeiten, beispielsweise im Europarat. In der Uno, wo der grösste Teil und vornehmlich Völkerrecht gesetzt wird, sind wir nicht dabei. Also würden wir etwas versprechen oder stipulieren, was wir in der Realität nicht halten könnten.

Wie in der Verfassungskommission zudem zu hören war, äusserte sich aus besagten Gründen auch das EDA zu dieser erweiterten Fassung der Mehrheit der Kommission skeptisch, sicher sehr zurückhaltend.

Aus diesen Gründen beantrage ich Ihnen im Namen der Minderheit I, der Fassung des Bundesrates zuzustimmen.

**Schluer Ulrich (V, ZH):** Die SVP-Fraktion, das mag die Damen und Herren in den hinteren Reihen erstaunen, unterstützt die Fassung der Minderheit I für den Artikel 49. Wie immer Sie aber entscheiden, so ersuchen wir Sie mit dem Antrag der Minderheit II, die Neutralität als ausdrücklich genanntes ausserpolitisches Ziel des Bundes in der Verfassung zu verankern.

Dabei dürfte zweifellos Einigkeit darüber bestehen, dass wir damit nicht etwas völlig Neues fordern, dass die ausdrückliche Erwähnung der Neutralität zur Nachführung gehört. Die Differenz entsteht bekanntlich bei der Frage, ob wir die Neutralität bloss als ein Mittel betrachten, das wir ausserpolitisch zeitweise nutzen, oder ob wir darin ein Ziel der Aussenpolitik – allenfalls ein strategisches Ziel – sehen.

Vor allem auf jene, die die Neutralität möglichst rasch und vollständig über Bord werfen möchten, übt die Möglichkeit, sie zu einem unverbindlichen Mittel der Politik zu erklären, eine gewisse Anziehungskraft aus. Doch der Souverän versteht die Neutralität anders. Der Souverän versteht die Neutralität als ewige Neutralität und sagt das auch ausdrücklich. Damit ist sie kein Mittel, sie ist ein Ziel. Der Souverän ist der Auffassung, dass sich unser Land im Rahmen seiner Neutralitätspolitik zu bewaffnen hat – es hat sich nicht über Nacht zu bewaffnen und über die nächste Nacht die Bewaffnung wieder abzuschaffen; die Bewaffnung ist dauernde politische Haltung, ein Ziel unterstützend. Der Souverän weiss und hat schon oft zum Ausdruck gebracht, weshalb er die Neutralität will. Er will, dass sich dieses Land und seine Regierung von ausserpolitischen Abenteuern, von ausserpolitischen – politischen! – Engagements fernhält.

Er will nicht, dass sich dieses Land zu allenfalls kurzatmiger, gefälligkeitsorientierter Aussenpolitik hergibt. Er will nicht, dass dieses Land Bindungen eingeht, die unsere Freiheit beschränken. Das sind Anliegen, die der Souverän schon des öfteren zum Ausdruck gebracht hat.

Er bekennt sich auch zu einem durchaus eigenständigen Weg: gegenüber allen Menschen, die in Not sind, Verantwortung wahrzunehmen. Deshalb ist er damit einverstanden und hat entsprechenden Anliegen schon mehrfach breite Unter-

stützung gegeben und humanitäre Einsätze – sei es im Rahmen des Roten Kreuzes, sei es im Rahmen der Katastrophenhilfe – unterstützt. Aber die Einsätze haben unbewaffnet zu erfolgen; sie haben sich an Not zu orientieren, daran, wo Not entstanden ist, aber sie soll sich nicht an Interessen orientieren, wo solche vorherrschen. Das ist der Auftrag, den der Souverän unserer Regierung und auch dem Parlament gegeben hat, wann immer er konnte.

Nicht so, dass Neutralität bloss ein Mittel wäre; er sieht Neutralität vielmehr als Ziel. Denn der Souverän weiss, dass die innenpolitische Freiheit und auch die direkte Demokratie letzten Endes nur gewährleistet sind, wenn sie sich nicht ausserpolitischen Bindungen und Zwängen zu unterstellen haben, wie sie beispielsweise aus Bündnisverpflichtungen entstehen können.

Dieses ausserpolitische Ziel bedarf keiner Erklärung; es ist in der Bevölkerung fest verankert. Es ist – im Gegensatz zu anderen, als «strategisch» erklärten Zielen – nicht darauf angewiesen, dass man dann, wenn man nach Konsequenzen fragt, den Bundesrat zuerst ein halbes Jahr Zeit gewähren muss, damit er einen Bericht darüber verfassen kann.

Man kann in diesem Zusammenhang auch Karl Schmid zitieren, der seinerzeit – er hat sich mit Blick auf Europa geäussert, seine Aussage hat auch Gültigkeit im Blick auf die ganze Welt – die Stellung unseres Landes der Weltpolitik gegenüber klar und eindrücklich definiert hat: «Als neutrales Land sind wir zwar nicht viel, aber doch etwas. Lassen wir das fahren, so sind wir noch fünf von dreihundert Millionen Verbrauchern, und das ist gar nichts.»

All diejenigen, die sich jetzt in ihrem Bedürfnis nach internationaler Betätigung – an Konferenzen zu reisen, sich an Gesprächen zu beteiligen, möglicherweise den Kosovo-Konflikt zu lösen oder weiss ich was – eingeschränkt fühlen, mögen sich bitte einmal daran erinnern, wie sich der Souverän, wo immer er konnte, zu ausserpolitischen Aktivitäten geäussert hat. Er hat die Regierung und auch das Parlament immer zurückgebunden, wenn er gefragt werden musste, denn der Souverän hängt an seiner Freiheit und will diese nicht ausserpolitischen Bindungen opfern.

Ich mache mir keine Illusionen über die Erfolgchancen meines Antrags, möchte Ihnen aber eines zu bedenken geben: Sie haben im Rahmen der Nachführung vor kurzem das Streikrecht, etwas Neues, in die Verfassung aufgenommen. Sie sind vielleicht der Meinung, die Neutralität gehöre nicht in die Verfassung, habe dort nichts zu suchen. Sie werden diese Haltung vor dem Volk begründen müssen und werden oft danach gefragt werden. Ich wünsche Ihnen guten Mut und gute Zuversicht für diese Diskussion!

**Leuba Jean-François (L, VD):** Compte tenu de l'accueil plutôt froid que vous avez réservé à mes propositions jusqu'à maintenant, je pourrais être découragé. Je me console facilement en me disant que dans la procédure d'élimination des divergences, vous accepterez les propositions que vous refusez maintenant. Pour ma part, je vous propose de prendre un raccourci, mais je ne peux pas vous y obliger!

Il en va de même à l'article 50: le Conseil des Etats me paraît avoir trouvé une meilleure solution que celle de la majorité de la commission de notre Conseil. Cette solution est plus claire aussi dans la formulation et elle se distingue, à mon sens, sur deux points du projet du Conseil fédéral adopté par notre commission:

1. Le projet du Conseil fédéral dispose que «les cantons sont associés à la prise de décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels»: très justement, le Conseil des Etats dispose que «les cantons sont associés à la préparation des décisions ....» Il est bien clair que c'est au moment où le mandat de négociations est donné que l'on doit savoir ce que les cantons sont d'accord d'accepter, ce que les cantons sont prêts à accepter et à mettre en oeuvre dans l'application du droit international ou de traités internationaux dans leurs propres domaines de compétences. C'est donc bien au moment de la préparation des décisions, et pas au moment de la prise des décisions, que les cantons doivent être associés.

2. Le Conseil des Etats a, à juste titre, supprimé l'information des organisations communes des cantons. Il ne garde que l'information des cantons et ajoute un alinéa 1bis: «La Confédération informe les cantons en temps utile et de manière détaillée et les consulte.» Pourquoi est-ce à juste titre? Parce qu'il s'agit de ne pas créer un nouveau canal en plus du canal d'information normal Confédération/cantons, c'est-à-dire un canal Confédération/Conférence des directeurs cantonaux des finances, Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, etc.

Je remarque d'ailleurs que lorsque l'on parle à l'article 36 de la consultation des cantons sur des projets de lois fédérales, on ne parle pas des organisations communes, on parle uniquement des cantons. La Confédération associe les cantons lorsqu'il s'agit de dispositions du droit interne et je ne vois pas pourquoi on choisirait une autre voie s'agissant de problèmes de droit international ou de traités internationaux. Les organisations communes n'apparaissent qu'à l'article 39 et pas du tout dans le domaine de la consultation, mais dans le domaine de l'accomplissement de certaines tâches spéciales, ce qui est tout à fait différent.

Par conséquent, il me paraît évident que le Conseil des Etats a mieux vu le problème. Il y a consacré probablement plus de temps que notre propre commission qui, elle, a examiné surtout le texte du Conseil fédéral et pas tellement celui du Conseil des Etats.

Dans ces conditions, je vous propose, toujours dans l'espoir d'éliminer une divergence – que nous éliminerons en deuxième délibération si vous ne l'éliminez pas aujourd'hui –, de reprendre la solution du Conseil des Etats qui est parfaitement identique à la solution du Conseil fédéral, sauf sur ces deux points sur lesquels, il faut bien le dire, le Conseil des Etats a raison.

**Weigelt Peter (R, SG):** Als Sankt Galler und damit als Vertreter der «Euregio Bodensee» ist mir die Regelung der sogenannten kleinen Aussenpolitik ein besonderes Anliegen. Denn gerade am Beispiel Bodensee erfahren wir immer wieder, wie stossend es ist, wenn bei Verhandlungen seitens unserer deutschen Partner die Anrainerländer Bayern und Baden-Württemberg und seitens der österreichischen Partner das Land Vorarlberg am Verhandlungstisch sitzen, unsererseits jedoch Bern die Geschäfte führt.

Um den verbleibenden, sehr kleinen Spielraum der Kantone in der kleinen Aussenpolitik nicht noch weiter einzuschränken, vertrete ich an dieser Stelle den Antrag der Minderheit Vallender zu Artikel 51, welche im Gegensatz zum Antrag der Mehrheit nicht auf den formalen Akt der Genehmigung von grenzüberschreitenden Verträgen durch den Bund pocht, sondern sich richtigerweise auf die Information des Bundes konzentriert. Denn einerseits kann mit der Formulierung gemäss Antrag der Minderheit Vallender, wonach die Kantone den Bund vor dem Abschluss von entsprechenden Verträgen zu informieren haben, nachträglichen Auseinandersetzungen, insbesondere im Falle von bereits paraphierten oder unterschriebenen Verträgen, vorgebeugt werden. Andererseits wird durch die Auflage der frühzeitigen Information unter Verzicht auf eine nachträgliche Genehmigung durch den Bund nicht nur der Spielraum der Kantone ausgeweitet, sondern auch derjenige des Bundes, insbesondere was die eigene Mitwirkung anbelangt, und das müsste ja im Sinne des Bundes und auch der Bundesversammlung sein. Gegen den Antrag der Minderheit Vallender mag man nun vorbringen, dass eine Genehmigung von grenzüberschreitenden Verträgen, sei es unter Kantonen oder sei es von Kantonen mit dem Ausland, nicht verzichtet werden könne. Nachdem wir aber im vorliegenden Verfassungsentwurf unter Artikel 160 Absatz 3 vorsehen, dass die Bundesversammlung die Verträge der Kantone unter sich und mit dem Ausland immer dann zu genehmigen hat, wenn es der Bundesrat oder ein Kanton verlangt, sind diese Einsprachen und diese Bedenken gegenstandslos. Denn unter allen Umständen bleibt die Bundesversammlung die oberste Instanz in unserem Land, was die Verträge unter Kantonen oder von Kantonen mit dem Ausland anbelangt.

Unter dieser Prämisse empfehle ich Ihnen, dem Antrag der Minderheit Vallender zuzustimmen, der eine frühzeitige Information des Bundes vorschreibt und dafür auf eine formale nachträgliche Genehmigung verzichtet. Ich verweise nochmals auf Artikel 160 Absatz 3, der gewährleistet, dass weiterhin die Bundesversammlung oberste Instanz bleibt und damit auch die Interessen des Landes insgesamt gewährleistet bleiben.

Ich bitte Sie also, dem Antrag der Minderheit Vallender zu Artikel 51 zuzustimmen.

**Engelberger Edi (R, NW):** Ich kann mich zu Artikel 50 kurz fassen und mithelfen, einige Zeit zu sparen. Mein Antrag zu Artikel 50 deckt sich in den Absätzen 1, 1bis und 2 mit dem Antrag Leuba. Somit kann ich auf eine Begründung verzichten, weil seine Äusserungen grundsätzlich meiner Antragstellung und meiner Meinung im Sinne der ständerätlichen Fassung entsprechen.

Lediglich in Absatz 3 beantrage ich die Fassung des Bundesrates bzw. die Fassung der nationalrätlichen Kommission beizubehalten. Das ist recht so, weil der Entwurf des Bundesrates der heutigen, gelebten Verfassungswirklichkeit entspricht. Auch mit Absatz 3 wird die ausschliessliche Kompetenz des Bundes in der Aussenpolitik nicht beeinträchtigt.

Ich beantrage Ihnen, in diesem Artikel bezüglich Absatz 1, 1bis und 2 dem Ständerat und Kollege Leuba zu folgen und zuzustimmen und in Absatz 3 der nationalrätlichen Kommission und – auch im Einvernehmen mit den Kantonen – dem Bundesrat zu folgen.

Ich beantrage Ihnen, den überholten Artikel 52 zu streichen, wie es auch der Ständerat gemacht hat, was von Herrn Bundesrat Leuenberger in der Diskussion schlussendlich akzeptiert wurde. Auch in der nationalrätlichen Kommission hat man rege über diesen Artikel 52 diskutiert. Ein entsprechender Antrag meinerseits wurde in der Subkommission 3 nur mit dem Stichentscheid des Präsidenten – und heutigen Bundesrates – Pascal Couchepin entschieden. Und zwar wurde er mit dem Beispiel einer Walliser Gepflogenheit oder eines Walliser Erlebnisses untermauert, das dem Präsidenten offenbar zu dieser Zeit keine Freude machte.

Trotzdem meine ich, dass dies auf Gesetzesstufe geregelt werden kann und muss, auch wenn die kantonalen Regierungen und Parlamente nicht mehr vollauf erfasst werden können. Ich bin einfach der Meinung, dass dieser Artikel in dieser Form – ob Nachführung oder nicht – nicht mehr verfassungsgerecht und auch nicht mehr verfassungswürdig ist, wie es immer wieder betont wurde und wie man allen Protokollen über die Diskussionen in der Kommission entnehmen kann. Das Resultat der Abstimmung in der nationalrätlichen Kommission war für Beibehaltung, der Ständerat aber hat die Streichung beschlossen.

In diesem Sinn habe ich diesen Antrag noch einmal aufgenommen, und ich bitte Sie, dem Antrag auf Streichung zuzustimmen. Ich bin der Meinung, dass dieser Artikel 52 in dieser Form nicht mehr in die Bundesverfassung gehört.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Pour gagner du temps, je retire ma proposition à l'article 50 au profit de la proposition Engelberger; ainsi nous économisons un vote.

**Weigelt Peter (R, SG):** Ich spreche zu Artikel 49. Namens der FDP-Fraktion beantrage ich Ihnen Zustimmung zum Minderheitsantrag I (Durrer), also Zustimmung zur Fassung des Bundesrates.

Das Nichtmittragen des Minderheitsantrages II (Schlüer), der zusätzlich zur Unabhängigkeit auch die Neutralität als Ziel unserer Aussenpolitik definieren möchte, kann und darf aber nicht als Absage der FDP an die Neutralität interpretiert werden. Vielmehr sind wir der Meinung, dass im Rahmen des laufenden Nachführungsprojektes eine Neutralitätsdebatte weder sinnvoll noch wünschenswert ist. Für uns, wie übrigens bereits für unsere Verfassungsväter aus dem Jahre 1848, ist die Neutralität nicht das Ziel der schweizerischen Aussenpolitik, sondern lediglich ein wenn auch sehr zentrales Mittel zur Verwirklichung der Ziele unseres Staatswe-

sens, insbesondere natürlich auch zur Wahrung und Aufrechterhaltung unserer Unabhängigkeit. Da die Neutralität also nicht als Bundeszweck in die Verfassung aufgenommen wird, ist es korrekt, wenn der Begriff Neutralität, der zweifelsfrei in die Verfassung gehört, unter den Organisationsnormen aufgeführt wird.

Der vorliegende Verfassungsentwurf weist denn auch in Artikel 161 der Bundesversammlung die Befugnis zu, Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz zu treffen. Im weiteren finden wir dieselbe Kompetenzzuteilung in Artikel 173 unter dem Titel «Äussere und innere Sicherheit» auch zugunsten des Bundesrates.

Schliesslich gilt es aus Sicht der FDP-Fraktion darauf hinzuweisen, dass die Nennung der Neutralität unter den aussenpolitischen Zielen eine rechtspolitische Neuerung wäre, welche der aktuellen Diskussion in unserem Lande wenig dienlich wäre, ja ihr wohl teilweise gar entgegenstehen würde. Die FDP-Fraktion empfiehlt deshalb, der Fassung des Bundesrates und damit dem Minderheitsantrag I zuzustimmen.

**Schluer Ulrich (V, ZH):** Es geht bei der Mitsprache der Kantone in der Aussenpolitik (Art. 50) um etwas anderes als bei der Neutralität.

Ich möchte Ihnen, auch im Namen der SVP-Fraktion, beantragen, den Artikel bezüglich aussenpolitischer Mitsprache der Kantone zu streichen. Sie ist unrealistisch. Die Kantone in die Vorbereitungen des aussenpolitischen Handelns des Bundesrates mit einzubeziehen orientiert sich an der Idylle der Vernehmlassungsdemokratie, das Konzept versagt, wenn aussenpolitisch gehandelt werden muss.

Die Diskussionen im Zusammenhang mit der Holocaustfrage – wenn beispielsweise Gold der Schweizerischen Nationalbank im Spiel ist – betreffen die Kantone. Es ist doch undenkbar zu glauben, man könne die Kantone dazu an Verhandlungen beteiligen. Die bilateralen Verhandlungen betreffen die Kantone mit, es müssen dabei Kompromisse geschlossen werden, die die Kantone treffen und in ihr Handeln eingreifen. Trotzdem ist es nicht möglich, die Kantone an diesen Verhandlungen zu beteiligen.

Wir müssen doch realistisch sein. Wir brauchen in der Aussenpolitik eine handlungsfähige Regierung, die allerdings immer im Wissen darum Lösungen finden soll, dass das Resultat am Schluss dem Souverän präsentieren werden muss. Das ist wichtig. Nicht erforderlich ist dabei, dass alle und jeder mitsprechen und das Handeln lähmen.

Meines Erachtens ist die richtige Lösung so zu finden, dass das Staatsvertragsreferendum ausgebaut wird, womit mehr Möglichkeiten der Mitsprache und Mitentscheidung für Kantone und Souverän geschaffen werden. Die Handlungsfähigkeit im aussenpolitischen Bereich dürfen wir dem Bund indessen nicht nehmen, wenn wir ihm den Auftrag geben, die Aussenpolitik zu betreiben.

**Günter Paul (S, BE):** Zuerst möchte ich der Kommission und auch dem Ständerat dafür danken, dass sie die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen in den wichtigen Artikel 49 aufgenommen haben. Ohne die Sicherung dieser Grundlagen gibt es wohl keine Zukunft für die Schweiz, zumindest keine erfreuliche.

Es handelt sich aus unserer Sicht um eine absolut fundamentale Forderung. Daher verstehen wir nicht, warum die CVP-Fraktion nicht zumindest auf die Position des Ständerates eingeschwenkt ist, wenn ihr die Formulierung unserer Kommission zu umfassend ist.

Auch der Schutz der Unabhängigkeit, also unserer Eigenart und Eigenständigkeit, ist von grosser Wichtigkeit und gehört daher in diesen Artikel. Dies ganz im Gegensatz zum Begriff der Neutralität, den die Minderheit II (Schlüer) und die SVP-Fraktion hier verankern wollen. Herr Schluer verwechselt ganz offensichtlich Zweck und Ziel mit den Mitteln.

Herr Schluer, Sie haben das wortreich bestritten, aber das ändert nichts daran, dass die Neutralität – wie mystisch sie im Volk auch immer gesehen werden mag – kein Ziel, sondern ein Mittel ist, das der Erhaltung unserer Unabhängigkeit die-

nen soll. Die Verwechslung, die Sie hier machen, ist typisch für Leute, die mit Klischees arbeiten und nicht nachdenken. Unter den Leuten, die etwas von der Sache verstehen, besteht kein Zweifel daran, dass die Neutralität den Sinn hat, unsere Unabhängigkeit und unsere Freiheit zu schützen, und dass sie kein Ziel ist. Die Neutralität ist ein zweckdienliches Mittel zur Erhaltung von Freiheit und Unabhängigkeit. Sie steht und stand im Dienste dieser wichtigen Aufgabe und hat auch ganz grosse Verdienste.

Es wäre aber falsch, die Neutralität durch die Aufnahme in die Verfassung zu einem Ziel unseres Staates zu machen. Gerade durch diese Festschreibung könnte der eigentliche Zweck verfehlt werden: Wenn man das Instrument fest schreibt und nicht Ziel und Zweck, kann sich das Instrument verselbständigen und sich dann gegen den eigentlichen Zweck, gegen die Erhaltung des Wohlstandes, der Freiheit und der möglichst grossen Unabhängigkeit, richten.

Ich bitte Sie daher dringend, den Antrag der Minderheit II (Schlüer) abzulehnen.

**Pelli Fulvio (R, TI):** Permettetemi un intervento in lingua italiana per ricordare che comunque la Confederazione comprende parecchie lingue, e un intervento in lingua italiana a proposito della proposta della minoranza II (Schlüer) all'articolo 49.

La Confederazione secondo il collega Schluer deve garantire non solo l'indipendenza, ma anche la neutralità della Svizzera. Ma la neutralità non è evidentemente un obiettivo. La neutralità è per la Svizzera o una realtà – noi constatiamo oggi che la Svizzera è un paese neutrale, per cui è giustificato che fra i compiti di Assemblea federale e Consiglio federale vi sia anche quello di preservare la neutralità; rinvio agli articoli 161 e 173. Oppure la neutralità per la Svizzera è uno strumento, un mezzo per raggiungere certi scopi, ad esempio per garantire al paese la sua indipendenza.

Ma se la neutralità è uno strumento, allora dev'essere chiaro che è uno strumento di carattere internazionale, uno strumento della politica di sicurezza internazionale, e non è invece uno strumento di politica interna. Il problema nel nostro paese è che dal 1815 siamo un paese neutrale, e da allora poco a poco si è creata la mentalità che fa credere ai cittadini che la neutralità sia un valore prettamente svizzero. In realtà non è un valore, come ho detto, ma è uno strumento.

Ma se nel passato alla Svizzera è stata riconosciuta la posizione di paese neutrale, non è necessariamente detto che nel futuro la comunità internazionale ci voglia ancora riconoscere questo strumento. E allora è evidentemente pericoloso inserire uno strumento, considerandolo un obiettivo, nell'articolo che stabilisce le competenze della Confederazione. In futuro bisognerà probabilmente lottare perché questa neutralità svizzera nella quale crediamo, venga ancora riconosciuta come uno strumento importante della politica internazionale e venga riconosciuta dagli altri paesi come un fattore positivo ad esempio per la stabilità in Europa. Ma non possiamo più credere che gli altri paesi ci considerino un paese speciale, e non possiamo più sperare al nostro interno di impostare una politica di rapporti internazionali semplicemente dichiarando che vogliamo essere neutrali.

**Gross Jost (S, TG):** Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Vallender zu Artikel 51, hier begründet durch Herrn Weigelt, zu unterstützen.

Es geht ja um die Frage des Spielraumes der Kantone im Bereich der sogenannten kleinen Aussenpolitik. In den Grenzregionen haben sich vorbildliche Formen grenzüberschreitender Zusammenarbeit gebildet, etwa in der Region Basel, in der Bodenseeregion, aber auch in anderen Regionen. Diese Kooperationen haben zwar oft nicht den ausdrücklichen Segen des Bundes, sie laufen Bundesinteressen aber auch nicht zuwider. Es scheint mir nicht sachdienlich, eine Genehmigungspflicht einzuführen; das wäre eine bürokratische Erschwernis, die die Innovation und die Kooperation in diesen Grenzregionen hemmen würde. Der Bund kümmert sich ja häufig nicht um die Probleme der Grenzregionen; im Krankenversicherungsgesetz steht beispielsweise kein einzi-

ger Buchstabe, kein einziger Satz über die Möglichkeit des Transfers medizinischer Leistungen und die Möglichkeit der grenzüberschreitenden Finanzierung solcher medizinischer Leistungen.

Mit der Informationspflicht gemäss Minderheitsantrag hat der Bund ohne weiteres die Möglichkeit, gegen bundesrechtswidrige Kooperationen einzugreifen. Dieses Einspracherecht ist wie ein Genehmigungsverbehalt im Einzelfall, das genügt meines Erachtens. Man kann dies aber im Differenzbereinigungsverfahren im Ständerat durchaus noch verdeutlichen, indem man Artikel 174 Absatz 3 entsprechend ändert.

Grenzregionen sind oft wirtschaftlich benachteiligt; ich spreche nicht nur von den bereits genannten Regionen, sondern auch von den Grenzkantonen Jura und Tessin. Um so wichtiger ist es, dass die Chancen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit genutzt werden. Dies ist ein kleiner Schritt zur Verwirklichung der Vision eines Europas der Regionen.

Ich bitte Sie in diesem Sinne, den Minderheitsantrag Vallender zu Artikel 51 zu unterstützen.

**Keller Christine (S, BS):** Auch ich bitte Sie wie mein Vorredner, Herr Gross Jost, den Antrag der Minderheit Vallender zu Artikel 51 zu unterstützen.

Es geht hier – wie gesagt – um die Verträge der Kantone mit dem Ausland, also um die sogenannte kleine Aussenpolitik. Diese ist für die Grenzkantone und damit auch für den Kanton Basel-Stadt von sehr grosser Bedeutung. Basel-Stadt ist wie vielleicht kein anderer Kanton in der Schweiz seit jeher eng mit seinen ausländischen Nachbarn verbunden, etwa durch die Verkehrswege und die wirtschaftliche Verflochtenheit. Die Partner in der Grenzregion haben sich daher in den vergangenen Jahrzehnten wenn immer möglich bemüht, im Interesse der gesamten Region zusammenzuarbeiten. Es besteht auch der Wunsch, diese Zusammenarbeit auf regionaler Ebene noch weiter auszubauen. In diesem Zusammenhang sei auch auf das Karlsruher Übereinkommen vom Januar 1996 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit verwiesen.

Die Verfassungsrevision darf die Dynamik dieser direkten Beziehungen nicht gefährden. Genau diese Gefahr besteht aber unserer Meinung nach bei der unveränderten Annahme von Artikel 51 gemäss Entwurf, insbesondere von Absatz 2. Zu weit geht vor allem das umfassende Genehmigerfordernis der betreffenden Verträge durch den Bund. Das wurde daher auch in den Vernehmlassungen der Kantone zu Recht kritisiert. Wohl entspricht dieses Erfordernis dem Wortlaut der geltenden Bundesverfassung in Artikel 85 Ziffer 5 und Artikel 102 Ziffer 7. Auch in der Botschaft des Bundesrates wird aber auf Seite 233 eingeräumt, dass die fraglichen Verträge in der Praxis in vielen Fällen eben nicht zur Genehmigung vorgelegt worden sind. Tatsächlich geht der im Entwurf vorgeschlagene Text mit seinem umfassenden Bewilligerfordernis hinter die heute geübte liberale Praxis zurück und birgt daher die Gefahr ihrer Verschärfung in sich. Ich lehne diese Formulierung daher ab.

Im Sinne eines Kompromisses zwischen dem Entwurf des Bundesrates und weitergehenden Änderungswünschen, wie sie von seiten der Kantone in den Vernehmlassungen geäussert worden sind, schliesse ich mich dem Antrag der Minderheit Vallender zu Artikel 51 Absatz 2 an. Danach haben die Kantone die Pflicht, den Bund über die betreffenden Verträge zu informieren, und zwar sinnvollerweise vor deren Abschluss, damit allfällige Einwendungen vorher geltend gemacht werden können. Von einem generellen Genehmigerfordernis ist hier aber abzusehen.

Dies bedeutet nun aber nicht, dass die Kantone einfach machen können, was sie wollen, wie vielleicht befürchtet werden könnte. Vielmehr soll eine analoge Regelung wie in bezug auf die Verträge der Kantone unter sich gemäss Artikel 39 des Verfassungsentwurfes gelten. Wie diese Verträge dürfen auch die Verträge der Kantone mit dem Ausland dem Recht und den Interessen des Bundes sowie dem Recht anderer Kantone nicht zuwiderlaufen. Wie die Verträge unter den Kantonen sollen sie dem Bund zur Kenntnis gebracht werden. Dem Bundesrat soll ein Einspracherecht gemäss

Artikel 174 Absatz 3 des Entwurfes, der – wie Herr Gross Jost dies schon angedeutet hat – entsprechend angepasst werden müsste, zustehen. Im Falle einer Einsprache hat dann die Bundesversammlung den Vertrag gemäss Artikel 160 Absatz 3 zu genehmigen.

Ich bitte Sie also im Interesse vor allem der Grenzkantone um eine Annahme des Antrages der Minderheit Vallender. Bei einer Annahme müsste – wie gesagt – Artikel 174 Absatz 3 noch angepasst werden.

Im übrigen möchte ich Sie zu Artikel 50 noch dringend bitten, den Antrag der Minderheit Schlüer abzulehnen, der hier die Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheidungen streichen will.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** A l'article 49, la majorité de la commission vous propose un texte plus élaboré que celui du Conseil fédéral ou que celui du Conseil des Etats.

Tout d'abord, il faut constater que le mandat conféré est plus clair puisqu'on parle de préserver l'indépendance, alors que le texte du Conseil fédéral veut que la Confédération s'attache à préserver l'indépendance. C'est donc une clarification ou une amélioration rédactionnelle. Mais c'est surtout aussi un élargissement du champ d'action puisque, au niveau des buts égoïstes, on parle d'intérêts extérieurs au lieu de prospérité commune, ce qui passe mieux dans le cadre de cet article, et surtout on parle de coexistence pacifique, de sécurité, de cohésion sociale et de préservation du milieu naturel au niveau des buts altruistes. Je vous invite donc à soutenir la proposition de la majorité de la commission.

En ce qui concerne la minorité II qui voudrait que l'on mentionne spécialement la neutralité, il faut rappeler que celle-ci est déjà évoquée à deux reprises dans le projet de constitution, une fois à l'article 161 et une fois à l'article 173. Quant à savoir si la neutralité est un but ou simplement un moyen pour garantir l'indépendance, le projet tel qu'il existe peut donner satisfaction aux deux parties puisque les articles 161 et 173 stipulent, dans le texte français du moins, que la tâche de la Confédération ou du Conseil fédéral est de préserver la neutralité.

A l'article 50, M. Leuba a retiré sa proposition au profit de la proposition Engelberger. Ces deux propositions étaient identiques pour les quatre premiers points. De plus, le quatrième point, l'alinéa 3, ne concerne que le texte allemand. L'effort demandé à M. Leuba pour renoncer à sa proposition n'était donc pas insurmontable.

J'aimerais simplement vous rendre attentifs, pour le texte français, au fait que le problème soulevé par M. Leuba ne devrait pas exister, car, dans le texte allemand, il est toujours question de la préparation des décisions de politique extérieure, et non pas de la prise de décisions comme l'indique le texte français dans la version du Conseil fédéral. L'argumentation développée par les deux intervenants revient à dire que le Conseil des Etats a raison, que sa version est meilleure, notamment en ne faisant pas mention de l'information des organisations cantonales, mais uniquement des cantons.

Je vous invite en tout cas à rejeter la proposition de minorité Schlüer qui voudrait biffer cet article. Je crois que, pour les cantons, c'est l'un des aspects importants de cette mise à jour de la Constitution fédérale, à savoir la garantie de leur participation au niveau de la préparation des décisions de politique extérieure puisque les cantons sont très souvent touchés directement par ces décisions.

A l'article 51, la minorité Vallender voudrait que l'on modifie le libellé en demandant uniquement aux cantons d'informer la Confédération. Le projet du Conseil fédéral, auquel a souscrit la commission par 17 voix contre 14, pour être précis, veut maintenir le droit que la Confédération aura d'approuver ces décisions, ces traités ou ces accords. Ceci, essentiellement parce que ces traités peuvent aussi fixer du droit qui pourrait précéder celui de la Confédération. De ce fait, il faut maintenir le principe de l'approbation. La majorité de la commission, avec le Conseil fédéral, ne voudrait rien changer à la pratique actuelle, c'est-à-dire en rester au niveau de la mise à jour.

A l'article 52, il est bien sûr possible de discuter de la nécessité de maintenir au niveau de la constitution les dispositions relatives aux distinctions et dons de l'étranger que l'on ne saurait accepter dans certaines situations. Ce débat a eu lieu en commission, les deux opinions se sont affrontées, mais le résultat au niveau du vote était relativement net, puisque c'est finalement par 25 voix contre 14 que la commission a opté pour le statu quo, et je vous invite à faire de même.

**Vallender Dorle** (R, AR), Berichterstatterin: Artikel 49 Absatz 2 ist von der Kommission neu gestaltet worden. Im einzelnen wurden folgende Änderungen bzw. Ergänzungen oder Umstellungen vorgenommen: Der Bund wird stärker in die Pflicht genommen, indem er die Unabhängigkeit der Schweiz zu wahren hat. Neu aufgenommen wurde, dass der Bund als Hauptaufgabe unter anderem die Landesinteressen zu wahren hat. Weiter hat er sich für die Weiterentwicklung des Völkerrechtes einzusetzen, in der Meinung, dass es darum gehe, in den internationalen Beziehungen Recht statt Macht zu postulieren. Die Verantwortung der Eidgenossenschaft als Teil der Staatengemeinschaft wird hervorgehoben. In der Einsicht, dass die Schweiz als Sitz des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz eine besondere Verantwortung wahrzunehmen hat, wird der Bund angewiesen, sich insbesondere für Frieden und Sicherheit einzusetzen.

Ergänzt wurde sodann der Zielkatalog, und zwar mit der Verpflichtung des Bundes, sich einerseits für Rechtsstaatlichkeit einzusetzen und andererseits mitzuhelfen, die Lebensgrundlagen zu schützen. Festzuhalten bleibt, dass sich diese Ergänzungen an den Rahmen der Nachführung halten.

Bewusst verzichtet wurde daher auch auf die Nennung der Neutralität als aussenpolitisches Ziel; dies in der festen Überzeugung, dass die Neutralität weder historisch noch verfassungsrechtlich je ein Ziel unseres Staatswesens war. Die Neutralität war vielmehr immer nur eines unter mehreren Mitteln zur Verwirklichung von Zielen, vor allem des Ziels der Aufrechterhaltung unserer Unabhängigkeit.

Die Kommission entschied sich mit 17 zu 12 Stimmen bei 1 Enthaltung für die Fassung der Mehrheit und lehnte es mit 18 zu 11 Stimmen bei 2 Enthaltungen ab, die Neutralität, so wie es die Minderheit II will, als aussenpolitisches Ziel zu erwähnen.

Artikel 50, Mitwirkung der Kantone an aussenpolitischen Entscheiden, ist ein Kernartikel. Die Bundesverfassung soll den Kantonen garantieren, dass sie an denjenigen aussenpolitischen Entscheiden beteiligt werden, die Probleme angehen, die in ihre Zuständigkeitsbereiche fallen oder ihre wesentlichen Interessen tangieren. In diesen Fällen werden auch ihre Stellungnahmen stärker gewichtet, ohne jedoch den Bund zu binden. Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass die Bedeutung und die Anzahl der vom Bund abgeschlossenen internationalen Verträge ständig zunehmen. Diese verpflichten unter anderem auch die Kantone in Bereichen, in denen sie eigentlich selber zuständig wären. Zum Ausgleich sollten sie daher bei solchen aussenpolitischen Entscheiden mitwirken können.

Die Minderheit Schlüer erachtet dagegen die Durchführung von Vernehmlassungen als nicht praktikabel. Sie will insbesondere, dass der Bundesrat in Zukunft allein die Aussenpolitik bestimmt und befürchtet vor allem Kompetenzüberlappungen. Dieser Antrag wurde mit 25 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt.

In bezug auf den Ständerat und den Antrag Engelberger ist zu sagen, dass bei Artikel 50 der Ständerat im wesentlichen dem Bundesrat gefolgt ist. Im Unterschied zu Ihrer Kommission hat er allerdings Absatz 1 in zwei Absätze aufgeteilt und zudem die Worte «oder deren gemeinsame Organisationen» gestrichen, weil er diese nicht für verfassungswürdig hält. Weiter hat er Absatz 3 ganz gestrichen. Er ist der Meinung, dass mit Artikel 37 die Frage der Umsetzung von internationalen Verpflichtungen bereits abgedeckt sei.

In diesem Sinne empfehle ich Ihnen die Zustimmung zum Antrag Engelberger. Ihre Kommission hat bei Absatz 3 auch so entschieden.

Bei Artikel 51 geht es um die sogenannte «kleine Aussenpolitik». Hier haben die Kantone unbestrittenermassen das Recht, mit dem Ausland Verträge zu schliessen. Eine Minderheit möchte, dass die Kantone vor Abschluss der Verträge zu informieren haben, damit der Bund weiss, worüber verhandelt wird, und er gegebenenfalls rechtzeitig, d. h. vor Abschluss der Verträge, einschreiten könnte. Diese Informationspflicht und das Recht zum Einschreiten wären damit implizit auch die Genehmigung. Die Kantone verpflichten nämlich mit diesen Verträgen den Bund und den Bundesgesetzgeber völkerrechtlich auch dann, wenn der Bund sie nachher nicht genehmigt. Ihre Kommission hat mit 17 zu 14 Stimmen bei 2 Enthaltungen diesen Minderheitsantrag abgelehnt.

Artikel 52, Einzelantrag Engelberger auf Streichung: Ihre Kommission hat diese Frage diskutiert. Im Gegensatz zum Ständerat hält sie die Bestimmung aber für verfassungswürdig und möchte vor allen Dingen deshalb an diesem Artikel festhalten, weil darin auch die kantonalen Parlamente und Regierungen angesprochen werden. Sie liess sich daher mit 25 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen davon überzeugen, dass diese Frage in der Verfassung enthalten sein sollte.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Die Bundeskompetenz im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten ist bekanntlich umfassend und schliesst auch jene Sachgebiete ein, die innerstaatlich in den Kompetenzbereich der Kantone fallen. Damit ist andererseits ein Spannungsfeld angelegt: Mit der zunehmenden Internationalisierung in zahlreichen Bereichen droht der Handlungsspielraum der Kantone stetig zu schwinden. Der Bund muss deshalb von seiner Zuständigkeit zurückhaltend Gebrauch machen und die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine aussenpolitischen Tätigkeiten und Absichten informieren. Dieses Anliegen wird in Artikel 49 Absatz 3 festgehalten und in Artikel 50 dann näher ausgeführt.

Der Ständerat hat die aussenpolitischen Ziele weitestgehend aufgrund des bundesrätlichen Vorentwurfes umschrieben. Demgegenüber hat Ihre Kommission den Zweckartikel der Aussenpolitik sehr stark angereichert, und ich bin deshalb der Minderheit I (Durrer) sehr dankbar für ihren Antrag, wieder auf die Formulierung des Bundesrates zurückzugehen. Ich glaube nicht, dass die Akzeptanz der Aussenpolitik in unserem Volk grösser wird, je mehr Ziele man in diesen Absatz 2 hineinpackt.

Was die Erhaltung der Lebensgrundlagen anbelangt – Herr Günter hat vor allem darauf hingewiesen –, ist dieses Ziel ja im allgemeinen Zweckartikel (Art. 2) der Bundesverfassung enthalten. Dieses Ziel gilt daher für die gesamte Politik des Bundes, also sowohl für die Innen- als auch für die Aussenpolitik, und muss deshalb hier nicht ausdrücklich wiederholt werden. Ich glaube, wir haben uns zu Recht um eine schlanke neue Verfassung bemüht, und ich bitte Sie daher, der Minderheit zuzustimmen.

Zum Antrag der Minderheit II: Herr Schlüer, die Neutralität ist seit der Gründung des Bundesstaates vor 150 Jahren immer als ein Mittel und nicht als ein Ziel der schweizerischen Aussenpolitik verstanden worden. Schon im Jahre 1847 ist darüber in den Räten eine ausführliche Diskussion geführt worden, und schon damals hat man sich dafür entschieden, die Neutralität bewusst nicht zum Bundeszweck zu erklären.

Das haben wir seither auch immer so gehalten. Wenn Sie hier die Neutralität vom Mittel, und zwar einem sehr wichtigen Mittel unserer Politik, zu einem Ziel aufwerten möchten, dann würden Sie, Herr Schlüer, eine rechtspolitische Neuerung einführen. Sie ist daher aus diesen konzeptionellen und inhaltlichen Gründen abzulehnen.

Zu Artikel 50: Er stellt einen Anwendungsfall von Artikel 36 über die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes dar. Voraussetzung für die kantonale Mitwirkung ist es, dass die Zuständigkeit oder aber wesentliche Interessen der Kantone berührt sind. Nur dann sollen und müssen die Kantone an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mitwirken können. Die Kantone können nun aber effektiv nur mitwirken, wenn sie rechtzeitig und umfassend über aussenpolitische Intentionen des Bundesrates informiert werden. Deshalb wird diese Informationspflicht ausdrücklich festgehalten.

Der Bund hat sodann die Meinung der Kantone einzuholen. Die Mitwirkung der Kantone ist im übrigen eine abgestufte. Wenn originäre kantonale Kompetenzen berührt sind, kommt den kantonalen Stellungnahmen besonderes Gewicht zu. Die Kantone sind bei den internationalen Verhandlungen in geeigneter Weise einzubeziehen.

Die Kantone sollen vor allem im Vorfeld der Verhandlungen aktiv beteiligt werden, denn den Kantonen soll selbstverständlich nicht ein grösseres Mitwirkungsrecht als dem Parlament eingeräumt werden. Geht es dagegen nur um kantonale Interessen, also nicht um Zuständigkeiten, entfällt die qualifizierte Gewichtung der kantonalen Stellungnahmen und der Einbezug bei den Verhandlungen.

Ihre Kommission hat den Artikel praktisch unverändert gutgeheissen. Die Herren Engelberger und Leuba beantragen Ihnen nun, die Fassung des Ständerates zu übernehmen – mit Ausnahme von Absatz 3. Der Ständerat hat dem Artikel eine etwas andere Struktur gegeben. Er wollte vor allem, dass auf die Erwähnung der gemeinsamen kantonalen Organisationen – gemeint ist vor allem die KdK – verzichtet wird, weil es in der Organisationshoheit der Kantone liege, diese Formen selber zu bestimmen.

Der Bundesrat kann diesen Anträgen zustimmen. Wir meinen auch hier: Wenn wir hier eine Differenz vermeiden, wird das ganze Verfahren nachher beschleunigt.

Der Minderheitsantrag Schlüer ist hingegen aus der Sicht des Bundesrates abzulehnen. Ein Verzicht auf die Erwähnung der Mitwirkungsrechte der Kantone wäre ein Affront gegenüber den Kantonen. Ich kann Ihnen versichern, dass Artikel 50 auch der gelebten Verfassungswirklichkeit entspricht. Sowohl beim EWR wie jetzt wieder bei den bilateralen Verhandlungen haben wir diese Informations- und Mitwirkungspflichten stets eingehalten. Aus diesem Grund möchte ich Sie bitten, den Antrag der Minderheit Schlüer abzulehnen.

Zu Artikel 51: Es ist unbestritten, dass die Kantone in ihrem Zuständigkeitsbereich völkerrechtliche Verträge abschliessen können. Diese Vertragsabschlusskompetenz ist allerdings eine subsidiäre. Wenn der Bund in einem Bereich Verträge bereits abgeschlossen hat, wird die kantonale Freiheit entsprechend eingeschränkt. Inhaltlich dürfen die von den Kantonen abgeschlossenen Verträge weder dem Bundesrecht noch den Interessen des Bundes oder den Rechten anderer Kantone zuwiderlaufen. Als Kontrollinstrument sieht schon das geltende Recht die Genehmigungspflicht für solche Verträge vor.

Der Bundesrat möchte auch hier am geltenden Recht festhalten und empfiehlt Ihnen daher die Ablehnung des Minderheitsantrages. Es kommt noch dazu, dass der Bund völkerrechtlich verantwortlich ist, auch im Bereich dieser Vertragsabschlusskompetenz der Kantone, so dass diese Genehmigungspflicht auch inhaltlich gerechtfertigt ist.

Zu Artikel 52 betreffend Orden, Zuwendungen und Auszeichnungen ausländischer Regierungen: Ich bin mit Herrn Engelberger und dem Ständerat der Meinung, dass eine Herabstufung des doch in weiten Teilen nicht mehr so gewichtigen Ordensverbotes, das im letzten Jahrhundert eine grosse Rolle gespielt hat, zu verantworten ist. Auch hier gilt: Wenn Sie dem Streichungsantrag zustimmen, haben wir eine Differenz weniger zum Ständerat.

Art. 49 Abs. 1, 3 – Art. 49 al. 1, 3  
Angenommen – Adopté

Art. 49 Abs. 2 – Art. 49 al. 2

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	104 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	22 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit I	83 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	50 Stimmen

Art. 50

**Präsidentin:** Herr Leuba hat seinen Antrag zugunsten des Antrages Engelberger zurückgezogen.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Engelberger	72 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	63 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag Engelberger	122 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	12 Stimmen

Art. 51 Abs. 1, 3 – Art. 51 al. 1, 3  
Angenommen – Adopté

Art. 51 Abs. 2 – Art. 51 al. 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	104 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	27 Stimmen

Art. 52

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	78 Stimmen
Für den Antrag Engelberger	55 Stimmen

**Art. 53–57**

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

**Gross Andreas (S, ZH):** Es geht hier nicht um etwas für die Mehrheit in diesem Hause Bedrohliches, es geht hier nicht um einen pazifistischen Antrag. Es hat in der Verfassungskommission ab und zu Stunden gegeben, in denen man sich zu sprachlichen Höhenflügen emporgeschwungen und sich sehr differenziert mit einzelnen Begriffen auseinandergesetzt hat. Manchmal steckt in der Sprache auch viel von der Sache drin – mehr, als sich das manche Sachpolitiker manchmal vorstellen. Daher habe ich diesen Antrag gestellt, und zwar aus zwei Gründen:

1. Der Bundesrat redet von der «Sicherheit des Landes» und stellt dieses Ziel dem «Schutz der Bevölkerung» voran. Diese Reihenfolge ist das erste Problem. Es gibt kein Land ohne die Menschen! Und wenn die Menschen kaputtgehen, dann nützt das beste Land nichts. Deshalb geht es beim Frieden in erster Linie einmal um die Menschen. Deshalb sollen die Menschen – die sogenannte Bevölkerung – zuerst genannt werden.

2. «Sicherheit» ist ein personeller Begriff, ein Begriff, der sich auf das Leben eines Lebewesens bezieht, auf Mensch und Tier. Sicherheit kann man eigentlich als Gewährleistung der Gewissheit des weiteren Lebens definieren. Das heisst also: Menschen können, müssen, dürfen, sollen sicher sein. Das Land muss vor Versehrung geschützt werden. Versehrung kommt wie Verheerung genau von einer kriegerischen Zerstörung, von Verbrennungen, von Plünderungen. Deshalb haben wir Ihnen vorgeschlagen, dass man das Wort «Sicherheit» für die Bevölkerung reservieren muss; und weil die Bevölkerung an erster Stelle kommen sollte, sollte man auch zuerst von der «Sicherheit der Bevölkerung» sprechen. Erst dann sollte man für das Land, für die Landschaft, für die Kultur den richtigen Begriff wählen, jenen der «Unversehrtheit». Er stammt aus der ganzen kriegerischen Geschichte, weil nämlich ein Krieg eine Versehrung und eine Verheerung bedeuten würde. «Unversehrtheit» bedeutet also genau das, was gemeint ist, nämlich Schutz und Sicherheit des Landes vor den Folgen kriegerischer Zerstörungen.

Deshalb möchte ich Sie bitten, wenn Sie die Sensibilität für solche sprachliche Feinheiten noch aufbringen sollten – woran ich nie zu glauben aufgeben werde, wofür ich Ihnen

sehr dankbar bin –, diesem Antrag zuzustimmen, obwohl er vielleicht von einer «verdächtigen» Adresse kommt. Frau Stamm, wenn Sie weiter den Kopf schütteln und den Eindruck erwecken sollten, den Kopf nicht zu gebrauchen, dann würde ich diesen Witz noch einmal versuchen. Aber ich verzichte jetzt darauf, weil ich das nicht von Ihnen erwarte.

**Maury Pasquier** (Liliane (S, GE): Ce n'est pas un hasard si, en commission, c'est une Genevoise qui a fait cette proposition de modification de l'article 54. L'appartenance à ce canton précis prend tout son sens quand on sait ce qui s'est passé à Genève en novembre 1932. Même si les années passent, la mémoire reste vive de ces événements dramatiques qui ont vu l'armée, appelée en renfort pour contenir une manifestation, paniquer, tirer dans la foule, causant morts, blessures et traumatismes durables.

Non: décidément, pour nous, le rôle de l'armée n'est pas de soutenir les autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure. Son rôle n'est pas de maintenir l'ordre public contre la population civile. Prévoir une telle disposition, c'est ouvrir la porte à une armée de police, à l'arbitraire, à la guerre civile.

Je n'ai pas de confiance absolue dans des autorités civiles et leur capacité de jugement. Pour prendre un exemple à l'étranger, ce qui est plus facile puisque nous avons alors la distance nécessaire pour comprendre ce qui se passe, je n'aurais ainsi aucune confiance dans l'appréciation de la «grave menace pesant sur la sécurité intérieure» que pourraient faire les autorités civiles de la ville française de Vitrolles. Si ces autorités civiles sont capables de décréter ce qu'elles nomment la «préférence nationale», elles, ou d'autres, pourraient bien décréter qu'une gigantesque manifestation pacifique menace la sécurité intérieure. L'armée serait alors appelée à intervenir. Je n'ai là non plus, dans de telles circonstances, pas de confiance absolue dans les capacités des autorités militaires et des soldats de milice. S'ils sont appelés, c'est parce qu'ils sont armés. S'ils portent des armes, c'est bien pour s'en servir. Dans ces circonstances, tout geste défini comme provocateur peut être l'étincelle qui fait tout éclater.

Pour empêcher de telles catastrophes, où l'on voit le frère recevoir l'ordre de tirer sur son frère, il n'y a pas trente-six solutions. Il faut supprimer la possibilité pour l'armée de maintenir l'ordre public et mettre toute notre énergie à faire fonctionner au mieux notre démocratie, à maintenir des liens forts entre les diverses communautés de notre pays, et à intégrer dans un tissu social solide les membres des minorités comme ceux et celles de la majorité. Cette vraie politique de paix intérieure passe par le respect des idées et des personnes, et pas par le fusil.

Pour toutes ces raisons, je vous prie de soutenir la proposition de minorité I.

**Schluer** (Ulrich (V, ZH): Ich habe den Eindruck, wir bewegen uns in dieser Verfassungsreform auf einer Ebene, die nur von wenigen in diesem Land je betreten wird, für die sich wenige in diesem Land interessieren. Wir befassen uns mit Paragraphen. Wir hören zweifellos juristisch korrekte, aber für viele etwas weltfremde Erklärungen, weshalb Selbstverständliches das eine Mal in die Verfassung gehört und das andere Mal nicht. Ich bin der Auffassung, wir würden dieser Verfassungsrevision einen Dienst erweisen, wenn wir auch einmal an jene denken würden und jene besonders berücksichtigen würden, die schon viel für dieses Land getan haben. Ich denke an die Wehrmänner.

Es wird nicht zu bestreiten sein, dass die Übergabe der persönlichen Waffe an den Wehrmann nach Absolvierung seiner Dienstzeit nichts völlig Neues, nichts revolutionär Neues enthält. Dies ist eine Selbstverständlichkeit, die in diesem Lande gilt, die zweifellos ungeschriebenen und teilweise auch geschriebenen Recht entspricht. Ich möchte Sie ersuchen, diese Abgabe und den damit verbundenen Vertrauensbeweis in die Verfassung aufzunehmen und damit einmal etwas zu tun, was populär ist. Das sollte im Rahmen einer Verfassungsrevision ja auch einmal gestattet sein.

Wir leisten damit im übrigen auch ein äusserliches Zeichen der Respektierung von Leistung für dieses Land, der Respektierung der Freiheit des einzelnen und der Respektierung und Anerkennung seines Verantwortungsbewusstseins. Mit diesem Respekt würden wir zum Ausdruck bringen, dass wir den Bürger als freien, selbständig handelnden, verantwortungsbewussten Bürger anerkennen, ihn nicht als Objekt sehen, bei dem es nur zu holen gilt, wann immer etwas zu holen ist.

**Gysin** (Remo (S, BS): Ich spreche zum Militär- und Ersatzdienst. Unsere Minderheit möchte den folgenden Zusatz in die Verfassung aufnehmen: «Die individuelle Belastung durch verschiedene Dienstformen soll von vergleichbarer Intensität sein.» Wir stützen uns dabei auf das Bundesgesetz über den zivilen Ersatzdienst vom Oktober 1995 ab. Ich möchte Ihnen Artikel 5 betreffend die Gleichwertigkeit in Erinnerung rufen, der wie folgt lautet: «Die Belastung einer zivildienstleistenden Person durch die ordentlichen Zivildienst-einsätze muss insgesamt derjenigen eines Soldaten in seinen Ausbildungsdiensten entsprechen.»

Wir möchten also eine Heraussetzung von der Gesetzes- auf die Verfassungsebene. Wir wollen dies aus zwei Gründen: Es ist zum einen die Bedeutung des Zivildienstes, und es sind zum anderen die Erfahrungen, die wir in den letzten Monaten und Jahren mit dem Zivildienst haben machen können.

Seit 1996 zeichnen sich ermunternde Erfahrungen ab. Es lässt sich die folgende Bilanz ziehen: Der Vollzug des Gesetzes läuft absolut problemlos. Ich stütze mich diesbezüglich auf die Aussagen der zuständigen Bundesbehörden. Es sind über 2000 Gesuche eingetroffen. Davon sind rund 75 Prozent anerkannt worden. Die zivildienstleistenden Personen sollen sich durch eine sehr hohe Motivation und eine grosse Einsatzbereitschaft auszeichnen. Es stehen rund 800 Einsatzbetriebe zur Verfügung. Davon haben etwa 650 zivildienstleistende Personen beschäftigt. Sie wissen auch, dass eine Kommission darüber wacht, dass Zivildienstleistende bestehende Arbeitsplätze nicht gefährden und dass die Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht verschlechtert werden.

Es geht hier darum, zwischen den verschiedenen Dienstformen – Militärdienst und Ersatzdienst – ein Gleichgewicht zu finden. Zu beachten ist auch, dass es im Zivildienst sehr belastende Einsätze gibt – z. B. in der Alterspflege oder in der Sterbebegleitung; auch die Arbeit am Wochenende gehört dazu. Zivildienst soll aber auf keinen Fall – darüber besteht Konsens – eine Strafe sein.

In der Schweiz ist er in der Regel 1,5 Mal länger als der Militärdienst. In anderen Ländern ist er 1,3 Mal so lang.

Selbstverständlich verzichten wir darauf, auf Verfassungsebene eine Zahl einzufügen. Es geht um die Ausgewogenheit der beiden Dienstformen.

Ich bitte Sie, unseren Antrag zu unterstützen und damit den Erfahrungen Rechnung zu tragen und der Bedeutung des Geschäftes gerecht zu werden.

**Engelberger** (Edi (R, NW): Ich beantrage Ihnen im Namen der FDP-Fraktion, bei den Artikeln 53 und 54 der Minderheit I und bei Artikel 55 der Mehrheit zuzustimmen. Alle diese Anträge haben wir in der Subkommission 3 bereits eingehend diskutiert und in der Gesamtkommission noch einmal durchberaten. Schlussendlich haben wir alle mit eindeutigen Resultaten – in der Grössenordnung von etwa 20 zu 10 Stimmen – abgelehnt. In Artikel 53 stehen in der Fassung des Bundesrates und der Mehrheit der Kommission die Sicherheit des Landes und der gleichzeitige Schutz der Bevölkerung im Vordergrund, und zwar deshalb, weil sich der Schutz der Bevölkerung ohne die Sicherheit des Landes nie und nimmer gewährleisten lässt.

Für mich ist Andreas Gross keine Bedrohung. Wir arbeiten und kämpfen jetzt schon viele Jahre miteinander, nur selten auf der gleichen Seite, aber wir schauen, dass wir uns immer wieder finden.

In Artikel 54 geht es einmal mehr um die Infragestellung der inneren Sicherheit und damit auch um die Streichung dieses



Passus. Einmal mehr, sage ich, obwohl diese Frage vor kurzer Zeit im Rahmen des neuen Militärgesetzes ausgiebig im Rat diskutiert und ganz klar in die Gesetzgebung aufgenommen wurde. Wer den Bericht Brunner genau studiert hat, weiss, dass die innere Sicherheit auch in Zukunft, in der Armee 200X, ein Thema bleibt, geprägt von äusseren und inneren Einflüssen. Deshalb bitte ich Sie auch, die Minderheit I (Goll) abzulehnen.

In Artikel 55 schlage ich Ihnen im Namen der FDP-Fraktion ebenfalls vor, den Antrag der Minderheit III (Gysin Remo) zu Absatz 3bis abzulehnen. Er gehört in dieser Form nicht in die Verfassung und muss in der Gesetzgebung geregelt werden oder ist schon in der Gesetzgebung geregelt. Schon oft wurde über die Quoten von 1,5 und 1,3 diskutiert, aber die Quote 1,5 ist abgestützt auf Erfahrungen und ist meiner Meinung nach keine Diskriminierung der Zivildienstleistenden. Die Nichterwähnung in der Bundesverfassung schliesst auch eine Ausgewogenheit, wie sie in der Gesetzgebung angesprochen wird, nicht aus.

Ich bitte Sie im Namen der FDP-Fraktion, alle Minderheitsanträge zu den Artikeln 53, 54 und 55 abzulehnen, mit Ausnahme des Antrages der Minderheit II (Schlüer) zu Artikel 54, der vorher begründet worden ist, und auch die Artikel 55 und 56 gemäss Antrag der Mehrheit anzunehmen.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: A l'article 53 alinéa 1er, M. Gross Andreas, concernant sa proposition de minorité, a fait un brillant développement de sémantique et vous propose une formulation qui lui semble meilleure. Il parle notamment de «la sécurité de la population» qu'il place en premier et de «l'intégrité du pays». La commission, elle, n'a pas été sensible à ces efforts rédactionnels puisque, à deux reprises, autant la modification de l'ordre que le choix des termes ont été rejetés.

A l'article 54 alinéa 2, la minorité I, représentée par Mme Maury Pasquier, voudrait surtout empêcher les cantons de convoquer leurs troupes ou, d'une manière générale, renoncer à l'engagement de la troupe pour rétablir l'ordre lorsque cela est nécessaire. Il est vrai que les événements de 1932 ont laissé un traumatisme important qui, aujourd'hui encore, n'est pas définitivement surmonté. Mais l'alinéa 2 de l'article 54 définit les fonctions de l'armée, et il faut les mentionner toutes. La minorité I veut modérer la formulation d'abord, en parlant de «faire face à des situations d'exception comme, par exemple, des catastrophes naturelles». La majorité de la commission veut en rester à la version du Conseil fédéral qui appelle les choses par leur nom, si je puis dire. La question de savoir si les cantons peuvent convoquer leurs troupes est importante, il est vrai. Il faut bien reconnaître que, dans l'esprit du Conseil fédéral aussi, cette possibilité est une situation d'exception et que, sur le plan légal, il est prévu que l'accord de la Confédération doit être demandé.

A l'alinéa 3, la minorité I voudrait biffer la deuxième phrase. Pour la commission, qui s'est décidée par 21 voix contre 11, cette disposition est nécessaire, et elle vous recommande donc de la maintenir.

Enfin, à l'alinéa 4, la minorité II s'inquiète de la possibilité de conserver l'arme de service. Il faut bien reconnaître qu'il s'agit d'un problème qui doit être réglé non pas au niveau de la constitution, mais au niveau de la loi. D'ailleurs la loi actuelle garantit déjà cette possibilité. La commission a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'élever ce point au rang de disposition constitutionnelle.

Enfin, à l'article 55, la minorité voudrait que l'on précise que l'investissement personnel requis par les différentes formes de service doit être d'intensité comparable. Je crois que des efforts sont faits de toute façon – et il faut la remercier de n'avoir en tout cas pas évoqué un facteur précis, 1,5 ou autre chose –, mais la commission a estimé que là encore, ce n'était pas une disposition qu'il fallait mettre dans la constitution, cela pourrait même être considéré comme un esprit d'épicier. Il est entendu que le service de remplacement doit être un remplacement, et donc correspondre à un engagement équitable. Au-delà de cela c'est une question d'appréciation, et je ne pense pas que la proposition de minorité, au

niveau de la constitution, permettrait de résoudre cette question d'appréciation. Je vous demande donc de la rejeter.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Der Titel des 2. Abschnittes wurde um den Begriff des Friedens ergänzt. Inzwischen hat mich Kollege Baumann Alexander aber darauf aufmerksam gemacht, dass eine zweite Änderung notwendig ist, da der Zivilschutz inzwischen ja Bevölkerungsschutz heisst.

Zu Artikel 53: Die Mehrheit Ihrer Kommission ist davon überzeugt, dass die Fassung des Bundesrates besser ist. Das bedeutet, dass für die «Sicherheit» und nicht für die «Unversehrtheit» des Landes gesorgt werden soll. Zudem möchten wir auch nicht die Bevölkerung vor dem Land nennen; dies in der Einsicht, dass hinter dem Begriff der «Sicherheit des Landes» mehr zu verstehen ist als nur der konkrete Schadensfall. Es geht vielmehr darum, die Idee des Staates zu sichern. Zudem werden in der gesamten Verfassung die Begriffe «innere» und «äussere Sicherheit» verwendet. Ihre Kommission hat sich mit 15 zu 11 Stimmen bei 4 Enthaltungen gegen den neuen Begriff der Unversehrtheit entschieden und mit 21 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung den Vorentwurf des Bundesrates gutgeheissen.

Bei Artikel 54 war Absatz 1 unbestritten. In Absatz 2 hält die Mehrheit Ihrer Kommission daran fest, dass neben dem strategischen Ziel der Schweizer Armee auch deren drei Hauptaufträge genannt werden müssen, nämlich Kriegsverhinderung, Verteidigung und Assistenzdienste. Teilaufgabe der Unterstützung der zivilen Ordnungsdienste kann auch die Abwehr von schwerwiegenden Bedrohungen der inneren Sicherheit sein.

Die Mehrheit Ihrer Kommission will mit 20 zu 15 Stimmen an diesem Ordnungsdienst, der erst 1995 im Rahmen der Behandlung des Militärgesetzes diskutiert und akzeptiert wurde, festhalten und lehnt daher die Minderheit I (Goll) ab.

Bei Absatz 3 will die Minderheit I sodann das auch in der geltenden Verfassung enthaltene Recht der Kantone streichen, zum Zwecke der Aufrechterhaltung von Ruhe und innerer Ordnung über ihre Wehrkraft verfügen zu können. Auch dieser Antrag wurde mit 21 zu 14 Stimmen verworfen, denn der jetzige Artikel 19 Absatz 4 hat den gleichen Inhalt. Somit ist Absatz 3 reine Nachführung.

Eine Minderheit II (Schlüer) will sodann einen Absatz 4 einfügen. Ihre Kommission entschied mit 23 zu 5 Stimmen bei 7 Enthaltungen, dass das der Tradition entsprechende Recht der Armeeinghörigen auf das Eigentum der eigenen Waffe nicht verfassungswürdig sei.

Artikel 55 wurde von der Verwaltung neu formuliert und von Ihrer Kommission übernommen. Im Unterschied zum Vorentwurf des Bundesrates wurde der eher veraltete Begriff der «Wehrpflicht» durch «Militärdienstpflicht» ersetzt. Anstelle von der «Dienstpflicht» wird neu von «Militär- oder Ersatzdienst» gesprochen. Es drängte sich daher auch die Anpassung des Sachtitels auf.

Der Antrag der Minderheit Gysin Remo, der unterschiedlichen individuellen Belastung, die mit den verschiedenen Formen des Ersatzdienstes verbunden ist, Rechnung zu tragen und einen Ausgleich zum Militärdienst zu schaffen, wurde mit 20 zu 13 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt, weil eine derartige Regelung nicht verfassungswürdig und auch nicht praktikabel sei.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Die geltende Verfassung kennt keinen Artikel über die Sicherheit. Wir sehen in Artikel 53, den wir Ihnen vorschlagen, keine rechtspolitische Neuerung vor. Diese Bestimmung enthält keine neuen Kompetenzen. Sie geht davon aus, dass die innere Sicherheit nach wie vor primär Sache der Kantone ist, denen ja die Polizeihochheit zusteht. Dagegen hat der Bund auf dem Gebiet der inneren Sicherheit auch gewisse fragmentarische Kompetenzen. Das wird hier ausgedrückt. Der Bund ist beispielsweise für die Sicherheit der Botschaften zuständig. Während Zivilschutz und Armee je über eigene Artikel verfügen, hat bisher eine entsprechende Bestimmung über die innere Sicherheit gefehlt.

Dieser neue Artikel entspricht daher auch dem Gebot der Transparenz.

Zum Antrag der Minderheit Gross Andreas: Persönlich habe ich gegen diese Umstellung – zuerst die Bevölkerung, nachher das Land – nichts einzuwenden. Sprachlich habe ich mit dem neuen Begriff «Unversehrtheit» Mühe. Der Begriff «Unversehrtheit des Landes» ist bei uns kein gängiger Begriff. Das müsste im Differenzbereinigungsverfahren noch bereinigt werden.

Zu Artikel 54 betreffend die Armee: Der Artikel ist von den Kommissionssprechern präsentiert worden. Ich möchte mich daher vor allem mit dem Antrag der Minderheit I (Goll) auseinandersetzen. Ich möchte Ihnen empfehlen, diesen Antrag abzulehnen, weil er ganz neue Akzente setzt. Dieser Antrag würde sicher zu Missverständnissen führen. Es geht nämlich um das heikle Problem des Einsatzes der Armee zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit. Unter bestimmten Voraussetzungen ist das auch nach dem neuen Militärgesetz ausdrücklich zulässig. Deshalb muss ich Sie bitten, den Antrag der Minderheit I abzulehnen.

Was den Antrag der Minderheit II (Schlüer) anbelangt, bin ich der Meinung, dass diese Materie wirklich auf Gesetzesstufe gehört. Wir haben das beim Waffenrecht in Aussicht gestellt und im neuen Waffengesetz entsprechend geregelt.

Zu Artikel 55: Der Bundesrat kann sich hier mit der sprachlichen Überarbeitung einverstanden erklären. Dagegen möchten wir Ihnen empfehlen, den Antrag der Minderheit Gysin Remo abzulehnen. Für den Bundesrat sind Militärdienstpflicht und Ersatzdienstpflicht nicht gleichwertig. Es gibt ja auch kein freies Wahlrecht zwischen Militär- und Ersatzdienst. Die Ausgestaltung des Ersatzdienstes ist Sache des Gesetzes. Ich empfehle Ihnen daher, diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

*Art. 53 Abs. 1 – Art. 53 al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	75 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	43 Stimmen

*Art. 53 Abs. 2; 54 Abs. 1 – Art. 53 al. 2; 54 al. 1*  
*Angenommen – Adopté*

*Art. 54 Abs. 2 – Art. 54 al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	78 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	46 Stimmen

*Art. 54 Abs. 3 – Art. 54 al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	77 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	46 Stimmen

*Art. 54 Abs. 4 – Art. 54 al. 4*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	92 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	30 Stimmen

*Art. 55 Abs. 1–5 – Art. 55 al. 1–5*  
*Angenommen – Adopté*

*Art. 55 Abs. 3bis – Art. 55 al. 3bis*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	72 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	45 Stimmen

*Art. 56, 57*

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Die Artikel 57a bis 57h werden später zusammen mit den Artikeln 78ff. behandelt. Artikel 57i behandeln wir zu-

sammen mit Artikel 77, Artikel 57k zusammen mit Artikel 58 und Artikel 57l mit Artikel 59.

#### **Art. 58**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Günter Paul (S, BE):** Ich möchte Sie namens der SP-Fraktion bitten, den Antrag der Minderheit Jeanprêtre zu unterstützen.

Wir haben in diesem Saal schon manche Bodendiskussion geführt. Der Mensch braucht Luft, Wasser und Boden zum Leben, und alle drei wurden uns geschenkt. Niemand hat sie hergestellt oder produziert. Aber der Boden wurde genommen, privatisiert, usurpiert und zum Handelsobjekt gemacht. Dies bleibt eine Anomalie in unserer gesellschaftlichen Entwicklung.

In diesem System, das wir heute mit der Privatisierung des Bodens haben, sollte die Gesellschaft zumindest jenen Raum, jenen Boden erhalten können, den sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötig hat.

Eine nachhaltige und sozialverträgliche Nutzung des Bodens ist für die Funktion und künftige Entwicklung von Staat und Gesellschaft unabdingbar entscheidend. Auch wenn dies heute nicht in der Verfassung verankert wird – wenn der Antrag der Minderheit Jeanprêtre also abgelehnt werden sollte –: Auf die Dauer muss die Bodennutzung zwangsläufig so sein, dass die Gesellschaft gedeihen kann, oder aber es droht der Niedergang – zuerst jener der staatlichen Organisation. Die Wirtschaft vergisst immer wieder: Wenn Staat und Gesellschaft nicht gesund sind, gibt es auch keine gesunde Ökonomie und auch kein gutes Wirtschaften.

Unter diesem Aspekt ist vor allem das Vorkaufsrecht der Gemeinden bei Handänderungen von Boden das allerunterste Minimum. Der Verdienst des Verkäufers wird hierbei nicht eingeschränkt, die Handelsfreiheit ist voll gegeben, die Freiheit des Verkaufes bleibt gewährleistet.

Effektiv bewirkt der Minderheitsantrag zwei Sachen:

1. Die Gemeinde, die Gesellschaft kann das Land, das sie wirklich benötigt, erhalten.
2. Transparenz bei Transaktionen ist natürlich zwingend nötig, wenn man ein derartiges Vorkaufsrecht einführt. Ich habe das Gefühl, dass dies eigentlich der Punkt ist, der einige Leute stört. Beides ist aber für die Entwicklung unseres Staates, unserer Gesellschaft, sehr erwünscht.

Ich ersuche Sie daher, dem Minderheitsantrag Jeanprêtre zuzustimmen.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** La commission a rejeté, par 20 voix contre 13, la proposition de minorité Jeanprêtre. Cette adjonction d'une phrase à l'alinéa 1er de l'article 58 introduit toute une série de notions qui dépassent la mise à jour, voire même peuvent être considérées comme étant plutôt provocantes, tel que le fait de parler de «spéculation foncière». Mme Jeanprêtre voudrait encore qu'on parle d'usage «durable et social du sol» ou «du droit de préemption des communes». Ce sont évidemment des éléments, notamment le dernier, qui dépassent, comme je l'ai dit, largement la constitution actuelle. On peut même estimer que certains termes pourraient être contreproductifs par rapport au but recherché. Je vous invite donc à vous en tenir au projet du Conseil fédéral ou à la décision du Conseil des Etats, comme la majorité de la commission vous le recommande.

J'en profite pour évoquer encore les articles 57k et 57l qui font partie de la même section. A l'article 57k, la question du développement durable ou de la protection du sol est développée, pour la commission. Dans le projet du Conseil fédéral en d'autres points sans constituer véritablement un pendant à cet article. Quant à l'article 57l, c'est la reprise de l'article 59, plus bas, que la commission vous propose de maintenir à son endroit actuel selon le projet du Conseil fédéral.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Der Artikel 58 über die Raumplanung knüpft an den geltenden Artikel 22quater an. Er ist als solcher nicht bestritten. Dagegen möchte ich kurz zum An-

trag der Minderheit Jeanprêtre Stellung nehmen. Ich glaube, es ist allen klar, dass es sich um massive rechtspolitische Neuerungen handeln würde, wenn wir hier eine Vorschrift betreffend Einschränkung der Bodenspekulation und neues Vorkaufsrecht für die Gemeinden vorsehen würden. Es ist aber nicht nötig, eine Sachdiskussion zu führen. Solche klaren rechtspolitischen Neuerungen sind derartig konzeptwidrig, dass ich sie nur zur Ablehnung empfehlen kann.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	67 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	40 Stimmen

*Abs. 2, 3 – Al. 2, 3*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57k**

*Antrag der Kommission*

*Streichen*

**Art. 57k**

*Proposition de la commission*

*Biffer*

**Präsident:** Nach den Ausführungen von Herrn Deiss gilt Artikel 57k als behandelt.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 59**

*Anträge der Kommissionen: BB1*

*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Baumberger*

*Abs. 2*

Er sorgt im Rahmen der Vorsorge dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden, soweit dies möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Die Kosten ....

*Abs. 3*

.... dem Bund vorbehalten. Bund und Kantone arbeiten für den Vollzug mit den Organisationen der Wirtschaft zusammen.

*Proposition Baumberger*

*Al. 2*

Elle veille à prévenir ces atteintes dans la mesure où cela est possible et supportable économiquement. Les frais ....

*Al. 3*

.... par la loi. Pour assurer cette exécution, la Confédération et les cantons travaillent en collaboration avec les organisations représentatives de l'économie.

**Baumberger** Peter (C, ZH): Ich habe von Bundesrat Koller gelernt, dass Nachführung nicht nur eine Schreibübung ist. Es geht darum, die tatsächliche Verfassungswirklichkeit, so wie sie heute ist, festzustellen und dazu die Zustimmung von Volk und Ständen einzuholen, d. h. diese Verfassungswirklichkeit zu legitimieren. In diesem Sinne schlagen uns der Bundesrat und unsere Kommission bei Artikel 59, zum Umweltschutz, einen aus ihrer Sicht à jour gebrachten bisherigen Artikel 24septies vor. Ich erinnere daran, dass die Abstimmung über den Artikel 24septies bereits 1971, also vor bald 30 Jahren, stattgefunden hat. Dementsprechend belässt der Bundesrat, und ich stimme dem zu, die bisherige Schwerpunktbildung: «Der Bund bekämpft insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm.» Er stützt sich dabei namentlich auch auf die jüngste Revision des USG, wo ich ja die Ehre hatte, die Arbeiten in der Kommission zu präsidieren; ich kann dem zustimmen. Wir haben heute einen viel breiteren, einen viel intensiveren Umweltschutz, als wir ihn bis anhin hatten.

Nun, und da greift mein Antrag ein, führt der Bundesrat neu in Absatz 2 das Vorsorge- und Verursacherprinzip ein. Auch das ist inzwischen, gestützt auf den Text des revidierten

USG, gestützt auf die Bundesgerichtspraxis, gelebte Verfassungswirklichkeit, und niemand bestreitet das. Dabei hat der Bundesrat jedoch meines Erachtens übersehen, dass solche unerwünschten Einwirkungen, die wir im Rahmen des Umweltschutzes bekämpfen, eben im Rahmen der Vorsorge nicht einfach in jedem Fall und nicht einfach à tout prix vermieden werden können. Vielmehr spielen im Rahmen der Vorsorge – und um die geht es bei diesem Absatz 2 – die technischen Möglichkeiten und die wirtschaftliche Tragbarkeit eine Rolle. Mit anderen Worten: Das Prinzip der Verhältnismässigkeit wird bei der Vorsorge, nicht aber in jedem Fall bei der Überschreitung von Grenzwerten respektiert. Wenn Sie nun also den Absatz 2 im Sinne von Bundesrat und Kommission neu einführen, dann bitte im Sinne der Verfassungswirklichkeit umfassend. Denn leider ist das Prinzip der Verhältnismässigkeit gerade im Umweltbereich bzw. bei der Umsetzung noch keineswegs selbstverständlich. Ich weiss, wovon ich spreche, ich erlebe in meiner täglichen Praxis als Anwalt im Umweltbereich z. B. bei der Altlastenproblematik, dass heute laufend KMU der allzu rigorosen Anwendung dieser Bestimmungen zum Opfer fallen. Ich kann Ihnen mit Beispielen dienen. Und das, obwohl der Gesetzgeber beispielsweise neu geändert hat, dass nur konkrete Gefahrenherde zu sanieren sind.

Wird dieses absolute Prinzip – bei der Behebung von Altlasten lasse ich es noch einigermaßen gelten, auch wenn es heute zu absolut ist – auch auf die Vorsorge angewandt, dann frage ich mich, ob es nicht besser wäre, wenn wir alle die Schweiz verlassen und die Schweiz ihrer Natur überlassen würden – allerdings mit dem Hinweis darauf, dass auch die Natur gelegentlich recht schädlich und lästig sein kann. Der Bundesrat sagt in der Botschaft auf Seite 249, im Sinne des Vorsorgeprinzips seien Einwirkungen «wenn immer möglich auf ein Minimum» zu beschränken. Nach der entsprechenden Bestimmung des Verfassungsentwurfes wären solche Einwirkungen jedoch schlicht und einfach zu vermeiden. Das geht zu weit. Das hat mit der Verfassungswirklichkeit nichts zu tun.

Noch zwei, drei kurze Bemerkungen zu Absatz 3, wo es um die bisherige – unbestrittene – Vollzugs- und Kompetenzordnung geht: Wenn wir wieder nach der heutigen Verfassungswirklichkeit fragen, dann braucht es hier die von mir beantragte Ergänzung, nämlich die Zusammenarbeit mit den Organisationen der Wirtschaft. Wir haben alle gemerkt, dass eine reine Verbotsgesetzgebung nichts nützt. Wir haben das auch im Zusammenhang mit der Revision des USG ausdrücklich gesagt, nämlich in Artikel 41a. Was ich hier beantrage, braucht Ihnen auch rechtstheoretisch keine Sorgen zu machen. Der Präsident der Vereinigung für Umweltschutz, Oberrichter Dr. Marti, Ihnen allen sehr gut bekannt, hat folgendes geschrieben; ich zitiere aus URP 1997 358f.: «Die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft ist in allgemeiner Form im Sinne des Kooperationsprinzips längst als ungeschriebenes Prinzip des Umweltrechtes anerkannt.» Das Prinzip ist nun in Artikel 41a USG ausdrücklich festgeschrieben worden, und ich bitte Sie, das in der Verfassung nun auch zu tun und die Verfassungswirklichkeit nachzuvollziehen.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: La proposition Baumberger à l'article 59 comporte deux éléments.

A l'alinéa 2, ce que propose M. Baumberger n'est rien moins qu'une nuance à apporter au principe fondamental de causalité en matière de protection de l'environnement. Je crois qu'on peut dire que ce serait contraire au principe même de ce qu'enseigne la science économique, ou encore contraire au principe même de l'économie de marché, dans la mesure où il est toujours économiquement raisonnable de corriger les externalités que peut causer une activité, quelle qu'elle soit. C'est donc toujours supportable. La seule problématique du point de vue économique qui pourrait intervenir, c'est que l'application pose des difficultés pratiques, ou encore que l'inégal avancement de ces politiques, selon les pays, puisse créer des distorsions de la concurrence. Mais je ne crois pas que nous devions suivre ici M. Baumberger. Ce serait, à mon sens, une entorse assez grave au principe actuellement déjà

établi dans nos dispositions relatives à la protection de l'environnement, à savoir que la causalité doit être respectée. Le deuxième élément que propose M. Baumberger, c'est la collaboration avec les instances représentatives de l'économie (al. 3). Je crois que cette adjonction n'est pas nécessaire. Elle peut se faire sans cette disposition constitutionnelle, et cette collaboration peut être réglée au niveau des lois et des ordonnances.

Cela dit, la proposition telle qu'elle nous est faite ici n'était pas disponible en commission, nous n'avons donc pas pris de décision à ce sujet. Mais je peux vous dire qu'en tout cas pour ce qui est de l'alinéa 2, cette disposition serait absolument contraire à l'esprit de ce que nous voulions à l'article 59.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Herr Baumberger möchte bei den Absätzen 2 und 3 je eine Ergänzung anfügen.

Bei Absatz 2, wo vorgesehen ist, dass schädliche oder lästige Einwirkungen auf den Menschen und seine natürliche Umwelt zu vermeiden seien, möchte er den Nachsatz «soweit dies möglich und wirtschaftlich tragbar ist» beifügen. Der Bundesrat ist der Meinung, dass Sie hier etwas verlangen, was sich eigentlich schon aus den allgemeinen Rechtsprinzipien ergibt. Wir Juristen haben schon im römischen Recht gelernt: «ad impossibilia nemo tenetur»; zu Unmöglichem ist niemand verpflichtet. Was den Nachsatz «wirtschaftlich tragbar ist» betrifft: Dies ist schon durch das Verhältnismässigkeitsprinzip, das in Artikel 4 generell den Staat verpflichtet, abgedeckt.

Ich glaube daher, dass diese Ergänzung nicht nötig ist, weil sie Dinge festschreiben möchte, die schon aufgrund allgemeiner Rechtsprinzipien gelten. Wenn man dagegen über das Verhältnismässigkeitsprinzip hinausgehen möchte – ich glaube, das hat Herr Baumberger auch nicht verlangt –, dann müssten wir den Antrag ablehnen.

Beim Absatz 3 über den Vollzug bin ich mit Ihrem Anliegen, Herr Baumberger, einverstanden, dass die Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsorganisationen nötig ist. Nur sind wir aus allgemeinen, systematischen Gründen der Meinung, dass solche Zusammenarbeitsmöglichkeiten oder sogar -pflichten nicht bei jedem Artikel auf Verfassungsstufe gehören. Das ist etwas, das wir generell auf Gesetzesstufe regeln. Im Umweltschutzgesetz ist in Artikel 43 bereits folgendes festgehalten: «Die Vollzugsbehörden können öffentlich-rechtliche Körperschaften oder Private mit Vollzugsaufgaben betrauen, insbesondere mit der Kontrolle und Überwachung.» Ich glaube daher, dass man diese Frage auch hier nicht auf Verfassungsstufe, sondern auf Gesetzesstufe regeln sollte.

Aus diesen Gründen empfiehlt Ihnen der Bundesrat die Ablehnung dieser Anträge.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Baumberger	60 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	53 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Baumberger	57 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	55 Stimmen

**Art. 571**

*Antrag der Kommission*  
Streichen

**Art. 571**

*Proposition de la commission*  
Biffer

**Präsident:** Damit ist gleichzeitig Artikel 571 gestrichen.

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Artikel 60 wird mit Teil 2 der Vorlage A1 behandelt.

**Art. 61**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 62**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Baumberger*

*Abs. 5*

.... vorgenommen werden. Ausgenommen sind Einrichtungen, die der Erhaltung der Moore und Moorlandschaften nicht widersprechen oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung dienen.

*Proposition Baumberger*

*Al. 5*

.... modifier le terrain. Font exception les installations qui ne sont pas incompatibles avec la préservation de ces espaces ou qui servent à la poursuite de leur exploitation à des fins agricoles.

**Baumberger** Peter (C, ZH): Nun wird es absolut zentral. Artikel 62 führt nämlich in leicht angepasster und intensivierter Form den bisherigen Artikel 24sexies fort, dessen Absätze 1 bis 4 schon aus dem Jahre 1962 stammen.

Was nun aber Absatz 5 betrifft – und um den handelt es sich in meinem Antrag –, so erinnern Sie sich, auch wenn es schon zehn Jahre her ist, an die berühmte Rothenthurm-Abstimmung 1987. Ich gehe davon aus, dass der Bundesrat in Erinnerung daran nun den seinerzeitigen Text unverändert übernommen hat. In jenem Text steht – und das steht auch im Antrag des Bundesrates und der Kommission –, dass in Mooren und Moorlandschaften zulässig ist, was «dem Schutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung» dient. Die Betonung liegt auf «was dient». Wenn Sie dies stehen lassen, so gilt grundsätzlich weiterhin ein absoluter Schutz ohne Möglichkeit der Abwägung mit anderen Verfassungsanliegen. Demgegenüber – da erinnere ich Sie an den gewissermassen historischen Kompromiss, den wir bei der Revision des NHG auch mit den Umweltverbänden geschlossen haben – hat der Bundesgesetzgeber bei der letzten Revision unter anderem in Artikel 23d des NHG klargestellt, dass nicht nur zulässig ist, was der Moorlandschaft dient, da gibt es praktisch nichts, sondern auch, was der Moorlandschaft nicht widerspricht. Das ist ein wichtiger Unterschied. Das Nebeneinander der beiden Texte «dienen» bzw. «nicht widersprechen» war bisher unproblematisch. Sie wissen warum: wegen Artikel 113 der Bundesverfassung.

Wenn wir nun aber – wir kommen noch zu dieser Frage – eine Verfassungsgerichtsbarkeit einführen, wird dies eine Rolle spielen. Ich sage nur beispielsweise an die Adresse der Luzerner oder meines Kollegen aus dem Kanton Obwalden: Dann werden die Skilifte in Sörenberg – soweit sie dort in der Moorlandschaft stehen – und in Melchsee-Frutt nicht mehr erneuert. Und Sie werden die Kaserne im Glauenberg gelegentlich abbrechen. Das ist die Konsequenz, wenn Sie der Verfassungswirklichkeit nicht nachgehen und wenn Sie gleichzeitig die Verfassungsgerichtsbarkeit in entsprechender Form einführen.

Zu meinem Antrag kann ich Bundesrat Koller ebenfalls beruhigen. Auch gegen die neue Verfassungswirklichkeit brauchen eigentlich keine ernsthaften Bedenken gehegt zu werden. Der ursprünglich vom Bundesgericht und von der Doktrin weitgehend absolut verstandene Moorschutz hat nämlich in der Zwischenzeit auch in der Doktrin einer nüchterneren Betrachtung Platz gemacht. Zwar gibt es eine Dissertation Waldmann; die ist Ihnen, Herr Bundesrat, sicher so gut bekannt wie mir; ich werde dort zitiert. In dieser Dissertation mit dem Titel «Der Schutz von Mooren und Moorlandschaften» wird

die Auffassung vertreten, dass die Umsetzung der Rothenthurm-Initiative wahrscheinlich verfassungswidrig sei. Der frühere Präsident der Vereinigung für Umweltrecht (VUR), Dr. Loretan, hat in seiner Rezension zu dieser Dissertation Waldmann darauf hingewiesen, dass man sich eben seinerzeit auch mit den Umweltverbänden auf eine Auslegung, die nicht einfach rein wörtlich und grammatikalisch ist, geeinigt habe, um eine handhabbare Anwendung des Rothenthurm-Artikels zu finden und nicht erneut einen «Moorkrieg» heraufzubeschwören.

Von Bedeutung ist meines Erachtens ebenfalls – da spreche ich persönlich als Jurist, der auch einmal einiges zu diesem Thema gelernt hat –, dass mit reiner Begriffsjurisprudenz dem Problem nicht beizukommen ist. Es ist nicht nur ein politisches Problem, sondern ich glaube auch, dass die Lehre von der Gleichrangigkeit der Verfassungsnormen, die in gewisser Doktrin vertreten wurde, rechtsstaatlich nicht haltbar ist. Andernfalls können Sie auf diese Weise Kernbestimmungen für Minderheiten ausser Kraft setzen. Das aber wollen wir alle nicht.

Die Auffassung, die ich hier vertrete, vertreten beispielsweise neu Professor Theodor Bühler in der «Schweizerischen Juristen-Zeitung», 1998, und Dr. Peter Karlen, der sehr viel publiziert und am Bundesgericht arbeitet, im «Zentralblatt», 1998, Seite 155.

Ich muss Ihnen einfach sagen: Wenn Sie keinen neuen «Moorkrieg» provozieren wollen, wenn Sie bei jenem historischen Kompromiss mit den Verbänden bleiben wollen und wenn Sie nicht riskieren wollen, eines Tages Ihre Skilifte und Ihre Tourismusanlagen in Moorlandschaften – davon gibt es viele in der Schweiz – abbauen zu müssen, dann muss ich Sie bitten, diesem Antrag zuzustimmen.

**Durrer** Adalbert (C, OW): Ich habe bei den vorherigen Abstimmungen gespürt, dass die Emotionen gestiegen sind. Ich möchte mit meinen Ausführungen zum Moorschutzartikel selbstverständlich nicht Emotionen schüren. Aber ich bin in zweifacher Hinsicht legitimiert, dazu etwas zu sagen: Zum einen wohne ich in einem Kanton, von dessen Kantonsfläche 23 Prozent Moorgebiet sind, seien es Moorbiotope, Hoch- und Flachmoore, seien es Moorlandschaften von nationaler Bedeutung. Ich glaube also, als Direktbetroffener etwas dazu sagen zu können. Zum anderen hatte sich mein Vorgänger im Nationalrat, der leider im Amt verstorbene Ueli Blatter – wie alle wissen, die noch mit ihm hier Politik gemacht haben –, diesem Thema geradezu verschrieben und beherzt für eine sinnvolle Umsetzung des Rothenthurm-Artikels gekämpft, den auch ich nicht in Frage stellen will.

Ich möchte Ihnen aber sagen, dass im Zusammenhang mit der Umsetzung dieses Artikels Lösungen gefunden werden konnten, allerdings in mühsamer Kleinarbeit mit lokalen und kantonalen Behörden einerseits und Grundeigentümern und Bewirtschaftern andererseits und insbesondere auch mit Umweltorganisationen. Man hat einmal hier im Parlament eine Lösung gefunden, indem man bei der Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes eine sinnvolle Umsetzung des Moorschutzartikels zustande gebracht hat; eine Umsetzung, die auch breit abgestützt und getragen ist. Was noch viel wichtiger ist: Man hat draussen in der Landschaft Eins-zu-eins-Lösungen gefunden, indem man bei Abgrenzungsproblemen, die sich gestellt haben, in sinnvoller Art und Weise Perimeter festgelegt und Konflikte verfassungskonform gelöst hat.

Der Moorschutzartikel, das kann man nicht wegdiskutieren, hat gewaltige Gräben aufgerissen; ich habe es gesagt. Er hat Emotionen geschürt. Regierungen der betroffenen Kantone – ich war zu dieser Zeit Bau- und Planungsdirektor in Obwalden – haben sich für diesen Moorschutzartikel gegenüber Grundeigentümern, gegenüber Bewirtschaftern eingesetzt. Sie haben dafür nicht nur Blumen erhalten, sondern sprichwörtlich auch Schläge, aber sie konnten letztlich in mühevoller Arbeit eine Lösung finden.

Im Vertrauen auf diese Lösungen wurden mit den Grundeigentümern Pflegevereinbarungen getroffen, die einerseits die Pflege dieser Moorschutzgebiete sicherstellen, auf der

anderen Seite diese Bemühungen auch gemäss NHG abgelten. Das hat dazu geführt, dass auch auf seiten der Eigentümer und Bewirtschafter heute eine Sensibilität für die Anliegen des Moorschutzes vorhanden ist. Ich denke: Wenn man hier apodiktisch von oben herab versucht hätte, diesen Moorschutz zwangsweise durchzudrücken, hätte man im Ergebnis weniger erreicht, als das, was wir heute haben.

Ich denke auch: Es ist sehr wichtig, dass wir nun nicht über die Verfassungsreform, über die Nachführung, etwas materiell am geltenden Moorschutz ändern, der neuesten Datums ist und – wie ich gesagt habe – mühevoll errungen worden ist. In diesem Sinne hat sich die CVP-Fraktion auch mit dem Antrag Baumberger auseinandergesetzt. Ich kann im Namen der CVP-Fraktion sagen, dass wir dem Antrag zustimmen, in der Meinung, dass wir damit dem Moorschutzartikel und letztlich dem Moorschutz selber einen Dienst erweisen und nicht ein Problem lostreten, das nur unnötig Emotionen schürt und dem Schutz unserer Landschaft letztlich nicht dient.

**Vollmer** Peter (S, BE): Herr Durrer hat zu den Bemühungen der Kantone, diesen Moorschutzartikel umzusetzen, bereits einige Ausführungen gemacht. Er hat auch einiges dazu gesagt, wie schwierig die Umsetzung eins zu eins sein kann, welche Abwägungsprozesse erfolgen müssen und dass diese Umsetzung natürlich nur unter Einbezug der Betroffenen selber möglich ist.

Ich kann ihm hier vollumfänglich zustimmen. Ich anerkenne auch, dass man in etlichen Kantonen – und gerade im Kanton Obwalden, der eben den grössten Anteil an Moorlandschaften hat – in diesem Prozess vorbildlich vorgegangen ist. Es gibt aber auch andere Kantone, die wesentliche Moorschutzgebiete haben. Der Auslöser der damaligen Moorschutz-Initiative war ja nicht der Kanton Obwalden, sondern das Gebiet um Rothenthurm im Kanton Schwyz.

Gerade wenn es um eine schwierige Umsetzung und Anpassung eines Verfassungsauftrages an die Wirklichkeit geht, müssten wir doppelt vorsichtig und sensibel sein – dann nämlich, wenn ein Verfassungsartikel gegen den Willen dieses Rates und gegen den Willen des Bundesrates vom Volk in die Verfassung geschrieben worden ist.

In einer Abstimmung haben Volk und Stände 1987 gegen den Antrag der Bundesversammlung und des Bundesrates einen Artikel in die Bundesverfassung eingefügt, und wenn wir heute in einem Nachführungsprojekt stehen, müssen wir sehr sensibel sein und dürfen nicht ohne Not den Volkswillen, der damals klar zum Ausdruck gebracht worden ist, schmälern, anpassen, ein bisschen «flexibler» und «gummiger» machen.

Herr Baumberger, Sie haben gestern bereits Anträge gestellt, die klar hinter das geltende Verfassungsrecht zurückgehen. Hier machen Sie wieder eine Aufweichung, und zwar in einem Bereich, in dem ganz klar von Volk und Ständen etwas eingefügt worden ist. Wenn Sie in Ihrem Antrag sagen, Bauten und Einrichtungen, die den Anliegen des Moorschutzes nicht widersprechen, sollten möglich sein, dann ist das natürlich mehr als ein sensibler Unterschied zur heutigen Verfassungsbestimmung, die besagt, Bauten und Einrichtungen im Moorschutzgebieten sollen nur dann möglich sein, wenn sie dem Moorschutz dienen. Das ist doch ein ganz wesentlicher Unterschied; hier beginnt dieses Aufweichen.

Daher bitte ich Sie inständig, nicht damit zu beginnen, Volksentscheide aufzuweichen, die durch eine Initiativabstimmung klar gefällt worden sind. Wenn es nämlich keinen Unterschied macht, Herr Baumberger, und auch in der Umsetzung im Kanton Obwalden keine Schwierigkeiten bereitet hat, Herr Durrer, dann brauchen Sie auch nicht diesen aufgeweichten Artikel; dann können Sie auch mit dem vom Bundesrat in den Revisionsentwurf übernommenen heutigen Verfassungsartikel leben!

Ich bitte Sie deshalb, diesen Antrag Baumberger abzulehnen.

**Thür** Hanspeter (G, AG): Herr Baumberger und vermutlich andere in diesem Rat sind im Begriffe, nun diesem Nachfüh-

rungsprojekt den dritten «Sargnagel» zu verpassen. Sie haben gestern mit der Eigentumsgarantie begonnen. Im Effekt wird jene Änderung zur Folge haben, dass alle Änderungen im Raumplanungsgesetz, die künftig vorgesehen sind, nicht mehr ohne Milliardenerschädigungen durch den Staat abgehen werden. Sie haben mit Artikel 59 weitergemacht, indem Sie dort die Umweltschutzbestimmung ganz generell relativiert haben, und nun wollen Sie auch noch eine kürzlich vom Volk beschlossene Moorschutzbestimmung aufweichen.

Wenn das nun das bundesrätliche Nachführungskonzept sein soll, dann muss ich Ihnen klar deklarieren, dass die Zustimmung der grünen Fraktion ausbleiben wird. Was Sie hier machen, ist eine Demontage des Umweltschutzes. Wir haben bis heute das Nachführungskonzept, wie es der Bundesrat auf die Schiene gebracht hat, peinlichst genau verfolgt, haben in allen Bestimmungen das geltende Recht aufrechterhalten, und genau im Umweltschutz wollen Sie nun das Rad zurückdrehen. Sie können das versuchen, wir aber werden – das muss ich Ihnen mit aller Deutlichkeit sagen – eine solche Totalrevision der Bundesverfassung nicht mehr mittragen. Ich bin ausserordentlich enttäuscht darüber, dass gerade die CVP-Fraktion in allen diesen Abstimmungen den Ausschlag gegeben hat und damit das Projekt ihres eigenen Bundesrates beerdigen wird.

Ich bitte Sie, sich dieser Konsequenz bewusst zu sein und die ganze Sache nicht auf die Spitze zu treiben.

**Strahm Rudolf (S, BE):** Ich erlaube mir wie mein Vorredner auch noch ein Wort zu Artikel 59, zu dem «Ei», das Ihnen Herr Baumberger jetzt gelegt hat. Mit Artikel 59 haben Sie das Verursacherprinzip teilweise ausgehebelte, und das hat eine sehr grosse Tragweite. Sie haben zudem bei diesem Artikel die Wirtschaft in den Vollzug des Umweltschutzes einbezogen und legitimiert, nicht aber die Umweltverbände. Sie müssen wissen, dass die Umweltverbände vor allem diese Aushebelung des Verursacherprinzips nicht schlucken werden. Wenn das nicht korrigiert wird, kann ich Ihnen voraussagen, dass diese Verbände ihren 450 000 Mitgliedern ein Nein empfehlen werden. Das ist jetzt nicht Besitzstandswahrung, sondern ein Rückschritt. Das Verursacherprinzip ist ein Querschnittprinzip, das sehr viele Bereiche betrifft.

Zum Antrag Baumberger zu Artikel 62: Mit diesem Antrag wird beim Moorschutzartikel zurückbuchstabiert. Er ist als Rothenthurm-Artikel gegen Bundesbern und gegen das politische Establishment angenommen worden. Wir haben jahrelang – ich war auch in der Kommission – an dieser Feinabstimmung zwischen Schutzinteressen und Nutzungsinteressen gearbeitet. Wir haben jahrelang über diese Moorschutzperimeter und Moorlandschaftsperimeter gestritten. Ich finde es falsch, und es ist auch irgendwie ein Rückenschuss, wenn Herr Baumberger, der damals dabei war und der natürlich immer schon gegen den Rothenthurm-Artikel war, jetzt zurückbuchstabiert.

Die beiden Beispiele, die Herr Baumberger gebracht hat, sind falsch. Er hat gesagt, in der Melchsee-Frutt könnten die Skiliftanlagen nicht mehr erneuert werden. Das ist deswegen falsch, weil die ganze Melchsee-Frutt im Verlauf dieses Prozesses der Feinabstimmung aus den schützenswerten Moorlandschaften entlassen worden ist. Herr Baumberger hat ausserdem gesagt, in Sörenberg dürften die Skiliftanlagen nicht erneuert werden. Gerade im Gebiet Sörenberg sind alle Skiliftanlagen aus dem Moorlandschaftsperimeter herausgenommen worden. Das zeigt eben, dass ein Gleichgewicht gesucht worden ist. Jetzt kommt Herr Baumberger, der weder mit Sörenberg noch mit Melchsee-Frutt etwas zu tun hat, und will das rückgängig machen.

Ich bitte Sie, dem Antrag Baumberger nicht zuzustimmen. Das ist ein emotionaler Artikel; die Frage der Moorlandschaften war eine sehr emotionale Frage, und es steckt politische Brisanz dahinter. Ich stimme Herrn Durrer zu, der sagt, dass das Gesetz eigentlich in dem Sinne angepasst worden sei, dass jetzt die Einrichtungen der Erhaltung der Moore und der Moorlandschaften nicht widersprechen dürften.

Das weiss ich auch. Aber weshalb müssen Sie jetzt noch auf Verfassungsebene zurückbuchstabieren? Dieser Artikel war

bis zuletzt umstritten, auch beim Moorschutzgesetz. Herr Baumberger weiss genau, dass dort eine sehr grosse politische Sensibilität besteht. Und jetzt kommen Sie und zer schlagen hier unnötig Geschirr.

Ich bitte Sie, den Antrag Baumberger abzulehnen, und ich hoffe sehr, dass Artikel 59 auch korrigiert wird; das wäre keine Nachführung, sondern ein Rückschritt.

**Detting Toni (R, SZ):** Nach den doch sehr emotionalen Ausführungen von Herrn Strahm möchte ich das Ganze wieder auf den Boden der Wirklichkeit, nämlich auf den Boden der Verfassungswirklichkeit, zurückholen. Das ist der Ausgangspunkt, den wir im Auge behalten müssen.

Es ist bereits ausgeführt worden, dass wir in diesem Bereich unter allen massgeblichen Kräften in diesem Haus einen historischen Kompromiss geschaffen haben. Herr Baumberger hat das hier klar dargelegt. Nachdem wir schon diesen Kompromiss gefunden haben, ist es auch notwendig, dass die Verfassung entsprechend nachgeführt wird, dass sie der Verfassungswirklichkeit angepasst wird.

Ich bitte Sie deshalb, die Emotionen zu vergessen und dieses Prinzip – das, was wir in verschiedenen anderen Bereichen angewandt haben, nämlich die Anpassung an die Verfassungswirklichkeit – auch hier durchzuhalten.

Ich empfehle deshalb in meinem persönlichen Namen – in der Fraktion haben wir über diesen Einzelantrag nicht gesprochen –, dem Antrag Baumberger zuzustimmen, um eben dieser Verfassungswirklichkeit Rechnung zu tragen.

**Rechsteiner Rudolf (S, BS):** Ich habe mich bisher während der ganzen Verfassungsdiskussion nie zu Wort gemeldet. Ich muss aber sagen: Was jetzt hier beim Umweltschutz abläuft mit diesen ausserordentlich – ich muss es sagen, Kollege Baumberger – hinterhältigen Anträgen, die in ihrer Exegese zu völlig unklaren Rechtsfolgen führen, führt dazu, dass damit der Status geschaffen wird, dass ich persönlich diese Bundesverfassung nicht mehr tragen kann. Es ist eine Abschwächung eines Volksentscheides, wo man ausserdem inzwischen eine Rechtspraxis gefunden hat, mit der alle Seiten leben können. Es ist ja so: Nach getaner Tat hält der Schweizer Rat; und ich möchte deshalb jetzt sagen, dass hier Wesentliches verletzt wird, was wir heute an Rechtsschutz der Moore haben, und dass damit Faits accomplis geschaffen werden, die auch schon bei Artikel 59 Folgen haben.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommission zu folgen.

**Baumberger Peter (C, ZH):** Gestatten Sie mir – nachdem ich als Totengräber der Verfassungsrevision und als hinterhältig bezeichnet worden bin – eine kurze persönliche Erklärung!

Es ist jetzt immer behauptet worden, dass man eine befriedigende Rechtspraxis zum Moorschutz gefunden habe. Das stimmt. Aber: Warum hat man sie gefunden? Gemäss Artikel 23d des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz sind die Gestaltung und die Nutzung der Moorlandschaften zulässig, soweit sie der Erhaltung der für die Moorlandschaften typischen Eigenheiten nicht widersprechen. Das ist – ich habe die Dissertation zitiert – entweder verfassungswidrig, und zwar für die Leute, die von der Gleichheit aller Verfassungsnormen sprechen, oder dann jedenfalls so auslegbar, wie ich das gemacht habe. Man kann aber nicht behaupten, dass das eine Rechtspraxis sei, die auf der Basis des Rothenthurm-Artikels möglich gewesen sei. Das ist der entscheidende Unterschied. Deshalb ist das, was ich Ihnen beantragt habe, eben Rechtswirklichkeit.

Noch eine Bemerkung zu Artikel 59: Herr Strahm hat mir vorgeworfen, dass ich das Verursacherprinzip aushebeln würde. Das ist nicht der Fall! Lesen Sie doch meinen Antrag! Ich habe das Verursacherprinzip unverändert gelassen: «Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung tragen die Verursacher.» Ich habe an diesem – notabene neu in die Verfassung eingeführten – Prinzip nichts geändert, zumal ich mit dieser Einführung einverstanden bin. Ich habe nur beim Vorsorgeprinzip das Verhältnismässigkeitsprinzip explizit erwähnt. Man kann darüber streiten, ob das notwendig ist oder nicht, aber es ist nichts Neues.

**Rechsteiner** Rudolf (S, BS): Ich spreche nicht mehr zu Artikel 59, sondern zum Moorschutz: Das Entscheidende ist doch, dass man bei dieser Verordnung im Zusammenhang mit Einrichtungen, die der Erhaltung der Moore und Moorlandschaften nicht widersprechen, in erster Linie die Frage der bestehenden Einrichtungen diskutiert hat: Skilifte, die bereits bestehen, Häuser, die in Moorlandschaften stehen, usw. Man hat einen Weg gesucht, um sich mit dem Status quo irgendwie zu arrangieren.

Wenn Sie nun aber Einrichtungen erlauben wollen, die dem Moorschutz nicht widersprechen, dann gilt das selbstverständlich auch für Neubauten, und in dieser Hinsicht ist dieser Verfassungsartikel eine ganz entscheidende Abschwächung. Man schützt nicht mehr nur den Besitzstand der bisherigen Eigentümer, sondern lässt eben auch Neubauten zu. Das ist eine ganz klare Erweiterung und ein Schaden für die Moore in der Schweiz. Sie kreieren einen neuen Rechtszustand, der zu einer Abschwächung des Moorschutzes führt und nicht mehr einem Arrangement mit den Besitzständen dient.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Nous sommes en train de faire une mise à jour de notre Constitution fédérale. Lorsqu'il s'agit d'articles qui remontent à plusieurs dizaines d'années, voire au siècle passé, le public peut comprendre qu'il soit nécessaire de procéder à une toilette rédactionnelle. Lorsqu'il s'agit de textes sur lesquels la plupart des citoyens qui auront à s'exprimer sur notre constitution révisée ont voté eux-mêmes, il leur sera beaucoup plus difficile de comprendre qu'il y a lieu de modifier le texte.

La constitution actuelle dit à l'article 24sexies alinéa 5: «Font exception les installations servant à assurer la protection conformément au but visé et à la poursuite de l'exploitation à des fins agricoles.» La proposition Baumberger dit: «Font exception les installations qui ne sont pas incompatibles avec la préservation de ces espaces ou qui servent à la poursuite de leur exploitation à des fins agricoles.» Ce n'est pas la même chose. Clairement, ce n'est plus de la mise à jour, c'est de l'interprétation.

Que la loi actuelle permette certains aménagements peut être considéré soit comme contraire à la constitution, soit comme une latitude possible. Il n'y a aucune raison de supposer que le maintien du même texte constitutionnel ne permettrait pas de maintenir les mêmes lois. Par conséquent, le peuple verra certainement dans cette modification une intention de modifier la pratique. Et je trouve que les exemples cités visent effectivement à faire peur à gauche et à droite. Et je ne suis pas sûr que ces exemples choisis tout à l'heure soient vraiment pertinents.

Je vous invite donc à rester fidèles au principe de la mise à jour de la constitution, et à ne pas rouvrir maintenant un point sensible après l'avoir fait à deux reprises déjà en matière de protection de l'environnement.

Au nom de la commission, qui certes n'avait pas à traiter la proposition Baumberger, je vous invite néanmoins à rejeter cette dernière.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Der Antrag Baumberger hat sicher einen positiven Effekt; er bringt neuen Schwung in unsere Debatte!

Andererseits ist sachlich festzustellen, dass der Wortlaut dieses Artikels 62 viel zu sensibel ist, um daran auch nur zu ritzen. Der Verfassungskommission hat dieser Antrag nicht vorgelegen; wir haben ihn nicht diskutieren können. Wir hätten aber sicherlich keinen Antrag im Sinne des Antrages Baumberger unterstützen können, da wir einmütig der Auffassung waren, dass es nur schon gefährlich wäre, ein Wort von Artikel 62 Absatz 5 – und überhaupt vom ganzen Artikel 62 – zu ändern. Es ist verschiedentlich gesagt worden: In der Praxis ist dies oder jenes gelaufen, und man hat Verhandlungen geführt und sich entsprechend geeinigt. Das ist richtig. Es ist übrigens ein Weg, den auch der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler Coase – dafür hat er den Nobelpreis bekommen – vorschlägt. Diese Praxis – dass man sich in bestimmten Fällen einigen kann – kann man zulassen, wenn man tatsächlich der Überzeugung ist, dass die Moorlandschaften trotz allem durch eine

solche Anlage nicht gefährdet sind; sie wird dann Verfassungswirklichkeit. Der Antrag Baumberger will aber diesen Absatz 5 ändern. Dies ist um so schwerwiegender, als dieser Artikel erst elf Jahre jung ist.

Nachdem sich die Verfassungskommission jeweils davor gehütet hat, auch wesentlich ältere Artikel zu ändern, bitte ich Sie – im eigenen Namen, aber auch im Interesse der Vermeidung eines riskanten Projektes –, diesen Antrag Baumberger abzulehnen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Wir haben folgenden Sachverhalt: In der sogenannten Rothenthurm-Initiative ist folgendes festgehalten worden: «Ausgenommen sind Einrichtungen, die der Aufrechterhaltung des Schutzzweckes und der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung dienen.» Das ist Absatz 5 des heute geltenden Artikels 24sexies der Bundesverfassung. Nun sagt Herr Baumberger – und das stimmt offensichtlich; ich bin selber, da ich dieses Gesetz nicht betreut habe, nicht Spezialist der Materie –, diese Bestimmung sei in Artikel 23d des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz einengend konkretisiert worden, indem dort festgehalten ist: «Die Gestaltung und die Nutzung der Moorlandschaften sind zulässig, soweit sie der Erhaltung der für die Moorlandschaften typischen Eigenheiten nicht widersprechen.» Daraus leitet Herr Baumberger nun ab, dass wir den Rothenthurm-Artikel nach dem Prinzip der gelebten Verfassungswirklichkeit jetzt ändern müssen.

Diesem zweiten Schritt kann der Bundesrat nicht folgen, und zwar aus folgenden Überlegungen: Wir haben uns vor allem bei allen neu angenommenen Verfassungsartikeln immer möglichst eng an den Wortlaut gehalten. Das sehen Sie beispielsweise beim Artikel über die Gentechnologie und die Fortpflanzungsmedizin; das sehen Sie vor allem auch beim Alpentransitartikel, der ja ganz ähnlich wie der Moorschutzartikel auch durch eine Volksinitiative Eingang in die Verfassung gefunden hat und uns – sowohl dem Parlament wie dem Bundesrat – auch reichlich Umsetzungsschwierigkeiten macht. Hier haben wir aber immer den Vorrang des Verfassungstextes eingehalten. Es geht jetzt nicht an, dass man mit Berufung auf eine konkretisierende, engere Umsetzung auf Gesetzesstufe sagen kann, das sei heute gelebte Verfassungswirklichkeit. Das ist heute im besten Fall gelebte Gesetzeswirklichkeit, und das ist ein Unterschied. Das wirft allenfalls die Frage auf, ob diese Gesetzesbestimmung tatsächlich verfassungskonform ist oder nicht. Hier würde ich mir – weil ich nicht Spezialist in der Materie bin – kein vor schnelles Urteil erlauben.

Wenn wir uns aber im Rahmen der Nachführung auf die Verfassungswirklichkeit berufen haben, dann war das regelmässig «para constitutionem, para legem», also dort, wo sich die Wirklichkeit weiterentwickelt hat, wie beispielsweise beim Artikel über die Mitbestimmung der Kantone in der Aussenpolitik. Ich würde es aber von einem demokratischen Gesichtspunkt aus für sehr gefährlich halten, wenn man sich aufgrund einer Gesetzespraxis, die allenfalls die Verfassung derogiert, auf die gelebte Verfassungswirklichkeit berufen würde.

Ich möchte Sie daher dringend bitten, aus Respekt vor dem Verfassungsgeber – und hier ist Respekt um so mehr geboten, als es sich ja um eine Initiative handelt, die wir, auf jeden Fall der Bundesrat, bekämpft haben – diesen Antrag abzulehnen.

*Abs. 1–4 – Al. 1–4*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 5 – Al. 5*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Kommission 65 Stimmen  
Für den Antrag Baumberger 64 Stimmen

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

*Angenommen – Adopté*

**Art. 64**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Antrag Leuba  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition Leuba  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Leuba** Jean-François (L, VD): Je dirais presque que l'article 64 est un article test pour savoir si notre Conseil est capable de réfléchir par lui-même ou bien s'il vote selon les instructions qui lui ont été données.

Nous avons à l'article 64 une version du Conseil des Etats qui est rigoureusement la même que celle du Conseil fédéral. Simplement, elle est mieux ordonnée. J'aimerais vous lire ici ce qu'a dit M. Aeby, conseiller aux Etats, rapporteur de la commission: «Les adaptations qui ont été opérées par la commission à l'article 64, qui correspond à l'article 25bis de la constitution actuelle, sont purement rédactionnelles. La commission a introduit une espèce de logique en parlant d'abord de la garde et du traitement des animaux, ensuite de leur abattage, des expériences, ensuite de l'aspect utilisation, importation, transport ....» (BO 1998 E 79) Il n'y a donc pas de modification substantielle. On retrouve, malgré les six lettres a à f, le projet du Conseil fédéral.

De quoi s'agit-il sur le fond? Je suis convaincu que si la commission avait consacré 30 secondes à l'examen de la décision du Conseil des Etats, elle l'aurait adoptée. Malheureusement, nous n'avons pas pu l'examiner. Il s'agit notamment – et vous avouerez que c'est assez logique – de ne pas mettre dans la même lettre la garde et la manière de traiter les animaux, d'une part, et leur abattage, d'autre part, c'est-à-dire de faire deux lettres différentes. C'est assez différent de garder des animaux et de les abattre. Ensuite, on parle des expériences sur des animaux et des atteintes à l'intégrité d'animaux vivants, de l'utilisation des animaux, de l'importation d'animaux et de produits d'origine animale, du commerce et du transport d'animaux. Il s'agit de la même énumération que celle faite par le Conseil fédéral, mais on a le bon goût de ne pas traiter la garde et la manière de traiter les animaux dans la même disposition que l'abattage – ce qui n'est quand même pas tout à fait la même chose. Je crois que c'est cela qui est fondamentalement différent.

Je vous invite, puisque c'est purement rédactionnel, à suivre la décision du Conseil des Etats. Cela fera toujours une divergence de moins, car il n'y a aucune modification de fond.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Je confirme les propos de M. Leuba. Il n'y a pas de différence sur le fond entre la version du Conseil des Etats et celle du Conseil fédéral que soutient notre commission. Je dois toutefois dire que la commission a réfléchi, même plus que 30 secondes, sur la décision du Conseil des Etats puisque dans le procès-verbal il est dit par M. Engelberger: «Die ständerätliche Fassung hat einen völlig anderen Aufbau.» Mme Heberlein a parlé de cette solution et M. Gross Andreas a dit: «Ich beantrage, bei Artikel 64 der ständerätlichen Fassung zu folgen.» Résultat du vote: 19 voix contre 11. Alors, que le Conseil prouve qu'il sait réfléchir par lui-même, comme l'a demandé M. Leuba.

**Präsident:** Herr Deiss, Sie bringen mich in Verlegenheit. Aus Kommissionsprotokollen dürfte man eigentlich nicht zitieren – aber es war harmlos.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Voilà, j'ai pensé que c'était vraiment des citations anodines. Je prie M. Gross Andreas, Mme Heberlein et M. Engelberger, que j'aurais cités contre leur gré, de m'excuser.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich kann mich auch kurz fassen: Ich empfehle Ihnen, dem Antrag Leuba zuzustimmen. Die Gliederung des Ständerates ist die bessere, und ein inhaltlicher Unterschied besteht nicht.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag Leuba	99 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	4 Stimmen

**Präsident:** Es ist öffentlich aufgefallen, dass nicht einmal die Kommissionssprecher für ihren Antrag gestimmt haben. (Heiterkeit)

**Art. 65**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

**Art. 66**

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

**Vollmer** Peter (S, BE): Als die Fahne verteilt wurde und einige Kollegen diesen Minderheitsantrag gelesen haben, ist ein Kollege zu mir gekommen und hat gesagt: «Was hast du hier für einen exotischen Antrag eingebracht?» Es ist offensichtlich so, dass Anträge, die nicht die Neat, die Autobahnen, die Eisenbahn-Grossprojekte wie «Bahn 2000», den Ausbau der Flughäfen und andere Grosswerke betreffen, in diesem Rat vielen Kolleginnen und Kollegen exotisch erscheinen. Velofahrer und Fussgänger sind etwas, mit dem sich dieses hohe Haus normalerweise nicht beschäftigt. Ich meine: Hier ist die Chance, dieses Bild etwas zu korrigieren. Sie können sich fragen: Ist mein Ergänzungsantrag richtig eingeordnet? Der Artikel lautet: «Der Bund erlässt Vorschriften über den Strassenverkehr.» Und ich verlange nun: «Dabei beachtet er insbesondere die Bedürfnisse der Fussgänger und Velofahrer.» Diese sollen nun die Privilegierten sein? Weshalb jetzt plötzlich diese besser behandeln, privilegieren, im besonderen berücksichtigen? Weshalb machen wir das nicht mit allen anderen Verkehrsteilnehmern? Die Antwort liegt auf der Hand: Sie sind die Verkehrsteilnehmer, die eines besonderen Schutzes bedürfen.

Auch wenn der Bundesrat uns sagt, er tue das immer, es sei Bestandteil seiner Politik, dass er auf schwächere Verkehrsteilnehmer Rücksicht nehme, meine ich: Es steht uns gut an, in dieser Verfassung zu zeigen, dass es uns auch in der Verkehrspolitik nicht nur mit den grossen Werken ernst ist, sondern auch dort, wo es die Mehrheit der Bevölkerung Tag für Tag spürt. Es gibt gerade in bezug auf die Strassenverkehrsvorschriften sehr viele Möglichkeiten, die heute nicht ausgeschöpft sind, um den Fussgängern und Velofahrern verkehrspolitisch tatsächlich mehr Bedeutung zu geben.

Dass das nur vernünftig ist und eigentlich befolgt werden müsste, hoffe ich, brauche ich hier nicht länger auszuführen. Ich kann ein paar Stichworte nennen. Nehmen Sie das unter dem Aspekt der Gesundheit. Nehmen Sie das unter dem Aspekt der Bewältigung unserer Verkehrsprobleme. Nehmen Sie das unter dem sozialpolitischen Aspekt. Es sind nämlich vor allem die älteren Leute und die Kinder, die darauf angewiesen sind, dass sie in der Verkehrspolitik besonders berücksichtigt werden. Nehmen Sie das unter dem Aspekt der Kosten. Dieses Parlament spricht ja gerne von Kosten. Mit einer konsequenten Privilegierung der Fussgänger und Velofahrer werden wir auf allen Ebenen der Gemeinwesen sehr viele Kosten sparen.

Ich bitte Sie deshalb: Stimmen Sie diesem Antrag zu! Setzen Sie ein Zeichen in dieser Verfassungsrevision! Zeigen wir, dass es uns nicht nur mit den sogenannten grossen Anliegen ernst ist, sondern auch mit den Anliegen, von denen die Bevölkerung tagtäglich betroffen ist!

Ich bitte Sie deshalb, diesem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: La commission a repoussé cette proposition par 20 voix contre 13, non pas qu'il ne faille, à ses yeux, avoir des égards pour les piétons et les cyclistes. Cette proposition peut être interprétée de deux manières: soit il s'agit d'une évidence, son rang constitutionnel



peut alors être discuté; soit cette proposition comporte un aspect politique qui pourrait faire croire qu'on veut donner une réelle priorité aux piétons et aux cyclistes.

Sur la base de ces arguments, la commission a renoncé à introduire cette adjonction.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Der Antrag Vollmer möchte, dass der Bund insbesondere die Bedürfnisse der Fussgänger und Velofahrer beachtet. Die Kommission wollte indessen mehrheitlich kein Primat der Fussgänger und Velofahrer für alle Strassen begründen, die dem öffentlichen Verkehr zugänglich sind. Dies nicht zuletzt auch deswegen, weil es in ländlichen Gebieten sehr schwierig und auch sehr teuer ist, konkret auf die Bedürfnisse dieser Gruppe von Verkehrsteilnehmern zu reagieren. Der Entscheid wurde mit 20 zu 13 Stimmen getroffen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ich möchte Ihnen die Ablehnung des Minderheitsantrages Vollmer empfehlen. Zum einen aus Konzeptgründen; es geht nicht an, dass man derartige Akzentverschiebungen im Verkehrsrecht im Rahmen der nachgeführten Bundesverfassung einführt. Zum anderen bietet das geltende Recht genügend Möglichkeiten, dort für besonderen Schutz zu sorgen, wo die Velofahrer und die Fussgänger besonderen Schutz nötig haben.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	52 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	47 Stimmen

*Abs. 2, 3 – Al. 2, 3*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 67**

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Schlüer** Ulrich (V, ZH): Im Namen einer sehr überzeugenden Mehrheit der SVP-Fraktion beantrage ich Ihnen, im Rahmen der Verfassungsnachführung die Verantwortung für Bau und Unterhalt der Nationalstrassen allein dem Bund zuzusprechen.

Hier geht es eigentlich um eine Nagelprobe, was Nachführung ist. Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass der Souverän den Auftrag erteilt hat, ein Nationalstrassennetz zu erstellen. Zu diesem Auftrag gehört ebenso zweifellos, dass dieses Nationalstrassennetz zu unterhalten ist, damit es in Betrieb gehalten werden kann. Dieser Auftrag ist durch die politischen Behörden und durch die Verwaltung zu erfüllen. Sie haben die zweckmässige Organisation zu schaffen, damit dieser Auftrag erfüllt werden kann.

Die Realität – das müssen wir zur Kenntnis nehmen – hat zum Gegenteil geführt. Wir brauchten ein Impulsprogramm, Notmassnahmen, bis endlich längst überfällige Wiederherstellungsmassnahmen getroffen wurden. Wir müssen feststellen, dass mit den geltenden Strukturen in bezug auf den Nationalstrassenunterhalt der elementare Auftrag nicht erfüllt werden kann, der vom Souverän erteilt worden ist.

Jetzt stellt sich die Frage: Was heisst da Nachführung? Heisst Nachführung, wir hätten buchstabengetreu, paragrafengetreu weiterzuschreiben, was sich bis jetzt nicht bewährt hat? Wir hätten weiterzuführen, nachdem sich gezeigt hat, dass es die bestehenden Strukturen dem Bund nicht erlauben, auftragsgemäss – so wie es der Souverän will – zu handeln? Oder heisst Nachführung, dass wir den Bund endlich in die Lage versetzen, den Auftrag zu erfüllen, welchen der Souverän ohne jeden Zweifel klar ausgesprochen hat?

Wir leisten uns heute Milliardenaufwendungen, weil das geltende Unterhaltssystem nicht funktionsfähig ist, weil wir eine seltsame kollektive Verantwortung von Kantonen und Bund geschaffen haben, wobei der Bund zwar das meiste bezahlt, aber die Kantone zustimmen müssen und bei den Unterhaltsarbeiten Bauherren sind. Wenn die Kantone nicht wollen

oder glauben, nicht zu können, dann werden dringende Unterhaltsarbeiten jahrelang, unter Umständen jahrzehntelang blockiert. Das Ergebnis ist heute sichtbar.

Ich möchte an Sie appellieren, sich im Rahmen der Nachführung nicht bloss in Paragraphenturnerei zu ergehen, sondern endlich auch einmal an die Bedürfnisse der Bevölkerung, an die Bedürfnisse jener zu denken, die in diesem Land Leistung erbringen und die für die Leistung, die sie erbringen, auch Steuern zahlen, unter anderem auch deswegen, weil sie voraussetzen, dass man ihnen dafür eine Infrastruktur zur Verfügung stellt, die nutzbar ist.

Ich bitte Sie, auch an jene zu denken, auf deren Kosten wir heute tagen, auf deren Kosten wir diese Übung der Totalrevision durchführen. Diese Leute sollen doch wenigstens einmal den Eindruck gewinnen, wir würden uns nicht nur um Paragraphen kümmern, sondern wir nähmen ernsthafte Probleme wirklich ernst.

**Ostermann** Roland (G, VD): L'article 36bis de la constitution actuelle traite de la manière dont il faut procéder lorsqu'on construit une route nationale. Il précise à l'alinéa 3 que «les terres productives seront ménagées autant que possible». Le Conseil fédéral nous a proposé une nouvelle version: «Le terrain utilisable à des fins économiques doit être ménagé autant que possible.»

La commission a eu raison de ne pas se satisfaire de cette formulation qui était une régression et que l'on aurait fort bien pu mal interpréter en disant, par exemple, qu'elle incitait – constitutionnellement – à sacrifier des terres agricoles plutôt que des zones constructibles, à préférer la traversée d'un marais à celle d'une zone artisanale, à fouler un site historique plutôt qu'une zone industrielle. Ne faire allusion qu'aux potentialités économiques comme si elles étaient seules dignes de protection est impensable.

Mais la commission a eu tort de biffer purement et simplement l'alinéa 3. Les sensibilités actuelles vont au contraire dans le sens d'une généralisation de ce souci d'utiliser parcimonieusement le terrain. Il ne faut donc pas évacuer cette préoccupation, il faut l'ancrer dans la constitution en lui donnant une portée générale: lorsqu'on construit une route nationale, il faut ménager le terrain quel qu'il soit. Ce qui est en cause ici, ce n'est pas la décision de construire ou non une route nationale, c'est la manière de la construire. On peut par exemple faire allusion aux aménagements latéraux et aux accès.

Refuser cet amendement serait faire preuve d'un étonnant cynisme. Cela voudrait dire que dès lors que l'usage parcimonieux du terrain n'est plus lié à sa seule capacité productive, il n'a plus sa place dans la constitution. Cela placerait ici la mise à jour sous un éclairage assez déplaisant. La proposition de la minorité, quant à elle, consiste à vraiment mettre à jour cette volonté, largement partagée, d'économiser le terrain.

**Leuba** Jean-François (L, VD): M. Schlüer d'ordinaire est très pointilleux en ce qui concerne le respect du terme de «mise à jour». Or il a essayé de nous expliquer, dans une explication qui ne m'a pas paru particulièrement claire, qu'on ne devait pas s'en tenir à la lettre de la mise à jour! Et pourtant ici, le texte de l'article 36bis alinéa 2 de l'actuelle constitution est parfaitement clair: «Les cantons construiront et entretiendront les routes nationales conformément aux dispositions arrêtées par la Confédération et sous sa haute surveillance.» Je crois que ce texte ne prête pas à discussion. Et nous avons maintenant 40 ans d'application de ce texte, nous savons exactement ce que cela veut dire.

Pourquoi faut-il repousser la proposition de minorité? Tout d'abord parce qu'imaginer un instant que la Confédération doive entretenir elle-même les routes nationales, cela veut dire – et je l'ai déjà fait remarquer à notre collègue – créer un corps de cantonniers fédéraux qui, sur l'ensemble du territoire suisse, entretiendront les routes nationales. M. Schlüer m'a répliqué: «Mais non, on pourra charger les cantons de faire ça.» Alors, je ne vois pas très bien quel est l'intérêt de l'opération, si finalement on charge les cantons, avec leur

propre personnel, d'entretenir les routes nationales. On ne gagne rien du tout, et au contraire on entrelace des compétences qu'il s'agit de séparer très clairement.

Quant à la construction des routes nationales, il est évident que des erreurs ont été commises. Ces erreurs, elles doivent être réparties à mon avis – nous venons de recevoir un rapport de la Commission de gestion à cet égard –, et elles tiennent autant à l'Office fédéral des routes qu'aux responsables cantonaux. Mais il n'empêche que les responsables cantonaux sont beaucoup plus proches de la population par la force des choses, parce qu'ils connaissent les gens; ils sont donc aussi en mesure de trouver des solutions mieux adaptées à la mentalité et aux souhaits que peuvent exprimer ici les populations qui sont touchées par la construction de routes nationales.

Par conséquent, je vous invite à repousser la proposition de minorité I, qui constituerait à mes yeux, loin d'être une simplification, une complication et un entrelacs de compétences qu'il n'est pas souhaitable de recréer, outre le fait que, véritablement, on n'est plus dans le cadre de la mise à jour si l'on soutient une telle proposition.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Comme M. Leuba vient de le démontrer, le projet du Conseil fédéral reprend très strictement le texte actuel. Ce que propose la minorité I, emmenée par M. Schlüer, dépasse sans aucun doute la mise à jour et le fait que M. Schlüer lui-même mette le doigt là-dessus pour démontrer que ce n'est pas le cas et qu'il est fidèle à la mise à jour doit nous mettre la puce à l'oreille.

Ce que la minorité I propose est un sujet de discussion, actuellement, dans les projets de nouvelle organisation de la répartition des tâches et de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Mais le moment n'est pas venu, dans le cadre de la mise à jour, de se fixer déjà sur une option voulue par la minorité I et rendant la Confédération entièrement responsable et compétente pour ce qui est de la construction et de l'entretien des routes nationales. Ce n'est donc pas le Conseil fédéral ou la majorité de la commission qui fait de l'acrobatie avec les articles, mais c'est bien la proposition de minorité I qui, dans ce cas-là, peut être accusée de ce défaut.

En ce qui concerne la proposition de minorité II, la commission a finalement estimé qu'il n'était pas nécessaire de maintenir cette disposition à l'alinéa 3, non pas qu'il faille gaspiller le sol, mais parce que cet objectif est fixé d'une manière générale dans d'autres articles et doit s'appliquer dans tous les domaines, même dans celui des routes nationales.

C'est la raison pour laquelle il a semblé plus cohérent à la majorité de la commission de biffer cet alinéa 3, ce que je vous invite à faire également.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Ihre Kommission hat mit 21 zu 14 Stimmen beschlossen, Absatz 3 des Vorentwurfes des Bundesrates zu streichen. Auch der Ständerat hat diesen Absatz nicht übernommen. Zwar ist der Absatz 3 reine Nachführung des jetzigen Artikels 36bis Absatz 3 erster Satz der Bundesverfassung. Dennoch war die Kommission der Meinung, dass der alleinige Schutz des wirtschaftlich nutzbaren Bodens zu kurz greift, denn es gilt, z. B. auch den Schutz der Natur oder der Ruhe zu berücksichtigen. Absatz 3 wird in dieser Formulierung der Komplexität des Problems nicht gerecht, so dass es Ihrer Kommission angebracht erschien, auf die Nennung eines Teilaspektes zu verzichten. Andererseits macht es aber auch keinen Sinn, ganz allgemein Bund und Kantone zu verpflichten, den Boden zu schonen, wie dies die Minderheit II (Ostermann) will, denn dieser generelle Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens ist bereits in Artikel 58 enthalten.

Zum Antrag der Minderheit I (Schlüer): Die Minderheit I möchte eine klare Kompetenzregelung schaffen und Bau und Unterhalt der Nationalstrassen zur Bundessache erklären. Wegleitend ist die Überzeugung, dass der Souverän nicht nur die Ersterstellung, sondern implizit auch die Folgekosten, die durch den Unterhalt der Nationalstrassen entstehen, genehmigt. Da nun aber die Kantone nicht unbedingt

über die nötigen Finanzmittel verfügen, unterbleiben notwendige Instandstellungsarbeiten, und zwar entweder ganz, oder sie werden zumindest verzögert. Mit 27 zu 5 Stimmen bei 4 Enthaltungen erachtete die Kommission diesen Antrag als eine wichtige Frage, die im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs gelöst werden sollte. Es bleibt immerhin anzumerken, dass der Ständerat die gleiche Frage diskutiert hat und, falls der Nationalrat hier eine Differenz schaffen möchte, dieses Problem gern noch einmal diskutieren würde.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Ein Wort an Herrn Schlüer: Sie sollten sich nicht allzu viele Gedanken über die Kosten dieser Verfassungsreform machen, denn als Mitglied der Kommission realisieren Sie wahrscheinlich – wie ich –, wie viele kontroverse Rechtsfragen wir mit dieser nachgeführten Verfassung tatsächlich klären. Wenn ich mich daran erinnere, wie solche kontroversen Rechtsfragen sonst regelmässig Anlass zu teuren Professorengutachten und zu langwierigen und mühsamen Verhandlungen in beiden Räten geben, dann lohnt sich nämlich diese Übung auch unter rein ökonomischen Gesichtspunkten.

Zu Artikel 67: Herr Schlüer, ich gebe zu, dass man sich natürlich aus politischen Überlegungen fragen kann, ob es richtig und zweckmässig ist, dass Bau und Unterhalt der Nationalstrassen weiterhin eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen sein sollen. Hier bewegen wir uns aber im Rahmen der «mise à jour», und im geltenden Recht sind die Kantone ganz klar – Herr Leuba hat das zitiert – beteiligt, und daran sollten wir uns auch hier halten. Dagegen weiss ich, dass diese Frage – übrigens im Einverständnis mit Herrn Bundesrat Leuenberger, der hier ja der zuständige Minister ist – im Rahmen des Reformpaketes über den Finanzausgleich geprüft wird. Dort wird der Ort sein, um allenfalls neue Aufgabenteilungen zu realisieren.

Aus diesem Grund möchte ich Sie bitten, diesen Antrag abzulehnen; auch den anderen Minderheitsantrag, denn in Artikel 58 Absatz 1 haben wir das Prinzip der haushälterischen Nutzung des Bodens bereits festgehalten. Es geht daher nicht an, dieses allgemeine Prinzip hier in diesen Artikel aufzunehmen.

Ich beantrage Ihnen also, beide Minderheitsanträge abzulehnen.

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

*Abs. 2, 4 – Al. 2, 4*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Mehrheit 82 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit I 28 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Mehrheit 72 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit II 43 Stimmen

**Art. 68, 69**  
*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 70**  
*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Lötscher*  
*Abs. 2bis*

Bei der Verbrauchssteuer und den Verkehrsabgaben werden die Folgen der Veränderung des Landesindex periodisch angepasst.

*Proposition Lötscher**Al. 2bis*

L'impôt à la consommation et les redevances sur la circulation sont adaptés périodiquement à l'indice national.

**Schlüer Ulrich (V, ZH):** Wir fahren weiter in unserer Nachführungsübung. Zunächst kann ich mir allerdings eine Bemerkung zum vorherigen Kommentar von Herrn Bundesrat Koller nicht verkneifen: Wenn wir im Rahmen der laufenden Diskussion, die offenbar billig ist, rasch und einfach das Richtige tun könnten, warum werden dann Entscheidungen bezüglich Organisation des Nationalstrassenunterhaltes auf später verschoben, wo es wieder Professorengutachten braucht, die viel kosten?

Auch bei unserem Minderheitsantrag zu Artikel 70 – von der SVP-Fraktion unterstützt – geht es um Nachführung. Ich habe bei der vorherigen Diskussion gelernt, dass man Nachführung buchstabengetreu und paragrafengetreu vornehmen soll, auch wenn diese nicht unbedingt vernünftig ist. Ich lege Ihnen jetzt einen solch buchstabengetreuen Antrag vor. Der von mir eingebrachte Minderheitsantrag schreibt die geltende Verfassung wörtlich fort. Er übernimmt wörtlich das jetzt Aufgeschriebene und jetzt Gültige. Enger kann man Nachführung nicht vornehmen. Seltsamerweise gefällt dieser Antrag jetzt aber dem Bundesrat nicht, weil darin etwas steht, das er aus der Verfassung weghaben möchte, nämlich die Kosten der Autobahnvignette von 40 Franken. Der Bundesrat möchte jetzt im Rahmen der Nachführung die Freiheit erhalten, Anpassungen leichter vornehmen zu können. Wir wissen auch, in welche Richtung. Deshalb ist unser Minderheitsantrag, der die korrekte, buchstabengetreue Fortführung der jetzt geltenden Verfassungsbestimmung verlangt, nicht genehm. Er passt nicht zum vorherrschenden Willen. Da muss ich Sie jetzt einfach fragen: Wollen Sie die Nachführung glaubwürdig vornehmen und tatsächlich Nachführung betreiben, oder wollen Sie die Nachführung selektiv vornehmen, um die Erhebung höherer Abgaben und höherer Steuern zu erleichtern, also entsprechende Schleusen öffnen? Das ist die Frage, um die es geht. Meines Erachtens ist es die Frage, ob wir dem Bürger, dem Steuer- und Abgabenzahler gegenüber redlich vorgehen wollen oder nicht.

**Lötscher Josef (C, LU):** Ich möchte mit meinem Antrag eine Teuerungsklausel einbauen. Wieso? Ich bin der Auffassung, dass die Mechanismen zur Erhaltung unserer Verkehrsinfrastruktur nur zufriedenstellend funktionieren, wenn deren Finanzierung auch real sichergestellt ist. Dieses Ziel könnte mit dem Einbau einer Teuerungsklausel erreicht werden.

Die Vernetzung der Zentren untereinander, aber auch der Zentren mit dem ländlichen Raum und den Regionen kann – abgesehen von einem intakten Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln – nur mit einem gut ausgebauten und gut unterhaltenen National- und Hauptstrassennetz sichergestellt werden. Eine Vielzahl von über die ganze Schweiz verteilten grösseren und kleineren Bauprojekten haben in den letzten Jahren immer wieder zurückgestellt werden müssen, weil für deren Planung und Realisierung schlichtweg das nötige Geld gefehlt hat. Real steht dafür immer weniger zur Verfügung. Neu hinzu kommt auch, dass ab 1998 die Einnahmen aus der Schwerverkehrsabgabe – etwa 175 Millionen Franken – nicht mehr für die Strassenfinanzierung verwendet werden, sondern für die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur. In Zukunft wird es also an noch mehr Geld fehlen.

Wenn ich aufzähle: Es fehlt an Geld für die Kostenanteile des Bundes für den Bau der Nationalstrassen, welche heute zwischen 50 und 97 Prozent betragen. Die Fertigstellung verzögert sich um Jahrzehnte. Es fehlt an Geld für die Kostenanteile des Bundes für Hauptstrassen, welche zwischen 20 und 85 Prozent betragen. Es fehlt an Geld für Massnahmen für den kombinierten Verkehr, eben auch für den Regionalverkehr. Es fehlt an Geld für Massnahmen zur Sicherung oder Aufhebung von Niveauübergängen. Es fehlt an Geld für strassenbedingte Lärmschutzmassnahmen und Schutzbauten gegen Naturgewalten entlang den Strassen. Nicht zuletzt fehlt es auch an Mitteln für den Finanzausgleich im Strassen-

wesen; ich denke vor allem auch an die Berggebietskantone, die wegen der schwierigen topographischen Verhältnisse für den Bau und Unterhalt ihrer Alpenstrassen auf diesen Lastenausgleich – auf dieses Geld – angewiesen sind.

Damit die notwendigen Mittel langfristig nicht durch eine schleichende Geldentwertung real geschmälert werden, muss gemäss meinem Antrag eine Sicherung eingebaut werden. Die Abgaben können vom Bund automatisch angepasst werden, wenn sich der Landesindex verändert. Die Details sind im Gesetz und in der Verordnung zu regeln.

Wenn Ihnen eine dauerhafte Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur über diese Mittel ein Anliegen ist, dann stimmen Sie meinem Antrag zu!

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** Le but de cette mise à jour de la constitution n'est pas simplement de copier l'actuelle constitution ou de la recopier dans un ordre différent. L'un des buts était aussi d'épurer le texte actuel qui comporte énormément de dispositions de nature très diverse qui se sont accumulées, et il s'agit aussi d'évacuer celles qui n'ont pas à être inscrites au niveau de la constitution.

Dans le cas de la vignette autoroutière, le fait d'y inscrire le montant est manifestement quelque chose qui peut être réglé au niveau de la loi. C'est ce que le Conseil fédéral prévoit, et la commission dans sa grande majorité, par 24 voix contre 9, l'a suivi dans ce raisonnement. Il s'agit d'un impôt à la consommation, d'une redevance sur la circulation, et il n'est pas possible d'inscrire toutes ces dispositions dans la constitution.

Ce que nous propose M. Lötscher est du même acabit dans la mesure où il y aurait lieu probablement, dans d'autres cas aussi, de prévoir une indexation. Encore une fois, même si la commission n'a pas pu se prononcer sur ce point-là, je ne pense pas que le principe de l'indexation – qui n'est d'ailleurs pas sans problème – soit digne d'être élevé au rang constitutionnel.

C'est pour cette raison que je vous invite à rejeter la proposition de minorité et la proposition Lötscher.

**Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin:** Bei Artikel 70 könnte man sagen, er wäre reinste Nachführung, wenn nicht die Höhe des Betrages für die Vignette fehlen würde. Die Minderheit Schlüer will daher einen entsprechenden Absatz 2 einfügen, der materiell Artikel 36quinquies der Bundesverfassung entspricht. Die Mehrheit Ihrer Kommission hält allerdings den Abgabebetrag nicht für verfassungswürdig. Der Gesetzgeber hat nämlich auch nach dem Wortlaut der geltenden Verfassung die Möglichkeit, die Vignettengebühr anzupassen. Das heisst also, dass die 40 Franken keine erhöhte Bestandeskraft besitzen. Ihre Kommission entschied daher mit 24 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen, den Antrag der Minderheit Schlüer abzulehnen.

Der Antrag Lötscher lag der Kommission nicht vor. Es ist allerdings anzumerken, dass die Indexierung nicht verfassungswürdig ist und dass er in der Praxis nur Probleme aufwirft, statt Probleme zu lösen. Also ist auch dieser Antrag zur Ablehnung zu empfehlen.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** J'ai omis de vous donner une information supplémentaire qui peut avoir une certaine importance puisqu'on pourrait s'inquiéter du vide juridique qui pourrait résulter de la suppression de la mention dans la constitution du montant de la redevance pour l'utilisation des routes nationales. Les dispositions transitoires, à l'article 185 chiffre 3 (page 640 du message du 20 novembre 1996), prévoient que «la redevance pour les routes nationales est prélevée conformément au droit en vigueur jusqu'à l'adoption d'une loi fédérale».

**Koller Arnold, Bundesrat:** Zunächst zum Minderheitsantrag Schlüer: Die Kommissionsreferenten haben bereits gesagt, warum wir hier den Frankenbetrag nicht aufgenommen haben. In der Vernehmlassung war man allgemein der Meinung, dass Frankenbeträge nicht in die nachgeführte Verfassung passen. Wir wollen deshalb aber keineswegs die Volks-

rechte irgendwie tangieren. Das möchte ich doch klarstellen. Es ist klar: Wenn man diesen Betrag abändern möchte, wäre das auch mit dem neuen Verfassungstext nur auf der Basis eines Bundesbeschlusses oder einer Gesetzesänderung möglich, die dem fakultativen Referendum untersteht. Das möchte ich klar festhalten. Der Grund war der, dass man sagte, Frankenbeträge seien derart rasch hinfällig, dass sie nicht verfassungswürdig seien.

Was den Antrag Lötscher anbelangt, muss ich Sie darauf aufmerksam machen, dass natürlich auch das eine rechtspolitische Änderung, eine Neuerung wäre, weil die Verbrauchssteuern bisher nicht indexiert waren. Es kommt aber auch noch ein sachliches Bedenken dazu: Die Verbrauchssteuern und Verkehrsabgaben dienen in erster Linie der Deckung all jener Kosten, die der Verkehr verursacht. Mit der Bindung an den Landesindex der Konsumentenpreise wird daher ein sachfremdes Kriterium eingeführt.

Ich möchte Sie daher bitten, beide Anträge abzulehnen.

*Abs. 1, 3, 4 – Al. 1, 3, 4*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	72 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	42 Stimmen

*Abs. 2bis – Al. 2bis*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Lötscher	46 Stimmen
Dagegen	62 Stimmen

#### **Art. 71**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Vollmer*

Die Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr, die Seilbahnen, die Schifffahrt ....

*Proposition Vollmer*

La législation sur le transport ferroviaire, les téléphériques, la navigation ....

**Vollmer** Peter (S, BE): Ich möchte Ihnen hier bei diesem Kompetenzartikel eine Ergänzung beantragen, die eigentlich logisch und naheliegend ist. Man muss sich fragen, weshalb diese nicht schon bisher im Verfassungstext gestanden hat und wir nicht auch schon in der Kommission die Nachführung dazu benutzt haben, um hier die Kompetenz in bezug auf die Seilbahnen einzuführen.

Was ist die Ausgangslage? Wir haben heute eine klare Kompetenz des Bundes im Bereich der Eisenbahnen, der Luftfahrt, der Schifffahrt, jetzt auch der Raumfahrt und stellen fest, dass wir uns mit den Seilbahnen in einem Niemandsland befinden. Die heutige Seilbahnverordnung – als ich das genommen habe, habe ich gestaunt und es zweimal lesen müssen – stützt sich auf das Postverkehrsgesetz ab, welches es gar nicht mehr gibt. Wir haben es auf den 1. Januar 1998 ausser Kraft gesetzt.

Die ganze Seilbahngesetzgebung ist heute in ihrer verfassungsrechtlichen Grundlage äusserst prekär. Das hat schon vor Jahren dazu geführt, dass man im Bundesamt für Verkehr zusammen mit den Seilbahnbetreibern an den Bundesrat gelangt ist und versucht hat, hier eine neue Verfassungsgrundlage zu schaffen, damit man dann auch entsprechende, bessere Vorschriften machen kann. Diese Verfassungsänderung wurde damals innerhalb des Verwaltungsverfahrens aus guten Gründen gestoppt. Man wollte dem Schweizer Volk nicht zumuten, wegen eines Wortes eine Volksabstimmung über sich ergehen zu lassen, weil man diese Frage auch ohne direkte Verfassungsgrundlage irgendwie anders lösen konnte.

Wenn wir heute nun eine Nachführungsvorlage vor uns haben und diese Frage in diesem Paket bereinigen können, wäre es eine verpasste Chance, wenn wir das jetzt nicht aufnehmen. Dieser Antrag rüttelt nicht an den Kompetenzen der Kantone an sich. Er rüttelt auch überhaupt nicht – ich habe das abgeklärt – an den Interessen der Seilbahnbetreiber oder des Bundes. Er würde vielmehr eine klare und saubere Rechtsgrundlage ermöglichen, damit wir vielleicht in den nächsten Jahren – es gibt entsprechende Bemühungen – diese vielen Verordnungen und Rechtsetzungen im Bereich der Seilbahnen in bezug auf Sicherheit und andere Dinge in einem Seilbahngesetz zusammenfassen könnten und damit eine saubere, klare Rechtsgrundlage hätten. Es ist so gesehen im Interesse auch der Kantone; ich habe mich bei Kantonen, die insbesondere auch Seilbahnen betreiben, rückversichert. Es ist im Interesse der Seilbahnbetreiber, aber auch im Interesse der Aufsichtsbehörden.

Von daher gesehen muss man sich wirklich fragen, weshalb wir diese Kompetenz nicht schon haben. Wir haben sie effektiv nicht, weil wir nicht wegen dieser Detailfrage eine besondere Volksabstimmung wagen wollten.

Weshalb ist es nicht schon im Verfassungsentwurf des Bundesrates enthalten? Das ist eigentlich die Frage, die man sich stellt, und wir hätten dann auch den Antrag in der Kommission einbringen können. Die Antwort ist einfach – Herr Bundesrat Koller soll rasch weghören, weil es nicht als Kritik verstanden werden soll –: Es wurde schlicht vergessen. Das entsprechende Bundesamt und das entsprechende Departement haben in diesen verwaltungsinternen Runden diese Frage nicht mehr thematisiert, und in der Kommission kam niemand auf diese Idee.

Der Sprechende, das sei zugegeben, hat in den Winterferien zufälligerweise als Seilbahnenbenützer Gespräche geführt, zufälligerweise bei der Seilbahn, deren Direktor auch Präsident des Schweizerischen Verbandes der Seilbahnunternehmungen ist, und dieser hat mir nebenher das Problem geschildert. Ich habe mit der Verwaltung Kontakt aufgenommen und habe bemerkt, dass dies, wenn wir darüber rechtzeitig in der Kommission beraten hätten, kein Einzelantrag, sondern wahrscheinlich ein Kommissionsantrag gewesen wäre, dem sich auch der Bundesrat hätte anschliessen können.

Es geht nicht um die bisherige Kompetenz, welche die Kantone beispielsweise bei den Skiliften haben; das ist so ein Zwitter, weil diese am Boden sind und nach anderen Rechtsgrundlagen beurteilt werden könnten. Die generelle Kompetenz in diesem Bereich könnte auch mit dieser Verfassungsgrundlage weiterhin klar den Kantonen zum Vollzug übertragen werden; die Kantone wehren sich überhaupt nicht dagegen.

Von daher gesehen möchte ich Sie bitten, diesen Lapsus auszubügeln und das Thema aufzunehmen. Den Bundesrat bitte ich, über seinen Schatten zu springen, wenn das notwendig ist. Er könnte hier auch sagen: Wenn wir das vorher diskutiert und überlegt hätten, hätten wir es selber vorgeschlagen. Ich bin überzeugt, es hat sehr viele Ratsmitglieder, die mit Seilbahnen «verseilt» sind und die wahrscheinlich das Anliegen bestätigen könnten.

Von daher bitte ich Sie, kurzen Prozess zu machen und diesen Einzelantrag zu überweisen.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Vous voyez bien que la mise à jour est un exercice de funambule! Nous sommes là une nouvelle fois à la limite de la mise à jour, puisque effectivement cette proposition va un peu au-delà du droit actuel. On pourrait dire que la proposition Vollmer est suspendue dans le vide. La commission n'ayant pas pu en délibérer, je ne peux pas vous donner une recommandation de vote de sa part. Je pense que la proposition Vollmer peut être considérée comme une réparation judicieuse d'un oubli.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Was soll man zum Antrag Vollmer, der leider der Kommission nicht vorgelegen hat, für eine Empfehlung abgeben? Jein ist eigentlich die richtige Antwort. Unter den Titel «Nachführung» gehört er streng genommen nicht, weil auch die jetzige Verfassung

keine Ausführungen dazu macht. Andererseits ist festzuhalten, dass er nicht irgendwelche anderen Hoheitsrechte, beispielsweise solche der Kantone, verletzen würde.

Dennoch muss man sagen: Es ist sicherlich richtig, im Rahmen der Nachführung dieses Vergessen wieder gutzumachen und dem Antrag Vollmer zu folgen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ganz so einfach, wie das Herr Vollmer dargestellt hat, ist es doch nicht. Aber ich gebe zu, dass man das Problem von seiten des zuständigen Departementes auch nicht thematisiert hat. Herr Vollmer möchte, dass hier die Seilbahnen ausdrücklich genannt werden. Nach geltendem Recht stützt sich die Bundesgesetzgebung im Bereich der Seilbahnen auf das Postregal. Das Postwesen erfasst nach herrschender Lehre alle Formen des regelmässigen und gewerbsmässigen Personenverkehrs, soweit diese Verkehrsform nicht durch eine besondere Verfassungsbestimmung abgedeckt ist. Daraus ergibt sich beispielsweise, dass Seilbahnen, die nicht regelmässig Personen transportieren – solche gibt es auch in meinem Heimatkanton – auf jeden Fall nicht in die Bundeskompetenz fallen.

Zurzeit bildet Artikel 36 der Bundesverfassung noch die verfassungsmässige Grundlage für den regelmässigen und gewerbsmässigen Personentransport mit Autos, Postautos, Bussen, Trolleybussen und Seilbahnen. Diese Bundeskompetenz erschöpft sich in Sachverhalten, die mit dem regelmässigen und gewerbsmässigen Personenverkehr zusammenhängen; sie ist also nicht umfassend. Daneben gibt es diverse weitere Bundeskompetenzen, die als Verfassungsgrundlage für eine Regelung der Seilbahnen durch den Bund herangezogen werden können, beispielsweise Artikel 31bis Absatz 2. Obwohl der Bund nach geltendem Recht also praktisch sicher die wichtigen Aspekte im Zusammenhang mit dem Bau und Betrieb von Seilbahnen regeln könnte, verfügt er bei den Seilbahnen – anders als in den übrigen erwähnten Bereichen – über keine umfassende Zuständigkeit.

Im übrigen hat der Bundesrat das jetzige UVEK (damals EVED) im Jahre 1996 beauftragt, die Frage einer neuen Kompetenzordnung mit einem einzigen Leitverfahren zu untersuchen. Der Basisbericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe «Touristische Transportanlagen» liegt mittlerweile vor. Vorgesehen ist, dass sich der Bundesrat nächstens zum Ergebnis des Berichtes äussert und allenfalls die Weichen für eine Änderung der Verfahrensvorschriften stellt. Zur Diskussion steht neben einer Konzentration der Verfahren beim Bund auch eine Delegation der Konzessionserteilung an die Kantone.

Als Leitverfahren würde sich diesfalls das kantonale Baubewilligungsverfahren anbieten. Unklar ist, ob die neuen Verfahren tatsächlich eine Änderung der gegenwärtigen Verfassungsgrundlage nötig machen.

Weil der Bund nach geltendem Recht über keine umfassende Kompetenz bezüglich Seilbahnen verfügt, kann ich dem Antrag Vollmer nicht vorbehaltlos zustimmen. Er käme im Sinne Ihrer Praxis höchstens als sogenannte konsensfähige Neuerung in Frage. Wenn Sie das beschliessen würden, glaube ich, dass es der mindeste Anstand wäre, dass wir dann noch die Kantone konsultieren würden, auf deren Kosten diese ausschliessliche Kompetenz des Bundes ja gehen würde.

**Präsident:** Die Kommission hat zum Antrag Vollmer keinen Ablehnungsantrag gestellt. Ich frage Herrn Bundesrat Koller, ob er einen entsprechenden Antrag stellt.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Aus grundsätzlichen Erwägungen muss ich Ihnen den Antrag stellen, den Antrag Vollmer abzulehnen. Wenn Sie ihm zustimmen, werde ich im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens auf jeden Fall die Einwilligung der Kantone einholen müssen. Alles andere wäre eine Nacht- und Nebelaktion.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Vollmer

55 Stimmen

Für den Antrag der Kommission

49 Stimmen

## Art. 72

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Leuba*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition Leuba*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Leuba Jean-François** (L, VD): A l'article 72, il s'agit des chemins et sentiers pédestres. Comme d'habitude, je vous demande de vous rallier à la décision du Conseil des Etats.

Les alinéas 1er et 2 du projet du Conseil fédéral et de la décision du Conseil des Etats, même s'ils sont différents dans la forme, ont le même contenu. Vous le trouvez dans les déclarations de M. Aeby, conseiller aux Etats, rapporteur de la commission. Il n'y a absolument pas de doute. La solution du Conseil des Etats est un tout petit peu mieux rédigée et un peu plus brève. Par conséquent, pour les alinéas 1er et 2, il n'y a pas de discussion.

En ce qui concerne l'alinéa 3, le Conseil des Etats propose de le biffer. Je rappelle le libellé de l'alinéa 3 du projet du Conseil fédéral: «Dans l'accomplissement de ses tâches, elle – la Confédération – prend en considération les réseaux de chemins et sentiers pédestres et remplace les chemins et sentiers qu'elle est obligée de supprimer.»

M. Aeby, au Conseil des Etats, s'est exprimé de la manière suivante, s'agissant de cette disposition: «Quant à l'alinéa 3, la commission a estimé pouvoir s'en passer sans autre, étant donné qu'il fait double usage avec les deux premiers alinéas et avec les dispositions prévues dans la section consacrée à l'aménagement du territoire.» (BO 1998 E 80) Il est tout à fait évident que si la Confédération fixe les principes pour les sentiers pédestres, elle doit naturellement prendre en considération – sinon elle se comporte de manière absurde – les principes qu'elle fixe pour les réseaux de chemins et de sentiers pédestres. Il tombe donc sous le sens que si elle supprime certains chemins et sentiers, elle doit évidemment les remplacer. Tout cela découle par essence même des alinéas 1er et 2. C'est ce qu'a considéré le Conseil des Etats. Les sentiers pédestres sont extrêmement utiles, il n'est pas question de leur porter préjudice. D'ailleurs, M. Aeby l'a aussi dit au Conseil des Etats, il n'est pas question de diminuer l'importance des sentiers pédestres. Il s'agit simplement de déléster la constitution de dispositions qui n'ont pas lieu d'y être et qui figurent d'ailleurs dans la loi. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de maintenir l'alinéa 3 de l'article 72.

Je vous propose de vous rallier à la décision du Conseil des Etats. Ce sera encore une divergence de moins.

**Semadeni Silva** (S, GR): Il Signor Leuba ama la brevità e la chiarezza. L'abbiamo visto con l'articolo 64, lo abbiamo seguito. Ma questa volta, per quanto riguarda i sentieri, devo contraddirlo.

Auch für diesen Artikel hat sich das Volk stark gemacht. Damit die Sicherung und Förderung der Fuss- und Wanderwege als eine Aufgabe von gesamtschweizerischem Interesse anerkannt wurden, brauchte es in den siebziger Jahren eine Volksinitiative. Nach langem Hin und Her zwischen den Kommissionen und Räten stimmte das Parlament dann einem Gegenvorschlag zu, dem jetzigen Verfassungstext, worauf die Volksinitiative zurückgezogen wurde. Die Schweizer und Schweizerinnen nahmen den neuen Bundesverfassungsartikel 37quater 1979 mit einem Jastimmenanteil von 78 Prozent an. Mit einer einzigen Ausnahme stimmten auch alle Kantone zu. Seit 1985 existiert ein Bundesgesetz, das für Fuss- und Wanderwege eine Planungspflicht vorsieht. Trotz einiger guter Beispiele liegt bei der Fusswegplanung aber noch vieles im argen. Die Bedeutung der Fuss- und Wanderwege wird mancherorts nach wie vor unterschätzt.

Nun zur Nachführung: Nach dem Willen des Bundesrates und unserer Kommission soll mit der Revision der Bundesverfassung an diesem relativ jungen Artikel nur eine unwesentliche Änderung vorgenommen werden, nämlich die Strei-

chung von Absatz 4. Das heisst: Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit den privaten Fachorganisationen – Arbeitsgemeinschaft Schweizer Wanderwege (SAW) und Arbeitsgemeinschaft Recht für Fussgänger (ARF) – wird somit in Zukunft auf Gesetzesstufe geregelt; dagegen habe ich nichts einzuwenden.

Anders aber der Beschluss des Ständerates und der Antrag Leuba: Diese möchten zwar auch keine inhaltlichen Änderungen, aber sie schlagen eine neue, kürzere Formulierung vor. Weil die ursprüngliche Fassung, um die stark gerungen worden ist, nur das materiell Notwendige enthält, entspricht diese gekürzte Formel einer materiellen Verschlechterung.

Auf die Bestimmung, dass Anlage und Erhaltung der Fuss- und Wanderwegnetze in die Zuständigkeit der Kantone fallen, kann nicht verzichtet werden; ohne diese Bestimmung entfällt die entsprechende Pflicht der Kantone. Zudem ist der Beschluss des Ständerates nicht glücklich, weil der Bund seine Unterstützung bis anhin gerade nicht in den Bereichen Anlage und Unterhalt, sondern bei den Grundlagen und bei der Planung gewährt hat. Für Anlage und Unterhalt sind heute laut Bundesverfassung eindeutig die Kantone zuständig; das wollen wir weiterhin.

Der Ständerat will auch die Umschreibung der Aufgaben des Bundes streichen, was insbesondere die Ersatzpflicht für aufgehobene Fuss- und Wanderwege trifft. Damit werden materielle Garantien zur Streichung vorgeschlagen. Mit der Streichung von direkt anwendbaren Verfassungsbestimmungen wird der ohnehin schon schwache Stand der Fuss- und Wanderwege auf Bundesebene noch schwächer; dies will – hoffentlich! – niemand. Der «Fussverkehr» ist heute eine bedrängte und oft unverzichtbare Form der Mobilität, die Unterstützung braucht und verdient.

Ich bitte Sie, den Status quo nicht grundlos zu verschlechtern, den Antrag Leuba abzulehnen und dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

**Vallender Dorle** (R, AR), Berichterstatterin: Bei Artikel 72 hat sich die Kommission dem Vorentwurf des Bundesrates angeschlossen. Zu erwähnen ist speziell, dass die Frage der Zusammenarbeit mit privaten Organisationen im Vorentwurf fehlt. Diese ist auf Gesetzesstufe herabgestuft und bereits im Bundesgesetz über die Fuss- und Wanderwege enthalten. Herrn Leuba ist entgegenzuhalten, dass der Ständerat eine andere Systematik gewählt hat und zudem Absatz 3 dort gestrichen wurde.

Ihre Kommission hat sich aber, in Kenntnis der Lösung des Ständerates, für den Vorentwurf des Bundesrates ausgesprochen.

Ich bitte Sie daher, den Antrag Leuba abzulehnen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich erinnere mich sehr gut – ich war seinerzeit noch Nationalrat –, dass der Artikel über die Fuss- und Wanderwege damals schon sehr viele Emotionen ausgelöst hat. Er tut es offenbar auch heute noch.

Angesichts dieser Lage würde ich Ihnen auch empfehlen: Bleiben Sie möglichst eng beim Text und damit beim Antrag Ihrer Kommission!

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission

67 Stimmen

Für den Antrag Leuba

38 Stimmen

#### Art. 73

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 74

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

**Gysin Remo** (S, BS): Die Minderheit möchte in Artikel 74 eine Kausalhaftpflicht für Betreiber von Atomanlagen einführen. Dieser Antrag hat eine lange Geschichte in der Kommis-

sion hinter sich. Wir haben einen Zusatzbericht des Bundesamtes für Justiz bekommen; wir haben verschiedene Texte verarbeitet und unseren Antrag, wie er jetzt als Minderheitsantrag vorliegt, zur Reife gebracht. Entsprechend haben wir auch nur eine ganz knappe Ablehnung erfahren müssen.

Im Bereiche der Atomenergie ist bereits eine Kausalhaftung im Kernenergiehaftpflichtgesetz, allerdings in leicht eingeschränkter Form, enthalten. Der Antrag der Minderheit will also etwas, das auf Gesetzesstufe geregelt ist, in Form einer strengeren Kausalhaftung beziehungsweise einer Gefährdungshaftung auf Verfassungsstufe regeln. Das aus verschiedenen Gründen, ich erwähne zwei:

1. Es handelt sich bei Atomanlagen um ein ganz besonderes Gefahrenpotential. Ein Unfall beispielsweise in der Art von Tschernobyl würde in der Schweiz nach Schätzungen materielle Schäden in der Grössenordnung von 4000 bis 6000 Milliarden Franken verursachen.

2. Ein weiterer Grund heisst Markt. Es ist ein Grundprinzip der Marktwirtschaft und der Wirtschaftsfreiheit, dass alle am Wirtschaftsprozess Beteiligten für die vollen Kosten ihrer Tätigkeit samt Risiken zu haften haben. Ich hoffe, dass Sie auch hier auf Markt setzen. Selbstverständlich müssten dann die Betreiber finanzielle Vorkehrungen treffen, die den Preis des Schweizer Atomstroms in die Höhe treiben würden. Es wäre dann auch in der Schweiz offensichtlich, was ganz Amerika bereits seit langem weiss, dass nämlich Atomstrom nicht konkurrenzfähig ist.

Unser Begehren ist, die Haftung für Betreiber von Atomanlagen in der Verfassung zu verankern. Wir bitten Sie um Unterstützung. Vielleicht hilft Ihnen ein Wort, das uns Herr Direktor Koller vom Bundesamt für Justiz in der Kommission mitgegeben hat; er hat nämlich auf unser Revers geschrieben: «Je freier jemand in der Wahrnehmung bestimmter wirtschaftlicher Tätigkeiten ist, um so grösser muss die Haftung sein.» Na also, meine Damen und Herren!

**Rechsteiner Rudolf** (S, BS): Namens der SP-Fraktion bitte ich Sie, die Kausalhaftung für Atomanlagen in der Bundesverfassung zu verankern. Sicherheit und Schutz der Bevölkerung sind die wichtigsten Ziele, die die Bundesverfassung verfolgt. Als man das Atomgesetz und den Atomartikel in der Bundesverfassung Ende der fünfziger Jahre verankert hat, da hat es der Bundesrat – das ist aktenukundig – ganz einfach für unmöglich gehalten, dass Unfälle in Zusammenhang mit Atomanlagen entstehen, die ein Ausmass annehmen können, wie wir es in der jüngeren Vergangenheit erleben mussten. Das Verursacherprinzip ist ausserdem im Umweltschutzgesetz verankert, ebenso im Grundsatz im Kernenergiehaftpflichtgesetz.

Die Marktwirtschaft legt es nahe, dass der Preis die vollen Kosten eines Gutes widerspiegelt. Wer die Kosten trägt, der kommt auch für Schäden auf. Wenn Sie die Haftpflicht bei der Kernenergie künftig reduzieren, dann wird hier eine Stromerzeugungsart künstlich begünstigt, sozusagen subventioniert, und der Preis widerspiegelt nicht die echten Kosten. Wenn heute die Wasserkraft – ich denke da besonders auch an die Interessen der Bergkantone – wirtschaftliche Probleme hat, dann hat dies damit zu tun, dass die Kernenergie ihre Kosten nicht voll trägt. Die heutige Haftpflichtlimite liegt bei 1 Milliarde Franken. Die Bundesverfassung hat nicht direkt gesetzgeberische Wirkung, hingegen kann für neue Anlagen die Haftpflichtklausel in der Bundesverfassung massgeblich sein, und grundsätzlich wird man bei neuen Anlagen anders vorgehen. Es ist grundsätzlich falsch, die Kosten eines Unfalls einfach der Allgemeinheit zu überbürden. Hier entstehen falsche Signale, die dann auch zu Verschwendung und zur Bevorzugung von Energiearten führen, die heute nicht mehr als umweltgerecht bezeichnet werden können.

Deshalb bitte ich Sie, im Sinne einer Nachführung der Verfassung diesen Grundsatz der Kausalhaftpflicht für Atomanlagen in die Bundesverfassung aufzunehmen.

**Vallender Dorle** (R, AR), Berichterstatterin: Zuerst bleibt festzuhalten, dass die Kernenergie und der Transport von Energie je in einem eigenen Artikel geregelt werden sollen,

weil sie ganz verschiedene Probleme berühren. Neu hat deshalb Artikel 74 in der Fassung der Mehrheit nur noch einen Absatz.

Die Minderheit Gysin Remo will zudem auf Verfassungsstufe die Kausalhaftung festschreiben. Die Mehrheit Ihrer Kommission entschied sich gegen diesen Antrag, dies vor allen Dingen aus drei Überlegungen:

1. Im Kernenergiehaftpflichtgesetz ist die Kausalhaftung bereits vorgesehen. Sie beschränkt sich dort allerdings auf Nuklearschäden.

2. In den meisten Bereichen des geltenden Rechtes ist die Frage der Haftung jeweils auf Gesetzesstufe geregelt. Die Ausnahme bildet einzig das Staatshaftungsrecht.

3. Der Minderheitsantrag geht weit über die Nachführung hinaus, weil darin zukünftig die Kausalhaftung für alle Schäden gelten würde, die sich aus «Planung, Bau, Betrieb und Entsorgung» von Nuklearanlagen ergeben könnten, unabhängig davon, ob solche Schäden als Nuklearschäden zu bezeichnen sind.

Der Antrag wurde von Ihrer Kommission mit 18 gegen 14 Stimmen abgelehnt.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Auch der Bundesrat empfiehlt Ihnen die Ablehnung des Antrages der Minderheit Gysin Remo, und zwar nicht in erster Linie wegen dem Sachproblem, sondern wegen dem Systembruch. Eine gewisse Art von Kausalhaftung ist auf Gesetzesstufe heute schon vorgesehen. Haftungsfragen werden aber generell auf Gesetzesstufe geregelt. Die einzige Ausnahme bildet die Staatshaftung. Es ist daher nicht einsichtig, warum die Atomhaftung auf Verfassungsstufe geregelt werden soll. Für andere Bereiche mit einem ebenfalls sehr hohen Gefährdungspotential – ich denke an die Staudämme oder an den Bereich der Gentechnologie – haben wir auf Verfassungsstufe keine entsprechenden Regelungen. Zudem müsste man, wie gesagt, auch das Gesetz noch ändern, weil die Kausalhaftung nach der Formulierung der Minderheit über die heutige gesetzliche Regelung hinausgeht.

Aus diesen Gründen möchte ich Ihnen empfehlen, diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

*Abs. 1–3 – Al. 1–3  
Angenommen – Adopté*

*Abs. 4 – Al. 4*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	75 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	42 Stimmen

#### **Art. 74a**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 75**

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

**Jutzet Erwin** (S, FR): Der geltende Artikel 36 Absatz 1 lautet: «Das Post- und Telegraphenwesen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft ist Bundessache.» Der Bundesrat schlägt uns nachführungsgetreu und sprachlich etwas eleganter vor: «Das Post- und Fernmeldewesen ist Sache des Bundes». Der Ständerat und die Kommissionsmehrheit sagen jetzt: «Die Gesetzgebung über das Post- und Fernmeldewesen ist Sache des Bundes.» Das ist mehr als eine sprachliche Veränderung. Was elegant verkleidet harmlos daherkommt, kann als eine materielle Änderung angeschaut und interpretiert werden.

Heute ist es klar: Post- und Fernmeldewesen sind Bundessache. Das heisst im Klartext: Der Bund kann in diesem Bereich für sich grundsätzlich ein Monopol beanspruchen. Post- und Fernmeldewesen sind seine Sache, die Handels- und

Gewerbefreiheit sind in diesem Bereich eingeschränkt. Das ist geltendes Verfassungsrecht.

Nun trifft es zu, dass die Lehre diese Verfassungsbestimmung so interpretiert hat, wie der Ständerat und die Kommissionsmehrheit dies tun, nämlich dass die Gesetzgebung über das Post- und Fernmeldewesen Bundessache sei. Für mich ist das selbstverständlich. Die Gesetzgebung ist Bundessache, wessen Sache denn sonst?

Der heutige Verfassungstext geht aber weiter. Das Postwesen ist Sache des Bundes, nicht nur die Gesetzgebung darüber. Mit der Formulierung des Ständerates hat der Gesetzgeber keine Schranken, keine Richtlinien, keine Kriterien mehr. Er ist frei, das Monopol einzusetzen oder aufzuheben, die Post zu privatisieren, die Postdienste der Migros oder der UBS zu übertragen.

Das kann man alles machen, aber dann soll man nicht mehr von Nachführung sprechen.

**Seiler Hanspeter** (V, BE): Die Politik schlägt ab und zu Purzelbäume; ein Beispiel dafür haben wir hier in diesem Artikel. Ich denke dabei vor allem an die Fernmeldedienste. Erst hat dieses Parlament, haben Sie, die Fernmeldedienste in die Selbständigkeit entlassen. Sie haben ein neues Fernmeldengesetz beschlossen, und die Swisscom ist heute eine Aktiengesellschaft. Sie ist marktwirtschaftlich tätig; wie sollte es anders sein? Sie hat im Wettbewerb zu bestehen; sie hat sich der Konkurrenz zu stellen. Ich erwähne Sunrise und DiAx, und später kommen vielleicht noch andere dazu; sie lassen in diesem Zusammenhang grüssen. Da kommt nun der Bund als Hauptaktionär, als Mehrheitsaktionär dieser AG und nimmt das in die Mündigkeit entlassene Unternehmen wieder unter seine väterlichen staatlichen Fittiche und beansprucht in diesem Absatz 3 einfach die erzielten Unternehmensgewinne.

Ich habe Verständnis dafür, dass man in einer Zeit der notleidenden Kasse überall versucht, Gelder zu holen, um die Löcher in der Kasse zu stopfen. Das ist an und für sich verständlich, aber hier, mit Blick auf die neue Gesetzgebung, alles andere als logisch.

Ich hoffe selbstverständlich, dass die Swisscom schwarze Zahlen schreiben wird. Aber als Hauptaktionär dieser AG wird ja der Bund sowieso die Dividenden bekommen, wie das bei jedem anderen Unternehmen auch üblich ist. Dieses Unternehmen wird den Unternehmensgewinn zu versteuern haben. Wenn dem nicht so wäre, wären die Spiesse ungleich lang. Man müsste dann logischerweise sagen: Wenn die Swisscom die Unternehmensgewinne dem Staat abliefern muss, dann müssten eigentlich auch Sunrise und DiAx und alle anderen diese Unternehmensgewinne abliefern. Nur so hätte man gleich lange Spiesse.

Wer damals A gesagt hat, muss jetzt in Gottes Namen auch B sagen. Wir können doch der Swisscom nicht ein «scheinmarktwirtschaftliches Kleidchen» anziehen und so eine «Zwitter-Marktwirtschaft» schaffen.

Aus all diesen Überlegungen und als logische Folge der bestehenden Gesetzgebung und dessen, was nun bereits im Gang ist, beantragt Ihnen die Minderheit II, Absatz 3 zu streichen.

**Hämmerle Andrea** (S, GR): Herr Jutzet hat es richtig gesagt: Heute ist das Post- und Fernmeldewesen Bundessache, und zwar inhaltlich-materiell und nicht nur betreffend die Gesetzgebungskompetenz. Es ist heute ebenfalls verfassungsmässig festgelegt, dass allfällige Gewinne dieser Unternehmungen in die Bundeskasse fliessen.

Wir haben eine PTT-Reform durchgeführt. Es wurde von Herrn Seiler darauf hingewiesen. Wir haben mit dieser PTT-Reform die Verfassung noch ganz knapp eingehalten. Aber es ist völlig klar – wir haben das in der Kommission ausführlich besprochen –, dass jede weiter gehende Liberalisierung und Privatisierung eine Verfassungsänderung benötigen würde. Aber die heutige rechtliche Situation von Post- und Fernmeldewesen ist durch die geltende Verfassung noch abgedeckt. Wenn Sie weiter gehende Liberalisierungen und Privatisierungen wollen, dann müssen Sie die Verfassung

materiell ändern, und das machen Sie, indem Sie der Minderheit II (Seiler Hanspeter) oder bei Absatz 1 der Mehrheit und dem Ständerat folgen.

Wenn Sie jetzt, was heute immer wieder beschworen wurde, tatsächlich eine Nachführung wollen, dann können Sie das nur machen, indem Sie bei Absatz 1 der Minderheit I (Jutzet) und dem Bundesrat folgen und bei Absatz 3 der Mehrheit und dem Bundesrat folgen. Alles andere ist eine materielle Änderung, die weit über das hinausgeht, was wir heute kennen. Ich kann Ihnen mit Sicherheit sagen, dass eine Änderung der Verfassungsgrundlage für den Post- und Fernmeldereich heute in der Schweiz nicht mehrheitsfähig wäre. Wenn Sie also noch weitere Sargnägel in die Vorlage einschlagen wollen, dann müssen Sie nur der Mehrheit bei Absatz 1 und der Minderheit II bei Absatz 3 folgen. Dann ist das Projekt endgültig beerdigt, dann haben Sie nämlich gleich auch noch den ganzen Bereich des Service public im Post- und Fernmeldewesen beerdigt.

Ich bitte Sie also, Linie zu zeigen, bei Absatz 1 der Minderheit I (Jutzet) zu folgen und bei Absatz 3 der Mehrheit bzw. dem Bundesrat und damit keinen Blankoscheck in Richtung weitere Liberalisierung und Privatisierung auszustellen.

**Vallender Dorle** (R, AR), Berichterstatterin: Die Kommission hat den Wortlaut von Artikel 75 Absatz 1 nach dem Erlass und der Inkraftsetzung der neuen Gesetzgebung über das Post- und Fernmeldewesen angepasst. Die nun gewählte Formulierung bringt damit klarer zum Ausdruck, dass dem Bund zwar die Gesetzgebung in diesem Bereich zusteht, dass aber nicht vorgeschrieben ist, welche Art von Modell er schlussendlich verwirklicht.

Dagegen möchte die Minderheit I (Jutzet) am Entwurf des Bundesrates, der vor der erwähnten Gesetzgebung entstanden ist, festhalten, obwohl die Formulierung heute veraltet ist. Die Mehrheit der Kommission hat dies aber mit 22 zu 11 Stimmen abgelehnt.

Die Minderheit II (Seiler Hanspeter) möchte zudem den Absatz 3 streichen, da dieser nun nur noch historische Bedeutung habe und nicht mehr der Verfassungswirklichkeit entspreche. Auch der Ständerat hat diesen Absatz gestrichen. Die Mehrheit der Kommission hat sich diesem Streichungsantrag mit 18 zu 14 Stimmen bei 3 Enthaltungen widersetzt.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Der Bundesrat hat bei Artikel 75 bewusst einen möglichst engen Anschluss an die geltenden Formulierungen gesucht. Damals waren diese ganzen Fragen der Privatisierung der PTT usw. aktuell, und offenbar gingen zum Teil auch die Professorenmeinungen in bezug auf die Frage, was verfassungsrechtlich möglich sei und was nicht, etwas auseinander. Auf der anderen Seite möchte ich aber auch betonen, dass unter den Verfassungsrechtlern unbestritten ist, dass die geltende Regelung dem Bund zwar erlaubt, das Post- und Fernmeldewesen selber zu betreiben, dass es ihm aber auch freisteht, ein Konzessionssystem einzuführen. Insofern vermag ich in dieser Frage keinen grossen materiellen Unterschied zwischen dem Entwurf des Bundesrates, dem Beschluss des Ständerates und dem Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission zu erkennen. Im Zweifelsfall hat sich der Bundesrat aber an die bisherigen Fassungen gehalten. Ich möchte Ihnen das auch hier empfehlen.

*Abs. 1 – Al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	70 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	46 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit II	66 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	48 Stimmen

## Art. 76

*Anträge der Kommissionen: BBI*

*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Langenberger*

*Abs. 2*

Radio und Fernsehen tragen zur Entfaltung von Kultur und Bildung, zur freien Meinungsbildung ....

*Proposition Langenberger*

*Al. 2*

La radio et la télévision contribuent au développement de la culture et de la formation, à la libre formation de l'opinion ....

**Tschopp Peter** (R, GE): J'aimerais essayer, au nom de Mme Langenberger, de vous sensibiliser, à l'article 76 alinéa 2, à l'idée d'introduire la formation, la «Bildung», dans ce que nous demandons, au niveau de la constitution, à la radio et à la télévision comme contrat de prestations entre la culture, précisément, la formation, et la formation de l'opinion, la «Meinungsbildung», ainsi que la contribution au divertissement. Manifestement, il y a un besoin ici, et je vais essayer de vous donner deux raisons pour rester bref.

Vous connaissez les contraintes extraordinaires auxquelles sont soumis les médias que sont la radio et la télévision. Vous savez très bien, d'expérience personnelle, qu'il faut réduire les messages à l'essentiel: on vous demande qui est Dieu, et on vous donne à la rigueur 20 secondes pour répondre! Ce sont les contraintes de l'audimat, de la concurrence entre chaînes, de la privatisation, etc. C'est une contrainte que vous connaissez. Ce qui a peut-être échappé à votre attention, c'est que la mouture que la commission nous propose pour le contrat de prestations de ces médias est en retrait par rapport à ce que le Conseil fédéral nous a proposé en 1981 en matière constitutionnelle puisque, à l'époque, avec le divertissement, la culture et la formation de l'opinion, il y avait aussi la formation tout court. Mais, depuis lors, la SSR/SRG, s'est soumise à l'idée qu'il faut être dans le vent, et on a progressivement réduit l'offre de formation. Et j'en veux pour preuve que cette offre de formation qui, il n'y a pas si longtemps, il y a quelque deux ans, avait encore une division à la télévision alémanique qui s'appelait «Dramatik, Kultur, Gesellschaft, Familie und Bildung», a été supprimée. Cette partie du contrat de prestations a donc disparu.

Si je mets quelques efforts de conviction dans le propos que je vous tiens, c'est parce que j'ai eu l'occasion il y a quelques années de faire le calcul suivant, ceci d'après les données de la SSR/SRG, d'une part, et de l'instruction publique genevoise, d'autre part. Le résultat est assez intéressant et prouve que la formation devrait être incluse dans le contrat de prestations de ces médias. Car un ou une élève qui entre dans le circuit d'instruction genevois, à l'école enfantine, pour décrocher une maturité à l'âge de 19 ou 20 ans, aura passé plus de temps devant la radio et la télévision que devant un maître d'école. Je vous en fournirai la preuve quand vous voudrez. La conclusion que je tire, c'est que l'école la plus importante de Suisse est la radio et la télévision, et j'aimerais bien qu'elles fassent subsidiairement un effort de formation.

**Vallender Dorle** (R, AR), Berichterstatterin: Der Antrag Langenberger hat der Kommission nicht vorgelegen; er ist darum auch nicht diskutiert worden.

Wenn wir ihn genauer anschauen und überlegen, was Frau Langenberger in Absatz 2 ändern möchte, so ist es die Ergänzung, dass Radio und Fernsehen «zur Entfaltung von Kultur und Bildung beitragen». Man kann insofern sagen, dass es sich hier um einen speziellen Anwendungsfall der Kultur handeln soll.

Der Wortlaut, den uns der Bundesrat im Vorentwurf vorgelegt hatte, ist sehr eng am jetzigen Wortlaut orientiert. Insofern ist es ein kleines Ritzen der Nachführung. Andererseits ist zu sagen, dass niemand etwas dagegen haben kann, wenn man sich am Fernsehen bildet.

Eine konkrete Empfehlung abzugeben ist schwierig, weil die Kommission diesen Antrag wie gesagt nicht diskutiert hat.



**Koller** Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat hat sich bei Artikel 76 bewusst möglichst eng an Artikel 55bis der geltenden Bundesverfassung gehalten. Es handelt sich dort ja auch um einen relativ neuen Artikel; ich erinnere mich daran, weil ich damals Kommissionspräsident war. Er ist nur in wenigen marginalen Punkten redaktionell überarbeitet worden. Dies gilt insbesondere auch für den Leistungsauftrag in Absatz 2. Die von Frau Langenberger beantragte Ergänzung mit dem Begriff «Bildung» stört mich persönlich nicht. Wir gehen allerdings davon aus, dass die Bildung im Begriff «kulturelle Entfaltung» schon enthalten ist.

*Abs. 1, 3–5 – Al. 1, 3–5*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag Langenberger 59 Stimmen  
Für den Antrag der Kommission 41 Stimmen

**Art. 77**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57i**

*Antrag der Kommission*  
Streichen

**Art. 57i**

*Proposition de la commission*  
Biffer

*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Es folgt nun ein ziemlich umfangreicher Block von Artikeln. Um nicht als Unmensch in die Geschichte einzugehen und nachdem wir heute besser vorangekommen sind, als uns unsere Planung fürchten liess, schlage ich Ihnen vor, die Sitzung hier abubrechen. – Sie sind ausnahmsweise einverstanden.

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

*Schluss der Sitzung um 21.00 Uhr*  
*La séance est levée à 21 h 00*

## Vierte Sitzung – Quatrième séance

Mittwoch, 29. April 1998  
Mercredi 29 avril 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Leuenberger Ernst (S, SO)

**Präsident:** Ich wünsche Ihnen einen guten Morgen und eröffne die Sitzung. Eine Bemerkung zur Tagesordnung: Die traktandierten Standesinitiativen «Schaffung einer schweizerischen Strafprozessordnung» werden erst nach der Behandlung von Teil C der Verfassungsreform beraten. Diesen Hinweis verdanke ich Frau Sandoz.

96.091

### Bundesverfassung. Reform Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 913 hiervor – Voir page 913 ci-devant

A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)

A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)

#### Art. 78, 78a, 79, 79a, 80

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

#### Art. 81

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Antrag Maury Pasquier

Abs. 1abis

Der Bund und die Kantone bereiten die Kinder und Jugendlichen auf die Bürgerrechte vor, insbesondere auf das Stimm- und Wahlrecht, indem sie verschiedene Formen der Mitwirkung fördern.

Proposition Maury Pasquier

Al. 1abis

La Confédération et les cantons préparent les enfants et les jeunes à la citoyenneté et, notamment, à l'exercice du droit de vote, en encourageant diverses formes de participation.

**Gysin Remo (S, BS):** Beim Minderheitsantrag zu Artikel 78 Absatz 2 geht es um die Frage, welcher Grundschulunterricht unentgeltlich sein soll. Wenn Sie einen Blick auf die Fahne werfen, sehen Sie, dass der Bundesrat eine klare Unterscheidung vorgeschlagen hat. Er hebt hervor, dass der Grundschulunterricht lediglich an öffentlichen Schulen unentgeltlich sein soll. Das hindert natürlich Kantone, die grosszügiger sein wollen, nicht daran, ihre öffentliche Grundschule allenfalls privaten Trägern zu übertragen. Das findet in mehreren Kantonen statt.

Die Mehrheit der Kommission macht nun in der Formulierung überhaupt keinen Unterschied mehr zwischen öffentlich und privat. Die Minderheit befürchtet – mit Recht –, dass hier eine Ausweitung stattfindet, die eine Verpflichtung der Kantone

beinhalten könnte, auch private Schulen in jedem Fall finanzieren zu müssen. Hier ist die Möglichkeit einer offenen Interpretation kreierte worden. Wir glauben, dass bei der heutigen Finanzlage der Kantone Klarheit geschaffen werden muss und eine solche Unsicherheit mit einem möglichen Anspruch auf Privatschulen nicht existieren darf.

Deswegen geht unsere Minderheit auf den Entwurf des Bundesrates zurück. Sie will Klarheit. Die Option «privat» bleibt selbstverständlich offen. Es gibt keine Verpflichtung für die Kantone. Das ist der entscheidende Punkt.

Ich bitte Sie, der Minderheit und damit dem Entwurf des Bundesrates zu folgen.

**Schmid Samuel (V, BE):** Ich beantrage Ihnen namens der Minderheit I, sich bei Artikel 78a strikte ans Nachführungskonzept zu halten. Unser Antrag entspricht denn auch Artikel 78 Absatz 3 des Entwurfes des Bundesrates. In der Vernehmlassung war umstritten, wie weit das Bundesengagement in der Berufsbildung gehen solle. Das zeigt die besondere Sensibilität in diesem Bereich. Es ist auch nicht verwunderlich, weil eben Bund, Kantone und Gemeinden, aber auch Berufsverbände und Gewerkschaften von der Berufsbildung betroffen sind.

Im neuen Bericht zum Finanzausgleichsgesetz – das mag diese Sensibilität erhöht haben – wird sogar erwogen, die Berufsbildung zu kantonalisieren. Dies hat ebenfalls zum Teil heftige Reaktionen seitens Betroffener ausgelöst. Auch das Parlament hat sich im übrigen meines Wissens kürzlich in einem Vorstoss gegen diese Kantonalisierungstendenz ausgesprochen. Hier will nun die Kommissionsmehrheit nur noch die fakultative Bundeskompetenz vorsehen, indem man sagt, dass der Bund Vorschriften über die Berufsbildung erlassen könne. Das scheint mir problematisch zu sein. Die Minderheit I verpflichtet deshalb den Bund zur Gesetzgebung, was erhebliche Vorteile hat und gerade diesen Befürchtungen bezüglich der Kantonalisierung entgegentritt. Ich gebe zu, dass es in der Praxis mit der Interpretation und Abgrenzung des Begriffes «Gewerbe» gelegentlich Probleme gegeben hat, weil der Begriff auslegungsbedürftig ist.

Zum Gewerbe gehören heute nach unserem Dafürhalten Berufe der Produktion wie auch der Dienstleistung, und innerhalb dieser Dienstleistung – mindestens nach meinem Dafürhalten – u. a. auch Pflegeberufe. Ich vermag nicht einzusehen, weshalb in diesem Bereich ein selbständiges Unternehmen, das eine derartige Dienstleistung anbietet, nicht als Gewerbe anzusehen wäre. Mit anderen Worten: Wir interpretieren den Begriff weit.

Wenn der Rat nicht still die Kantonalisierung ermöglichen oder mindestens gestatten will, muss er der Minderheit I zustimmen und die Bundesverpflichtung zur Gesetzgebung im Berufsbildungsbereich bestätigen und damit auch dem Bundesrat zustimmen.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit I zu unterstützen.

**Gross Andreas (S, ZH):** Ich springe für Herrn Zbinden ein, der einen Todesfall in seiner Familie verarbeiten muss.

In Ergänzung zum Antrag der Minderheit Gysin Remo, in dem es vor allem um die Frage der Unentgeltlichkeit der allgemeinen Erstausbildung geht, geht es der Minderheit II (Zbinden) darum, dass die berufliche Erstausbildung mit der unentgeltlichen Grundausbildung zusammengefasst wird. Der Bund soll nicht dafür sorgen, dass sich die Leute ständig weiterbilden können – das ist eine andere Zielsetzung, die an einem anderen Ort als soziales Ziel Erwähnung findet –, sondern der Bund soll dafür sorgen, dass jeder Mensch ein solides Fundament bekommt, auf dem er sein Leben aufbauen kann. Das darf nicht nur die Primar- und Sekundarschule miteinbeziehen, dazu gehört auch die Berufsausbildung.

Es gehört zu einer der grössten Ungerechtigkeiten in unserer Gesellschaft, dass die einen das Privileg haben, vom Staat ganz anders gefördert zu werden, wenn sie sich dieses Fundament aneignen wollen. Wir dürfen dieses Fundament, welches das Leben sichert und tragen könnte, nicht zu einem Privileg werden lassen.

Deshalb bitte ich Sie, hier den Gedanken einzubeziehen, dass auch die berufliche Erstausbildung vom Bund gefördert wird, und zwar im Sinne eines Auftrages: Der Bund soll das nicht selber tun, er soll nur dafür sorgen. Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit II (Zbinden) zu unterstützen.

**Vollmer Peter (S, BE):** Die Minderheit zu Artikel 79a beantragt Ihnen, explizit einen Statistikartikel aufzunehmen. Wenn Sie diesem Minderheitsantrag zustimmen, bereinigen wir gleichzeitig auch bereits eine Differenz zum Ständerat. Er hat einem solchen Statistikartikel (Art. 57c) ohne Opposition zugestimmt, und ich habe diese Fassung des Ständerates wörtlich übernommen. Das zeigt, dass mit diesem Statistikartikel nicht irgendwelche Kompetenzen an den Bund gezogen werden, die vorher bei den Kantonen waren. Sonst hätte der Ständerat einem solchen Artikel nicht ohne Gegenstimme zugestimmt.

Worum geht es sachlich? Wir haben selbstverständlich bereits heute Statistiken. Wir haben ein Bundesamt für Statistik und haben vor noch nicht allzu langer Zeit ein Bundesstatistikgesetz verabschiedet, das eine explizite Konkretisierung im Bereich der Statistik darstellt. Nun müssen wir uns fragen, wo die Verfassungsgrundlage dazu vorhanden ist.

Man hat die Verfassungsgrundlage für die Statistik bisher immer aus verschiedenen Artikeln abgeleitet. So gibt es beispielsweise in der geltenden Verfassung im Konjunkturartikel (Art. 31quinquies) eine Bestimmung, dass man Daten erhebt (Abs. 5). Es gibt im Hydrologieartikel eine Bestimmung, und aus dem Forschungsartikel kann man das ableiten. In der neuen Verfassung, die wir jetzt beraten, ist im Konjunkturartikel diese explizite Erwähnung nicht mehr zu finden. Wir reduzieren so eine explizite Verfassungsgrundlage.

Trotzdem sei zugegeben: Der Bund hat Statistik gemacht; er hat das einfach ohne explizite Grundlage aus den Bundesaufgaben abgeleitet. Es ist eine ungeschriebene Kompetenz, wie wir das in anderen Bereichen auch haben. Ich meine aber – und auch der Ständerat hat diese Auffassung vertreten –, hier böte sich die Gelegenheit, eine klare Grundlage zu schaffen und dem Bund diesen Auftrag zu erteilen. Wir haben das auch im Bundesstatistikgesetz ausgeführt; dieses wurde ja letztlich auch gutgeheissen.

Wir möchten – das ist wichtig – dem Bund in Artikel 79a Absatz 2 auch eine Kompetenz zur Harmonisierung der verschiedenen amtlichen Register geben, damit der Aufwand bei der Statistik und bei der statistischen Erhebung möglichst gering gehalten werden kann. Dieser Absatz 2 mit der Harmonisierungskompetenz, bezogen auf die amtlichen Register, soll gerade auch die Privaten davon entlasten, auf Kantonsebene, auf Bundesebene, auf kommunaler Ebene unnötig viele statistischen Angaben liefern zu müssen. Dieser Artikel dient also nicht der Aufblähung der Statistiken. Man klagt ja etwa in der Wirtschaft, man müsse zu viele Daten erheben und sei bei den KMU nur noch mit dem Ausfüllen von Formularen beschäftigt. Hier geht es also nicht darum, dass wir diese Schleusen noch mehr öffnen, im Gegenteil: Es soll damit auch eine bessere Harmonisierung und Koordinierung stattfinden. Das ist gerade auch im Interesse der Wirtschaft und derjenigen, die sich vielleicht mit der Statistik nicht als Lieblingsfach auseinandersetzen.

Wir meinen also: Hier können wir eine gute Voraussetzung schaffen. Der Bundesrat kann zwar argumentieren, er habe das ohne explizite Verfassungsgrundlage bis jetzt schon getan. Wir sollten aber im Nachführungsprojekt diese Hierarchie der Kompetenzordnung, was festgeschrieben werden soll und was nicht, in diesem Bereich sinnvollerweise unserer übrigen Verfassungspolitik angleichen.

Ich bitte Sie deshalb, diesem Verfassungsartikel zuzustimmen. Ich glaube, die Bedeutung der Statistik in der gesamten Gesellschaft, in der Wirtschaft, in der Forschung, in der Wissenschaft ist unbestritten gross, und sie verdient insofern auch in der Verfassung eine explizite Erwähnung.

Ich möchte Sie bitten, diesem Artikel zuzustimmen und gleichzeitig auch die Differenz zum Ständerat zu bereinigen.

Dann haben wir auch da bereits eine Arbeit vorweggenommen; es ist sinnvoll, das gerade jetzt zu tun.

Ich bitte Sie: Stimmen Sie dieser Minderheit zu!

**Gross Andreas (S, ZH):** Es geht beim Minderheitsantrag zu Artikel 80 um die Aufhebung einer alten, sehr stossenden Ungerechtigkeit in unserem Land, die darin besteht, dass die Stipendien in einigen Kantonen sehr grosszügig und in anderen Kantonen eher knausrig ausgerichtet werden. Es ist grundsätzlich auch in einem Bundesstaat, der zu seinem Föderalismus steht, stossend, dass die Lebenschancen und die Ausbildungschancen unterschiedlich sind – je nachdem, ob die Geburt zufällig in diesem oder jenem Kanton stattgefunden hat. Es geht hier nicht darum, dass der Bund allen gleich hohe Stipendien ausrichtet. Es geht auch nicht darum, dass sich der Bund diese Aufgabe der Kantone aneignet. Was hier verlangt wird, ist eigentlich das Minimum des Minimums. Der Bund soll das Recht bekommen, Grundsätze über die Unterstützung von Ausbildungswilligen durch die Kantone festzusetzen. Das heisst, dass der Bund Grundsätze aufstellt, die die Unterschiede nicht zu gross werden lassen.

Es wird nach wie vor Unterschiede geben, weil das Leben nicht in allen Gebieten der Schweiz gleich teuer ist, und diese Unterschiede sollen bei den Stipendien auch berücksichtigt werden. Sie dürfen aber nicht allzu krass werden, weil die Betroffenen nichts dafür können, wo zufällig der Ort ihrer Geburt liegt. Aus diesem Zufall darf keine Beeinträchtigung ihrer Ausbildung entstehen. Deshalb soll der Bund dafür sorgen, dass die Unterschiede nicht zu gross werden.

Ich bitte Sie auch, dieses Anliegen nicht falsch zu verstehen. Die Minderheit strebt keine Zentralisierung des Stipendienwesens an, sondern es wird angestrebt, dass der Bund seine Verantwortung wahrnimmt. Die Ausbildungsmöglichkeiten sollen in allen Teilen der Schweiz ähnlich sein. Die Differenzen dürfen nicht so gross sein, wie sie es heute beispielsweise zwischen einzelnen Berggebieten und Städten sind. Ich möchte Sie deshalb bitten, diesen sehr bescheidenen Antrag zu unterstützen; er geht viel weniger weit als das, was z. B. einzelne von Studenten lancierte Volksinitiativen in den letzten dreissig Jahren gewollt haben.

**Schlüer Ulrich (V, ZH):** Wir können unser kleines Seminar über die Nachführung der Bundesverfassung um einen kurzen Abschnitt ergänzen. Wir haben in Artikel 80 das festgehalten, was heute gilt, also nachgeführt, was heute gilt. In Artikel 81 führen wir Neues ein, indem wir dem Bund insbesondere die Kompetenz einräumen, für die ausserschulische Jugendarbeit tätig zu werden.

Es ist zweifellos etwas Schönes, mit einem Projekt antreten zu können, in welchem man sich sonnen und sagen kann, man sei jetzt auch für die Jugend und man wolle etwas für die Jugend tun; aber das Projekt hat nichts mit Nachführung zu tun. Es bringt etwas Neues, etwas Zusätzliches, und es hat, Herr Bundesrat Koller, auch nicht einfach eine gratis stattfindende Diskussion zum Inhalt, die interessant ist und neue Erkenntnisse bringt. Vielmehr bedeutet diese Neuerung die Schaffung von neuen Institutionen, von neuen Ämtern, die Kosten verursachen; allerdings: es besteht überhaupt kein Bedürfnis danach. Die ausserschulische Jugendarbeit ist bei den Kantonen bestens aufgehoben. Es gibt keine Beanstandungen; es gibt keine Reklamationen. Es sind keine Bemühungen feststellbar, an dieser Ordnung etwas zu ändern, weil Aufgaben von den Kantonen angeblich nicht erfüllt würden. Die Kantone erfüllen ihre Aufgaben; sie erfüllen sie gut, genau so, wie sie in den Kantonen eben anfallen. Es besteht nicht der geringste Grund dazu, im Bereich der ausserschulischen Jugendarbeit eine neue Bundeskompetenz zu schaffen, neue Bundesinstitutionen einzuführen, die zu Ämtern führen, die wieder in erster Linie für sich selber sorgen werden, weil für sie in diesem Land eigentlich überhaupt kein Bedarf besteht.

Ich bitte Sie also, wenigstens in dieser Frage ein Zeichen zu setzen – auch einmal ein Zeichen des Vertrauens in die Kantone, des Vertrauens in gut spielende Einrichtungen und Institutionen. Ich bitte Sie, davon abzusehen, jetzt wieder neue

Belastungen für den Bund einzuführen, die keinem Bedürfnis entsprechen, weil gar kein Bedarf dafür angemeldet worden ist.

**Maury Pasquier** (Liliane, S, GE): Les autorités politiques et les médias se relayent, après chaque week-end électoral, pour déplorer à qui mieux mieux le fort taux d'abstention qui s'est manifesté lors du vote et qui fait que, le plus souvent, le nombre d'abstentionnistes représente la majorité du corps électoral.

On évoque alors la météo, trop bonne ou trop mauvaise selon les circonstances, la complexité ou l'aspect trop technique du débat ou encore les intérêts contradictoires en présence. Mais on parle finalement trop rarement du désintérêt pour la chose publique ou de ce sentiment diffus, contre lequel il faut bien le dire on ne fait pas grand-chose, et qui, comme on l'entend souvent, se manifeste par: «De toute façon, ils font ce qu'ils veulent.»

Accorder la possibilité aux enfants et aux jeunes de s'exprimer le plus tôt possible à l'école, dans le quartier, dans la commune, dans les associations, sur les lieux de travail ou d'apprentissage et dans la famille, c'est leur permettre d'acquiescer ce sentiment d'appartenir à une communauté et d'avoir envie d'y contribuer en tant qu'adultes, non pas en opposition, mais en tant que partenaires. C'est la meilleure mesure concrète pour lutter contre l'abstentionnisme, pour repousser nos législatifs, nos partis politiques, nos associations, de forces vives. L'exercice des droits civiques par les jeunes est une condition sine qua non du renouvellement et du renforcement de la démocratie à laquelle nous tenons toutes et tous.

De plus, favoriser la participation des jeunes à la vie sociale est un moyen de prévention efficace. L'appartenance à un groupe et la possibilité de proposer des projets sont très motivantes pour des jeunes en perte d'identité. Ainsi, l'aménagement d'un environnement favorable à la participation facilite l'action, la prise en charge de projets et la prise de responsabilités chez les jeunes. Ces qualités sont essentielles pour innover et entreprendre, objectifs impératifs pour sortir la Suisse de la crise.

J'ajoute enfin que, si les associations sont actives dans ce domaine, il est important de souligner par une norme constitutionnelle que cette responsabilité intéresse l'Etat, car elle est garante du bon fonctionnement de l'Etat de demain.

Pour ces raisons, je vous prie d'accepter ma proposition.

**Zbinden** (Hans, S, AG): Ab und zu macht man sich, bevor man ein Votum hält, Gedanken darüber, ob es ein passendes Bild zu diesem Votum geben könnte. Ich will mit einem Bild beginnen. Sie alle haben früher einmal – in den letzten Jahren vielleicht weniger – ein Variété oder eine Zauberbude besucht. Dort gibt es eine Form von Künstlerinnen und Künstlern, die eine Aufgabe haben: Sie müssen Illusionen wecken; sie müssen Dinge zum Verschwinden bringen, Dinge wieder hervorzaubern, ob das Tauben, Hasen oder rote Tücher sind, spielt an und für sich keine Rolle. Das, was bei Artikel 78a geschieht – das muss ich dem Bundesrat vorwerfen –, ist auch eine Art Täuschungsmanöver. Weshalb?

Es geht hier um die Unentgeltlichkeit der beruflichen Erstausbildung, d. h. der allgemeinbildenden Erstausbildung im Rahmen der Universitäten, also über die Matura hinaus, und im nichtakademischen Bereich geht es um die Berufsbildung. Wir haben heute schon die Unentgeltlichkeit der beruflichen Erstausbildung! Klar müssen ab und zu Studierende und auch Lehrlinge ein Schulgeld oder Gebühren bezahlen, aber im wesentlichen werden diese Kosten entweder durch den Staat – Bund, Kantone, Gemeinden – oder die Wirtschaft bezahlt.

Wenn wir die Verfassung nachführen, müssen wir diesen Satz, den ich jetzt «hervorzaubern» muss, explizit in der Verfassung stipulieren. Ich bin in der ungemütlichen Lage, dass ich etwas bringen muss, das den Anschein erweckt, es ginge weiter. Dabei müssen wir hier etwas erwähnen, was der Bundesrat im Rahmen seiner seriösen Nachführung eigentlich hätte erwähnen müssen.

Einzelne von Ihnen – Sie haben ja ein gutes Gedächtnis – mögen sich noch erinnern: Ich hatte bei Artikel 33, bei den Sozialzielen, einen kleinen Erfolg. Die Mehrheit hat mitgeholfen, neben der Bildung auch die Ausbildung und die Weiterbildung unter die Sozialziele zu nehmen. Was ich jetzt bringe, ist nichts anderes als das finanzielle Pendant dazu.

Vor allem denjenigen hier im Saal, die sich stark für die Berufsbildung interessieren, möchte ich ans Herz legen, sich diesen Passus genauer anzuschauen.

In den nächsten Jahren wird nämlich die Berufsbildung massiv unter Druck kommen, wenn die Wirtschaft oder Teile der Wirtschaft nicht mehr bereit sein werden, ihren Teil an die Ausbildung zu bezahlen. Wünschen Sie, dass die Eltern der Lehrlinge in wenigen Jahren immer mehr Schul- oder Ausbildungsgelder bezahlen müssen? Das wollen wir nicht. Vor allem wäre es eine Ungerechtigkeit gegenüber all jenen, die eine Matura machen und an eine Universität gehen. Dort wird selbstverständlich mit öffentlichen Geldern bezahlt.

Wir sind in der Schweiz stolz darauf, dass wir ein Bildungswesen haben, das flächendeckend ist. Bis in die hintersten Regionen, im Maggiatal oder im Vallée de Joux, gibt es Schulhäuser, gibt es Ausbildungsmöglichkeiten, Berufsbildungsmöglichkeiten. Diese flächendeckende Ausbildung, die praktisch alle in die Ausbildung einbezieht, war jahrelang, jahrzehntelang eine Stärke von uns. Das ging nur, weil die erste Berufsbildung bezahlt war und die Bildungsinteressierten selbst nur einen kleinen Teil dazu beitragen mussten.

Ich möchte verhindern, dass wir in den nächsten Jahren in der Schweiz plötzlich die Zugangsmöglichkeiten nicht mehr gerecht verteilen können, weil die Schülerinnen und Schüler, die Berufsbildungsinteressierten, selbst ins Portemonnaie greifen müssen und selbst etwas bezahlen müssen.

Ich will hier nicht etwas Neues, sondern will, dass etwas, das de facto heute vorhanden ist, im Rahmen der Nachführung in der Bundesverfassung explizit ausgewiesen wird. Ich danke Ihnen herzlich, wenn Sie den zweiten, finanziellen Schritt ebenso mutig machen wie den ersten Schritt damals, als es darum ging, die Ausbildung bei den Sozialzielen zu berücksichtigen.

**Weigelt** (Peter, R, SG): Ich spreche zu Artikel 78. Der grundlegende Anspruch auf einen ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulbesuch entspricht geltendem Recht, auch wenn dieses Grundrecht in der geltenden Verfassung nicht als Grundrecht, sondern lediglich als Verpflichtung für die Kantone formuliert ist. Die FDP-Fraktion begrüsst es daher, dass dieses wesentliche Grundrecht in den vorliegenden Verfassungsentwurf aufgenommen worden ist.

Die FDP-Fraktion ist jedoch mit dem Antrag der Minderheit Gysin Remo bezüglich Beschränkung der Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichtes auf den öffentlichen Bereich nicht einverstanden. In der geltenden Verfassung besteht die Verpflichtung für die Kantone nur darin, für einen ausreichenden Grundschulunterricht besorgt zu sein. Es besteht jedoch keine Verpflichtung, öffentliche Schulen zu führen. Daraus ist abzuleiten, dass der Schulbesuch in einer Privatschule ebenfalls unentgeltlich sein muss, wenn kein öffentliches Schulangebot zur Verfügung steht. In diesem Fall nimmt die Privatschule nämlich eine staatliche Aufgabe wahr, was sich u. a. auch in entsprechenden Auflagen – insbesondere bezüglich konfessioneller Neutralität und weiterer Grundrechte – manifestiert.

Im weiteren ist darauf zu verweisen, dass im vorliegenden Verfassungsentwurf in Artikel 31 Absatz 2 festgehalten wird, dass derjenige, der staatliche Aufgaben wahrnimmt, an die Grundrechte gebunden ist und zu ihrer Verwirklichung beizutragen hat. Aufgrund dieser Überlegung ist die Einschränkung gemäss dem Antrag der Minderheit Gysin Remo weder zweckdienlich noch stimmt sie mit dem vorliegenden Verfassungsentwurf überein.

Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen daher Zustimmung zum Antrag der Mehrheit der Kommission. Im Sinne der Verhandlungseffizienz gebe ich an dieser Stelle auch unsere Meinung zu Artikel 78a bekannt. Die FDP-Fraktion empfiehlt auch dort Zustimmung zum Antrag der Mehrheit der Kommission.

**Präsident:** Die liberale Fraktion lässt mitteilen, dass sie bei den Artikeln 78, 79a und 80 die Mehrheit unterstützt, beim Artikel 81 die Minderheit Schlürer.

**Hafner Ursula (S, SH):** Ich spreche zum Antrag Maury Pasquier zu Artikel 81. Vor ein paar Jahren haben wir das Stimmrechtsalter auf 18 Jahre herabgesetzt. Von links bis rechts war eine grosse Mehrheit, auch in der Bevölkerung, der Meinung, die Jugendlichen sollten die Gestaltung unserer Gesellschaft aktiv mitbestimmen können.

Ich war damals Präsidentin der Eidgenössischen Kommission für Jugendfragen und wurde immer wieder gefragt, warum sich denn die Jugendlichen nicht mehr für Politik interessieren. Offensichtlich wird das leider verbreitete politische Desinteresse der Jungen als Problem wahrgenommen, für das man Lösungen finden muss. Es genügt nicht, einfach darauf hinzuweisen, dass auch die Stimmbeteiligung der Erwachsenen zu wünschen übrig lässt, oder aufzuzeigen, dass es auch sehr engagierte Jugendliche gibt, die dort politisch aktiv werden, wo sie sich betroffen fühlen. Ich denke etwa an die Jungen, welche die Initiative «Ja zu Europa» eingereicht haben.

Unser Ziel muss sein, dass bei mehr, bei möglichst vielen jungen Menschen das Interesse an unserer Demokratie geweckt wird. Echtes Interesse kann nicht etwas Abstraktes sein, es baut auf Erlebnissen auf. Deshalb müssen die Jungen schon früh erleben, dass ihre Ideen und ihre Meinungen gefragt sind, dass sie wirklich dazugehören. Es geht uns in diesem Sinne auch darum, dass mehr junge Menschen ihre Ohnmachtsgefühle überwinden und sich eine aktive Rolle in der Gesellschaft zutrauen und sie auch übernehmen wollen. Dafür muss auf allen Ebenen etwas getan werden. Ein guter Weg dazu ist es, die Teilnahme der Jungen an Entscheiden in ihrem Lebensbereich rechtzeitig zu fördern.

Die sportliche Ausbildung ist uns einen Artikel in der Bundesverfassung wert. Was für den Sport recht ist, soll uns für die politische Teilnahme billig sein. Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Maury Pasquier zu unterstützen.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** A l'article 78, la minorité Gysin Remo voudrait que l'on mentionne spécialement le secteur public en ce qui concerne l'accès gratuit à l'enseignement. Pour la commission, le souci exprimé par la minorité n'existe pas, c'est-à-dire que nous ne craignons pas que la solution choisie puisse entraîner des charges supplémentaires pour les collectivités publiques. L'essentiel est qu'un enseignement gratuit soit accessible. Mais il n'y a pas d'obligation, comme l'a dit M. Weigelt, pour les collectivités publiques de diriger nécessairement elles-mêmes les écoles. Elles peuvent aussi faire appel au secteur privé. Ce qui est nécessaire, c'est qu'en l'absence d'une offre du secteur public, une possibilité soit offerte gratuitement par des écoles privées. Mais si des solutions privées sont offertes à côté des possibilités officielles d'école gratuite, rien n'oblige le canton ou la commune à payer.

La commission, par 21 voix contre 9, vous invite à rejeter la proposition de minorité Gysin Remo.

A l'article 78a, le rapporteur de langue allemande, Mme Vallender, vous donnera les arguments de la commission qui vous invite à rejeter, par 14 voix contre 10, la proposition de minorité I et, par 19 voix contre 11, la proposition de minorité II.

La commission a également rejeté, par 18 voix contre 10, la proposition de minorité Vollmer sur la question de la statistique à l'article 79a. On peut estimer que la compétence en la matière est une compétence non écrite qui découle des besoins d'autres matières connexes où il est nécessaire, pour pouvoir exécuter les mandats, de recourir à des données chiffrées. D'autre part, la recherche scientifique, qui doit bien sûr être soutenue, est mentionnée à un autre endroit. Il pourrait effectivement y avoir quelques problèmes de compétence avec les cantons, mais jusqu'à présent ils ont toujours pu être réglés.

Il est vrai qu'on pourrait se demander si l'adoption, à l'article 3, de la proposition de minorité Lachat qui prévoit que

les compétences attribuées à la Confédération fassent l'objet d'une attribution explicite, ne justifierait pas qu'en matière de statistique, on accorde ou on donne une telle compétence explicite. En tout cas, la majorité de la commission ne conteste nullement la nécessité de la statistique. D'autre part, personne non plus ne souhaite donner une ampleur démesurée à ce secteur.

A l'article 80, la commission vous propose de rejeter, par 22 voix contre 12, la proposition qui voudrait arrêter des principes pour le soutien financier, c'est-à-dire pour les bourses d'études. La majorité de la commission a estimé que c'était une ingérence dans les compétences cantonales qu'il ne fallait pas admettre dans le cadre de la mise à jour de la constitution.

En ce qui concerne l'article 81, il faut d'abord signaler une erreur dans le dépliant puisque ce dernier vous indique que la minorité soutient la solution du Conseil des Etats, c'est-à-dire «biffer». Cela n'est pas tout à fait correct, car le Conseil des Etats veut biffer l'article 81 pour reprendre à l'article 57e le même libellé que celui de la proposition de la majorité de notre commission, alors que la minorité, elle, veut biffer cet article définitivement, quel que soit le numéro qu'on pourrait lui attribuer.

La majorité de la commission est pour le maintien de cet article, et part de l'idée que l'on peut admettre que la Confédération ait les compétences en la matière, notamment pour favoriser les activités extrascolaires. La base constitutionnelle actuelle, il est vrai, n'est pas écrite, mais elle découle de la compétence non écrite de la promotion de la culture que possède la Confédération. Il y a aussi une loi fédérale concernant l'encouragement des activités de jeunesse extrascolaires qui prévoit des mesures de promotion en faveur des jeunes.

Je vous invite donc à soutenir la proposition de la majorité de la commission.

Enfin, la proposition Maury Pasquier, qui n'a pas été présentée en commission, voudrait que la Confédération et les cantons préparent les enfants et les jeunes à la citoyenneté et prennent des mesures dans ce sens. Néanmoins, il peut s'agir là encore d'un aspect qui ne mérite pas d'être traité au niveau fédéral et pour lequel il y a suffisamment de possibilités de le régler par d'autres moyens. Il faut se poser la question de savoir si on n'entre pas là en conflit avec les compétences cantonales.

**Präsident:** Die CVP-Fraktion unterstützt bei den Artikeln 78 bis 81 durchwegs die Mehrheit der Kommission.

**Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin:** Artikel 78a, der neu den Titel «Berufsausbildung und Hochschulen» trägt, soll nach dem Willen der Kommissionsmehrheit in Absatz 1 dem Bund das Recht geben, über die gesamte Berufsbildung liefern zu können.

Die Minderheit I (Schmid Samuel) möchte dagegen keine Ausweitung der Bundeskompetenz über die sogenannten Biga-Berufe hinaus festschreiben, auch nicht mit einer Kann-Formulierung. Der Antrag unterlag mit 17 zu 6 Stimmen, da die Mehrheit auch andere, z. B. pflegerische Berufe in die Kompetenz des Bundes stellen möchte.

Die Minderheit II (Zbinden) will mit einem Absatz 3 die grundsätzliche Unentgeltlichkeit der beruflichen und allgemeinbildenden Erstausbildung einführen. Obwohl die Idee, für die schulische und berufliche Ausbildung gleich lange Spiesse zu schaffen, an sich richtig und daher sympathisch ist, lehnt die Kommissionsmehrheit diesen Antrag ab. Dafür waren die folgenden Überlegungen wegleitend:

1. Die Begriffe «Erstausbildung» und «allgemeinbildend» sind rechtlich nicht klar fassbar.

2. Die Ausbildung bis zur Matura stellt keine Berufsausbildung dar.

Die Kommission fasste den Entscheid mit 19 zu 11 Stimmen. Zu Artikel 80 Absatz 2bis, Antrag der Minderheit Gross Andreas: Der Antrag will dem Bund das Recht geben, Regeln für die Kantone aufzustellen und vor allem die Diskrepanzen im Stipendienwesen abzubauen, die sich zwischen den Kantonen wegen ihrer unterschiedlichen finanziellen Stärke er-

geben. Die Kommission lehnte es mit 22 zu 12 Stimmen ab, dem Bund in diesem Gebiet neu die Kompetenz zur Rahmengesetzgebung zu geben, da dies den Rahmen einer Nachführung bei weitem sprengen würde. Dieses Argument wiegt um so schwerer, als dies zugleich ein Eingriff in die Autonomie der Kantone wäre.

Artikel 81: Die Mehrheit Ihrer Kommission möchte den Jugendlichen einen speziellen Artikel widmen und Bund und Kantone verpflichten, deren besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen Rechnung zu tragen. Dabei ist zwischen Kindern und Jugendlichen zu differenzieren. Absatz 1 entspricht dem Vorentwurf des Bundesrates. Ihre Kommission hat bei Artikel 81 die Fassung des Ständerates von Artikel 57e grossmehrheitlich angenommen und trägt damit auch den Anliegen der Jugendverbände Rechnung. In diesem Sinne bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit Schluer auf Streichung abzulehnen.

Zum Antrag Maury Pasquier auf Einfügung eines Artikels 1abis bei Artikel 81 ist zu sagen, dass die politische Ausbildung, die Ausbildung der Jugendlichen und Kinder zu politischen Stimmbürgern, grundsätzlich ein Problem ist, das die Schulhoheit der Kantone tangiert. Daher ist die politische Ausbildung auch Teil der Lehrplangestaltung in den Kantonen und untersteht damit ihrer Hoheit. Auf freiwilliger Ebene wird in den einzelnen Kantonen sehr viel gearbeitet, z. B. auf der Basis von kantonalen Jugendparlamenten. Diese werden auch von den Kantonen gefördert.

Der Antrag Maury Pasquier lag der Kommission nicht vor. Allerdings ist aus Sicht der Kommission zu sagen, dass die Annahme des Antrages Maury Pasquier die Nachführung der Bundesverfassung bei weitem sprengen würde. Ich empfehle Ihnen daher, den Antrag abzulehnen.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Es wird uns allen bewusst, dass wir hier im Rahmen der nachzuführenden Bundesverfassung keine bildungspolitische Diskussion führen können, so erwünscht und notwendig das vielleicht auch wäre. Ich bin überzeugt, dass wir uns aus zwei Gründen auch hier an das Konzept halten sollten; denn erstens geht es hier um heikle Abgrenzungen der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen, und zweitens hätten natürlich rechtspolitische Neuerungen in diesem Bereich sofort auch entsprechende Kostenfolgen. Es würde sich dann meines Erachtens sogar das Problem der Ausgabenbremse stellen. Wir haben diese Problematik bewusst nie in den Raum gestellt, weil sich der Bundesrat eben sehr streng an den Nachführungsauftrag des Parlamentes gehalten hat.

Nun möchte ich zu den einzelnen Artikeln wie folgt Stellung nehmen:

Zunächst zu Artikel 78. Nach Artikel 27 Absatz 2 der Bundesverfassung ist der Unterricht an öffentlichen Schulen unentgeltlich. Im Vorentwurf haben wir diese Formulierung deshalb bewusst übernommen, Ihre Kommission hat die Norm verallgemeinert und spricht generell vom «unentgeltlichen Grundschulunterricht». Die Minderheit Gysin Remo beantragt nun einen Text, der wieder näher beim geltenden Recht steht. Die Fassung der Kommissionsmehrheit könnte eine materielle Ausweitung bedeuten, indem die Kantone gezwungen würden, Privatschulen für den unentgeltlich angebotenen Unterricht zu entschädigen, auch wenn dieser Einzelfall wegen der konkreten Schulstruktur aus ökonomischer Sicht vielleicht keinen Sinn macht. Heute kann sich ein Kanton dagegen damit begnügen, unentgeltlichen Unterricht bloss in öffentlichen Schulen anzubieten. Wer aber heute freiwillig auf der Grundschulstufe in eine Privatschule geht, hat nach heutigem Recht keinen Anspruch auf Unentgeltlichkeit. Anders ist dies nur dann, wenn ein Gemeinwesen keine eigene Schule führt und die Kinder deshalb auf den Besuch einer Privatschule angewiesen sind. Ich ziehe deshalb die Lösung der Minderheit Gysin Remo in diesem Punkt vor, bin dann allerdings der Meinung, dass wir im Rahmen der Differenzbereinigung oder auch der Redaktionskommission wieder die ursprüngliche Terminologie «an öffentlichen Schulen» aufnehmen sollten. Nun zur Berufsbildung und zu Artikel 78a: Gerade hier ist die Verlockung gross, und die Notwendigkeit einer Grundsatzdis-

kussion wäre wohl besonders wichtig und nötig, aber ich glaube, dass wir uns bewusst auf die Nachführung, d. h. auf die anerkannte Rechtspraxis, beschränken müssen. Insofern habe ich gegenüber den Formulierungen der Mehrheit der Kommission Bedenken, denn wenn Sie die Vernehmlassung anschauen, die wir in der Botschaft auf Seite 278 wiedergegeben haben, dann ist die Frage einer umfassenden Bundeskompetenz im Bereich der Berufsbildung nach wie vor strittig. Es gibt bei einigen Berufen leider unerfreuliche Abgrenzungsprobleme, aber ich darf Sie daran erinnern, dass beispielsweise im Rahmen des Finanzausgleiches ein Vorschlag sogar dahingeht, die Berufsbildung zu kantonalisieren.

Deshalb bin ich davon überzeugt, dass die nachgeführte Bundesverfassung nicht der Ort sein kann, an welchem diese kontroverse rechtspolitische Frage entschieden werden kann. Das gehört in das andere Reformpaket, in den Finanzausgleich. Im Finanzausgleichspaket ist es zweifellos notwendig, hier grössere Klarheit zu schaffen. Wir sind im Rahmen der nachzuführenden Bundesverfassung wohlberaten, wenn wir uns möglichst eng an den geltenden Verfassungstext – das ist Artikel 34ter der Bundesverfassung – halten. Ich würde Ihnen daher empfehlen, der Minderheit I (Schmid Samuel) zuzustimmen.

Zur Minderheit II (Zbinden): Sie möchte den Bund dazu verpflichten, für eine unentgeltliche berufliche und allgemeinbildende Erstausbildung zu sorgen. Ich habe Ihre Wortwahl sehr wohl gehört, Herr Zbinden. Es kann sein – ich bin kein Bildungspolitiker –, dass Ihr Minderheitsantrag, wie Sie es gesagt haben, sogar dem heute faktischen Zustand entspricht. Aber er ist nicht anerkannte Rechtspraxis. Anerkannte Rechtspraxis ist allein der unentgeltliche Grundschulunterricht. Wir müssen uns meines Erachtens an diese strenge Nachführungspraxis halten. Deshalb muss ich Ihnen diesen Antrag zur Ablehnung empfehlen.

Zu Artikel 79a: Der Ständerat hat oppositionslos einen neuen Statistikartikel verabschiedet, der den Bund dazu verpflichtet, die notwendigen statistischen Daten zu erheben. Der Bund wird zudem dazu ermächtigt, Vorschriften über amtliche Register zu erlassen, die dem Ziel dienen, den Erhebungsaufwand für die Betroffenen möglichst gering zu halten. Ihre Kommission hat den Antrag der Minderheit Vollmer leider abgelehnt.

Ich möchte Sie bitten, diese Frage noch einmal zu erwägen, denn der Bund erhebt heute zahlreiche statistische Daten. Das Bundesamt für Statistik ist eines der grössten Bundesämter, die wir haben. Die herrschende Rechtslehre geht dahin, dass der Bund überall dort eine Kompetenz für Statistik hat, wo er Sachkompetenz hat.

Wieso unterstütze ich diesen Statistikartikel? Nicht nur, damit wir möglichst rasch zu einer Einigung mit dem Ständerat kommen, sondern weil es uns angesichts der Bedeutung der Statistik auch ein Gebot der Transparenz zu sein scheint, derart umfangreiche und wichtige Staatsaufgaben wie die Führung der Statistik in der Bundesverfassung gesondert auszuweisen. Wir brauchen die Statistik als Basis für unsere Politik. Der Bund braucht sie zur Erfüllung seiner Aufgaben. Die Forschung braucht sie, und auch die Wirtschaft ist auf Statistiken angewiesen.

Hier setzt nun der neue Artikel ein. Dabei muss klar sein, dass Daten möglichst effizient erhoben werden, denn nur so lässt sich der Aufwand für die Betroffenen minimieren. Es macht wirklich keinen Sinn, wenn der Bund Daten, die in kantonalen Registern bereits vorhanden sind, selbst erheben muss. Solche bereits vorhandenen Daten müssen aber, damit sie effizient weiterverarbeitet werden können, in einer bestimmten Qualität vorliegen. Mit Absatz 2 des vorgeschlagenen Statistikartikels wird der Bund in die Lage versetzt, künftig Vorschriften mit Bezug darauf, wie amtliche Register zu führen sind, zu erlassen. Sie brauchen keinerlei Angst zu haben, dass wir aufgrund dieses Artikels mehr statistische Erhebungen machen wollen. Die Vorschrift enthält zwei Schranken: Zum einen soll der Bund nur notwendige statistische Daten erheben, und zum anderen kann er harmonisierende Vorschriften erlassen, um den Erhebungsaufwand möglichst gering zu halten.

Ich möchte Sie daher bitten, diesem neuen Statistikartikel im Sinne des Beschlusses des Ständerates zuzustimmen.

Nun komme ich zu Artikel 80, zu den Ausbildungsbeihilfen: Sie kennen die Bedeutung der Bildung und der Chancengleichheit mit Bezug auf die Bildung in unserem Staat. Die Schulhoheit der Kantone wollen wir mit Artikel 80 nicht in Frage stellen. Der Bund ergreift nur dort eigene Massnahmen, wo es einer Ergänzung kantonaler Massnahmen bedarf, um Lücken zu füllen. Eine materielle Stipendienharmonisierung kann der Bund, gestützt auf diesen Artikel, nicht erlassen. Das ist auch der Grund, weshalb ich Ihnen den Antrag der Minderheit Gross Andreas zur Ablehnung empfehlen muss. Es würde sich bei dieser – wenn auch sehr offen gehaltenen – Harmonisierungsvorschrift eindeutig um eine materielle Neuerung handeln, die in die kantonale Schulhoheit eingreifen würde. Solange wir am Föderalismus im Schulwesen festhalten, geht es unseres Erachtens vor allem im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung nicht an, über harmonisierende Vorschriften in die kantonale Schulhoheit einzugreifen.

Ich empfehle Ihnen den Antrag der Minderheit Gross Andreas daher zur Ablehnung.

Schliesslich noch zu Artikel 81, Jugend- und Erwachsenenbildung: Es ist zuzugeben, Herr Schlüer, dass sich die heutige Bundestätigkeit auf diesem Gebiet auf eine ungeschriebene Bundeskompetenz stützt. Wir haben das in der Botschaft transparent gemacht. Sowohl die ausserschulische Arbeit mit Jugendlichen als auch die Erwachsenenbildung sind in der geltenden Verfassung nicht ausdrücklich verankert. Die Förderung dieser Bereiche entspricht jedoch gelebter Verfassungswirklichkeit. Als gesetzliche Grundlage dienen insbesondere das Jugendförderungsgesetz, das eine Eidgenössische Kommission für Jugendfragen und die Förderung von Trägerschaften der ausserschulischen Jugendarbeit vorsieht, sowie das Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport.

Es handelt sich hier im Sinne der Kodifizierung einer ungeschriebenen Verfassungskompetenz also klar um eine Nachführung. Diese Bundesgesetze müssen ja eine Grundlage haben, sonst müssten Sie konsequenterweise auch die Aufhebung dieser Bundesgesetze beantragen.

Ich stelle zu diesem Bereich allerdings abschliessend fest, dass wir bei der Förderung der Jugendlichen nach Ihren bisherigen Beschlüssen jetzt «un certain désordre» haben. Auf der einen Seite haben Sie sogar ein direkt durchsetzbares Sozialrecht in Artikel 11a beschlossen. Das geht dem Bundesrat eindeutig zu weit.

Dieser Artikel 81 geht viel weniger weit. Er geht übrigens auch weniger weit als der Antrag Maury Pasquier, der eine Pflicht vorsieht, dem wir aber auch nicht zustimmen können. Wenn Sie als Parlament in diesem Bereich früher aufgrund einer ungeschriebenen Kompetenz Gesetze erlassen haben, dann ist es jetzt doch nicht mehr als logisch und konsequent, wenn Sie diese Praxis in der Verfassung auch ausdrücklich anerkennen.

**Schlüer** Ulrich (V, ZH): Herr Bundesrat, Sie erlauben mir, etwas hartnäckiger nach dem Prinzip der Nachführung zu fragen. Wir stellen fest, dass der Bund Einrichtungen realisiert hat, für die ihm im Grunde genommen die Verfassungsgrundlage fehlte. Jetzt muss das korrigiert werden. Ist Nachführung in diesem Sinn einfach Fehlerkorrektur?

**Koller** Arnold, Bundesrat: Nein, Nachführung ist eben auch Kodifizierung bisher ungeschriebenen Verfassungsrechtes aufgrund unbestrittener Behördenpraxis. Sie, das Parlament, haben dieses Bundesgesetz verabschiedet, wohl wissend, dass es keine ausdrückliche Verfassungsbestimmung gibt. Wir nehmen also nichts anderes auf, als das, was Sie selber beschlossen haben.

**Zbinden** Hans (S, AG): Ich möchte Herrn Bundesrat Koller eine Frage stellen: Gestern haben wir miterlebt, dass aus CVP-Kreisen Vorstösse kamen, die eindeutig über die Nachführung hinausgehen und die zum Teil Rückschritte verlang-

ten. Ich habe vorhin einen Antrag gestellt, der darauf hinausläuft, dass man die Verfassung der heutigen Wirklichkeit anpasst, dem, was de facto vorliegt, im Sinne der Nachführung. Ich weiss nun nicht mehr – und ich könnte mir vorstellen, dass es anderen Kolleginnen und Kollegen gleich geht – welches Nachführungskonzept Sie wirklich haben. In einzelnen Fällen sind Sie durchaus bereit, solche Anträge nicht gerade zu unterstützen, aber zu sagen, das entspreche eigentlich Ihrem Konzept; wenn dann jedoch ein Antrag kommt, der verlangt, dass de facto der Nachführung entsprochen werden soll und dass dies schriftlich fixiert wird, dann sind Sie dagegen. Ich weiss im Moment nicht mehr genau, welches Nachführungskonzept Sie haben. Wären Sie so freundlich und würden Sie uns das ganz klar darlegen, damit wir wissen, wie wir in der weiteren Debatte vorgehen sollen?

**Koller** Arnold, Bundesrat: Herr Zbinden, Sie scheinen gestern nicht gut zugehört zu haben. Ich habe nämlich auch Vorschläge, die aus den Reihen meiner eigenen Partei kamen, die vom Nachführungskonzept des Bundesrates abweichen, konsequent bekämpft. Sie können mir keinen einzigen Vorschlag nennen, den ich nicht bekämpft hätte. Aber ich habe leider, wie es halt auch einem Bundesrat gelegentlich geht, nicht immer durchschlagenden Erfolg. Im ganzen bin ich zwar nach wie vor zufrieden.

Im übrigen sollte man jetzt auch nicht beginnen, Schuld zu verteilen. Es handelt sich ja um Differenzen zum Ständerat, und wir haben noch eine grosse Chance – davon bin ich überzeugt –, sie im Sinn des konsequenten Nachführungskonzeptes zu bereinigen.

Das Nachführungskonzept des Bundesrates, das wir in jedem Artikel in der Botschaft dargelegt haben, ist folgendes: Wir gehen grundsätzlich von der geltenden Verfassung aus. Wo sich «para constitutionem» eine weitergehende, allgemein anerkannte Behördenpraxis entwickelt hat, nehmen wir dieses ungeschriebene Verfassungsrecht in die nachgeführte Verfassung auf. Das haben wir mit Stringenz durchgeführt. Man hat mir bis jetzt noch in keinem einzigen Fall nachweisen können, dass ich, meine Verwaltung oder meine Experten diesbezüglich nicht konsequent gewesen wären.

Wenn Sie aber schon anfangen, Schuld zu verteilen, muss ich festhalten, dass man sich gerade in Ihrem politischen Lager in sehr vielen Fragen nicht konsequent an dieses Konzept gehalten hat.

*Art. 78 Abs. 1, 3–5 – Art. 78 al. 1, 3–5  
Angenommen – Adopté*

*Art. 78 Abs. 2 – Art. 78 al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	96 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	63 Stimmen

*Art. 78a Abs. 1 – Art. 78a al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit I	84 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	73 Stimmen

*Art. 78a Abs. 2 – Art. 78a al. 2  
Angenommen – Adopté*

*Art. 78a Abs. 3 – Art. 78a al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	89 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	71 Stimmen

*Art. 79*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 79a***Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit  
Für den Antrag der Mehrheit

96 Stimmen  
64 Stimmen

**Art. 80 Abs. 1, 2 – Art. 80 al. 1, 2**  
*Angenommen – Adopté*

**Art. 80 Abs. 2bis – Art. 80 al. 2bis**

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit

108 Stimmen  
56 Stimmen

**Art. 81**

**Präsident:** Der Antrag Maury Pasquier bezieht sich auf einen neuen Absatz 1abis.

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*  
Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag Maury Pasquier

100 Stimmen  
63 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit  
Für den Antrag der Minderheit

104 Stimmen  
55 Stimmen

**Präsident:** Damit sind die Artikel 57a bis 57e gestrichen. Mit der Zustimmung zu Artikel 82 entfällt auch Artikel 57f.

**Art. 57a–57e**

*Antrag der Kommission*  
Streichen

**Art. 57a–57e**

*Proposition de la commission*  
Biffer

*Angenommen – Adopté*

**Art. 82**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 57f**

*Antrag der Kommission*  
Streichen

**Art. 57f**

*Proposition de la commission*  
Biffer

*Angenommen – Adopté*

**Art. 83**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

**Art. 83a**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Berberat*  
Abs. 1

Bund und Kantone fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften; zu diesem Zwecke achten die Kantone darauf, dass die neben der Amtssprache des Kantons oder des betreffenden Gebietes unterrichtete Zweitsprache eine Landessprache ist.

*Antrag Leuba*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates (Art. 57h)

*Proposition Berberat*  
*Al. 1*

La Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques; dans ce but, les cantons veillent à ce que la deuxième langue enseignée, après la langue officielle du canton ou de la région concernée, soit une des langues nationales.

*Proposition Leuba*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats (art. 57h)

**Ostermann** Roland (G, VD): Il serait difficile de cacher qu'en proposant son amendement à l'article 83 alinéa 2, la minorité avait sous les yeux l'article 82 où l'on dit que «la Confédération encourage le sport, en particulier la formation». Je déclare donc courageusement mes intérêts: je fais partie de l'équipe de football de notre Conseil, je ne fais pas partie du chœur gouvernemental! Et pourtant, ce sont bien les activités artistiques que j'aimerais défendre. D'autres que moi viendront dire ici l'importance qu'a, que peut ou que devrait avoir la vie artistique dans notre pays. Ils insisteront aussi sur l'importance qu'il faut accorder, parallèlement au sport, aux activités artistiques dans la formation des jeunes. C'est bien ce souci qu'expriment les exigences de la maturité fédérale, qui imposent un enseignement sportif et artistique. Mais, au niveau de la Confédération, un abîme sépare ces deux éléments de formation. Notre ambition n'est pas de le combler, mais d'en venir à un peu de décence. Dans ce qui suit, comme je l'ai fait plus haut, je n'utiliserai que le terme d'«expression artistique» et pas «artistique et musicale»: le premier terme me paraît contenir le second qui n'est apparu dans notre proposition qu'en raison de la version allemande où l'on m'a dit le juger indispensable.

Que n'est pas la proposition de minorité?

– Ce n'est pas une violation d'une votation populaire qui a conduit au refus du pour-cent culturel. Mais ce n'est pas parce qu'on n'a pas voulu ouvrir largement son porte-monnaie qu'il faut sortir une mitrailleuse chaque fois que la notion culturelle apparaît dans une proposition.

– Elle ne cache pas la volonté d'obtenir les mêmes crédits que ceux qui sont alloués au sport, et qui permettent d'agrandir des stades dont la pleine capacité ne sera utilisée que quatre à cinq heures par année.

– Elle ne tente pas d'imposer aux cantons des normes qui les obligeront à construire des salles qui, à l'image de celles de gymnastique, rendent parfois très délicate la construction d'une école.

– Il ne s'agit pas d'instituer une culture fédérale, ni de dessaisir les cantons de leurs prérogatives.

Mais, cette proposition:

– doit concourir à faire reconnaître la valeur de l'action engagée par les milieux artistiques en faveur de la population. Faut-il rappeler que le Conseil suisse de la musique regroupe 500 000 pratiquants de la musique?;

– tend à montrer que la vie artistique jouit de la même estime que le sport et le cinéma qui ont trouvé place dans notre constitution. La Confédération devrait pouvoir collaborer à la mise en place d'un mouvement «Jeunesse et musique», à l'image, allégée peut-être, du mouvement «Jeunesse et sport»: il correspond à une nécessité et aurait certainement des effets bénéfiques sur la formation de ceux qui s'engagent dans une activité musicale, comme d'autres s'engagent dans une activité sportive. Une telle institution permettrait d'offrir l'encadrement indispensable;

– permettrait aussi de favoriser le développement de talents qui ne trouvent pas forcément tout ce qu'il leur faut dans le cadre cantonal;

– mettrait fin à une hypocrisie qui fait trop souvent dire qu'on voudrait bien faire quelque chose pour telle cause artistique, mais qu'on ne le peut pas faute de mandat constitutionnel.

Enfin, faut-il rappeler que lorsqu'on veut agréer une cérémonie dans cette salle, c'est à une production artistique et



non gymnique que nous recourons? Cela doit nous inciter à reconnaître constitutionnellement l'importance que revêtent la formation et l'activité artistiques. L'article qui vous est proposé les met en perspective avec d'autres dont nous ne contestons pas la présence dans la constitution, comme le sport et le cinéma.

Nous avons un ministre des sports, nous le savons. Faisons en sorte que la culture ait droit à plus qu'un ministère «in partibus»!

**Jutzet Erwin (S, FR):** J'ai développé, hier et avant-hier, sept propositions d'amendement; j'ai été mis parfois en minorité. J'en développe une huitième. Et cette fois, j'essayerai de vous convaincre en français, non pas parce que je serais particulièrement superstitieux, mais tout simplement parce que ma proposition concerne les cantons bilingues et trilingues, et qu'il me paraît judicieux dès lors de vous parler dans les deux langues.

Avec 12 cosignataires, je vous propose l'introduction, à l'article 83a, de l'alinéa 1bis suivant: «La Confédération soutient les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières.» Vous allez me dire: «Ah, vous voulez de l'argent; vous voulez des subventions!» Je ne vous dirai pas le contraire. Effectivement, les cantons plurilingues – les Grisons, Berne, le Valais, Fribourg – ont des dépenses considérables pour les traductions, et également pour faire fonctionner des écoles, des hôpitaux et une administration plurilingues. Par les temps qui courent, les temps des caisses vides, il y a un grand risque que l'on économise sur le dos de la minorité. Cela peut être une fois le français, une fois l'allemand, une fois l'italien, une fois le romanche. Et cette atteinte à la minorité touche non seulement les cantons concernés, mais également la Confédération: nous faisons toutes et tous, d'une manière ou d'une autre, partie d'une minorité. L'idée de la Suisse, la cohérence de la Suisse sont étroitement liées au respect qu'on a pour nos minorités. Dans ce sens, les cantons plurilingues reflètent en petit la réalité suisse. Pas dans le sens de notre magnifique musée de Ballenberg, mais dans le sens que ces cantons forment une petite Suisse, une Suisse miniature, des cantons qui servent de pont entre deux cultures, comme la Suisse pourrait servir de pont entre les cultures pour cette Europe à construire.

Es geht also bei weitem nicht nur um Geld. Es geht um ein Symbol, um ein Signal, um die freundeidgenössische Unterstützung der mehrsprachigen Kantone in ihrer Brückenbaufunktion. Ich bitte Sie um Unterstützung.

**Berberat Didier (S, NE):** J'ai déposé une proposition visant à compléter l'article 83a qui traite de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques. Cette proposition vise à ce que les cantons veillent à ce que la deuxième langue enseignée, après la langue officielle du canton ou de la région concernée, soit une des langues nationales. En effet, à mon sens, il ne sert à rien de prôner, dans notre constitution, la compréhension et les échanges entre les communautés si on ne se donne pas les moyens d'atteindre ce but, qui est fondamental pour l'existence même de notre pays. Or, le moyen principal pour atteindre ce but est d'enseigner une autre langue nationale, qui est un préalable à cette compréhension entre les différentes communautés de la Suisse. Cette proposition va d'ailleurs dans le sens des directives du Conseil de l'Europe qui prévoient que, à côté de sa langue maternelle, chaque enfant doit pouvoir apprendre la langue du voisin – pour nous Suisses et Suissesses, le français, l'allemand ou l'italien – et une autre langue internationale, par exemple l'anglais.

Cette préoccupation rejoint d'ailleurs celle des Commissions de la compréhension des deux Chambres de notre Parlement qui avaient, dans un rapport d'octobre 1993, proposé diverses mesures relatives à l'enseignement des langues nationales. A notre sens, cette proposition s'inscrit parfaitement dans le cadre de la mise à jour de notre constitution. En effet, l'enseignement d'une deuxième langue nationale existe dans tous les cantons suisses et peut être considéré quasiment comme une coutume. De plus, cette règle est appliquée dans

l'ordonnance sur les examens fédéraux de maturité, ce qui prouve bien qu'elle n'a rien de révolutionnaire. Enfin, le Conseil fédéral doit être sensible à cette proposition puisqu'il indique, en page 8 de son message, que «la réforme de la constitution est aussi l'occasion .... de mettre en lumière ce qui assure la cohésion de la Suisse en tant que nation issue de la volonté de ses 'citoyennes et' citoyens».

Il ne faut pas considérer cette proposition comme une attaque contre l'anglais ou contre le canton de Zurich qui tente, à juste titre je crois, un essai dans l'enseignement précoce de l'anglais. Il faut plutôt voir celle-ci comme une mesure constructive qui veut permettre aux Suisses et aux Suissesses de mieux se comprendre afin de mieux se connaître pour continuer à avoir envie de vivre ensemble. Il s'agit là d'une question de cohésion nationale importante pour l'avenir commun de notre pays et de sa diversité culturelle.

Il est cependant essentiel que les méthodes d'apprentissage des langues nationales soient encore plus attrayantes que celles utilisées actuellement. Cela s'impose quand on pense que notre pays dépense environ 3 milliards de francs par année pour des résultats somme toute assez moyens. Il s'agirait donc de mettre l'accent sur des nouvelles méthodes qui sont déjà appliquées ici ou là: par exemple l'enseignement bilingue par immersion, ou la généralisation des échanges linguistiques, qui permettent non seulement d'améliorer les connaissances d'une deuxième langue nationale, mais aussi d'aller à la rencontre de l'autre, d'une autre culture, d'autres concitoyennes et concitoyens. Ces échanges peuvent d'ailleurs prendre la forme d'échanges scolaires d'étudiants et d'apprentis. A titre d'exemple, je vous signale que la ville de La Chaux-de-Fonds, qui entretient des relations étroites avec Winterthur, pratique depuis plus de dix ans des échanges d'apprentis qui ont un grand succès. Je crois que c'est cette voie qu'il faut suivre.

Il est évident que cette proposition empiète quelque peu sur la compétence traditionnelle des cantons en matière d'enseignement, puisque l'enseignement est de la compétence des cantons. Cependant, ce retrait de compétence me semble minime comparé à l'intérêt que nous partageons tous à ce que la cohésion nationale soit maintenue et même développée. Je vous citerai d'ailleurs d'autres exemples d'empiètement de compétence dans la constitution même: nous venons d'adopter à l'article 82 alinéa 2 une disposition qui impose aux cantons, éventuellement, l'enseignement du sport. Il me semble que le fait de demander un minimum, c'est-à-dire que la deuxième langue étrangère enseignée soit une langue nationale, est une bonne chose.

**Leuba Jean-François (L, VD):** Je tiens d'emblée à déclarer que je retirerai ma proposition, mais que je souhaite néanmoins qu'une divergence soit créée entre le Conseil des Etats et notre Conseil, parce que je crois que la bonne solution est entre les deux versions.

Je constate tout d'abord qu'à l'article 83a, les alinéas 1er et 2 correspondent exactement à l'article 57h alinéas 3 et 4 de la version du Conseil des Etats. Il n'y a là aucune divergence. Le Conseil des Etats a sans doute raison dans la mesure où il intègre, dans l'article 57h, l'article 136 que nous avons adopté lors de notre session de janvier. En effet, il faut commencer par dire quelles sont les langues officielles de la Confédération avant de dire que cette dernière doit favoriser l'entente entre les langues officielles et, surtout, qu'elle doit favoriser, dans le sens de la proposition Berberat, l'entente entre les langues officielles avant l'entente avec d'autres langues étrangères.

En revanche, j'admets bien volontiers – c'est la raison pour laquelle je retire ma proposition – que l'alinéa 3 adopté par la majorité, qui a fait l'objet de très longues discussions en commission, est meilleur que l'alinéa 2 de l'article 57h de la version du Conseil des Etats. Par conséquent, je souhaite que, lors de l'élimination des divergences, nous conservions l'alinéa 3 de la majorité qui a tout mon appui, et que nous reprenions ici l'article 136, parce que lorsqu'on dit: «La Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques», il faut

d'abord dire quelles sont ces communautés linguistiques. Il ne faut pas devoir aller les chercher à l'article 136. C'est ici qu'il faudra placer cette disposition.

Je dis cela simplement pour ce qui concerne nos documents de travail et, pour le surplus, je confirme que je retire ma proposition.

**Widmer Hans (S, LU):** Im Namen der SP-Fraktion möchte ich den Antrag der Minderheit Ostermann zu Artikel 83 Absatz 2 unterstützen.

Es ist sinnvoll, in der Verfassung festzuhalten, dass der Bund die Möglichkeit haben soll, die Sparten «Kunst und Musik insbesondere im Bereich der Ausbildung» zu fördern. Zwar unternehmen die einzelnen Kantone und sehr viele Gemeinden einiges, um die musische Ausbildung der Jugend zu fördern. Die letzten Rezessionsjahre haben aber verschiedentlich gezeigt, dass diese Anstrengungen sehr oft dem Sparstift geopfert worden sind. Budgetkürzungen bei Musikschulen beispielsweise gab es in grosser Zahl. In der Folge stiegen die von den Eltern zu bezahlenden Beiträge rasant an, und einkommensschwache Familien mussten darauf verzichten, ihre Kinder das Spielen eines Instrumentes erlernen zu lassen. Ebenfalls unter dem Spardruck kam es verschiedentlich zum Abbau von Stunden beim Instrumentalunterricht.

In unserer verwissenschaftlichten, durchrationalisierten und hochtechnisierten Gesellschaft gehört der musische Bereich mit Kunst und Musik nach dem Vorurteil vieler Gemeinde- und Kantonspolitiker zu den fettgepolsterten Weichteilen, bei denen sich scheinbar ohne allzugrosse negative Nebenfolgen abspecken lässt. Von der Sache her ist eine solche Einschätzung jedoch überhaupt nicht gerechtfertigt. Warum?

1. Weil die musische Ausbildung die Kreativität fördert. Dies tut sie sowohl auf der intellektuellen als auch auf der emotionalen Ebene.

2. Weil die musische Ausbildung auf die Entwicklung der Kommunikationsfähigkeiten einen positiven Einfluss hat. Stichworte dazu sind z. B.: zuhören und zusammenspielen können.

3. Weil die musische Ausbildung der Einübung gelebter Toleranz förderlich ist. Stichworte dazu sind: das Kennenlernen und Verstehen unterschiedlicher Stilrichtungen in Kunst und Musik.

4. Weil die musische Ausbildung auch die vorverbalen Ausdrucksmöglichkeiten des Menschen zu differenzieren vermag.

Kreativität, Kommunikationsfähigkeit, Toleranz und das Ernstnehmen vorverbaler Ausdrucksmöglichkeiten sind für die Individuen und auch für die Gesellschaft derart wichtige Ressourcen, dass sie auf keinen Fall vernachlässigt werden dürfen. Es geht auch nicht an, diese Ressourcen nur bei jenen ausbilden zu lassen, welche es sich finanziell leisten können.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit Ostermann zuzustimmen.

**Hubmann Vreni (S, ZH):** Ich äussere mich insbesondere zum Antrag Berberat. Vor vielen Jahren begegnete ich in einer Jugendherberge einem jungen Deutschen, der mir sagte, er würde es nicht ertragen, in einem Land zu leben, in dem man seine Muttersprache nicht in allen Landesteilen versteht. Diese Aussage hat mich sehr überrascht, denn ich war von klein auf – wie wohl die meisten Kinder unseres Landes – stolz darauf, in einem Land zu wohnen, in dem mehrere Sprachen gesprochen werden. Kaum hatte ich lesen gelernt, entzifferte ich mit Wonne die dreisprachigen Texte auf der Ovomaltine-Büchse, und ich erinnere mich noch genau, wie glücklich ich war, als ich mich als Sekundarschülerin anlässlich eines Besuches bei meiner Tante in Genf auf der Strasse auf französisch verständlich machen konnte.

Als Studentin lernte ich zwei junge Jurassier kennen, mit denen ich noch heute freundschaftlich verbunden bin. Die langen Diskussionen, die wir miteinander führten, trugen dazu bei, dass ich später die Geburt des Kantons Jura mit besonderem Interesse verfolgte und schliesslich mit meinem Stimmzettel begleitete.

Das Erlernen einer zweiten oder gar dritten Landessprache hat eine starke identitätsstiftende Wirkung. Die Auseinandersetzung mit der Kultur und den Gepflogenheiten eines anderen Landesteiles ist nicht nur spannend, sondern für unseren nationalen Zusammenhalt von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Sie erleichtert in hohem Masse die Verständigung zwischen den Landesteilen und schafft Verständnis für regionale Probleme und Prioritäten. Das gilt ganz besonders für junge Menschen.

Im Namen der SP-Fraktion bitte ich Sie deshalb, den Antrag Berberat zu unterstützen.

Es ist ausserordentlich wichtig, dass wir bei unseren Kindern und Jugendlichen das Bewusstsein für die Sprachenvielfalt als grossen kulturellen Reichtum der Schweiz wecken. Besonders wichtig erscheint mir, dass das Erlernen einer zweiten Landessprache als erste Fremdsprache nicht nur im Unterricht erfolgen, sondern auch durch Kontakte und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften gefördert werden soll. Kontakte und Austausch könnten z. B. zwischen Schulklassen stattfinden, zwischen einzelnen Schülerinnen und Schülern, zwischen jungen Leuten, die eine Berufslehre absolvieren, zwischen Studierenden, zwischen Berufsleuten oder zwischen Familien der Deutschschweiz, der Romandie, der italienischen Schweiz und den rätoromanischen Sprachregionen. Sprachaufenthalte gehören zu den wertvollsten persönlichkeitsbildenden Erfahrungen. Leider werden sie immer noch viel zu wenig genutzt. Der Förderung bedürfen auch die mehrsprachigen Kantone, wie das die Minderheit Jutetz in Artikel 83a fordert.

Ich bin jedesmal beeindruckt, wenn ich Leute wie Herrn Bundespräsident Cotti, wie unsere Kollegin Silva Semadeni oder unsere Kollegen Pelli, Cavalli oder Maspoli höre, die sich auf deutsch bzw. französisch ebenso gekonnt ausdrücken wie in ihrer Muttersprache. Was für unsere italienisch sprechenden Mitbürgerinnen und Mitbürger lebensnotwendig ist, nämlich die selbstverständliche Mehrsprachigkeit, sollte eine schweizerische Eigenschaft sein. Leider fördern und nutzen wir sie viel zu wenig.

Es wäre so einfach, bereits im Kindergarten oder im Primarschulalter durch einen zweisprachigen Unterricht und durch die Methode der Immersion das Erlernen einer zweiten Landessprache im wahrsten Sinne des Wortes zum Kinderspiel und zur Selbstverständlichkeit zu machen. Ohne grossen Aufwand könnten wir durch den Austausch von Lehrkräften zwischen den Sprachregionen die Sprachkompetenz unserer Kinder und Jugendlichen entscheidend verbessern. Leider gibt es in unserem Land erst ein paar wenige Schulen, in denen auf diese Weise Sprachen gelernt werden. Zu hoch sind, vorläufig noch, die Barrieren des Föderalismus. Für ein mehrsprachiges Land wie die Schweiz ist dieser Zustand eine verpasste Chance.

Der Antrag Berberat könnte ein erster Schritt in eine neue Zukunft sein und wäre deshalb auch ein schönes Geschenk zum 150. Geburtstag unseres Bundesstaates.

Im Namen der SP-Fraktion bitte ich Sie, diesem Antrag zuzustimmen.

**Fässler Hildegard (S, SG):** Einige von Ihnen kennen sie sicher, die Geschichte von Frederick, der Maus. Während seine Mäusekollegen im Sommer und Herbst fleissig Vorräte sammelten und in ihr Winterquartier trugen, sass Frederick auf einem Stein und tat nichts. Der Winter kam, und die Mäuseschar zog sich ins Winternest zurück. Die Tage vergingen. Die Mäuse vertrieben sich die Zeit mit Schlafen und Fressen, nur Frederick hatte nichts zu fressen. Schon bald wurde es den Mäusen eng und langweilig im grauen Mausnest, und sie fragten Frederick: Was hast Du eigentlich gemacht im Sommer, im Herbst, während wir Vorräte gesammelt haben? Da begann Frederick zu erzählen, von den Farben, die er gesehen und in sich aufbewahrt hatte, von den Formen, die er entdeckt und im Herzen gespeichert hatte, von den Klängen und Tönen, die sein Ohr aufgenommen hatte. So kam es, dass alle Mäuse sich an Farben, Formen, Tönen, Klängen erwärmen und erfreuen konnten, und Frederick bekam dafür zu fressen.

Wer von uns möchte nicht auch in grauen, aber auch in frohen Zeiten auf Bilder, Töne, Farben zurückgreifen können? Wie aber fördern wir Menschen, die sich wie Frederick verhalten? Gar: Wie fördern wir den Frederick, die «Fredericka» in uns? Der Grundstein zu diesen Fähigkeiten im musischen Bereich wird in der Jugend gelegt, in der Zeit der schulischen und beruflichen Ausbildung. Die Mäuse haben Frederick aus ihrer Gemeinschaft unterstützt. Tun wir dies auch!

Der Antrag der Minderheit Ostermann verlangt nichts Unmögliches. Er ermöglicht Sinnvolles. Er ermöglicht z. B. die Unterstützung der Musikschulen. Ich wohne in einer Gegend, welche nicht gerade als kulturelle Hochburg gilt. Die Konzerte der Musikschulen sind da eine Bereicherung, nicht nur für die Zuhörerinnen und Zuhörer, sondern vor allem auch für alle Jugendlichen, die für ihre Zukunft wichtige positive Erfahrungen machen können. Diese sinnvolle, sinnstiftende Aufgabe soll nicht einfach den Kantonen überlassen werden. Der Bund soll hier sein Interesse genauso bekunden wie z. B. im Bereich Sport.

Deshalb: Unterstützen Sie bitte den Antrag der Minderheit Ostermann!

**Schmid Samuel (V, BE):** Ich habe beinahe Hemmungen, nach Frederick, der Maus, über die Geheimnisse der Eidgenossenschaft zu sprechen. Trotzdem tue ich es im Zusammenhang mit dem Antrag der Minderheit Jutzet.

Ich bin der Überzeugung, dass eine der wesentlichen Voraussetzungen zum Zusammenfinden verschiedener Kulturen und Sprachen in unserem Land lange Zeit im relativ gleichmässigen regionalen Entwicklungsstand des Landes liegt. Nur wenn es uns gelingt, die Regionen in ihrer wirtschaftlichen Kraft einigermaßen gleichmässig zu entwickeln, werden wir dieses Fundament erhalten können.

Daneben gibt es ein zweites wichtiges Element im Fundament unseres Landes, das praktisch eine Klammerfunktion hat, nämlich die kulturüberschreitenden Kontakte. Sie sind ebenfalls nötig, damit man sich in diesem Kulturgemisch versteht und die verschiedenen Kulturen konstruktiv und innovativ nebeneinander existieren können. In diesem Zusammenhang spielen die mehrsprachigen Kantone eine nicht unwesentliche Rolle. Zweifellos sind sie nicht allein für diese Klammerfunktion zuständig; sie sind es aber in erheblichem Ausmass.

Insofern glaube ich, dass der Antrag der Minderheit Jutzet ein richtiges Postulat ist und ein richtiges Signal gibt. Das kulturüberschreitende Verständnis und die Kontakte sind und bleiben von existentieller Bedeutung für die Eidgenossenschaft. Selbst wenn alle diese Kontakte primär persönlichen Gewinn zu bringen vermögen, bringen sie für die Institutionen auch gewisse Lasten. Bei knappen Mitteln riskieren wir, dass dieser Aufwand überprüft und allenfalls – weil er kurzfristig nicht unmittelbar als nötig erscheint, sondern eher einer langfristigen Investition gleichkommt – gekürzt wird.

Eine Bundeskompetenz scheint mir daher hier vertretbar zu sein. Auch wenn es mir schwerfällt, angesichts unserer Finanzlage für eine derartige Kompetenz zu sprechen, halte ich dafür, dass uns hier diese hohe Zielsetzung des Zusammenhaltes eine derartige Investition wert sein muss. Es lohnt sich, für diese Mehrsprachigkeit zu kämpfen, selbst wenn vorerst nichts oder wenig getan werden kann. Der Antrag sagt ja nicht, wieviel und was genau zu tun ist, aber er begründet immerhin eine Kompetenz. Allein dieses Signal ist es mir wert, für den Antrag zu stimmen.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Jutzet zu unterstützen.

**Grendelmeier Verena (U, ZH):** Ich werde keine Tierfabel mehr anfügen; ich möchte nur folgendes, das leider keine Fabel ist, noch einmal in Erinnerung rufen:

Die Schweiz hat den Ruf, ein kultureller Holzboden zu sein, auf dem keine Pflanzen wachsen. Ich glaube nicht, dass das stimmt. Aber die bisherige Politik, die Kultur ausschliesslich den Gemeinden zu überlassen, sie zur Kommunalangelegenheit machen zu lassen, scheint mir heute nicht mehr genügend zu sein. Ganz besonders nicht, wo kulturelle Werte je länger, desto mehr den wirtschaftlichen untergeordnet wer-

den, bis sie schliesslich ganz verschwinden. Deshalb ist es ausserordentlich wichtig, dass der Minderheitsantrag Ostermann zu Artikel 83 Absatz 2 expressis verbis auch die Musik im Bereich der Ausbildung erwähnt. Es geht nicht um den Luxus, ein bisschen Musik, ein bisschen Theater zu machen, ein bisschen zu malen, ein bisschen zu bildhauern. Es sind diejenigen Werte, die letztlich ein Land auch zusammenhalten und den Wert einer Bevölkerung und die Idee eines Staates stützen.

Wir sind eines der wenigen Länder, in welchen sich der Staat nicht um die Kultur kümmert, sondern das den einzelnen Gemeinden überlässt – was bestimmt richtig ist, wenn es um die konkrete Ausführung kultureller Aktivitäten geht. Aber das genügt nicht in einem Staat, der von einer solchen Komplexität ist wie der unserige, der aus vier und mehr Sprachen besteht und je länger, desto mehr in seine einzelnen Regionen auseinanderzubrechen droht. Hier hat der nationale Staat, der Bundesstaat eine Aufgabe.

Artikel 83 Absatz 2 ist ja im Sinne einer Kann-Formel formuliert: Er kann derartige Bestrebungen unterstützen. Wir haben hier eigentlich den berühmten Kulturartikel. Ich bitte Sie, nun die Gelegenheit zu benützen und diese sehr sanften Vorschläge, die hier sowohl im Minderheitsantrag Ostermann als auch bei Artikel 83a Absatz 1 bis im Minderheitsantrag Jutzet gemacht werden, zu unterstützen.

Ich bitte Sie also, beide Minderheitsanträge zu unterstützen. Sorgen wir doch dafür, dass wir nicht total und endgültig im Shareholder-value-Denken versinken.

**Sandoz Suzette (L, VD):** Vous avez dit il y a un instant, Madame Grendelmeier, que nous étions un des rares Etats dans lesquels l'Etat ne s'occupait pas de culture. Est-ce que le fait que 26 cantons et demi-cantons et plus de 3000 communes s'occupent de culture implique véritablement que la culture n'est pas une préoccupation de notre pays?

**Grendelmeier Verena (U, ZH):** Je ne nie pas du tout que ce sont les cantons et les communes qui se sont occupés jusqu'à présent de la culture. Mais les cantons et les communes se plaignent de plus en plus de ne plus avoir de moyens. A ce moment-là, il faut absolument que quelqu'un, c'est-à-dire la Confédération, les soutienne.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** Tout d'abord, à l'article 83 alinéa 2, la minorité propose que la Confédération puisse «encourager l'expression artistique et musicale, en particulier au travers de la formation». Il faut constater que cette proposition dépasserait la mise à jour, notamment si on se réfère aux événements les plus récents, puisque en 1986 une initiative populaire sur la culture a été refusée et qu'un projet du Conseil fédéral a également été refusé en 1994. Nous irions donc à l'opposé de décisions relativement, voire très, récentes en la matière. C'est vraisemblablement l'argument principal qui a incité, lors de la consultation, beaucoup de cantons et d'autres instances à s'opposer à ce qu'on donne une telle compétence à la Confédération, de même que la commission qui, par 16 voix contre 13, s'est prononcée en faveur du projet du Conseil fédéral.

Les divers intervenants qui justifient l'octroi d'une telle compétence se réfèrent aussi, comme M. Widmer – qui certes a dépassé les seuls aspects financiers –, aux difficultés financières des communes et des cantons. Mais que dire des possibilités de la Confédération? Je ne crois pas que nous devions régler cette question au niveau des capacités ou des arguments financiers, mais uniquement au niveau des principes. Là, nous aurions certainement des difficultés à justifier cette ingérence dans les compétences cantonales au vu des résultats des votations populaires récentes.

La commission vous invite donc à rejeter la proposition de minorité.

Je suis satisfait que M. Leuba ait bien voulu retirer sa proposition à l'article 83a. Je vous rappelle que la commission, le Conseil fédéral et le Conseil des Etats ont maintenant trouvé une solution globale à la question des langues, qui semble satisfaire tous les besoins et tous les souhaits.

A l'article 5, nous définissons les langues nationales. Nous séparons cette question de celle des langues officielles qui est traitée pour l'instant à l'article 136 du projet du Conseil fédéral et du projet de la commission et à l'article 83a que nous traitons maintenant. Ça n'est pas une divergence fondamentale ou importante.

Il y a ensuite l'article 15 qui règle la question de la liberté de la langue. L'article 83a offre une réplique à cet article 15 en mettant en évidence le principe de la territorialité, c'est-à-dire du droit d'une communauté linguistique et culturelle à prendre des mesures pour protéger son intégrité. Cet article met aussi en évidence d'autres aspects comme la compréhension entre les communautés linguistiques, qui est beaucoup plus importante que l'application de manière stricte du principe de territorialité.

La proposition de minorité Jutzet et la proposition Berberat s'inscrivent en quelque sorte dans cette question de la promotion de la compréhension linguistique. Néanmoins, elles vont à l'encontre de la mise à jour que nous sommes en train de faire. En ce qui concerne la proposition de minorité Jutzet, il faut reconnaître que ce mandat n'est pas respecté, même si je la soutiens à titre personnel puisque je représente ici un canton bilingue. Je sais les difficultés que cela représente, mais également les avantages qu'offre le fait de pouvoir compter sur des cantons où l'on parle plusieurs langues et qui peuvent, à ce titre, jouer un rôle de relais entre les communautés linguistiques. C'est essentiellement dans cette optique qu'il faudrait voir les choses, c'est-à-dire qu'il s'agit vraiment d'une chance pour le pays, comme Mme Hubmann l'a dit, de posséder plusieurs communautés linguistiques et culturelles qui sachent communiquer entre elles.

En revanche, je pense que la proposition Berberat risque d'aller à l'encontre de ce principe de la bonne communication puisqu'elle revient à imposer aux cantons quelque chose qui est de leur compétence. C'est donc contraire au principe de la mise à jour. Je crois qu'il ne faut pas introduire maintenant un tel article uniquement sur la base d'un événement qui a peut-être heurté certaines communautés linguistiques de Suisse. Je pense au cas de Zurich et de l'anglais qui a été introduit à titre expérimental au niveau de l'école primaire, bien que les autorités zurichoises aient affirmé leur volonté de maintenir l'apprentissage des autres langues nationales dans leur système scolaire. Je crois que ce serait une réaction trop fortement liée à un événement récent et qui ne doit pas se répercuter au niveau d'un article constitutionnel.

Je vous invite donc à rejeter la proposition Berberat.

**Vallender Dorle (R, AR),** Berichterstatterin: Zu den Artikeln 83 und 83a ist anzumerken, dass systematisch für Kultur und Sprache je zwei eigene Artikel geschaffen worden sind. Ausdrücklich lehnt es Ihre Kommission mit 18 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung ab, Kunst und Musik im Bereich der Ausbildung als besonders unterstützungswürdig zu qualifizieren. Die Mehrheit findet, dass der Antrag der Minderheit Ostermann nach zwei gescheiterten Abstimmungen über einen Kulturartikel die Nachführung sprengt.

Damit kommen wir zu Artikel 83a, dem eigentlichen Sprachenartikel: Fraktionssprecher und auch Einzelvotanten haben sich hier in sehr engagierten Voten für die stärkere Betonung der Vielsprachigkeit stark gemacht. Ihre Voten sind in der Tradition von Denis de Rougemont, der für die vielsprachige Schweiz die Vision hatte, dass sie einmal – gerade wegen ihrer verschiedenen Sprachen und Kulturen – die Hauptstadt Europas sein sollte. Aufgrund dieser Tradition wäre es natürlich richtig, die Vielsprachigkeit noch viel stärker zu fördern und zu schützen. Allein, wir sind in diesem Saal weniger daran, die Visionen eines Denis de Rougemont umzusetzen – leider, wenn mir das gestattet ist –, sondern wir befinden uns in diesem Saal im politischen Alltag, und wir müssen darum ringen, den Weg der Nachführung nicht zu verlassen.

Daher hat sich Ihre Kommission zwar in Artikel 83a Absatz 3 dazu durchringen können, die Rücksichtnahme auf sprachliche Minderheiten stärker zu betonen. Sie hat aber den Antrag der Minderheit Jutzet auf Einführung eines Absatzes

1bis, wonach der Bund die mehrsprachigen Kantone besonders schützen müsse, abgelehnt.

Zum Antrag Berberat ist zu bemerken, dass dieser sicher im Rahmen der Vorkommen zu sehen ist, die sich in einem grösseren Kanton in der Nordwestschweiz ereignet haben. Die Reaktion ist sehr verständlich. Allerdings würde Artikel 83a gemäss Antrag Berberat zu stark in die Autonomie der Kantone eingreifen. Deshalb ist er nicht empfehlenswert.

Zu sagen ist, dass im Augenblick im schulischen Wettbewerb sehr viele Modelle – jetzt eben auch im Kanton Zürich – verfolgt werden, um mehr Erfahrungen im Rahmen des Sprachunterrichtes zu sammeln. Darauf mit einem eigentlichen Verfassungsartikel zu reagieren würde den Rahmen der Nachführung bei weitem sprengen.

Ich empfehle Ihnen daher im Namen der Kommission, den Antrag Berberat abzulehnen.

**Koller Arnold,** Bundesrat: Zunächst zum «Kulturartikel»: Ich glaube, wir sind uns alle bewusst, dass wir uns im Rahmen der Nachführung bei diesem Kulturartikel auf sehr schwachem Grund bewegen. Ich bin aber froh, dass Ihre Kommission – wie der Ständerat – diesem Vorschlag nun doch zustimmt, denn es ist wirklich Zeit, die seit Jahrzehnten praktizierte Kulturförderung in der Verfassung nun auch zum Ausdruck zu bringen.

Dabei wissen Sie aber wie der Bundesrat, dass die Kultur-Initiative 1986 und eine moderate Behördenvorlage 1994 in den Volksabstimmungen gescheitert sind. Beide Vorlagen verbanden mit der Verankerung der Kultur in der Verfassung auch neue Elemente, und genau daran sind sie gescheitert. Im Rahmen der Nachführung müssen wir diese beiden negativen Volksabstimmungen zweifellos respektieren.

Der Bundesrat schlägt Ihnen deshalb nur eine Festschreibung der seit Jahrzehnten praktizierten und vom Parlament beschlossenen Förderungstätigkeit des Bundes vor. Darin besteht ja Einigkeit: Die Tätigkeiten des Schweizerischen Landesmuseums, der Schweizerischen Landesbibliothek, der Pro Helvetia sollen endlich eine geschriebene Verfassungsgrundlage erhalten. Niemand will, dass diese Institutionen ihre Aktivitäten einstellen. Andererseits ist aber ebenso klar, dass es keine vom Bund verordnete Kulturpolitik geben darf.

Aus diesem Grund möchte ich Sie bitten, bei Artikel 83 Absätze 1 bis 3 dem Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

Demgegenüber geht der Antrag der Minderheit Ostermann klar über das geltende Recht hinaus. So schön diese Ideen der Kunst- und Musikförderung sind, sie stellen wiederum klar rechtspolitische Neuerungen dar, was politisch zweifellos besonders belastend wäre, weil wir zwei negative Volksentscheide hinter uns haben.

Deshalb möchte ich Sie bitten, diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

Zum Sprachenrecht: Das Parlament hat sich vor nicht allzu langer Zeit sehr ausführlich mit dem Sprachenrecht befasst. Das hat zum neuen Artikel 116 der Bundesverfassung geführt. Diese junge Bestimmung haben wir fast unverändert übernommen. Ich glaube, wir müssen diese Diskussion hier nicht wiederholen.

Neu ist aber die ganze systematische Ordnung des Sprachenrechtes. Wir sind der Überzeugung, dass uns hier doch eine wesentliche Verbesserung des Sprachenrechtes gelungen ist, indem wir die grundrechtliche, die organisationsrechtliche und die kompetenzielle Seite des Sprachenrechtes sauber auseinanderhalten.

Die grundrechtliche Seite ist in Artikel 15 mit dem Grundrecht der Sprachenfreiheit ausdrücklich erwähnt. Auf die Nennung dieses wichtigen Grundrechtes können und wollen wir im Rahmen der Nachführung nicht verzichten. Dies erfordert allerdings als Gegenstück die Erwähnung des Territorialitätsprinzips im Kompetenzteil. Im Sprachenartikel des Kompetenzteils wird deshalb die Zuständigkeit der Kantone zur Wahl ihrer Amtssprachen erwähnt.

Die Kantone haben neben der herkömmlichen sprachlichen Zusammensetzung eines Gebietes auch sprachliche Minder-

heiten zu beachten. Die sprachliche Homogenität kantonaler Territorien ist also nicht ausschliessliches Kriterium. Die Formulierung lehnt sich hier eng an die bundesgerichtliche Rechtsprechung der letzten Jahre an. Gegen den Antrag Ihrer Kommissionsmehrheit (Art. 83a), insbesondere gegen die ausführliche Umschreibung in Absatz 3, ist meines Erachtens nichts einzuwenden. Im Gegenteil, ich sehe darin sogar eine Verbesserung und bin froh darüber, dass auch Herr Leuba diesen Absatz 3 der nationalrätlichen Kommission besser findet als die Fassung des Ständerates. Ich schliesse mich dieser Meinung an. Ich hoffe, dass wir im Differenzbereinungsverfahren hier dann die nötige Übereinstimmung herstellen können.

Die Minderheit Jutzet beantragt nun einen zusätzlichen Absatz, der den Bund dazu verpflichtet, die mehrsprachigen Kantone in ihren besonderen Aufgaben zu unterstützen. Ich gebe auch Herrn Jutzet gegenüber gerne zu, dass die mehrsprachigen Kantone – Graubünden, Wallis, Bern und Freiburg – in unserem vielsprachigen Land eine wichtige Brückenfunktion erfüllen, die Anerkennung verdient. Aber als Hüter des Nachführungskonzeptes muss ich auch hier einmal mehr sagen: Herr Jutzet schlägt eine materielle Neuerung vor. Ich muss daher konsequenterweise die Ablehnung empfehlen.

Gleiches gilt – aus unterschiedlichem Grund – auch für den Antrag Berberat. Er möchte sicherstellen, dass die Zweitsprache im Unterricht eine Landessprache ist. Aktueller Anlass ist offensichtlich der Schulversuch in Zürich, wo in einem Modellversuch bereits sehr früh mit dem Englischunterricht begonnen wird. Die Kenntnis einer zweiten Landessprache ist für unser vielsprachiges Land tatsächlich eine Voraussetzung für den Zusammenhalt des Landes und für den konföderalen Frieden. Hier stimme ich mit Herrn Berberat auch wieder vollständig überein. Auf der anderen Seite wäre Ihr Antrag aber doch ein klarer Eingriff in die Schulhoheit der Kantone. Insofern würde er eine klare materielle Neuerung darstellen.

Im übrigen frage ich mich auch, ob es gut ist, die Landessprachen gegen das Englisch auszuspielen und es nicht viel besser und zukunftssträchtiger ist, wenn wir beides fördern. Die Förderung der zweiten Landessprache ist konstitutionell wichtig, aber für unser nach aussen sehr offenes Land ist auch Englisch immer mehr ein Muss. Der Hauptgrund für die Ablehnung besteht aber darin, dass Ihr Antrag wirklich ein neuer Eingriff in die Schulhoheit der Kantone darstellen würde.

*Art. 83 Abs. 1, 3–6 – Art. 83 al. 1, 3–6*  
*Angenommen – Adopté*

*Art. 83 Abs. 2 – Art. 83 al. 2*

*Namentliche Abstimmung*  
*Vote nominatif*  
(Ref.: 1979)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen:*  
*Votent pour la proposition de la minorité:*

Aeppli, Aguet, Alder, Banga, Bangarter, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Berberat, Bircher, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Chiffelle, Christen, de Dardel, Dünki, Epiney, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Fehr Lisbeth, Filliez, Gadiant, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gross Andreas, Günter, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Heim, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Loeb, Lötscher, Maury Pasquier, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Nabholz, Ostermann, Pelli, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruffy, Schmid Odilo, Seiler Hanspeter, Semadeni, Simon, Spielmann, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Wiederkehr, Zwygart (82)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*  
*Votent pour la proposition de la majorité:*

Antille, Aregger, Baader, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Blaser, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Cavadini Adriano, Columberg, Comby, Deiss, Dettling, Ducrot, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Eymann, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Föhn, Freund, Frey Walter, Friderici, Fritschi, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Gusset, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Keller Rudolf, Kofmel, Kunz, Leu, Leuba, Maître, Maurer, Moser, Mühlemann, Oehli, Raggenbass, Ruckstuhl, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Stucky, Tschopp, Tschuppert, Vallerender, Vetterli, Vogel, Weigelt, Wittenwiler, Wyss, Zapfl (75)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*  
Binder (1)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*  
Béguelin, Blocher, Bosshard, Bühler, Caccia, Cavalli, David, Dormann, Dreher, Engler, Fasel, Fischer-Seengen, Frey Claude, Grobet, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Herzog, Imhof, Jeanprêtre, Kühne, Loretan Otto, Marti Werner, Maspoli, Meier Hans, Müller Erich, Philipona, Pidoux, Pini, Randegger, Ruf, Rychen, Scherrer Jürg, Stamm Judith, Steiner, Theiler, Waber, Weyeneth, Widrig, Zbinden, Ziegler (41)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*  
Leuenberger (1)

*Art. 83a Abs. 1 – Art. 83a al. 1*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Kommission 90 Stimmen  
Für den Antrag Berberat 66 Stimmen

*Art. 83a Abs. 1bis – Art. 83a al. 1bis*

*Abstimmung – Vote*  
Für den Antrag der Minderheit 81 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit 77 Stimmen

*Art. 83a Abs. 2, 3 – Art. 83a al. 2, 3*  
*Angenommen – Adopté*

**Präsident:** Herr Leuba hat seinen Antrag zurückgezogen. Mit der Bereinigung der Artikel 83 und 83a entfallen die Artikel 57g und 57h.

**Art. 57g, 57h**  
*Antrag der Kommission*  
Streichen

**Art. 57g, 57h**  
*Proposition de la commission*  
Biffer

*Angenommen – Adopté*

**Weber Agnes (S, AG):** Ich muss einen Rückkommensantrag stellen, ich kann nicht anders. Es handelt sich um Artikel 78a Absatz 1. Hier lag von der Mehrheit die Formulierung vor: «Der Bund kann Vorschriften über die Berufsbildung erlassen.» Sie haben diesen Antrag verworfen und der Version der Minderheit I (Schmid Samuel) zugestimmt, die wie folgt lautet: «Die Gesetzgebung über die Berufsbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst ist Sache des Bundes.»

Ich habe in Gesprächen gemerkt, dass diese Anträge sehr missverständliche Aufnahme gefunden haben. Ich möchte deshalb diese Sache klären helfen.

Ich bin der Ansicht, dass die Annahme dieses Minderheitsantrages einen Rückschritt bedeutet und dem Ausbildungs-

und Wirtschaftsstandort Schweiz schadet. Dieser Entscheid ist auch inkohärent mit der Praxis unseres Rates, der im letzten Herbst mit übergrosser Mehrheit, getragen von sämtlichen Parteien, mit über 180 Stimmen eine Motion überwiesen hat, die dem Bundesrat den Auftrag erteilt, bis Ende 1998 mit hoher Priorität eine Berufsbildungs-Gesetzesrevision vorzulegen, die sämtliche Berufe in der Schweiz mit einer Rahmenregelung einheitlich regelt. Diese Motion, die von der WBK einstimmig verabschiedet und von Ihnen mit grosser Mehrheit überwiesen worden ist, entstand aus der Überlegung heraus, dass die anachronistische Aufteilung in sogenannte Biga- und sogenannte Nicht-Biga-Berufe, die aus dem letzten, bald vorletzten Jahrhundert stammt, weil man damals zwischen sogenannt wirtschaftsnahen und wirtschaftsfernen Berufen unterscheiden wollte, nicht mehr zeitgemäss ist.

Unser Ausbildungs- und Wirtschaftsstandort ist sehr kleinräumig. Wir können es uns nicht leisten, bei der Berufsbildung völlig unterschiedliche Regelsysteme zu pflegen. Wir brauchen einheitliche Rahmenregelungen. Berufe aller Richtungen sollten gleich behandelt werden, damit folgende Anliegen optimal gewährleistet sind: Rechtliche Gleichstellung und Vergleichbarkeit der Berufe, der Zugang zu einem eidgenössischen Fähigkeitsausweis und zu Berufsmaturität und Fachhochschulen, die Europatauglichkeit der Berufsbildung in der kleinräumigen Schweiz.

Diese weiche Kann-Formulierung gemäss Mehrheit präjudiziert gar nichts, sie ermöglicht bloss.

**Präsident:** Frau Weber, Sie sollen begründen, weshalb wir auf den Entscheid zurückkommen sollen, und nicht materiell argumentieren.

**Weber Agnes (S, AG):** Ich möchte den Rückkommensantrag genau gleich formulieren; wir haben eine Entscheidung getroffen, die wir verbessern sollten, weil nämlich die Formulierung der Mehrheit – «Der Bund kann Vorschriften über die Berufsbildung erlassen» – sehr viel zweckmässiger, sinnvoller und kohärenter ist als das, was wir bisher in diesem Rat entschieden haben. Bisher war es ja so: Wenn ein Konsens bestand, dann waren winzige Neuerungen möglich. Um eine solche handelt es sich hier. Wir wollen doch hier nicht einen Rückschritt vornehmen.

**Schmid Samuel (V, BE):** Ich äussere mich nur formell zur Begründung des Rückkommensantrages.

Wenn gesagt wird, dass die WBK hier einen einstimmig verabschiedeten Vorstoss eingereicht habe, den das Parlament mit dem Ziel der Verhinderung der Kantonalisierung gutgeheissen habe, dann muss ich darauf hinweisen, dass selbst die Fassung der Mehrheit darauf keine Antwort gibt. Denn das ist eine fakultative Bundeskompetenz. Ich bitte Sie – die Argumente sind bereits in der ersten Behandlung ausgetauscht worden –, nicht darauf zurückzukommen, weil auch ein Rückkommen dieses Problem nicht lösen würde. Ich behalte mir vor, materiell nochmals zur Sache zu sprechen, wenn Sie anders entscheiden.

*Abstimmung – Vote*

Für den Ordnungsantrag Weber Agnes	72 Stimmen
Dagegen	78 Stimmen

#### Art. 60

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 84

*Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF*

*Antrag Leuba*

*Abs. 1–3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### Abs. 4

Niemand kann sich aufgrund seiner Glaubensansicht dem Zivilrecht entziehen.

#### *Eventualantrag Tschopp*

(falls der Antrag der Minderheit abgelehnt wird)

#### Abs. 3

Die Ernennung von Behörden und die Verwaltungseinteilungen der Religionsgemeinschaften bilden Gegenstand von Verhandlungen mit den Bundesbehörden.

#### *Proposition Leuba*

*Al. 1–3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 4*

Nul ne peut se soustraire à la loi civile pour cause d'opinion religieuse.

#### *Proposition subsidiaire Tschopp*

(au cas où la proposition de la minorité serait rejetée)

*Al. 3*

La désignation des autorités et les découpages administratifs des communautés religieuses font l'objet de négociations avec les autorités fédérales.

**Schmid Samuel (V, BE):** Ich beantrage Ihnen zusammen mit einer starken überparteilichen Minderheit, die Fassung des Bundesrates zu unterstützen, d. h. in Artikel 84, der über das Verhältnis zwischen Kirche und Staat spricht, bei der bisherigen Form und beim bisherigen Verfassungsinhalt zu bleiben. Das Verhältnis zwischen Kirche und Staat regeln die Kantone, das sagt auch dieser Artikel, und dabei soll es bleiben. Sie haben dabei die Grundsätze des staatlichen Handelns und die Grundrechte – insbesondere Meinungsäusserungsfreiheit, Glaubens- und Gewissensfreiheit – zu beachten. Die Bundeskompetenz ist subsidiär, und auch dabei soll es bleiben. Aber: Wenn es so bleiben soll, dann muss es auch irgendwo gesagt sein, und dann verdient es – gerade in diesem Bereich – in die Verfassung aufgenommen bzw. bestätigt zu werden.

Der Bund soll also einen Auftrag haben, wenn sich kantonale Massnahmen im Bereiche des öffentlichen Friedens zwischen Angehörigen der verschiedenen Religionsgemeinschaften als ungenügend herausstellen sollten. Es geht in diesem Zusammenhang nicht nur um einzelne religiöse Bekenntnisse, sondern generell um die verschiedenen in unserem Land tätigen oder ihre Religion ausübenden Religionsgemeinschaften. Zudem gibt es auch kantonsübergreifende kirchliche Probleme, die sinnvollerweise vom Bund begleitet werden sollen.

Es gibt des weiteren Religionsgemeinschaften, die vor allem heute lieber mit dem Staat und der Kirche als nur mit der Kirche verhandeln, dies insbesondere in organisatorischen Fragen, und nur darum kann es ja gehen.

Ein Letztes: Man mag darüber diskutieren, ob dieser Artikel langfristig in der Verfassung Aufnahme finden soll oder nicht. Aber es handelt sich hier um eine hochsensible Materie, die ähnlich wie bei der Gottesanrufung in der Präambel nicht ohne Not weggestrichen werden soll, um damit ein Feld für Diskussionen zu eröffnen, das dem ganzen Paket nicht dienlich wäre.

Ich bitte Sie, hier streng nachzuführen und bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben, d. h., von einer Streichung von Artikel 84 abzusehen.

**Tschopp Peter (R, GE):** Je n'ai, sur le fond de cette discussion, strictement rien à ajouter aux propos très sensés qui viennent d'être tenus par M. Schmid Samuel. Je désire ardemment qu'on se limite à la matière qui éveille des sensibilités extrêmement vives, en particulier dans la région du pays que j'ai l'honneur de représenter. Elles s'expliquent, mais ce n'est pas le lieu ici de faire un long discours, l'essentiel a été dit. Dans cette Chambre, comme au Conseil des Etats dont j'ai suivi le vote, on a l'impression que le temps est venu de supprimer un article qui, effectivement, a des relents historiques

qui ont des connotations de Kulturkampf. On risque de le supprimer et de ne pas suivre le projet du Conseil fédéral. C'est pour cette raison que j'ai essayé de cerner l'essentiel de façon plus neutre dans ma proposition subsidiaire qui prévoit, au cas où vous ne suivriez pas le Conseil fédéral, que «la désignation des autorités et les découpages administratifs des communautés religieuses font l'objet de négociations avec les autorités fédérales». Là, le cas spécifique de l'Eglise catholique est écarté. J'ai simplement essayé de montrer qu'il y a d'autres autorités séculaires rattachées à des Eglises ou à des confessions qui sont en rapide progression. Dans cette interface où on ne sait plus très bien si c'est la religion ou des autorités administratives émanant de groupements religieux qui priment, par exemple des sectes, je crois qu'une surveillance étatique s'impose.

Je vous remercie de suivre, le cas échéant, ma proposition subsidiaire.

**Leuba Jean-François (L, VD):** J'appartiens à la minorité et je vous invite, pour les motifs indiqués par M. Schmid Samuel, à soutenir sa proposition, non seulement dans un strict respect du concept de mise à jour, mais aussi parce que j'ai la conviction que les dispositions actuelles n'ont pas perdu leur valeur.

Mais ici, je motive exclusivement ma proposition qui vise notamment à introduire, à l'article 84, un alinéa 4 – l'ordre pourra encore être discuté. J'attire votre attention sur le fait que je ne suis pas certain que le texte allemand rende parfaitement le texte français dans le cas particulier. En français, je propose que l'on inclue dans la constitution: «Nul ne peut se soustraire à la loi civile pour cause d'opinion religieuse.» Tout d'abord, cela correspond, me semble-t-il, à la mise à jour, parce que nous avons actuellement une disposition (art. 49 al. 5 cst.) qui stipule que «nul ne peut, pour cause d'opinion religieuse, s'affranchir de l'accomplissement d'un devoir civique». Je crois que, dans le cadre de la mise à jour, cette disposition n'a pas perdu toute valeur, et surtout compte tenu de l'évolution que nous constatons actuellement.

Cette évolution tient d'une part à une montée de l'intégrisme, et l'intégrisme, c'est précisément le fait de vouloir donner la priorité à la loi religieuse par rapport à la loi civile. C'est un des premiers dangers qui guettent notre société. Un deuxième danger, c'est celui des sectes de toute nature qui pourraient avoir un comportement qui soit, dans certains cas, contraire aux lois votées par les autorités. J'entends bien ici par «loi» la loi au sens matériel, non pas les lois, au sens formel, votées par le Parlement ou par les Grands Conseils. Dans cette formulation, que je crois ramassée en français – «Nul ne peut se soustraire à la loi civile ....» –, j'entends donc bien l'ensemble des décisions des autorités régulièrement constituées dans un Etat démocratique. Je crois qu'il est important aujourd'hui de rappeler qu'on ne peut pas, en raison de ses convictions religieuses, ne pas respecter les lois qui sont votées ou décidées par des autorités – ça peut même être, le cas échéant, des autorités exécutives dans le cadre de leur pouvoir exécutif.

Nous avons dans notre constitution la liberté de conscience, et cette liberté me paraît fondamentale. Chacun peut croire ou ne pas croire; il peut croire à ce qu'il veut et selon les formes qu'il entend. Mais le fait de croire ou de ne pas croire n'autorise pas à ne pas respecter les lois qui sont régulièrement décidées par les autorités. Je regrette d'ailleurs, et je m'en excuse auprès du président de la commission, de ne pas avoir eu l'idée de faire cette proposition au moment où nous en discutons en commission – peut-être aurait-elle eu un certain succès? Je n'en sais rien. Mais en tout cas, à mon avis, il est important que nous inscrivions dans la constitution ce principe fondamental de la priorité de la loi laïque.

J'aimerais préciser ici que, lorsque nous légiférons, nous devons être très larges – je dirais très libéraux évidemment – pour ne pas légiférer à l'encontre des convictions de chacun. Mais une fois que nous avons légiféré dans cet esprit, nous devons exiger de chacun qu'il respecte les lois. Et j'imagine que, si nous avons une disposition de ce genre, il est probable que nous aurions plus de facilité à résoudre les pro-

blèmes qui nous sont posés aujourd'hui – celui du port du tchador, par exemple, qui n'est pas un problème facile à résoudre.

Là, nous aurions ancré un principe, qui nous permettrait ensuite d'exiger le respect d'un certain nombre de convictions que nous avons sur l'organisation d'un Etat, laïc finalement, même si cet Etat, comme nous l'avons dit et comme nous l'avons voulu, est placé sous la sauvegarde divine. Je crois que les deux choses sont parfaitement compatibles: il est placé sous cette sauvegarde, mais nous avons à faire respecter l'ordre laïc que nous décidons et que décident toutes les autorités démocratiquement et régulièrement élues dans le pays.

C'est la raison pour laquelle je vous invite à soutenir ma proposition.

**Zwygart Otto (U, BE):** In unserer Verfassung reden wir über Wanderwege und über Sport. Da ist es doch auch notwendig, dass wir die Kirchen erwähnen. Denn es steht zu vermuten, dass sich der Bund – weil die Bedeutung der Landeskirchen eigentlich kleiner wird – je länger, je mehr auch mit Fragen religiöser Art auseinandersetzen muss, sei es in der Aussenpolitik, aber auch in der Innenpolitik. Religionsfreiheit hat Grenzen, und wenn wir z. B. an die Problematik von Islam und Rechtsstaat denken, dann zeigt sich, dass in unserer Verfassung doch etwas über die Kirchen stehen muss. Die Sorge um den religiösen Frieden und die Sorge über das aggressive Auftreten totalitärer Gruppierungen aus dem religiösen Sektor zwingen uns, auch in der revidierten Bundesverfassung etwas über die Kirchen zu sagen. Unsere Fraktion wird darum der Minderheit Schmid Samuel zustimmen.

Artikel 84 hat drei Absätze. Man könnte eigentlich sagen, Absatz 1 sei überflüssig. Kantonale Kompetenzen müssten nicht in der Bundesverfassung erwähnt werden; sie seien an sich vorhanden. Man könnte dann allerdings sagen, wenn dieser Absatz 1 nicht dastünde, würden die übrigen Absätze in der Luft hängen. Materiell könnte man also Absatz 1 streichen.

Absatz 2 ist sinnvoll; sein Fehlen im ersten Entwurf wurde in der Vernehmlassung kritisiert. Mit dem Auftreten der neuen Religionsgemeinschaften können Konfliktfelder entstehen. Dabei kann die Ursache des Konfliktes durchaus auch bei den eingegessenen Religionsgemeinschaften liegen; die neuen Gruppierungen vermehren einfach die Konflikt- und Reibungsmöglichkeit.

Zu Absatz 3: Die kantonale Kirchenhoheit greift bei den Bistümern nicht, da diese meist grösser sind als die Kantone. Die Problematik liegt hier in der Form, und zwar insofern, als auch die Aussenpolitik betroffen ist, und da ist der Handlungsspielraum der Kantone beschränkt. Darum liegt auch ein Antrag vor, diesen Absatz, der aus dem letzten Jahrhundert stammt, neu zu formulieren; das ist an sich eine gute Idee. Es ist aber fraglich, ob das mit dem Antrag Tschopp gelingt.

Die Streichung von Artikel 84, wie sie der Ständerat beschlossen hat, widerspricht der Nachführung des Verfassungsrechtes. Es würde neues Recht geschaffen, ohne dass angesichts der neuen religiösen Situation in unserem Land aktuelle Fragen betreffend das Verhältnis des Staates zu den religiösen Gruppierungen bzw. dieser Gruppen zum Staat geklärt würden.

Der Bistumsartikel – um dazu noch ein Wort zu sagen – entspricht einer Partnerschaft von zwei Völkerrechtssubjekten. Der Heilige Stuhl als Völkerrechtssubjekt unterzeichnet zur Errichtung eines neuen Bistums Staatsverträge. Deshalb soll in unserem Land eben auch der Staat als gleichberechtigter Partner auftreten.

Der moderne Staat hat nicht nur die Pflicht, die individuelle Religionsfreiheit zu garantieren; er muss auch die Regeln bestimmen und durchsetzen, denen die Kirchen und Religionsgemeinschaften in der Schweiz genügen müssen.

Ich hoffe deshalb, dass die Ratsmehrheit Artikel 84 nicht streicht, sondern diese wichtige Grundlage der Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen dem Staat und den Religionsgemeinschaften aufrechterhält.

**Engelberger** Edi (R, NW): Die FDP-Fraktion beantragt Ihnen, den Artikel betreffend Kirche und Staat nicht zu streichen. Denn er umfasst nach unserer Meinung nicht nur einfach die Regelung bezüglich der Bistümer – auch nicht diejenigen, das in den letzten Jahren in die Schlagzeilen gekommen ist. Nein, es geht in diesem heiklen Bereich vielmehr um das traditionelle Zusammenleben von Kirche und Staat, das uns etwas bedeutet und das sich auch bewährt hat. So tönt es auch in vielen Kreisen des Volkes. Das Vorhandensein dieses Artikels hat mit Sicherheit dazu beigetragen, dass die verschiedensten Kirchenorganisationen und Religionsgemeinschaften in den letzten Dutzenden von Jahren nebeneinander hergehen und sich auch vertragen konnten. Um das zu erreichen, haben die verschiedensten Punkte und Fragen, wie etwa auch die Genehmigungspflicht für Bistümer in Absatz 3, keine Rolle gespielt. Es waren der gute Geist und die gegenseitige Achtung, die hier spielten und die den Hintergrund in diesem Artikel finden.

Zu Artikel 84 Absatz 2: Er beinhaltet u. a. auch die Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Kantonen oder auch die Möglichkeit, dass der Bund Massnahmen zur Aufrechterhaltung des religiösen Friedens treffen kann; es ist eine besondere Form von Ordre public.

Ich weiss, dass sich darüber, ob das so sein muss und ob diese Nachführung sein soll, die Geister scheiden. Ich weiss, dass man sich in vielen katholischen Kreisen, aber auch in anderen Konfessionen in dieser Sache nicht einig ist und auch die unterschiedlichsten Interessen vertreten werden. Das gilt etwa auch zwischen der Katholischen Bischofskonferenz und der Synodalkonferenz. Trotzdem wollen weite Kreise nicht auf diese Bestimmungen verzichten.

Als bedeutenden Punkt möchte ich noch erwähnen, was ich persönlich immer wieder in Gesprächen erfahren habe: Die Frage um Kirche und Staat stellt einen sehr sensiblen Bereich dar, und in der Bevölkerung herrschen grosse Empfindlichkeiten vor. Das hat die FDP-Fraktion massgebend dazu bewogen, nicht auf diesen Artikel zu verzichten.

Wir sind überzeugt, dass man darauf Rücksicht nehmen muss, wollen aber auch das Projekt der Nachführung nicht unnötig belasten. Denn das ist effektiv gelebte Nachführung. Bei einer Streichung würde dieser vorgegebene Rahmen eindeutig gesprengt. Deshalb kam die FDP-Fraktion zum Schluss, Artikel 84 so zu belassen, wie ihn der Bundesrat formuliert hat.

Ich beantrage Ihnen zum Schluss im Namen der grossen Mehrheit der FDP-Fraktion noch einmal, Artikel 84 nicht zu streichen.

**Maitre** Jean-Philippe (C, GE): L'essentiel de la discussion que nous avons à propos de cet article réside évidemment dans l'alinéa 3, à propos duquel il faut savoir si on maintient ou non une approbation de la Confédération pour ériger un évêché.

La première chose qui me frappe, c'est la partie de cache-cache à laquelle nous semblons avoir plaisir à nous livrer dans le cadre du Parlement. Lorsque, il y a de ça quelque temps, le Conseil des Etats, certes à une courte majorité, avait décidé de donner suite à l'initiative parlementaire Huber visant à la suppression de cet alinéa (BO 1995 E 564), on avait dit: «Ah, il ne faut pas traiter cette disposition pour elle-même, il ne faut pas faire une révision de la constitution pour ce seul point. On est d'accord sur le fond et on reprendra cela dans le cadre de la révision générale de la constitution.» Et maintenant, on y est, dans cette révision. Et l'on vient nous dire: «Non, non, attention, il ne faut pas s'occuper de ça parce qu'on ne fait que du toilettage, et ça risquerait de susciter des discussions qui pourraient porter ombrage à l'oeuvre grandiose que nous sommes en train de réaliser.» Si l'on pousse ce raisonnement jusqu'à l'absurde, on ne fait plus de révision de la constitution du tout, parce que, par définition, quand on révisé une constitution et dans un Etat démocratique qu'on s'honore d'habiter, il y a nécessairement des discussions; et là où il y a des discussions, il peut y avoir ça et là des oppositions. Donc, je crois qu'il ne faut pas avoir peur de traiter cette question, parce que c'est bien le moment, c'est bien le

lieu de la traiter, dans le cadre de cette révision générale de la constitution.

Le deuxième point que je voudrais aborder a trait tout simplement à une curieuse conception qui, me semble-t-il, est faite maintenant d'un certain nombre de principes assez fondamentaux du droit:

1. Le premier principe est la liberté de culte et de croyance, qui est quelque chose d'essentiel. Et il n'y a pas de doute que, juridiquement parlant, le maintien de l'alinéa 3 de l'article 84 est directement contraire à ce principe.

2. Le deuxième principe est aussi un principe fondamental de notre droit et de notre ordre juridique et social; c'est le problème de l'égalité de traitement. Et il n'y a pas de doute non plus qu'à cet égard, l'article 84 alinéa 3 est contraire au principe de l'égalité de traitement dès lors qu'il soumet une seule confession, de facto, à des règles particulières que toutes les autres ne se voient pas imposer.

Je terminerai par une observation qui est simplement celle du bon sens. Dans un pays où la religion concernée par l'article 84 alinéa 3, pour appeler les choses telles qu'elles sont, est celle d'à peu près la moitié de notre population, on voit mal vraiment qu'une autorisation soit nécessaire pour régler un certain nombre de problèmes qui président à l'organisation de cette confession. Et le bon sens rend cela difficilement compréhensible – je parle du maintien de l'article 84 alinéa 3 – à une époque où des sectes, en particulier, défilent, se développent, s'organisent, font du prosélytisme, sans que la constitution cherche à s'en occuper, alors qu'elle cherche, avec une attention qui est justifiée certes par l'histoire mais plus par l'actualité, à s'occuper d'une confession qui est celle, pratiquée ou non, d'à peu près la moitié de notre population.

Il est clair que l'article 84 alinéa 3 a des racines dans l'histoire, et il ne faut pas les ignorer. Il faut au contraire s'en inspirer pour constater que la paix confessionnelle d'aujourd'hui nous autorise à ne pas rester bloqués sur l'histoire, et au contraire à essayer de voir ensemble l'avenir.

Voilà les raisons pour lesquelles il me semble légitime aujourd'hui de supprimer dans notre constitution une disposition qui n'a plus rien à y faire.

**Leuba** Jean-François (L, VD): Je prends malheureusement le contre-pied de l'argumentation de M. Maitre, en rappelant tout d'abord qu'il y a plus de trois ans, avant le dépôt de l'initiative parlementaire Huber 94.433 au Conseil des Etats, j'avais moi-même interpellé le Conseil fédéral en laissant clairement entendre dans mon interpellation 94.3421 que l'article de la constitution actuelle, qui interdit la création de nouveaux évêchés, était dépassé et n'avait plus sa raison d'être.

Je continue à partager absolument ce point de vue et, à cet égard, je peux me rallier à ce que dit M. Maitre, même si l'argumentation de la liberté de conscience n'a pas grand-chose à voir ici. Il s'agit de l'organisation de l'Eglise – et de l'Eglise catholique –, et je suis d'avis que, pour son organisation, elle doit être libre. Elle ne doit pas être limitée par des règles imposées par l'Etat.

Mais cela étant, le Conseil fédéral m'avait répondu – M. Koller, conseiller fédéral, s'en souvient sans doute – qu'on examinerait ce problème, M. Maitre l'a rappelé, lors de la révision totale de la constitution. Ensuite, à ma grande surprise, j'ai vu qu'on n'avait pas supprimé, dans le projet de révision totale de la constitution, cette disposition qui se trouve reprise à l'article 84 alinéa 3. Au fond, je crois, contrairement à ce que pense M. Maitre, que le Conseil fédéral a raison ici. Quand bien même sur le fond je souhaite la disparition de cette disposition, je ne crois pas qu'on doive saisir l'occasion de la mise à jour de notre Constitution fédérale pour la supprimer.

M. Maitre parle d'une partie de cache-cache, et surtout du fait qu'il y aura de toute façon un débat démocratique sur la mise à jour de la constitution. C'est vrai. Mais, est-il vraiment judicieux de susciter une opposition supplémentaire uniquement sur un article qui, sentimentalement, émotionnellement, soulèvera cette opposition? Mes collègues et moi-même avons



senti, précisément à la suite de mon interpellation, que nous étions nous-mêmes interpellés par un certain nombre de personnes qui ne comprenaient pas qu'un réformé comme moi puisse mettre en cause l'article actuel sur les évêchés. J'en ai déduit non pas que ceux qui m'interpellaient avaient raison, mais que cet article était loin d'être complètement oublié, d'être complètement obsolète, et qu'il était susceptible de renouveler des oppositions, certes mal fondées, mais de les renouveler et d'entraîner sentimentalement un certain nombre de non à la constitution, exclusivement pour cet article 84 alinéa 3. Est-ce que cela en vaut vraiment la peine? Je l'ai dit en commission, si le Parlement prend l'initiative de supprimer séparément cette disposition, j'accepte – je le dis tout à fait ouvertement – la présidence ou une vice-présidence du comité d'initiative. Il n'y a aucun doute à cet égard. Mais ce serait une erreur profonde de le faire dans la mise à jour, et M. Maître sous-estime l'opposition qui peut surgir pour l'ensemble. Cela paraît stupide, et je le considère volontiers comme tel. On doit tenir compte des réactions populaires, et je n'aimerais pas qu'en raison de ces réactions, l'ensemble du travail de mise à jour de la constitution soit mis en péril. C'est la raison pour laquelle nous devons maintenir cette disposition. Encore une fois, j'entre en matière avec M. Maître, quand il le veut, pour une modification ultérieure, ou une modification qu'on peut lancer dès demain de la constitution actuelle sur cette disposition.

**Deiss** Joseph (C, FR), rapporteur: Au sein de la commission, le débat comportait évidemment les arguments que vous venez de voir présentés. Et là, toute l'argumentation concernant la mise à jour et le caractère infidèle que pourrait représenter le fait de supprimer cet article par rapport à cet objectif était bien sûr présente. Néanmoins la commission, par une majorité de 15 voix contre 13, a donné la préférence aux autres arguments qui plaident en faveur de la suppression de cette clause, et que j'essaie de vous résumer.

Tout d'abord on a constaté, comme cela d'ailleurs a été partiellement dit déjà, que les alinéas 1er et 2 faisaient fonction en quelque sorte de remplissage puisqu'ils étaient déjà couverts par d'autres articles. M. Zwygart a rappelé, pour l'alinéa 1er, que la compétence des cantons n'avait pas besoin d'être réaffirmée ici puisque elle était déjà indiquée de manière générale ailleurs. On peut dire que c'est vrai aussi pour l'alinéa 2, où le maintien de la paix ou de l'ordre est déjà fixé ailleurs d'une manière générale et pourrait par conséquent aussi concerner des conflits dont la source serait religieuse. C'est donc bien l'alinéa 3 qui est ici en question. Cet alinéa 3 remonte à la Constitution de 1874; c'est-à-dire qu'il a été adopté à une période très mouvementée, celle du Kulturkampf. Il y a eu différentes tentatives de le supprimer, puisque d'autres articles l'ont déjà été, mais cet alinéa-là a été maintenu. Peut-être à l'époque avait-on peur de trop charger le bateau lorsque l'on a évacué les autres articles limitant certaines pratiques religieuses ou administratives, de l'Eglise catholique spécialement. A propos de ces articles, je me réfère au professeur Jean-François Aubert qui disait, en plaçant pour leur suppression, que ces dispositions étaient «offensantes pour les catholiques et humiliantes pour les protestants, parce que franchement discriminatoires».

Au niveau des Chambres, nous avons eu – et cela a été rappelé tout à l'heure – plusieurs interventions. Les deux dernières sont effectivement l'interpellation Leuba en 1994 où le Conseil fédéral – M. Leuba l'a rappelé – a répondu qu'il «proposera de toute manière, dans le cadre de la réforme de la Constitution fédérale, d'abroger l'article 50 alinéa 4 de la Constitution fédérale, comme le demandait une motion de la commission du Conseil national du 14 décembre 1972 adoptée à l'unanimité par les deux Conseils». (BO 1994 N 2489) Il y a eu – M. Maître l'a rappelé – une initiative parlementaire Huber à laquelle le Conseil des Etats a accepté, le 12 juin 1995, de donner suite, par 18 voix contre 16, après un débat, il est vrai, assez animé. (BO 1995 E 564)

Par conséquent, il y a beaucoup d'éléments qui plaident pour la suppression de cet article qui, comme on l'a déjà dit, est discriminatoire parce qu'il concerne, en tout cas de fait,

l'Eglise catholique uniquement. Et la proposition subsidiaire Tschopp prouve que, même aux yeux de son auteur, cette disposition est effectivement unilatérale puisqu'il demande de la modifier par une formule plus générale.

On avance aussi l'argument des concordats. Là encore, il n'est pas nécessaire d'introduire un article spécial dans la constitution puisque, là où il y a concordat, il s'agit d'accords qui tomberaient de toute façon sous les dispositions réglant les relations extérieures de notre pays et qui, par conséquent, pourraient couvrir ce domaine aussi. D'ailleurs, si on veut faire argument de la personnalité juridique internationale, que l'on pourrait même attribuer au siège apostolique – puisqu'on peut admettre que ce n'est pas forcément une question qui relève de l'Etat du Vatican, mais du siège apostolique –, eh bien même là, on ne comprendrait pas pourquoi on introduit une disposition qui subordonne le siège apostolique, alors qu'il devrait s'agir de contrats que l'on passerait à égalité entre deux partenaires.

Bref, tout ces arguments qui démontrent qu'il s'agit d'une disposition largement dépassée et discriminatoire ont prévalu pour la majorité de la commission qui a fait le pas, vous proposant de mettre cet objectif, ce biffage, dans le cadre de la mise à jour de la constitution.

Pour ce qui est des propositions individuelles qui ont encore été faites, j'ai déjà abordé la proposition subsidiaire Tschopp. Je pense que, même si on abordait la proposition Tschopp, on ne se situerait plus dans le cadre de la mise à jour, et on pourrait tout aussi bien discuter de la suppression de cet article.

La proposition Leuba n'ayant pas été présentée en commission, il n'y a donc pas d'avis qui peut vous être communiqué de la part de cette dernière. Toutefois, à titre personnel, je vois en tout cas une difficulté qui pourrait, à partir de la formulation que choisit M. Leuba, poser une question de priorité entre cette disposition et celle sur la liberté de conscience et de croyance, puisque ce n'est pas forcément une loi, qui limiterait la liberté de conscience et de croyance, qui pourrait passer avant ce droit fondamental. Mais en lisant uniquement cette disposition – «Nul ne peut se soustraire à la loi civile pour cause d'opinion religieuse» –, on pourrait avoir le sentiment que la liberté de croyance et de conscience n'est pas garantie totalement. Ou alors on pourrait dire aussi que si elle devait être limitée, il y a déjà un article qui le prévoit à la fin du chapitre relatif aux droits fondamentaux, et qui dit exactement dans quelles conditions ceux-ci peuvent être limités (art. 32).

Je n'ai pas à vous inviter à rejeter la proposition Leuba au nom de la commission. Je voulais simplement vous faire part de ces observations.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Unbestritten war in der Diskussion Ihrer Kommission, dass es sich bei Artikel 84 um eine unnötige bzw. überholte Bestimmung handelt.

Absatz 1 ist überflüssig, da die Kantone zuständig sind; nach der Kompetenzverteilregel, die in Artikel 3 enthalten ist, müsste dies gar nicht erwähnt werden.

Absatz 2 ist überflüssig, da die Wahrung des öffentlichen Friedens und der Sicherheit in der Verfassung schon an einem anderen Ort geregelt ist.

Absatz 3 verkörpert den Geist des letzten Jahrhunderts und ist zudem angesichts der internationalen Verpflichtungen der Schweiz zur Gleichbehandlung der verschiedenen Glaubensgemeinschaften rechtlich problematisch. Für die Streichung von Absatz 3 spricht insbesondere, dass schon verschiedene Vorstösse die Streichung gefordert hatten, dieses Anliegen aber immer wieder bis zur Totalrevision der Bundesverfassung verschoben wurde. Jene, die die Streichung ablehnen, möchten die Nachführung nicht mit diesem sehr sensiblen Bereich belasten.

Die Kommission hat die Vor- und Nachteile der Streichung von Artikel 84 sehr eingehend diskutiert und die Argumente abgewogen. Der Entscheid für eine Streichung ist schliesslich sehr knapp gefallen, mit 15 zu 13 Stimmen bei 5 Enthaltungen.

Zu den Einzelanträgen: Zum Eventualantrag Tschopp ist zu sagen, dass dieser der Kommission nicht vorgelegen hat. Ich kann Ihnen daher nur meine persönliche Meinung sagen. Die Verfassungskommission möchte Absatz 3 aus grundsätzlichen Überlegungen streichen. Daher muss ich Ihnen auch den Eventualantrag Tschopp zur Ablehnung empfehlen. Er hat zwar den Vorteil, dass er alle Religionsgemeinschaften einbindet und damit die Ungleichbehandlung der Religionsgemeinschaften abbauen würde. Allerdings ist anzumerken, dass andererseits der Bund dann mit allen verhandeln müsste, was den jetzigen Absatz 3 noch verstärken würde und darum nicht mehr der Nachführung entspräche.

Daher muss ich aus Sicht der Kommission den Eventualantrag Tschopp zur Ablehnung empfehlen.

Zum Antrag Leuba: Herr Leuba möchte einen neuen Absatz 4 in Artikel 84 einfügen. Zunächst ist zu sagen, dass der Begriff des Zivilrechtes hier zu kurz greift, also auch das öffentliche Recht einzubeziehen und damit der Grundsatz in der gesamten Rechtsordnung zu beachten wäre. Im einzelnen bleibt festzuhalten, dass auch die Glaubens- und Gewissensfreiheit der allgemeinen Einschränkung von Artikel 32 untersteht. Das heisst, jedes Grundrecht muss sich grundsätzlich staatliche Eingriffe gefallen lassen.

Allerdings müssen kumulativ vier Voraussetzungen erfüllt sein: erstens muss eine gesetzliche Grundlage gegeben sein; zweitens muss dieser Eingriff im öffentlichen Interesse liegen; drittens muss der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt sein; viertens muss der Kerngehalt erhalten bleiben. Besondere Bedeutung für uns gewinnt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit; hier ist die Intensität des Eingriffes zu prüfen, die am Ziel gemessen werden muss. Wenn wir die jetzige Rechtsprechung des Bundesgerichtes anschauen, können wir festhalten, dass es bisher die Glaubens- und Gewissensfreiheit am Ziel der Einhaltung der Rechtsordnung gemessen hat und Abwägungen getroffen hat, die überzeugen. Beispielsweise ist es den Zeugen Jehovas nicht erlaubt, sich einer Blutentnahme zur Überprüfung des Alkoholspiegels zu entziehen; damit wird dem Strassenverkehrsgesetz Nachachtung verschafft. Des weiteren hat beispielsweise das Bundesgericht in dem Fall eines Sikh mit Turban gesagt, dass er trotz allem zum Tragen eines Helms verpflichtet sei; damit wird bei den Motorradfahrern dem Strassenverkehrsgesetz Nachachtung verschafft.

Aus diesen Gründen bedarf es des Antrages Leuba und des darin vorgesehenen Zusatzes nicht. Ich empfehle Ihnen aus Sicht der Kommission, diesen Antrag abzulehnen.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Artikel 84 ist zweifellos kein einfacher Artikel. Vor allem Absatz 3 ist sogar ausgesprochen problematisch. Deshalb doch kurz einige Bemerkungen zu den einzelnen Absätzen:

Man könnte bei Absatz 1 schon einwenden, man müsse eigentlich gar nicht sagen, dass vor allem die Kantone für das Verhältnis zwischen Kirche und Staat zuständig seien. Das ergibt sich an sich aus der Systematik. Aber wir haben das hier und an einigen anderen Orten bewusst aufgenommen, weil wir ja dann in Absatz 2 ausdrücklich klarmachen, dass die Bundeskompetenz gegenüber der Hauptkompetenz der Kantone eben nur eine subsidiäre ist. Ich glaube daher, dass die Absätze 1 und 2 – ganz unabhängig vom Absatz 3 – doch Sinn machen.

Ich habe auch zur Kenntnis genommen, dass offenbar praktisch alle Religionsgemeinschaften den Wunsch geäussert haben, dass wir an den Absätzen 1 und 2 auf jeden Fall festhalten, selbst wenn Sie dann bei Absatz 3 anders entscheiden würden. Ich möchte in diesem Sinne auch Antrag stellen, denn ich bin davon überzeugt, dass die Absätze 1 und 2 – unabhängig davon, wie Sie dann bei Absatz 3 entscheiden – Sinn machen und auch einem Wunsch der Religionsgemeinschaften entsprechen.

Absatz 3, die Genehmigungspflicht der Bistümer, ist zweifellos äusserst problematisch. Materiell kann ich hier die Ausführungen, die Herr Maitre gemacht hat, voll unterstützen. Diese Genehmigungspflicht der Bistümer verstösst eindeutig gegen internationale Verträge, die wir abgeschlossen haben,

sowohl in der EMRK wie im Uno-Pakt. Sie verstösst auch gegen die Glaubens- und Gewissensfreiheit und die Religionsfreiheit, denn von der Religionsfreiheit her gesehen müssen wir davon ausgehen, dass die Organisationsautonomie der einzelnen Religionsgemeinschaften eine implizite Folge der Religionsfreiheit ist.

Trotzdem möchte der Bundesrat zusammen mit der Minderheit Ihrer Kommission an diesem Absatz 3 festhalten. Zwar muss dieser Absatz 3 – auch hierüber sollte Klarheit bestehen – nach Meinung des Bundesrates im Rahmen einer Partialrevision aus der Verfassung verschwinden, weil er gegen internationale Verträge verstösst und weil er sich mit der Religionsfreiheit nicht verträgt. Dies im Rahmen der Nachführung zu tun, empfiehlt Ihnen der Bundesrat aber nicht. Denn es ist doch problematisch, im Rahmen der Nachführung eine geltende Verfassungsbestimmung ersatzlos zu streichen.

Es kommen aber – ich sage Ihnen das ganz offen – auch politische Überlegungen dazu. Das ist zugleich auch eine Antwort auf den Vorwurf, der Bundesrat habe bei der Interpellation Leuba auf die Verfassungsreform verwiesen, und jetzt sage man wieder, es gehe hier doch nicht.

Als wir die Interpellation Leuba 94.3421 beantworteten, hatten wir das Konzept der Verfassungsreform eben noch nicht festgelegt. Wir dachten damals noch eher an ein Konzept einer materiellen Totalrevision, wie das seinerzeit der Entwurf von 1977 enthielt. Das Konzept auf der Basis der Nachführung – es werden dann systematische Reformteile daran angeknüpft, und daneben sollen einzelne Partialrevisionen weiterlaufen – haben wir erst nach der Beantwortung der Interpellation Leuba festgelegt.

Es ist ein Akt politischer Klugheit, wenn wir uns nun bei aller Problematik, die dieser Bistumsartikel hat – es ist auch wahrscheinlich, wenn es hier zu einem Konflikt käme und der Fall nach Strassburg gezogen würde, dass die Schweiz sogar verlieren würde –, für ein Verbleiben dieser Bestimmung in der Verfassung entscheiden. Im übrigen geht ja heute die moderne Interpretation von Absatz 3 dahin, dass das kein konstitutiver Artikel mehr ist, sondern dass es sich hier um eine gewöhnliche Polizeierlaubnis zur Wahrung des öffentlichen Friedens handelt. Alle diese Rechtsfragen aber offengelassen, ist der Bundesrat überzeugt, dass es politisch nicht klug wäre, diesen Artikel jetzt im Rahmen der Nachführung aus der Verfassung zu eliminieren. Denn es ist dem Bundesrat nicht entgangen, dass die Motion Huber im Ständerat mit nur 16 zu 14 Stimmen überwiesen worden ist. Das zeigt, dass dieser Bistumsartikel offenbar immer noch ein emotional stark belasteter Artikel ist.

Die Nachführung hat nur eine Chance, wenn wir nicht mehrere Oppositionen addieren. Es ist ja offensichtlich: Von der nachgeführten Verfassung ist niemand sehr begeistert, das stellen wir ja auch hier in diesem Saale fest. Wir haben mit diesem Projekt nur dann eine Chance in der Volksabstimmung, wenn allseits eine mittlere Zufriedenheit und Unzufriedenheit herrscht. Das ist das einzig mögliche Erfolgsrezept für diese nachgeführte Verfassung in der Volksabstimmung. Deshalb möchte ich Sie einfach davor warnen, den Bistumsartikel zu eliminieren, der nach wie vor eine starke Belastung darstellt. Wir müssen dieses Problem später auf dem Wege einer Partialrevision lösen, das ist auch dem Bundesrat klar. Das ist übrigens auch eine konsequente Linie, die wir bei allen diesen emotional belasteten Neuerungen verfolgen. Ich werde diese Linie morgen bei der Eliminierung der Kantonsklausel verfolgen. Dort besteht offenbar eine grosse Chance, dass wir die Kantonsklausel möglichst rasch, aber auch in Form einer Partialrevision eliminieren, sonst gefährden wir dieses doch gross angelegte Gesamtprojekt der Verfassungsreform.

Zu den beiden Anträgen Leuba und Tschopp: Herr Leuba möchte einen neuen Absatz 4 angliedern: «Nul ne peut se soustraire à la loi civile pour cause d'opinion religieuse.» Mir ist auch aufgefallen, dass die deutsche Übersetzung offenbar schlecht ist; es müsste dort eher von staatlichem oder bürgerlichem Recht (statt von «Zivilrecht») die Rede sein. Dieser Antrag Leuba hat gewisse Parallelen zum geltenden Artikel 49 Absatz 5 der Bundesverfassung, der lautet: «Die

Glaubensansichten entbinden nicht von der Erfüllung der bürgerlichen Pflichten.» Deshalb fragt sich schon, Herr Leuba, ob Ihr Antrag hier am richtigen Ort ist, denn hier geht es ja um die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen. Ihr Antrag betrifft aber eher die Glaubens- und Gewissensfreiheit, Artikel 13, und betrifft das Problem der Schranken dieser Freiheit. Aber auch dort glaube ich, dass Ihr Antrag zu Missverständnissen Anlass geben kann. Er könnte nämlich den Eindruck erwecken, dass das Grundrecht in jedem Fall zurückweichen muss. Das ist aber nach dem Konzept der ganzen Verfassung nicht der Fall, denn für Einschränkungen der Grundrechte – das gilt natürlich auch für die Glaubens- und Gewissensfreiheit – müssen die allgemeingültigen Voraussetzungen von Artikel 32 erfüllt sein. Dass nun die bürgerlichen Pflichten in jedem Fall absolut dem Grundrecht der Glaubens- und Gewissensfreiheit vorgehen müssten, das wäre wohl unverhältnismässig; das ist offenbar auch nicht Ihre Meinung.

Auf der anderen Seite ist es natürlich auch nicht so, dass das Grundrecht einfach der gesamten übrigen Rechtsordnung vorgehen würde, sondern hier sind die Voraussetzungen von Artikel 32 einzuhalten. Deshalb glaube ich, dass der Antrag Leuba erstens hier am falschen Ort plaziert ist und zweitens die schon komplizierte Lage eher noch komplizieren würde; deshalb empfehle ich ihn zur Ablehnung.

Zum Eventualantrag Tschopp: Herr Tschopp, ich gebe zu, Ihr Antrag hat den Vorteil, dass er nicht mehr diskriminierend ist. Der Bistumsartikel – auch das haben wir festgestellt – ist diskriminierend, weil er vor allem die katholische Religionsgemeinschaft trifft. Diesen Makel würden Sie mit Ihrem Antrag beseitigen; im übrigen ist aber auch Ihr Antrag nicht empfehlenswert, denn er stellt doch auch eine Einschränkung der Organisationsautonomie der Religionsgemeinschaften dar, die sich aus dem Grundrecht der Religionsfreiheit ableitet. Er ist auch problematisch gegenüber dem Grundrecht der Vereinsfreiheit und hätte andererseits zur Folge, dass sich der Staat mit allen Religionsgemeinschaften und allenfalls mit allen Sekten befassen müsste. Das scheint mir auch keine adäquate Lösung zu sein.

Der Bundesrat stellt Ihnen daher den Verfahrensantrag, über die Absätze 1 und 2 separat abzustimmen, und empfiehlt Ihnen, diese auf jeden Fall beizubehalten. Der Bundesrat empfiehlt Ihnen zudem, aufgrund des Konzeptes der Nachführung und aufgrund der politischen Belastung auch an Absatz 3 festzuhalten, wohl wissend, dass wir ihn dann in einer Partialrevision ausmerzen müssen.

**Tschopp** Peter (R, GE): Monsieur le Conseiller fédéral, je vois bien sûr les inconvénients et une rupture dans la logique de ma proposition subsidiaire. Je trouve quand même que la très efficace administration que vous dirigez peut absolument gérer un ensemble de communautés religieuses tout comme le Département fédéral des affaires étrangères peut gérer un ensemble d'ambassades et de légations. Est-ce que vous ne partagez pas mon sentiment?

**Koller** Arnold, Bundesrat: Wir gehen im Verhältnis zwischen Kirche und Staat wirklich mit gutem Grund vom Trennungsprinzip aus. Wir sollten uns daher keine neuen Aufgaben zumuten. Hingegen ist es wichtig, dass die Kantone und subsidiär der Bund die Kompetenz zur Wahrung des religiösen Friedens behalten. Das haben Sie erreicht, wenn Sie Artikel 84 Absätze 1 und 2 annehmen.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit/Leuba	99 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	54 Stimmen

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit/Leuba	88 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	68 Stimmen

**Präsident:** Damit entfällt der Eventualantrag Tschopp.

*Abs. 4 – Al. 4*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Leuba	126 Stimmen
Dagegen	35 Stimmen

**Präsident:** Hier ist anzufügen, dass die französische Formulierung des Antrages Leuba massgebend ist.

**Art. 85**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1a, 1, 2, 2bis, 3*

*BBI*

*Abs. 2ter*

*Streichen*

*Abs. 2quater*

*BBI*

(= Minderheit II zu Abs. 2bis)

*Antrag Baumberger*

*Abs. 3*

Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit, insbesondere Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, sind nur zulässig ....

**Art. 85**

*Proposition de la commission*

*Al. 1a, 1, 2, 2bis, 3*

*FF*

*Al. 2ter*

*Biffer*

*Al. 2quater*

*FF*

(= minorité II à l'al. 2bis)

*Proposition Baumberger*

*Al. 3*

.... les dérogations à la liberté économique, notamment les mesures menaçant la concurrence, prévues ....

**Ostermann** Roland (G, VD): Le développement durable a été mentionné dans la première partie de la constitution, c'est vrai. En terme d'économie de moyens, on pourrait estimer qu'il n'est pas utile de rappeler ici ce principe qui doit s'appliquer aussi à l'économie, surtout à l'économie.

L'activité économique est choyée dans la constitution. Sa liberté est un dogme auquel on consacre beaucoup d'attention pour éviter qu'on lui porte atteinte. Il est toutefois indispensable de rappeler dans quel cadre général s'exerce l'activité économique: le développement durable.

Evidemment, on peut réfuter ce cadre. Il faut alors le dire et, dans la foulée, renier nombre d'engagements de la Suisse. Si ce n'est que par pur scrupule rédactionnel que l'on devait combattre la proposition de minorité I, je devrais bien faire remarquer que l'on est moins regardant lorsqu'il s'agit de parler de la liberté économique. En effet, à l'article 23 alinéa 1er, on trouve: «La liberté économique est garantie.» On le répète ici à l'article 85 alinéa 1er en disant: «La Confédération et les cantons respectent le principe de la liberté économique.» Bien sûr, a-t-on envie de dire! Mais bien sûr aussi, faut-il alors ajouter, sous l'égide du développement durable!

Face à l'insistance avec laquelle on répète que l'activité économique doit être libre, il me paraît équitable que l'on redise ici que cette activité n'échappe pas à toute contingence et qu'elle doit respecter un principe fondamental. Ne pas rappeler ici ce principe pourrait faire croire qu'on espère l'oublier, placé très loin qu'il serait dans la constitution. L'économie n'a pas que des libertés à revendiquer, elle a aussi des devoirs et des responsabilités, en particulier vis-à-vis des générations futures. Il n'est pas inutile de le répéter ici: la liberté oui, mais des devoirs aussi.

**Gysin Remo (S, BS):** Die Minderheit II möchte in Absatz 2 von Artikel 85 das Wort «Lebensqualität» einfügen. Absatz 2 heisst dann neu: Bund und Kantone «wahren die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft und tragen mit der privaten Wirtschaft zur Wohlfahrt, zur Lebensqualität und wirtschaftlichen Sicherheit der Bevölkerung bei». Mit dem Begriff «Lebensqualität» möchten wir den wichtigsten Indikator unseres Lebens ansprechen, das Wohlbefinden, die Gesundheit und zugleich auch die Umwelt. Mit dem Begriff «Lebensqualität» sprechen wir die soziale und die ökologische Verantwortung an. Das müssen wir hier zum Ausdruck bringen, und das ergänzt den Begriff der «wirtschaftlichen Sicherheit» sehr gut.

In Absatz 2quater beantragen wir, die Wirtschaftspolitik auf eine Zielsetzung auszurichten. Eine Zielorientierung ist praktisch in jeder Verfassung anderer europäischer Länder enthalten – ich zähle nicht alle auf: Holland, Portugal, Spanien, Irland, praktisch alle EU-Staaten –, und das hat seinen Sinn. Wir wollen uns auf die wichtigsten Ziele beschränken: auf die Vollbeschäftigung und auf eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung. Jedes System ist zielgerichtet, und auch das System Schweiz braucht eine Zielorientierung. Gemeinsame Ziele stärken die Gemeinschaft, erhöhen aber auch die Chancen, diese Ziele zu erreichen. Das hat jedes Unternehmen erkannt, und das gilt auch für das «Unternehmen Schweiz». Ohne Ziele herrscht die Zufälligkeit, die Gelegenheit. Ohne Ziele können Sie an jedem Ufer landen. Das wollen wir nicht.

Wenn wir von Zielorientierung reden, Herr Schlüer, dann hat das mit Planwirtschaft – das war einer der Einwände in der Kommission – überhaupt nichts zu tun. Wir konzentrieren uns also auf die zwei wichtigsten Ziele: Vollbeschäftigung und gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung.

Bei der Vollbeschäftigung geht es selbstverständlich um die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Bund und Kantone sind verpflichtet, eine aktive Arbeitsmarktpolitik zu betreiben. Sie tun dies auch, aber es reicht nicht, dass sie es – gemäss Verfassungsentwurf – nur im konjunkturpolitischen Sinne tun. Ich möchte Ihnen an ein paar Beispielen zeigen, dass es für die Wirtschaftspolitik insgesamt nötig ist, eine aktive Arbeitsmarktpolitik zu betreiben: Wir haben Investitionsprogramme beschlossen, Innovationsförderungen, Startkapital für kleine und mittlere Unternehmungen, Exportrisikogarantien, Berufsbildung, Forschung, Technologietransfer. Das sind alles Massnahmen, die nicht nur im Zusammenhang mit Konjunkturpolitik, sondern mit Wirtschaftspolitik überhaupt zu nennen sind. Diese Aufzählung zeigt auch, dass unser Begehren das Kriterium der Nachführung der Verfassung erfüllt.

Im Mittelpunkt der Zielsetzung «Vollbeschäftigung» steht auch die Lohn- und Erwerbsarbeit. Sie ist hier nicht nur als Produktionsfaktor angesprochen, sondern als unser eigentliches gesellschaftliches Ordnungsprinzip. Sie ist eigentlich unser sozialer Kitt, unsere Sozialpartnerschaft: Auch die Arbeitnehmerschaft darf an der Wirtschaft, an der Gesellschaft teilhaben.

Dieser Link zur Vollbeschäftigung zeigt auch, wie wichtig das Ziel einer gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung ist. Der Anteil des Arbeitslohnes am Volkseinkommen sinkt ja ständig, während der Anteil der Kapitalgewinne stetig zunimmt. Unser Mittelstand verschwindet, er hat es immer schwieriger. Es stellt sich in der Schweiz die Frage: Wieviel Ungleichheit, wieviel Ungleichgewicht erträgt es?

1997 waren in der Schweiz im Durchschnitt 190 000 Menschen arbeitslos, zum Teil weit über ein Jahr lang. Über 700 000 Leute leben in der Schweiz unter dem Existenzminimum. Zwei Drittel der Vermögen sind im Besitz von 10 Prozent der Haushalte. Stellen Sie sich das vor! 80 Prozent der Bevölkerung gehört nur gerade ein Sechstel des Vermögens. Das sind Zahlen, die der Bundesrat in seiner Antwort auf eine Interpellation genannt hat.

Arbeitslosigkeit und Armut bzw. eine schiefe Einkommens- und Vermögensverteilung höhnen unsere Grundrechte, höhnen die Demokratie aus. Sie verdeutlichen auch die Grenzen des marktwirtschaftlichen Laisser-faire, und sie geben dem wirtschaftspolitischen Handeln die Ziele Vollbeschäfti-

gung und gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung vor.

Ich bitte Sie um Unterstützung des Antrages der Minderheit II zu den Absätzen 2 und 2quater.

**Baumberger Peter (C, ZH):** Angesichts der gelichteten Reihen lasse ich meine Begründung zu Artikel 85 auch gleich für Artikel 91 gelten und werde dort auch die Abstimmung zu Artikel 85 anerkennen.

In meinem Änderungsvorschlag zum vorliegenden Antrag der Kommission geht es um die Zulässigkeit von Abweichungen. Antrag Kommission und Entwurf Bundesrat: Zulässig sind mit Verfassungsvorbehalt Abweichungen vom «Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit». Es geht um den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Gemäss meinem Antrag wäre ein Vorbehalt bei Abweichungen von der «Wirtschaftsfreiheit» notwendig. Ich lasse also den Begriff «Grundsatz» fallen.

Ich habe die Erläuterungen des Bundesrates zu diesem Artikel in der Botschaft gelesen, insbesondere Seite 296, wonach er ganz bewusst vom «Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit» spreche, um so neben der individualrechtlichen auch die institutionelle Dimension dieser Wirtschaftsfreiheit aufzuzeigen. Ich habe auch gestern, als der Antrag Vallender behandelt wurde, die Erläuterungen von Bundesrat Koller gehört, wonach mit dieser Änderung keineswegs verbunden sei, dass der einzelne wegen Verletzung der Wirtschaftsfreiheit nicht doch auch ans Bundesgericht gelangen könne. Ich habe – vielleicht kann Herr Bundesrat Koller nachher meine Bedenken zerstreuen – persönlich meine tiefen Vorbehalte gegen Grundsätze, wie sie hier zur Diskussion stehen. Weniges wird meiner Erfahrung nach im Alltagsgeschäft so grundsätzlich grundsatzlos behandelt wie eben solche «Grundsätze».

Immer wieder steigt in mir der Verdacht auf, dass mit dem Hinweis auf Abweichungen bloss vom «Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit» eben doch die Wirtschaftsfreiheit als individueller Anspruch beeinträchtigt wird. Ich frage mich namentlich, ob das Bundesgericht bei der Frage des Eintretens auf solche Beschwerden sich später tatsächlich an das halten wird, was uns Herr Bundesrat Koller gestern dazu gesagt hat und vielleicht auch heute sagen wird.

Mir persönlich ist klar, dass die Wirtschaftsfreiheit in der Bundesverfassung keineswegs umfassend garantiert ist. Vorbehalte finden sich an zahlreichen Orten: Landwirtschaft, Kernenergie, Konjunkturpolitik usw. Wir haben eine ganze Menge Ausnahmen; ich akzeptiere sie voll und ganz. Aber ist es nicht eben doch so, dass die Institution freie Wirtschaft letztlich auf dem Recht des einzelnen, frei zu wirtschaften, basiert?

Wenn wir nun Ausnahmen vorsehen, Vorbehalte umschreiben für solche Ausnahmen, dann müssten wir sie doch auch als Ausnahmen vom verfassungsmässigen Individualanspruch umschreiben. Das ist letztlich, was die Minderheit II (Vallender) bei Artikel 23 auch anstrebte. Ich nehme an, dass Frau Vallender sich aus diesem Grunde heute als Kommissionsprecherin nicht einfach wieder wie seinerzeit frontal gegen meinen Antrag stellen und meinen Anträgen gewissermassen nur Unterhaltungswert für das Plenum zusprechen wird.

Aus diesem Grunde möchte ich Sie also bitten klarzustellen, dass der Zugang zum Bundesgericht gewährleistet bleibt, indem Sie von Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit sprechen und nicht von Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit.

Und ein allerletztes Wort: Es ist mir gestern und heute von SP-Seite vorgeworfen worden, ich sei mit meinen Anträgen über die Nachführung hinausgegangen. Meine Kolleginnen und Kollegen von der SP-Fraktion: Meine Anträge haben mindestens immer die Verfassungswirklichkeit für sich. Was Sie selbst beantragen – auch jetzt, mit den Anträgen der Minderheiten I und II, die von SP-Leuten angeführt werden –, das hat die Realität nicht für sich, sondern das sind Dinge, die über die Nachführung hinausgehen. Ich verstehe nicht, warum man auf der anderen Seite so scharf geisselt, was man für sich selbst offenbar problemlos in Anspruch nimmt. Ich bitte Sie, meinem Antrag zu Artikel 85 zu entsprechen.

**Engler Rolf (C, AI):** Die Wirtschaftsverfassung ist im Rahmen der Verfassungsrevision eines der heikelsten und schwierigsten Themen. Das belegen vor allem einmal die Unklarheiten in der heutigen Verfassung. Wir sind aufgerufen, wenigstens die Probleme zu lösen, die wir kennen, und nicht ohne Not neue zu schaffen.

Eines der Probleme in der neuen Verfassung liegt im System. Wir finden die Wirtschaftsverfassung neu an zwei Orten, nämlich einerseits in Artikel 23, im Grundrechtsteil, und andererseits im institutionellen und kompetenziellen Bereich. Dies schafft gewisse Probleme. Es ist gerade deshalb besonders wichtig, dass wir die Wirtschaftsverfassung als Ganzes nehmen. Wir haben gestern, als es um den Verfassungsvorbehalt bei Abweichungen ging, darauf hingewiesen. Es gilt, dies hier und heute noch einmal zu betonen. Hinzu kommt – das möchte ich noch einmal unterstreichen –, dass die Wirtschaftsverfassung ein Teil der gesamten Verfassung ist und auch als solcher in die Sozialrechte, in die Staatsziele, die wir festschreiben, eingebettet ist. Sie ist deshalb harmonisch – auf das Ganze bezogen – auszulegen. Dies scheint mir wichtig.

Wenn wir mit Bezug auf diesen Aspekt den Antrag der Minderheit I (Ostermann) und den Antrag der Minderheit II (Gysin Remo) beurteilen, stellen wir fest, dass es sich dabei um unnötige Wiederholungen handelt. Diese Wiederholungen führen zu falschen Schwerpunkten. Deshalb kann man sich die Frage stellen, die Herr Baumberger gestellt hat: Handelt es sich hier um Nachführung oder nicht? Ich beantworte diese Frage nicht so klar wie er. Ich gehe eher davon aus, dass es sich materiell um Nachführung handelt, dass diese Anträge formell aber nicht den Prinzipien der Nachführung entsprechen. Danach sollten wir nämlich Wiederholungen vermeiden und die Punkte dort regeln, wo sie hingehören. Wir sollten nicht immer und überall wieder Querbeziehungen machen. Die Elemente der Lebensqualität, der Nachhaltigkeit und der Vollbeschäftigung sind in anderen Bestimmungen bereits geregelt. Diese Bestimmungen gelten, ohne dass wir sie hier noch einmal wiederholen; ich denke beispielsweise an die Massnahmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit in Artikel 91.

Weil diese Anträge Wiederholungen darstellen, falsche Schwerpunkte setzen und gegen die formellen Prinzipien der Nachführung verstossen, muss ich Sie bitten, die beiden Minderheitsanträge abzulehnen.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** Je vous rappelle d'abord que le droit fondamental de la liberté économique est garanti à l'article 23. L'article 85 concerne les aspects institutionnels de la question et touche aussi au mandat et aux compétences de l'Etat en la matière.

Pour ce qui est des propositions qui vous sont faites, il y a d'abord celle de la minorité I, à l'alinéa 1a, que la commission a repoussée par 22 voix contre 14. Elle voudrait qu'on introduise ici la notion du développement durable. La commission n'a pas souhaité le faire, partant de l'idée que cette question est déjà traitée ailleurs, notamment à l'article 2 d'une manière générale, et à plusieurs autres endroits dans le cadre des articles relatifs à l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement.

Par conséquent, au nom de la majorité, je vous recommande de ne pas soutenir la proposition de minorité I.

Quant à la minorité II, dont la proposition a été repoussée par 20 voix contre 12, elle voudrait d'abord ajouter à l'alinéa 2 l'idée de la qualité des conditions de vie de la population, puis surtout introduire un alinéa 2quater qui rappelle ou fixe toute une série d'objectifs. Rappelle d'abord, parce que des objectifs tels que le plein emploi se trouvent ailleurs – je pense à la politique conjoncturelle et à la politique structurelle où cette question est traitée et, de manière subsidiaire, les passages relatifs à l'assurance-chômage. Quant à la disposition relative à la répartition équitable du revenu et de la fortune, cette idée est certes présente dans de nombreuses dispositions, fiscales ou sociales, de notre constitution et de notre droit mais, prise comme telle, c'est évidemment un mandat nouveau dans sa formulation qui va certainement au-delà de la mise à jour.

Je vous invite donc aussi à rejeter la proposition de minorité II.

J'en viens à la proposition Baumberger concernant les réserves à la liberté économique. M. Baumberger souhaiterait qu'on parle de «liberté économique» tout court plutôt que de «principe de la liberté économique». Il a quelques doutes quant à la portée de cette disposition dans la version du Conseil fédéral ou de la majorité de la commission. Il voudrait aussi, comme le Conseil des Etats, introduire une adjonction relative aux atteintes à la concurrence: «notamment des mesures menaçant la concurrence». J'ai un peu de peine à comprendre cette adjonction puisque, d'une part, les questions relatives à la politique de la concurrence sont traitées dans un autre article et que, d'autre part, toute intervention comporte évidemment une atteinte à la concurrence, mais que celle-ci doit bien sûr être fondée par la constitution comme le prévoit l'article. Je ne vois donc pas l'utilité de citer spécialement cette forme d'intervention.

En résumé, je vous invite donc à rejeter la proposition Baumberger.

**Vallender Dorle (R, AR), Berichterstatterin:** Ihre Kommission hat Artikel 85 neu geordnet und den Grundsatz der Wettbewerbsfreiheit in einem eigenen Absatz an den Anfang gestellt. Die Mehrheit möchte aber grundsätzlich am Entwurf des Bundesrates festhalten. Alle Anträge auf Ergänzungen sind abgelehnt worden.

Die Minderheit I (Ostermann) möchte einen neuen Absatz 1a aufnehmen, wonach die Wirtschaftstätigkeit «im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung» zu erfolgen habe. Die Kommission hat dies mit 22 gegen 14 Stimmen abgelehnt. Die Überlegung war, dass das Ziel der Nachhaltigkeit, und zwar in seinem allgemeinen Sinn, bereits in der Einleitung, in Artikel 2, enthalten ist. Anzumerken bleibt, dass sich dort das Prinzip der Nachhaltigkeit auf die gesamte staatliche Politik, auf alle Teilbereiche der staatlichen Politik, bezieht, nicht nur auf die Wirtschaftspolitik.

Die Minderheit II (Gysin Remo) will Absatz 2 durch den Begriff «Lebensqualität» ergänzen. Ausserdem sollen mit Absatz 2quater Bund und Kantone verpflichtet werden, ihre Wirtschaftspolitik auf das Ziel der Vollbeschäftigung und der gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung auszurichten. Dieser Antrag ist mit 20 gegen 12 Stimmen abgelehnt worden, da auch diese Elemente der Wirtschaftspolitik, soweit sie die Vollbeschäftigung angehen, an anderer Stelle erwähnt werden: im Konjunkturartikel, in Artikel 91. Andererseits ist anzumerken, dass das Problem der gerechten Einkommensverteilung sicherlich nicht in die Nachführung gehört.

Die Minderheit II möchte zudem Absatz 3 streichen. Auch dieser Antrag ist mit 23 zu 12 Stimmen abgelehnt worden. Dies u. a. deshalb, weil Absatz 3 garantiert, dass jeder Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit eine Verfassungsgrundlage braucht, also ein Verfassungsvorbehalt gegeben ist. Zudem braucht es auch für die Anerkennung der kantonalen Regalrechte eine Verfassungsbestimmung.

Damit komme ich zum Einzelantrag Baumberger. Kollege Baumberger benutzt den Begriff der Wirtschaftsfreiheit und knüpft damit an das Grundrecht an. Wenn ich mir die Brille der Kommission aufsetze, muss ich Ihnen empfehlen, den Antrag Baumberger abzulehnen, weil der Bundesrat und die Kommission eben das Grundrecht in Artikel 23 und den institutionellen Aspekt der Wirtschaftsfreiheit, der in Artikel 85 angesprochen wird, trennen wollen. Wenn ich durch meine eigene Brille schaue, gebe ich zu diesem Antrag eine ganz andere, konträre Antwort.

**Koller Arnold, Bundesrat:** Wir haben gestern anlässlich der Behandlung des Antrages der Minderheit Vallender zu Artikel 23 das ganze Konzept und Zusammenspiel zwischen Grundrecht, institutioneller und kompetenzieller Seite der Wirtschaftsfreiheit behandelt. Ich möchte darauf nicht zurückkommen und direkt auf die Minderheitsanträge eingehen.

Die Minderheit I (Ostermann) will einen zusätzlichen Absatz über die nachhaltige Entwicklung einfügen. Der Bundesrat hat sich mehrfach positiv zum Prinzip der Nachhaltigkeit geäußert, und wir haben in Beantwortung einer Motion Eymann auch ausdrücklich die Bereitschaft zur Aufnahme dieses Prinzips in die revidierte Bundesverfassung erklärt.

Das Prinzip der Nachhaltigkeit ist aber ein umfassendes Prinzip, das für die Politik in allen Bereichen gilt. Deshalb haben wir das Prinzip der Nachhaltigkeit in den Zweckartikel, in Artikel 2, aufgenommen. Es ist natürlich problematisch, wenn Sie dieses allgemeingültige Prinzip in einzelnen Teilbereichen nun noch wiederholen. Das ist der systematische Grund, weshalb ich Ihnen die Ablehnung des Antrages der Minderheit I empfehle.

Die Minderheit II (Gysin Remo) möchte weit über die Nachführung hinausgehen, indem sie einerseits beispielsweise den Abweichungsvorbehalt in der Verfassung streicht, andererseits neue wirtschaftspolitische Ziele in diesen Artikel aufnehmen möchte. Ich glaube, wir sind uns darüber einig, dass es sich hier um ganz gewichtige materielle Änderungen der Wirtschaftsartikel handeln würde, die – das hat schon die Diskussion um die Vorschläge des Verfassungsentwurfes 1977 gezeigt – auch sehr kontrovers sind. Deshalb können sie im Rahmen der Nachführung keinen Platz haben.

Ich komme damit zum Antrag Baumberger: Ich kann Herrn Baumberger zunächst dahingehend beruhigen, dass die Formulierung, die wir hier wählen, bewusst Nachführung ist. In Artikel 31bis Absatz 2 der geltenden Bundesverfassung, wo wir diese Abweichungen im Rahmen der Handels- und Gewerbefreiheit geregelt haben, wird nämlich im zweiten Satz ausdrücklich ausgesagt: «Er ist dabei, unter Vorbehalt von Absatz 3, an den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit gebunden.» Es heisst nicht «... an die Handels- und Gewerbefreiheit gebunden». Wir sind hier sogar sehr treu im Rahmen der Nachführung geblieben.

Die Idee im Rahmen der institutionellen Seite ist folgende: Der Bund soll die Kompetenz haben, vom Marktmechanismus, von der Koordination durch Wettbewerb, abzuweichen und damit in das Wirtschaftsordnungsprinzip des Wettbewerbs einzugreifen, wo diese Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit möglich sind, also beispielsweise in der Landwirtschaftspolitik oder in der Politik betreffend bedrohte Wirtschaftszweige. Das hat ja der Ständerat noch verdeutlicht. Diesen Teil des Antrages hätte ich nicht ungern übernommen. Aber für den Bundesrat ist es wichtig, dass wir in Anlehnung an den geltenden Artikel 31bis Absatz 2 bei der Terminologie des «Grundsatzes» bleiben.

Deshalb beantrage ich Ihnen die Ablehnung des Antrages Baumberger oder dann nur die Übernahme jenes Teils, wo Übereinstimmung mit dem Ständerat besteht.

**Baumberger Peter (C, ZH):** Ich bin sehr lernfähig, und die Ausführungen von Herrn Bundesrat Koller haben mich diesmal überzeugt. Ich muss gestehen, dass ich meinen Antrag hauptsächlich wegen der individualrechtlichen Komponente gestellt habe. Das übrige schafft eine Differenz zum Ständerat, und die werden wir dann im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens bereinigen können. Unter diesen Umständen bin ich bereit, meinen Antrag zurückzuziehen.

*Abs. 1a – Al. 1a*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	88 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	56 Stimmen

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

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	93 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	54 Stimmen

*Abs. 2quater – Al. 2quater*

*Namentliche Abstimmung*

*Vote nominatif*

(Ref.: 1989)

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Antille, Aregger, Baader, Bangerter, Baumann Alexander, Baumberger, Binder, Bircher, Blaser, Borer, Bortoluzzi, Brunner Toni, Cavadini Adriano, Christen, Columberg, Comby, David, Deiss, Dettling, Dormann, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Walter, Friderici, Fritschi, Giezendanner, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Guisan, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Keller Rudolf, Kofmel, Kunz, Lachat, Langenberger, Leuba, Lötscher, Maitre, Maurer, Meier Samuel, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Nabholz, Oehrli, Pelli, Philipona, Raggenbass, Ruf, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Stucky, Suter, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zwygart (102)

*Für den Antrag der Minderheit II stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité II:*

Aeppli, Alder, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Chiffelle, de Dardel, Fankhauser, Fasel, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Gonsseth, Grobet, Gross Andreas, Günter, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hollenstein, Hubmann, Jaquet, Jutzet, Keller Christine, Maury Pasquier, Müller-Hemmi, Ostermann, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Schmid Odilo, Semadeni, Spielmann, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden, Ziegler (51)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aguet, Béguelin, Berberat, Bezzola, Blocher, Bonny, Borel, Bosshard, Bühler, Caccia, Cavalli, Dreher, Ducrot, Fässler, Frey Claude, Gadiant, Gross Jost, Grossenbacher, Herczog, Imhof, Jans, Jeanprêtre, Kühne, Lauper, Leemann, Leu, Loeb, Loretan Otto, Marti Werner, Maspoli, Meier Hans, Meyer Theo, Pidoux, Pini, Randegger, Ratti, Rechsteiner Paul, Ruckstuhl, Ruffy, Rychen, Scherrer Jürg, Steiner, Strahm, Theiler, Wiederkehr, Zapfl (46)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenberger (1)

*Abs. 3 – Al. 3*

**Präsident:** Der Antrag Baumberger ist zurückgezogen worden.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	105 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	50 Stimmen

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

## Schlussabstimmungen

### Votations finales

96.060

#### «Agrarpolitik 2002»

#### «Politique agricole 2002»

##### Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 694 hiervoor – Voir page 694 ci-devant  
 Beschluss des Ständerates vom 19. März 1998  
 Décision du Conseil des Etats du 19 mars 1998

**Carobbio** Werner (S, TI) unterbreitet im Namen der Redaktionskommission (RedK) den folgenden schriftlichen Bericht:

#### 1. Materielle Lücken

##### 1.1 Verfahren

Stösst die Redaktionskommission auf materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche, so benachrichtigt sie nach Artikel 32 Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes (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 schriftlichen Anträge.

Die Redaktionskommission hat im neuen Landwirtschaftsgesetz materielle Lücken festgestellt, die gefüllt werden müssen. Die Zustimmung der Präsidenten der vorberatenden Kommissionen zu den Anträgen der Redaktionskommission liegt vor.

##### 1.2 Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe k

In Artikel 160 Absatz 8 erster Satz des neuen Landwirtschaftsgesetzes hat das Parlament ein Verbot für die Verwendung von Antibiotika und ähnlichen Stoffen als Leistungsförderer für Tiere erlassen. Im zweiten Satz hat es eine Meldepflicht für den Einsatz von Antibiotika und ähnlichen Stoffen zu therapeutischen Zwecken eingeführt. Die Verletzung des Verbots sowie der Meldepflicht wurden aber versehentlich nicht in den Katalog der Strafbestimmungen aufgenommen.

Die Redaktionskommission ist der Ansicht, diese Lücke sei in Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe k wie folgt zu füllen:

«Sofern die Tat nicht nach einer anderen Bestimmung mit höherer Strafe bedroht ist, wird mit Haft oder Busse bis zu 40 000 Franken bestraft, wer vorsätzlich:

....

k. der Zulassungspflicht (Art. 160) unterstellte landwirtschaftliche Hilfsstoffe ohne Zulassung produziert, einführt oder in Verkehr bringt, Antibiotika und ähnliche Stoffe als Leistungsförderer für Tiere verwendet oder deren Einsatz zu therapeutischen Zwecken nicht meldet (Art. 160 Abs. 8);

....»

##### 1.3 Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe l

Eine weitere Lücke besteht in Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe l: Gemäss Artikel 162 (Sortenkataloge) kann der Bundesrat vorschreiben, dass von einzelnen Pflanzenarten nur Sorten in die Schweiz eingeführt, in Verkehr gebracht, anerkannt oder verwendet werden dürfen, die in einem Sortenkatalog aufgenommen worden sind. Die entsprechende Strafbestimmung, Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe l, führt als Straftatbestände nur das Einführen und Inverkehrbringen auf, nicht jedoch das Verwenden (das Anerkennen fällt strafrechtlich wohl ausser Betracht). Diese Formulierung stammt bereits vom Bundesrat. Nach Bestätigung der Verwaltung handelt es sich klar um ein Versehen.

Die Redaktionskommission schlägt vor, die Bestimmung wie folgt zu ergänzen:

«Sofern die Tat nicht nach einer anderen Bestimmung mit höherer Strafe bedroht ist, wird mit Haft oder Busse bis zu 40 000 Franken bestraft, wer vorsätzlich:

....

l. pflanzliches Vermehrungsmaterial einer Sorte einführt, verwendet oder in Verkehr bringt, die nicht in einem Sortenkatalog aufgeführt ist (Art. 162);

....»

##### 2. Erläuterung erheblicher Textänderungen

###### 2.1 Verfahren

Nach Artikel 32 Absatz 2 GVG lässt die Redaktionskommission vor der Schlussabstimmung erhebliche Textänderungen erläutern. Solche Textänderungen hat die Redaktionskommission in Artikel 172 Absatz 1 und 182 vorgenommen.

###### 2.2 Artikel 172 Absatz 1

In Artikel 172 Absatz 1 waren die Tatbestände unvollständig aufgeführt, indem in einer Klammer zwar die Artikel 16 und 63 enthalten waren, im eigentlichen Text aber nur von der geschützten Ursprungsbezeichnung oder geschützten geographischen Angabe die Rede war.

Die Redaktionskommission hat den Text redaktionell wie folgt ergänzt:

«Auf Antrag wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder mit Busse bis zu 100 000 Franken bestraft, wer vorsätzlich eine geschützte Ursprungsbezeichnung oder eine geschützte geographische Angabe (Art. 16) oder eine Ursprungsbezeichnung, eine kontrollierte Ursprungsbezeichnung oder eine Herkunftsbezeichnung (Art. 63) widerrechtlich verwendet.»

###### 2.3 Artikel 182 «Verfolgung von Zuwiderhandlungen»

Bei Artikel 182 hat die Unterkommission der deutschen Sprache in Absatz 1 den Ausdruck «System zur Verfolgung» von Zuwiderhandlungen durch den Wortlaut «Kontrollsystem zur Ermittlung» von Zuwiderhandlungen präzisiert. Die Unterkommission der italienischen Sprache ist ihr gefolgt, diejenige der französischen Sprache hat die Fassung der Fahne belassen.

Dass der Bundesrat nach Artikel 182 Absatz 2 die Mitarbeit der Eidgenössischen Steuerverwaltung verlangen kann, ist selbstverständlich. Die Redaktionskommission kam zum Schluss, dass die Herausgabe von Daten gemeint sei, was einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Sie hat daher Absatz 2 wie folgt formuliert:

«Er (der Bundesrat) koordiniert den Vollzug des Lebensmittelgesetzes, des Zollgesetzes und des vorliegenden Gesetzes; er kann ausserdem die Eidgenössische Steuerverwaltung zur Auskunft verpflichten.»

**Carobbio** Werner (S, TI) présente au nom de la Commission de rédaction (CRed) le rapport écrit suivant:

#### 1. Modifications de fond

##### 1.1 Procédure

Aux termes de l'article 32 alinéa 3 de la loi sur les rapports entre les Conseils (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».

Or, la Commission de rédaction a constaté que le projet de loi sur l'agriculture comportait deux lacunes matérielles, elle vous propose de les combler comme indiqué ci-dessous. Les présidents des commissions chargées de l'examen préalable ont approuvé les propositions de la Commission de rédaction.

##### 1.2 Article 173 alinéa 1er lettre k

A l'article 160 alinéa 8 première phrase de la nouvelle loi sur l'agriculture, le Parlement a inscrit une interdiction d'utilisation d'antibiotiques ou de substances similaires comme stimulateurs de performance des animaux; d'autre part, à la

deuxième phrase, il a introduit une obligation d'annoncer l'utilisation d'antibiotiques ou de substances similaires à des fins thérapeutiques. Or, il a été oublié de faire figurer dans la liste des contraventions visées par les dispositions pénales, d'une part, la violation de l'interdiction d'utiliser les produits concernés et, d'autre part, l'obligation de les annoncer.

Pour combler cette lacune, la Commission de rédaction estime que la solution la plus judicieuse est de compléter comme suit l'article 173 alinéa 1er lettre k:

«Si l'acte n'est pas punissable plus sévèrement en vertu d'une autre disposition, sera puni des arrêts ou d'une amende de 40 000 francs au plus celui qui, intentionnellement:

....

k. produit, importe ou met en circulation sans homologation des matières auxiliaires de l'agriculture soumise à homologation en vertu de l'article 160, administre aux animaux des antibiotiques et des substances similaires comme stimulateurs de performance ou contrevient à l'obligation d'en annoncer l'utilisation à des fins thérapeutiques prévue à l'article 160 alinéa 8;

....»

1.3 Article 173 alinéa 1er lettre l

D'autre part, si, à l'article 162 (catalogues des variétés), le Conseil fédéral peut prescrire que, pour certaines espèces végétales, seules les variétés figurant dans ces catalogues peuvent être importées, mises en circulation, certifiées ou utilisées, les dispositions pénales de l'article 173 alinéa 1er lettre l, ne font état que de l'importation et de la mise en circulation. Or, s'il n'est pas nécessaire de faire figurer la certification dans ces dispositions, il y a lieu en revanche de mentionner l'utilisation de ces substances, comme l'a confirmé l'administration par la suite.

La Commission de rédaction propose par conséquent de compléter comme suit la disposition concernée:

«Si l'acte n'est pas punissable plus sévèrement en vertu d'une autre disposition, sera puni des arrêts ou d'une amende de 40 000 francs au plus celui qui, intentionnellement:

....

l. importe, utilise ou met en circulation du matériel végétal de multiplication d'une variété ne figurant pas dans un catalogue de variétés visées à l'article 162;

....»

2. Modifications formelles

2.1 Procédure

En vertu de l'article 32 alinéa 2 LREC, la Commission de rédaction «charge l'un de ses membres de commenter les modifications importantes devant chacun des Conseils avant la votation finale».

La Commission de rédaction a procédé à des modifications formelles aux articles 172 alinéa 1er et 182 de la loi sur l'agriculture.

2.2 Article 172 alinéa 1er

A l'article 172 alinéa 1er, la liste des délits est incomplète. Si les articles 16 et 63 sont certes mentionnés entre parenthèses, le texte ne fait état que d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégées.

La Commission de rédaction a complété le texte comme suit: «Celui qui, intentionnellement, utilise illégalement une appellation d'origine ou une indication géographique en vertu de l'article 16 ou encore une appellation d'origine ou une appellation d'origine contrôlée ou une indication de provenance visées à l'article 63 sera, sur plainte ou dénonciation, puni de l'emprisonnement pour un an au plus ou d'une amende de 100 000 francs au plus.»

2.3 Article 182 «Données indispensables à l'exécution de la loi»

A l'article 182, les sous-commissions chargées d'examiner les textes allemand et italien ont procédé, à l'alinéa 1er, à des modifications formelles. Ces modifications ne concernent pas le texte français.

D'autre part, concernant l'article 182 alinéa 2, il est évident que le Conseil fédéral peut demander son concours à l'Administration fédérale des contributions. La Commission de rédaction est parvenue à la conclusion qu'il serait plus précis

de faire figurer l'expression «obtenir des renseignements» que celle de «requérir la collaboration». Elle a donc modifié l'alinéa 2 comme suit:

«Il (le Conseil fédéral) coordonne l'exécution de la loi sur les denrées alimentaires, de la loi sur les douanes et de la présente loi et peut exiger des renseignements de l'Administration fédérale des contributions.»

*Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt Zustimmung zu den Ergänzungen (Ziff. 1.2 und 1.3) sowie Kenntnisnahme der redaktionellen Änderungen (Ziff. 2.2 und 2.3).

*Proposition de la commission*

La commission propose d'approuver les modifications proposées (ch. 1.2 et 1.3) et de prendre acte des modifications rédactionnelles (ch. 2.2 et 2.3).

**Präsident:** Es liegt ein schriftlicher Bericht der Redaktionskommission vor. Die Anträge sind grösstenteils in der Ihnen vorliegenden gedruckten Fassung enthalten.

Der Rat nimmt von den Ergänzungen und den redaktionellen Änderungen der Redaktionskommission Kenntnis.

**Sandoz Suzette (L, VD):** J'avoue qu'on ne peut s'empêcher d'être très préoccupés par le fait qu'une simple correction de rédaction, qui en fait devrait corriger une distraction de notre Conseil, aboutit à introduire des infractions punies de peines privatives de liberté.

Je trouve personnellement un peu léger qu'une simple correction rédactionnelle aboutisse à l'introduction d'une infraction punie d'une peine privative de liberté. Personnellement, je ne peux pas y souscrire. Je crois que le Conseil doit débattre quand il y a des peines de cet ordre.

Je précise qu'il s'agit d'une déclaration personnelle. Je n'entends pas provoquer un débat général dans cette enceinte.

**Fässler Hildegard (S, SG):** Da ist es jetzt, das neue Landwirtschaftsgesetz! Wir haben es an den vergangenen Volksabstimmungen und am neuen Verfassungsartikel zu messen. Diese Beurteilung fällt für die SP-Fraktion negativ aus, und zwar aus zwei Gründen:

1. Das Gesetz lebt dem Verfassungsauftrag nach mehr Markt zuwenig nach. Auch nach dem Jahr 2002 werden die Marktstützungen hoch sein – zu hoch, wie wir in diesem Rat schon mehrfach betont haben. Die Interessen der Konsumentinnen und Konsumenten werden zuwenig gewahrt.

2. Das Gesetz garantiert keine Weiterentwicklung der Landwirtschaft zu mehr Ökologie. Unsere Vorschläge zu einem Verteilschlüssel der Direktzahlungen, der eine weitergehende Ökologisierung tatsächlich wirtschaftlich lohnend und damit auch realisierbar gemacht hätte, wurden abgelehnt. Das Interesse der Umwelt wird zuwenig beachtet.

Aus diesen beiden Gründen kann die SP-Fraktion dem neuen Landwirtschaftsgesetz nicht zustimmen. Sie wird es grossmehrheitlich ablehnen.

**Sandoz Marcel (R, VD):** Je ne voulais pas m'exprimer, parce que nous avons assez débattu de cette loi. Je pensais que c'était mûr, mais la position du groupe socialiste m'oblige tout de même à vous dire quelques mots.

La loi que nous allons voter, cette nouvelle loi sur l'agriculture, introduit un nouveau système de marché, une libéralisation importante de ces marchés. La suppression de la garantie du prix du lait et des céréales, la suppression de la garantie de la prise en charge de ces produits, représentent un changement fondamental, ne l'oublions pas. La baisse décidée, et fixée dans la loi, d'un tiers des soutiens du marché va provoquer indiscutablement une baisse importante des prix des produits, qui a été estimée à 1,5 milliard de francs. On en a aussi évalué les conséquences pour le revenu paysan à environ 500 millions de francs.

Nouveaux aussi, le système de financement de la politique agricole et un crédit-cadre pour quatre ans avec des montants fixés pour des secteurs bien déterminés.



Avec cette nouvelle loi sur l'agriculture, c'est une réforme profonde qui est poursuivie, une réforme qui aura des conséquences importantes, je le répète, et des répercussions sur les revenus paysans et sur la situation sociale des familles paysannes. Chaque exploitant devra obligatoirement revoir sa position, réformer ses structures, abaisser ses coûts, ou encore chercher un revenu accessoire.

Les réformes engagées et poursuivies par cette nouvelle loi seront très dures pour les paysans. Et je le dis ici, en comparaison, je ne connais pas une seule réforme que nous ayons traitée dans ce Parlement qui aura des conséquences d'une telle ampleur dans les secteurs qui seront touchés – que ce soit les CFF, les PTT, et j'en passe.

Malgré cela, les paysans le savent, il n'y a pas d'alternative. Cette réforme, si dure soit-elle, fixe le cadre indispensable à nos agriculteurs pour poursuivre leur activité professionnelle. C'est pourquoi, au nom du groupe radical-démocratique, mais aussi en mon nom personnel et au nom de tous les paysans de ce pays que je représente ici, je vous demande vivement d'accepter cette loi. Je ne comprends pas cet acharnement de la gauche à vouloir chaque fois revenir sur ce sujet.

**Baumann Ruedi (G, BE):** Mit der «Agrarpolitik 2002» wollten wir, wie der Name sagt, eine Jahrhundertreform der Landwirtschaftspolitik bewerkstelligen. Die Reform ist nicht gelungen. Ich habe es nachgezählt: In diesem neuen Landwirtschaftsgesetz, Herr Sandoz, haben wir sage und schreibe 59 verschiedene Beiträge an die Landwirtschaft verankert. Sie können die Liste bei mir abholen. 59 verschiedene Beiträge! Das ist nicht eine neue Politik!

Die grüne Fraktion wird in der Schlussabstimmung das Landwirtschaftsgesetz ablehnen.

Hauptkritik aus unserer Sicht:

1. Immer noch werden jährlich über eine Milliarde Franken in mehr oder weniger dubiose Marktinterventionen und Exportsubventionen gesteckt. Auch langfristig sollen 800 Millionen Franken so versickern. Geld, das dann bei den ökologischen Direktzahlungen fehlt!

2. Alle entscheidenden Grenzwerte sind leider nicht im Gesetz definiert. Der Bundesrat entscheidet bei der Gewährung von Direktzahlungen selber über Einkommens- und Vermögensgrenzen. Die Abstufung der Direktzahlungen und die allfälligen Obergrenzen pro Bezüger sind nach wie vor völlig offen.

Die grüne Fraktion wird sich dafür einsetzen, dass das Landwirtschaftsgesetz durch Annahme der Kleinbauern-Initiative nachgebessert wird. Das heisst: Abbau der Marktinterventionen und der Exportsubventionen und damit Abbau der überbordenden Bürokratie; dafür Sicherung der ökologischen Direktzahlungen und Verschärfung der Tierschutzvorschriften – Stichwort Freilandhaltung –; schliesslich vernünftige Begrenzung der Direktzahlungen pro Bezüger mit vertretbaren Einkommens- und Vermögensgrenzen.

Nur mit diesen Nachbesserungen ist für die Grünen die Landwirtschaftspolitik zukunftsfähig!

**Eberhard Anton (C, SZ):** Die «Agrarpolitik 2002» ist für die CVP-Fraktion eine echte Reform – nicht die Anzahl der Beiträge, wie Sie gesagt haben, Herr Baumann, ist massgebend, sondern die Wirkung der Beiträge –; sie stellt, wie bereits gesagt, für die Bauernfamilie eine echte und harte Herausforderung dar. Ich erwähne nur vier Punkte:

1. Die Marktstützungen werden um einen Drittel abgebaut. Die Bauern werden dadurch Mindereinnahmen von mehr als 500 Millionen Franken haben und damit ein echtes Sparopfer bringen.

2. Die Marktordnungen werden reformiert. Es gibt z. B. bei der Milch keine garantierten Preise und für die Händler auch keine garantierten Margen mehr. Dies wird auf dem Markt zu völlig neuen Verhältnissen führen, was in der politischen Diskussion noch viel zu wenig wahrgenommen wurde.

3. Die Finanzierung der Agrarpolitik wird neu geregelt; künftig werden wir nicht mehr gewissermassen hinterher feststellen, was das kostet. Vielmehr wird das Parlament in vierjährigen

Rahmenkrediten beschliessen, was die Landwirtschaft kosten darf.

4. Im Vergleich zur ersten Lesung im Nationalrat wurden zahlreiche Anliegen aufgenommen, welche die Vorlage innerhalb und ausserhalb der Landwirtschaft viel tragfähiger gemacht haben.

Zusammenfassend hält die CVP-Fraktion die «Agrarpolitik 2002» für eine echte und für die Bauern harte Reform. Sie ist der Auffassung, dass die Folgen der «AP 2002» für die Betroffenen jedenfalls weiter gehen als die kürzlich beschlossenen Reformen in anderen Bereichen; ich denke da an die PTT oder die SBB. Die CVP sieht aber auch keine Alternativen zur «Agrarpolitik 2002».

Ich bitte Sie im Namen der CVP-Fraktion, dieser Vorlage zuzustimmen und so die Unsicherheit in der Agrarpolitik zu beenden.

**Binder Max (V, ZH):** Die Erklärungen der SP-Fraktion und der grünen Fraktion zeigen mir, dass sie nicht sehen wollen, wie sehr die Landwirtschaft in einen Umbruch kommt. Mit einem Nein gefährden Sie Existenzen in der schweizerischen Landwirtschaft. Die SP und die Grüne Partei nehmen das hin. Sie verkennen die gewaltige Umstellung, die mit dem neuen Landwirtschaftsgesetz auf die Schweizer Bauern zukommt.

Obwohl im Gesetz gewisse Artikel auch für uns negativ sind – es sind vielleicht nicht dieselben wie für Sie –, sage ich heute, obwohl ich nicht im Namen der Fraktion sprechen kann: Man muss diesem Gesetz zustimmen. Für mich ist es kein Wollen, sondern ein Muss. Dieses Gesetz ist in seiner Wirkung für die Schweizer Bauern sehr anspruchsvoll, und zwar für alle: Für die kleinen, für die grösseren, für die mittleren Bauern, für alle Schweizer Bauern ist das sehr anspruchsvoll.

Meine Damen und Herren von der SP-Fraktion: Nehmen Sie doch nun einmal zur Kenntnis, was die schweizerische Landwirtschaft in den letzten Jahren bewirkt und erreicht hat – vor allem auch in Ihrem Sinn, Frau Fässler! Sie wollen das nicht zur Kenntnis nehmen!

Ich bitte Sie: Stimmen Sie diesem Gesetz heute zu, auch wenn – ich sage es nochmals – wirtschaftlich gesehen in diesem Gesetz eher Schranken bestehen! Mit den Einkommens- und Vermögensgrenzen werden Entwicklungen gestoppt. Mit den Höchstmengen – z. B. bei der Milch – werden Entwicklungen gestoppt, die Sie alle an und für sich befürworten. Aber das Gesetz ist heute das, was man politisch erreichen kann. Ich bitte Sie, heute diesem Gesetz mit einem gewaltigen Mehr zuzustimmen.

## A. Bundesgesetz zur Förderung der Landwirtschaft

### A. Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture

*Namentliche Abstimmung*

*Vote nominatif*

(Ref.: 2007)

*Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:*

Antille, Aregger, Baader, Bangarter, Baumann Alexander, Baumberger, Bezzola, Binder, Bircher, Blaser, Bonny, Borer, Brunner Toni, Cavadini Adriano, Christen, Columberg, Comby, David, Deiss, Dettling, Dormann, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Häggingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Fritschi, Gadiant, Giezendanner, Guisan, Guset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Heim, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Köfmeil, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Lötscher, Maitre, Maurer, Mühlemann, Müller Erich, Nabholz, Oehrl, Pelli, Philipona, Raggenbass, Ruckstuhl, Rychen, Sandoz Marcel, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Stein-

egger, Stucky, Suter, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Waber, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zwygart (102)

*Dagegen stimmen – Rejettent le projet:*

Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Berberat, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, de Dardel, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Günter, Haering Binder, Hafner Ursula, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Keller Christine, Maury Pasquier, Meier Samuel, Meyer Theo, Müller-Hemmi, Rennwald, Roth, Semadeni, Spielmann, Steinemann, Strahm, Stump, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Vermot, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Zbinden, Ziegler (48)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Aeppli, Alder, Bäumlin, Chiffelle, Eggly, Eymann, Friderici, Gros Jean-Michel, Gross Jost, Hämmerle, Jutzet, Leemann, Leuba, Moser, Ostermann, Rechsteiner Rudolf, Ruf, Ruffy, Sandoz Suzette, von Allmen (20)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aguet, Béguelin, Blocher, Bortoluzzi, Bosshard, Bühler, Caccia, Cavalli, Dreher, Grossenbacher, Gysin Remo, Herzog, Imhof, Jeanprêtre, Keller Rudolf, Kühne, Loeb, Loretan Otto, Marti Werner, Maspoli, Meier Hans, Pidoux, Pini, Randegger, Ratti, Rechsteiner Paul, Steiner, Theiler, Wiederkehr (29)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenerberger (1)

*Dagegen stimmen – Rejettent le projet:*

Baumann Alexander, Binder, Fehr Hans, Fischer-Häggligen, Hess Otto, Maurer, Moser, Steinemann (8)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Dünki, Föhn, Frey Walter, Grendelmeier, Jutzet, Kunz, Meier Samuel, Zwygart (8)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aguet, Bäumlin, Béguelin, Blocher, Bortoluzzi, Bosshard, Bühler, Caccia, Cavalli, Dreher, Grossenbacher, Gysin Remo, Herzog, Imhof, Jeanprêtre, Keller Rudolf, Kühne, Loeb, Loretan Otto, Marti Werner, Maspoli, Meier Hans, Pidoux, Pini, Randegger, Ratti, Rechsteiner Paul, Steiner, Theiler, Wiederkehr (30)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenerberger (1)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

*Schluss der Sitzung um 12.20 Uhr*

*La séance est levée à 12 h 20*

**B. Bundesbeschluss über einen befristet geltenden, neuen Getreideartikel**

**B. Arrêté fédéral sur un nouvel article céréalier de durée limitée**

*Namentliche Abstimmung*

*Vote nominatif*

(Ref.: 2008)

*Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:*

Aeppli, Alder, Antille, Aregger, Baader, Banga, Bangerter, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Berberat, Bezzola, Bircher, Blaser, Bonny, Borel, Borer, Brunner Toni, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavadini Adriano, Chiffelle, Christen, Columberg, Comby, David, de Dardel, Deiss, Dettling, Dormann, Ducrot, Dupraz, Durrer, Eberhard, Eggerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fässler, Fehr Jacqueline, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Seengen, Freund, Frey Claude, Friderici, Fritsch, Gadiant, Genner, Giezendanner, Goll, Gonseth, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Guisan, Günter, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Heim, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Keller Christine, Kofmel, Lachat, Langenberger, Lauper, Leemann, Leu, Leuba, Löttscher, Maitre, Maury Pasquier, Meyer Theo, Mühlemann, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nabholz, Oehrli, Ostermann, Pelli, Philipona, Raggenbass, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Ruf, Ruffy, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Jürg, Scheurer, Schlüer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Semadeni, Simon, Speck, Spielmann, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Strahm, Stucky, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Thür, Tschäppät, Tschopp, Tschuppert, Vallender, Vermot, Vetterli, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Waber, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zapfl, Zbinden, Ziegler (153)

## Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Mittwoch, 29. April 1998

Mercredi 29 avril 1998

15.00 h

Vorsitz – Présidence: Leuenberger Ernst (S, SO)

96.091

### Bundesverfassung. Reform Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 945 hiervor – Voir page 945 ci-devant

A1. Bundesbeschluss über eine nachgeführte Bundesverfassung (Titel, Art. 1–126, 185) (Fortsetzung)

A1. Arrêté fédéral relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale (titre, art. 1–126, 185) (suite)

#### Art. 86

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

#### Art. 87

Antrag der Kommission

Mehrheit

BBI

#### Minderheit

(Gysin Remo, Alder, Bühlmann, Goll, Gross Andreas, Gross Jost, Hubmann, Vollmer)

Abs. 1a

Der Bund erlässt Vorschriften gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen des Wettbewerbs.

Abs. 3

BBI

#### Art. 87

Proposition de la commission

Majorité

FF

#### Minorité

(Gysin Remo, Alder, Bühlmann, Goll, Gross Andreas, Gross Jost, Hubmann, Vollmer)

Al. 1a

La Confédération édicte des dispositions afin de lutter contre les conséquences sociales et économiques nuisibles de la concurrence.

Al. 3

FF

#### Art. 88

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

#### Antrag Thanei

Abs. 3

Die Kantone sehen für Streitigkeiten bis zu einem bestimmten Streitwert ein Schlichtungsverfahren oder ein einfaches und rasches Gerichtsverfahren, welches kostenlos ist, vor. Der Bundesrat legt die Streitwertgrenze fest.

#### Proposition Thanei

Al. 3

Les cantons prévoient une procédure de conciliation ou une procédure judiciaire simple, rapide et gratuite pour les litiges dont la valeur litigieuse ne dépasse pas un montant déterminé. Le Conseil fédéral fixe la limite de la valeur litigieuse.

#### Art. 88a

Antrag der Kommission

Streichen

#### Art. 88a

Proposition de la commission

Biffer

#### Art. 90

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

**Schlüer** Ulrich (V, ZH): Ich stelle fest: Wir können in entspannter Nachmittagsatmosphäre beginnen; Ihr Wunsch, Herr Präsident, nach einem gut besetzten Plenum ist nicht in Erfüllung gegangen; dafür ist es etwas ruhiger im Saal.

Die Mehrheit möchte in Artikel 86 Vorschriften «über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit» installieren. Der Minderheitsantrag möchte im Gegensatz dazu Vorschriften «über die Voraussetzungen zur Ausübung privatwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit» vorsehen.

Ich gebe zunächst zu, dass der Antrag der Mehrheit – und damit auch der Entwurf des Bundesrates – bei buchstabengetreuem Vergleich näher bei der alten, bisher geltenden Formulierung liegt als der Antrag der Minderheit – dies im Gegensatz zu anderen Anträgen von unserer Seite!

Auf den zweiten Blick allerdings ist die neue Formulierung doch nicht genau die gleiche wie die alte. Mit der neuen Formulierung will man schlicht und einfach in die privatwirtschaftliche Tätigkeit eingreifen können; in der bisher geltenden Formulierung ist immerhin noch festgehalten, dies sei zulässig, wenn das Wirtschaftsinteresse insgesamt solches erfordere.

Geht man dann noch einen Schritt weiter, so stellt man fest, dass die alte Formulierung buchstabengetreu zwar auch auffindbar ist, allerdings in einem anderen Abschnitt und damit in einem anderen Zusammenhang. Ich glaube damit feststellen zu können, dass wir unserer Nachschreibeübung eine neue Variante anschliessen. Wir begannen mit einem Beispiel, wo sich – unter klarem Druck, man würde andernfalls aus dem ganzen Projekt aussteigen – eine Anpassung aufdrängte: Das war die anpasserische Nachführung beim Streikrecht und bei den Sozialrechten.

Dann folgte zwischendurch die paragrafengetreue Nachführung, die dann, als die alten Paragraphen doch nicht so recht ins Konzept passen wollten, der selektiven Nachführung Platz zu machen hatte. Danach formulierten wir Nachführung folgendermassen: Man müsse Kompetenzen, die sich die Verwaltung angeeignet habe – teilweise auf der Grundlage von Parlamentsbeschlüssen –, nachträglich legalisieren; das war also die legalisierende Nachführung. Jetzt, so habe ich den Eindruck, sind wir auf der Ebene der opportunistisch-sophistischen Nachführung angelangt, wo wir alte Begriffe ein bisschen in andere Zusammenhänge setzen, womit sie nicht mehr ganz den gleichen Inhalt zum Ausdruck bringen wie vorher.

Worum geht es denn? Es geht doch um die Frage, ob wir bezüglich der «im Prinzip» gewährten Wirtschaftsfreiheit Klarheit schaffen wollen oder ob wir diese Wirtschaftsfreiheit so umschreiben wollen, dass es eben immer wieder möglich ist, gegen sie einzugreifen, sie zu relativieren, abzuschwächen, also bei jeder passenden oder oft auch unpassenden Gelegenheit in die Wirtschaftsausübung eingreifen zu können.

Wenn wir Wirtschaftsfreiheit gewährleisten, hat der Staat selbstverständlich das Recht, Rahmenbedingungen zu setzen, innerhalb welcher die Wirtschaftsfreiheit gelten soll – aber es sollen Rahmenbedingungen sein. Wenn jemand die Voraussetzungen für diese Rahmenbedingungen erfüllt, soll

er wirtschaften können, soll er sich entfalten können. Er soll im Vertrauen darauf handeln können, dass ihm nicht bei erster Gelegenheit wieder in den Arm gefallen wird und er mit neuen Vorschriften bei der Ausübung seiner Wirtschaftsfreiheit beschränkt und in andere Geleise gezwungen wird.

Das ist der Sinn unseres Antrages: Dass wir Klarheit schaffen, damit derjenige, dem auf dem Papier Wirtschaftsfreiheit gewährt wird, in Tat und Wahrheit diese Wirtschaftsfreiheit im Rahmen der gesetzten Vorschriften, an die er sich halten muss, auch ausüben kann.

Auch das Parlament ist in diesem Zusammenhang auf besondere Weise angesprochen: Ich frage mich nämlich, ob wir eigentlich nicht in der Lage sind, so weitblickend, so umfassend Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Tätigkeit zu schaffen, dass diese Rahmenbedingungen auch wirklich Gültigkeit haben. Wer sich an diesen Rahmen hält, der kann wirtschaften. Legiferieren wir denn derart flüchtig, derart provisorisch, dass wir uns immer eine Tür offenhalten müssen, dass wir das, was wir gestern beschlossen haben, heute vielleicht schon wieder korrigieren müssen? Dass wir, sobald einer im Rahmen von Beschlossenem tätig wird, auf irgendeine Kleinigkeit stossen, die uns sofort wieder zum Eingreifen veranlassen muss?

Das ist die Frage! Übrigens auch eine Frage des Vertrauens dem Wirtschaftenden gegenüber; dass er Vertrauen darauf haben kann, dass wir dazu fähig sind, ihm einen für eine gewisse Zeit gültigen, klaren Rahmen setzen zu können, der es dem einzelnen dann erlaubt, Freiheit auch wahrzunehmen. Wenn wir das fertigbringen und uns auf die Setzung klarer Voraussetzungen konzentrieren, in deren Rahmen gewirtschaftet werden kann, dann werden wir in diesem Land auch einen Boden schaffen, der Entwicklung zulässt, der Initiative, die wir nötig haben – um der Wirtschaft willen, um der Arbeitsplätze willen –, blühen lässt. Wenn wir andererseits eine Gesetzgebung vorsehen, mit der wir den Wirtschaftenden immer wieder in den Arm fallen, die Wirtschaft immer wieder behindern können und wollen, dann töten wir Entwicklung ab, dann schaden wir diesem Staat!

Ich bitte Sie, Klarheit zu schaffen: Folgen Sie der Minderheit!

**Gysin Remo (S, BS):** Artikel 87, Wettbewerbspolitik: Wettbewerb hat zwei Seiten. Einerseits haben wir zuwenig Wettbewerb, andererseits zuviel. Zuwenig, wenn Sie an die Monopole denken, die Marktabsprachen, die Importverbote, die Importbeschränkungen, die sehr beschränkte Transparenz. Hier setzt denn auch mein Antrag nach mehr Transparenz und Wettbewerb an. Auf der anderen Seite haben wir zuviel Wettbewerb. Sie kennen die zum Teil verheerenden Folgen eines schrankenlosen Wettbewerbs; ich komme noch darauf zurück. Hier wollen wir, Herr Schlüer, wieder einen Rahmen setzen. Die Wirtschaft braucht Rahmen, sie braucht Leitlinien, welche einem überbordenden Wettbewerb Schranken setzen. Schrankenloser Wettbewerb, entfesselter Wettbewerb – ich arbeite mit Stichworten –, Massenentlassungen sind Ihnen bekannt. Bekannt sind auch die verheerenden Auswirkungen beim Drang nach zunehmender Produktivität – auch eine Folge des Fortschrittes –, die Substitution von Arbeit durch Automation, hiermit bei jeder Gelegenheit auch durch Kapital, eine der Hauptursachen der Arbeitslosigkeit. Um im globalen Wettbewerb zu bestehen, werden nationale, volkswirtschaftliche, soziale und auch ökologische Schäden zum Teil fast ohne weiteres in Kauf genommen.

Wettbewerb, und das ist zu beachten, braucht also eine soziale Verantwortung – und jetzt rede ich über das Gleichgewicht, das Herr Engler heute morgen angesprochen hat und das in der Verfassung fehlt. Wir haben die soziale Verantwortung beim Eigentum und bei der Wirtschaftsfreiheit abgelehnt. Sie haben sich für eine absolut schrankenlose Wirtschaftsfreiheit eingesetzt. Das ist hier jetzt der Ort, um eine kleine Leitplanke zu setzen. Das ist für mich noch die letzte Korrekturmöglichkeit beim überbordenden Wettbewerb, der auch das Zentrum der Wirtschaftsfreiheit darstellt. Ich bitte Sie, hier einen Schutzrahmen zu setzen, um die Auswüchse des Wettbewerbs einzuschränken.

Ich möchte Sie selbst beim Wort nehmen, ich habe mir einige Zitate von Ihnen gemerkt. Der freie Markt sei äusserst unsozial, erklärte unsere Kollegin Milli Wittenwiler. Wir könnten die Leute nicht ohne Auffangnetz in die freie Marktwirtschaft entlassen, sagte uns Karl Tschuppert beim Landwirtschaftsgesetz. Ich könnte auch Herrn Sandoz und andere zitieren. Ich möchte Sie jetzt beim Wort nehmen. Bitte, lassen Sie nun Ihren Bemerkungen und Ihrer Besorgnis Taten folgen, und helfen Sie mit, den Wettbewerb dort und nur dort einzuschränken, wo er Auswüchse provoziert!

Ich gestehe ein, dass der Minderheitsantrag nicht an den Anfang von Artikel 87 gehört. Das ist ein Wettbewerbsartikel. Da geht es primär auch aus meinem Blickwinkel um die Förderung, und wir sollten nicht gerade bei den Auswüchsen und bei der Einschränkung anfangen. Deswegen bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit nicht unter Absatz 1a einzufügen, sondern ihn als Absatz 4 an den Schluss zu nehmen. Bei allfälligen Unklarheiten oder Unebenheiten könnte dann die Redaktionskommission noch das Nötige tun.

Im Zusammenhang mit Absatz 3 und unserem Antrag auf Erwähnung der Markttransparenz möchte ich nur darauf hinweisen, dass sich der Rat eigentlich immer wieder für Transparenz eingesetzt hat, Transparenz in der Rechnungslegung zum Beispiel. Es geht hier nicht nur um die Transparenz für die Konsumentinnen und Konsumenten. Transparenz ist etwas, das im ganzen Wirtschaftsgefüge, im ganzen Wirtschaften, im ganzen Marktgeschehen eine zentrale Stellung einnimmt.

Ich denke an die Zinstransparenz, um ein aktuelles Beispiel zu nennen. Auch beim Technologietransfer von Hochschulen zu Klein- und Mittelbetrieben braucht es Transparenz, ebenso für die Einkäufer, auch für die Einkäufer von veredelten Produkten – ich denke hier u. a. an die Gentechnprodukte. Bei den Esswaren allgemein braucht es Transparenz. Es braucht sie auch bei der Herstellungsart, denn man will z. B. wissen, ob ökologisch abbaubare Inputprodukte gebraucht worden sind. Man will wissen, ob der Herstellungsort – «made in Switzerland» – noch gilt, auch wenn drei Viertel des Produktes in Südostasien hergestellt worden sind. Hier will ich Transparenz. Wir brauchen dringend Transparenz in bezug auf Eigenschaften von Produkten, auf Nebenwirkungen von Medikamenten beispielsweise. Da haben wir diese Transparenz zum Teil auch. Wir befinden uns hier durchaus in der Nachführung. Wir brauchen bei Packungsinhalten Transparenz. Wir brauchen selbstverständlich auch bei Preisen Transparenz.

Wenn Sie mehr Markt wollen, dann brauchen Sie auch mehr Transparenz. Ich bin mir sicher, dass Sie uns hier zustimmen, damit wir mehr Markt, mehr Transparenz, mehr Wettbewerb bekommen.

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** A l'article 86, où il présente une proposition de minorité, M. Schlüer fait un procès d'intention concernant la volonté de faire véritablement une mise à jour et cite des exemples. Je crois que lui-même est absolument dans l'incohérence parce qu'il n'a pas du tout l'intention de se limiter à la mise à jour: je vous rappelle qu'hier, pour les routes nationales, il nous a proposé un modèle qui allait fondamentalement changer le système. Son argumentation était simplement de dire que, parce que le modèle n'a pas fonctionné – ce qui est encore à prouver –, il faut le changer. Je crois, Monsieur Schlüer, que vous êtes mal placé pour faire des procès d'intention. M. Koller, conseiller fédéral, vous a en tout cas mis au défi ce matin de le coller, lui, quant à la cohérence par rapport à la ligne que le Conseil fédéral s'est fixée pour cette mise à jour.

En ce qui concerne l'article 86, je crois que la version du Conseil fédéral respecte ce qui est écrit à l'article 31bis alinéa 2 de la constitution actuelle qui dit que «la Confédération peut édicter des prescriptions sur l'exercice du commerce», et non pas sur «les conditions pour l'exercice d'une activité économique», comme le prévoit la proposition de minorité. Je crois que la version de la majorité de la commission, qui suit le projet du Conseil fédéral, est plus proche du texte actuel que la proposition de minorité. D'ailleurs, la commission, par 18 voix

contre 14, a rejeté cette proposition, et vous invite à faire de même.

En ce qui concerne la proposition de minorité Gysin Remo à l'article 87, j'ai vraiment de la peine à suivre le raisonnement qui la sous-tend. Nous sommes dans l'article qui concerne la politique en matière de concurrence. La politique de la concurrence, comme le dit l'article que vous avez sous les yeux, doit lutter contre les conséquences nuisibles de la limitation de la concurrence. La minorité voudrait introduire, au début de cet article, un alinéa 1a qui dit l'inverse, c'est-à-dire que ce ne sont pas les limitations de la concurrence qui seraient nuisibles, mais que ce serait la concurrence qui pourrait être nuisible. Il faut choisir: c'est ou l'un ou l'autre! On part de l'idée que la concurrence, lorsqu'elle fonctionne, n'est en principe pas nuisible; c'est aussi ce que nous avons repris dans la nouvelle loi sur les cartels. Ce qui est nuisible, c'est justement le fait que les entreprises ne respectent pas les règles de la concurrence et essaient de la limiter.

Je vous invite donc, au nom de la majorité de la commission, à ne pas soutenir la proposition de minorité pour ne pas introduire une incohérence de ce type dans cet article.

Pour ce qui est de la transparence du marché, je crois qu'il y a d'autres domaines, par exemple la protection des consommateurs, où elle est demandée. Je ne crois pas que cela doive s'introduire au niveau de la concurrence déloyale, puisque c'est dans cet alinéa que la minorité voudrait l'ajouter. Il y a évidemment des domaines où la transparence n'est pas souhaitée: il y a des secrets de fabrication, il y a des secrets nombreux en matière économique que l'on veut préserver. Là, on pourrait croire que c'est la transparence d'une manière générale qui devrait être favorisée, ce qui ne peut certainement pas être le cas pour un bon fonctionnement de l'économie. En revanche, au niveau de la protection des consommateurs, nous avons toutes sortes de dispositions qui veillent déjà à ce que la transparence soit favorisée.

Je vous invite donc à rejeter la proposition de la minorité.

**Vallender** Dorle (R, AR), Berichterstatterin: Der Antrag der Minderheit Schlüer zu Artikel 86 möchte die Rechtsetzungskompetenz des Bundes begrenzen und ihm nur gestatten, über die Voraussetzungen, nicht aber über die Ausübung selber zu legiferieren.

Der Antrag wurde mit 18 zu 14 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt, allerdings in der Hoffnung, dass der Bund von seiner Rechtsetzungskompetenz sparsamen Gebrauch macht. Aber im Rahmen der Nachführung sollte der Status quo für den Bund erhalten werden.

Zu Artikel 87 ist zu sagen, dass die Forderung der Minderheit Gysin Remo, den Wettbewerb durch mehr Markttransparenz zu fördern, mit 18 zu 14 Stimmen abgelehnt wurde. Die Kommission erachtet den Zusatz als unnötig, da der Wettbewerb bereits auf der Grundlage von Absatz 1 dieses Artikels gestärkt werden kann.

**Präsident:** Zu Artikel 86 teilt die CVP-Fraktion mit, dass sie die Mehrheit unterstützt.

**Koller** Arnold, Bundesrat: In Artikel 86 über die privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit sind wir in unserem Formulierungsvorschlag ganz bewusst möglichst eng an der geltenden Verfassung geblieben; der Kommissionsreferent hat es schon ausgeführt.

Herr Schlüer, ich kann Sie auf Artikel 31bis der Bundesverfassung verweisen, wo ganz klar festgehalten ist, dass der Bund über die Ausübung von Handel und Gewerbe Vorschriften erlassen kann. Genau diesen Text haben wir übernommen, einzig Handel und Gewerbe haben wir mit «privatwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit» umfassender umschrieben. Also hier kann man uns wirklich nicht vorwerfen, dass wir nicht am geltenden Verfassungstext geblieben sind. Wir haben damit natürlich auch die ganze bundesgerichtliche Praxis hierzu anerkannt, denn bei diesen Massnahmen geht es ja vor allem um die ganze Praxis des Bundesgerichtes zu den wirtschaftspolizeilichen und zu den sozialpolitischen Massnahmen nach geltendem Recht, und genau das wollen wir in

die nachgeführte Verfassung übernehmen. Demgegenüber wäre Ihr Minderheitsantrag mindestens zweideutig: Auch nachdem ich Sie gehört habe, könnte man Ihren Antrag so auslegen, dass der Bund nur über den Zugang oder die Zulassung zur privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit legiferieren könnte, und das wäre natürlich eine Einengung der wirtschaftspolizeilichen Massnahmen.

Ich muss Sie daher bitten, den Antrag der Minderheit Schlüer abzulehnen.

Zum Minderheitsantrag Gysin Remo zu Artikel 87, Wettbewerbspolitik: Der Grundgedanke dieses Artikels ist, dass wir den Wettbewerb schützen und fördern wollen. Wenn ich daran denke, dass es Jahrzehnte gedauert hat, bis wir uns in unserem Lande zu einer vernünftigen Wettbewerbspolitik durchgerungen haben, dann ist dieser Artikel mehr als berechtigt. Bereits bei den Artikeln über die Wirtschaftsordnung habe ich gesagt, der Wettbewerb führe selbstverständlich nicht in allen Fällen zu volkswirtschaftlich und ethisch erwünschten Resultaten. Deshalb muss die Möglichkeit bestehen, dass negative Folgen des Wettbewerbs eingeschränkt und verhindert werden können. Soweit negative Auswirkungen das Produkt von Kartellen und ähnlichen Organisationen sind, können wir das aufgrund von Absatz 1 tun. Soweit unerwünschte Auswirkungen die Folge von unlauterem Wettbewerb sind, können wir das aufgrund von Absatz 3 tun. Wenn wir die ganze Verfassung anschauen, dann sehen wir, dass wir noch weitere Kompetenzen haben, um nötigenfalls in den Wettbewerbsmechanismus einzugreifen. Es sind vor allem diese Bestimmungen betreffend die Abweichung von der Wirtschaftsfreiheit, wo wir ebenfalls unerwünschte Auswirkungen vermeiden können.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Minderheitsantrag Gysin Remo abzulehnen.

Was das Transparenzgebot anbelangt, bin ich mit Herrn Gysin einverstanden. Wettbewerbswirtschaft verlangt Transparenz. Wir haben aber vor allem im Konsumentenschutzartikel die nötigen Gesetzgebungskompetenzen, die zu einem schönen Teil auch schon genutzt sind. Wenn Sie an die Preisanschreibepflicht und andere schon geltende Normen denken, dann wird deutlich, dass wir im Bereich des Konsumentenschutzes bereits die nötigen Kompetenzen haben. Deshalb muss ich Sie bitten, auch diesen zweiten Teil des Minderheitsantrages Gysin Remo abzulehnen.

*Art. 86 Abs. 1 – Art. 86 al. 1*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	84 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	41 Stimmen

*Art. 86 Abs. 2 – Art. 86 al. 2*

*Angenommen – Adopté*

*Art. 87 Abs. 1a – Art. 87 al. 1a*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	72 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	52 Stimmen

*Art. 87 Abs. 1, 2 – Art. 87 al. 1, 2*

*Angenommen – Adopté*

*Art. 87 Abs. 3 – Art. 87 al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	71 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	57 Stimmen

*Art. 88*

**Präsident:** Der Antrag Thanei zu Absatz 3 ist zurückgezogen worden.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

Art. 88a, 90  
Angenommen – Adopté

#### Art. 89

Anträge der Kommissionen: BBI  
Propositions des commissions: FF

Antrag Leuba  
Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition Leuba

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Dupraz** John (R, GE): Pour des raisons bien évidentes, notre ex-collègue, M. Couchepin, ne peut pas défendre sa proposition de minorité. Je vais tenter de le suppléer et de vous expliquer quel est l'objectif de cette proposition.

Il s'agit tout simplement de ne pas faire référence à l'or. Pourquoi? L'entrée en vigueur le 1er novembre 1997 de la nouvelle loi sur la Banque nationale suisse (BNS) a réduit la couverture-or minimum de 40 à 25 pour cent en ce qui concerne notre monnaie. Au siècle passé, cette couverture se justifiait, car son but était de donner confiance dans les billets de banque émis. En effet, beaucoup de banques émettaient des billets et certaines n'avaient pas une grande solidité, une grande stabilité. On a voulu couvrir l'émission de billets par un stock d'or. A partir du moment où l'émission des billets a été reprise par une seule banque, la BNS, on a maintenu le principe de la couverture-or.

Aujourd'hui, ce n'est plus l'or qui donne confiance dans la monnaie, mais toute une série de mesures, dont par exemple l'économie, la qualité de la place économique, la politique de la BNS, la stabilité politique du pays, qui doivent viser au maintien du pouvoir d'achat et à la solidité de notre système social et économique. La constitution de réserves suffisantes reste une mesure de confiance, mais ces réserves peuvent être soit de l'or, soit des devises, peu importe, l'essentiel étant d'avoir des réserves.

Je dirai que l'or a perdu d'autant plus de son importance que lorsque le Conseil fédéral a annoncé, il y a quelques mois, son intention de vendre une partie du stock d'or pour financer la Fondation de solidarité, c'est le prix de l'or qui est tombé et ce n'est pas le franc suisse qui a chuté. Si c'était vraiment la référence à l'or, comme le prétend notre camarade de droite Schlüer, qui est importante, c'est la monnaie qui aurait dû baisser. Or, c'est la valeur de l'or qui a baissé, ce qui prouve bien que l'or n'est qu'une matière comme les autres – un peu particulière tout de même, remarquez; je n'en ai pas beaucoup à vous en vendre ou à vous en donner! –, et plus on en met sur le marché, plus le prix baisse. L'or est donc considéré comme une marchandise et il n'a pratiquement plus aucune importance quant à la valeur de notre monnaie.

Un autre exemple, c'est le régime du dictateur portugais Salazar dont la monnaie avait une très forte couverture-or. Lorsque le régime s'est effondré, la monnaie s'est effondrée et non l'or valeur de référence. Donc, pour la stabilité et la valeur de notre franc, la référence à l'or est totalement désuète et obsolète.

Je vous demande de la supprimer. Faites preuve pour une fois d'un peu d'initiative et de nouveauté. Quittez ce conservatisme étroit qui vous étreint et qui vous paralyse. Faites preuve d'innovation et, s'il vous plaît, soutenez pour une fois la proposition de minorité qui est innovatrice et ne va pas renverser la république.

**Leuba** Jean-François (L, VD): Après les envolées lyriques de M. Dupraz, permettez-moi de revenir à la constitution, tout simplement.

Je dirai tout d'abord que le Conseil fédéral a déjà fait preuve de l'audace à laquelle nous appelle M. Dupraz lorsqu'il défend la proposition de minorité à l'article 89, par rapport à la constitution actuelle qui dit à son article 39 alinéa 7: «Les billets de banque émis doivent être couverts par de l'or et des

avoirs à court terme.» Avec l'article 89 du projet, le Conseil fédéral n'a pas fait une mise à jour tout à fait correcte. Mais je crois que cette audace se justifiait dans ce cadre, parce que c'est l'application de la situation exacte aujourd'hui.

Avant de développer les arguments à l'appui de ma proposition et pour ne pas reprendre la parole, j'aimerais défendre le point de vue de la majorité de la commission. La majorité, au fond, s'oppose à la minorité comme les praticiens s'opposent aux théoriciens, comme les politiques s'opposent aux économistes. Personne je crois, même dans la majorité, ne soutient que l'or est vraiment la référence. Mais, ce que nous disons ici, c'est que, pour un certain nombre de nos concitoyens – et çà, c'est la conception politique –, la référence à l'or n'est pas une référence sans importance.

La commission a discuté extrêmement longuement pour savoir s'il fallait maintenir ou non cette référence à l'or, et j'admets volontiers qu'on puisse avoir les deux opinions. Au fond, il n'y a pas de divergence sur le fait que le maintien de l'or ou de la mention de l'or dans la constitution n'est plus un élément décisif. Dans ces conditions, on pourrait se rallier à la minorité. Nous pensons cependant que c'est dangereux d'abandonner d'un coup toute référence à l'or, et le Conseil des Etats, à première vue, a porté la même appréciation. C'est la raison pour laquelle la majorité de la commission vous propose de maintenir une référence à l'or, tout en admettant qu'il ne s'agit plus que d'une part.

Précisément, s'il s'agit d'une part, il reste à savoir comment on détermine cette part. La majorité de la commission vous propose une part «adéquate», mais adéquate à quoi? Personne n'est capable de le dire. Personne ne peut préciser ce que c'est qu'une part adéquate, puisque, en réalité, ce que l'on cherche avec cet article, c'est un pur effet psychologique. Alors est-ce que c'est adéquat à la capacité d'acceptation du peuple suisse? Le terme paraît évidemment mal choisi.

C'est pourquoi je vous propose, dans un amendement dont l'importance ne vous échappera pas(!), de supprimer le mot «adéquate» pour nous rallier à la version du Conseil des Etats, qui dit tout simplement: «Une part de celles-ci [des réserves] doit consister en or.» Ce n'est pas plus précis, mais du moins on évite «adéquate», adjectif qui reste complètement suspendu en l'air. Il s'agit d'une correction d'ordre plutôt formel, mais qui se justifie vu le libellé de la proposition de majorité.

**Gross** Jost (S, TG): Die sozialdemokratische Fraktion unterstützt den Minderheitsantrag Couchepin, hier vertreten durch Herrn Dupraz, und bekämpft aus ähnlichen Überlegungen, aber vielleicht mit etwas weniger Vehemenz, den Antrag Leuba, der die ständerätliche Fassung übernehmen will.

Wir sind uns einig in der Sache, dass durch den Beitritt zur internationalen Währungsordnung – insbesondere zu den Institutionen von Bretton Woods, zum Internationalen Währungsfonds usw. – die Verfassungsbestimmungen von Artikel 39 Absätze 6 und 7, nämlich die Golddeckungspflicht und die Einlösungspflicht, faktisch ausser Kraft getreten sind. Ich verweise Sie auf die durchaus zutreffenden Ausführungen in der bundesrätlichen Botschaft. Nur die Goldfetischisten in diesem Land – zu ihnen gehört offensichtlich Herr Schlüer – halten an dieser Goldfiktion fest. Sie sprechen in anderem Zusammenhang, vor allem bei der Kampagne gegen die Solidaritätsstiftung, vom Familiensilber, das nicht verschleudert werden dürfe, oder von Verschleuderung von Volksvermögen, wenn die Goldreserven finanzpolitisch besser bewirtschaftet werden sollen.

Ich frage Sie, Herr Schlüer: Warum will die Kommissionsmehrheit hier eine völlig unnötige Brücke bauen? Es ist doch eine Selbstverständlichkeit, dass ein wesentlicher Teil – oder sagen wir: ein Teil – der Währungsreserven in Gold gehalten wird. Das kann doch problemlos im Nationalbankgesetz, also auf Gesetzesstufe, festgehalten werden.

Warum will es Herr Schlüer in der Verfassung? Die Absicht des Initianten der Mehrheitsfassung ist doch klar: Der Streit über das Ausmass der Golddeckung ist dann schon auf Verfassungsebene lanciert; denn was ist – Herr Leuba hat zu Recht auf diesen Punkt hingewiesen – ein angemessener

Teil der Währungsreserve? Sind das 50, 70 oder 80 Prozent? Wir haben keine Relation, wie der Ausdruck «angemessen» als absolut unbestimmter und unbestimmbarer Begriff wirklich mit Inhalt gefüllt werden soll.

Dann werden die Initianten dieses Antrages schon bei der Revision des Nationalbankgesetzes oder bei der Verwirklichung der Stiftung für Solidarität dem Bundesrat und dem Parlament Verfassungsbruch vorwerfen, und wir werden keine Möglichkeit haben, das anhand des Kriteriums der Angemessenheit der Währungsreserven in Gold wirklich zu kontrollieren.

Ich empfehle Ihnen deshalb, sich der Minderheit Couchepin/Dupraz anzuschliessen. Wir wollen die Verfassung doch nicht mit einer solchen «Zeitbombe» belasten. Wenn Sie sich diesem Antrag nicht anschliessen können, bitte ich Sie, dem Antrag Leuba zuzustimmen, weil er in der Auslegung klarer ist.

**Präsident:** Die LdU/EVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie den Minderheitsantrag unterstützt.

**Schluer Ulrich (V, ZH):** Man muss sich zweifellos gut überlegen, ob man überhaupt noch etwas sagen will, wenn alles, was man sagen wollte, von anderen bereits zum Fetischismus ernannt worden ist.

Im Grunde genommen war der Auslöser der Auseinandersetzung um die Erwähnung der Goldreserven in der neuen Bundesverfassung ein ganz banaler: Die Frage nämlich, weshalb im Entwurf zur neuen Verfassung der Hinweis auf das Gold, den wir in der alten Verfassung haben, nicht mehr enthalten ist. Nur diese Frage habe ich in der Kommission gestellt. Es stimmt, dass sie ein Erdbeben ausgelöst hat. Ich habe sie gestellt, weil ich auch ausgegangen bin, man gehe bei der Nachführung davon in dieser Frage so genau vor wie in anderen Zusammenhängen. Nichts anderes war der Auslöser. Doch was ist dann geschehen?

Wir haben zunächst, und das hat alarmiert, von der Verwaltung – sie ist in diesem Zusammenhang eigentlich aus meiner Sicht das einzige Mal im Verfassungsberatungsverfahren auf eine Frage hin wirklich ins Schleudern geraten – die Auskunft bekommen, mit dem Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen sei es der Schweiz gar nicht mehr gestattet, in der Verfassung einen Hinweis auf die Golddeckung aufzuführen. Das hat Unruhe ausgelöst, weil man einwandfrei feststellen konnte, dass in den seinerzeitigen Unterlagen für die Volksabstimmung von diesem Umstand auch nicht mit einem einzigen Wort die Rede gewesen war.

Das hat dazu geführt, dass die Nationalbank zu einem Hearing eingeladen wurde. Mit einem kompetenten Vertreter der Nationalbank wurde die umstrittene Frage dann à fond diskutiert. Aber – und das ist entscheidend – auf die Frage, welche Konsequenzen der Beitritt zu den Bretton-Woods-Institutionen auf unsere Position dem Gold gegenüber hat, haben wir auch von der Nationalbank keine hinreichende Antwort erhalten. Wir hatten einfach zur Kenntnis zu nehmen, es sei Tatsache, dass mehrere Länder, die dem IWF angehörten, Goldreserven hätten; die Schweiz habe auch Goldreserven, und es sei noch nie ein Einwand dagegen geäussert worden. Wenn man die Bretton-Woods-Abkommen allerdings genau anschaut, dann steht darin tatsächlich, dass ein Land, das dem IWF angeschlossen sei, zwar Währungsreserven halten müsse, um die Stabilität seiner Währung zu gewährleisten; aber es ist ihm verboten, diese Währungsreserven in Gold zu halten. So steht es in den Abkommen, und diese Bestimmung ist in diesem Land noch nie diskutiert worden; entsprechende Fragen sind bis heute nicht beantwortet.

Ich habe mich, Herr Gross Jost, im Ausland erkundigt, wie dieses Abkommen gehandhabt wird, weil ich es genau wissen wollte. Ich wollte nur wissen, was für Rechtsgrundlagen bestehen. Eine klare, unzweideutige Antwort habe ich bis heute nicht erhalten, und ich wäre sehr dankbar, wenn sich der Bundesrat in diesem Bereich einmal um wirkliche Klarheit bemühen würde, gerade auch wegen der Auseinandersetzungen, die wir in bezug auf die Stiftung für Solidarität noch haben werden.

Die erhältlichen Antworten gehen ungefähr in der Richtung, dass die IWF-Mitglieder über andere Währungsreserven als Gold verfügen müssen, die die Sicherheit und die Stabilität der eigenen Währung zu gewährleisten haben. Wenn sie über diesen Grundbedarf hinaus noch weitere Währungsreserven halten wollten, seien vom IWF her keine Einwände zu erwarten, selbst wenn diese zusätzlichen Währungsreserven in Gold gehalten würden. So ungefähr lauten die erhältlich zu machenden Antworten. Aber ich habe sie nicht so erhalten, dass ich sagen kann, sie seien hieb- und stichfest. Ich bin der Auffassung, die Frage der Golddeckung sei auch als politische Frage brisant genug, dass wir sie sorgfältig angehen sollten, um eine ausreichende, hieb- und stichfeste Antwort darauf zu erhalten. Das allein war und ist mein Anliegen.

Herr Dupraz wirbt in seinem fulminanten Votum für Innovation und Pioniergeist. Ich habe nichts dagegen, aber bekunden Sie diesen Willen bitte am richtigen Ort, nämlich in der Revision des Nationalbankgesetzes. Mit dem Minderheitsantrag schlägt er im Rahmen der Verfassungsrevision ein Verfahren vor, wie wir nun wirklich noch nie vorgegangen sind: Er will mit der Verfassungsrevision eine Gesetzgebung vorwegnehmen, die möglicherweise geplant ist, die er nun einfach als gegeben annehmen will. Ich glaube, Herr Bundesrat, da sind wir uns sogar einmal einig: So etwas kann man nicht mehr als Nachführung etikettieren; eine solche Vorwegnahme geht in diesem Zusammenhang nicht.

Ich persönlich kann nicht für die Mehrheit sprechen, auch wenn ich einen gewissen Einfluss auf den Kompromissvorschlag der Mehrheit hatte, wonach das Gold einfach noch erwähnt wird. Ich hätte auch nichts dagegen, wenn wir uns auf die ständerätliche Fassung einigen würden. Ich bin einfach der Auffassung, wenn es uns mit dieser Nachführung ernst ist, wenn wir auch mit dem Gold kein politisches Spiel betreiben wollen, dann müssen wir hier den Hinweis, dass ein Teil der Währungsreserven in Gold zu halten sei, mindestens in der Verfassung behalten, nicht mehr und nicht weniger. Das sind wir dem Volk gegenüber schuldig. Wir können doch das Gold nicht einfach durch die Hintertüre zum Verschwinden bringen, ohne dass über diese politisch heikle Frage einmal getrennt und ausschliesslich diskutiert und entschieden werden kann.

**Engler Rolf (C, AI):** Ich möchte Ihnen namens der CVP-Fraktion Zustimmung zur Mehrheit empfehlen und das wie folgt begründen: Die CVP-Fraktion akzeptiert, dass es sich hier in zwei Punkten um eine Anpassung an die Verfassungswirklichkeit handelt. Erstens ist unbestritten, dass die Goldbindung aufgehoben werden soll, und zweitens soll die Einlöschungspflicht durch die Nationalbank fallen, da sie ja seit längerem nicht mehr besteht.

Fraglicher ist – das hat Herr Schluer vorhin angesprochen –, welche Bedeutung die Goldreserven als solche noch haben sollen. Richtig ist, dass wir mit dem heutigen Ausmass an Goldreserven die Anlagepolitik der Nationalbank erschweren und damit die Position der Nationalbank mittelfristig schwächen. Ich glaube, das müssen wir samt und sonders anerkennen. Richtig ist auch, dass die Bretton-Woods-Institutionen die Bindung an die Währung verbieten; in diesem Punkte besteht ebenfalls Einigkeit. Fraglich ist, wieweit die Bretton-Woods-Institutionen Währungsreserven in Form von Gold zulassen oder verbieten. Wir gehen davon aus, dass Währungsreserven in Gold weiterhin möglich sind; entsprechend lautete auch eine Auskunft der Verwaltung. Geht man einmal von der Annahme aus, dass die Bretton-Woods-Institutionen Währungsreserven auch in Form von Gold zulassen, dann stellt sich eigentlich die Frage, was in diesen zwei Punkten eine echte Nachführung und was politisch vernünftig und akzeptabel ist.

Die Frage der Angemessenheit – damit möchte ich auf das Votum von Herrn Leuba eingehen – stellt sich bei seinem Antrag ähnlich wie bei dem der Mehrheit, weil man beim Nationalbankgesetz ohnehin genauere Bestimmungen braucht. Wenn er sagt, ein Teil der Reserven müsse in Gold gehalten werden, dann muss man diesen Teil ja auch bestimmen. Dazu braucht es ebenfalls fachgerechte Kriterien wie eben

die Frage, wie die Position der Nationalbank eher gestärkt als geschwächt wird. Da muss man gemeinsam bei der Gesetzesberatung eine vernünftige Anlagepolitik finden. In diesem Punkte helfen beide Anträge nicht weiter.

Berücksichtigt man aber – das ist vielleicht nicht so sehr ein sachlicher als vielmehr ein emotionaler und abstimmungspolitischer Punkt –, dass dem Gold eine gewisse Mystik, eine Symbolkraft, innewohnt, und berücksichtigt man, dass dieser Verfassungsrevisionspunkt durch die Stiftung für Solidarität etwas belastet ist, dann scheint es mir sinnvoll, dass man das Gold nicht wie *Hors-sol-Tomaten* behandelt, wie das Herr Dupraz tut, und dass man diese Lösung auch nicht wie das Tafelsilber behandelt, sondern dass man zu einer Lösung des Mittelmasses, des Augenmasses neigt. Dann muss man zum Antrag der Mehrheit oder allenfalls zum Antrag Leuba kommen.

Ich möchte Ihnen empfehlen, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

**Gross Jost (S, TG):** Sie wollen die Auslegung des Begriffes der Angemessenheit völlig dem Gesetzgeber überlassen. Aber wenn Sie die Angemessenheit in die Verfassung aufnehmen, müssen Sie sie auch auslegen. Ich will von Ihnen wissen, was ein angemessener Teil der Währungsreserven ist. Sie können keine Verfassungsbestimmung unterstützen, bei der Sie keine klaren Kriterien für die Auslegung haben.

**Engler Rolf (C, AI):** Ich möchte nur festhalten, Herr Gross, dass Sie selbst gesagt haben, künftig werde man Gold weiterhin als Währungsreserven halten. Wenn man das so formuliert wie der Bundesrat, dann aber doch Goldreserven hat, dann hat man über die Angemessenheit oder das Verhältnis gar nichts ausgesagt. Das gleiche gilt für den Antrag Leuba, der besagt, ein Teil der Währungsreserven werde in Gold gehalten. Das ist ebenso unbestimmt wie die Lösung der Mehrheit.

Die Frage der Angemessenheit ist angesprochen worden. Wenn wir die Frage der Angemessenheit angehen, bin ich schon der Meinung, dass das Gesetz das zu bestimmen hat. Wir geben klare Prinzipien vor. Wir sagen hier und heute: Wir haben bei der Frage der Angemessenheit keine Einlöschungspflicht und keine Bindungspflicht mehr. Damit fällt einmal die Angemessenheit relativ tief. Ob die Angemessenheit bei 10 Prozent oder 30 Prozent oder 40 Prozent liegt –, dafür bin ich nicht der Fachmann. Das müsste man in den Verhandlungen zum Nationalbankgesetz in der Kommission bestimmen. Sie haben gesagt, man werde auch künftig Goldreserven halten; Sie sagen zum Ausmass überhaupt nichts. Der Antrag Leuba sagt, «ein Teil» der Reserven werde in Gold gehalten, und wir sprechen immerhin von einem «angemessenen Teil». Bezüglich der Angemessenheit geben wir auch die Kriterien vor.

**Keller Rudolf (D, BL):** Ich möchte Herrn Gross Jost auch gleich noch sagen: Einerseits wird die Angemessenheit vom Nationalbankgesetz bestimmt, andererseits hat die Nationalbank eine gewisse Freiheit, im Rahmen dieses Gesetzes diese Reserven zu bewirtschaften und den Anteil Gold festzulegen, den sie will. Ich meine: Es kann nicht sein, dass in der Bundesverfassung oder im Nationalbankgesetz klipp und klar beispielsweise von 30 oder 50 Prozent Goldreservenanteil gesprochen wird. Das ist etwas, das flexibel ist und auf Gesetzesebene entsprechend offen festgelegt werden muss. Die Nationalbank hat noch eine gewisse Manövriermöglichkeit. Ich möchte Ihnen hier ganz klar und deutlich erklären: Wir sind bei der Frage des Goldes in einer sehr sensiblen Diskussion. Sie können ruhig, vielleicht sogar mehrheitlich, zur Entscheidung kommen, dass Sie die Golddeckung in der neuen Bundesverfassung streichen wollen. Wenn Sie das tun, müssen Sie sich aber bewusst sein, dass Gold für weite Kreise unserer Bevölkerung nach wie vor einen sehr, sehr hohen Stellenwert hat und dass Sie damit – mehr als mit jedem anderen Artikel, der in dieser Revision umstritten ist – diese Bundesverfassung ganz klar aufs Spiel setzen, weil mit dieser Frage sehr viele Emotionen verbunden sind.

Wir wollen weiterhin eine gewisse Golddeckung haben und dies auch verfassungsrechtlich verankert wissen. Ein Äquivalent für die aufgegebenen Golddeckung gibt es eben nicht, sicher kein sicheres Äquivalent. Denn Gold hat sich langfristig – man muss das in Zyklen sehen, die über Jahrzehnte gehen – als sicherer Wert gezeigt. Hingegen sind alle anderen Anlageformen immer wieder sehr grossen Schwankungen ausgesetzt, die bekanntlich bis hin zum grösstmöglichen Verlust bei einem riesigen Börsencrash führen können. Wir haben beim jüngsten mittelgrossen Börsencrash in Fernost wieder gesehen, wie schnell solche Papierwerte vernichtet werden.

Wenn wir demgegenüber noch einen ansehnlichen Teil unserer Reserven in Gold halten, dann haben wir das. Diese Reserven können nicht so einfach vernichtet werden, wie das bei einem Börsencrash mit anderen Devisen der Fall ist. Die teilweise Golddeckung bringt uns nach wie vor langfristig eine gute und international glaubwürdige Absicherung unserer Geld- und Währungspolitik. Andere Länder haben im übrigen wieder aufgehört, Gold zu verkaufen. Sie tätigen, wenn überhaupt, nur sehr kleine Goldverkäufe oder Goldkäufe.

Ende 1996 betrug der Goldpreis noch rund 17 000 Franken pro Kilogramm, heute nur noch 14 700 Franken. Warum? Wer ist schuld an diesem Preiserfall? Ich gebe Ihnen die Antwort: Der Bundesrat ist mit seiner Stiftung für Solidarität mitschuldig, dass der Goldpreis gesunken ist. Er ist mit seiner ganzen Goldpolitik mitschuldig, denn jedesmal, wenn ein Bundesrat irgendwo auftritt und über das Goldproblem redet, reagiert der Goldmarkt sehr sensibel. Dessen müssen wir uns einfach bewusst sein. Wir sollten deshalb in dieser Frage viel zurückhaltender sein.

Wenn künftig, was zu befürchten ist, grössere Goldmengen auf den Markt geworfen werden sollten, dürfte der Preis des Goldes noch weiter fallen. Dann wird aber auch – dessen sollten Sie sich ebenfalls bewusst sein – der angestrebte Zinsertrag aus den Schweizer Goldverkäufen immer fraglicher. Sie wollen ja mit der Stiftung für Solidarität Gold verkaufen und/oder aktiv bewirtschaften. Wenn Sie Gold verkaufen wollen, sollten Sie aber alles Interesse daran haben, dass der Goldpreis recht hoch ist, damit Sie den entsprechenden Ertrag erwirtschaften können.

Wenn wir hier bereits ein falsches Signal setzen, dann ist das fatal, dann setzen Sie auch die Stiftung für Solidarität aufs Spiel, das ist ganz klar. Die am 5. März 1997 vom damaligen Bundespräsidenten Koller voreilig angezeigte Absicht, rund 400 Tonnen Gold zu verkaufen und in Wertpapieren anzulegen, ist also zumindest fragwürdig.

Ich bitte Sie deshalb namens der demokratischen Fraktion, hier dem Antrag der Mehrheit oder allenfalls dem Antrag Leuba zuzustimmen. Ich flehe Sie aber an: Behalten Sie eine gewisse Golddeckung in unserer Bundesverfassung! Wenn wir das nicht tun, gefährden wir die neue Bundesverfassung bei der Abstimmung!

**Deiss Joseph (C, FR), rapporteur:** Je suis ici dans une situation difficile puisque je suis moi-même cosignataire de la proposition de minorité Couchepin. Néanmoins, je vais tenter de vous recommander d'accepter la proposition de la majorité de la commission. Pour une fois, je vais inverser l'ordre. D'abord, je vous donnerai quelques éléments de ma conviction et je passerai ensuite à la proposition de majorité.

Je réponds à M. Dupraz qui a parlé d'«innover». Je crois qu'on peut dire qu'il ne s'agit justement pas d'innover. Je veux vous dire pourquoi. D'abord, à quoi sert une réserve monétaire? Elle doit permettre à la Banque nationale suisse d'assurer la stabilité de la monnaie, c'est-à-dire d'utiliser ses réserves pour acheter ou vendre des francs suisses, pour soutenir ou faire baisser le cours du franc. Ensuite, qu'est-ce qui peut servir de réserve monétaire? Cela évolue. L'or n'est une réserve ou n'a été une réserve monétaire par excellence que très tardivement, c'est-à-dire depuis la fin du siècle passé jusqu'à très récemment. En français ne dit-on pas «j'ai de l'argent» pour signifier «j'ai de la monnaie»? Et pourquoi? Parce que pendant des siècles, le métal monétaire, c'était l'argent. Donc aujourd'hui, c'est un fait, l'or a perdu son rôle



de première réserve monétaire. Cela n'exclut pas que l'on puisse détenir de l'or en tant que tel, mais ce n'est en tout cas plus le métal monétaire par excellence.

Il n'est pas nécessaire d'innover non plus, parce que depuis longtemps les dispositions constitutionnelles actuelles ne sont plus appliquées à la lettre. Elles ne l'ont même jamais été vraiment depuis leur adoption. J'aimerais dire aussi à M. Leuba qu'il n'est pas nécessaire d'avoir de l'audace puisque les dispositions constitutionnelles ne sont pas appliquées, certaines depuis leur adoption. Vous avez lu l'article 39 alinéa 7. Si vous aviez lu l'article 39 alinéa 6, pour ceux qui souhaitent une mise à jour à la lettre, il aurait fallu rappeler que «la Confédération ne peut ni suspendre l'obligation de rembourser les billets de banque et tout autre monnaie fiduciaire, ni décréter leur acceptation obligatoire, sauf en temps de guerre ou de perturbations de la situation monétaire». Cet alinéa a été adopté en votation populaire en 1951. La loi est entrée en vigueur en 1953 et avant cette date déjà, le Conseil fédéral a décrété l'existence de perturbations monétaires, de telle sorte que cette disposition n'a jamais été appliquée autrement que dans sa version d'exception.

Ce que propose le Conseil fédéral, c'est donc bel et bien de mettre dans la constitution la pratique vécue actuelle. D'ailleurs, on peut même dire que l'or, en tant que réserve monétaire, tel que la Banque nationale le détient actuellement, ne peut remplir sa fonction puisque la Banque nationale ne peut, au vu des lois actuelles, ni acheter ni vendre de l'or, car elle devrait le faire au prix de 5000 francs à peu près. Donc, la réserve monétaire or de la Banque nationale ne remplit même pas sa fonction actuellement puisqu'elle ne lui permet pas d'utiliser cet instrument sur le marché monétaire. Vous pouvez d'ailleurs regarder le bilan de la Banque nationale: depuis vingt ans, le stock d'or n'a pas bougé d'un franc. Je passe maintenant à la proposition de la majorité de la commission. Je crois que, dans la version de la majorité ou du Conseil des Etats, il y a une part de vrai dans la mesure où l'or a gardé un certain prestige auprès du public, même si c'est à tort, en tout cas du point de vue de la science et des économistes en général. L'or a donc gardé cette aura, et le fait de le mentionner en tant qu'élément des réserves, soit une part adéquate, soit une part tout simplement, ne doit pas trop perturber la Banque nationale dans l'accomplissement de sa mission. Si ça peut calmer une bonne partie ou la majorité de la population, l'homme de la rue, pourquoi ne pas l'inscrire? C'est en tout cas ce raisonnement que la majorité de la commission a fait. Il y a dans cette majorité aussi des adeptes plus fervents de la réserve monétaire, vous venez de les entendre, mais la majorité estime que ça peut être un compromis qui ne gênerait pas trop la Banque nationale dans sa façon d'agir.

C'est pourquoi je vous recommande de soutenir la proposition de la majorité de la commission.

**Président:** Die FDP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Mehrheit unterstützt.

**Vallender Dorle (R, AR),** Berichterstatterin: Herr Engler hat vorhin gesagt, es gehe um die Anpassung der Verfassung an die Wirklichkeit, es gehe um die Aufhebung der Einlöschungspflicht und der Golddeckung. Aus volkswirtschaftlichen und aus rechtlichen Überlegungen sind diese Bestimmungen veraltet, und daher müssen wir die neue Verfassung anpassen. Auf einer anderen Ebene liegt allerdings die Frage, ob die Nationalbank Währungsreserven – und allenfalls wieviel davon – in Gold halten muss.

Auch der Vorentwurf des Bundesrates lässt es natürlich zu, dass die Nationalbank ihre Währungsreserven in Gold hält, nur verzichtet der Bundesrat darauf, ausdrücklich zu sagen, dass auch Gold zu den Reservemöglichkeiten gehört. Das hat zu jenem besagten «Erdbeben» in der Kommission geführt, und wir haben heute mehrere Nachbeben erlebt.

Aus emotionalen und psychologischen Gründen möchte die Kommissionmehrheit die Nationalbank ausdrücklich verpflichten, einen angemessenen Teil der Reserven in Gold zu halten.

Zum Antrag Leuba: Der Antrag Leuba will, dass mit dem Ständerat auf das Adjektiv «angemessener» verzichtet wird. In der Tat handelt es sich beim Begriff «angemessen» um einen unbestimmten Rechtsbegriff, und wir können nicht sagen, wie viele Prozent das sind, ob 30, 40, 35, 37 Prozent oder andere Prozentzahlen. Es ist auch müssig, hier einen Streit darüber anzuzetteln und einzelne Sprecher dazu zu veranlassen zu sagen, wieviel Prozent es nun genau sein sollen; denn die Frage, was angemessen sein soll, welche Goldreserve angemessen ist, wird die Nationalbank autonom entscheiden müssen. Daher ist ja auch eine Lösung durch uns gar nicht angängig. Was angemessen ist, hängt nämlich davon ab, wie die augenblickliche Situation ist, und darum muss die Nationalbank entscheiden, wieviel Goldwährungsreserven sie will.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob wir uns nicht mit der ständerätlichen Lösung begnügen und auf den Zusatz «angemessener» verzichten können.

Ihre Kommission hat den Absatz 3 in der vorliegenden Form genehmigt. Es gab kein einziges Votum, das sich gegen den Begriff der Angemessenheit der Goldreserven gewandt hätte.

Aus diesen Gründen empfehle ich Ihnen, die Mehrheit zu unterstützen; die Kommission hat nämlich mit 20 zu 13 Stimmen beschlossen, dass die Nationalbank einen angemessenen Teil ihrer Währungsreserven in Gold halten muss.

**Koller Arnold, Bundesrat:** In Artikel 89 regeln wir die Geld- und Währungspolitik, und zwar nach dem Kriterium der seit Jahrzehnten gelebten Verfassungswirklichkeit. Das bedeutet, dass wir Artikel 39 Absatz 6, die sogenannte Einlöschungspflicht für Banknoten, herausgenommen haben. Herr Deiss hat Ihnen erklärt, dass dieses Gesetz seit den fünfziger Jahren nie angewendet worden ist.

Wir nehmen auch Artikel 39 Absatz 7, die sogenannte Golddeckungspflicht, heraus. Ohne dass ich ein Spezialist bin, scheint mir die Rechtslage klar zu sein: Der Internationale Währungsfonds verbietet die Bindung des Geldwertes an das Gold, wie das heute noch in Artikel 39 Absatz 7 vorgesehen ist. Der Währungsfonds verbietet aber nicht die Reservhaltung in Gold; das ist der zentrale Unterschied. Deshalb hat der Bundesrat – nachdem jetzt nach der Ankündigung der Stiftung für Solidarität diese Goldfrage so wichtig geworden ist – auch gar nichts dagegen, dass man, sei es in der Fassung der Mehrheit, sei es in der Fassung des Ständerates, hier einen Passus aufnimmt, wonach ein Teil der Reserven in Gold anzulegen ist. Ich darf Sie in diesem Zusammenhang immerhin auf den Bericht der Expertengruppe «Reform der Währungsordnung» verweisen, weil hier die Gründe aufgeführt sind, weshalb es heute – auch wenn wir die Goldparität aufgrund von Bretton Woods aufheben – doch noch Sinn macht, einen Teil der Währungsreserven in Gold anzulegen.

Ich gebe Ihnen hier nur die Stichworte: Gold ist, auch nachdem es seine monetären Funktionen eingebüsst hat, noch immer ein spezielles Reservemedium. Im Gegensatz zu den Fremdwährungsanlagen ist Gold das einzige staatenunabhängige internationale Zahlungsmittel, es ist daher eine Art «reserve of last resource». Ein weiterer Grund für die Goldhaltung der Zentralbanken liegt in der Portfoliodiversifikation. Weiter wird angeführt, dass Reserven in Gold auch das Vertrauen in die Kreditwürdigkeit und die Währung eines Landes erhöhen. Schliesslich soll ein ausreichender Goldbestand der Schweiz die Möglichkeit eines allfälligen Beitritts zur Europäischen Währungsunion offenhalten. Das ist Ihnen, Herr Schläpfer, vielleicht etwas weniger lieb, aber Sie sehen, wie objektiv die Nationalbank in diesem Bericht tatsächlich argumentiert.

Dann stellt sich diese Expertengruppe auch die Frage: Was ist nun ein vernünftiger Teil der Währungsreserven in Gold? Die Expertengruppe kommt zum Schluss, dass «der zur Äufnung zusätzlicher Währungsreserven von gut 10 Milliarden Franken benötigte Goldbestand» heute ein angemessener Teil wäre. Das geht übrigens auch mit unserer Idee der Stiftung für Solidarität vollständig auf. Es wird nachher ange-

führt: «Nach Auffassung der Expertengruppe könnte die Nationalbank deshalb einen Anteil von 1400 Tonnen am gesamten Goldbestand von 2590 Tonnen aus ihrer Bilanz ausgliedern. Damit verbliebe ihr ein Goldbestand von rund 1190 Tonnen.» Das wäre bei einer angemessenen Bewertung genau jener angemessene Teil der Währungsreserven, wie er jetzt in diesem nachgeführten Verfassungsartikel vorgesehen ist. Ich sehe hier überhaupt keinen Konflikt.

Ich sehe auch kein grosses Problem mit Bezug darauf, ob Sie nun die Formulierung «ein Teil» oder die Formulierung «ein angemessener Teil» vorsehen. Die Kriterien für diesen angemessenen Teil sind hier im einzelnen dargelegt. Nachdem die Goldfrage auch eine grosse psychologische Bedeutung hat, möchte ich Sie sogar ersuchen, diesen Zusatz in Abweichung vom bundesrätlichen Entwurf ausdrücklich in die nachgeführte Verfassung aufzunehmen. Ich habe mich diesbezüglich auch mit Herrn Bundesrat Villiger abgesprochen.

Ich möchte Sie also bitten, entweder dem Antrag der Mehrheit oder dem Antrag Leuba zuzustimmen und den Streichungsantrag der Minderheit Ihrer Kommission abzulehnen.

**Schlüer** Ulrich (V, ZH): Herr Bundesrat, ich stelle mit Befriedigung fest, dass wir in bezug auf den Schritt, den wir jetzt tun sollten, die gleiche Meinung haben. Aber ich stelle auch fest, dass die Information, die der Bundesrat bezüglich Goldreserven gibt, in Widerspruch zur Information steht, die man vom IWF selbst bekommt. Der IWF selbst sagt klipp und klar, die Mitglieder müssten Währungsreserven haben – er spricht nicht von Goldbindung –, diese Währungsreserven dürften aber nicht aus Gold bestehen. Er spricht nie von Bindung, er spricht nur von Reserven und von Deckung.

Ich glaube, es wäre wirklich im Interesse aller, wenn wir in dieser Frage vom Bundesrat eine ganz klare Antwort bekämen; dies ist auch deshalb wichtig, damit niemand den Verdacht äussern kann, die Öffentlichkeit sei vor ein paar Jahren, als sie über die Bretton-Woods-Institutionen abzustimmen hatte, vom Bundeshaus nicht korrekt informiert worden.

**Koller** Arnold, Bundesrat: Herr Schlüer, ich glaube, es bleibt dabei: Die Goldparität ist mit dem Währungsfonds nicht vereinbar. Deshalb nehmen wir sie heraus. Die Anlage von Währungsreserven ist möglich, wobei das wahrscheinlich zu präzisieren ist. Der Expertenbericht spricht von «zusätzlichen Währungsreserven». Zusätzliche Währungsreserven, die die Nationalbank für den Finanzplatz Schweiz als nötig erachtet, sind in diesem Umfang offensichtlich zulässig und möglich.

*Abs. 1, 2, 4 – Al. 1, 2, 4*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*  
Für den Antrag Leuba 75 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 69 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*  
Für den Antrag Leuba 89 Stimmen  
Für den Antrag der Mehrheit 45 Stimmen

#### **Art. 91**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Baumberger*

*Abs. 3*

.... kann er nötigenfalls von der Wirtschaftsfreiheit abweichen (analoge Anpassung, d. h. «Abweichung von der Wirtschaftsfreiheit» statt «vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit» bei Art. 92 Abs. 1, Art. 93 Abs. 2, Art. 94 Abs. 3, Art. 95 Abs. 2).

*Proposition Baumberger*

*Al. 3*

.... déroger à la liberté économique (adaptation analogue, i. e. «déroger à la liberté économique», non «au principe de la liberté économique», aux art. 92 al. 1er, art. 93 al. 2, art. 94 al. 3, art. 95 al. 2).

#### **Art. 92**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Dettling*

*Abs. 1*

(Ergänzung zum Antrag der Minderheit)  
.... die vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen. Diese sind in der Regel in angemessener Weise zu befristen.

*Proposition Dettling*

*Al. 1*

(complément à la proposition de la minorité)  
.... de la liberté économique. Celles-ci doivent être, en règle générale, convenablement limitées dans le temps.

#### **Art. 93**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Dettling*

*Abs. 2*

.... abweichen. Abweichungen sind in der Regel in angemessener Weise zu befristen.

*Proposition Dettling*

*Al. 2*

.... liberté économique. Les dérogations doivent être, en règle générale, convenablement limitées dans le temps.

#### **Art. 94**

*Anträge der Kommissionen: BBI*  
*Propositions des commissions: FF*

*Antrag Dettling*

*Abs. 3*

.... abweichen. Abweichungen sind in der Regel in angemessener Weise zu befristen.

*Proposition Dettling*

*Al. 3*

.... liberté économique. Les dérogations doivent être, en règle générale, convenablement limitées dans le temps.

#### **Art. 94a**

*Antrag der Kommission*  
Streichen

#### **Art. 94a**

*Proposition de la commission*  
Biffer

**Schlüer** Ulrich (V, ZH): Der erste Minderheitsantrag betrifft die Konjunkturpolitik, Artikel 91, und der zweite die Artikel 92 bis 94 – dreimal das gleiche Anliegen.

Zu Artikel 91: Die Minderheit ist der Auffassung, wir sollten bezüglich Konjunkturpolitik auch tatsächlich Konjunkturpolitik betreiben. Unsere Konjunktur hinkt noch heute deshalb, weil die öffentlichen Haushalte nicht in Ordnung sind. Der beste Beitrag, der von der politischen Seite zu einer ausgeglichenen, positiven Konjunktur geleistet werden kann, besteht darin, dass von politischer Seite bezüglich Ausgabenwirtschaft Disziplin geübt wird, dass nicht mehr ausgegeben wird, als die öffentliche Hand vom Steuerzahler einnimmt. Diese simple, lapidare Tatsache muss aber leider in der Bundesverfassung festgeschrieben werden, erstens, damit der Bürger, der Steuern zahlt, respektiert wird, und zweitens, damit tatsächlich echte Konjunkturpolitik betrieben wird. Wenn

Sie ausländische oder internationale Konjunkturberichte, Ländervergleiche verfolgen, stellen Sie immer wieder fest: Die Schweiz bekommt Fragezeichen, weil es ihr seit Jahren nicht mehr gelingt, die notwendige Finanzdisziplin unter Beweis zu stellen und in die Realität umzusetzen. Wenn wir schon Konjunkturpolitik als Aufgabe des Bundes in die Verfassung schreiben wollen – dagegen habe ich nichts einzuwenden –, dann muss diese erste und wichtigste Forderung, auch wenn der Bund hier seit Jahren versagt, festgeschrieben werden.

Die Frage ist: Anerkennen wir diese Forderung, oder beschränken wir uns darauf, einmal mehr nur Ausreden zu suchen, die uns erneut davon dispensieren, endlich für Ordnung im Bundeshaushalt zu sorgen? Selbstverständlich, wir werden jetzt hören, Konjunkturpolitik sei in der Hauptsache antizyklische Politik. Wie wirkt sich solche Politik in der Praxis aus?

Die Praxis ist geprägt durch die Erfahrung, dass wir bei guter Konjunktur die vollen Kassen geniessen und mit vollen Händen Geld ausgeben. Bei schlechter Konjunktur beteuert man dann, jetzt müsse man sich antizyklisch verhalten, jetzt müsse man ausgeben, damit die Wirtschaft nicht zum Stillstand komme. Und man gibt wieder aus und gibt wieder aus, und man gibt immer nur aus. So ist es gekommen, dass sich der Staat verschuldet, weiter verschuldet und immer weiter verschuldet hat.

Mich würde interessieren, ob es einen Auftraggeber gibt, der die Politiker beauftragt hätte, solches Verhalten in der Verfassung fortzuschreiben. In Wahrheit erwartet der Bürger seit Jahren, dass der Finanzdisziplin in diesem Parlament endlich Nachachtung verschafft wird. Deshalb unser Antrag zur Verpflichtung auf ausgeglichene Haushaltsführung, vorgeschrieben in der Verfassung für alle Ebenen im Staat. Soviele zu Artikel 91.

Zu den Artikeln 92 bis 94: In diesen Artikeln geht es um die Bedingungen, die einzuhalten sind, wenn von der Wirtschaftsfreiheit abgewichen wird: bezüglich Strukturpolitik wie bezüglich Aussenwirtschaftspolitik und Landesversorgung. Es können Ereignisse oder Entwicklungen eintreten, ausserordentliche Entwicklungen, die dazu veranlassen, in bestimmten Bereichen die Wirtschaftsfreiheit einzuschränken. Das war in der Vergangenheit mitunter nötig; das wird auch in Zukunft mitunter nötig werden, je nach den Verhältnissen, unter denen wir unser Staatsschiff durch die Wellen der internationalen Politik zu steuern haben.

Nehmen wir das Prinzip der Wirtschaftsfreiheit trotzdem ernst, so ist jedes Abweichen von der Wirtschaftsfreiheit zu befristen; Eingriffe, die die Wirtschaftsfreiheit aufheben, sind grundsätzlich zu befristen. Das verlangt unser Minderheitsantrag. Er würde den Bundesrat, der im entsprechenden Bereich federführend ist, dazu anhalten, immer wieder neu zu überprüfen, ob es immer noch gerechtfertigt ist, von der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen. Er müsste dem Parlament darüber regelmässig Bericht erstatten, und das Parlament hätte zu seinen Berichten Stellung zu nehmen, also dazu, ob weiteres Abweichen von der Wirtschaftsfreiheit immer noch gerechtfertigt ist oder ob sich die Verhältnisse wieder verbessert, normalisiert haben, so dass man die Abweichung aufheben und wieder zur Wirtschaftsfreiheit zurückkehren kann.

Ich bin der Auffassung, dass diese Forderung die logische Folge jedes Bekenntnisses zur Wirtschaftsfreiheit ist. Jede Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit ist zu befristen, damit nicht Tor und Tür geöffnet werden, damit nicht willkürlich mit der Wirtschaftsfreiheit umgegangen werden kann in dem Sinn, dass sie zwar «im Prinzip» anerkannt wird, dass dazu aber Ausnahmen und Abweichungen unbefristeter Natur beschlossen werden können, die sie praktisch aushöhlen.

Ich bitte Sie, bezüglich beider Anträge – wobei sich der zweite Antrag auf drei Artikel bezieht – der Minderheit zu folgen.

**Dettling Toni (R, SZ):** Ich spreche nur zu den Artikeln 92, 93 und 94. Sie gehören in diesen Sachzusammenhang. Wir befinden uns hier in einem politisch sehr sensiblen Gebiet, nämlich bei der Frage, inwieweit der Bund in den Bereichen der

Strukturpolitik, der Aussenwirtschaftspolitik und der Landesversorgung nötigenfalls von der Wirtschaftsfreiheit abweichen kann. Diese Möglichkeit besteht nach geltendem Recht bereits und soll im Rahmen des Nachführungsprojektes unbestrittenmassen weiterhin bestehen bleiben. Allerdings müssen solche Staatseingriffe nach unserem Verfassungsverständnis die Ausnahme bilden, was ja mit der Umschreibung «nötigenfalls» auch ganz klar zum Ausdruck gebracht wird.

Mit meinem Antrag gehe ich nun noch einen Schritt weiter, allerdings nicht so weit wie der Minderheitsantrag Schlüer. Meines Erachtens sollen solche ausserordentlichen Staatseingriffe in die Wirtschaftsfreiheit «in der Regel» befristet werden. Es muss sichergestellt werden, dass diese Eingriffe in die Wirtschaft zwar nicht in jedem Fall, wie dies der Antrag der Minderheit will, aber immerhin «in der Regel» zu befristen sind. Damit wird sichergestellt, dass das Ausnahmeregime des Staatseingriffes nicht auf unbestimmte Frist erfolgt, sondern in der Regel nur von vorübergehender Dauer ist. Eine solche Befristung wird übrigens schon heute vielfach vorgenommen. Wir schreiben also weitgehend eine bisherige Praxis fest.

Natürlich könnte man nun sagen, der Begriff «in der Regel» sei schwammig. Das ist jedoch in diesem Zusammenhang nicht richtig. Mit der regelmässigen Befristung soll das Prinzip der Befristung für solche Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit in der Verfassung als verbindliche Vorgabe für den Gesetzgeber festgeschrieben werden. Indessen bleibt nach wie vor ein Spielraum offen, in Einzelfällen von diesem Prinzip abzuweichen. Jedoch muss der Gesetzgeber dann – das ist hier entscheidend – diese Abweichungen im Einzelfall mit Sachargumenten begründen.

Das Prinzip der Befristung verbunden mit der Begründungspflicht ist denn auch der Kerngehalt meines Antrages. Ich bitte Sie, diesen Antrag zu unterstützen.

**Gross Jost (S, TG):** Ich ersuche Sie namens der sozialdemokratischen Fraktion, den Antrag der Minderheit Schlüer zu Artikel 91 abzulehnen und der Mehrheit zu folgen. Warum? Herr Schlüer will ja die Kantone über diesen Artikel zu einer ausgeglichenen Haushaltsführung verpflichten. Nun spricht er – das ist er erste Einwand – nicht davon, die Kantone zu verpflichten, sondern er spricht davon, dass die Kantone sich verpflichten müssen. Das ist eine Art Selbstverpflichtung der Kantone, die meines Erachtens in einem verfassungsrechtlichen Text ein absolutes Unikum ist. Entweder ist diese Verpflichtung der Kantone in der Verfassung so festgeschrieben oder nicht, aber Sie können den Kantonen nicht auferlegen, sich selber zu verpflichten.

Ich gehe davon aus, dass Herr Schlüer diese Formulierung gewählt hat, weil er sich bewusst sein muss, dass das ein eklatanter Eingriff in die kantonale Budgethoheit ist. Es gibt keine verfassungsrechtliche Grundlage, es gibt keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung dafür, in diesem Artikel, der eine Bundeskompetenz festschreibt, eine Eingriffskompetenz des Bundes in die kantonale Budgethoheit vorzusehen. Das ist der zweite Grund – ein wesentliches staatsrechtliches Bedenken.

Schliesslich ist die ausgeglichene Haushaltsführung nicht ein Wert an und für sich; Herr Schlüer hat schon darauf hingewiesen. Diese einseitige Festlegung auf eine ausgeglichene Haushaltsführung vernachlässigt vor allem das Instrument der antizyklischen Haushaltspolitik. Herr Schlüer hat in diesem Zusammenhang ein Zerrbild der antizyklischen Haushaltspolitik gezeichnet. Er hat sich die Sache einfach gemacht, indem er einfach «antizyklisch» mit «Schuldenwirtschaft» gleichgesetzt hat. Ich möchte ihn daran erinnern, dass es hier nicht nur um Staatsausgaben geht, sondern dass es beispielsweise auch um die Variation von Steuersätzen geht. Dieser Rat hat beispielsweise im Rahmen der Revision der Unternehmensbesteuerung beschlossen, die Steuerbelastung der Unternehmen zu mildern. Auch das ist antizyklische Haushaltspolitik im besten Sinn.

Ich denke deshalb, dass der Antrag der Minderheit Schlüer systemfremd und auch konjunkturpolitisch verfehlt ist.

Ich bitte Sie deshalb, diesen Antrag abzulehnen.

**Jans Armin** (S, ZG): Ich spreche zu den Anträgen der Minderheit Schlüer zu den Artikeln 92 und 93 und zum Antrag Dettling, die entweder grundsätzlich oder mindestens in aller Regel die Ausnahmen befristen möchten. Ich möchte Ihnen beantragen, diese Anträge samt und sonders abzulehnen und der Kommissionsmehrheit und dem Bundesrat zu folgen. Die Begründung kann ich sehr kurz halten: Bei der Strukturpolitik handelt es sich, Herr Schlüer, grundsätzlich um eine langfristige Angelegenheit. Förderung der Berggebiete, Förderung strukturschwacher Regionen oder was auch immer Sie unter dem Titel der Strukturpolitik anvisieren können Sie nicht mit Stop-and-go-Politik betreiben, sondern Sie müssen das auf lange Sicht anlegen.

Das schliesst nicht aus, dass einzelne Erlasse befristet werden; ich will das gar nicht irgendwie verboten haben. Der von der Mehrheit vorgeschlagene Passus lässt das auch zu. Wogegen ich mich aber wehren möchte, ganz energisch wehren möchte, ist, dass man verpflichtet ist, jeden Erlass zu befristen oder in aller Regel zu befristen. Das nimmt der Gesetzgebungsarbeit jede Flexibilität, und wir kommen in die ungeheure Situation, dass wir dauernd Erlasse wiederum ein, zwei oder drei Jahre verlängern müssen, weil gerade dummerweise die Frist abgelaufen ist. Dasselbe gilt mutatis mutandis auch für die Aussenwirtschaftspolitik.

Ich möchte Sie also bitten, alle Minderheitsanträge und auch den Antrag Dettling abzulehnen.

**Deiss Joseph** (C, FR), rapporteur: Puisqu'on en est au chapitre de l'économie, nous pratiquerons la division du travail: je vous parlerai de l'article 91, tandis que Mme Vallender traitera les articles 92 à 94.

M. Schlüer nous a déjà donné toute une liste d'interprétations possibles, ou qu'il a pensé rencontrer, quant à la notion de «mise à jour». Il nous en livre une nouvelle ici, puisque sa proposition de minorité à l'article 91 revient pratiquement à inscrire exactement le contraire de ce que dit la constitution actuelle. A l'article 31quinquies, article conjoncturel qui avait été adopté en 1978, la constitution actuelle prévoit – on peut être pour ou contre, et même les économistes sont d'avis très partagés – que les finances publiques peuvent être un instrument de la politique conjoncturelle, ce qui implique que des déséquilibres puissent être pratiqués dans un sens ou dans l'autre – ce que M. Schlüer a appelé «une politique anticyclique».

La minorité voudrait justement favoriser la conjoncture en ne permettant pas de déséquilibre, en imposant en quelque sorte l'équilibre continu des finances, ce qui est, à mon sens, le contraire de la disposition actuelle.

On peut reprocher aussi à la minorité de reprendre ici une disposition qui est déjà réglée ailleurs, puisque l'article 117 traite de l'équilibre des finances. Le Conseil fédéral vous propose l'équilibre des finances à long terme, alors que la minorité a encore une cartouche en réserve pour l'article 117 où elle redemandera aussi un équilibre pratiquement annuel des finances.

Bref, au nom de la fidélité à l'article constitutionnel adopté en 1978, je vous invite à rejeter la proposition de minorité.

**Vallender Dorle** (R, AR), Berichterstatterin: Ich spreche zum Antrag der Minderheit Schlüer und zum Antrag Dettling zu den Artikeln 92, 93 und 94.

Die Minderheit Schlüer möchte mit ihrem Antrag erreichen, dass staatliche Massnahmen, die vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen, zeitlich zu befristen sind.

Die Kommission lehnte den entsprechenden Antrag in der Meinung ab, dass aus der Natur der Sache heraus strukturpolitische Massnahmen nie auf Dauer angelegt sind und daher automatisch immer von Zeit zu Zeit auf ihre Notwendigkeit hin überprüft werden müssen. Der Entscheid erfolgte mit 20 zu 15 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

Der Antrag Dettling zu den Artikeln 92, 93 und 94 lag uns in der Kommission noch nicht vor. Er hat die gleiche Stossrichtung wie der Antrag der Minderheit Schlüer; allerdings ist er milder, indem er die Eingriffe «in der Regel» befristen will. Aus der Sicht der Kommission sind aber hier die gleichen Überlegungen anzustellen wie beim Antrag der Minderheit Schlüer.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Beim Konjunkturartikel hat Herr Schlüer das Gegenargument schon selber vorweggenommen. Aber ich kann Ihnen versichern: Ich war seinerzeit bei der Beratung beider Konjunkturartikel Mitglied der Kommission, und damals war der klare Wille, eine antizyklische Finanzpolitik zu ermöglichen. Man kann sicher darüber streiten – Herr Deiss hat schon angetönt, wie erfolgreich wir mit diesen Möglichkeiten der antizyklischen Finanzpolitik waren –, aber dass das im Rahmen des Konjunkturartikels der historische Wille des Verfassungsgebers war, darüber kann es keinen Zweifel geben. Deshalb bewegt sich unser Entwurf vollständig im Rahmen der Nachführung, und wir müssen den Antrag der Minderheit ablehnen. Dass der Bund den Fehlbetrag in der Bilanz abzutragen hat, ist in einem anderen Artikel festgehalten, in 42bis, und den geben wir in Artikel 117 wieder.

Der Minderheitsantrag Schlüer und der Antrag Dettling wollen bei Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit regelmässig oder überhaupt zwingend Befristungen vorsehen. Natürlich, aus dem Prinzip der Verhältnismässigkeit ergibt sich oft die Notwendigkeit, Massnahmen, die in den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit eingreifen, zu befristen. Das ist unbestritten. Aber das muss zweckmässigerweise für jede Massnahme im entsprechenden Gesetz entschieden werden. Wenn Sie das auf Verfassungsstufe heben – sei es zwingend in allen Fällen, oder sei es nur in der Regel, wie das Herr Dettling vorschlägt –, dann wäre das nicht sachgerecht.

Ich kann Ihnen das an einem Beispiel zeigen, am Artikel über die kriegswirtschaftliche Vorsorge, am Landesversorgungsartikel. Im Landesversorgungsgesetz sind beispielsweise Massnahmen der ständigen Bereitschaft, sind Pflichtlager vorgesehen. Diese Pflichtlagerhaltung muss eine dauernde Massnahme sein; sie kann nicht befristet werden. Deshalb ist dieses Kriterium auf Verfassungsstufe nicht sachgerecht. Sachgerecht ist, wenn man diese Frage der Verhältnismässigkeit im jeweiligen Gesetz regelt. Im Landesversorgungsgesetz hat man das gemacht. Dort heisst es, der Bundesrat habe der Bundesversammlung Bericht zu erstatten, falls er solche Massnahmen treffe. Die Bundesversammlung ihrerseits «kann verlangen, dass die Massnahmen aufgehoben, geändert oder ergänzt werden».

Das ist eine adäquate Lösung dieser Verhältnismässigkeitsfrage, und deshalb möchte ich Sie bitten, der Mehrheit zuzustimmen.

*Art. 91 Abs. 1, 2, 5, 6 – Art. 91 al. 1, 2, 5, 6  
Angenommen – Adopté*

*Art. 91 Abs. 3 – Art. 91 al. 3*

**Präsident:** Der Antrag Baumberger zu Artikel 91 Absatz 3 gilt als zurückgezogen.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

*Art. 91 Abs. 4 – Art. 91 al. 4*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	108 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	22 Stimmen

*Art. 92–94*

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag Dettling	69 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	28 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Mehrheit	80 Stimmen
Für den Antrag Dettling	56 Stimmen

Art. 94a  
Angenommen – Adopté

**Art. 95**  
Anträge der Kommissionen: *BBI*  
Propositions des commissions: *FF*

Antrag Leuba  
Titel  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition Leuba  
Titre  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Titel – Titre

**Präsident:** Die Redaktionskommission wird sich noch mit dem Titel befassen.

Abs. 1–4 – Al. 1–4  
Angenommen – Adopté

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

95.306

## Standesinitiative Jura Kantonsbildungen und Veränderungen von Kantonsgebieten

### Initiative du canton du Jura Modification du nombre et du territoire des cantons

*Abschreibung – Classement*

Siehe Jahrgang 1996, Seite 1325 – Voir année 1996, page 1325

**Deiss** Joseph (C, FR) unterbreitet im Namen der Verfassungskommission (VK) den folgenden schriftlichen Bericht:

#### 1. Anliegen der Initiative

Mit der am 1. September 1995 eingereichten Standesinitiative verlangt der Kanton Jura eine verfassungsrechtliche Regelung des Vorgehens bei Änderungen im Gebiet und im Bestand der Kantone. Insbesondere sollen Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen nicht mehr dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen unterstellt werden; dafür soll nur noch die Zustimmung der Bundesversammlung erforderlich sein.

#### 2. Behandlung im Parlament

Auf Antrag der vorprüfenden Kommission beschloss der Nationalrat am 16. September 1996, der Initiative Folge zu geben. Der Ständerat hatte der Initiative bereits am 3. Juni 1996 Folge gegeben. In ihrem Bericht vom 15. September 1996 vertrat die Staatspolitische Kommission die Auffassung, dass das Anliegen am sinnvollsten im Rahmen des Projekts der Totalrevision der Bundesverfassung verwirklicht werden sollte. Sollte das Anliegen bei der Totalrevision nicht berücksichtigt werden, so bliebe der Auftrag im Hinblick auf eine allfällige Partialrevision der Bundesverfassung bestehen.

#### 3. Behandlung in der Verfassungskommission

Die Büros beschliessen am 25. November 1996, die Initiative den Verfassungskommissionen zuzuweisen, damit diese gemäss Artikel 21 novies bzw. 21 quater GVG eine Vorlage ausarbeiten. Die Verfassungskommission des Nationalrates hat am 5. September 1997 Artikel 44 des Verfassungsentwurfes des Bundesrates betreffend Bestand und Gebiet der Kantone

beraten. Dabei hat sie, wie dies bereits vor ihr die ständerätliche Kommission getan hat, Artikel 44 Absatz 3 dahingehend geändert, dass Gebietsveränderungen zwischen den Kantonen nicht mehr der Zustimmung von Volk und Ständen bedürfen, sondern dass dafür ein dem Referendum unterstellter Beschluss der Bundesversammlung ausreicht. Damit erfüllt sie das Anliegen der Standesinitiative Jura, wonach für solche, häufig unbestrittene Gebietsveränderungen nicht mehr automatisch das Volk an die Urne bemüht werden soll. Für bestrittene Fälle bleibt die Möglichkeit eines Volkssentes mittels des fakultativen Referendums erhalten.

**Deiss** Joseph (C, FR) présente au nom de la Commission de la révision constitutionnelle (CRC) le rapport écrit suivant:

#### 1. Objectifs de l'initiative

Le 1er septembre 1995, le canton du Jura a déposé une initiative visant à inscrire une disposition dans la Constitution fédérale, de façon à réglementer la procédure de modification du nombre et du territoire des cantons. Désormais, les modifications de territoire entre les cantons ne seront plus soumises à l'approbation du peuple et des cantons, mais elles requerront celle de l'Assemblée fédérale.

#### 2. Délibérations au sein du Parlement

Sur demande de la commission chargée de l'examen préalable, le Conseil national a décidé, en date du 16 septembre 1996, de donner suite à l'initiative. Déjà, le 3 juin 1996, le Conseil des Etats avait décidé de donner suite à l'initiative. Dans son rapport du 15 septembre 1996, la Commission des institutions politiques a estimé que les objectifs de l'initiative pouvaient être le mieux concrétisés dans le cadre de la révision totale de la Constitution fédérale. Dans l'hypothèse où les objectifs ne pourraient pas être pris en compte dans la révision totale, il y aurait toujours la perspective d'un mandat d'une révision partielle de la constitution.

#### 3. Délibérations au sein de la Commission de la révision constitutionnelle

Le 25 novembre 1996, les Bureaux ont décidé d'attribuer l'initiative aux Commissions de la révision constitutionnelle, afin qu'elles élaborent un projet conformément aux articles 21 novies et 21 quater LREC. Le 5 septembre 1997, la Commission de la révision constitutionnelle du Conseil national a délibéré au sujet de l'article 44 du projet de constitution du Conseil fédéral, sur le nombre et les territoires des cantons. Comme la Commission du Conseil des Etats, elle a modifié l'article 44 alinéa 3, de façon que les modifications de territoire entre les cantons ne requièrent plus l'approbation du peuple et des cantons, mais uniquement un arrêté de l'Assemblée fédérale soumis à un référendum. La commission concrétise ainsi l'objectif de l'initiative du canton du Jura, selon lequel, pour de telles modifications de territoire – souvent indiscutables – le peuple n'est pas automatiquement prié de se rendre aux urnes. Pour les cas litigieux, le peuple a toujours la possibilité de décider au moyen d'un référendum facultatif.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt, die Initiative als erfüllt abzuschreiben.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose de classer l'initiative en considérant qu'elle est réalisée.

#### *Angenommen – Adopté*

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

## Petitionen Pétitions

97.2021

### Petition Schweizerischer Gemeindeverband und Schweizerischer Städteverband Revision der Bundesverfassung

### Pétition Association des communes suisses et Union des villes suisses Révision de la Constitution fédérale

**Deïss** Joseph (C, FR) unterbreitet im Namen der Verfassungskommission (VK) den folgenden schriftlichen Bericht:

#### Anliegen der Petenten

Mit Eingabe vom 25. April 1997 verlangen die Petenten die Aufnahme von Bestimmungen folgenden Inhalts in die neue Bundesverfassung:

1. Bund, Kantone und Gemeinden teilen sich die Aufgaben des gesamtstaatlichen Gemeinwesens. Sie unterstützen sich gegenseitig bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und schulden sich Rücksicht und Beistand.
2. Der Bund nimmt bei der Schaffung von neuen Rechtsgrundlagen und bei der Verwirklichung von Werken auf die möglichen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden Rücksicht.
3. Die Gemeindeautonomie ist nach Massgabe der Gesetzgebung der Kantone und des Bundes gewährleistet. Die Gemeinden gestalten ihren Teil der Aufgaben selbständig.
4. Verfassungsgerichtsbarkeit: Beschwerderecht der Gemeinden der Gemeindeautonomie (Bestätigung der heutigen Gerichtspraxis).

#### Erwägungen der Kommission

Die Verfassungskommission befasste sich am 4. September 1997 im Rahmen der Beratungen der Artikel 34 bis 41 des Verfassungsentwurfes des Bundesrates mit der Petition. Sie hat dabei folgende Ergänzungen am Entwurf des Bundesrates vorgenommen, die den Anliegen der Petenten entsprechen:

1. Der Titel des 3. Titels «Bund und Kantone» wird neu durch die Gemeinden ergänzt und heisst neu «Bund, Kantone und Gemeinden». Auch wenn die Kommission damit nicht den Text der Petition übernimmt, so ist doch das Hauptanliegen, die Verdeutlichung der Stellung der Gemeinden als Element im Bundesstaat, erfüllt (Ziff. 1 der Petition).
2. In Artikel 41 Absatz 1 wird die Gewährleistung der Gemeindeautonomie festgehalten (Ziff. 3 der Petition).
3. In Artikel 41 Absatz 2 wird festgehalten, dass der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden zu berücksichtigen habe (Ziff. 2 der Petition).
4. Bereits am 27. Mai 1997 hat die Kommission eine Änderung von Artikel 177 Absatz 1 Buchstabe b des bundesrätlichen Entwurfes beschlossen, indem hier klar festgehalten wird, dass das Bundesgericht Beschwerden wegen Verletzung der Gemeindeautonomie zu beurteilen hat (Ziff. 4 der Petition).

**Deïss** Joseph (C, FR) présente au nom de la Commission de la révision constitutionnelle (CRC) le rapport écrit suivant:

#### Objectifs des auteurs de la pétition

Par lettre du 25 avril 1997, les auteurs de la pétition ont demandé l'inscription des dispositions suivantes dans la nouvelle Constitution fédérale:

1. La Confédération, les cantons et les communes se répartissent les tâches de la communauté étatique. Ils se soutien-

nent mutuellement dans l'accomplissement de leurs tâches et se doivent égard et assistance.

2. Lorsqu'elle établit de nouvelles normes juridiques et entreprend des travaux, la Confédération prend en considération leurs effets éventuels sur les cantons et les communes.

3. La législation des cantons et de la Confédération garantit l'autonomie communale. Les communes règlent librement les tâches qui leur incombent.

4. Juridiction constitutionnelle: les communes ont un droit de recours contre les atteintes à l'autonomie communale (confirme la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral).

#### Considérations de la commission

Réunie le 4 septembre 1997, la commission a procédé à l'examen de la pétition dans le cadre des délibérations au sujet des articles 34 à 41 du projet de constitution présenté par le Conseil fédéral. Elle a complété le projet du Conseil fédéral comme suit, prenant ainsi en compte les objectifs visés par la pétition:

1. Les communes seront désormais mentionnées dans le titre 3 «Confédération et cantons». Le nouveau titre sera le suivant: «Confédération, cantons et communes». Même si la commission ne reprend pas exactement le texte de la pétition, le premier objectif visant à clarifier la position des communes en tant qu'élément de l'Etat fédéral est atteint (ch. 1 de la pétition).
2. L'article 41 alinéa 1er régit la garantie de l'autonomie communale (ch. 3 de la pétition).
3. L'article 41 alinéa 2 fixe que, dans son activité, la Confédération tient compte des conséquences éventuelles pour les communes (ch. 2 de la pétition).
4. Déjà le 27 mai 1997, la commission avait décidé une modification de l'article 177 alinéa 1er lettre b du projet du Conseil fédéral, selon laquelle le Tribunal fédéral doit statuer sur les réclamations pour violation de l'autonomie communale (ch. 4 de la pétition).

#### Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, von der Petition Kenntnis zu nehmen und sie als erfüllt abzuschreiben.

#### Proposition de la commission

La commission propose de prendre acte de la pétition et de la classer en considérant qu'elle est réalisée.

#### Angenommen – Adopté

98.2003

### Petition Reinhard Max Ausdrückliche Erwähnung der Schweiz in geographischer Hinsicht

### Pétition Reinhard Max Mention expresse du contour géographique de la Suisse

**Deïss** Joseph (C, FR) unterbreitet im Namen der Verfassungskommission (VK) den folgenden schriftlichen Bericht:

#### 1. Anliegen der Petition

Mit Eingabe vom 22. Dezember 1997 verlangt der Petent, in Artikel 1 der Bundesverfassung einen Absatz 2 einzufügen: «Zur Eidgenossenschaft gehören die Flächen aller Kantone bis zur schweizerischen Landesgrenze gemäss der Landkarte der Schweiz, der nutzbare Untergrund sowie die Luftsäule nach internationalem Recht.»

#### 2. Behandlung in der Verfassungskommission

Die Verfassungskommission befasste sich an ihrer Sitzung vom 8. April 1998 mit dieser Petition. Sie hatte dazu eine

Stellungnahme des EJPD eingeholt und gelangt mit diesem zu folgenden Schlüssen:

Die Grenzen der Schweizerischen Eidgenossenschaft bestimmen sich nach dem Völkerrecht (Staatsverträge, Schiedssprüche sowie Gewohnheit und historische Überlieferung). Ihre Erwähnung in der Verfassung wäre nur von deklaratorischem Wert. Nach schweizerischer Verfassungstradition umschreibt die Bundesverfassung die Grenzen der Schweiz nicht. Ein Verweis auf die Schweizer Landeskarte wäre verfassungsuntypisch. Auch die Verfassungen anderer Staaten verzichten in aller Regel auf entsprechende Ausführungen. Eine Ausnahme bilden die Verfassungen Portugals und Irlands, die das Staatsgebiet umschreiben. Diese beiden Staaten unterscheiden sich jedoch in ihrer geographischen Lage (Küsten-/Inselstaaten) und in ihrer historischen Entwicklung stark von der Schweiz.

Ein im Sinne des Petenten ergänzter Artikel 1 der Bundesverfassung bringt weder eine Klärung allenfalls offener Fragen, noch hätte die Ergänzung normativen Charakter. Sie entspräche auch nicht dem bisherigen Verfassungsverständnis. Ein Bedürfnis nach einer entsprechenden Norm ist in keiner namhaften politischen Strömung auszumachen.

**Deiss** Joseph (C, FR) présente au nom de la Commission de la révision constitutionnelle (CRC) le rapport écrit suivant:

#### 1. Objectif visé par la pétition

Par sa lettre datée du 22 décembre 1997, l'auteur de la pétition demande qu'à l'article 1er de la future Constitution fédérale révisée soit ajouté un alinéa 2, dont la teneur serait la suivante: «La Confédération est constituée des territoires de tous les cantons jusqu'à la frontière nationale, conformément à la carte géographique de la Suisse, ainsi que du sous-sol utile et de l'espace aérien, conformément au droit international.»

2. Examen par la Commission de la révision constitutionnelle La Commission de la révision constitutionnelle a examiné cette pétition lors de sa séance du 8 avril 1998. Se fondant sur un avis écrit qu'elle avait demandé au DFJP sur cette question, la commission est arrivée aux conclusions suivantes:

Les frontières de la Confédération suisse sont déterminées par le droit international public (traités internationaux, sentences arbitrales, coutume et tradition). Leur mention dans la constitution n'aurait qu'une valeur déclaratoire. L'usage suisse veut que la constitution ne décrive pas les frontières du pays. Un renvoi à une carte géographique de la Suisse serait constitutionnellement atypique. D'ailleurs, généralement, les constitutions étrangères se taisent, elles aussi, sur la question; à part celles du Portugal et de l'Irlande. Mais ces deux pays se distinguent fortement de la Suisse par leur situation géographique (vaste zone côtière/île), ainsi que par leur développement historique.

Un complément de l'article 1er de la constitution allant dans le sens voulu par l'auteur de la pétition ne saurait clarifier d'éventuelles questions restées ouvertes et n'aurait pas un caractère normatif. Il ne correspondrait pas non plus à l'entendement constitutionnel actuel. Aucun mouvement politique de renom n'éprouve le besoin d'instaurer une norme à ce propos.

#### Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, von der Petition Kenntnis zu nehmen, ihr aber keine Folge zu geben.

#### Proposition de la commission

La commission propose de prendre acte de la pétition sans y donner suite.

*Angenommen – Adopté*

## 98.2004

### Pétition Reinhard Max Erwähnung von Schweizerkreuz und Fahne in der Bundesverfassung

### Pétition Reinhard Max Mention de la croix et du drapeau suisses dans la constitution

**Deiss** Joseph (C, FR) unterbreitet im Namen der Verfassungskommission (VK) den folgenden schriftlichen Bericht:

#### 1. Anliegen der Petition

Mit Eingabe vom 22. Dezember 1997 verlangt der Petent, in Artikel 1 der Bundesverfassung seien Kreuz und Fahne als «höchste Symbole unseres Landes» ausdrücklich zu verankern und im Bild wiederzugeben.

#### 2. Behandlung in der Verfassungskommission

Die Verfassungskommission befasste sich an ihrer Sitzung vom 8. April 1998 mit dieser Petition. Sie hatte dazu eine Stellungnahme des EJPD eingeholt und gelangt mit diesem zu folgenden Schlüssen:

Eine Umschreibung der Flagge in der Verfassung wäre im Ersten Titel mit den ontologischen Bestimmungen grundsätzlich denkbar. Folgende Staaten umschreiben sie in der Verfassung: Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Portugal, Spanien und Irland (keine europäische Verfassung zeigt die Flagge im Bild). Die Umschreibung der Flagge entspricht aber nicht der schweizerischen Verfassungstradition. In der Volksdiskussion über den Verfassungsentwurf von 1995 ist kein Begehren zur Aufnahme der Nationalflagge in die Verfassung gestellt worden; die politischen Parteien und die interessierten Organisationen haben kein entsprechendes Bedürfnis geäußert. Die Flagge hat zwar einen gewissen Symbolgehalt im Zusammenhang mit der Identifikation mit der Schweiz. Die Verfassungsreform hat jedoch nicht zuletzt zum Ziel, den Verfassungstext auf das wirklich Notwendige zu konzentrieren, wozu die Form der Flagge nicht zu zählen ist. Die Kommission weist zudem darauf hin, dass die Form des Wappens bereits im Bundesbeschluss vom 12. Dezember 1889 betreffend das eidgenössische Wappen festgelegt ist. Das Bundesgesetz vom 5. Juni 1931 zum Schutz öffentlicher Wappen und anderer öffentlicher Zeichen schützt das eidgenössische Kreuz, das schweizerische Wappen und die Schweizerfahne vor kommerziellem Missbrauch und stellt diesen unter Strafe. «Tätliche Angriffe auf schweizerische Hoheitszeichen» werden gemäss Artikel 270 des Strafgesetzbuches mit Gefängnis oder mit Busse bestraft.

**Deiss** Joseph (C, FR) présente au nom de la Commission de la révision constitutionnelle (CRC) le rapport écrit suivant:

#### 1. Objectif visé par la pétition

Par sa lettre datée du 22 décembre 1997, l'auteur de la pétition demande que la croix et le drapeau suisses soient expressément mentionnés dans l'article 1er de la constitution comme étant «les symboles les plus élevés de notre pays», et qu'ils soient représentés par une illustration.

2. Examen par la Commission de la révision constitutionnelle La Commission de la révision constitutionnelle a examiné cette pétition à sa séance du 8 avril 1998. Se fondant sur un avis écrit qu'elle avait demandé au DFJP sur cette question, la commission est arrivée aux conclusions suivantes:

Une description du drapeau national dans la constitution serait en principe envisageable au Titre premier, dans le cadre des dispositions ontologiques. Les Etats suivants décrivent leur drapeau: l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Irlande et le Portugal, (mais aucune constitution européenne n'en présente d'illustration). Une description du drapeau ne s'inscrit toutefois pas dans la tradition constitutionnelle suisse. Au cours du débat populaire sur le projet de constitution de 1995, personne n'a demandé l'insertion du

drapeau national dans la constitution; l'existence d'un besoin en la matière n'a été suggérée par aucun parti politique et par aucune organisation intéressée. Certes, le drapeau national a une certaine valeur symbolique qui favorise l'identification à la Suisse. La réforme a cependant pour objectif, notamment, de réduire la teneur de la constitution à l'essentiel, un rang auquel ne peut prétendre la description du drapeau. La commission rappelle par ailleurs que la forme des armoiries est fixée dans l'arrêté fédéral du 12 décembre 1889 concernant les armoiries de la Confédération suisse. La loi fédérale du 5 juin 1931 pour la protection des armoiries publiques et autres signes publics protège la croix fédérale, les armoiries et le drapeau suisses contre une utilisation commerciale abusive et prévoit des dispositions pénales. Enfin, dans son article 270, le Code pénal prévoit une peine d'emprisonnement ou d'amende pour «l'atteinte aux emblèmes suisses».

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt, von der Petition Kenntnis zu nehmen, ihr aber keine Folge zu geben.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose de prendre acte de la pétition sans y donner suite.

#### *Angenommen – Adopté*

98.404

## **Parlamentarische Initiative (FK-NR) Einigungsverfahren beim Voranschlag Initiative parlementaire (CdF-CN) Procédure de conciliation sur le budget**

Bericht und Gesetzentwurf der FK-NR vom 2. Februar 1998 (BBl 1998 1683)  
Rapport et projet de loi de la CdF-CN du 2 février 1998 (FF 1998 1397)

Stellungnahme des Bundesrates vom 2. März 1998 (BBl 1998 1689)  
Avis du Conseil fédéral du 2 mars 1998 (FF 1998 1403)

Kategorie IV, Art. 68 GRN – Catégorie IV, art. 68 RCN

#### *Eintretensdebatte – Débat d'entrée en matière*

**von Allmen** Hansueli (S, BE), Berichterstatter: Das Geschäftsverkehrsgesetz regelt das Verfahren der Differenzbereinigung bei Ratsgeschäften des National- und Ständerates. Wenn nach drei Beratungen in jedem Rat immer noch Differenzen bestehen, so entsenden die Kommissionen beider Räte je 13 Mitglieder in die Einigungskonferenz. Kommt eine Einigung zustande, geht der Einigungsantrag in die beiden Räte. Verwirft jedoch einer der beiden Räte den Einigungsantrag, so gilt die ganze Vorlage als nicht zustande gekommen und wird von der Geschäftsliste gestrichen.

1992 und 1997 kam es bei der Beratung des Voranschlages zu Einigungskonferenzen. In diesem Zusammenhang wurde auch die Frage diskutiert, ob Artikel 19 bzw. Artikel 20 Absatz 3 GVG, wonach bei einer Nichteinigung bzw. bei einer Ablehnung des Einigungsantrages die Vorlage von der Geschäftsliste zu streichen ist, auch beim Voranschlag zu gelten habe. Beim Voranschlag handelt es sich um einen speziellen Fall. Das Zurverfügungstellen von finanziellen Ressourcen bildet eine unabdingbare Voraussetzung für die Erfüllung der Bundesaufgaben. Das Budget kann aus rechtlichen und fak-

tischen Gegebenheiten nicht einfach gestrichen werden. Zudem werden auch die jährlichen Durchschnittsbestände an Personalstellen über den Voranschlag festgelegt. Da der Bundesrat nach einer Streichung des Budgets von der Geschäftsliste sofort einen neuen Voranschlag ausarbeiten müsste, hätte eine nicht bereinigte Differenz die gleiche Wirkung wie eine Rückweisung des gesamten Voranschlages. Die Finanzkommissionen der beiden Räte und der Präsident des Nationalrates regten deshalb dringend an, im GVG das Einigungsverfahren im Zusammenhang mit Differenzen beim Voranschlag zu präzisieren. In der Detailberatung standen sich mehrere Varianten des Einigungsverfahrens beim Voranschlag gegenüber. Durchgesetzt hat sich die vorliegende Variante, weil sie der Verfassungsmässigkeit und der Kompetenzverteilung zwischen Bundesrat und Parlament entspricht.

In diesem Sinne beantragt Ihnen die Finanzkommission mit 15 zu 2 Stimmen, dem folgenden Entwurf zuzustimmen. Auch der Bundesrat unterstützt diese Neuregelung, wobei die Finanzkommission die redaktionelle Anpassung des Bundesrates übernommen hat. In diesem Sinne wird das Geschäftsverkehrsgesetz wie folgt geändert:

Artikel 19 letzter Satz: «Die ganze Vorlage gilt als nicht zustande gekommen und wird von der Geschäftsliste gestrichen; vorbehalten bleibt Artikel 20 Absatz 4.»

Der neue Artikel 20 Absatz 4: «Stellt die Einigungskonferenz bei den Bundesbeschlüssen über den Voranschlag des Bundes oder einen Nachtrag keinen Antrag oder wird der Einigungsantrag in einem oder in beiden Räten verworfen, so wird jeweils der in der dritten Beratung gefasste Beschluss massgebend, der einen tieferen Betrag oder Personalbestand vorsieht.»

**Epiney** Simon (C, VS), rapporteur: Depuis 1902, 24 Conférences de conciliation ont eu lieu, dont 21 ont abouti. En 1992 et en 1997 toutefois, le débat sur le budget de la Confédération a nécessité l'aménagement d'une Conférence de conciliation, sur le budget cette fois. La question s'est posée de savoir ce qu'il adviendrait en cas de non-conciliation ou de rejet de la proposition de conciliation.

Tant la Commission des finances du Conseil national que celle du Conseil des Etats ont souhaité une modification rapide de la loi sur les rapports entre les Conseils afin de combler ce qu'il convient d'appeler un vide juridique. Le budget ne saurait en effet être renvoyé sous prétexte qu'aucun accord n'est intervenu sur une rubrique budgétaire, par exemple sur un crédit de paiement, un crédit d'engagement, sur le plafond des dépenses ou sur le plafond des effectifs. Il sied ici de rappeler que le traitement du budget relève d'une obligation constitutionnelle et qu'il ne peut dès lors être rayé de la liste des objets à traiter puisqu'il constitue un outil de direction essentiel pour un Etat qui doit pouvoir, pour survivre, disposer de moyens financiers.

La Commission des finances, pour le cas où aucune proposition d'arrangement ne devait résulter d'une Conférence de conciliation, a dès lors examiné différentes options. Par exemple: doit-on prendre le montant des dépenses qui est le plus proche de celui proposé par le Conseil fédéral? Doit-on prendre une moyenne entre les montants retenus par le Conseil des Etats et par notre Conseil? Doit-on adopter le montant qui est le plus proche de celui articulé par le projet du Conseil fédéral? Ou doit-on prendre le montant des dépenses qui est le plus bas de ceux qui sont en concurrence?

Après une étude approfondie et un échange de points de vue au sein de l'administration, il a été décidé de vous proposer la solution suivante: si la procédure de conciliation n'aboutit pas, c'est la dépense la moins onéreuse décidée lors de la troisième délibération des Conseils qui doit prévaloir ou l'effectif le plus faible du personnel qui doit l'emporter.

Par 15 voix contre 2, la Commission des finances, après un échange avec le Conseil fédéral, vous propose d'adopter la proposition selon le texte suivant du nouvel alinéa 4 de l'article 20: «Lorsque, pour le budget de la Confédération ou l'un de ses suppléments, la Conférence de conciliation n'émet aucune proposition ou lorsque sa proposition est rejetée par



un Conseil ou par les deux, on retiendra la dépense la moins onéreuse ou l'effectif le plus faible décidé en troisième délibération.»

Au nom de la Commission des finances, je vous invite à adopter cette adjonction.

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

### Geschäftsverkehrsgesetz

#### Loi sur les rapports entre les Conseils

*Detailberatung – Examen de détail*

#### Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung, Art. 19

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf der FK-NR

#### Titre et préambule, ch. I introduction, art. 19

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet de la CdF-CN

*Angenommen – Adopté*

#### Ziff. I Art. 20 Abs. 4

*Neuer Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Antrag des Bundesrates

#### Ch. I art. 20 al. 4

*Nouvelle proposition de la commission*

Adhérer à la proposition du Conseil fédéral

**Präsident:** Die Berichterstatter haben festgestellt, dass die Finanzkommission den Formulierungsvorschlag des Bundesrates übernimmt.

*Angenommen – Adopté*

#### Ziff. II

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf der FK-NR

#### Ch. II

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet de la CdF-CN

*Angenommen – Adopté*

*Namentliche Gesamtabstimmung*

*Vote sur l'ensemble, nominatif*

(Ref.: 2015)

*Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:*

Aguet, Alder, Antille, Aregger, Baader, Banga, Bangarter, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlín, Berberat, Bezola, Binder, Bonny, Burgener, Cavadini Adriano, Chiffelle, Columberg, Comby, David, Deiss, Dettling, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Eggly, Ehrler, Engelberger, Engler, Epiney, Fässler, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Friderici, Gadiant, Genner, Grendelmeier, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Jost, Grossenbacher, Günter, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hafner Ursula, Hämmerle, Heberlein, Herczog, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jutzet, Keller Christine, Kühne, Kunz, Langenberger, Lauper, Leuba, Loeb, Maurer, Oehrli, Ostermann, Pelli, Raggenbass, Ruckstuhl, Schenk, Scherrer Jürg, Schlüer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Semadeni, Simon, Stamm Judith, Stucky, Stump, Teuscher, Thür, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Vollmer, von Allmen, Waber, Widmer, Wittenwiler, Wyss, Zwygart (96)

*Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:*

Borel, Maury Pasquier, Rennwald, Roth (4)

*Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:*

Aeppli, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Béguelin, Bircher, Blaser, Blocher, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühlmann, Bühler, Caccia, Carobbio, Cavalli, Christen, de Dardel, Dormann, Dreher, Ducrot, Eymann, Fankhauser, Fasel, Fehr Hans, Fehr Jacqueline, Fehr Lisbeth, Filliez, Fischer-Hägglín, Frey Claude, Frey Walter, Fritschi, Giezendanner, Goll, Gonseth, Gross Andreas, Guisan, Gysin Remo, Haering Binder, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Heim, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Keller Rudolf, Kofmel, Lachat, Leemann, Leu, Loretan Otto, Löttscher, Maitre, Marti Werner, Maspoli, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Moser, Mühlemann, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nabholz, Philipona, Pidoux, Pini, Randegger, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Ruf, Ruffy, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Scheurer, Speck, Spielmann, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Strahm, Suter, Thanei, Theiler, Tschäppät, Tschopp, Vermot, von Felten, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wiederkehr, Zapfl, Zbinden, Ziegler (99)

*Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:*

Leuenberger (1)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

**Präsident:** Mit Blick auf das letzte Abstimmungsresultat ist es höchste Zeit, die Sitzung zu schliessen. Ich danke jenen, die hiergeblieben sind; ich bedanke mich bei jenen, die lebhaft mitdebattiert haben; ich spreche jenen Anerkennung aus, die sich etwas zurückgehalten haben.

*Schluss der Sitzung und der Session um 17.00 Uhr*

*Fin de la séance et de la session à 17 h 00*

## Einfache Anfragen Questions ordinaires

97.1104

**Einfache Anfrage Rechsteiner Paul  
Maurice Bavaud.  
Rehabilitierung**

**Question ordinaire Rechsteiner Paul  
Maurice Bavaud.  
Réhabilitation**

*Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 19. Juni 1997*

Am 9. November 1938, dem Tag vor den Pogromen der sogenannten «Reichskristallnacht», unternahm der Neuenburger Theologiestudent Maurice Bavaud in München einen Attentatsversuch auf Hitler. Als Motiv nannte Bavaud im Prozess, er halte die Persönlichkeit des deutschen Führers für eine Gefahr für die Menschheit und die Unabhängigkeit der Schweiz. Er habe mit seiner Tat der Menschheit «und der gesamten Christenheit» einen Dienst erweisen wollen. Bavaud wurde zum Tod verurteilt und am 14. Mai 1941 guillotiniert. Der Schweizer Gesandte in Berlin, Frölicher, hatte den Attentatsversuch als «verabscheuungswürdige Tat» abgestempelt und sich geweigert, Bavaud zu besuchen. Den Vorschlag des Vaters von Bavaud, seinen Sohn gegen einen inhaftierten Spion auszutauschen, lehnten die Bundesbehörden ab. «Das Militärdepartement hatte sein Veto eingelegt, die Staatsräson verbot den Austausch», schreibt Niklaus Meienberg in seinem Buch «Es ist kalt in Brandenburg». 1956 wurde Bavaud in Deutschland – mit einer allerdings sehr fadenscheinigen Begründung, die alle wesentlichen Fragen umging – posthum freigesprochen, nachdem er in einem ersten Revisionsprozess 1955 noch zu zehn Jahren Gefängnis verurteilt worden war (weil Hitlers Lebens schützenswert gewesen sei).

Wäre Bavauds Attentatsversuch erfolgreich verlaufen, hätte Hitler weder einen Angriffskrieg auslösen noch die Ermordung von Millionen von europäischen Juden anordnen können. Obschon Maurice Bavaud zu den Schweizer Helden jener Zeit gehört, ist er in der öffentlichen Erinnerung kaum präsent. Auch der Bundesrat hat sich, soweit ersichtlich, zum Fall Bavaud nie öffentlich geäußert.

Ich frage den Bundesrat deshalb, wie er den Fall Bavaud (unter Einschluss des Verhaltens der Behörden) heute bewertet und ob er bereit ist, Maurice Bavaud durch eine offizielle Anerkennung seines Verhaltens nachträglich zu rehabilitieren.

*Antwort des Bundesrates vom 1. April 1998*

Die Einfache Anfrage befasst sich mit Ereignissen, die vor rund fünfzig Jahren stattgefunden haben. Diese Periode der Zeitgeschichte ist in den vergangenen Monaten immer mehr in das Rampenlicht der Öffentlichkeit gerückt. Wir sind aufgerufen, auf diese Zeit zurückzublicken und uns vorurteilslos und ohne Beschönigung mit den damaligen Ereignissen und Handlungen auseinanderzusetzen. In diesem Zusammenhang wird berechtigterweise auch die Frage nach den näheren Umständen der Hinrichtung von Maurice Bavaud und der Reaktionen der offiziellen Schweiz gestellt. Dies rechtfertigt, auf die damaligen Ereignisse etwas ausführlicher einzugehen. Dabei möchten wir vorausschicken, dass die uns zu Verfügung stehenden Dokumente die Motive des Verhaltens von Maurice Bavaud und der Schweizer Behörden nicht restlos zu klären vermögen und dass nicht ausgeschlossen ist, dass die Geschichtsforschung noch weitere Beurteilungssele-

mente zutage fördern wird. Wir möchten vorerst die gegenwärtig bekannten Fakten darstellen und diese anschliessend aus heutiger Sicht würdigen.

Der junge Neuenburger Theologiestudent Bavaud reiste nach Deutschland, traf dort Vorbereitungen für ein Attentat auf Hitler, konnte aber am vorgesehenen 9. November 1938 seine Absichten nicht verwirklichen. Eine Woche später wurde er wegen Reisens ohne Fahrkarte angehalten und, da er Ausländer war, an die Gestapo überführt, welche die Waffe entdeckte, die er auf sich trug. Durch das Augsburger Amtsgericht wegen Fahrkartenbetruges und unbefugten Waffenführens zu zwei Monaten und einer Woche Haft verurteilt, wurde er durch die Gestapo erneuten Verhören unterzogen und gestand in der Folge den wahren Grund für den Besitz seiner Waffe. Bis zu seiner Hinrichtung war er im Gefängnis, zuerst in Augsburg, dann in Berlin (ab 1. März 1939 in Moabit, ab 18. Dezember 1939 in Plötzensee, wo er am 14. Mai 1941 enthauptet wurde). Die Schweizer Gesandtschaft in Berlin konnte offenbar während des ganzen Jahres 1939 keine Einzelheiten in Erfahrung bringen. Über das Todesurteil wurde sie erst informiert, als dieses bereits gefällt worden war.

Am 4. Januar 1940 informierte die Gesandtschaft das Eidgenössische Politische Departement (EPD; heute Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, EDA) in Bern eingehend, wobei sie es als «für die Gesandtschaft ausserordentlich heikel» bezeichnete, «sich für eine Begnadigung zu verwenden». In seiner Antwort vom 8. Januar 1940 verhehlte das EPD seine Unzufriedenheit über den bisherigen Verlauf der Dinge nicht: «Der Inhalt Ihres Schreibens vom 4. d. M. in der Strafsache Maurice Bavaud musste, wie Sie zweifellos verstehen werden, uns aufs unangenehmste überraschen. Ungeachtet zahlreicher Anfragen lässt man uns über die unserm Landsmann zur Last gelegten Tatsachen im Ungewissen und gibt der Gesandtschaft erst nach vollzogenem (sic, gemeint ist: gefälltem) Urteil davon Kenntnis, dass er vom Volksgericht zum Tode verurteilt worden sei. Weder hatte die Familie noch wir irgendwelchen Einfluss auf die Wahl des Anwalts, noch Kenntnis von den Akten, so dass jegliche Beistandsleistung zu Gunsten des angeschuldigten Mitbürgers praktisch verunmöglicht wurde. Es erübrigt sich hervorzuheben, dass ein solches Vorgehen mit den Regeln, die für den Schutz fremder Staatsangehöriger gelten, nicht im Einklang steht.»

Im Schreiben wurde der damalige Schweizer Gesandte, Frölicher, auch beauftragt, der deutschen Regierung den Unwillen darüber nicht zu verbergen, dass im vorliegenden Fall Grundsätze diplomatischen Schutzes missachtet worden seien und dass der Fall für die schweizerisch-deutschen Beziehungen unliebsame Folgen haben könnte, wenn die Hinrichtung vorgenommen würde. Er wurde gebeten, das Mögliche zu tun, «um unsern Landsmann vor dem Tod zu retten». In einem Schreiben vom 28. März teilte das EPD Frölicher mit, dass der Bundespräsident (Marcel Pilet-Golaz) die Angelegenheit mit grösster Aufmerksamkeit verfolge, dass er hoffe, dass die Bemühungen um die Rettung des Angeklagten von Erfolg begleitet seien, und dass er ihn bitte, darauf hinzuwirken, dass ein Mitglied der Gesandtschaft den Verurteilten im Gefängnis besuchen dürfe.

Die Schweizer Gesandtschaft in Berlin unternahm gegenüber der deutschen Regierung Schritte, um den Vollzug der Todesstrafe einstweilen aufzuschieben, um die konkreten Anschuldigungen in Erfahrung zu bringen und um abzuklären, ob Bavaud den Beistand eines amtlichen Verteidigers hatte. Aus einem Schreiben der Schweizer Gesandtschaft an das EPD vom 2. April 1940 geht jedoch auch hervor, dass sich Frölicher nicht vorbehaltlos für den Verurteilten einsetzte: «Auch muss sich die Gesandtschaft mit Rücksicht auf die verabscheuungswürdigen Absichten des Verurteilten begrifflicherweise eine gewisse Zurückhaltung bei der Vorbringung ihrer Begehren auferlegen. Ich halte es deshalb nicht für angebracht, um einen Besuch bei dem Verurteilten nachzusuchen.»

Die Schweizer Gesandtschaft setzte sich dafür ein, die Briefe des Vaters an Maurice Bavaud und umgekehrt weiterzulei-

ten, solange der Vater noch nicht im Besitz der Adresse des Sohnes war. Aufgrund der im Schweizerischen Bundesarchiv verfügbaren Dokumente ist nicht erkennbar, wie oft die Gesandtschaft nach dem 2. Juli 1940 weitere Demarchen gegenüber dem deutschen Auswärtigen Amt unternahm. Laut einem späteren (13. Juni 1941) Schreiben des schweizerischen Geschäftsträgers Kappeler hat sie jedenfalls nie eine förmliche Beschwerde an höhere Stellen abgegeben. Das EPD bat in einem Schreiben vom 5. Juni 1941, nach einem besorgten Brief von Bavauds Vater darum, sich weiterhin für diesen einzusetzen. Maurice Bavaud war zu diesem Zeitpunkt allerdings bereits hingerichtet worden.

Aus einem Schreiben vom 14. Februar 1941 an die Gesandtschaft geht hervor, dass das EPD vage die Möglichkeit eines Austausches von Bavaud gegen einen in der Schweiz inhaftierten deutschen Spion ins Auge fasste. Dies hatte auch Maurice Bavauds Vater vorgeschlagen. Das Schreiben bezog sich auf einen Vorschlag des Auswärtigen Amtes zum Austausch deutscher Strafgefangener in der Schweiz gegen schweizerische Strafgefangene in Deutschland. Es gibt Aufschluss über die Gründe, die zum Verzicht auf einen solchen Austausch geführt haben:

«Es (das EMD) hat uns übrigens schon vorher wissen lassen, dass es grundsätzlich abgeneigt ist, solche Austausche zu befürworten. Wir müssen zugeben, dass die vom Militärdepartement, dessen Standpunkt übrigens auch vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement geteilt wird, eingenommene prinzipielle Einstellung wohl begründet erscheint, so dass es schwer fallen dürfte, gegen sie aufzukommen, so bedauerlich das mit Rücksicht auf das Schicksal verschiedener Landsleute in Deutschland auch erscheinen mag. In der Tat darf nicht ausser acht gelassen werden, dass ein Staat höchstens dort, wo besondere Landesinteressen im Spiele sind, auf den Vollzug einer durch seine Gerichte ausgesprochenen Strafe verzichten können, dass er aber, wo eine solche Notwendigkeit nicht vorliegt, nicht Hand dazu bieten soll, Ausländer, die wegen Landesverrat verurteilt wurden, regelmässig dem Strafvollzug zu entziehen.»

Nach Ausführungen über eine andere Person, deren Austausch nicht befürwortet wird, weil zwischen ihren Vergehen und denjenigen von in der Schweiz inhaftierten deutschen Spionen keine «Gleichgewichtslage» bestehe, kommt auch ein möglicher Austausch von Maurice Bavaud zur Sprache. Für einen solchen Austausch «käme höchstens die Angelegenheit Bavaud, Maurice, in Frage, doch haben wir davon abgesehen, sie gegenüber dem Militärdepartement zu erwähnen, nachdem Ihre Gesandtschaft eine weitere Verwendung in diesem besonderen Fall seinerzeit als unzweckmässig bezeichnet hatte».

Das EPD unterstützte nach Beendigung des Krieges aus grundsätzlichen politischen Erwägungen die Familie Bavaud in ihren Bestrebungen, das Urteil von 1939 für nichtig zu erklären. Das Landgericht Berlin wandelte 1955 das Todesurteil in fünf Jahre Haft und Entzug der bürgerlichen Rechte um. 1956 hatten die Bemühungen der Eidgenossenschaft endlich den erhofften Erfolg und führten zur Aufhebung des Urteiles von 1939 sowie zu Wiedergutmachungszahlungen in Höhe von 40 000 Schweizerfranken durch die Bonner Regierung.

Diese Erläuterungen haben nicht den Zweck, eine offizielle und abschliessende Darstellung der Ereignisse und Handlungen zu geben, die zur Hinrichtung von Maurice Bavaud führten. Bereits 1989 hatte der damalige Bundesrat René Felber in einem Schreiben an die Familie Bavaud festgehalten: «Untersuchungen eines unserer Historiker .... lassen einen bitteren Nachgeschmack über die Unterlassungen der damaligen Behörden aufkommen, und ich glaube, es ist wichtig und heilsam, dies klar zu sagen.» Wir schliessen uns dieser Aussage an. Aus heutiger Sicht haben sich die Schweizer Regierung und ihre Vertreter unter Einschluss namentlich der Gesandtschaft in Berlin nicht genügend für Maurice Bavaud eingesetzt und demzufolge ihre Verantwortung nur unzureichend wahrgenommen. Wir drücken darüber namentlich den noch lebenden Angehörigen von Maurice Bavaud unser Bedauern aus. Maurice Bavaud hat möglicher-

weise geahnt, welches Verhängnis Hitler über die Welt und namentlich über Europa bringen würde. Er gehört zum Kreis jener Personen, welche – leider vergeblich – versucht haben, dieses Unheil zu verhindern. Dafür verdient er Anerkennung und einen Platz in unserem Gedächtnis.

97.1169

### **Einfache Anfrage Ziegler Gehälter der neuen Direktoren im öffentlichen Dienst**

### **Question ordinaire Ziegler Salaire des nouveaux directeurs dans le service public**

*Texte de la question ordinaire du 9 décembre 1997*

Les salaires des nouveaux directeurs de Swisscom ou de CFF-Cargo, notamment, atteignent des sommes astronomiques. Exemple: le directeur de CFF-Cargo gagnera 460 000 francs par an et jouira de nombreux avantages (voiture avec chauffeur, etc.).

La Confédération, par la faute et la faiblesse de son actuel Gouvernement, devient objet de chantage.

Comment le Conseil fédéral – et s'agissant de postes de service public – justifie-t-il ces offres de rémunération scandaleuses?

*Réponse du Conseil fédéral du 1er avril 1998*

Les entreprises qui ont acquis une indépendance juridique doivent non seulement faire preuve d'une plus grande liberté de gestion, mais encore appliquer à leur personnel des droits répondant à leurs besoins. En concurrence avec les fournisseurs suisses et étrangers, c'est le seul moyen dont elles disposent pour réagir d'elles-mêmes à temps et dans les règles de l'art aux fluctuations du marché; les besoins des départements purement administratifs de la Confédération n'obéissent pas à de telles contraintes. En approuvant la loi sur l'organisation de la Poste et celle sur l'entreprise de télécommunications, les Chambres fédérales ont autorisé les entreprises à agir de la sorte; une telle démarche est prévue pour les CFF à la faveur de la réforme des chemins de fer.

Sous le régime de l'ancien droit, nous nous sommes maintes fois penchés, avec les départements concernés, sur les salaires perçus par les cadres supérieurs, et nous avons fixé certaines limites. On examine actuellement quels garde-fous s'imposent encore avec la nouvelle législation. Dès lors, les trois entreprises ont reçu pour mandat d'établir à notre intention les grandes lignes de la politique salariale appliquée à ces cadres. Elles devraient permettre une plus grande transparence et d'intervenir au besoin.

Les traitements communiqués récemment à l'opinion publique reflètent des cas absolument exceptionnels, qui ne touchent qu'un nombre très restreint de personnes pour lesquelles il a fallu tenir compte des impératifs spécifiques des entreprises, impératifs qui se traduisent eux-mêmes par des exigences et des responsabilités élevées. S'agissant de la nomination du nouveau directeur du secteur «marchandises» des CFF, tant le Département fédéral des finances que la Délégation des finances ont donné les pleins pouvoirs au conseil d'administration de l'entreprise pour procéder à l'engagement dans les limites salariales proposées; celui-ci a eu lieu en vertu du Code des obligations. Le traitement de l'intéressé, qui se compose de plusieurs éléments dépendant des prestations, est nettement inférieur au montant avancé par l'auteur. En outre, il n'a jamais été question de mettre à disposition une voiture de service avec un chauffeur privé.

97.1181

**Einfache Anfrage Wittenwiler  
Aufruf zum Fleischboykott  
in SBB-Wagen**

**Question ordinaire Wittenwiler  
Appel au boycottage de la viande  
dans des voitures des CFF**

*Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 18. Dezember 1997*

Die SBB, unsere Staatsbahnen, kämpfen gegen rote Zahlen. Sie kosten uns Milliarden von Franken. Andererseits muss der Bund für die Landwirtschaft, insbesondere auch für die Fleischwirtschaft, Millionen von Franken aufwenden.

Aus dieser Sicht ist es unverständlich, ja es mutet geradezu als schlechter Witz an, dass neuerdings in SBB-Wagen Kleinplakate hängen, die zum Fleischboykott aufrufen.

Ist der Bundesrat nicht auch der Meinung, dass es widersinnig ist, wenn ein staatliches Unternehmen mit Milliardendefiziten Aktionen unterstützt, welche zur Folge haben, dass in einem anderen Bereich, für den der Bund ebenfalls Millionen von Franken aufwendet, zusätzliche Finanzlöcher entstehen?

*Antwort des Bundesrates vom 25. März 1998*

Die SBB sind dazu verpflichtet, ihr Unternehmen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führen. Verstärktes unternehmerisches Handeln ist ein Anliegen, das von der Politik regelmässig an die SBB herangetragen wird. Die im vorliegenden Vorstoss gestellten Fragen betreffend das Aufhängen von Plakaten in SBB-Rollmaterial berühren den unternehmerischen Bereich der SBB, für den der Bundesrat nicht zuständig ist.

Zudem stellt der Bundesrat fest, dass es sich nicht um einen Aufruf zum Boykott von Schweizer Fleisch handelte, sondern lediglich um einen Appell, ab und zu vegetarisch zu essen. Die Aktion war im übrigen nicht gegen die schweizerische Bauernschaft schlechthin gerichtet, sondern nur gegen ethisch und ökologisch nicht unumstrittene Tierhaltungsformen. Dass das beanstandete Plakat zu «zusätzlichen Finanzlöchern» führt, kann im Ernst nicht angenommen werden.

98.1005

**Einfache Anfrage Fehr Hans  
Militärische Ausbildungsdienste  
zur Unterstützung  
des Grenzwachtkorps**

**Question ordinaire Fehr Hans  
Services d'instruction militaire  
en vue de renforcer  
le corps des gardes-frontière**

*Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 21. Januar 1998*

Obwohl die zuständigen Bundesstellen das Asylproblem angeblich im Griff haben, ist die Zahl der Asylgesuche im Jahre 1997 gegenüber dem Vorjahr um über 30 Prozent auf rund 24 000 angestiegen. Die illegalen Grenzübertritte haben stark zugenommen. Jeden Monat werden von den Grenzschutzorganen allein an der Südgrenze rund 400 illegale Einwanderer aufgegriffen. Die Dunkelziffer beträgt erfahrungsgemäss ein Mehrfaches davon. Auch an der Ost- und Nordgrenze haben die illegalen Grenzübertritte zugenommen. Die Situation wird zusätzlich verschärft, weil in nächster Zeit vielen albanischstämmigen und kurdischen Asylsuchenden

in Italien die Abschiebung droht. Zudem ist das Schengener Abkommen (mit mindestens auf dem Papier offenen Grenzen) in Kraft getreten. Weil vor allem Österreich und Frankreich ihre Grenzkontrollen trotzdem verschärfen, wird der Druck auf die Schweiz nochmals verstärkt.

Die Realität zeigt, dass Asylbewerber, wenn sie einmal im Land sind, trotz rechtskräftig abgelehntem Gesuch kaum mehr ausgeschafft werden können. Tausende tauchen unter, viele betätigen sich kriminell. Die Zahl der Personen, die sich aufgrund des Asylrechtes in der Schweiz aufhalten, ist seit 1989 von 78 000 auf rund 135 000 angestiegen. Um eine Verbesserung der unhaltbaren Zustände herbeizuführen, muss die Schweiz für illegale Einwanderer unattraktiv gemacht werden. Insbesondere müssen die Grenzkontrollen und die Überwachung der Landesgrenze verstärkt werden.

Der Bundesrat hat in seinen Antworten auf verschiedene Vorstösse darauf hingewiesen, dass ein Armee-Einsatz an der Grenze nur als Ultima ratio in Frage komme, also erst, wenn alle anderen Möglichkeiten erschöpft seien. Nachdem alle Kräfte des Grenzwachtkorps trotz Verstärkung durch das Festungswachtkorps völlig ausgeschöpft sind und demnach der Druck vor allem auf die Südgrenze stark zunimmt, ist dieser Punkt erreicht, und es drängen sich wirksame Massnahmen auf:

Eine Unterstützung des Grenzwachtkorps durch geeignete Truppenteile, welche ihren regulären Militärdienst zu Ausbildungszwecken an der Grenze leisten, bringt eine grosse Abhaltewirkung gegen illegale Einwanderer. Solche Einsätze, welche bei Übungen schon verschiedentlich mit Erfolg durchgeführt wurden, stossen bei der Truppe auf grosses Interesse, und sie sind kaum mit zusätzlichen Kosten verbunden. Ich bitte deshalb den Bundesrat um detaillierte Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Ist der Bundesrat auch der Auffassung, dass solche Truppeneinsätze zu Ausbildungszwecken im Grenzraum sinnvoll und dringend nötig sind?
2. Ist der Bundesrat auch der Auffassung, dass solche Einsätze eine grosse Abhaltewirkung gegen illegale Einwanderer bringen?
3. Ist der Bundesrat bereit, in Anbetracht der unhaltbaren Situation, insbesondere an unserer Südgrenze, solche Einsätze rasch zu veranlassen?

*Antwort des Bundesrates vom 22. April 1998*

1. Nach Auffassung des Bundesrates kommt der Einsatz von Truppen an der Grenze zur Unterstützung der Grenzpolizeiorgane nach seriöser Vorbereitung in Frage, wenn andere Mittel zur Aufgabenerfüllung nicht ausreichen. Ein derartiger Einsatz ist als Assistenzdienst jederzeit möglich. Er beinhaltet die Ausübung von Polizeibefugnissen zur Auftragsbefüllung, was eine entsprechende kurze Ausbildung vor dem Einsatz erfordert. Die Verordnung vom 3. September 1997 über den Truppeneinsatz für den Grenzpolizeidienst regelt den Einsatz.

2. Mit einem Truppeneinsatz zur Unterstützung des Grenzwachtkorps könnte eine gewisse Abhaltewirkung erzielt werden. Für eine nachhaltige Wirkung wäre ein Dauereinsatz über grosse Teile der Südgrenze notwendig. Dabei muss für politisch Verfolgte die Möglichkeit, um Asyl nachzusuchen, gewährleistet sein.

3. Eine solche Massnahme drängt sich für den Bundesrat zurzeit nicht auf. Hingegen hat der Bundesrat am 16. März 1998 beschlossen, zusätzlich 80 Festungswächter zur Unterstützung des Grenzwachtkorps vorerst bis Ende Juni zur Verfügung zu stellen.

98.1014

**Dringliche Einfache Anfrage Raggenbass  
Die Post und die Schliessung  
von Bankgeschäftsstellen**

**Question ordinaire urgente Raggenbass  
Fin de la collaboration entre  
la Poste et les banques cantonales**

*Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 3. März 1998*

1. Teilt der Bundesrat die Auffassung, dass die Post durch an Kontoinhaber gewährte Zinsen, die über die im Geld- und Zahlungsverkehr üblichen hinausgehen, nicht unmittelbar mit dem Post- und Zahlungsverkehr zusammenhängende Bankdienstleistungen und Produkte anbietet und damit Artikel 36 der Bundesverfassung und Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a des Postgesetzes verletzt?

2. Ist dem Bundesrat bekannt, dass sich die Thurgauer Kantonbank aufgrund dieser Konkurrenzierung durch die Post gezwungen sah, die Zusammenarbeit mit der Post auf dem Gebiet der Geschäftsstellen per 31. März 1998 einzustellen und dass davon 66 nebenamtlich geführte Geschäftsstellen betroffen sind, was zu einer empfindlichen Schwächung der Dörfer und des ländlichen Raumes führt?

3. Ist der Bundesrat nicht auch der Auffassung, dass dieser verfassungs- und gesetzeswidrigen Vorgehensweise der Post Einhaltung zu gebieten ist?

4. Was unternimmt der Bundesrat, um zu vermeiden, dass die Beendigung der Zusammenarbeit zwischen der Post und der Bank per Ende März 1998 Tatsache wird?

*Antwort des Bundesrates vom 25. März 1998*

1. Der Bundesrat hat die Bestimmung von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a des Postgesetzes in der Postverordnung konkretisiert und in Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung bestimmt, dass die Post für ihre Kundschaft Konten mit oder ohne Rückzugsbeschränkungen führen, diese zu marktgerechten Bedingungen verzinsen und in Berücksichtigung der Bedürfnisse im Zahlungsverkehr marktübliche Kontoüberzüge gestatten darf.

Der Bundesrat hat sich dabei auf die Beratungen im Parlament, insbesondere in den Kommissionen, gestützt. Den Kommissionen stand ein Bericht zur Verfügung, demzufolge die Post all diejenigen Zahlungsverkehrs- und Finanzdienstleistungen anbieten kann, für die es keiner Bewilligung nach der Bankengesetzgebung bedarf. Aus dieser Ordnung ergibt sich, dass die Post ihrer Kundschaft Passivgeschäfte (wie die Entgegennahme von Fremdgeldern) anbieten darf, es ihr aber untersagt ist, Aktivgeschäfte (wie insbesondere das Kreditgeschäft) anzubieten.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die von ihm in der Verordnung gewählte Umsetzung von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a des Postgesetzes gesetzeskonform ist und nicht gegen Artikel 36 der Bundesverfassung verstösst.

2. Das Postgesetz erteilt der Post den Auftrag, den Universaldienst in allen Landesteilen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen sicherzustellen. Diese Verpflichtung zur landesweiten Grundversorgung hat der Bundesrat in seinen strategischen Zielen 1998–2001 für die Post deutlich unterstrichen. Die Post kann dazu nach Massgabe des Postorganisationsgesetzes auch mit Dritten zusammenarbeiten. Es ist jedoch Sache der Post, darüber zu entscheiden, auf welche Weise dieser Grundversorgungsauftrag wahrzunehmen ist. Ein solches Vorgehen respektiert die mit der Postreform angestrebte Aufgabenteilung (Trennung von politischer und unternehmerischer Verantwortung).

3. Nach dem unter Ziffer 1 Gesagten teilt der Bundesrat die Auffassung nicht, dass die in Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung getroffene Ordnung gegen die Bestimmung in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a des Postgesetzes verstösse. Es sind deshalb auch keine Massnahmen vorzukehren.

4. Nach der neuen Postgesetzgebung hat der Bundesrat die strategischen Ziele zu formulieren, den Verwaltungsrat zu wählen und die Jahresrechnung zu genehmigen. Es steht ihm aber nicht zu, im Rahmen der Zusammenarbeit mit Dritten auf die Partnerwahl Einfluss zu nehmen.

98.1015

**Dringliche Einfache Anfrage Simon  
Multilaterales Investitionsabkommen.  
Quid?**

**Question ordinaire urgente Simon  
Accord multilatéral sur l'investissement.  
Quid?**

*Texte de la question ordinaire du 3 mars 1998*

Actuellement est négocié, dans le cadre de l'OCDE, un accord mystérieux dont tout le monde ignore le contenu.

Selon le rapport sur la politique économique extérieure, cet accord devrait être finalisé au mois d'avril, raison de l'urgence de mon interpellation.

Je demande au Conseil fédéral de bien vouloir répondre aux questions suivantes:

1. Quelle est la finalité de cet accord?

2. Quelle appréciation porte-t-il sur ce potentiel accord en regard des intérêts suisses?

3. Qu'en est-il d'un Etat qui pourrait se voir poursuivi en justice par des investisseurs privés étrangers?

4. Quelles seront les conséquences d'un tel accord pour les pays en voie de développement?

5. Y a-t-il conformité entre ce futur accord et la politique du Conseil fédéral maintes fois affirmée de défense des droits de l'homme?

*Réponse du Conseil fédéral du 25 mars 1998*

1. Le Conseil fédéral tient tout d'abord à souligner que, contrairement à certaines allégations des médias, les négociations de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) ne sont en rien secrètes. Ainsi, depuis le début des travaux, de nombreuses conférences de presse ont été organisées dans ce contexte à Paris et à Berne. Au niveau politique, le projet d'AMI a notamment été discuté lors de séances spéciales des Commissions de politique extérieure des deux Chambres fédérales. Dans l'optique des dérogations cantonales au principe de la non-discrimination, des consultations ont aussi eu lieu avec le Comité directeur de la Conférence des gouvernements cantonaux. En outre, les négociations font depuis leur début l'objet de consultations, larges et institutionnalisées, de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, responsable du dossier, avec tous les milieux intéressés, y compris les syndicats et les organisations non gouvernementales.

La conclusion des négociations était prévue pour les 27 et 28 avril 1998, date de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel. Mais ce délai ne suffira pas. Pour autant que les ministres des Etats membres de l'OCDE renouvellent le mandat de négociation, les travaux se poursuivront au moins jusqu'à l'automne 1998.

Le thème central des négociations de l'AMI est la non-discrimination (principes du traitement national et de la nation la plus favorisée). Dans un monde de plus en plus interdépendant, alors que les Etats s'efforcent d'attirer les investissements étrangers, il n'est en général guère justifié de traiter ces derniers moins favorablement que les investissements nationaux. Pour les partenaires de la négociation, il était cependant clair d'emblée que le principe de la non-discrimination ne serait pas applicable de façon absolue. Voilà pourquoi des réserves spécifiques nationales à ce principe pourront être notifiées par les parties à l'AMI. De plus, l'AMI prévoira quelques exceptions générales qui permettront de s'écarter

du principe de la non-discrimination (sécurité nationale, ordre public, culture).

2. L'accord en préparation est d'une grande importance pour les entreprises suisses, en particulier pour les PME. Pour survivre, nombre d'entre elles doivent déplacer une partie de leur production à l'étranger ou créer des sociétés mixtes avec des entreprises étrangères, par exemple. Bref, elles doivent investir hors de nos frontières. L'AMI leur offrira de nouvelles chances sur les marchés et une sécurité juridique accrue. En Suisse, cet accord s'inscrira de plus dans la ligne des efforts actuels en vue d'améliorer l'attrait de la place économique suisse. Les investisseurs étrangers n'apportent pas seulement du capital, du savoir-faire en matière de gestion et des nouvelles technologies à notre économie: ils sont aussi pourvoyeurs d'emplois.

3. L'arbitrage international, auquel les entreprises pourront faire directement appel, permettra de régler rapidement les différends. Ce mécanisme de règlement des différends est très largement répandu depuis des décennies dans le domaine de l'investissement international. Des centaines d'accords bilatéraux de protection des investissements, y compris ceux conclus entre pays en développement, contiennent un tel mécanisme; la Suisse a conclu près de 80 accords de ce type. Posée dans ce contexte, la question de savoir si une procédure d'arbitrage pourrait aussi être engagée par l'Etat d'accueil contre un investisseur est sans portée pratique. En effet, l'Etat dispose en toute souveraineté de son ordre juridique.

4. Les pays en développement sont en général plutôt bien disposés à l'égard de l'AMI. L'importance des capitaux privés pour le développement de ces pays n'est aujourd'hui pratiquement plus contestée.

L'AMI sera une convention indépendante de l'OCDE, également ouverte aux pays non membres de cette organisation. Plusieurs pays en développement ou pays seuils, en particulier d'Asie et d'Amérique latine, suivent l'élaboration de l'AMI en qualité d'observateurs, ce qui leur offre la possibilité de faire passer leurs vues directement dans la négociation. Le dialogue intensif qui se poursuit avec d'autres pays en développement désireux d'adhérer à l'AMI permet de tenir compte de leurs soucis.

Une douzaine de pays non membres de l'OCDE ont déjà dit leur intention de compter au nombre des membres fondateurs de l'AMI. Les Etats de l'OCDE sont bien conscients que les pays en développement ne pourront pas assumer dès le départ un niveau d'engagement comparable à celui des pays industrialisés. Afin de leur faciliter l'adhésion à l'accord, il faudra donc aménager à leur intention des périodes de transition plus longues et tenir compte de leurs réserves spécifiques.

5. L'AMI est un accord sur l'investissement: en tant que tel, il ne contient pas de normes matérielles relatives aux droits de l'homme. Il touchera pourtant certains aspects de ces droits (interdiction du travail des enfants ou du travail forcé), cela, d'une part, en renvoyant expressément aux conventions pertinentes de l'Organisation internationale du travail et, d'autre part, en contenant une disposition interdisant aux Etats parties de violer les normes fondamentales de ces conventions afin d'attirer des investissements. De plus, l'AMI autorisera ses parties à ne pas respecter ses prescriptions lorsque la sécurité nationale est en jeu (comme d'ailleurs en cas de sanctions de l'ONU lors d'une atteinte à la paix). L'AMI est donc aussi en parfait accord avec les objectifs de politique extérieure fixés par le Conseil fédéral au début des années nonante, selon lesquels l'engagement en faveur des droits de l'homme dans le monde doit être renforcé.

98.1018

**Dringliche Einfache Anfrage Weber Agnes  
Aids. Forschung**

**Question ordinaire urgente Weber Agnes  
Sida. Recherche**

*Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 9. März 1998*

1. Trifft es zu, dass der Bund für die sogenannte Kohortenstudie 2,5 Millionen Franken pro Jahr einsetzt, ohne dass der Öffentlichkeit ein Studienbericht mit den Resultaten vorliegt; dies obwohl in Presseartikeln (Herrmann E., Aids-Therapie mit Erfolg; «Tages-Anzeiger», 7. November 1997) und in Fachzeitschriften (Egger et al., Impact of new antiretroviral combination therapies in HIV infected patients in Switzerland: prospective multicentre study; «British Medical Journal» Vol. 315, 8. November 1997) der Eindruck erweckt wird, man habe einen Weg gefunden, die Krankheit Aids mit einer wirkungsvollen medikamentösen Therapie zu bekämpfen?

2. Trifft es zu, dass zwischen den Autoren der Studie (es sind vorwiegend Männer) und der Kontrollstelle des Bundes enge personelle Verflechtungen bestehen, die die Unabhängigkeit der Beurteilung über die Relevanz der Forschungsarbeit beeinträchtigen könnten?

3. Trifft es zu, dass Betroffene immer wieder zur Mitarbeit motiviert werden und damit äusserst beeinträchtigende Nebenwirkungen in Kauf nehmen müssen, für die ihnen durch die Teilnahme entstehenden Unkosten teilweise selber aufkommen müssen, ohne dass sie aufgeklärt werden über die Relevanz und Wirksamkeit der Studie, deren Versuchspersonen sie sind?

4. Trifft es zu, dass eine enge Interessenverflechtung besteht zwischen diesen Aidsstudien und der Pharmawirtschaft, die sich auf die Bekämpfung der Aidsviren konzentriert, ohne alternative Fragestellungen zu bearbeiten wie z. B.:

– Wie kann das Immunsystem Betroffener nachhaltig gestärkt werden?

– Was machen jene Betroffenen, die eine lange Überlebensdauer haben, ohne Medikamente einzunehmen?

– Welche sozialen Einflussfaktoren beeinflussen die Überlebenschancen positiv?

Grundsätzlich sind die Anstrengungen des Bundes im Hinblick darauf, dass bei der Bekämpfung von Aids Fortschritte gemacht werden und in die entsprechende Forschung investiert wird, sehr zu begrüssen. Mir stellt sich darüber hinaus jedoch die Frage, was eigentlich mit den Forschungsgeldern für Aids des Bundes geschieht und inwiefern die Forschungsergebnisse den Betroffenen und der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Mich interessiert auch, welche Voraussetzungen aufgrund welcher Kriterien bestehen müssen, damit ein Forschungsvorhaben vom Bund finanziell unterstützt wird. Ich frage mich auch, wie ernsthaft die Zusammenarbeit mit Betroffenen angestrebt wird und wie ernsthaft auf deren Ängste, Bedenken und Fragen eingegangen wird.

*Antwort des Bundesrates vom 1. April 1998*

1. Es trifft zu, dass der Bund die sogenannte HIV-Kohortenstudie finanziert. 1998 sind dafür im Rahmen des Nationalen Aidsforschungsprogramms 2,8 Millionen Franken vorgesehen. Die Eidgenössische Kommission zur Kontrolle der Aidsforschung (KKAF) – das vom Bundesrat eingesetzte Kontrollorgan für das Nationale Aidsforschungsprogramm – legt jährlich einen Tätigkeitsbericht vor, in welchem über die Studie berichtet wird. Dieser Tätigkeitsbericht wird bei Behörden, Parlamentariern und Parlamentarierinnen, Patientenorganisationen usw. verteilt. Die Arbeiten im Rahmen der HIV-Kohortenstudie ist auch Thema in diversen Medien; zudem wird regelmässig in der vom Bund unterstützten Zeitschrift «Aidsinfothek» über die Studienergebnisse berichtet. Bei Anfragen aus der Öffentlichkeit ist das BAG Ansprechpartnerin.

Die HIV-Kohortenstudie ist ein Projekt mit mehreren Aufgaben: Dieses bildet den organisatorischen und wissenschaftlichen Rahmen für die laufende Aufdatierung und landesweite Verbreitung der Behandlungs- und Betreuungsprogramme. Es werden die Verlaufsdaten der betreuten Patienten und Patientinnen (rund 40 Prozent aller HIV-infizierten Patienten und Patientinnen in der Schweiz) im Hinblick auf wissenschaftliche Analyse gesammelt (wie z. B. in der in der Anfrage erwähnten Studie Egger et al.), und es werden wissenschaftliche Studien auf lokaler und nationaler Ebene organisiert und koordiniert.

Die Botschaft – im Zusammenhang mit in gewissen Medienberichten regelmässig auftauchenden Heilungsversprechen –, man habe einen Weg gefunden, um Aids mit einer wirkungsvollen medikamentösen Therapie zu bekämpfen, stützt sich auf kein Ergebnis der HIV-Kohortenstudie und ist auch keine Botschaft des BAG. Es darf hier aber festgehalten werden, dass nicht zuletzt dank der Forschungs- und Koordinationsarbeit im Rahmen der HIV-Kohortenstudie der Standard der Schweizer HIV-Behandlung international einen sehr guten Ruf besitzt.

2. Es trifft nicht zu, dass enge personelle Verflechtungen zwischen den Autoren der in der Anfrage genannte Publikationen und dem Kontrollorgan des Bundes, der KKAF, bestehen. Richtig ist hingegen, dass indirekte Beziehungen bestehen, weil in der Schweiz als kleinem Land die Zahl der Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen und Forschungsinstitutionen im Bereich HIV/Aids begrenzt ist. Hingegen trifft die KKAF alle Vorsichtsmassnahmen, dass bei der Beurteilung der ihr vorgelegten Gesuche nur nach wissenschaftlicher Relevanz entschieden wird; insbesondere werden die der KKAF alle Vorsichtsmassnahmen, dass bei der Beurteilung der ihr vorgelegten Gesuche nur nach wissenschaftlicher Relevanz entschieden wird; insbesondere werden die der KKAF eingereichten Gesuche nach den Kriterien des Schweizer Nationalfonds beurteilt und in aller Regel durch ausländische Experten begutachtet. Zudem haben BAG und KKAF zwei international führende Fachleute (Prof. S. Hammer, USA, und Prof. S. Vella, Italien) mit der externen Evaluation und Begleitung der HIV-Kohortenstudie beauftragt.

3. Die Teilnahme an der HIV-Kohortenstudie ist freiwillig, und den Teilnehmern und Teilnehmerinnen entstehen nach Kenntnis des BAG daraus keine zusätzlichen Kosten. Sämtliche durch die Studien bedingten Mehrkosten gehen zu Lasten der Forschungsgelder von Seiten des Bundes und Dritter. Die ordentlichen Behandlungskosten trägt (nach Abzug des gesetzlichen Selbstbehaltes) die Krankenkasse.

Es erscheint hier wichtig zu erwähnen, dass der immaterielle Beitrag, den die Patienten und Patientinnen durch ihre Bereitschaft zur Beteiligung an Behandlungsstudien leisten, gross und unentbehrlich ist, um bei der Verhütung und Behandlung der HIV-Infektion und ihrer Folgen die dringend notwendigen Fortschritte zu erreichen.

Die Teilnahme an der HIV-Kohorte basiert auf den internationalen Kriterien der Good Clinical Practice. Die Studie ist von der zuständigen Ethikkommission genehmigt worden, die auch Kriterien festgelegt hat, welche die Teilnehmenden zu erfüllen haben. Wer die Kriterien erfüllt, wird kontaktiert, eingehend über die Studie informiert und muss ausdrücklich die Zustimmung zur Teilnahme erteilen (Informed Consent).

4. Zwischen den Zielen der HIV-Kohortenstudie und denjenigen der pharmazeutischen Industrie besteht tatsächlich eine bestimmte Konvergenz. Ein Ziel der Kohortenstudie ist u. a. die Entwicklung und Prüfung von neuen medikamentösen Therapien zwecks Reduktion von Krankheit und Nebenwirkungen; Ziel der Pharmaindustrie ist die Entwicklung wirksamer und möglichst nebenwirkungssarmer Heilmittel.

Unzutreffend ist hingegen die Annahme, dass diese Interessenkonvergenz die Prüfung der aufgeworfenen Fragen aus wissenschaftlicher Sicht allgemein und insbesondere im Bereich alternativer und komplementärer Behandlungen beeinträchtigen würde. Das Nationale Aidsforschungsprogramm und die HIV-Kohortenstudie bearbeiten auch Fragestellungen im Zusammenhang mit alternativen und komplementären Behandlungen, z. B. im Bereich der Immunstimulation,

der chinesischen Kräutermedizin oder der individuellen und sozialen Faktoren, welche bei gewissen Patienten trotz HIV-Infektion ein Langzeitüberleben ermöglichen («Long-term non-progressor»-Studie).

## 98.1020

### Einfache Anfrage Widrig A 3. Raststätte Bergsboden

#### Question ordinaire Widrig A 3. Aire de Bergsboden

*Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 9. März 1998*

Die Verordnung vom 18. Dezember 1995 über die Nationalstrassen (SR 725.111) regelt den Bau und Unterhalt der Nationalstrassen. Gemäss Artikel 4 gelten als Nebenanlagen Tankstellen und damit örtlich verbundene Versorgungs-, Verpflegungs- und Beherbergungsbetriebe sowie die dazugehörigen Parkplätze. Für die Bewilligung von Nebenanlagen sind also Tankstellenbauten strikte Bedingung. Dies verunmöglicht Ausnahmeregelungen für kleinere Raststätten mit Verpflegung dort, wo Verkehrsanlagen und Infrastruktur bereits vorhanden sind, wie beispielsweise bei der A 3 Bergsboden am Walensee.

Ich frage den Bundesrat:

1. Ist er auch der Auffassung, dass diese starre Vorschrift mit Ausnahmeregelungen dort gelockert werden soll, wo die Situation eine Raststätte mit Verpflegung sinnvoll macht?
2. Gemäss Auskunft des zuständigen Amtes analysiert zurzeit eine Arbeitsgruppe die Erfahrungen mit dieser Verordnung 725.111. Wird die obige Problematik in diese Überlegungen mit einbezogen?
3. Wann ist mit den Ergebnissen des Berichtes der Arbeitsgruppe und wann mit einer Teilrevision der Verordnung 725.111 zu rechnen?

*Antwort des Bundesrates vom 27. April 1998*

Das geltende Recht unterscheidet zwischen Raststätten (Nebenanlagen), mit den notwendigen Versorgungs-, Verpflegungs- und Beherbergungsbetrieben wie Tankstellen, und Rastplätzen. Das zuständige Fachamt wurde in den letzten Jahren zunehmend um die Bewilligung ersucht, auf Rastplätzen irgendwelche Verkaufsstände, Kioske, Imbisswagen, kleinere Bars und dergleichen betreiben zu dürfen. Die Begehren wurden jeweils mit Blick auf die Trennung der beiden erwähnten Anlagentypen abgelehnt.

Die seit über 25 Jahre geltende Praxis muss nun in der Tat überdacht werden. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation hat darum das Bundesamt für Strassen beauftragt, die rechtlichen, finanziellen und betrieblichen Aspekte von Verpflegungsmöglichkeiten auf Rastplätzen zu prüfen. Mit diesem Auftrag befasst sich nun eine Arbeitsgruppe aus Juristen, Raststättenbetreibern und Fachleuten des Nationalstrassenbetriebes. Aufgrund dieser Ausgangslage sind die Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass eine Praxisänderung, wonach auch auf Rastplätzen Verpflegungsmöglichkeiten angeboten werden sollen, mit etlichen Schwierigkeiten und Nachteilen verbunden sein kann. Aufgabe der erwähnten Arbeitsgruppe ist es gerade, eine Situationsanalyse vorzunehmen und gestützt darauf tragbare Lösungen vorzuschlagen. Es ist allerdings nicht tunlich, den Ergebnissen dieser Arbeitsgruppe vorzugreifen.
2. Die in der Einfachen Anfrage beschriebene Problematik ist selbstverständlich ebenfalls Gegenstand des Prüfungsauftrages der Arbeitsgruppe.
3. Die Arbeitsgruppe hat ihren Bericht bis Mitte September 1998 abzuliefern, und eine entsprechende Verordnungsän-

derung sollte gegebenenfalls bis Ende 1999 vom Bundesrat beschlossen werden können.

98.1023

**Einfache Anfrage Rechsteiner Paul  
Verwendung von freien Mitteln  
von Vorsorgestiftungen  
zur Beitragsreduktion**

**Question ordinaire Rechsteiner Paul  
Utilisation des avoirs libres  
des institutions de prévoyance  
pour la réduction des cotisations**

*Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 16. März 1998*

Teilt der Bundesrat die Meinung, dass die Verwendung von Anlageüberschüssen und freien Mitteln von Vorsorgeeinrichtungen zur kurzfristigen Reduktion der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge unzulässig ist,

– weil damit die nicht mehr beitragspflichtigen Invaliden- und Altersrentner gegenüber den aktiven Stiftungsdestinatären benachteiligt werden;

– weil damit das Barauszahlungsverbot umgangen werden kann, indem sich der Arbeitnehmer die sonst üblicherweise gar vertraglich vorgesehenen Pensionskassenbeiträge nicht vom Lohn abziehen lassen muss;

– weil damit das Verbot umgangen werden kann, dass Stiftungsmittel für rechtliche Verpflichtungen des Arbeitgebers verwendet werden, indem dieser durch die Verwendung von Stiftungsüberschüssen von seinen vertraglichen oder üblichen Beitragspflichten entbunden oder entlastet wird?

Welche Möglichkeiten sieht der Bundesrat, dagegen vorzugehen (z. B. im Rahmen der Oberaufsichtspflicht)?

*Antwort des Bundesrates vom 27. April 1998*

Der Bundesrat teilt die Auffassung, wonach freie Mittel in erster Linie zur Sicherung der gesetzlichen und reglementarischen Leistungen sowie zur Finanzierung der Massnahmen für die Eintrittsgeneration und des Teuerungsausgleichs eingesetzt werden müssen.

Dies setzt voraus, dass entsprechend den eingegangenen Risiken genügend Schwankungsreserven vorhanden sind und dass ausreichende technische Rückstellungen sowie genügend Rückstellungen für den gesetzlich vorgeschriebenen Teuerungsausgleich auf laufenden Hinterlassenen- und Invalidenrenten getätigt wurden. Zudem muss sichergestellt sein, dass die Eintrittsgeneration, vorab jene Versicherten mit kleinen Einkommen, bevorzugt behandelt wurden und genügend Mittel für den Teuerungsausgleich auf Altersrenten vorhanden sind. Diese Voraussetzungen sind durch den Experten zu bestätigen. Sie verhindern, dass nicht mehr beitragspflichtige Invalide und andere nicht mehr beitragspflichtige Leistungsbezüger benachteiligt werden.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, sind die Vorsorgeeinrichtungen gemäss Artikel 49 Absatz 1 BVG im Rahmen dieses Gesetzes in der Gestaltung ihrer Leistungen, in deren Finanzierung und in ihrer Organisation frei.

Nach Artikel 65 Absatz 1 BVG müssen die Vorsorgeeinrichtungen jederzeit Sicherheit dafür bieten, dass sie die übernommenen Verpflichtungen erfüllen können. Für den obligatorischen Teil sind nach Artikel 65 Absatz 2 BVG das Beitragssystem und die Finanzierung so zu regeln, dass die Leistungen im Rahmen dieses Gesetzes erbracht werden können.

Eine einseitige Entlastung der Arbeitgeber durch die Verwendung der freien Mittel ist nicht zulässig. Gemäss Artikel 66 Absatz 1 BVG muss der Beitrag des Arbeitgebers mindestens gleich hoch sein wie die gesamten Beiträge aller Arbeit-

nehmer. Diese Bestimmung gilt lediglich für den Bereich der BVG-Minimalleistungen (vgl. Art. 49 Abs. 2 BVG).

Das BVG legt nicht fest, wie der Arbeitgeber seine Beitragspflicht gemäss Artikel 66 Absatz 1 BVG zu erfüllen hat. Vor Inkrafttreten des BVG war es den Arbeitgebern möglich, ihre Beitragspflicht gemäss Artikel 331 Absatz 3 (alt) OR zu Lasten freier Stiftungsmittel zu erfüllen. Mit dem Hinzufügen des zweiten Halbsatzes wurde diese einseitig zur Entlastung des Arbeitgebers führende Praxis per 1. Januar 1985 unterbunden.

Artikel 331 Absatz 3 OR richtet sich an den Arbeitgeber und nicht an die Vorsorgeeinrichtung. Er verbietet den Vorsorgeeinrichtungen nicht, Überschüsse in die Finanzierung von Leistungen einzuplanen. Er schreibt nur vor, wie die mindestens paritätisch zu leistenden, bestehenden reglementarischen Beitragspflichten der Arbeitgeber zu erfüllen sind. Möglich ist demgegenüber, Arbeitgeber und Arbeitnehmer über Finanzierungssysteme mit planmässiger Überschussverwendung mit tieferen reglementarischen Beitragssätzen zu belasten. Eine vom paritätischen Organ beschlossene reglementarische Bestimmung, die den Einbezug der freien Mittel in das Finanzierungssystem einer Vorsorgeeinrichtung vorsieht, ist deshalb nicht zu beanstanden. Entscheidend ist, dass das Finanzierungssystem jederzeit dafür Gewähr bietet, dass die Vorsorgeeinrichtung ihre Leistungen erbringen kann.

Der planmässige Einbezug der freien Mittel in das Finanzierungssystem einer Vorsorgeeinrichtung kann unter den vorerwähnten Bedingungen nicht als Umgehung des Barauszahlungsverbot qualifiziert werden. Die freien Mittel bilden als dritter Beitragszahler Teil des Finanzierungssystems und verlassen darum die Vorsorgeeinrichtung nicht.

Der planmässige Einbezug der freien Mittel als dritter Beitragszahler entbindet auch nicht den Arbeitgeber von seinen Pflichten, seine bestehenden reglementarischen Beiträge aus eigenen Mitteln oder aus Beitragsreserven der Personalvorsorgeeinrichtung, die von ihm vorgängig hierfür geäuft worden und gesondert ausgewiesen sind, zu bezahlen. Er hat allein zur Folge, dass die paritätischen Beiträge zu Lasten des dritten Beitragszahlers geringer ausfallen. Da die freien Mittel im Verlaufe der Entwicklung einer Vorsorgeeinrichtung mit den Beiträgen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber erwirtschaftet wurden, ist nicht zu beanstanden, dass auch beide Parteien von einem günstigen Finanzierungsgrad ihrer Vorsorgeeinrichtung profitieren können, sofern die vorerwähnten Bedingungen erfüllt sind.

98.1034

**Einfache Anfrage Rechsteiner Paul  
Rehabilitierung von Maurice Bavaud**

**Question ordinaire Rechsteiner Paul  
Réhabilitation de Maurice Bavaud**

*Wortlaut der Einfachen Anfrage vom 19. März 1998*

Während der Sommersession 1997 habe ich eine Einfache Anfrage (97.1104) zum oben genannten Thema eingereicht. Eine Antwort steht bis heute aus. In der Presse war zu lesen, dass die Antwort längst vorbereitet sei, dem Vorsteher des EJPD aber nicht zum Entscheid weitergeleitet werde.

Ich frage den Bundesrat:

1. Wann gedenkt er die oben genannte Anfrage zu beantworten?
2. Was sind die Gründe für die Verzögerung der Antwort?

*Antwort des Bundesrates vom 1. April 1998*

1. Die Einfache Anfrage 97.1104 vom 19. Juni 1997 hat der Bundesrat am 1. April 1998 beantwortet.

2. Der Bundesrat hat am 25. Juni 1997 die Einfache Anfrage vom 19. Juni 1997 in Analogie zum Vorgehen bei der Einfachen Anfrage Rechsteiner Paul «Rehabilitierung von Paul



Grüniger» dem EJPD zur Beantwortung zugeteilt. Das EJPD hat nach umfangreichen Abklärungen mit dem Schweizerischen Bundesarchiv eine Antwort vorbereitet und ist aufgrund dieser Antwort zum Schluss gekommen, dass ein Bezug zwischen der aufgeworfenen Thematik und dem EJPD fehlt, hingegen ein solcher zum EDA besteht. Das EJPD hat hierauf am 17. März 1998 die Einfache Anfrage dem EDA zur Antragstellung an den Bundesrat übermittelt, was am 30. März 1998 erfolgte.

**98.1045**

**Einfache Anfrage Jaquet  
Finanzdebakel in Indonesien.  
Folgen für die ERG**

**Question ordinaire Jaquet  
Débâcle financière en Indonésie.  
Conséquences pour la GRE**

---

*Texte de la question ordinaire du 20 mars 1998*

La garantie contre les risques à l'exportation (GRE) représente 1,65 milliard de francs. Quelles vont être les conséquences de la débâcle financière en Indonésie pour la GRE voire pour la garantie contre les risques à l'investissement (GRI)? Quelles branches économiques sont-elles essentiellement touchées et quels sont les montants qu'il faudra vraisemblablement déboursier à la suite de ces événements?

*Réponse du Conseil fédéral du 27 avril 1998*

La GRE est engagée en Indonésie à hauteur de 1046 millions de francs suisses, soit 16 pour cent de son engagement total et est l'un des plus élevés si l'on considère la répartition par pays. Les garanties portent surtout sur des crédits à long terme; dans les prochaines années, 110 à 140 millions de francs seront payables annuellement.

A ce jour, il n'y a pas eu de défaut de paiement qui aurait obligé la GRE à entrer en jeu. A notre connaissance, aucun retard de paiement inhabituel n'a été enregistré.

Les engagements de la GRE en Indonésie concernent le secteur public à raison de 90 pour cent. Si des problèmes de transfert devaient se poser à leur propos pour cause de pénurie de devises, on procéderait à un rééchelonnement au Club de Paris, selon la pratique habituelle. Le pays débiteur s'acquitte de ses engagements conformément à un plan de remboursement étalé dans le temps et il paie des intérêts sur les arriérés. La GRE ne souffre normalement d'aucune perte. La GRI n'est pas impliquée en Indonésie.

---

108. Jahrgang des Amtlichen Bulletins

*Herausgeber:*

Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung  
Parlamentsdienste  
3003 Bern  
Tel. 031/322 99 82  
Fax 031/322 99 33  
E-mail Bulletin@pd.admin.ch

*Chefredaktor:* Dr. phil. François Comment

*Druck:* Vogt-Schild AG, 4501 Solothurn

*Vertrieb und Abonnemente:*

EDMZ, 3000 Bern  
Tel. 031/322 39 51  
Fax 031/992 00 23

*Preise gedruckte Fassung (inkl. MWSt):*

Einzelnummer Nationalrat	Fr. 24.–
Jahresabonnement Schweiz (Nationalrat und Ständerat)	Fr. 95.–
Jahresabonnement Ausland	Fr. 103.–

*CD-ROM-Fassung:*

Vertrieb und Abonnemente: EDMZ

*Internet/WWW-Adresse:* <http://www.parlament.ch>

ISSN 1421-3974

108<sup>e</sup> année du Bulletin officiel

*Editeur:*

Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale  
Services du Parlement  
3003 Berne  
Tél. 031/322 99 82  
Fax 031/322 99 33  
E-mail Bulletin@pd.admin.ch

*Rédacteur en chef:* François Comment, dr ès lettres

*Impression:* Vogt-Schild SA, 4501 Soleure

*Distribution et abonnements:*

OCFIM, 3000 Berne  
Tél. 031/322 39 51  
Fax 031/992 00 23

*Prix version imprimée (TVA incl.):*

Numéro isolé Conseil national	fr. 24.–
Abonnement annuel pour la Suisse (Conseil national et Conseil des Etats)	fr. 95.–
Abonnement annuel pour l'étranger	fr. 103.–

*Version CD-ROM:*

Distribution et abonnements: OCFIM

*Adresse Internet/WWW:* <http://www.parlement.ch>

ISSN 1421-3974