Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament

Dokumentationsdienst
3003 Bern
Tel. 031 322 97 44
Fax 031 322 82 97
doc@pd.admin.ch

85.065 Bundesverfassung. Bericht über die Totalrevision

Neunte Sitzung – Neuvième seance

Dienstag, 16. Dezember 1986, Vormittag
Mardi 16 décembre 1986, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Dobler

Mitteilung – Communication

Präsident: Zum Anlass Ihres heutigen Geburtstages, Frau Bundesrätin Kopp, haben wir einen Blumenstrauss auf Ihr Pult stellen zu lassen, um so unseren Glück- und Segenswünschen Ausdruck zu geben. Im Namen des Ständerates wünsche ich Ihnen alles Gute. *(Beifall)*

85.065

Bundesverfassung. Bericht über die Totalrevision
Constitution fédérale. Rapport sur la révision totale

Bericht des Bundesrates vom 30. Oktober 1985 (BBl III, 1)
Rapport du Conseil fédéral du 30 octobre 1985 (FF III, 1)

Antrag der Kommission
Mehrheit
Eintreten
Minderheit
(Bürgi, Schmid, Schönenberger, Steiner)
Nichteintreten

Proposition de la commission
Majorité
Entrer en matière
Minorité
(Bürgi, Schmid, Schönenberger, Steiner)
Ne pas entrer en matière

Binder, Berichterstatter: Als Präsident der Kommission «Totalrevision der Bundesverfassung» schliesse ich mich den Geburtstagswünschen des Herrn Ratspräsidenten an Sie, Frau Bundesrätin Kopp, herzlich an.
Wir wissen heute genau, und das ist nicht selbstverständlich, was wir Ihnen schenken können. Sie brauchen heute keine weiteren Blumen und kein Gold; das haben Sie ohnehin, oder werden es heute noch bekommen. Das schönste Geschenk, das wir Ihnen heute machen können, davon bin ich überzeugt, ist unser Beschluss, die Bundesverfassung total zu revidieren. Wenn wir diesen Beschluss fassen, werden Sie sicher einen schönen und glücklichen Tag erleben, und das wünsche ich Ihnen von Herzen.
Wir sind ins Zeitalter der dritten industriellen Revolution eingetreten. Ein neuer Technologieschub führt zu gewaltigen Veränderungen in Technik, Wissenschaft, Wirtschaft, Gesellschaft und nicht zuletzt auch in der staatlichen Gemeinschaft. Der Umdenkungs- und Umsteuerungsprozess hat eingesetzt. In einer solchen Zeit des Umbruchs müssen wir auch an die grossen staatspolitischen Aufgaben unseres Landes denken. Wir dürfen unseren Geist und unsere Kraft nicht allzu stark mit politischen Alltagsgeschäften belasten, sondern wir müssen uns auch die Frage stellen, ob denn in dieser neu hereinbrechenden Zeit unser Kleinstaat Schweiz staatsrechtlich noch richtig verfasst sei.
1. Ein Blick zurück: Vom Staatenbund zum Bundesstaat:
Ignaz Paul Vital Troxler, der als Arzt, Philosoph, Politiker und Pädagoge den grössten Schweizern des 19. Jahrhunderts zuzurechnen ist, gehört zu den Vätern der Grundstrukturen der heutigen Bundesverfassung. In der Zeit der Verfassungskämpfe veröffentlichte er in geistvoller und glänzender Dialektik seine Schrift: «Ueber Verderbnis und Heil der Eidgenossenschaft». Er geisselte in herber Kritik die damaligen staatsrechtlichen Schwächen des Staatenbundes und verlangte eine neue Verfassung für einen eigentlichen Bundesstaat, nach dem Vorbild und dem Muster der Vereinigten Staaten von Nordamerika. Im Jahre 1833 entwarf er eine Skizze dieser Verfassung, die bereits die entscheidenden Grundlagen der Eidgenossenschaft von 1848 aufzeichnete. So sah er zum Beispiel für die Legislative zwei Kammern vor, die eine als Vertreterin der Nation und die andere als Vertreterin der Kantone.
Die heftigen Auseinandersetzungen zwischen Föderalismus und Zentralismus führten schliesslich, nach dem Sonderbundskrieg, zur Bundesverfassung vom Jahre 1848. Der Altmeister des schweizerischen Bundesstaatsrechtes, Prof. Dr. Giacometti, schreibt in seinem Bundesstaatsrecht: «Die Bundesverfassung des Jahres 1848 stellt ein Werk von grosser, politischer Einsicht dar. Die zentralistischen, unitarischen Tendenzen und die althergebrachten Ansprüche der Kantone auf Erhaltung ihrer Existenz sind darin in glücklicher Weise ausgeglichen. In dem nach dem amerikanischen Vorbild eingeführten Zweikammersystem – Nationalrat und Ständerat – gelang es, die zwei grossen politischen Richtungen, die seit 1832 im Leben des Bundes miteinander rangen, organisch zu verbinden und sie in den Dienst der nationalen Sache zu stellen. Die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen bot ein zweites Mal den Anlass, die Kantone durch einen Kompromiss für die Interessen des Bundes zu gewinnen. Zentralismus und Föderalismus sind seither lebendige, sich unterstützende Elemente unseres nationalen Lebens geworden.»
Gemäss der Bundesverfassung von 1848 war die Schweiz noch eine repräsentative Demokratie. Die gesetzgebende Gewalt lag praktisch ausschliesslich beim Parlament. Ende der sechziger Jahre des letzten Jahrhunderts feierte die neue, demokratische Bewegung in vielen Kantonen grosse politische Erfolge. Auch im Bund machte sich eine Revisionsbewegung stark und setzte, nach der Verwerfung der neuen Bundesverfassung von 1872, schliesslich die heute noch gültige Bundesverfassung vom Jahre 1874 politisch durch.
Diese neue Verfassung sah wohl das fakultative Gesetzesreferendum, nicht aber die Gesetzesinitiative vor, und die Einführung der Verfassungsinitiative erfolgte erst im Jahre 1891, also vor nicht einmal hundert Jahren. Seit 1874 hat keine Totalrevision der Bundesverfassung mehr stattgefunden. Die Fortbildung des Verfassungsrechtes fand auf dem Wege der Partialrevisionen der Bundesverfassung statt. Seit 1874 ist die Bundesverfassung sehr oft und mit immer grösserer Hektik geändert worden. So wurden in dieser Zeit 54 neue Artikel in die Bundesverfassung aufgenommen und 63 Artikel geändert oder aufgehoben. Allein in den letzten 20 Jahren fanden über 40 Partialrevisionen der Bundesverfassung statt. Zur Zeit – das scheint mir sehr wichtig zu sein – sind Partialrevisionen angekündigt, zustande gekommen oder stehen bereits beim Bundesrat oder beim Parlament in Beratung, die praktisch die Hälfte aller Verfassungsbestimmungen betreffen.
Vor rund 20 Jahren, am 15. und 28. Juni 1966, haben die beiden Räte einstimmig die Motionen von Ständerat Obrecht und Nationalrat Dürrenmatt angenommen, wonach eine Totalrevision der Bundesverfassung an die Hand zu nehmen sei. Die Motion Dürrenmatt habe ich noch als junger Nationalrat mitunterzeichnet.
Der geltenden Verfassung von 1874 wurde vor allem vorgeworfen, sie sei unübersichtlich, unsystematisch, widersprüchlich, kaum lesbar, enthalte völlig nebensächliche und

überholte Bestimmungen und weise in wichtigen und wesentlichen Fragen Lücken auf.

2. Auf dem Weg zur Totalrevision der Bundesverfassung:

Im Jahre 1959 verlangte Professor Dr. Max Imboden, Verfasser der aufrüttelnden Schrift über das «helvetische Malaise», eine Totalrevision der Bundesverfassung, um das «Notwendige vom Beiläufigen» zu trennen. Er entwarf mit seinen Studenten eine Bundesverfassung, wie sie sein könnte.

Gestützt auf die bereits erwähnten und von den eidgenössischen Räten einstimmig angenommenen Motionen Obrecht und Dürrenmatt setzte der Bundesrat eine Kommission unter dem Vorsitz von alt Bundesrat Wahlen ein. In den Jahren 1967 bis 1973 trug diese Kommission Material zusammen und führte eine breit angelegte Befragung der Kantone, Parteien, der Wirtschaft, der Hochschulen und überhaupt aller interessierten Kreise durch.

Der Schlussbericht Wahlen ist ein umfassendes und imponierendes Werk über Möglichkeiten und Grenzen einer Verfassungsrevision. Hier werden die tragenden Fundamente einer neuen Bundesverfassung aufgezeigt.

In den Jahren 1974 bis 1977 hat die Expertenkommission unter dem Vorsitz von Bundesrat Furgler, welche aus 46 Mitgliedern aus allen Kreisen der Bevölkerung, der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Politik bestand, einen Verfassungsentwurf samt Begleitbericht ausgearbeitet, welcher – was vielfach übersehen wird – auch Minderheitsanträge enthält. Dieser Verfassungsentwurf, der Grundlage für interessante und spannungsgeladene Auseinandersetzungen wurde, stellte einen helvetischen Bestseller dar und erreichte einen Bestellungseingang von rund 250 000 Exemplaren, was wohl kaum von einem anderen Produkt der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale behauptet werden kann! Aber dieser Verfassungsentwurf, der auch nach Meinung der Kommission nie tel quel in Kraft treten sollte, löste in bestimmten Kreisen tiefsitzende Aengste aus, die bis heute offenbar noch nicht überall überwunden sind.

In den Jahren 1978 bis 1979 wurde das Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Es gingen 885 Vernehmlassungen ein. Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlasser bekennt sich zu einer Totalrevision der Bundesverfassung. Mit jeweils einer Ausnahme treten alle Kantone und alle Parteien für die Totalrevision ein. Skeptisch ist hingegen die Wirtschaft.

In den Jahren 1981 bis 1985 arbeitete das Justiz- und Polizeidepartement im Auftrag des Bundesrates eine Modellstudie für eine neue Bundesverfassung aus, die der Botschaft vom 6. November 1985 beigeheftet ist. Diese Modellstudie besitzt – das wurde auch in der Kommission erklärt – keinen verbindlichen Charakter und ist insbesondere kein Entwurf des Bundesrates für eine neue Bundesverfassung.

Im Verlaufe der letzten Jahre sind sodann weitere Entwürfe für neue Bundesverfassungen erschienen, so etwa der Entwurf der Freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz und der Entwurf der Professoren Alfred Kölz und Jörg Paul Müller.

Mit Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 30. Oktober 1985, richtig 6. November 1985, gibt der Bundesrat bekannt, dass er die feste Ueberzeugung vertritt, die Totalrevision der Bundesverfassung sei einzuleiten. Nach 20-jährigen Vorarbeiten möchte der Bundesrat hingegen keine «Fahrt ins Blaue» antreten. Er will deshalb den Willen des Parlamentes kennenlernen. Er schlägt den eidgenössischen Räten vor, vom Bericht Kenntnis zu nehmen; zu beschliessen, dass die Bundesverfassung total zu revidieren sei; den Bundesrat zu beauftragen, dem Parlament Botschaft und Entwurf zu einer total revidierten Bundesverfassung vorzulegen.

3. Die Arbeiten der ständerätlichen Kommission:

Die aus 15 Mitgliedern bestehende Kommission klärte zunächst die Möglichkeiten des weiteren Vorgehens ab. Sie gelangte dabei zu folgenden Ergebnissen:

Der Grundsatzentscheid zur Totalrevision kann in der Form einer Motion oder in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses gefasst werden. Die Kommission entschied sich einstimmig – sofern die Totalrevision überhaupt beschlossen wird – für den einfachen Bundesbeschluss. Der einfache Bundesbeschluss signalisiert mehr die Bedeutung des Entscheids als eine blosse Motion. Ferner ist beim einfachen Bundesbeschluss – im Gegensatz zur Motion – ein Differenzbereinigungsverfahren zwischen beiden Räten möglich.

Eine zweite Möglichkeit: Die Kommission des Erstrates, allenfalls eine gemeinsame Kommission beider Räte, erarbeitet den Entwurf einer total revidierten Bundesverfassung zuhanden der Bundesversammlung (Analogie zum Gesetzgebungsverfahren aufgrund einer parlamentarischen Initiative). Dieses Vorgehen wurde einstimmig abgelehnt. Wenn die Totalrevision beschlossen wird, soll der Bundesrat den Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung ausarbeiten.

Dritte Möglichkeit: Ein Verfassungsrat – und nicht das Parlament – berät den Verfassungsentwurf zuhanden von Volk und Ständen (Analogie zum Vorgehen bei den Totalrevisionen der Kantonsverfassungen, z. B. der Kantone Obwalden, Aargau, Uri, Basel-Landschaft, Solothurn und Jura). Die Kommission ist mit dem Bundesrat einverstanden, dass über die Einführung eines Verfassungsrates erst entschieden werden soll, wenn der bundesrätliche Verfassungsentwurf vorliegt.

Sobald das Parlament im Besitze des Verfassungsentwurfes ist, können die eidgenössischen Räte oder allenfalls der Verfassungsrat auch entscheiden, ob stark umstrittene Neuerungen Volk und Ständen separat vorzulegen seien, ob sich eine Aufteilung in Sachbereichspakete aufdränge usw.

In der ständerätlichen Kommission bildeten sich über die zentrale Frage der Totalrevision im Grunde genommen drei Gruppen:

Die erste Gruppe, die sich im Verlaufe der Beratungen dann mit der dritten Gruppe zusammenschloss und so zur beachtlichen Kommissionsmehrheit wurde, setzte sich aus Anhängern des bundesrätlichen Vorschlages zusammen (Kenntnisnahme; Beschluss, die Bundesverfassung sei total zu revidieren; Auftrag – ohne Rahmenbedingungen – an den Bundesrat, dem Parlament Botschaft und Entwurf zu einer total revidierten Bundesverfassung vorzulegen).

Die zweite Gruppe, die bis zum Schluss der Beratungen an ihrem Standpunkt festhielt und aus vier Kommissionsmitgliedern bestand, wollte vom Bericht lediglich Kenntnis nehmen und dann das sogenannte Unternehmen «Totalrevision Bundesverfassung» vorbehaltlos abbrechen.

Die dritte Gruppe bekannte sich zu einer sogenannten «mittleren Lösung» (Kenntnisnahme; Beschluss, die Bundesverfassung sei total zu revidieren; Konkretisierung des Auftrages an den Bundesrat für den Verfassungsentwurf).

In der Eintretensdebatte blieb unbestritten, dass die geltende Bundesverfassung erhebliche formale und inhaltliche Mängel aufweist, sowie unvollständig, unübersichtlich, unsystematisch, teilweise überholt und veraltet, widersprüchlich, sprachlich schwerfällig und schwer verständlich ist. Verfassungstext und Verfassungwirklichkeit klaffen auseinander. Der Bürger, der die Verfassung in die Hand nimmt, legt sie sehr bald wieder zur Seite, weil sie kaum lesbar ist und unser Staatswesen in seinen wichtigen Grundstrukturen weder sichtbar noch verständlich macht.

Trotz dieser schwerwiegenden Mängel gab sich die Kommissionsmehrheit Rechenschaft, dass ein sogenannter «grosser Wurf» einer neuen Bundesverfassung in der heutigen Zeit politisch kaum realisierbar ist. Deswegen wurde das Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, einen Zusatzbericht über die Möglichkeiten, die Probleme und die Konsequenzen einer formalen Totalrevision vorzulegen. Dieser höchstinteressante Zusatzbericht vom Juli 1986 bildete die Grundlage für die weiteren Beratungen und Beschlussfassungen der Kommission.

Der Zusatzbericht des Justiz- und Polizeidepartementes vom Juli 1986 belegt, dass eine formale Totalrevision im engen Sinne nicht viel bringt und reine Kosmetik wäre. Die mangelhafte Systematik der geltenden Bundesverfassung müsste beibehalten werden. Man könnte die Sprache etwas verbessern, die einzelnen Artikel umstellen und durchnummerie-

ren sowie einige gegenstandslos gewordene Bestimmungen aufheben.
Aber diese formale Revision im engen Sinn würde es dem Verfassungsgesetzgeber nicht einmal erlauben, einen umfassenden Grundrechtskatalog und staatsleitende Grundsätze in die neue Bundesverfassung aufzunehmen, bestehende Lücken zu schliessen, eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen vorzunehmen oder notwendige Verbesserungen und Anpassungen in der Organisation des Bundes einzuführen (z. B. Einheitsinitiative). Die Kommission lehnte deshalb einhellig diese Variante einer Totalrevision der Bundesverfassung ab.
Nachdem aber die geltende Verfassung unbestritten die in der Botschaft aufgeführten formalen und materiellen Mängel aufweist, suchte die Kommissionsmehrheit einen mittleren Weg zwischen den Vorschlägen des Bundesrates und dem Abbruch der Bemühungen um eine neue Bundesverfassung. Sie orientierte sich dabei – was guter eidgenössischer Tradition entspricht – am Vorbild der Kantone, die im Verlaufe der letzten Jahre ihre eigenen Verfassungen erfolgreich total revidiert haben oder die im Begriffe stehen, solche Totalrevisionen durchzuführen.
Seit dem Jahre 1958 haben acht Kantone – Genf, Nidwalden, Tessin, Obwalden, Aargau, Uri, Basel-Landschaft und Solothurn – ihre Verfassungen total revidiert, mit meistens punktuellen inhaltlichen Neuerungen. In vier Kantonen – in den Kantonen Glarus, Thurgau, Tessin und Bern – sind Totalrevisionen der Kantonsverfassungen eingeleitet; und der Kanton Jura besitzt seit seiner Neugründung und seiner Aufnahme in die Eidgenossenschaft eine vollständig neu konzipierte Verfassung.
Die Kommission war mehrheitlich der Meinung, die Bundesverfassung sollte nachgeführt, weiter entwickelt, in Ordnung gebracht werden. Sie bekannte sich, was in Artikel 3 des einfachen Bundesbeschlusses formuliert wird, zu einer formalen Totalrevision im weiteren Sinne des Wortes. Das heisst konkret: Die Bundesverfassung soll das ganze geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht enthalten und bestehende Lücken schliessen. Die Bundesverfassung soll nachgeführt und in Ordnung gebracht werden, so dass Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit gegenseitig wieder übereinstimmen. Die Bundesverfassung soll das Verfassungsrecht verständlich darstellen, so dass der Bürger, der die Verfassung in die Hand nimmt, das sogenannte Koordinatensystem unseres Staatswesens wieder mühelos und klar feststellen kann. Die Bundesverfassung soll das Verfassungsrecht systematisch ordnen. Hier sind bereits grosse Vorarbeiten geleistet worden. Ich könnte mir vorstellen, dass die neue Bundesverfassung, zum Beispiel wie der Verfassungsentwurf vom Jahre 1977, drei Teile aufweisen würde: Erster Teil: Grundrechte und staatsleitende Grundsätze; zweiter Teil: Bund und Kantone; dritter Teil: Organisation des Bundes. Die neue Bundesverfassung soll sodann – das können Sie dem Artikel 3 des Beschlusses entnehmen – in Dichte und Sprache vereinheitlicht werden. Hier ist ein Missverständnis auszuräumen. Unsere Formulierung will nicht bewirken, dass alle Verfassungsbestimmungen die gleiche Regelungsdichte aufweisen müssen. Auch in die neue Bundesverfassung sind sehr wichtige Verfassungsbestimmungen aufzunehmen, die ganz bestimmt eine grössere Regelungsdichte benötigen als weniger wichtige Bestimmungen. Hingegen soll die völlige Unausgewogenheit einzelner Verfassungsbestimmungen der heutigen Verfassung in Sprache und Dichte beseitigt werden. So enthält heute zum Beispiel der Artikel 32bis BV über die gebrannten Wasser im Handbuch der Bundesversammlung rund 56 Zeilen, während in Artikel 24quinquies BV der Gesetzgebung über die Atomenergie lediglich 4 Zeilen gewidmet werden. Die ganze Kulturpolitik des Bundes besitzt – mit Ausnahme des Denkmalschutzes – meines Erachtens überhaupt keine verfassungsrechtliche Grundlage.
Die Kommission hat mich ausdrücklich beauftragt und ermächtigt, hier in diesem Rat die Erklärung abzugeben, dass der Bundesrat im Entwurf zur neuen Bundesverfassung auch materielle Aenderungen gegenüber dem geltenden geschriebenen oder ungeschriebenem Verfassungsrecht als sogenannte Varianten vorschlagen kann. Dabei soll jedoch der substantielle Gehalt der geltenden Bundesverfassung unangetastet bleiben. Der Föderalismus, der heute viel unangefochtener ist als vor etwa 20 Jahren bei Einleitung der Revisionsbemühungen, ist wiederum als wichtiges Strukturprinzip unseres Staatswesens in die neue Bundesverfassung aufzunehmen. Der Bund soll im Sinne des geltenden Artikels 3 BV nur dort zuständig sein, wo dies die Verfassung *expressis verbis* sagt. Die bisherige Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone soll also bestehen bleiben. Die Volksrechte sind beizubehalten und allenfalls im Sinne einer Variante als Einzelinitiative auszubauen. Ferner soll das bisherige Zweikammersystem, das sich seit Gründung des Bundesstaates bewährt und viel zur inneren Befriedung des Landes beigetragen hat, integral beibehalten werden.
Im Sinne dieser Richtlinien ist der einfache Bundesbeschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung formuliert worden. Eintreten auf den Bundesbeschluss wurde mit 11 zu 4 Stimmen beschlossen. Eine Kommissionsminderheit, bestehend aus den Herren Kollegen Aubert und Jagmetti, wollte die von mir skizzierten Leitlinien in Artikel 3a noch detaillierter in den Bundesbeschluss aufnehmen. Ich werde in der Detailberatung zu diesem Minderheitsantrag Aubert und Jagmetti Stellung nehmen.
In der Schlussabstimmung stimmte die Kommission dem einfachen Bundesbeschluss mit 10 zu 4 Stimmen bei einer Enthaltung zu.
4. Ein totaler Abbruch des Unternehmens «Totalrevision Bundesverfassung» wäre eine totale Resignation der eidgenössischen Räte:
In der Kommission hat niemand bestritten, dass die in der Botschaft aufgeführten Mängel der geltenden Verfassung tatsächlich bestehen. Während mehr als 20 Jahren ist mit einem ungewöhnlichen geistigen und zeitlichen Aufwand an der Vorbereitung der Totalrevision gearbeitet worden. Dabei war die Jugend unseres Landes besonders aktiv und massgebend beteiligt. In unzähligen Versammlungen, Jugendveranstaltungen, Seminarien an den Universitäten usw. wurde die Verfassungsrevision besprochen und heftig diskutiert.
Das notwendige Material für eine neue Bundesverfassung ist im Laufe der vielen Jahre gesammelt und aufbereitet worden. Die Kommissionsmehrheit möchte die Verantwortung nicht dafür übernehmen, dass wir jetzt unüberlegt, mutlos und kleingläubig resignieren. Das mit viel Begeisterung und Schwung begonnene Werk soll realistisch vollendet werden. Dabei sind wir keine Gipfelstürmer und greifen nicht nach den Sternen. Wir bleiben nüchtern und wirklichkeitsnah und möchten in dieser Zeit des geistigen Umbruchs lediglich das Mögliche tun. Die neue Bundesverfassung muss zumindest in drei Bereichen Klarheit schaffen: Im Grundrechtskatalog, im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen und in der Organisation des Bundes.
Die Kommissionsminderheit, bestehend aus vier Mitgliedern, möchte hingegen *tabula rasa* machen und beantragt Nichteintreten auf den Bundesbeschluss.
Zu den Argumenten der Kommissionsminderheit nehme ich hier nur kurz Stellung, behalte mir jedoch eine Erwiderung nach der Begründung des Minderheitsantrages allenfalls vor.
Die Kommissionsminderheit sagt, unser politischer Apparat sei heute schon überfordert. Deshalb seien unsere Kräfte auf wichtigere Aufgaben als auf die Totalrevision der Bundesverfassung zu konzentrieren. Ich gebe zu, dass wir wahrscheinlich vor einer grossen geistigen und politischen Wende stehen; aber unsere wichtigsten politischen und wirtschaftlichen Probleme sind gegenseitig so vernetzt, dass sie auch nur in gegenseitiger Abstimmung gelöst werden können. Ich denke dabei an Umwelt, Energie und Wirtschaft. Gerade in diesen Bereichen drängt sich eine Gesamtschau auf, weil wir sonst nur «Flickschusterei» betreiben. Allfällig vorgezogene Teilrevisionen, die notwendig werden können, sind unverändert in den endgültigen Entwurf für eine neue Verfassung einzubauen.

Die Kommissionsminderheit traut sodann dem Bundesrat nicht und behauptet, unser Beschluss würde schliesslich in eine eigentliche materielle Totalrevision der Bundesverfassung ausmünden. Dieses Misstrauen ist unberechtigt. Frau Bundesrätin Kopp hat in der Kommission ausdrücklich erklärt, der Bundesrat werde unsere Debatte und jedes einzelne Votum genau verfolgen und sicher nur einen realitätsbezogenen Verfassungsentwurf ausarbeiten. Schliesslich ist das Parlament auch noch da. Gemäss Verfassung kann das Parlament mit dem Verfassungsentwurf machen, was es will. Wir können und wollen heute die Freiheit und den Gestaltungswillen eines zukünftigen Parlamentes in keiner Weise vorbestimmen oder präjudizieren. Vielleicht herrscht bei der Beratung des Verfassungsentwurfes ein ganz anderer Zeitgeist und auch mehr Zuversicht gegenüber einer neuen Bundesverfassung als heute. Es gilt hier die lateinische Sentenz: *tempora mutantur et nos mutamur in illis.*

Die Kommissionsminderheit behauptet, in der Abstimmung von Volk und Ständen würde eine neue Bundesverfassung keine Mehrheit finden. Hier bestaune ich geradezu die Weitsichtigkeit und die Prophetie der Gegner der Totalrevision. Wenn wir uns gemäss Vorschlag der Kommissionsmehrheit an den Grundsatz halten: «In der Beschränkung zeigt sich der Meister», dann gehen wir genau den Weg, den die Kantone gegangen sind und deren neue Verfassungen zum Teil mit grossen Mehrheiten angenommen wurden. Wir befinden uns in einer Phase des Abwartens, in der auch der Bürger eher stillesteht, zuschaut, nachdenkt und sich fragt, wie denn die Zukunft zu gestalten sei. Diese Chance sollten wir nützen und als Politiker vorangehen.

Damit komme ich zum Schluss. Die Kommissionsmehrheit tritt für eine «realitätsgebundene Verfassungsrevision» ein, wie sie vom bekannten Staatsrechtslehrer Prof. Dr. Kurt Eichenberger in der «NZZ» vom 12. Mai 1986 vorgezeichnet worden ist. Wir sind bewusst bescheiden. Aber wir sind nicht mut- und nicht hoffnungslos. Wir möchten nicht für zukünftige Zeiten handlungsunfähig sein. Wir gehen den Weg der «politisch praktischen Vernunft». Prof. Dr. Eichenberger sagt dazu: «Die Bundesverfassung in Ordnung zu bringen, ihre Mängelliste abzubauen und sie gegenwartsnah zu formen, sie also nachzuführen und aufzubereiten, das wäre, vom Stand des Verfassungsrechtes her betrachtet, bereits viel. Es wäre das Mögliche. Und es wäre doch eine politische Tat, auch wenn sie sich, historisch bewertet, vielleicht derjenigen von 1872/74 nicht an die Seite zu stellen vermöchte.»

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Ich danke Ihnen, Frau Bundesrätin Kopp, und allen Mitgliedern der Kommission, insbesondere den Kollegen Aubert und Jagmetti, die uns geholfen haben, den einfachen Bundesbeschluss sorgfältig zu formulieren. Es wäre meines Erachtens ein sinnvoller Beitrag an die Siebenhundertjahrfeier unseres Landes, wenn wir im Jahre 1991 Volk und Ständen eine neue, nachgeführte Bundesverfassung unterbreiten könnten.

Bürgi, Sprecher der Minderheit: Als Sprecher der Minderheit möchte ich mich zunächst vorbehaltlos den Geburtstagswünschen für Frau Bundesrätin Kopp anschliessen. Ich beeile mich indessen beizufügen: Wir haben Frau Bundesrätin Kopp auch ohne totalrevidierte Bundesverfassung gern. Nun zu meinen eigentlichen Ausführungen. Im Jahre 1965 setzte ich als damaliges Mitglied des Nationalrates meine Unterschrift unter eine Motion zur Totalrevision der Bundesverfassung. Der Grundgedanke der beiden Motionäre Obrecht und Dürrenmatt war damals einleuchtend: in einer durch unablässigen wirtschaftlichen Aufschwung gezeichneten Zeit eine zündende staatspolitische Idee zu setzen. Die beiden parlamentarischen Vorstösse lösten in der Folge eine starke Bewegung in fast allen politischen Kreisen des Landes aus. Nicht minder deutlich fiel indessen eine starke Ernüchterung in den siebziger Jahren aus. Dafür gibt es vor allem zwei Gründe: Zum ersten löste der Entwurf der Expertenkommission Furgler nach seiner Veröffentlichung im Jahre 1977 starke bis heftige Kritik aus; vor allem wurde ihr eine zentralistische Grundtendenz und eine Schwächung der föderalistischen Grundstruktur der Eidgenossenschaft nachgesagt. Zum zweiten fand Ende der siebziger Jahre ein einschneidender wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Szenenwechsel statt. Grosse Teile der schweizerischen Wirtschaft sahen sich mit einer technologischen Herausforderung konfrontiert, die einen permanenten, heute noch bestehenden Anpassungsdruck geschaffen hat. Zu Beginn der achtziger Jahre gesellte sich die beunruhigende Erkenntnis über das Ausmass der bestehenden Umweltgefährdung dazu. Sodann musste das Energieproblem als eine der zentralen Fragen auf die nationale Traktandenliste gesetzt werden. Schliesslich ist auch die langfristige Sicherung des Netzes der sozialen Sicherheit eine anspruchsvolle Aufgabe unserer Zeit geworden, die keineswegs als gelöst bezeichnet werden kann.

Die Bewältigung dieses Aufgabenkatalogs beansprucht die volle Kapazität des bestehenden politischen Apparates. Es bestehen grösste Zweifel, ob daneben noch genügend Kapazität für ein so anspruchsvolles Werk wie die Totalrevision der Bundesverfassung besteht. Diese kritische Betrachtung gilt insbesondere auch für die chronische Ueberlastung des schweizerischen Milizparlamentes, die vor allem im Nationalrat kaum tragbare Ausmasse angenommen hat. Auf jeden Fall sollte ein zeitraubender Sonderaufwand, wie ihn eine Totalrevision der Bundesverfassung darstellt, eine faire Chance des Gelingens haben. Lassen Sie mich darüber mit Ihnen zusammen eine kurze Evaluation vornehmen.

Es sei zunächst anerkannt, dass die Anträge der Kommissionsmehrheit ein höheres Ausmass an Realismus erkennen lassen, als es 1977 mit dem Bericht der Expertenkommission der Fall war, indem für die Totalrevision einschränkende Leitplanken gesteckt werden sollen. Das gilt sowohl für den Kommissionsantrag in Artikel 3 des Beschlusses wie für den Minderheitsantrag Aubert/Jagmetti. Doch – das muss ich mit allem Nachdruck unterstreichen – haben solche einschränkende Beschlüsse keinerlei Rechtsverbindlichkeit für das einzelne Ratsmitglied. Jedermann kann in den Beratungen der beiden Räte auf die Vorstellungen des Entwurfes 1977 oder auf anderes Gedankengut zurückgreifen. Nehmen wir einmal an, diese Kreise vermöchten sich in den Beratungen nicht durchzusetzen; dann bilden sie die erste enttäuschte Minderheit, die am Gelingen des Revisionswerkes wenig Interesse mehr hat. Ich wage vorauszusagen, dass sich weitere enttäuschte Minderheiten dazu gesellen werden. Das steht mit dem Programmpunkt im Zusammenhang, welcher darauf hinzielt, die neue Verfassung, ich zitiere hier wörtlich aus dem Antrag der Kommission: «.... in Dichte und Sprache zu vereinheitlichen.» Konkret bedeutet dies, dass die zum Teil langen Artikel der jetzigen Verfassung mit Bezug auf Inhalt und Sprache stark gekürzt werden. Diese detaillierten Artikel enthalten bekanntlich Fixpunkte zuhanden der späteren Gesetzgebung. Sie erwiesen sich jeweils als notwendig, um überhaupt eine Mehrheit in Volk und Ständen zusammenzubringen. Die Konzentration der Verfassung auf knappe Grundsätze stellt deshalb eine hochpolitische und klippenreiche Rückzugsoperation dar. Das sei anhand von drei konkreten Artikeln näher dargelegt.

Der Vorsorgeartikel 34quater ist zu Beginn der siebziger Jahre in anspruchsvoller politischer Situation als Kompromiss der Sozialpartner entstanden. Er umfasst im Handbuch der Bundesversammlung 64 Zeilen, wozu sich noch 23 Zeilen in den Uebergangsbestimmungen der Verfassung gesellen. In der Modellstudie des Justiz- und Polizeidepartementes – ich muss sie anführen, da sie doch ein Bestandteil der bundesrätlichen Botschaft darstellt – enthält der Artikel 40 über sozialpolitische Ziele, über AHV, IV und BVG, ganze acht Zeilen. Sie können sich nun leicht vorstellen – und ich wende mich hier besonders auch an die Vertreter der Sozialpolitik in diesem Rate –, welches Gerangel in den Beratungen der Kommissionen und des Plenums entsteht, welche Jalons aus der Verfassung zu entfernen und welche darin zu belassen sind.

Der Strassenbau und dessen Finanzierung ist in den Artikeln 36bis und 36ter geordnet, welche im Handbuch der Bundesversammlung zusammen 49 Zeilen umfassen. Das Modell des Justiz- und Polizeidepartementes weist über den ganzen Fragenkomplex in Artikel 36 insgesamt 4 Zeilen auf. Der jetzige Artikel 36ter über die Verteilung des Treibstoffzolles ist dabei erst drei Jahre alt. Er enthält unter anderem Bestimmungen über die Förderung des öffentlichen Verkehrs und zugunsten von Umweltschutzmassnahmen. Die Verfechter des öffentlichen Verkehrs und des Umweltschutzes werden sich kaum kampflos aus der Verfassung verdrängen und auf die Gesetzgebung verweisen lassen. Grosse Zweifel sind darüber wohl angebracht.

Einen besonderen Fall stellen in der geltenden Verfassung die Bundesfinanzen dar. In Artikel 43 der Modellverfassung Justiz- und Polizeidepartement sind diesem zentralen Kapitel eines Bundesstaates 10 Zeilen gewidmet. Der jetzt bestehende Artikel 41ter umfasst demgegenüber 57 Zeilen. Dazu kommen 47 Zeilen in Artikel 8 der Uebergangsbestimmungen der Verfassung, total also 104 Zeilen. Darin ist eine Befristung der Finanzordnung und sind Höchstsätze der Bundessteuern enthalten. Das ist mit Bezug auf Verfassungsästhetik gewiss nicht schön, aber von Volk und Ständen ausdrücklich so gewollt. Der Verfasser der Zusammenfassung der bundesrätlichen Botschaft macht es sich allzu leicht, wenn er schreibt: «Die Finanzordnung stolpert von einem Provisorium ins andere.»

Der politische Sinn der heutigen Regelung liegt doch darin, den Steuerzahlern die Gelegenheit zu verschaffen, ihre Steuerlast periodisch zu überprüfen. All jenen, die dies im Rahmen einer Totalrevision ändern möchten, sei schon heute Glück gewünscht. Sie wenden sich einem der anspruchvollsten Unterfangen in der schweizerischen Eidgenossenschaft zu. Das wage ich aufgrund meiner langjährigen Erfahrung mit der Gestaltung solcher Vorlagen zu sagen.

Es könnten weitere Artikel genannt werden, deren Verdichtung in Sprache und Inhalt gleiche Schwierigkeiten bereitet. Aus Gründen der Zeitökonomie sei darauf verzichtet. Entscheidend sind indessen die Schlussfolgerungen für die Abstimmungskonstellation einer neu gestalteten Bundesverfassung. Wie schon dargelegt, sind verletzte Minderheiten unvermeidlich, die sich am Abstimmungstag leicht zu einer Mehrheit vereinigen werden. Ihnen kommt der Zeitgeist in der schweizerischen Eidgenossenschaft zugute, der grossen Würfen abgeneigt ist und dem begrenzten und überblickbaren Kompromiss den Vorzug gibt. Es ist eine Illusion zu glauben, dass das Stichwort Totalrevision der Bundesverfassung die aufrüttelnde Wirkung ausüben wird, um diese Konstellation grundlegend zu verändern.

Kommissionspräsident Jules Binder und ich bekamen unlängst an einer Versammlung in St. Gallen einen lebhaften Eindruck vom brennenden Interesse der Oeffentlichkeit für die Totalrevision. Der Chefredaktor der «Ostschweiz», Marco Volken, selber ein Befürworter der Totalrevision, schrieb über den Anlass: «Trotz der Qualität der beiden Referenten» – ich möchte dieses Kompliment vor allem an Herrn Binder weitergeben –, «mussten die Veranstalter, so auch die CVP des Kantons St. Gallen, einen übermageren Aufmarsch des Publikums feststellen.» Deshalb ist es ein Akt der Realpolitik, sich einzugestehen, dass eine Totalrevision der Bundesverfassung ein mit zu hohem Risiko ausgestattetes Unternehmen ist. Entscheidend ist die Tatsache, dass die dringenden Probleme unserer Zeit gelöst werden können, und dafür genügt das bis anhin angewandte System der Partialrevisionen vollauf. Partialrevisionen waren ja recht eigentlich die Garantie dafür, dass die politischen, gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Probleme in diesem Lande rechtzeitig angepackt werden konnten und können. Für den Umweltschutz beispielsweise gibt es die Rechtsgrundlage. Es gilt nur, sie jetzt zu verwirklichen. Eine Totalrevision ist dafür nicht notwendig.

Aus all den genannten Gründen bitte ich Sie, dem Nichteintretensantrag der Kommissionsminderheit zuzustimmen.

M. **Aubert:** A mon tour, je vous engage à voter l'arrêté que la commission vous propose. Je vous demande donc de décréter la révision totale de la Constitution fédérale et de charger le Conseil fédéral de faire un projet, dans un cadre que vous aurez défini d'avance. Ainsi que j'essaierai de le montrer tout à l'heure, l'entreprise me paraît justifiée pour deux raisons principales, qui en marquent d'ailleurs les limites.

La vieillesse n'est pas un défaut. Mais la vieillesse, à elle seule, n'est pas une qualité non plus. D'une vieille Constitution, il faut donc examiner, sans préjugé, sans mépris, mais sans nostalgie, si elle est encore en mesure de remplir la fonction pour laquelle elle a été faite.

Notre Constitution est l'une des plus vieilles du monde. Elle n'est surpassée en âge que par celles du Canada, de la Belgique et des Etats-Unis. Mais les Constitutions de la Belgique et du Canada ont été profondément bouleversées au cours des quinze dernières années. Quant à celle des Etats-Unis: on la cite souvent en exemple, on a raison. C'est une Constitution majestueuse et vénérée. Mais il faut voir combien elle diffère de la nôtre. Elle est plus courte, trois fois plus courte. Elle est plus ouverte, c'est-à-dire qu'elle donne un champ plus large à l'interprétation. La preuve, c'est qu'en deux cents ans, elle a pu ne subir que dix-sept révisions partielles. La nôtre en a connu cent dix-sept en un siècle. Autant dire qu'indépendamment de la dimension des pays, les deux systèmes de pensée ne sont pas du tout comparables.

Après l'avoir lue, relue, expliquée, pratiquée, je suis arrivé à la conviction que la Constitution suisse de 1874 ne répond plus que très imparfaitement à ce qu'on peut attendre de la loi fondamentale d'un Etat. Elle garde assurément tout son intérêt pour l'historien, qui se plaît à montrer, dans la superposition des styles, les strates de cinq générations. Elle est devenue très malcommode pour le citoyen, qui pense y découvrir les règles essentielles sur les libertés, les pouvoirs et les compétences, et qui ne les y trouve plus.

La Constitution de 1874 souffre, en effet, de deux défauts majeurs, dont aucun, sans doute, ne peut être entièrement supprimé, et dont aucun, par conséquent, n'est totalement rédhibitoire, mais qui, par leur combinaison et leur intensité, ont atteint au cours des années un degré qui nécessite une correction. Ces deux défauts sont l'obscurité et la disparité. C'est d'eux que j'aimerais vous entretenir ici.

Je dis d'abord que la Constitution est obscure. Plusieurs de ses parties essentielles ne se comprennent tout simplement plus. Chacun l'admet, quand il est sincère. Mais une vérité, si reconnue soit-elle, gagne à être illustrée par des exemples. J'en donnerai donc deux, tirés de domaines importants.

Le premier se rapporte à la liberté économique. Vous connaissez le principe qui a été énoncé il y a une cinquantaine d'années: la liberté économique peut subir des dérogations quand une disposition spéciale de la Constitution le permet. Eh bien, les situations sont si compliquées, la pratique si inconstante, la doctrine si contradictoire, le structurel et le conjoncturel si mêlés que nous ne sommes plus capables, aujourd'hui, de définir ce que sont les dérogations, non plus que de dresser l'inventaire des règles particulières qui les autorisent.

L'autre exemple vise, généralement, le partage des compétences entre la Confédération et les cantons. Il est devenu illisible. Je conviens volontiers qu'on n'en pourra jamais faire un tout à fait bien tranché. Ce genre de problème sera toujours difficile et les phrases que nous pourrons écrire ne lui apporteront pas de solution absolument parfaite. Mais le langage de la Constitution actuelle, avec ses lacunes et ses redondances, son mélange aléatoire de critères matériels et formels et de finalités, a produit un véritable gâchis.

Naturellement, la question capitale est de savoir si l'obscurité est, en elle-même, un défaut. C'est vrai qu'on prétend qu'un jour Bonaparte aurait dit: il faut qu'une Constitution soit courte et obscure. Mais Bonaparte s'est toujours moqué des constitutions. Je ne vois pas qu'en cette matière nous le choisissions pour guide. Ceux donc qui, en Suisse, reprenant à leur compte une partie de sa formule, se réjouissent

que le brouillard enveloppe notre loi fondamentale, ne sont que des esthètes de fin de siècle ou des cyniques au petit pied. Voyez-vous, la vérité simple, normale, évidente, c'est que la Constitution, pour atteindre son but d'ordre, de justice et de paix, doit être compréhensible. Toute autre proposition n'est qu'une boutade médiocre. D'ailleurs, à ceux d'entre vous qui sont adeptes d'un gouvernement efficace, je rappellerai que l'ombre, dans une Constitution, loin d'être une vertu, signifie le doute, les arguties, les querelles d'experts, l'énergie dépensée dans de vaines controverses.

J'ai parlé de l'obscurité. Je parlerai maintenant de la disparité, qui est une notion un peu plus complexe. La Constitution de 1874, cent fois révisée en cent ans, présente une étrange variété de formes, de genres et de proportions.

Commençons par des exemples de caractère technique. Certains articles rappellent expressément la nécessité d'une base légale, d'autres l'ignorent. Certains articles demandent que les cantons soient consultés dans la préparation des lois fédérales, d'autres l'oublient. Et ces différences sont fortuites. Elles tiennent à l'époque où chacun de ces textes a été rédigé. Elles sont, en quelque sorte, le reflet de modes littéraires: on écrivait comme ceci en 1910, comme cela en 1930, encore autrement en 1960. Avec le résultat qu'un même principe, une même procédure, ont un fondement constitutionnel dans un domaine et n'en ont pas dans un autre qui lui est tout à fait semblable.

Et encore: si le style seul était disparate. Mais c'est l'épaisseur des règles qui varie, sans autre explication que de pure circonstance. Nous avons cinquante lignes sur les boissons distillées, plus vingt lignes sur les boissons fermentées, plus encore douze lignes, fort malvenues, sur l'absinthe. En tout quatre-vingts lignes sur l'alcool. Mais seulement quatre lignes sur l'atome. Nous avons soixante lignes sur la prévoyance sociale, mais seulement six lignes sur l'assurance-maladie et accidents. Et qu'on ne nous dise pas – j'ai soupçonné cette idée dans le discours de M. Bürgi – que les longs paragraphes sont nécessaires pour protéger les cantons. Les cantons n'ont pas plus à craindre de l'AVS que de l'assurance-maladie, la législation fédérale sur les boissons alcooliques ne les menace pas davantage, et peut-être moins, que celle sur l'énergie nucléaire.

Il y a pire: si les longs paragraphes n'étaient qu'inutiles. En réalité, ils sont souvent nuisibles, car leurs rigidités, inégalement placées, poussent au mépris du droit. Par exemple, la loi sur la prévoyance professionnelle n'a pas pu obéir en tous points à l'article 34quater, qui était beaucoup trop exigeant. Nous ne l'avons donc suivi qu'en partie et nous avons dit: pour le reste, on verra une autre fois. La semaine dernière, nous avons fait encore mieux, quand nous avons révisé la loi sur les finances de la Confédération. Nous avons délégué au Conseil fédéral le pouvoir d'emprunter, contre le texte formel de l'article 85. La Constitution serait adaptée plus tard, le Conseil fédéral l'a dit et l'a répété, et le président Schönenberger avec lui. Nous avons ainsi appris que la Constitution n'est plus une charte qu'on respecte, mais un document qu'on adapte. Ce n'est plus la loi qui doit être accordée à la Constitution, c'est maintenant la Constitution qui doit être ajustée à la loi.

Et ce n'est pas tout. Si la Constitution est trop détaillée en de nombreux domaines, il arrive aussi qu'elle tombe dans le défaut contraire, restant muette quand elle devrait parler. Elle a consacré quelques grandes libertés. Mais il y en a d'autres, non moins importantes, qu'elle a oublié de garantir. Il a fallu que le Tribunal fédéral le fît à sa place. De sorte qu'aujourd'hui une partie essentielle de notre Constitution s'est égarée dans les rayons de la jurisprudence. Notre devoir démocratique est de la rapatrier.

Les adversaires de la révision totale nous font, essentiellement, deux objections qui méritent une réponse.

La première consiste à dire qu'une suite de révisions partielles vaut mieux qu'une révision totale, parce qu'elle ménage la liberté des citoyens. Cette objection, qui s'inspire d'une certaine manière de pratiquer la démocratie directe, n'est pas méprisable. Mais il nous semble qu'elle n'est pas appropriée à notre affaire. La révision partielle est excellente pour résoudre des problèmes distincts. C'est elle qui nous a donné le suffrage féminin et le canton du Jura. Mais si c'est à la disparité de la Constitution que nous voulons porter remède, il est clair qu'une trentaine de révisions partielles, loin de la corriger, ne ferait que l'accentuer. Et si c'est l'obscurité de la Constitution que nous cherchons à dissiper, il est évident que nous n'y parviendrons pas tant que nous n'aurons pas une vue sur l'ensemble de l'ouvrage. Ceux qui prônent les révisions partielles nous font alors penser à ces spécialistes de l'architecture qui, pour avoir trop étudié les chapiteaux, ont oublié la cathédrale. Bien entendu, si une révision totale devait introduire des nouveautés substantielles dans nos institutions, la critique de nos adversaires prendrait un poids considérable et nous obligerait à examiner soigneusement les modalités de la procédure finale, en particulier la question de savoir si la Constitution révisée doit être soumise au référendum en un seul bloc ou en plusieurs morceaux.

Cette remarque nous mène à la seconde objection, qui est de nature tout à fait politique. C'est ce que nous appellerons l'argument du «dérapage». Certains adversaires nous tiennent à peu près ce langage: s'il ne s'agissait que de rendre la Constitution moins obscure et moins disparate, l'opération serait acceptable. Mais les imprudents qui l'entreprennent seront bientôt dépassés. L'annonce d'une révision totale fera naître toute sorte de revendications, qui engendreront toute sorte de surenchères, et ce qui aura commencé dans la sérénité finira dans le désordre. En termes simples: «On ne sait pas où tout cela nous conduira». J'aimerais ici leur rappeler que la révision dont nous parlons sera l'affaire de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral et, pour finir, du peuple et des cantons suisses. J'aimerais leur faire observer qu'à en juger par les décisions qu'ils ont prises depuis plusieurs années, le Conseil fédéral est modéré, l'Assemblée fédérale prudente, le corps électoral franchement conservateur. A l'adresse de nos adversaires radicaux et démocrates-chrétiens, à l'adresse, en particulier, de M. Bürgi, je soulignerai même que leurs partis disposent, dans ce conseil, d'une majorité confortable. Rien ne peut se faire contre eux. Rien ne peut se faire sans eux. Si donc vous redoutez un dérapage, ce sont vos propres forces que vous craignez. Car c'est vous qui ferez la révision. Enfin, si d'aventure, le peuple cessait d'être conservateur, si vos partis cessaient d'être prudents, si un esprit de nouveauté se mettait à souffler sur la Suisse, la négation anxieuse que vous exprimez aujourd'hui ne leur opposerait qu'une fragile barrière.

Les citoyens de ce pays ont le droit d'avoir une Constitution claire et cohérente. Notre Constitution, qui a bien servi, est devenue obscure et disparate. Nous vous demandons d'en décréter la révision totale.

Jagmetti: Sie erinnern sich zum Teil persönlich an den Schwung, mit dem das Parlament 1965 und 1966 erstmals an diese Frage herangetreten ist. Wir alle haben an unserem Ort die Entwicklung miterlebt, an Hochschulen, wo der Fragebogen Wahlen und dann der Entwurf Furgler diskutiert worden sind, in den Parteien unter breiter Beteiligung vieler an der Diskussion und in manchen anderen Kreisen. Diesem Schwung scheint Skepsis gefolgt zu sein. So stellt sich für uns die Frage, ob wir im Zug der Entwicklung einfach der Skepsis folgen sollen oder ob wir das tun müssen, was wir für richtig halten. Für mich habe ich den Entscheid getroffen, und ich möchte Sie einladen, sich den Arbeiten für die Totalrevision anzuschliessen. Bevor ich auf die Begründung selbst eintrete, erlaube ich mir, einige Hinweise auf Bemerkungen zu geben, die von seiten der Skeptiker stammen.

Die Totalrevision wird uns in der Tat nicht durch tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten in der Schweiz aufgezwungen, die zu einer völligen Neuorientierung des Staates führen müssten. Aber wird denn die Schweiz nicht immer als Willensnation geschildert, die nicht aus dem Herrschaftsbereich irgendeines Machthabers herausgewachsen und nicht Ausdruck einer kulturellen Einheit ist, sondern auf dem

freien Entscheid der Bürger beruht? Diese Bürger waren sicher nicht nur in früheren Jahrhunderten zu einem solchen Entscheid fähig, sondern sind es auch heute.
Grosse Probleme stellen sich in unserer Zeit, zum Teil sind es neue, zum Teil bisherige Probleme in veränderter Form. Das ist auch von den Gegnern der Totalrevision anerkannt worden. Solche Probleme erfordern nicht nur, aber eben auch rechtsetzende Massnahmen. Entsprechende Beschlüsse sind auf der Verfassungsstufe gefasst worden, manchmal konzentriert in wegweisender Form. In Ergänzung dessen, was Herr Aubert gesagt hat, erlaube ich mir, nur auf die Entwicklung in den Jahren 1971 und 1972 hinzuweisen, als in drei Partialrevisionen ganz grundlegende Verfassungsentscheide getroffen worden sind: Die Einführung des Frauenstimmrechts und damit die volle Verwirklichung der Demokratie, die Anerkennung des Umweltschutzes als Staatsaufgabe und die verfassungsmässige Verankerung des Drei-Säulen-Prinzips der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Ein Wandel fand also laufend statt, aber er war bei allem Gewicht der getroffenen Entscheide sektoriell ausgerichtet und wurde nicht aus einer Gesamtsicht der Staatsaufgaben und der Staatsorganisation heraus getroffen.
Das Fehlen einer grossen Idee, einer Grundwelle, anerkenne ich. Vergessen wir aber nicht, dass unsere Gesellschaft nicht unstrukturiert ist und unser Staat seine Identität nicht wie im 19. Jahrhundert erst sucht. Die Schweiz hat sich über die Jahrzehnte hinweg bei aller Verschiedenheit zur Einheit entwickelt, und die Gesellschaft steht allen Unkenrufen zum Trotz im Gleichgewicht. Aber müssen wir denn warten, bis dieses Gleichgewicht gestört ist, um an die Ueberprüfung unserer Verfassung heranzutreten? Ist zunächst eine Verwirrung der Geister nötig, bevor wir uns an die Grundlagen unserer Staatsordnung heranmachen? Auch ein stabiler Staat entwickelt sich fort: Er braucht keine Grundwelle, um zu neuen Ufern zu gelangen, sondern kann aus eigener Kraft und gestützt auf die anerkannten Grundsätze seine Verfassung den Herausforderungen der Zeit anpassen. Dazu besteht nach 112 Jahren und weit über 100 Partialrevisionen der Verfassung wahrhaft Anlass. Damit komme ich zu den Gründen für das Eintreten.
Es gilt, Bilanz zu ziehen und die Verfassung daraufhin zu überprüfen, in welchem Masse sie insgesamt geeignet ist, Grundlage für einen Staat zu bilden, der bei Bewahrung der bleibenden Werte die ihm übertragenen, neuen Probleme bewältigen kann. – Seit dem Beschluss über die Verfassung von 1874 haben sich die Verhältnisse grundlegend gewandelt, wer wüsste es nicht! Damals stand die als zweite industrielle Revolution bezeichnete Entwicklung der Elektrotechnik, des Verbrennungsmotors und der industriellen Chemie erst bevor. Zu jener Zeit wohnten nur zehn Prozent der Bevölkerung in Städten und arbeitete ein Drittel der Beschäftigten in der Landwirtschaft. Mobilität und wirtschaftliche Lage der ganzen Bevölkerung waren völlig anders als heute. Damals herrschten auch ganz andere soziale Zustände. Wer dazu eine Illustration will, muss gar nicht unbedingt Romane lesen, es reicht, die Tatbestandschilderungen in Bundesgerichtsentscheiden aus der Jahrhundertwende nachzuschlagen. – Dass Veränderungen eingetreten sind, wird denn auch durchwegs anerkannt. Den Gegnern der Totalrevision vermag ich aber nicht zu folgen, wenn sie deswegen die Verfassung in Ruhe lassen wollen. Herausforderungen rufen nach einer Antwort. Solche sind immer wieder gut und häufig auch zeitgerecht gegeben worden. In grösseren Abständen aber drängt sich die Synthese auf. Es gilt, die Verfassung einer Gesamtschau zu unterziehen, die Hauptelemente auf ihre Gültigkeit in unserer Zeit zu überprüfen. Das betrifft die verfassungsmässigen Rechte der Bürger, die in der Literatur von umstrittener Tragweite sind. Es gilt für die Aufgabenteilung Bund/Kantone, deren Ueberprüfung, wie wir alle wissen, äusserst heikel, deswegen aber nicht überflüssig ist. Es trifft auch zu für die Tätigkeit des Bundes, die laufend zur Diskussion steht und auch zu Verfassungsänderungen geführt hat. Ich denke etwa an den Umweltschutzartikel, den eine Kommission, seinerzeit unter der Leitung von Herrn Aubert, entwikkelt hat und der keineswegs, Herr Bürgi, gekürzt werden muss. Die Gesamtschau muss sich ferner auf die Organisation sowie die politischen Rechte beziehen, die ausgeprägt auf die Rechtsetzungsdemokratie ausgerichtet sind und deren Tauglichkeit in unserer Zeit doch einmal geprüft werden kann, auch beim Bekenntnis zum Bestehenden.
Ausser der Bilanz, die es zu ziehen gilt, muss aber auch die Lesbarkeit der Verfassung wiederhergestellt werden. Einzelne Bestimmungen in unserm Grundgesetz sind Restposten aus dem 19. Jahrhundert. Wer es bestreitet, möge einmal die Artikel 62 und 68 lesen und sich dann überlegen, ob sie heute noch etwas bedeuten. Wir wissen, dass die Verfassung Lücken aufweist; solche bestehen gerade bei den verfassungsmässigen Rechten, deren Tragweite in ganz erheblichem Masse ausschliesslich vom Bundesgericht umschrieben worden ist. Die Systematik ist schwer erkennbar. Man findet die Bestimmungen nicht ohne Mühe, weil die vielen Partialrevisionen den Aufbau kaum mehr erkennen lassen – den Aufbau, der auf der Verfassung von 1848 und den Entwürfen aus der Regenerationszeit beruht. Verfassungen sind aber nicht einfach Lektüre für Juristen oder Grundlagen für ein staatsrechtliches Seminar. Unsere Bundesverfassung sollte den Staatsgedanken wiedergeben und nicht nur einem Kreis von Eingeweihten, sondern dem Bürger zugänglich sein. Oeffnen wir doch diese sieben Siegel unserer Verfassung und machen wir den Inhalt unserer staatsrechtlichen Grundordnung wieder verständlich!
Zur Diskussion steht heute nicht die Frage – das möchte ich betonen –, ob unser Verfassungsrecht in Ruhe gelassen oder zur Unruhe geführt werden soll. Zur Diskussion steht, wer und in welchem Verfahren über die Entwicklung des Verfassungsrechts entscheidet. Unsere Verfassung ist laufend einer solchen Entwicklung unterzogen, und zwar auf zwei Wegen, nämlich durch Volk und Stände und die erwähnte Praxis des Bundesgerichts. Im Verfahren der formellen Verfassungsrevision stimmen wir laufend über Vorlagen ab. Wir haben in den Jahren 1984 und 1985 über nicht weniger als je 10 Verfassungsvorlagen Volk und Stände befragt, und 1986 standen – Uno-Abstimmung eingeschlossen – 5 Verfassungvorlagen zur Abstimmung. Man kann das alles als Beweis der Flexibilität unserer Verfassung betrachten, als Hinweis darauf, dass wir gar keine Totalrevision brauchen. Aber Hand aufs Herz: Wer von uns ist in der Lage, diese 25 Verfassungsvorlagen, über die Volk und Stände in den letzten drei Jahren abgestimmt haben, aufzuzählen? Und wenn wir es nicht können, wie sollen denn Volk und Stände den Ueberblick über all das, was geschehen ist (oder durch negativen Entscheid nicht geschehen ist), wahren? Verliert der Bürger auf diesem Weg nicht den Ueberblick? Und geht nicht am Ende seine Gestaltungsfreiheit in der Fülle der Einzelvorlagen verloren? Damit werden aber auch die Grundlagen unserer Demokratie angetastet.
Nach 112 Jahren ist es Zeit zur Synthese. Es ist Zeit zum Ueberlegen, ob das alles noch ein Ganzes bildet. Es gilt nicht, eine revolutionäre Aenderung vorzunehmen, sondern auf der Grundlage der bleibenden Werte unserer Verfassung insgesamt den Anforderungen der Zeit anzupassen.
Ich lade Sie in diesem Sinne ein, auf die Vorlage einzutreten.

M. **Meylan:** Je n'ai jamais été qu'un modeste artisan du droit. Je n'ai jamais été un jurisconsulte et ce ne sont pas mes mérites qui m'ont amené à m'occuper de cette révision totale depuis vingt ans. Je sais comment je me suis retrouvé dans cette aventure depuis qu'un jour – il y a déjà bien des années – le conseiller fédéral Tschudi a rendu visite au gouvernement neuchâtelois. Il expliquait qu'un jour de 1966 son collègue, M. von Moos, lui a dit: «Je termine mes travaux en vue de constituer cette commission Wahlen. Mais, je désire y introduire M. Louis Guisan, conseiller aux Etats, en tant que Romand. Par conséquent, le deuxième Romand doit être l'antithèse. Il me faut quelqu'un de jeune, qui ne soit pas professeur, car nous en avons assez, qui ne soit pas catholique, parce que nous en avons aussi suffisamment, et qui soit socialiste de gauche puisque M. Guisan est libéral

de droite.» M. Tschudi, qui me connaissait par le biais du comité de notre parti, lui a répondu qu'il avait son affaire et lui a donné mon nom, au grand étonnement des gens. Ce n'est donc pas par mérite que j'ai été mêlé à cette longue aventure. C'est la conséquence des moeurs politiques en usage dans notre pays. Je le dis en toute modestie et humilité.

De ces vingt ans d'expérience dans ce domaine, j'aimerais relever quelques aspects, qui je le répète encore une fois ne sont pas de haute juridiction ou de science, mais qui sont en relation avec la politique. Un des souhaits des motionnaires, MM. Obrecht et Dürrenmatt à l'époque, auquel il faut ajouter le professeur Imboden malheureusement décédé, mais qui a joué un rôle décisif dans l'engagement de ce processus, n'était pas seulement de mettre de l'ordre formel, voire matériel, dans la Constitution. Ils pensaient, à une période où la Suisse était riche – comme l'a dit M. Bürgi – mais où elle s'assoupissait quelque peu, intéresser les citoyens, notamment les jeunes, au fondement de notre Etat démocratique et libéral. Aujourd'hui, on oublie peut-être un peu, après toutes ces années passées, que le but des motionnaires a été en grande partie atteint. Il y a eu de très nombreuses contributions de la part de citoyens, lorsque le rapport de la commission Wahlen a été publié. Cela est indiscutable et incontestable. Les membres de la commission Wahlen ont été appelés à participer à de très nombreux séminaires, en particulier au sein de la jeunesse universitaire. Ce projet de révision de la Constitution suisse n'a pas été impopulaire, contrairement à ce que l'on aimerait parfois nous faire croire dans ce pays.

Deuxième observation. Ce projet a probablement perdu un peu de son actualité en raison des méthodes de travail des deux commissions présidées par MM. Wahlen et Furgler et s'est étalé sur une trop longue période. Nous aurions du nous imposer un rythme différent. J'ai gardé des contacts très étroits avec M. Fritz Wahlen jusqu'à sa mort. Chaque fois que j'allais lui rendre visite, il me répétait que la présidence de cette commission avait été la plus belle qu'il ait jamais eu, mais qu'il se repentait de ne pas avoir coupé plus souvent la parole aux membres. Je pense qu'il avait raison. Il en est allé de même avec la commission Furgler. Mais enfin, les choses sont là et le travail de base a été accompli. Les spécialistes ont eu l'occasion de s'exprimer. Maintenant il faut conclure cette longue histoire et confier à quelques personnes qualifiées le soin de mettre en oeuvre tout ce qui a été longuement réfléchi et préparé.

Certaines choses sont impossibles à faire comprendre, même lorsqu'elles sont justes. Le projet de la commission Furgler a été très attaqué devant l'opinion publique. Reconnaissons qu'il n'est pas très populaire, car il a introduit des notions qui ont suscité la défiance d'une grande partie des citoyennes et citoyens de notre pays. Que voulez-vous faire contre elle? Rien! C'est ce que je tire de mon expérience politique. Je donnerai deux exemples. J'ai essayé à cinq reprises, depuis bientôt dix ans que j'appartiens au groupe socialiste de ce Parlement, d'expliquer à mes amis politiques que les impôts directs ne sont pas bons et sociaux et les impôts indirects mauvais et antisociaux par définition. J'ai dans ma bibliothèque une brochure rédigée par M. Max Weber, ancien conseiller fédéral, qui a été une des grandes figures du Parti socialiste suisse, qui expose noir sur blanc comment un impôt indirect peut être tout aussi social qu'un impôt direct. Tout dépend des modalités. J'ai tenté cinq fois de faire comprendre cela aux socialistes siégeant dans ce Parlement. Plusieurs l'ont compris, mais la grande majorité, aujourd'hui encore, persiste à croire qu'un impôt indirect est nécessairement antisocial. Je ne recommencerai plus cet exercice. Je finirai mes jours à Berne en sachant qu'un bon socialiste doit considérer un impôt indirect comme antisocial.

Dans mon canton, au début de la crise économique, il m'est arrivé une autre aventure. J'ai eu beaucoup de travail à préparer les lois sur la promotion économique et à trouver les voies et les moyens pour les soumettre au Grand Conseil, de manière à refaire ce canton gravement atteint. Un jour où j'étais un peu fatigué, j'ai dit devant le Grand Conseil à propos d'économie: «Ce qui doit mourir mourra.» Cela était tout à fait juste, la suite l'a démontré. J'avais raison sur le fond. Mais, durant des années, on m'a resservi cette phrase en disant: «On paie quelqu'un pour être chef du département de l'économie publique et c'est tout ce qu'il trouve à dire.» Or, il est faut de prétendre que je me suis borné à cela, car j'ai tout de même été à l'origine de quelques lois de promotion économique qui sont actuellement exécutées. Cette phrase a traîné si longtemps derrière moi, que je me souviens avoir convenu que j'aurais dû m'exprimer différemment.

Je cite ces exemples pour vous montrer que nous sommes dans la même situation face à deux dispositions du projet de la commission Furgler qui ont fait grand bruit.

On a été scandalisé, notamment en Suisse romande, que l'on ose parler «d'Etat suisse». C'est – a-t-on dit – la suppression du fédéralisme. Lors des travaux de notre commission, M. Schaffter a bien voulu reconnaître que tel n'était pas le cas. Mais, il a dit: «Les gens n'ont plus le goût de le dire comme cela et nous, fédéralistes, ne voulons pas que l'on parle d'Etat suisse. Parlons de Confédération». Je veux quand même souligner que c'est par pur goût du compromis helvétique que je fais cette concession, car l'Etat suisse existe. Notre Confédération n'est pas une confédération d'Etats, comme avant 1848, elle est un Etat fédératif. Il y a un Etat fédéral et des Etats cantonaux. C'est peut-être scandaleux de le dire, mais c'est tout de même ainsi et il faut l'affirmer.

L'autre aspect qui a fait bondir du projet de Constitution de la commission Furgler, c'est l'idée de remplacer l'article 3 de la Constitution par les articles 48 et suivants du projet, qui attribuent des responsabilités principales, selon les domaines, soit à la Confédération, soit aux cantons. On a dit: «Horreur, damnation, on voit bien que M. Furgler est un centralisateur et qu'il veut détruire les pouvoirs des cantons». Relisez ce projet de Constitution et vous verrez que cette répartition de responsabilités principales ou secondaires entre Confédération et cantons existe déjà actuellement dans l'application de notre législation. Il n'innove pas en cette matière et ne fait que constater ce qui existe et mettre en ordre sur le plan juridique la pratique en vigueur issue de votre volonté de législateur fédéral. Certes, ils ne le veulent peut-être pas, mais les faits sont là.

Après avoir parlé de l'historique de ce projet, qui est un peu le présent, puisque les travaux ont été basés sur lui, j'en viens maintenant à trois remarques sur l'avenir. Au cours de ma réflexion, moi qui ne suis pas un savant, je me suis personnellement enrichi. J'ai constaté que, dans ces matières, le fond était inséparable de la forme. Je ne le savais pas et je l'ai appris. Aujourd'hui, nous devrions tous savoir que l'on ne peut pas dire: «Nous faisons une révision formelle ou matérielle de la Constitution». Cela n'est pas possible. Si vous touchez – à ce propos je donne raison à M. Bürgi – à la forme, vous touchez également au fond, dans une mesure plus ou moins grande. On ne peut pas séparer l'une de l'autre. Nous venons d'en faire l'expérience avec une loi (l'harmonisation fiscale) où nous avons constaté – d'autres collègues que moi l'ont dit ici – que la disposition constitutionnelle nous obligeant à engager une révision purement formelle était inapplicable. Nous n'avons donc pas pu discuter de l'harmonisation fiscale sans toucher au fond. Par conséquent, à propos de la Constitution, nous devons aussi être conscients que nous ne pouvons pas dissocier le fond de la forme. Si notre conseil décide de suivre MM. Aubert et Jagmetti et de garder comme principe fondamental la répartition des compétences entre Confédération et cantons, telle qu'elle existe aujourd'hui, passons par là s'il le faut, mais cela sous-entendrait que l'opération est condamnée à réussir. A ce propos, je souhaite bien du plaisir à Mme Kopp, car plus les paquets avancent, plus les résistances s'accroissent. Admettre dans une nouvelle Constitution le même principe que celui appliqué aujourd'hui en matière de répartition des tâches, sans avoir simultanément réussi la remise à jour des compétences respec-

tives de la Confédération et des cantons, c'est arriver à quelque chose de totalement artificiel. J'en ai acquis personnellement la conviction.
Je ne sais pas du tout ce que décidera notre Chambre, ni le Conseil national, mais en tout état de cause, pour des raisons déjà exposées, même si notre génération politique devait renvoyer cette étude dans un tiroir et le fermer à clef, la révision de la Constitution se fera tout de même une fois. Certains éléments dépendent de notre volonté et d'autres sont indépendants. Il est impossible d'éviter à longue échéance une remise en ordre de notre Constitution dans laquelle on fera la part de ce qui est constitutionnel et de ce qui revient au législateur. Qu'on le veuille ou non aujourd'hui dans ce Parlement, cette tâche s'accomplira. De même qu'en 1848 la Constitution a pu être rédigée rapidement à un moment où on en avait besoin, parce que des années durant elle avait été préparée en vain et dans le scepticisme général, tous les travaux que nous avons entrepris depuis longtemps – j'en ai la conviction – ne seront pas inutiles. Si j'ai le bonheur de vivre normalement, selon la durée habituelle d'une vie, je suis de ceux qui verront la nouvelle Constitution fédérale.

Frau **Meier** Josi: Weit über 200 Verfassungsentwürfe gab es zwischen der französischen Revolution und 1848 in unserem Land. Was schliesslich 1847 nach kriegerischen Ereignissen innert kurzen Wochen zu einer neuen Verfassung wurde, beruhte im wesentlichen auf jahrzehntelangen Vorbereitungen, besonders aber auf dem Entwurf des «Asylanten» Rossi aus Italien (von 1832), der 16 Jahre lang in den Schubladen geruht hatte. Der Luzerner Troxler, welcher 1833 das Zweikammersystem stark propagierte, war ebenfalls kein willkommener Prophet im eigenen Land.
Schon unsere Verfassungsgeschichte erlaubt daher den Schluss, dass neue Verfassungen bei uns sehr lange erdauert werden müssen. Erdauern gehört ohnehin zu den politischen Wesenszügen der Eidgenossenschaft. In einem Land, wo es vom ersten Vorstoss für einen Umweltartikel bis zur Verabschiedung des betreffenden Gesetzes rund 20 Jahre braucht, ist eine Verfassungstotalrevision angesichts unseres Milizsystems auch kein eintägiges Heu. Es wäre übrigens falsch anzunehmen, dass in der Schweiz seit 20 Jahren ununterbrochen an einer Totalrevision gearbeitet wird. Vielmehr haben die Arbeitsgruppe Wahlen und die Kommission Furgler je über relativ kurze Perioden Thesen und einen Entwurf erarbeitet. Die Zwischenzeiten dienten dazu, Vernehmlassungen einzuholen, die übrigens ein erstaunlich positives Echo seitens der Kantone, Parteien, Wissenschaft und Sozialpartner ergaben.
Lassen Sie mich die drei folgenden Sätze lesen: «Ich darf mich nach Alter, politischer Erfahrung und verbliebenem Temperament eher zur besonnenen Generation zählen. Ich teile mit dieser Altersstufe auch die Erkenntnis, dass über dem sorgsamen Bewahren des Ueberkommenen oft mehr Gnade liegt als über dem stürmischen Umwerfen aller Werte. Mein Entschluss wurde gefasst in Ernst und Verantwortungsgefühl und gestützt auf die Erfahrung in 20 Jahren parlamentarischer Mitarbeit im Bunde.» Diese Sätze sprach Ständerat Obrecht anlässlich seiner Motionsbegründung für eine Totalrevision der Verfassung aus. Das Anliegen kommt also nicht aus einer revolutionären Küche.
Ich kann diese Sätze auch zu meinem persönlichen Bekenntnis machen, wenn ich mich heute vorbehaltlos hinter die Weiterführung des Unternehmens Totalrevision stelle. Denn inzwischen habe ich selbst 20 Jahre lang Erfahrungen zu diesem Thema gesammelt, seitdem ich 1967 zusammen mit Kollege Meylan in die Arbeitgruppe Wahlen kam, weil der Bundesrat auch Frauen in diesen Prozess einbeziehen wollte.
Sich mit einer Verfassung beschäftigen bedeutet, über Staatsgrundlagen nachdenken. Es lässt uns nach dem Wesentlichen in diesem Staat suchen. Das Wesentliche ist aber im Dickicht der quinquies-, sexties-, septies-, octies- und novies-Artikel oft nur noch schwer zu erkennen. Was soll ein Normalbürger nur schon mit solchen Kreuzworträtselzahlen anfangen? Was ist das für ein Staat, der seine Finanzgrundlage seit Beginn von einem Provisorium zum andern wackeln lässt? Was hat denn eine Enzianwurzel oder die «fée verte» neben der Vereinsfreiheit, was haben fünf Franken Spieleinsatz im Kasino neben der Gewissensfreiheit, was haben zwei Liter Branntwein neben der Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes zu suchen?
Grundfreiheiten und Verordnungstexte sind in der geltenden Verfassung längst wie Kraut und Rüben unentwirrbar durcheinander geraten. Haben Sie schon versucht, Ihren Kindern zu erklären, wie sich die Sportförderung zum aufrechtstehenden Schuldner verhält? Das Wildgewächs hat nicht nur im Text von Artikel 32bis BV Eingang gehalten, es erdrückt bald das ganze Verfassungsgebäude. Bald werden nur noch Parlamentarier und Advokaten wissen, ob es darin noch begehbare Verbindungswege gibt. Wir müssen uns bald vorkommen wie die Priester der Pharaonen; sie besassen die Macht, weil sie allein wussten, wie man eine Sonnenfinsternis vorausberechnet.
Wer behauptet, unsere Verfassung sei das getreue Spiegelbild unserer gewachsenen staats- und ordnungspolitischen Wirklichkeit und deshalb unantastbar, der irrt sich übrigens gewaltig. Neben der Verfassung gibt es noch und noch Recht der gleichen Stufe, das gar nicht darin enthalten oder daraus ersichtlich ist, man denke nur etwa an die Entwicklung von Verfassungsrecht durch das Bundesgericht. Was Wunder, schliesslich wurde die heutige Verfassung in einer Zeit gschaffen, als man noch mit der Kerze und nicht mit dem Laserstrahl hantierte, als man mit der Kutsche und nicht mit der Rakete grosse Strecken überwand. Was inzwischen an Problemen auftauchte, brauchte notgedrungen neuen Verfassungsraum. Wir haben dafür neben dem alten Palast Baracke um Baracke aufgerichtet. Es ist an der Zeit, das Fundament so zu verstärken, dass es die neuen Lasten auch tragen kann.
Heute sind bekanntlich ein Grossteil aller Bestimmungen revisionsträchtig. Die drängenden langfristigen Zukunftsprobleme scheinen in der Verfassung kaum deutlich auf, ebensowenig wie etwa unsere Stellung in der Völkergemeinschaft. Was erstaunt es, dass der Bürger sich je länger je weniger an dieser Verfassung orientiert! Sie ist in der Tat für ihn unlesbar geworden. Das mindeste, was geschehen sollte: sie müsste wieder lesbar gemacht werden. Der Bürger muss sein Land und sich selbst wieder darin erkennen können. Was Verfassung ist, sollte darin zu finden sein, und was nicht Verfassung ist, sollte daraus verschwinden, damit für Wichtiges und Neues Platz geschaffen wird. In diesem Sinne hat sich die vorberatende Kommission auf den Weg und das Ziel einer nachführenden, aber werterhaltenden Ueberarbeitung der bestehenden Verfassung geeinigt nach dem Motto: «Was du ererbt von deinen Vätern, erwirb es, um es zu besitzen.»
Die Zeit, die wir für eine Totalrevision aufwenden werden, wird sich jedenfalls lohnen. Die bisherigen Vorarbeiten haben sich auch gelohnt. In der Kommission wies ich leise schmunzelnd darauf hin, dass zahlreiche der von den Kommissionen Wahlen und Furgler erarbeiteten Vorschläge inzwischen längst Verfassungs- und Gesetzesrecht geworden sind. Ich erinnere an das Frauenstimmrecht und die Untersuchungen zur Aufhebung der Ausnahmeartikel. Der Bericht Wahlen verhalf beiden Anliegen zu schnellerem Durchbruch. Ich erinnere an den Gleichberechtigungsartikel, der wörtlich entnommen wurde. Eine Reihe weiterer teils verwirklichter Vorstösse greifen auf die Vorschläge der Expertenkommission Furgler zurück, so zum Beispiel zur Aenderung im Bestand des Gebiets der Kantone, zur Einheitsinitiative, zur Offenlegung der Interessenbindungen, zur Mitwirkung des Parlaments bei der politischen Planung oder zum Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit. Nicht wenige unter uns haben sich bei der Formulierung von Vorstössen dieses «Nachschlagewerkes» bedient.
Denen, die eine Totalrevision ablehnen, weil sie meinen, der Apparat werde überlastet, möchte ich erwidern, dass vielmehr der Apparat zusammenbrechen wird, wenn wir uns die Zeit für grundsätzliche Ueberlegungen nicht endlich neh-

men und gönnen. Die Besinnung auf Wesentliches hat sich noch immer gelohnt. Wer sich die Musse nimmt, über unseren freiheitlich-demokratischen und föderalistischen, aber auch sozialen Rechtsstaat nachzudenken, Sinn und Zweck der Staatstätigkeit kritisch zu durchleuchten, dem fallen nachher Sachentscheide bedeutend leichter. Dieses Nachdenken lohnt sich deshalb nicht nur, es tut heute vielmehr not. Lassen Sie uns daher ja sagen zum Beschlussesentwurf, der uns zu einer entschlackten, für den Normalbürger wieder lesbaren und verständlichen Verfassung führen wird.

Piller: Im letzten Magazin «Politik und Wirtschaft» stand mit Blick auf die «CH 91» zu lesen: «Weh dir, Helvetia, Ideen sind keine da.» Und im gleichen Heft schreibt dann der Schriftsteller Muschg: «Das sinnvollste Geschenk, das sich die Schweiz zu ihrem Geburtstag machen könnte, bleibt für mich immer noch eine Totalrevision der Bundesverfassung als Beweis unserer Gestaltungsfähigkeit in eigener Sache.»
In meiner Partei habe ich mich immer positiv zu einer Totalrevision der geltenden Verfassung geäussert, und ich habe viele Erwartungen in die Arbeiten der Expertenkommission Fugler gesteckt. Den damals vorgelegten Entwurf konnten wir grundsätzlich gutheissen, und es war auch sehr erfreulich zu sehen, wie das breit angelegte Vernehmlassungsverfahren, die Diskussion in Verbänden, Vereinen und Schulen positive Echos auslösten. Man hätte sagen können, «Wohl dir, Helvetia, Ideen sind viele da.» Leider folgte aus unverständlichen Gründen ein Auslaufen dieser Grundwelle insbesondere bei den politisch Verantwortlichen, und heute verspürt man kaum mehr einen echten und starken politischen Willen, dieses Werk zu verwirklichen. Keine Bundesratspartei hat sich bereits klar dahingehend geäussert, die ganze Uebung abzubrechen, und in der ständerätlichen Kommission war auch nicht mehr besonders viel von einer echten volonté politique zu verspüren. Der Bundesrat soll, wenn überhaupt, einen sehr eng abgegrenzten Spielraum zur Ausarbeitung eines Verfassungstextes eingeräumt erhalten.
Wenn ich heute trotz der engen Grenzen, der engen Leitplanken, die die Kommissionsmehrheit dem Bundesrat setzen will, für Eintreten bin, dann deshalb, weil ich nicht möchte, dass die Arbeiten abgebrochen werden. Ich verbinde allerdings mein Ja mit der Hoffnung, dass die optimistischen politischen Kräfte im Laufe der nächsten Jahre in unserem Staate wieder wachsen und dass dann ein besseres Resultat aus den Beratungen fliessen wird, ein Resultat, das den Namen «Totalrevision» verdient. Für mich gibt es verschiedene Gründe, warum ich eine Totalrevision für vordringlich einstufe. Ich möchte dazu kurz einige Ausführungen machen.
Für den Durchschnittsbürger dieses Staates – nicht alle sind Juristen – sollte die Verfassung lesbar sein, das heisst, sie sollte übersichtlich aufgebaut, in einer einfachen Sprache abgefasst und den Problemen unserer Zeit angepasst sein. Sie sollte einerseits die Rechte und Pflichten eines jeden klar festhalten und das Zusammenwirken von Bund und Kantonen in unserer modernen Gesellschaft mit den vielfältigen neuen Herausforderungen festlegen. Unsere Verfassung stammt aus dem letzten Jahrhundert, wurde mit einer Vielzahl von Zusätzen angereichert und ist wohl nur noch von Spezialisten echt lesbar. Aufbauend auf dieser Verfassung verabschiedeten und verabschieden wir eine Unzahl von Gesetzen, die ihrerseits wiederum eine gewaltige Flut von kantonalen Gesetzen und bundesrätlichen wie kantonalen Verordnungen auslösen.
Uebertriebene Staatstätigkeit, zu grosse Regelungsdichte und viele andere Schlagwörter wurden in den letzten Jahren geprägt, die eigentlich die Folge eines für die meisten Bürgerinnen und Bürger undurchsichtig gewordenen Gesetzesdschungels sind. Wieviele parlamentarische und verwaltungsseitige Arbeit muss aufgewendet werden, um sogenannte Gesetzeslücken trotzdem noch zu schliessen, Lükken, die immer wieder von schlauen Gesetzesgelehrten herausgefunden werden. Manchmal kommt mir unser umfangreiches und kaum mehr überblickbares Gesetzeswerk vor wie ein riesiger, komplizierter Legokasten, mit dem nur noch die Juristen zu spielen vermögen. Dabei kommen doch in der Regel die Menschen immer noch mit einem Kopf auf die Welt und nicht mit einem Gesetzbuch. In diesen Köpfen wächst dann normalerweise mit der Zeit auch der sogenannte gesunde Menschenverstand, der eigentlich viele Paragraphen zu ersetzen vermöchte. Eine neue, für alle Bürgerinnen und Bürger dieses Staates gut lesbare Verfassung, mit der anschliessenden Aufforstung unseres Gesetzes- und Verordnungswaldes würde sicher wesentlich dazu beitragen, der gegenwärtigen zweifellos vorhandenen Staatsverdrossenheit entgegenzuwirken.
Der Bürger sollte meines Erachtens ohne ständige Betreuung durch Juristen den Staatsapparat, die Institutionen anrufen und mit den Gesetzen und Verordnungen arbeiten können. Diese Widerlesbarmachung unserer Verfassung und der darauf aufbauenden Gesetzgebung ist nur ein Grund für die Bejahung der Totalrevision. Es gibt noch einen weiteren, ebenso bedeutungsvollen Grund.
Kürzlich las ich, dass in einer der neuesten Bibelübersetzungen der Spruch Salomos, 29. Kapitel, 18. Vers: «Wenn es an Offenbarung fehlt, verwildert das Volk, aber wohl dem, der das Gesetz beachtet», wie folgt neu formuliert wurde: «Ein Volk ohne Vision geht zugrunde; wohl dem, der das Gesetz hält.»
Vision und Gesetz treten in dieser Uebersetzung nicht als Gegensätze auf. Es stehen nicht auf der einen Seite die visionären Träumer und auf der anderen Seite jene, die die reale Machbarkeit repräsentieren. Im Gegenteil. Hier wird gesagt, wenn wir glauben, ohne Visionen leben zu können, um dauernd einem Pragmatismus das Wort zu reden, dann ist es um unsere Zukunft schlecht bestellt.
Unser Land, unser Staat und unsere Welt brauchen Visionen, und dies sollte sich auch in der Totalrevision unserer Verfassung niederschlagen. Darum mehr Visionen und weniger Pragmatismus! Die Menschheit im allgemeinen und unser Land im speziellen haben immer wieder grosse politische und gesellschaftliche Umwälzungen erlebt und meistens auch überlebt. Denken wir an die gewaltigen Umwälzungen, hervorgerufen durch die französische Revolution, die letztlich unserem Lande auch die heute noch geltende Verfassung brachte. Diese Zeit war für unser Land und das damalige Volk sehr, sehr schmerzhaft. Doch Ideen und Kräfte waren vorhanden, um einen modernen Bundesstaat zu schaffen. Es brauchte dazu sicher auch Visionen.
Die Industrialisierung und die Entwicklung unseres Landes vom Agrarstaat zum modernen Industrie- und Sozialstaat verlief ebenfalls nicht schmerzlos und nicht ohne Not und Elend. Denken wir an die Notwendigkeit der Fabrikgesetze, des Verbots für Kinderarbeit, an die Probleme, die zum Generalstreik führten usw. Heute, an der Schwelle des dritten Jahrtausends, sehen wir uns neuen, gewaltigen Problemen ausgesetzt, die es zu lösen gilt, in unserem Lande, in Europa und weltweit.
Die Erfindung des Transistors und die darauffolgende Entwicklung des Mikroprozessors führen uns unweigerlich und unaufhaltsam ins Automaten- und Informatikzeitalter. Unser Kommissionspräsident Binder hat bereits darauf hingewiesen. Die Umwälzungen in Staat und Gesellschaft haben bereits eingesetzt, und ein Ende ist noch nicht abzusehen. Die enorme industrielle Güterproduktion, ermöglicht durch die mikroprozessorgesteuerten Automaten, rationalisiert groteskerweise Arbeitsplätze weg. Immer mehr wird mit immer weniger arbeitenden Menschen produziert, was letztlich unsere Sozialwerke in starke Bedrängnis bringen kann. Unsere Umwelt wird trotz allen Beteuerungen immer mehr zerstört, die Energieversorgung ist für die Zukunft nicht gesichert. Es könnten viele andere Beispiele angeführt werden. Wir alle hatten bereits mehrmals Gelegenheit, diese Probleme zu diskutieren, insbesondere dann, wenn wir von den Ereignissen überrollt wurden. Ich darf an die Debatten um den Wald, Tschernobyl, Sandoz, aber auch an die Diskussionen um einen Energieartikel und die Kernenergie erinnern.
Diese Probleme werden die Parlamentsdebatten in den

nächsten Jahren stets begleiten und wohl auch stark prägen. Unser Land muss die notwendigen Kräfte mobilisieren, um angepasste Lösungen zu erarbeiten. Es braucht meines Erachtens dazu Visionen, Pragmatismus wird nicht genügen. Und was es ganz sicher braucht: der Föderalismus in unserem Staat muss eine neue Sinngebung erhalten. Heute beschränkt sich der Föderalismus darauf, dass der Zentralstaat zahlt und verpflichtet, während die Kantone sich darauf beschränken, eine hypothetische Souveränität und Autonomie zu verteidigen. So viel wird von Kompetenz und so wenig von Verantwortung gesprochen. Für mich ist der Vorschlag der Expertenkommission Fugler im Bereich Bund und Kantone, also im zweiten Teil, eine gute und notwendige Antwort auf die Frage: Wie wird unser Land die grossen Probleme der Zukunft lösen? Die von verschiedenen Seiten geäusserten Befürchtungen, damit würde unser Föderalismus geschwächt, vermag ich nicht zu teilen. Das Gegenteil wäre der Fall. Der Föderalismus würde einen neuen Sinn und mehr Gehalt bekommen. Einerseits würden die Kantone die Mittel besitzen, sich gegenüber dem Bundesstaat überall dort zu behaupten, wo sie nicht nur kompetent wären, sondern auch die Verantwortung zu tragen hätten. Andererseits Seite würde dem Bund klar die Verantwortung dort überbunden, wo nur er wirklich die Probleme zufriedenstellend lösen kann.

Ich betone, dass der Bund die Verantwortung und nicht nur die Kompetenz zur Rechtsetzung übernehmen muss. Darf ich erinnern, woran da gedacht wird? An Energiepolitik, Landesplanung, Umweltschutz usw.; die Gebiete sind in Artikel 5 des Entwurfes aufgelistet. Mut zum Ausbruch aus einem etwas erstarrten und meines Erachtens doch auch falsch verstandenen Föderalismus hin zu mehr Lebendigkeit und Gestaltungsfähigkeit, gepaart mit dem Willen, die grossen Probleme des auslaufenden zwanzigsten Jahrhunderts zu lösen, führen zwangsläufig auch zur Bejahung der Totalrevision unserer Verfassung.

Die Totalrevision, wie ich sie verstehe, ist nicht einfach eine immense juristische Kleinarbeit, sie muss vor allem dazu dienen, politische Antworten und Lösungen auf neue Probleme und Herausforderungen zu geben. In diesem Sinne bitte ich Sie, der Totalrevision zuzustimmen. Persönlich hätte ich dem Bundesrat einen Blankocheck zur Erarbeitung des Entwurfes gegeben. Ein solcher Vorschlag käme aber nach gewalteter Diskussion in der Kommission hier im Rate kaum zum Tragen, deshalb verzichtete ich auf einen diesbezüglichen Antrag. Ich hoffe aber, dass trotzdem mehr Visionen und weniger Pragmatismus zu Gevatter stehen werden. Gönnen wir unserem Lande und unserem Volk dieses wohl schönste Geburtstagsgeschenk für das Jahr 1991.

Affolter: Ich habe mir die Frage nach einer Fortsetzung der Bemühungen um die Totalrevision der Bundesverfassung nicht leicht gemacht. Ich habe etwas Mühe, den hochgemuten Optimismus zu teilen, von dem sich einige meiner Vorredner tragen liessen, von Geburtstagsgeschenken zu reden, von Gipfelstürmen, grossen Visionen usw. Ich war lange Zeit sehr skeptisch, dies vor allem aus reichen Erfahrungen heraus, die jeder von uns hier in diesem Saal mit Gesamtkonzeptionen minderen Umfanges auf Bundesebene gemacht hat. Sie sind häufiger, als uns lieb war, unter dem Zusammenprall oder dem Anstrum von Partikularinteressen gestorben, oder wir haben ihre traurigen Ueberbleibsel mühsam zusammenkratzen müssen.

Ich bin Realist geworden und gestehe das in diesem Saal ohne Hemmungen. Ich bin sogenannten grossen Würfen gegenüber, die so leicht und so schnell zu Wegwerfobjekten werden, Realist geworden. So sträubt sich alles in mir, wenn ich zu einem Unternehmen ja sagen müsste, das mit grosser Wahrscheinlichkeit in einem Fiasko enden oder auf eine gigantische Sandkastenübung hinauslaufen würde, zu einer Uebung, die auf Jahre hinaus enorm viel Energien in diesem Lande binden und möglicherweise verpuffen lassen würde. Bei dem, was uns bis jetzt an Bundesverfassungsentwürfen vorliegt – und es sind einige –, ist diese Wahrscheinlichkeit gegeben. Die Widerstände gegen Verfassungsschöpfungen solchen Zuschnitts sind manifest, sind uns vielleicht entgegengeschleudert worden, sind heute schon auszumachen, wenn man die Augen nicht verschliessen will. Sie streben schlicht und einfach Unerreichbares an. Der Zusammenbruch solcher Höhenflüge – ich zähle den Furglerschen Bundesverfassungsentwurf dazu – ist unter der Kumulation der Widerstände vorprogrammiert. Das ist die eine Seite.

Auf der anderen Seite sträubt sich aber auch alles in mir, zu einer Verfassungsrevision rundweg nein zu sagen, nachdem ich weiss, es täglich bestätigt finde und nachdem es heute auch hier ausgezeichnet dargelegt worden ist, dass das geltende Grundgesetz unübersichtlich, schwer verständlich, veraltet in Sprache und Systematik, überholt – Sie kennen alle diese Prädikate, ich brauche sie nicht zu wiederholen –, kurz, tatsächlich revisionsbedürftig geworden ist.

Ich anerkenne, dass das Ueberdenken der 1874er Verfassung zu den grossen Aufgaben unserer Zeit gehören müsste, vor der wir uns nicht zur Hintertür hinausstehlen dürfen. Ein völliger Abbruch der Uebung bedeutete Kapitulation vor dem eigenen Unvermögen, bedeutete Eingeständnis von Schwäche und fehlendem Erneuerungswillen und bedeutete Verharren und Versinken in Bewegungslosigkeit und Lethargie.

In diesem Zwiespalt zwischen erkannter Notwendigkeit der Reform einerseits und der offensichtlichen Fiaskogefahr des Unternehmens Totalrevision andererseits komme ich zum Schluss, dass ein Ja meinerseits – und ich sage heute ja dazu – an die Bedingung geknüpft sein muss, dass Voraussetzungen für einen potentiell konsensfähigen Entwurf geschaffen werden. Dies bedeutet in erster Linie – das sage ich allen, die sich heute in Höhenflügen ergangen haben – Selbstbescheidung, einmal seitens der bedingungslosen Befürworter der Totalrevision, aber auch seitens des Bundesrates, der noch in der Botschaft bedeutend weiter gehen wollte, als es dem Ständerat heute von seiner Kommission vorgeschlagen wird.

Der Zusatzbericht über die Möglichkeiten einer formellen Bundesverfassungsrevision bestätigte zumindest die – übrigens schon vorher vorhandene – Erkenntnis, dass eine formale Totalrevision im engen Sinn, also eine bloss kosmetische Operation, die Mühe nicht lohnen würde. Hingegen rang man sich in der Kommission mit recht viel Mühe zur Idee einer sogenannten Nachführungsrevision durch, die nun auch der vorliegenden Kommissionsfassung zugrunde liegt. Ich brauche sie nicht mehr zu schildern.

Es werden nun einige Leute die Nase rümpfen über diese auf den ersten Blick bescheiden anmutende Zielsetzung einer solchen Totalrevision. Für mich ist es, wenn schon, der einzig gangbare Weg, der zum erklärten Ziel führt, die Bundesverfassung in Ordnung, Verfassungswirklichkeit und Verfassungsrecht in Uebereinstimmung zu bringen und vor allem das Grundgesetz dem Bürger wieder näherzubringen. Ich bin übrigens auch froh, dass diese Auffassung von namhaften Staatsrechtlern, die auf dem Boden der Wirklichkeit stehen, geteilt wird. Eine realitätsgebundene Verfassungsrevision anzustreben und durchzusetzen, ist tatsächlich auch eine politische Tat, die den Schweiss der Edlen wert scheint, bei der aber auch die von Herrn Piller vorhin so schmerzlich vermisste «volonté politique» sich zu entfalten vermag. Es bedarf hiezu nicht immer der grossen, nach den Sternen greifenden Visionen. Auch so – dessen können wir sicher sein – wird der Weg zu einer total revidierten Verfassung zu einer sehr klippenreichen Fahrt zwischen Skylla und Charybdis. Ich weiss, dass mir niemand den erfolgreichen Ausgang dieser Reise garantieren kann. Mir muss heute schon genügen, dass eine gute Chance besteht, dass sie nicht in einem Scherbenhaufen endet.

M. **Jelmini:** Un poète du monde latin, qui s'appelait Phèdre, composa une très jolie fable, intitulée *«Mons peperit mus»*, la montagne a accouché d'une souris.

Je ne voudrais pas qu'un événement semblable se produise dans une phase importante d'un travail qui est destiné à marquer l'histoire de cette deuxième moitié de notre siècle,

un travail que le Parlement, la science, l'opinion publique ont désiré, demandé, exigé et pour lequel le gouvernement a fait preuve d'un engagement louable.
En commençant son travail par l'analyse du texte de la Constitution en vigueur, le gouvernement s'est aperçu – si besoin était – de l'existence d'un «large écart entre norme et réalités d'une incapacité de la Constitution de répondre au défi de notre époque.». J'ai cité le sous-titre d'un chapitre, No 521.4, du rapport, qui résume le malaise qu'éprouve celui qui doit lire ou appliquer les dispositions de notre *magna charta*. C'était aussi le point de départ du long travail de recherche et de réflexion dans lequel ont été engagés pendant plusieurs années des juristes éminents, des commissions, le département et le Conseil fédéral. Ce travail était destiné à jeter les bases qui ont conduit à l'élaboration du rapport qui nous est soumis et qui conclut clairement «à l'opportunité de donner suite à la révision totale de notre Constitution».
Le gouvernement n'a pas fermé les yeux devant la réalité. Les passages d'une génération à l'autre sont devenus plus brusques, le passé s'éloigne plus rapidement et sa valeur d'exemple paraît toujours moins acceptable. Or, l'image simpliste d'un Etat qui se borne à établir les règles du jeu et à instituer un arbitre qui exerce en somme une fonction essentiellement conservatrice, ne paraît plus apte à considérer et à satisfaire les exigences du citoyen. On a en effet beaucoup demandé à l'Etat fédéral. Les compétences et les tâches ont sans cesse augmenté, surtout lorsque les nuages apparaissaient à l'horizon et continuent à augmenter. On a alors dû adapter la loi, la base constitutionnelle, aux nouvelles exigences, en modifiant leurs caractéristiques fondamentales. Par rapport aux normes de conduite, les normes d'organisation ont augmenté, car l'Etat, qui intervient dans des secteurs réservés aux privés, doit régler ultérieurement l'action de ses organes.
En plus, le caractère de protection de la Constitution et de la loi s'est transformé dans le sens de promotion des valeurs et des activités. Cela correspond au fond à l'évolution des fonctions de l'Etat, qui dépasse la définition classique de la répartition des pouvoirs. En effet, l'Etat est appelé à planifier, à intervenir, à promouvoir, à contrôler. La modification profonde des rapports entre individus et communauté étatique exige un aménagement nouveau qui va certainement au-delà des corrections purement formelles.
Nous avons constaté que, surtout au cours des années les plus récentes, le Tribunal fédéral s'est vu obligé à combler des lacunes dans la Constitution fédérale. On reconnaît au juge et au tribunal l'importante fonction d'interpréter la loi. C'est une condition nécessaire pour la rendre vivante. Mais l'interprétation du juge doit rester une activité secondaire par rapport à l'activité créatrice du législateur, surtout lorsqu'il s'agit de définir les principes importants tels que les droits fondamentaux.
Ces réflexions devraient nous amener à opter pour une révision totale de la Constitution, ouverte aux exigences et aux attentes des générations futures.
La commission vous propose de donner au Conseil fédéral le mandat de procéder à l'élaboration d'un projet qui soit une expression claire et ordonnée du droit constitutionnel actuel. Je comprends les hésitations qui ont amené la commission à réduire la portée du mandat. Je suis prêt à accepter cette limitation en tant que conseil, de directive générale, mais cela ne doit pas constituer une expression définitive de volonté. Le terme «actuel» devra être interprété comme point de départ et non comme objectif à atteindre. On risquerait autrement de mettre sur pied une constitution qui reflète les exigences du passé, qui ne présente pas d'ouverture vers l'avenir, qui ne contribue pas à corriger les défauts de notre démocratie, et parmi les conséquences plus graves, on devrait rappeler l'indifférence et l'abstention des citoyens. La Constitution pose en effet un principe de dynamisme, un engagement à une *perpetua reformatio* de la société, qui est confié à tous les organes et institutions de l'Etat. Elle est en même temps un gardienne des libertés et promotrice de justice.
Je veux donc interpréter les limites apportées au mandat donné au Conseil fédéral dans le sens que le président de notre commission vient de rappeler. Nous ne voulons pas lier le Conseil fédéral, et surtout, nous ne voulons pas lier le futur Parlement dans leur pouvoir d'appréciation et de décision. Le moment donné, le Parlement, la constituante éventuellement, devant le projet élaboré par le Conseil fédéral, pourra ne pas entrer en matière, modifier le projet, le renvoyer au Conseil fédéral pour un examen ou une élaboration ultérieure. Il devra se rendre compte des possibilités de trouver dans le peuple et les cantons le consentement nécessaire – M. Affolter l'a d'ailleurs rappelé ici – afin que cette oeuvre de renouvellement ne soit pas gaspillée.
En ce moment, je ne voudrais pas qu'on donne un mandat au gouvernement mélangé de conseils et de défiance; défiance qui n'est pas motivée ni justifiée. Le gouvernement dispose des éléments suffisants qui lui permettent de tenir compte de la réalité. Le projet qu'il présentera au Parlement ne sera pas révolutionnaire: il conservera tout ce qui doit être conservé et proposera les changements nécessaires. On sait bien qu'une autre conception ne serait pas réaliste. Il faut d'ailleurs se rendre compte que le Conseil fédéral reçoit nos idées et les apprécie, mais qu'il ne doit pas se sentir lié. Nous n'avons d'ailleurs pas le droit de l'exiger, c'est le jeu de notre démocratie. Nous avons tout intérêt à procéder, dans ce travail à n'en pas douter nécessaire, dans une atmosphère de confiance réciproque entre le Parlement et le gouvernement, sans oublier que tout ce qui a été fait jusqu'à présent et sera fait à l'avenir nous concerne, mais pas exclusivement. En effet, ce sont le peuple, et les cantons qui ont aussi et surtout le droit de disposer d'une base constitutionnelle claire et moderne.
Qu'il me soit permis de déclarer ici que le parti auquel j'ai l'honneur d'appartenir a toujours appuyé l'idée d'une révision totale de la Constitution fédérale et que le groupe démocrate-chrétien de ce Parlement, après de longues discussions, a décidé à une très large majorité d'accepter le projet proposé par la commission et que je vous engage à soutenir et à accepter.
Je ne suis cependant pas prêt à accepter des limitations ultérieures telles que celles contenues dans la proposition de MM. Jagmetti et Aubert, que je vous prie de refuser.

Schmid: *Quidquid agis, prudenter agas et respice finem.* Diesen Satz, auch wenn er von einem «cynique aux petits pieds» ausgesprochen wird, sollen Sie beherzigen, wenn Sie sich daranmachen, über den Bericht des Bundesrates betreffend die Totalrevision der Bundesverfassung und den entsprechenden Bundesbeschluss abzustimmen. Sorgfalt und Vorsicht müssen uns leiten, wenn wir eine Totalrevision der Bundesverfassung beschliessen, denn das Ergebnis, das aus einer solchen Unternehmung hervorgehen soll, ist höchst ungewiss, weil uns allen gemeinsame Zielvorstellungen, wie diese Verfassung herauskommen soll, nicht zu sehen sind. Wir fragen uns tatsächlich: «Wohin führt diese Unternehmung, was wird ihr Ende sein?»
Wenn wir vor der Frage stehen, ob wir die Bundesverfassung total revidieren wollen, gibt es keine Frage nach der Wünschbarkeit, sondern nur eine nach der Notwendigkeit. Ist die jetzige Verfassung änderungsbedürftig? In dieser Form ist die Frage zu bejahen. Selbstverständlich ist sie zu ändern. Aber was zu ändern ist, kann und muss in Einzelschritten, in Partialrevisionen geschehen. Eine Totalrevision drängt sich nicht auf, weil, wie ich bereits erwähnt habe, keine allgemeine, alle Kreise des Volkes ergreifende Bewegung besteht, die in grundlegenden Dingen eine Aenderung unseres Verfassungssystems erforderlich machen würde. Es gibt keine Grundwelle für eine Totalrevision der Bundesverfassung.
Im grossen und ganzen – dies ist ein Ausdruck der Zufriedenheit – hat diese Verfassung eine durchaus taugliche Grundlage für das Zusammenleben der Schweizer untereinander und der Schweiz mit anderen Völkern und Staaten abgegeben. Probleme, die sich heute stellen, sind auf der bestehenden und immer wieder – *semper reformanda* – zu

revidierenden Grundlage der Verfassung durchaus zu lösen. Dies war mit Bezug auf eine materielle Totalrevision einhellige Auffassung der Kommission. Eine materielle Totalrevision sollte nicht weiterverfolgt werden.
Dieser Beschluss der ständerätlichen Kommission ist leider nicht konsequent durchgezogen worden. Ich gebe Herrn Kollegen Meylan recht, wenn er sagt: «On ne peut pas séparer le fond de la forme.» Die Unterscheidung in Totalrevision formeller Art und Totalrevision materieller Art ist nicht möglich. Was wir in Kenntnis dessen getan haben, hat Herr Affolter als eine Nachführungsrevision bezeichnet. Man darf das anders sagen: Die Mehrheit hat sich auf einen nicht ganz eindeutig bestimmbaren Zwitter festgelegt: Weder materielle noch formelle Totalrevision. Kein Mensch weiss eigentlich, was da herauskommen soll; nur Herr Jelmini weiss es: Der Berg hat eine Maus geboren. Man will – so sagt man – antiquierte Formulierungen ausmerzen und damit erreichen, dass die Verfassung wieder verständlich wird und dem Volk nähergebracht wird, als ob die Verfassung allgemeinverständlich sein könnte!
Man sagt, man wolle Ueberflüssiges streichen, und was nicht in ihr stehe und wichtig sei, in sie hineinschreiben. Man geht offenbar davon aus, dass es uns gelingen könnte, eine vollständige Verfassung zu machen. Man will im Grundsatz aber überhaupt nichts ändern. Dem, was man will, sagt man nachführen, weiterentwickeln oder in Ordnung bringen. Was sich dahinter verbirgt, muss sich zeigen. Wenn wir daran gehen, die Verfassung nachzuführen, sie in Ordnung zu bringen, so werden wir – Herr Bürgi hat darauf hingewiesen – recht bald merken, dass wir dabei zu einer absolut materiellen Verfassungstotalrevision kommen.
Sie können hingehen und lang geratene Artikel kürzen, unverständliche Formulierungen verständlich machen. Sie werden immer denjenigen treffen, der die Kürzung, der die verständlichere Formulierung als eine Veränderung in der Sache betrachten wird. Wir werden deswegen in materielle Diskussionen hineingeraten, und wir werden uns auf der ganzen Breite der Verfassung in den materiellen Diskussionen festlaufen. Das Ergebnis muss eine Ablehnung des Totalrevisionsentwurfes sein. Denn Gegner einzelne Bestimmungen werden sich «summieren», und als Ergebnis wird das Nein festzustellen sein.
Ich wage es heute schon, wie seinerzeit bei der Uno, das Nein von Volk und Ständen zu prognostizieren, wenn wir die Verfassung tatsächlich beschliessen und Volk und Ständen vorlegen werden. Das ist für mich der Entscheid über diese Totalrevision. Wir wollen doch nicht in ein derart umfangreiches Unternehmen einsteigen, das uns und die Verwaltung während langer Zeit in Anspruch nehmen wird und dessen Scheitern heute schon feststeht.
Man darf und man muss heute abbrechen, auch wenn während 20 Jahren wertvolle Vorarbeiten geleistet worden sind. Man ist nicht undankbar; man ist in keiner Art und Weise undankbar gegenüber all jenen , die ihr Bestes gegeben haben, um verschiedene Entwürfe dieser Bundesverfassung auszuarbeiten. Wir wollen dankbar sein dafür, denn sie haben während 20 Jahren den Status quo – aber auch mehr als diesen, nämlich wie sie sich die Schweiz vorstellen könnten – aufgenommen, aufgearbeitet, und ein Resultat ist möglich. Das Resultat: Wir brauchen keine totalrevidierte Bundesverfassung.
Es ist nicht kleingläubig, Herr Binder, es ist nicht resignativ, vielmehr realistisch, wenn wir diese Unternehmung heute abbrechen. Denn wir müssen uns Rechenschaft darüber geben, dass wir es uns in der heutigen Zeit nicht erlauben können, akademische Fingerübungen und *a priori* zum Scheitern verurteilte Unternehmen an die Hand zu nehmen. Wir haben nicht Verfassungskosmetik zu betreiben, sondern drängende Probleme zu lösen. Probleme aber haben wir in Fülle. Es kommen weittragende Entscheide im aussenpolitischen Bereich auf uns zu. Ich verweise auf die faktischen Integrationsmechanismen in Europa, die wir normativ in den Griff bekommen müssen, wozu es aber keine Verfassungsänderung braucht. In der Landwirtschaft werden wir weittragende Entscheide zu fällen haben, wozu es ebenfalls keine Verfassungsänderung braucht. Im Bereich Umweltschutz und Gesundheitspolitik kommen im wahrsten Sinne des Wortes Katastrophen apokalyptischen Ausmasses auf uns zu, und wir reden von Totalrevision einer Bundesverfassung! Da muss ich sagen: «Mensch werde wesentlich!» Wir leiden nicht an Normdefiziten, im Gegenteil. Wir leiden an einer Normenhypertrophie und an gewaltigen Vollzugsdefiziten. Es ist nicht die Zeit der Verfassungsgebung, es ist die Zeit der unspektakulären, unprätentiösen, aber treuen und effizienten Vollziehung der bestehenden Regelungen. Verzetteln wir unsere Kräfte nicht in verschiedensten Unternehmen. Konzentrieren wir unsere Kraft vielmehr auf die drängenden Probleme unserer Zeit. Tun wir was getan werden muss, und zwar recht: *Age quod agis*!
In diesem Sinne beantrage ich Ihnen Nichteintreten.

M. **Schaffter:** Après la déclaration de M. Aubert, il semble difficile d'apporter de nouveaux arguments à l'appui du projet de révision totale. La critique acérée qui a été faite du texte actuel suffit à nous convaincre. Cependant, il est bien clair que le problème de la révision totale pose des données matérielles et politiques et que les choix seront faits en vertu de ces données-là. C'est à nous de trouver le chemin. Or, il est vrai que ce chemin, comme ce fut le cas pour M. Affolter, n'a pas été facile à suivre, et que si, au début, l'idée d'une révision totale semblait digne d'animer tout homme politique qui prend son travail au sérieux, il a été ensuite assez difficile de suivre le cheminement du projet. Et j'ai, moi-même, été ballotté entre le oui et le non, le oui principalement à cause de la séduction du travail à faire, et le non à cause des premiers projets qui semblaient renverser l'ordre des choses, du moins dans nos concepts politiques fédéralistes, et conférer à l'Etat central des compétences primaires qu'il ne possède pas et qui doivent rester entre les mains des cantons. Puis, il y a eu recul dans ce domaine-là, et ce recul m'a de nouveau engagé à entrer dans le rang des partisans de la révision.
La dernière proposition de notre commission, d'ailleurs, prévoit une procédure, qui, comme M. Aubert l'a affirmé, ne menace plus personne, mais laisse ouvertes un certain nombre de portes.
Permettez-moi d'ajouter, en tant qu'ancien membre de l'Assemblée constituante jurassienne, de dire que j'ai pu apprécier l'esprit et la langue de l'avant-projet de constitution du Jura, dont les auteurs s'étaient inspirés des travaux préparatoires à la nouvelle Constitution fédérale. On a fait l'honneur à la constitution jurassienne de la considérer comme un modèle de clarté et de concision. Les Jurassiens n'en tirent eux-mêmes nul orgueil, car il ne s'agissait que d'une constitution cantonale, dont la simplicité rendait plus facile la tâche des constituants. Cependant, si le travail qui nous est proposé présente des difficultés supérieures, cette refonte de notre Constitution ne doit pas nous paraître comme un obstacle insurmontable. Renoncer à affronter ces difficultés est un aveu de faiblesse. Même le risque de dérapage doit être assumé et contrôlé. Renoncer à répondre à une aspiration largement répandue, parce que l'exercice est difficile, me semble indigne de notre Parlement.
Permettez-moi de dire que je rêve d'une Constitution digne de notre temps et de l'avenir de notre pays, où les droits et les devoirs des cantons et des citoyens seront clairement catalogués et nettement exprimés. Une Constitution qui, sans ébranler nullement les fondements de l'Etat, parlera la langue de notre temps et s'ouvrira aux préoccupations de notre jeunesse.
Je vous demande, avec la majorité de la commission, de décréter la révision totale.

M. **Flückiger:** En intervenant au cours de la première session parlementaire, à laquelle j'ai l'honneur de rendre part, j'ai bien conscience d'enfreindre quelque peu une règle non écrite. C'est pourquoi je tiens à m'en excuser auprès de celles et de ceux d'entre vous qui, non sans pertinence, restent d'avis que la meilleure façon d'apprendre consiste d'abord à écouter. Soyez bien persuadés que ce n'est pas

sans motif valable que je me résous à malmener, sans en avoir l'intention, la tradition. C'est qu'en effet j'ai estimé nécessaire d'assurer la continuité de la ligne choisie par mon prédécesseur, M. Gaston Brahier, favorable à la révision de la Constitution fédérale. En ne prenant pas le relais d'une option avec laquelle je suis, par ailleurs, en parfaite concordance, j'aurais eu l'impression de manquer à mes devoirs. J'espère que vous ne me garderez pas rigueur de mon initiative et je vous sais gré par avance de votre indulgence.

Or donc, je suis favorable à l'entrée en matière sur la révision totale de la Constitution fédérale. Schématisées, mes motivations se rangent dans deux catégories. La première englobe des considérations d'ordre général, où la subjectivité a sa part, j'en conviens. Par exemple, considérant l'assoupissement civique d'un trop grand nombre de nos concitoyennes et de nos concitoyens, illustré notamment par une forte abstention lors des votations et élections, je me dis que le temps est venu de susciter, d'instituer un débat national autour du thème mobilisateur – je le souhaiterais – de la rénovation de la Constitution fédérale. J'observe que la période est propice en l'absence de vague de fond opposée à la conception de l'Etat de droit sociopolitique que nous connaissons. En outre, je crois que l'évolution de la société n'est pas insensible aux grands rendez-vous du calendrier, ainsi que nous l'enseigne l'histoire. Nous touchons à la fin du XXe siècle. Quatre-vingt-six ans ont passé, qui ont vu une révolution technologique sans précédent, l'exploitation des forces économiques de notre pays, telle qu'on n'aurait osé le rêver au siècle passé, mais aussi notre imbrication dans le monde et notre dépendance écologique, sinon économique précisément.

Tout cela, rapidement évoqué, pour dire qu'une nouvelle Constitution moderne constituerait d'une certaine façon le le catalyseur ou encore la somme de tous les éléments de la société suisse de l'an 2000, elle-même aboutissement des extraordinaires mutations du siècle. On aura compris que la révision de la Constitution, que j'appelle de mes voeux, n'est pas destinée à remettre en cause les grands principes auxquels le peuple suisse est fermement attaché: la liberté, l'indépendance, l'égalité en droit, la paix, le fédéralisme, l'économie de marché.

Et c'est ici qu'interviennent les raisons plus rationnelles ou plus pragmatiques, selon ce que vous préférez, de la position que j'ai l'honneur d'exposer. Nous avons besoin d'une Constitution cohérente, dotée d'une systématique claire, où les attributions de la Confédération autant que celles des cantons soient délimitées sans ambiguïté ni entrelacs de textes.

En l'espèce, la Chambre des cantons a un rôle, me semble-t-il, important, sinon primordial, à jouer en s'engageant avec confiance dans une oeuvre exigeante, qui doit aboutir à une restructuration de la Constitution fédérale sans rien précipiter et dans l'esprit du *consensus* helvétique, deux conditions pour réussir l'opération en y associant largement le peuple suisse.

On a bien voulu reconnaître – et M. Schaffter le rappelait il y a peu – à la constitution du canton du Jura des qualités de clarté autant que de densité. Si la Charte fondamentale du dernier-né des cantons suisses pouvait servir tant soit peu de référence à la future Constitution fédérale, l'ancien constituant jurassien qui vous parle, et ses concitoyens à n'en point douter, puiseraient un motif de satisfaction et de fierté dans ce constat objectif.

Gadient: Ob das Schweizervolk die Totalrevision der Bundesverfassung als sinnvollstes Geschenk zum Geburtstag der Eidgenossenschaft auffassen wird, ist eine offene Frage. Sicher ist keine Grundwelle für eine Totalrevision im Volk erkennbar. Es wird kein übermässiger Sturm von Begeisterung zu erwarten sein. Immerhin war man in acht Kantonen bereit, den massgeblichen Schritt der Verfassungsrevision zu tun. In Anbetracht der sichtbaren, unbestreitbaren formalen und inhaltlichen Mängel muss es Aufgabe dieses Parlamentes sein, mit Umsicht und Sorgfalt zu prüfen, ob der Weg der Totalrevision beschritten werden soll oder nicht. Dafür sprechen gewichtige Gründe.

Unser Grundgesetz – ich will das nicht wiederholen – ist für Laien auf weite Strecken unlesbar und unverständlich geworden. Herr Schmid glaubt, das sei sozusagen unvermeidlich. Ich frage Sie aber: Wenn ein Erlass für den Bürger in diesem Staate noch verständlich und lesbar sein sollte, welcher andere denn, wenn nicht die Bundesverfassung? Es darf doch nicht so bleiben, wie es heute ist und wie vom Herrn Kommissionspräsidenten einleitend gesagt worden ist, dass der Bürger diese Verfassung wieder zur Seite legt, weil sie für ihn unverständlich geworden ist, weil er nicht einmal mehr die Grundstrukturen dieses Staates im Grundgesetz erkennen kann, geschweige denn das Koordinatensystem unserer institutionellen staatlichen Eckpfeiler. Die formalen, inhaltlichen und sprachlichen Mängel unserer Verfassung sind derart gravierend, dass deren Umsetzung und Anwendung unbestreitbar auch für den Fachmann mühsam und ärgerlich geworden ist.

Der Zeitgeist spreche gegen das Vorhaben, meinte Kollege Bürgi. Friedrich Karl von Savigny, der grosse Rechtsgelehrte, hat 1814 die Frage nach dem «Beruf» seiner Zeit für die (Verfassungs)-Gesetzgebung gestellt. Schon damals war diese Berufung vielfach verneint worden, und dennoch hat man den Schritt gewagt. Selbst wenn dieser «Beruf» auch heute verschiedentlich verneint wird, ändert dies nichts daran, dass die Bundesverfassung hochgradig revisionsbedürftig ist.

Wir haben gehört: 40 Partialrevisionen in den letzten 20 Jahren, mit anderen Worten: Das Parlament ist schon seit vielen Jahren mit Flickarbeit beschäftigt, eine Partialrevision folgt der anderen.

Die unerledigten Verfassungsinitiativen stauen sich. Zwar haben sich die formalen Strukturen des Bundesstaates weitgehend bewährt. Sie sind dem Bürger auch einigermassen geläufig, aber der Inhalt seiner Rechte und Pflichten ist ihm vielfach unklar. Die Bundesverfassung wird nicht verstanden. Das ist dann im Alltag die Ursache dafür, dass der Kontakt zwischen dem Staat und dem einzelnen nicht zur offenen Begegnung, sondern oft zur unfruchtbaren Konfrontation führt. Darin, in diesem staatspolitischen Moment, liegt für mich ein Kernpunkt der Einsicht in die Notwendigkeit einer Totalrevision. Eine Klärung ist überfällig. Sie kann nur durch die Totalrevision, das heisst durch ein Ueberdenken im Gesamtzusammenhang, herbeigeführt werden. Ein solches Unterfangen bleibt immer anspruchsvoll.

Es ist den Kollegen Bürgi und Schmid und der Kommissionsminderheit beizupflichten, dass das Risiko des Misslingens nicht ausgeschlossen werden kann und dass wir ihre Glückwünsche zum Gelingen des grossen Unterfangens in der Tat werden gebrauchen können.

Das Parlament hat indessen diese Aufgabe auch dann an die Hand zu nehmen, wenn der Erfolg ungewiss ist. Wie einfach wäre es, wenn die Zielvorstellungen übereinstimmen würden. Aber, Herr Schmid, es ist bekannt, dass das auch 1848 mitnichten der Fall war. Im Gegenteil, was waren doch damals für Gegensätze aufeinandergestossen! Und dennoch hat man sich entschlossen, diesen massgeblichen historischen Schritt zu tun. Ich frage: Wo wären wir heute, wenn damals nicht dieser Wagemut bewiesen worden wäre?

Ob dem Bundesrat für die Vorarbeit materielle Weisungen zu erteilen seien oder nicht, ist für mich eine Nebenfrage und deswegen nicht von entscheidender Bedeutung, weil sich der Bundesrat nicht über die grundlegenden Errungenschaften des geltenden Rechtes und die offensichtliche Abneigung des Schweizervolkes gegenüber verfassungsrechtlichem Experimentieren wird hinwegsetzen können und wollen. Andernfalls wäre es dann Sache der Räte, die erforderlichen Korrekturen anzubringen. Etwas Wagemut steht auch der heutigen Zeit nicht schlecht an. Mit blossem Beharren auf Bestehendem lassen sich Probleme höchstens hinausschieben. Auf beschaulichere Zeiten zu warten ist aber wohl müssig. Wie soll das Volk – besonders die Jugend – in das Parlament Vertrauen haben, wenn dieses vor der

nötigen, aber anstrengenden Aufgabe des Neudurchdenkens des Grundgesetzes einfach zurückschreckt?
Aus all diesen Gründen bin ich für Eintreten auf die Vorlage.

M. **Reymond:** L'exercice tendant à une révision totale de la Constitution fédérale devient long, trop long et je suis sincèrement admiratif envers ceux qui y croient encore. J'ai cependant le sentiment qu'ils font fausse route et que la poursuite des travaux ne peut pas aboutir, quel que soit le modèle proposé, à un vote positif du souverain, le peuple et les cantons.
Nous avons déjà eu deux modèles de nouvelles Constitutions en moins de dix ans! Le premier, celui de 1977, issu de la commission présidée par M. Furgler, a suscité tant de critiques et d'oppositions de tous bords qu'il faut bien le considérer comme définitivement abandonné. En niant la structure fédéraliste du pays, en lui substituant un Etat nouveau de type centralisé, en donnant à ce dernier des moyens d'intervention considérables pouvant aller jusqu'à la mise sous tutelle de l'économie privée, les auteurs de ce premier modèle pensaient forcer le passage en séduisant en contre-partie le citoyen grâce à la part belle réservée à ce qu'ils appellent les «droits fondamentaux et sociaux».
Or, le citoyen contribuable n'est pas dupe: l'Etat ne peut donner que ce qu'il a. Les proclamations relatives aux droits de chacun d'entre nous ne font que mieux accentuer la nécessité de devoirs parallèles, personnels et matériels, sans lesquels les droits ne sont rien. Bref, le projet de 1977 est bien abandonné. C'est un échec, même si le temps efface les souvenirs. La meilleure preuve que c'est un échec consiste en ceci que, dans son nouveau rapport du 30 octobre 1985, le Conseil fédéral signale et présente l'existence d'un autre texte qu'il désigne lui-même sous le nom d'«essai de modèle». A lire le commentaire, cette nouvelle esquisse devrait apaiser les craintes de ceux que le projet de 1977 hante encore.
Dans l'arrêté fédéral que nous propose notre commission, il n'est nullement fait allusion à ce nouveau modèle, ce que je comprends fort bien. La commission nous demande simplement de donner au Conseil fédéral l'ordre de soumettre à l'Assemblée fédérale le projet d'une nouvelle Constitution. Même si cet essai de modèle 1985 émane du département et non pas du Conseil fédéral, il n'est pas inutile, aujourd'hui déjà, d'en faire une petite critique. Je ne crois pas en effet, contrairement à ce qui a été dit parfois dans la presse, qu'il s'agisse d'un texte équilibré et expurgé des excès idéologiques du projet de 1977. Je ferai personnellement trois remarques sur cet «essai de modèle».
Première remarque: la répartition des compétences entre Confédération et cantons. Le nouveau modèle prévoit des compétences fédérales générales dans certains domaines, ainsi que des compétences fédérales dites «limitées». Or, après l'énoncé de ce principe, excellent, le texte ajoute: «Dans les domaines où la Confédération a une compétence limitée, elle peut notamment poser dans des lois-cadres des règles de principe.» Et aussi, «elle peut soumettre certaines parties du domaine à une réglementation générale». Au vu de cette définition, il est bien évident qu'il n'y a aucune limitation à la compétence fédérale.
Deuxième remarque: l'interventionnisme économique. Selon le modèle proposé, la Confédération serait notamment compétente, sans restrictions, pour légiférer sur la participation et pour prendre des mesures propres à prévenir la concentration de la propriété foncière ainsi qu'à rendre plus difficile la réalisation de profits lorsque cette concentration ou ces profits sont nuisibles d'un point de vue économique ou social. Elle serait, de plus, compétente en matière de politique aussi bien conjoncturelle que structurelle, régionale ou sectorielle. En résumé, la Confédération disposerait de bases constitutionnelles pour intervenir, à tous propos, dans le domaine économique.
Troisième remarque: l'extension des pouvoirs de l'Etat central. En relisant ce modèle 1985, nous constatons que la Confédération disposerait de compétences nouvelles ou, à tout le moins, étendues, générales ou dites «limitées», dans les domaines suivants qui, aujourd'hui, sont de la compétence cantonale: les allocations familiales, la procédure civile et pénale, l'exécution des peines, la formation continue, la mise en réserve et le transport de l'énergie et des sources d'énergie, le commencement de l'enseignement des langues étrangères, l'organisation et la structure de l'enseignement secondaire, les conditions d'admission aux hautes écoles et diplômes qui y sont décernés, la création culturelle et la transmission de la culture, la presse, l'aménagement du territoire, la production d'énergie provenant d'autres sources que le combustible nucléaire et l'eau, la prévention des maladies et des accidents, l'établissement de la planification financière, du budget et du compte des cantons eux-mêmes. Voilà ce que j'y ai trouvé en une seule lecture et je suis sûr que d'autres, plus avisés que moi, y trouveraient encore plus de manifestations de la volonté centralisatrice des auteurs.
En résume, dans tous ces secteurs, les cantons perdraient non seulement leur actuelle souveraineté totale ou partielle, mais encore leur voix souveraine, à côté de celle du peuple, puisqu'il n'est pas prévu – à tort à mon avis – de soumettre les actes législatifs importants découlant des principes constitutionnels de base à la double majorité du peuple et des cantons.
En d'autres termes, cet essai de modèle démontre, comme en 1977, que toute proposition de révision totale de la Constitution apparaît comme le moyen de bouleverser l'équilibre des compétences au profit de la Confédération. Dans ces circonstances, je préfère renoncer. Pourtant, avec optimisme, la majorité de notre commission croit à la possibilité d'une réforme, à une mise à jour formelle, une unification de la langue et de la densité normative. Personnellement, je ne crois pas que la sagesse d'une constituante puisse se contenter de refaire la Constitution actuelle avec d'autres mots. Comme certains l'ont dit, la forme et le fond se confondent. On se rendra en effet très vite compte que, derrière chaque terme du texte actuel, il y a une motivation et de réels pouvoirs limitant, étendant ou au contraire interdisant l'intervention de la puissance publique. Dès lors, chaque abandon d'une définition, d'une apposition ou d'une précision, ou même d'une explication, apportera son lot d'opposants à un texte nouveau.
Ainsi, personnellement, je crois que l'article actuel interdisant l'absinthe ou celui relatif à la limitation à 5 francs de la mise dans les casinos n'ont rien à faire dans une Constitution nouvelle – ils ne figurent d'ailleurs pas dans les projets – c'est la loi qui doit régler ces problèmes. Il n'en demeure pas moins certain que la suppression de tels textes dans une nouvelle charte fondamentale suscitera à elle seule des opppositions, peut-être restreintes, mais des oppositions quand même qui, ajoutées aux autres, ne donnent guère de chance à une entreprise généralisée de renouvellement total de notre charte fondamentale.
Quant à l'argument relatif aux contradictions et à l'obscurité existant dans le texte actuel, il faut reconnaître honnêtement qu'elles existent mais qu'elles sont précisément là pour satisfaire une frange importante de l'opinion publique et des citoyens. Ne vaudrait-il pas mieux prendre résolument ces cas l'un après l'autre et les résoudre pas à pas? C'est le meilleur moyen, me semble-t-il, de voir si, chez le souverain, la contradiction des textes est si profonde. En tout état de cause, s'il y a dix contradictions dans notre Constitution et qu'on veut les supprimer toutes en une seule fois, alors ou bien on noie le poisson et on n'est pas sérieux, ou bien on va au-devant d'un échec certain.
En conclusion, j'aimerais constater que notre Constitution est en perpétuelle révolution, en incessante amélioration. Tous les trois mois environ, le souverain helvétique s'exprime sur un ou plusieurs articles constitutionnels. Cette démocratie directe, de concordance, en mouvement continu, s'articule de telle sorte que nous avons une Constitution résolument ouverte, qui est tout le contraire de celle qui nous est proposée. Lorsqu'il y a plus de cent modifications en cent ans, c'est vraiment une Constitution ouverte. Cette dernière qualité n'existerait plus selon les modèles qui

nous sont proposés, et qui sont des modèles de Constitutions précisément fermées puisqu'elles tendent à fixer les compétences une fois pour toutes et que, dans ces cas-là, ce sont les lois qui, elles, sont grandes ouvertes! De ce fait, le recours obligatoire au souverain actuel, donc à la majorité des cantons, a totalement disparu.
Enfin, d'une manière toute générale, la réforme fondamentale d'une constitution fait le plus souvent suite à l'étranger à un changement profond de régime. Sous cet angle-là, les exemples du Conseil fédéral, citant entre autres les nouvelles Constitutions d'Espagne ou du Portugal, ne sont pas très concluants. En effet, c'est à la suite de réformes fondamentales, parfois de guerres ou d'importants troubles sociaux, que ces Constitutions-là ont été révisées. Nous ne vivons heureusement pas une telle situation. C'est pourquoi il serait préférable, à mon avis, de poursuivre laborieusement, session après session, pas à pas, à coups de votation du souverain tous les trois mois, la révision et l'amélioration de notre charte fondamentale.
C'est dans ces sentiments que, quant à moi, je vous recommande de ne pas entrer en matière.

M. **Genoud:** J'interviens pour soutenir la minorité de la commission et sa proposition de ne pas entrer en matière. A première vue, il peut paraître déraisonnable de s'opposer à la révision de notre Constitution. Les défauts qui la caractérisent, qui sont largement exposés par le Conseil fédéral et qui ont du reste été repris par nombre d'orateurs, sont bien réels. La révision s'imposerait sans hésitation si les circonstances de la réaliser étaient favorables. Toutefois, même si ces conditions étaient réunies, je tiendrais l'exercice pour nécessaire mais en tout cas pas pour urgent, comme on l'a affirmé de divers côtés. Malgré les défauts du texte actuel, on ne peut pas prétendre qu'il y ait péril en la demeure. Au contraire, notre pays connaît un niveau exemplaire de respect des libertés fondamentales dans la réalité et dans les faits, et notre législation a pu se développer de manière au moins satisfaisante et suffisante, sur la base des dispositions constitutionnelles en vigueur.
Le problème n'est donc pas celui de l'urgence de l'opération, mais des conditions plus ou moins favorables à sa réalisation. Or, les circonstances présentes ne permettent pas d'être considérées comme propices à une entreprise de cette nature et de cette importance.
Pour faire une oeuvre de qualité, nous aurions besoin d'une période de relative tranquillité politique. Or, le nombre d'initiatives populaires, cantonales et parlementaires dénote un climat d'insatisfaction et même de revendication dans les domaines les plus divers. Certains de ceux-ci constituent des problèmes d'une extrême importance et qui restent durables en dépit de l'évolution de notre politique intérieure. On voit mal comment une révision de la Constitution pourrait laisser sans réponse ces courants profonds qui traversent le pays. Leur donner une réponse consisterait à cristalliser des oppositions irréductibles à l'ensemble du projet qui, par l'addition des points particuliers, compromettraient les chances de son ensemble. Or, ces «points chauds» sont nombreux. Et comment imaginer qu'ils ne soient pas traités si nous révisons l'ensemble de la Constitution? Pourrez-vous obtenir une adhésion silencieuse si vous passez comme chat sur braises, par exemple, sur le problème du service civil? Si vous lui apportez une réponse par un texte trop général et laissant beaucoup de marge au législateur, n'allez-vous pas braquer l'opposition des deux camps contre le projet? Je ne veux pas multiplier ces exemples. D'autres ont fait une recension de toutes les difficultés majeures qui sont présentes en ce moment même. Elles sont trop nombreuses pour que je les reprenne.
Je reste persuadé que ces circonstances déjà nous commandent de procéder patiemment par des révisions ponctuelles et que c'est seulement lorsque ces points durs auront trouvé une solution qu'on pourra envisager de remanier l'ensemble. La nature et l'importance des points majeurs soulevés dans le cadre de notre Constitution font que la comparaison avec les exercices réussis, il est vrai, dans quelques cantons, est boiteuse et ne doit pas faire illusion.
Je me permettrai encore une remarque au sujet d'un défaut signalé du document en vigueur. En effet, le Conseil fédéral nous dit que la Constitution est encombrée de règles mineures qui ne sont pas dignes d'y figurer. C'est bien vrai, hélas, et qui plus est, c'est que nous ne sommes vraisemblablement pas au bout de cette conception de «fourre-tout» pour bonnes intentions du moment.
Depuis que des initiatives populaires sont lancées, pour interdire tel ou tel tracé de route ou pour prescrire le ramassage de la crotte des chiens, on doit admettre que l'imagination la plus fertile n'arrive plus à tenir la tête du peloton dans ce marathon étrange. Mais je n'ose imaginer qu'une nouvelle Constitution contienne des dispositions pour maintenir à leur place ces débordements toujours plus fréquents. Elle s'exposerait à une autocondamnation sous l'accusation de restriction des droits démocratiques qu'on affirme vouloir développer par ailleurs. Le bel aspect, bien net, bien propre et bien ordonné du nouveau document, combien de temps résisterait-il à l'assaut de nouvelles initiatives très populaires et portant sur des règles mineures qui ne sont pas dignes de figurer dans une Constitution.
Non, vraiment, les circonstances présentes ne se prêtent pas à l'exercice très grave et très important de la révision de notre Constitution. Ces opérations sont possibles, soit dans une situation de crise où une majorité doit imposer sa loi à la minorité – ce fut le cas en 1848 et en 1874 – soit dans une situation de tranquillité et de sérénité générale. La première condition n'est heureusement pas réalisée aujourd'hui, la seconde ne l'est malheureusement pas en ce moment. Dans ces conditions, poursuivons donc l'amélioration progressive de notre Constitution par des amendements ponctuels, patiemment élaborés et acquis, et pour l'exercice général attendons des temps plus favorables.
C'est la raison pour laquelle je m'oppose à l'entrée en matière.

Schoch: Ich habe es gelegentlich schon bedauert, in diesem Rat nicht mit der Fachkunde und dem Prestige eines Staatsrechtslehrers votieren zu können. Heute bin ich froh darüber, weil ich so in die für einmal beneidenswerte Lage versetzt werde, rein pragmatisch zu argumentieren.
In diesem Sinne stelle ich vorerst fest, dass ich die zur Diskussion stehende Verfassungsrevision mit der Kommissionsmehrheit befürworte. Ich lege um so grösseren Wert auf diese Feststellung, als ich mich im Kreise der übrigen Standesvertreter aus der engeren Ostschweiz leider einem gewissen Vereinsamungseffekt ausgesetzt sehe. Aus der Fahne ersehe ich, dass neben Herrn Schmid auch gleich beide Ratskollegen aus dem Kanton St. Gallen zur Kommissionsminderheit gehören. Da braucht es offenkundig einen Gegenpol!
Die Gründe, die mich zu meiner Haltung bewegen, sind im Verlaufe der Debatte bereits ausführlich dargelegt worden; umfassender, schöner und überzeugender, als ich selbst das tun könnte. Da ist man dann doch wieder dankbar, dass man Staatsrechtslehrer hat. Ich will deshalb darauf verzichten, den bereits vorgetragenen Ueberlegungen für die Totalrevision, für das Eintreten auf die Vorlage, weitere Ueberlegungen anzufügen.
Dagegen will ich ganz kurz auf die Gründe und Ueberlegungen eintreten, die gegen eine Revision vorgebracht worden sind. Wenn ich versuche, diese Gründe zu gliedern, zu katalogisieren, dann komme ich auch beim besten Willen nur gerade auf zwei Argumente, die geltend gemacht worden sind. Alles lässt sich auf diese beiden Argumente zurückführen. Zum einen nämlich auf das Argument, die heutige Verfassung tue es noch lange, und zum zweiten, es fehle in der Bevölkerung an einer Grundwelle für eine Totalrevision der Verfassung. Ich will mich kurz mit diesen beiden Argumenten beschäftigen.
Zuerst zur Behauptung, die heutige Verfassung genüge den Anforderungen noch lange: Ich kann dieses Argument nur als Befürchtung verstehen, unsere staatlichen Strukturen würden im Zusammenhang mit einer Totalrevision der Ver-

fassung grundlegend verändert. Ich gebe zu, dass der Verfassungsentwurf der Expertenkommission Furgler von 1977 eine derartige Veränderung in manchen Bereichen gebracht hätte. Heute steht der Verfassungsentwurf aus dem Jahre 1977 aber überhaupt nicht zur Diskussion, sondern ein Grundsatzentscheid ohne materielle Weichenstellung. Heute gilt es, abzuwägen zwischen den manifesten, völlig unbestreitbaren und im Verlaufe der Diskussion mehrfach aufgelisteten Mängeln der geltenden Verfassung und der da und dort vorhandenen Ungewissheit – oder sogar Angst – davor, was eine revidierte Verfassung bringen könnte oder bringen wird. Wer bei dieser Abwägung trotz allen Mängeln der geltenden Verfassung die Chance einer Totalrevision nicht ergreift, der vermag nach meiner Beurteilung nicht zu abstrahieren, sondern lässt sich von einem Feindbild leiten, das es – jedenfalls heute – gar nicht mehr gibt. Ich bin überzeugt davon, dass unsere heutige Verfassung nicht mehr genügt; aus den mehrfach aufgezählten Gründen bedarf sie einer Revision.

Zum zweiten Grundargument der Gegner, das Volk würde einer total revidierten Verfassung sowieso nicht zustimmen; eine solche Verfassung hätte vor dem Volk keine Chance: Vor allem Herr Schmid hat sich mit diesem Argument besonders intensiv befasst. Wer so argumentiert, vergisst aber offenkundig, dass wir im Parlament doch zweifellos auch die sicher nicht immer dankbare, gelegentlich sogar unpopuläre Rolle von Vordenkern erfüllen müssen. Wir dürfen uns nicht vom Gedanken leiten lassen, was wohl das Volk zu einer Vorlage sagen wird, oder jedenfalls nicht ausschliesslich nach diesem Gedanken handeln. Gefragt ist vielmehr das klare Einstehen für eine überzeugende Sache, und die Mehrheiten bei Volk und Ständen werden sich, wenn wir uns klar für eine Sache aussprechen, fast von selbst ergeben.

In diesem Zusammenhang drängt sich mir fast zwangsläufig ein Querbezug zu unseren innerkantonalen Verhältnissen auf, zu den Verhältnissen in Appenzell-Innerrhoden und Appenzell-Ausserrhoden, zu den Verhältnissen nämlich im Zusammenhang mit der Frage nach der Einführung des Frauenstimmrechtes. Sie wissen, dass Ausserrhoden sechs Versuche unternommen hat, die Frauenstimmrechtsfrage zu lösen, und doch immer wieder gescheitert ist. Es ist also keine Grundwelle vorhanden, und wir laufen Gefahr, mit jeder weiteren Vorlage wieder auf dem Bauch zu landen. Trotzdem erwarten gerade jene, die heute geltend machen, es fehle an der Grundwelle für eine Verfassungsrevision, dass wir uns in unserem Kanton mit jenem Problem beschäftigen, neue Vorlagen ausarbeiten und sie dem Stimmvolk unterbreiten. Es ist also nicht ausschlaggebend, ob eine Grundwelle vorhanden ist oder nicht, sondern wir müssen sie schaffen; wir müssen sie erarbeiten. Genauso wie für unsere kantonalen Verhältnisse gilt, dass wir uns nicht allzusehr danach richten dürfen, wie das Stimmvolk möglicherweise entscheiden wird, genauso gilt der Schluss, den ich Ihnen aufzuzeigen versucht habe, auch für die heutige Vorlage.

Ich meine deshalb, dass es richtig ist, auf die Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen.

Masoni: Wie schön, wenn es uns vergönnt wäre, in einer neuen, knappen Verfassung auch einige reelle Probleme unserer Zeit zu lösen, eine bessere Gewaltentrennung durch zusätzliche Kontrollen und Gegengewichte für die neuartigen Gewalten zu schaffen, die sich herausgebildet haben, eine neue Verfassung, um den Menschen wieder ins Zentrum unserer Sorge rücken zu lassen, seine Stärkung von innen und von aussen anzustreben, seine Freiräume, seine Umwelt besser zu wahren.

Warum nicht ein Kampf für eine kürzere, prägnantere Verfassung, für einfacheres Recht, das allen zugänglich und verständlich ist, nach einer Neugründung der Beziehungen Staat/Bürger unter dem Grundsatz der Verantwortung des Masses, der Subsidiarität, der Autonomie, der Freiheit? Warum nicht mindestens dieser erste Schritt der totalen, formellen Revision?

Ich möchte weder diejenigen entmutigen, die sich voller Hoffnungen ans Werk setzen wollen, noch diejenigen enttäuschen, die mit dem heutigen historischen Entscheid ein schönes Geburtstagsgeschenk koppeln möchten. Der Widerstand, der sich hier zeigt, macht das erkämpfte, aber sichere Geschenk noch schmackhafter und wertvoller. Ich werde nach gründlicher Ueberlegung mich diesem Widerstand anschliessen. Ich fasse Ihnen zuerst meine Meinung zusammen.

Für eine umfassende Reform, die jene wichtigen Probleme des Gleichgewichts und der Gewalten zu lösen versucht, scheinen mir die Zeiten nicht reif, die Zeichen eher ungünstig zu sein. Für eine formelle Revision, wie wir sie im Tessin 1967 erlebten, scheinen mir die Anstrengungen gegenüber dem Ergebnis unverhältnismässig, wobei selbst das ästhetische Problem kaum durch die Revision eine dauerhafte Lösung erfahren könnte.

Zuerst zur rein formellen Revision: Das Unterfangen wäre zweckmässig, wenn dadurch ein dauerhaftes Ergebnis erreicht werden könnte. In zweierlei Hinsicht scheint mir dies zweifelhaft:

1. Man hat von vielen Seiten her den inhaltlichen Wert der heutigen Verfassung, ihrer Grundgedanken zu Unrecht sehr stark heruntergespielt, so dass damit zu rechnen wäre, dass viele unsere Arbeit, die sich darauf beschränken würde, die heutigen Grundgedanken in der neuen Verfassung knapper und besser zu formulieren, ohnehin abschätzig beurteilen würden. Dies würde die rein formelle Revisionsarbeit dauernd belasten und das Selbstvertrauen und Selbstbewusstsein der damit Beauftragten dauernd herunterspielen und erniedrigen. Dies würde es verunmöglichen, jene Grundwelle zu schaffen, die – wie Kollege Schoch zugegeben hat – heute nicht besteht und die es zu schaffen gälte; gerade, wenn eine knappe Verfassung zur Diskussion stehen wird, die die heutigen Grundgedanken zusammenfasst, werden sehr wahrscheinlich einige derjenigen, die heute für die Revision stimmen, enttäuscht sein.

2. Durch eine solche formelle Reform wäre das sogenannte ästhetische Problem, das Formproblem, nur scheinbar und auf kurze Zeit gelöst. Wir haben erfahren, dass heute vierzig oder fünfzig Revisionen hängig sind. Gelingt uns die ästhetische Verjüngung der Bundesverfassung, so wäre beim heutigen Tempo, das in der Zukunft noch zuzunehmen droht, damit zu rechnen, dass das Gesicht dieser neuen Verfassung innert weniger Jahre wiederum entstellt sein wird.

Damit sich eine solche Revisionsarbeit lohnt, wäre es erforderlich, dass sich nachher am Grundgesetz möglichst wenig ändert. Dafür wären wiederum Reformen nötig, die heute leider fast undenkbar scheinen. Eine Möglichkeit würde darin bestehen, dass man zwischen Verfassung im engeren Sinne und Kompetenzzuteilungsgesetz auf Verfassungsstufe unterscheidet. Diesem zweiten wären alle jene Normen zuzuweisen, die die wichtigen Kompetenzzuteilungen und Kompetenzabgrenzungen regeln: Zur Wahrung des Föderalismus würden die Beschlussfassung und die Abänderung eines solchen Gesetzes die doppelte Mehrheit von Volk und Ständen erfordern. Es ist nämlich so, dass die beanstandeten Bestimmungen der heutigen Verfassung, die ihrer Länge wegen mit der Prägnanz der Bundesverfassung am wenigsten vereinbar sind, nicht aus dem letzten Jahrhundert, sondern aus den letzten zehn bis fünfzehn Jahren stammen. Glauben wir, dass eine Zeit, die diese Entstellungen einer an sich sehr schön und knapp formulierten Verfassung realisierte, geeignet ist, das von ihr verursachte Uebel zu heilen? Eine zweite Lösung, diese Entstellung zu vermeiden, könnte darin bestehen, dass man die Gesetzesinitiative einführt, sie jedoch zur Wahrung des Föderalismus immer mit dem Erfordernis des doppelten Mehrs, wie bei Verfassungsinitiativen, verbindet und unter Umständen die Möglichkeit einer richterlichen Ueberprüfung einführt. Durch die Gesetzesinitiative könnte man vielleicht die zukünftige Entstellung der neuen, knappen Verfassung vermeiden. Aber für solche Reformen, wir wissen es alle, sind die Voraussetzungen heute kaum gegeben.

Lohnt sich die grosse gesetzgeberische Arbeit, die schliess-

lich zulasten anderer Probleme geht, wenn eine formelle Reform nur so kurzlebig ist, dass innerhalb von zehn Jahren vielleicht fünfzig Aenderungen die Verfassung wieder entstellen?
Ich komme nun zur Problematik einer materiellen Revision: Warum scheint mir für eine umfassende, materielle Totalrevision die Zeit nicht reif, die Zeichen sehr ungünstig?
Ich versuche, Ihnen meine diesbezügliche Auffassung zu skizzieren. Man kann sagen, dass jede Zeit eine Uebergangszeit ist. In dieser unserer faszinierenden Zeit jedoch ist das Umbruchs- und Uebergangsmoment besonders betont. Die Bewältigung der technologischen Revolution steht bevor. Insbesondere verfügen wir über eine bis jetzt unbekannte Informationsfülle. Das Problem ist, diese Informationsfülle zu beherrschen, zu meistern, zu bewerten, zu bearbeiten. Die Information scheint uns fast zu erdrücken, ohne dass wir ihre Ergebnisse adäquat nützen und geniessen können. Dieser dauernde Informationsreiz sensibilisiert uns hinsichtlich so vieler Lücken und Probleme, die bald einer Lösung entgegenzuführen unmöglich wäre. Diese allgemeine, fast grenzenlose Sensibilisierung auf alle Probleme unserer Gesellschaft und der ganzen Welt macht uns aber auch sehr verletzlich. Wir fühlen uns überall getroffen, wir sind dementsprechend verunsichert und dann zu schnell bereit, Gesetze zu verlangen oder zu erlassen, Eingriffe und Einschränkungen zu verlangen oder zu dulden. Wir leben somit in einer Zeit der vielen kleineren Triebe und Impulse und der zu kleinen Würfe. Man könnte fast sagen, wir leben in einer Zeit des Details, einer Zeit, die die grossen Verbindungen weniger sieht und auch deswegen dazu tendiert, kontradiktorisch oder sogar schizophren zu agieren, einer Zeit, die für grössere Würfe nicht sehr geeignet scheint. Es geht unserer Epoche der Sinn der Geschichte und der grossen Zusammenhänge ab.
Einige andere Völker sind heute noch sehr stolz darauf, eine sehr alte Verfassung zu haben. Das hohe Alter der Verfassung wurde und wird bei diesen Völkern gepriesen als ein Zeichen der Güte, der Beständigkeit, der Sicherheit. Heute ist es in unserem Lande leider gelungen, uns fast wegen des Alters unserer Verfassung beschämen zu lassen. Ich weiss nicht, ob es ein grosser Vorteil ist. Ich glaube, dass wir dabei etwas verloren haben. Die Väter der grossen Verfassungszeit, die die Entartung der Demokratie in Terror erlitten und die Verfassung als eine Garantie gegen beide Mächte, die Macht des Absolutismus und die Massengewalt, verstanden haben wollten, haben folgendes gesagt – ich zitiere aus Benjamin Constant, «Reflexions sur les constitutions et les garanties»: «.... les constitutions se font rarement par la volonté des hommes, le temps les fait. Elles s'introduisent graduellement et d'une manière insensible. Cependant, il y a des circonstances qui rendent indispensable de faire une constitution, mais alors ne faites que ce qui est indispensable. Laissez de l'espace au temps et à l'expérience pour que ces deux puissances réformatrices dirigent vos pouvoirs déjà constitués dans l'amélioration de ce qui est fait et dans l'achèvement de ce qui reste à faire.» Es scheint fast, dass Benjamin Constant damals bereits den heutigen Schweizer Verfassungszustand vor Augen hatte. Aber wo lebt heute in unserer Gesellschaft dieser Sinn für die Geschichte? Das Tägliche, das Momentane, das Laufende, das «Feuilletonische» verdrängt Schritt für Schritt das Geschichtliche. Und wo ist heute der Sinn für grosse Zusammenhänge? Hört man nicht die gleichen Stimmen, die sich wegen der zu vielen Verfassungsinitiativen beklagen, nach Erleichterungen verlangen, damit jene leichter zum Ziele kommen? Hört man nicht die gleichen Stimmen, die in der Regel für Föderalismus und Aufgabenteilung plädieren, bei jeder Panne nach Interventionen des Bundes rufen?
Es geht aber unserer Zeit auch der Sinn für das Recht immer mehr ab. Die Eigendynamik der grossen Kodifikationen engt den Spielraum für Moral und Selbstverantwortung des einzelnen, für Auslegung und Weiterbildung von Recht durch den Richter immer mehr ein. Die Richterfigur verblasst. Die Frage des Gesetzgebers ist leider nicht mehr die, wie man am besten das Recht wahrt, sondern wie man sich des Rechtes am besten bedient, wie man es den eigenen Wünschen am meisten gefügig macht. Rechtsumfang verdrängt Rechtsbewusstsein, Rechtsnorm verdrängt Rechtsgeist. Im rechtsbewusstseinsleeren Raum rücken immer mehr Zwang, Busse und Strafe vor. Oeffentliches Recht verdrängt Privatrecht, Strafrecht verdrängt Zivilrecht.
Aus diesen Gründen scheint mir leider unsere Zeit weder für eine umfassende Totalrevision noch für eine formelle Revision besonders geeignet. Keine eindeutige Grundwelle würde die Reform tragen. Mit anderen Worten: Es wäre auch gar nicht sicher, wohin, nach welchen Zielen, mit welchen Kräften eine Verfassungsrevision in dieser unserer Zeit führen würde. Deswegen kann ich sie heute nicht befürworten und würde Ihnen empfehlen, unsere Zeit für andere Aufgaben zu nutzen: ganz zuerst für die Rückgewinnung des historischen und rechtlichen Bewusstseins, dafür, das Vertrauen in unsere alte Verfassung zu fördern. Ich weiss, dass Sie in Ihrer Mehrheit heute der Hoffnung huldigen, es gelinge uns das grosse Unternehmen der Totalrevision zur Jahrhundertwende. Ich empfinde es gerade deswegen noch als stärkere Pflicht, Ihnen die Gründe dieser ablehnenden Haltung darzulegen. Ich empfehle Ihnen, für den Nichteintretensantrag der Minderheit zu stimmen.

Binder, Berichterstatter: Ich danke Frau Josi Meier und allen Kollegen, die das Wort ergriffen haben, den Befürwortern und den Gegnern einer Totalrevision. Ich glaube, es war eine gute Diskussion, die sicher auch dem Bundesrat die notwendigen Signale für den Verfassungsentwurf geben wird.
Die Zeit ist fortgeschritten. Es wäre zu einzelnen Voten viel zu sagen. Verschiedene Kollegen – das ist mir aufgefallen – haben sich immer wieder auf frühere Verfassungsentwürfe gestützt und dann klargestellt, dass sie solche Bestimmungen nicht wünschen.
Ich will hier nochmals klarstellen: Die Kommission hat diese Verfassungsentwürfe nicht diskutiert und nicht bejaht. Es beteht auch nicht die Meinung, dass eine Verfassung entstehen soll wie zum Beispiel die Modellstudie, die der Botschaft angeheftet ist.
Ich staune immer wieder darüber, dass verschiedene Gegner genau wissen, was das Volk sagen wird. Das ist eine alte Methode, die man anwendet, wenn man gegen etwas ist. Sie wissen doch heute nicht, was das Volk in fünf oder sechs Jahren sagen wird, wenn die endgültig vom Parlament gestaltete Verfassung Volk und Ständen unterbreitet wird. Die gleiche Methode ist übrigens auch in den Kantonen angewendet worden. Auch dort haben die Gegner immer wieder behauptet: Die Zeit ist nicht reif, es gibt keine Grundwelle der Erneuerung usw. Das Volk wird nein sagen. Die politische Wirklichkeit war aber anders. Die Kantone haben – ich habe das im einleitenden Referat gesagt – in einer grossen Zahl heute bereits neue Verfassungen und sind genau den Weg gegangen, den wir Ihnen vorschlagen.
Lediglich zu drei Voten will ich mich kurz äussern. Herr Bürgi, Sprecher der Minderheit, hat erklärt: Es ist seit dem Verfassungsentwurf 1977 eine Ernüchterung eingetreten. Das stimmt, dieser Ernüchterung haben wir Rechnung getragen, indem wir *expressis verbis* in Artikel 3 sagen: Wir wollen eine formale Totalrevision, wobei der Bundesrat natürlich die Freiheit und die Möglichkeit haben muss – die er ohnehin hat –, in Varianten auch materielle Aenderungen vorzuschlagen. Aber es ist insbesondere nicht daran gedacht – das habe ich auch gesagt –, das Gleichgewicht zwischen Bund und Kantonen zu verschieben.
Herr Bürgi hat weiter auf die Vereinheitlichung und Verdichtung der Sprache hingewiesen und gesagt, das werde zu grossen Auseinandersetzungen führen. Ich möchte dazu einfach erwidern: Man kann sehr oft in wenigen Sätzen mehr sagen als in vielen Sätzen. Der dritte Vorwurf, es bestehe heute kein grosses Interesse, stimmt auch. Aber es wird ja kein konkreter Verfassungsentwurf zur Debatte gestellt. Herr Bürgi, Sie haben gesagt, es gebe bei der Beratung der neuen Verfassung verletzte Minderheiten. Wenn es verletzte Minderheiten gibt, werden sie sich im

entsprechenden Zeitpunkt sicher zum Wort melden. Dann wird die grosse Diskussion beginnen.
Herr Schmid hat mit seiner gewaltigen Rhetorik zwar positiv, im Sinne der Kommissionsmehrheit, zugegeben, dass die Verfassung änderungsbedürftig sei, aber er war dann als Jurist nicht konsequent, indem er die Totalrevision ablehnte. Er hat auch von der mangelnden Grundwelle gesprochen. Wir brauchen gar keine Grundwelle. Wenn wir feststellen, dass die Verfassung nicht mehr in Ordnung ist, dann genügt das, um sie wieder in Ordnung zu bringen. Herr Schmid hat ferner von einem Zwitter gesprochen. Das ist natürlich vollständig falsch. Die Formulierung der Kommission ist ganz klar und eindeutig. Wir wollen eine formale Revision im weiten Sinne des Wortes. Wenn der Bundesrat materielle Aenderungen vorschlagen will, kann er das in Varianten tun. Das ist der Weg der Kantone; die Kommissionsmitglieder haben alle diese neuen Kantonsverfassungen erhalten und haben feststellen müssen, dass in diesen neuen Verfassungen materiell keine revolutionären Aenderungen enthalten sind. Schliesslich hat Herr Schmid den wunderbaren Satz zitiert, der auf deutsch endet: «.... und bedenke das Ende.» Das haben wir getan, indem wir unsere Fronten zurückgenommen haben, indem wir nicht einfach dem Bundesrat zustimmen, sondern dem Bundesrat sagen, was für eine Totalrevision wir wünschen.
Herr Reymond, natürlich ein Urföderalist – das sind wir ja alle – hat, glaube ich, die Anträge der Kommission nicht richtig verstanden, wenn er von dieser Modellstudie als einer neuen Verfassung spricht. Dabei habe ich doch klar und deutlich gesagt: Diese Modellstudie ist nicht Grundlage unserer Anträge.
Zusammengefasst: Was wir vorschlagen, ist wirklich das Minimum, um das Werk Totalrevision weiterzuführen. Wir waren uns klar, dass wir bescheiden sein müssen. Wir haben uns an den Grundsatz gehalten: In der Beschränkung zeigt sich der Meister. Aber etwas Selbstvertrauen und etwas Mut dürfen wir doch auch noch haben, nämlich dazu, dass der Bund eine solche Totalrevision durchführen kann, nachdem dies beinahe die Hälfte der Kantone getan hat!
In diesem Sinn bitte ich Sie, den Anträgen der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Bundesrätin **Kopp:** Ich danke Ihnen für Ihre hochstehende und ausführliche Diskussion, welcher der Bundesrat bei der Ausarbeitung des Verfassungsentwurfes – sofern Sie den Auftrag erteilen – gebührend Beachtung schenken wird.
Was hat vor 20 Jahren zwei Parlamentarier bewogen, Motionen einzureichen mit dem Auftrag, eine Totalrevision der Bundesverfassung an die Hand zu nehmen? Die Grundprinzipien der Eidgenossenschaft seien – so betonte damals Herr Dürrenmatt vor dem Nationalrat – unbestritten, und ich halte fest: sie sind es auch heute noch. Dagegen gebe es veraltete Bestimmungen in der Verfassung, die gestrichen oder neu umschrieben werden sollten. Auch finde eine Reihe von Problemen in der Verfassung keinen Niederschlag. Herr Ständerat Obrecht forderte vor Ihrem Rat ebenfalls eine Anpassung der Verfassung an die veränderten Verhältnisse. Mit immer neuen Partialrevisionen werde blosses Flickwerk betrieben. Beide Motionäre unterstrichen in eindrücklichen Worten die Revisionsbedürftigkeit der Bundesverfassung. Sie verlangten vom Bundesrat gründliche Vorarbeiten. Das gewaltige Material solle zusammengetragen werden. Alle interessierten Kreise seien anzuhören. Jeder solle sich beteiligen können. Beide Räte haben die Motionen ohne Gegenstimme überwiesen.
Heute sind wir so weit. Die Vorarbeiten sind geleistet worden. Der Bundesrat hat Ihnen in seinem Bericht vom 6. November 1985 ausführlich darüber berichtet.
Ich erinnere zunächst an die Arbeitsgruppe Wahlen, die mit ihrer breit angelegten Befragung der Kantone, der Parteien, der Hochschulen und weiterer Kreise das ganze Spektrum der Meinungen einfangen konnte, was an unserer Verfassung geändert werden sollte und wie es zu geschehen habe. Ihr Schlussbericht, der eine umfassende Bestandesaufnahme der verfassungsrechtlichen Probleme bietet, hat ein tragfähiges Fundament für das ganze Unternehmen Totalrevision gelegt. Mit ihren eigenen Vorschlägen hat die Arbeitsgruppe Wahlen entscheidende Impulse gegeben. Nachdrücklich bejahte sie die Notwendigkeit einer Totalrevision der Bundesverfassung.
Auf Empfehlung der Arbeitsgruppe setzte der Bundesrat eine grosse Expertenkommission ein. Unter dem Vorsitz von Bundesrat Kurt Furgler sollte sie eine ausformulierte Verfassung entwerfen. Den Experten ist ein vielbeachtetes Werk gelungen. Der Verfassungsentwurf von 1977 stiess auf grosses Interesse und löste eine breite Diskussion aus. In ihrem Bericht betonte auch die Expertenkommission die Notwendigkeit einer Totalrevision.
Das anschliessende Vernehmlassungsverfahren war in seiner Breite einmalig. Es stand jedermann offen. Die Anzahl und die Vielfalt der Teilnehmer sprengten den gewohnten Rahmen. Die Ergebnisse, 1981 veröffentlicht, sind eindeutig. Eine grosse Mehrheit der Vernehmlasser erachtet die geltende Bundesverfassung für reformbedürftig und wünscht eine Totalrevision. Mit jeweils nur einer Ausnahme bejahen sämtliche Kantone und alle Landesparteien die Totalrevision, ebenso sämtliche Arbeitnehmerverbände, alle Bildungsorganisationen, die Kirchen, die Jugendorganisationen und die Frauenvereinigungen. Die einzige Vernehmlassergruppe, die der Totalrevision skeptisch gegenübersteht, sind die Arbeitgeberverbände und die Wirtschaftsvereinigungen. Die Reformbedürftigkeit unserer Bundesverfassung wird aber auch von diesen nicht in Zweifel gezogen.
Von allen Vernehmlassern unbestritten ist die Notwendigkeit einer formalen Bereinigung der Verfassung. Eine Totalrevision mit inhaltlichen Neuerungen wird ebenfalls mehrheitlich befürwortet. Die Vernehmlasser begrüssen die verständliche Sprache, die klare Systematik und die einheitliche Regelungsdichte, sie sind einverstanden, dass sich die Verfassung auf das Wesentliche und das Grundsätzliche besinnt, dass sie Lücken schliesst, dass das Verfassungsrecht der Wirklichkeit angepasst und für die Zukunft gewappnet ist. Begrüsst werden vor allem der Katalog der Grundrechte, die Stärkung der politischen Rechte und die Organisation der Behörden. Die Kantone kritisieren namentlich das vorgeschlagene System der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.
Der Bundesrat sah sich in seiner festen Ueberzeugung bestätigt, dass die Revisionsarbeiten fortgesetzt werden müssen. Er will die neue Verfassung aber nicht ohne ausdrückliche Zustimmung der eidgenössischen Räte entwerfen, dies um so mehr, als die Bundesversammlung seit Ueberweisung der Motionen Obrecht und Dürrenmatt keine Gelegenheit mehr gehabt hat, sich mit dem Problem der Totalrevision auseinanderzusetzen, das Dafür und das Dagegen abzuwägen – in Kenntnis und im Lichte der Mängel der geltenden Verfassung und der bereits geleisteten Vorarbeiten.
Aus diesen Ueberlegungen hat er Ihnen einen ausführlichen Bericht erstattet und Sie eingeladen, ihn mit der Fortsetzung der Revisionsarbeiten zu beauftragen.
Wie schon die Motionäre, die Arbeitsgruppe Wahlen und die Expertenkommission Furgler betont auch der Bundesrat in seinem Bericht, dass die bewährten Grundprinzipien unserer Verfassung durch eine Totalrevision nicht preisgegeben werden sollen. Sie haben sich in unseren Institutionen, in unserem Bewusstsein und in unserem Selbstverständnis derart verfestigt, dass sie unbestritten sind. Aber ebenso unbestritten weist unsere Verfassung Mängel auf, formale und inhaltliche. Um sie zu beheben, ist eine Totalrevision nötig; denn nur eine Gesamtreform kann die Summe dieser Mängel «sanieren».
Unsere Verfassung stammt aus dem Jahre 1848; sie ist 1874 total revidiert worden. Seither hat unser Staat, unsere Gesellschaft einen tiefgreifenden Wandel erlebt. Ständig musste die Verfassung den neuen Gegebenheiten und Bedürfnissen angepasst werden. Insgesamt sind Volk und Ständen 247 Partialrevisionen zur Abstimmung unterbreitet worden. Rund die Hälfte (126) sind angenommen worden. Es ist erstaunlich, was alles geändert wurde – 54 Verfas-

sungsartikel sind neu aufgenommen und 63 geändert oder aufgehoben worden –, wie unterschiedlich die Revisionen ausfielen, wie punktuell sie notgedrungen bleiben mussten und wie zeitgebunden sie oft waren. Diese zahlreichen Revisionen, die der Bericht ausführlich darstellt, zeigen uns eindrücklich, dass unsere demokratischen Institutionen lebendig sind, rege benützt werden und taugliche Instrumente zur Bewältigung anstehender Probleme bieten.

Eine derartige Häufung von Teiländerungen, über mehr als 100 Jahre verstreut und nach ganz unterschiedlichen Kriterien vorgenommen, hatte aber unweigerlich zur Folge, dass der Gesamtzusammenhang zu wenig beachtet wurde und die Systematik verlorenging. Unsere Verfassung wurde immer uneinheitlicher, blieb lückenhaft und verlor sich im Detail. Trotz ständiger Revisionen konnte sie mit der Wirklichkeit nicht Schritt halten. Von obscurité und disparité hat – zu Recht – Herr Aubert in seinem brillanten Votum gesprochen.

Wer als Bürger seine Verfassung lesen will, wird sie bald ratlos und verwirrt zur Seite legen. Sie spricht eine veraltete, unklare und oft eine juristisch-technische Sprache. Wie wollen Sie einem Bürger erklären, dass seine Verfassung unter dem Wort «Schweizer» einmal nur die Männer, an anderer Stelle die Männer und die Frauen und schliesslich in einer weiteren Bestimmung sogar Schweizer und Schweizerinnen, Ausländer und Ausländerinnen versteht? Zudem vermisst er in seiner Verfassung einen klaren Aufbau und eine systematische Ordnung. Sogar die Numerierung verwirrt. Die Verfassung zählt 174 Artikel, numeriert sind sie nur bis 123; zwei Artikel fehlen. Die restlichen Bestimmungen tragen als Einschaltartikel lateinische Bezeichnungen, die dem Bürger unverständlich sind. Frau Josi Meier hat darauf hingewiesen. Weiter wird er kaum begreifen, warum seine Verfassung ausgerechnet den Alkohol derart eingehend regelt, bei aller Sympathie für den Alkohol, und ihm siebzigmal mehr Platz einräumt als der Atomenergie. Wie soll er verstehen, dass ganze Bereiche mit einem einzigen Satz dem Bunde zugewiesen werden, während sich die Verfassung bei anderen Bestimmungen in Details verliert, die in ein Gesetz oder in eine Verordnung gehörten?

Der Bürger ist vollends verunsichert, wenn er erfährt, dass es ihm nicht genügt, die Bundesverfassung zu lesen, um seine Grundrechte zu kennen, sondern dass er daneben noch Bundesgerichtsentscheide und Internationale Menschenrechtskonventionen konsultieren müsste. Die Verfassung weist Lücken auf; wichtige Grundrechte fehlen, so die persönliche Freiheit, die Meinungsäusserungsfreiheit oder die Versammlungsfreiheit. Das Bundesgericht hat diese Lücken gefüllt. Die Schranken der Grundrechte werden in der Verfassung bei den einen genannt, bei den anderen nicht. Auch da musste die Rechtsprechung einspringen. Erst aus ihr erfahren wir, dass gewisse Rechtsgrundsätze aus der Verfassung abgeleitet und als Verfassungsrecht garantiert werden. Neben der lückenhaften Grundrechtsordnung müsste auch in den übrigen Teilen der Verfassung manches ergänzt werden: Der Vollzug des Bundesrechts durch die Kantone ist unvollständig und uneinheitlich geregelt, ebenso die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Es fehlen eine abschliessende Regelung der Stimmberechtigung in Angelegenheiten des Bundes, die Verankerung der parlamentarischen Kommissionen, der politischen Parteien, des Vorverfahrens der Gesetzgebung und des nichtreferendumspflichtigen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses. All diese Lücken beeinträchtigen die Rechtssicherheit und die unentbehrliche Verfassungsklarheit.

Neben diesen Lücken müssen den Bürger die vielen verfassungsunwürdigen Details ganz besonders stören, etwa die antiquierte Regelung des Heerwesens oder die ellenlangen Bestimmungen über das Brotgetreide, die Wasserwirtschaft oder die Spielbanken, für die unsere Verfassung festhält, dass der Einsatz bei Unterhaltungsspielen in Kursälen fünf Franken nicht übersteigen darf.

Daneben stösst der Leser unserer Verfassung auf historische Relikte, die heute gegenstandslos geworden sind und die er nicht versteht. Er weiss nicht, was er mit Abzugsrechten, Zugrechten, Militärkapitulationen und Brauteinzugsgebühren anfangen soll. Unsere Verfassung enthält noch immer Bestimmungen, die auf die Verhältnisse von 1874 zugeschnitten sind. Ich erwähne als Beispiel die Auswanderungsagenturen, die es schon lange nicht mehr gibt, oder etwa das Problem der Kinderarbeit in den Fabriken.

Die Verhältnisse haben sich grundlegend geändert. Durch die wissenschaftlich-technische Revolution sind dem Staat neue Aufgaben erwachsen, die dem Zeitgenossen von 1874, unserem Verfassungsgeber, völlig unvorstellbar gewesen wären. Denken wir doch nur an die Probleme des Verkehrs und der Energie, der sozialen Sicherheit, der Gesundheit, der Bildung und Wissenschaft, der Medien, der Arbeit, der modernen Technologie, der Wirtschaft und der Gesamtverteidigung sowie an die Probleme der Oekologie, der Bedrohung unserer Lebensgrundlagen oder an die globalen Herausforderungen des Hungers, der Armut, der Unterentwicklung, der Ueberschuldung oder der Friedenssicherung.

Unsere Verfassung, die auf die Gegebenheiten des 19. Jahrhunderts angelegt ist, musste ständig angepasst und geändert werden. Walter Burckhardt hielt schon im Jahre 1931 angesichts der vielen Revisionen eine Totalrevision der Bundesverfassung für wünschenswert. Damals waren es 35, heute sind es 126. Und tatsächlich beschleunigt sich der Revisionsrhythmus ständig. Allein in den letzten 20 Jahren haben wir über 40 Partialrevisionen erlebt, und auch in Zukunft ist keine Beruhigung in Sicht; ganz im Gegenteil! Zur Zeit sind Partialrevisionsbestrebungen im Gange, die die Hälfte aller Verfassungsbestimmungen betreffen. Wir stehen also faktisch – gezwungenermassen – schon mitten in einer Gesamtreform unserer Verfassung, ohne aber rechtlich von den Vorteilen einer Totalrevision profitieren zu können. Ich brauche wohl nicht eigens zu betonen, dass eine Verfassung, die schon über hundertmal geändert worden ist und deren halber Normbestand im gegenwärtigen Zeitpunkt zur Diskusson steht, nicht mehr durch eine Unzahl weiterer Partialrevisionen saniert werden kann, sondern einer kohärenten Reform bedarf, um den Gesamtzusammenhang wieder zu finden und sich auf das Wesentliche, das Verfassungswürdige und das Beständige zu besinnen. Mit Partialrevisionen lassen sich die Mängel unserer Bundesverfassung nicht beheben, im Gegenteil. Der Problemdruck steigt ständig. Die Verfassungsreform ist zu einer Aufgabe geworden, der wir uns nicht mehr entziehen können.

Wie soll man sich nun den Inhalt einer neuen Verfassung vorstellen? Eines steht fest: An den Grundprinzipien gibt es nichts zu rütteln. Das Schweizerhaus wird sanft renoviert und nicht auf den Kopf gestellt werden. Die neue Verfassung wird die Mängel der geltenden beheben und das Verfassungsrecht aus einer Gesamtschau und nach einheitlichen Kriterien umschreiben können. Die neue Verfassung wird also eine verständliche Sprache sprechen und systematisch geordnet sein, keine veralteten und gegenstandslosen Bestimmungen mehr enthalten, Lücken schliessen, Fehlendes ergänzen, Mangelhaftes verbessern; Details wird sie auf die Gesetzesebene verweisen. Sie wird das Verfassungsrecht der Wirklichkeit anpassen und sich schliesslich auf das Wesentliche beschränken, um weniger revisionsanfällig zu sein.

Dass die geltende Bundesverfassung Mängel aufweist und dass diese nur durch eine Totalrevision ausgemerzt werden können, war in der vorberatenden Kommission Ihres Rates unbestritten. Sie hat sich aber die Frage gestellt: Ist es möglich, die Mängel durch eine rein formale Revision ohne jede materielle Aenderung der Rechtsordnung, ohne inhaltliche Neuerung zu beheben? Der Zusatzbericht meines Departementes kommt zu folgendem Ergebnis:

– Nur eine geringfügige Verbesserung der äusseren Form wäre zu erreichen, wenn jede materielle Aenderung strikte ausgeschlossen würde. Mit einer solchen formalen Totalrevision im engen Sinn könnten einige veraltete Ausdrücke durch zeitgemässe ersetzt werden, könnten alle Artikel durchnumeriert und ein paar gegenstandslose Bestimmungen aufgehoben werden; dies betrifft einige längst über-

holte Uebergangsbestimmungen. Es wäre also reine Kosmetik. Alles bliebe beim alten; der Text und die Systematik würden weitgehend übernommen. Eine solche Revision würde keinerlei Probleme stellen; nur würde sie ebenfalls keine lösen. Das beste Beispiel liefert der Kanton Tessin. 1967 ist die Verfassung rein formal revidiert worden. Schon 10 Jahre später mussten die Arbeiten für eine Totalrevision von neuem begonnen werden, um die ungelösten Probleme in Angriff zu nehmen. Mit einem solchen Revisonstypus können die Mängel nicht behoben werden; das ganze Unternehmen verliert seine Berechtigung. Die vorberatende Kommission Ihres Rates hat denn auch eine rein formale Revision im engen Sinn von allem Anfang an ausgeschlossen. Sie hat sich vielmehr für einen Revisionstypus entschieden, der auch materielles Verfassungsrecht nachführt. Ein solcher Revisionstypus will die formalen und inhaltlichen Mängel möglichst weitgehend mit geltendem Recht beheben, doch lässt er auch materielle Aenderungen zu. Diese sind schon allein dadurch unvermeidlich, dass die Rechtsstufe geändert wird. Die Lücken im Grundrechtskatalog können mit den vom Bundesgericht anerkannten ungeschriebenen Grundrechten geschlossen werden. Die Gerichtspraxis wird damit zu formellem Verfassungsrecht erhoben, was eine materielle Aenderung bedeutet – Herr Schmid hat darauf hingewiesen.

– Schliesslich können sich auch inhaltliche Neuerungen aufdrängen, um Probleme zu lösen oder Mängel mit institutionellen Neuerungen zu beheben. Etwa durch die Einführung der Gesetzesinitiative oder der Einheitsinitiative, damit Vorschriften über die Hundekotentfernung nicht mehr notwendigerweise in der Bundesverfassung verankert werden müssen, falls sie in einer Volksinitiative – wie eben lanciert – vorgebracht werden! Nach den Vorstellungen Ihrer vorberatenden Kommission könnten solche Neuerungen durchaus zur Diskussion gestellt werden, doch müssten sie klar als solche gekennzeichnet sein.

Lassen Sie mich an dieser Stelle zu einigen Argumenten des Sprechers der Minderheit, Ständerat Bürgi, Stellung nehmen. Herr Bürgi hat zu Recht darauf hingewiesen, dass wir heute in einer Zeit der Ernüchterung lebten und dass die Zeit der grossen Würfe vorbei sei. Er hat am Verfassungsentwurf von 1977 Kritik geübt. Ich habe Ihnen dargelegt, dass dieser Verfassungsentwurf eine breite Diskussion ausgelöst hat, teils war sie zustimmend, teils kritisch; aber jetzt steht nicht mehr dieser Verfassungsentwurf oder die Modellstudie meines Departementes zur Diskussion! Wenn der Bundesrat beauftragt wird, einen Verfassungsentwurf auszuarbeiten, wird er selbstverständlich nicht nur Ihren Voten, sondern auch dem Vernehmlassungsverfahren Rechnung tragen müssen.

Wir hätten – so haben mehrere Sprecher ausgeführt – Dringenderes zu tun; neue Probleme (Stichworte Umwelt, Energie, soziale Sicherheit) seien zu lösen, unsere Kapazitäten müssten wir für wichtigere Dinge verwenden. Ich weise darauf hin, dass eben gerade komplexe Themen wie diejenigen, die ich soeben angesprochen habe, auch eine kohärente Lösung brauchen und nicht einzeln aufgegriffen werden können.

Artikel 3 sei, wie ihn Ihre Kommission vorschlage, für die Räte nicht bindend: Da muss ich Herrn Bürgi wirklich fragen, vor wem er denn schliesslich Angst hat. Es ist ja wieder die Bundesversammlung – Ihr Rat, der Nationalrat –, die über eine dannzumalige Verfassung beschliessen wird. Ich nehme nicht an, dass Sie vor sich selber Angst haben – selbst wenn eine materielle Erneuerung von einer Mehrheit des dannzumaligen Rates angenommen wird! Wir leben in einer Gesellschaft, die dem Wandel unterworfen ist, ich würde sogar so weit gehen, zu behaupten, dass gerade ein solch steter Wandel auch Vorbedingung für Konstanz ist. Die Beispiele, die Sie, Herr Bürgi, gebracht haben – Artikel 34quater und Artikel 36ter über die Treibstoffzölle –, beweisen doch gerade, dass unsere Verfassung mit Details angereichert ist, die nicht auf Verfassungsstufe gehören. Zu diesen wesentlichen Verfassungsartikeln gibt es ja bereits Ausführungsgesetze, so dass auch da von einer etwas knapperen Formulierung nichts mehr zu befürchten ist.

Der Entwurf Ihrer vorberatenden Kommission zu einem Bundesbeschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung konkretisiert den Auftrag an den Bundesrat: Der Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung soll das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, also Lücken schliessen und Unvollständiges ergänzen. Er soll es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen.

Herr Gadient hat zu Recht darauf hingewiesen, dass diese Bestimmung an sich gar nicht nötig gewesen wäre, denn – wie ich ja darlegte – der Bundesrat denkt nicht daran, unsere Institutionen auf den Kopf zu stellen. Aber nachdem das Konzept der Kommission auch das Konzept des Bundesrates ist, steht nichts dem entgegen, dass wir dem Bundesbeschluss so, wie die Kommission ihn vorschlägt, auch von seiten des Bundesrates zustimmen können.

Wie ich bereits gesagt habe: Wir wollen sanft renovieren, damit das Schweizerhaus wohnlicher wird; wir wollen zwar nicht nur den Rasen mähen, aber auch keinen futuristischen Neubau errichten. Wir haben in einem Papier an Ihre vorberatende Kommission gezeigt, wie Entwurf und Botschaft konzipiert werden könnten. Ein Haupttext würde jeweils das geltende materielle Verfassungsrecht darstellen, während Neuerungen in Varianten zur Diskussion gestellt würden. Die Botschaft würde für alle Bestimmungen den geltenden Rechtszustand, die bisher geleisteten Vorarbeiten und die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens darstellen. Damit liessen sich die materiellen Auswirkungen jeder einzelnen Bestimmung, jeder Neuformulierung genau abschätzen und am geltenden Recht messen.

Die Bedenken der Minderheit, die Nichteintreten beantragt, vermögen den Bundesrat nicht zu überzeugen. Das Parlament sei überfordert, ein Konsens sei schwierig, ja unmöglich zu erreichen, wir hätten wichtigere Probleme zu lösen, die Zeit sei noch nicht reif, es fehle eine Grundwelle, wir hätten ja schliesslich keine Staatskrise. Ist es denn nicht – so frage ich Sie – ein Privileg, ruhig, besonnen und ohne äusseren Druck die Mängel der geltenden Verfassung beheben und eine neue erarbeiten zu können? Worauf wollen wir denn eigentlich noch warten? Wie kleinmütig stünden wir im historischen Rückblick da, wenn man feststellen müsste: Sie haben die Reformbedürftigkeit ihrer Verfassung zwar erkannt, haben sich aber davor gescheut, die Reform überhauot in Angriff zu nehmen, weil ein Konsens ohnehin nicht zu erreichen sei, weil man anderes zu tun habe. Zur gleichen Zeit gibt sich ein Kanton nach dem anderen eine neue Verfassung! Ich bin der festen Ueberzeugung: Was die Kantone können, das kann auch dem Bund gelingen, also wagen wir den Versuch!

Im Namen des Bundesrates beantrage ich Ihnen daher, auf das Geschäft einzutreten, die Totalrevision zu beschliessen und den Bundesrat mit der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs im Sinne der Kommissionsmehrheit zu beauftragen.

Präsident: Damit darf ich die Eintretensdebatte als geschlossen erklären. Anhand Ihrer Diskussion darf ich feststellen, dass Sie vom Bericht des Bundesrates vom 30. Oktober 1985 Kenntnis genommen haben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten)	30 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Nichteintreten)	9 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress
Antrag der Kommission
Bundesbeschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung
vom
Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in einen Bericht des Bundesrates vom 6. November 1985
beschliesst:

Titre et préambule
Proposition de la commission
Arrêté fédéral sur la révision totale de la Constitution fédérale
du
L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le rapport du Conseil fédéral du 6 novembre 1985,
arrête:

Angenommen – Adopté

Art. 1
Antrag der Kommission
Die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 wird total revidiert (Art. 120 BV).

Art. 1
Proposition de la commission
La révision totale de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 est décrétée (art. 120 cst.).

Jagmetti: Artikel 1 enthält zweifellos den entscheidenden Beschluss über die Einleitung des Verfahrens gemäss Bundesverfassung. Erlauben Sie mir noch einen Hinweis auf seine Tragweite, und zwar im Zusammenhang mit Ausführungen, die gemacht worden sind. Indem wir diesen Entscheid treffen, haben wir das Verfahren eingeleitet. Wir haben damit aber nicht endgültig entschieden, dass wir den heute von der Verfassung vorgezeichneten Weg bis zum Schluss weiter beschreiten. Es wäre für mich denkbar, dass wir prüfen würden, ob nicht zum Beispiel einzelne Teile getrennt dem Bürger zur Abstimmung unterbreitet werden könnten, um das demokratische Prinzip voll zum Tragen zu bringen. Das würde freilich bedingen, dass wir uns rechtzeitig auch über den einzuschlagenden Verfahrensweg Gedanken machen würden. Die Vorarbeiten dafür wären parallel zu jenen für den Verfassungsinhalt an die Hand zu nehmen. Ich glaube mich mit dem Präsidenten einig, dass wir mit dem Entscheid zu Artikel 1 die Verfahrensdiskussion nicht abgeschlossen haben, sondern dass wir allenfalls noch andere Wege als jene, die heute massgebend sind, beschreiten könnten. Vorläufig steht ja nur dieser Einleitungsentscheid zur Diskussion.

Binder, Berichterstatter: Ich möchte die Frage von Herrn Jagmetti bejahen. Ich habe in meinem Eintretensvotum gesagt, dass das Parlament, sobald der Verfassungsentwurf vorliegt, machen kann, was es will. Es kann also paketweise revidieren, es kann auch einzelne umstrittene Bestimmungen zur separaten Abstimmung bringen usw. Das ist alles möglich, sobald der Verfassungsentwurf vorliegt.

Angenommen – Adopté

Art. 2
Antrag der Kommission
Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung den Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung.

Art. 2
Proposition de la commission
Le Conseil fédéral soumettra à l'Assemblée fédérale le projet d'une nouvelle Constitution.

Binder, Berichterstatter: Diesen Artikel habe ich bereits begründet. Die Kommission ist einhellig der Meinung, dass der Entwurf zur neuen Verfassung nicht von einer parlamentarischen Kommission auszuarbeiten sei. Und die Kommission ist weiter der Auffassung, dass zuerst der Verfassungsentwurf vorliegen muss und erst dann entschieden wird, ob allenfalls die neue Verfassung vom Parlament oder von einem Verfassungssrat beraten wird. Wenn das Parlament beschliessen würde, die Verfassung sei von einem Verfassungsrat zu beraten, würde das eine Teilrevision der Bundesverfassung voraussetzen.

Angenommen – Adopté

Art. 3
Antrag der Kommission
Der Entwurf wird das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen, es verständlich darstellen, systematisch ordnen sowie Dichte und Sprache vereinheitlichen.

Art. 3
Proposition de la commission
Le projet mettra à jour le droit constitutionnel actuel, écrit et non écrit, le rendra compréhensible, l'ordonnera systématiquement et en unifiera la langue ainsi que la densité normative.

Binder, Berichterstatter: Ich habe diesen Artikel ebenfalls schon begründet. Hier wollen wir ganz klar signalisieren – wie das insbesondere auch Herr Affolter gesagt hat –, welche Richtung bei der Totalrevision einzuschlagen ist. Wir wollen eine formale Revision im weiten Sinn. Die heutige Verfassung soll in der Grundstruktur und in den Grundsäulen erhalten bleiben. Der Bundesrat hat aber die Möglichkeit – ich bin beauftragt worden, das hier *expressis verbis* zu sagen –, materielle Aenderungsvarianten vorzuschlagen. Dann wird das Parlament oder der Verfassungsrat zu diesen Varianten Stellung nehmen.
Die Kommission hat dieser Formulierung mit 14 zu 1 Stimmen zugestimmt.

Hefti: Die Artikel 3 und 3a stehen in engem Zusammenhang. Aber ich kann mich auch hier schon äussern. Meines Erachtens ist das, was in Artikel 3a gesagt wird, schon in Artikel 3 enthalten – ausser der Möglichkeit des Bundesrates, noch Varianten zu bringen. Artikel 3 der Kommission harmoniert schon heute nicht mit der sogenannten Modellstudie des Departementes, die mit ihrer zentralistisch- dirigistischen Fassung über Artikel 3 hinausgeht. Das darf man klar sagen. Dann möchte ich bezüglich dieser Modellstudie auf zwei Punkte hinweisen. Gemäss Verfassung liegt heute die oberste Gewalt im Bund bei der Bundesversammlung, ausschliesslich und ungeteilt. Die Modellstudie will das verwässern. Ich halte das für einen ganz entscheidenden Punkt, dem nicht zuzustimmen ist. Heute wird in der Bundesverfassung auf die Souveränität der Kantone hingewiesen. Man mag sagen, das Wort Souveränität sei nur ein Wort und es sei wissenschaftlich nicht einmal unbedingt richtig. Aber es hat eine grosse protokollarische Bedeutung für die kantonalen Instanzen. Wenn das wegfällt, werden die kantonalen Instanzen wesentlich tiefer rangieren, was sich früher oder später auch materiell auswirken wird.
Dass sich die bundesstaatliche Wirklichkeit gewandelt habe, mag teilweise stimmen. Wir dürfen aber die bei einem Teil der Bundesverwaltung gewachsenen Ambitionen nicht ohne weiteres mit einer Aenderung der bundesstaatlichen Wirklichkeit gleichsetzen. Ein Hauptpfeiler einer bundesstaatlichen Verfassung ist die Ausscheidung der kantonalen Kompetenzen und derjenigen des Bundes. Man wird nicht darum herumkommen, in der neuen Verfassung auch Details zu haben, sonst geht das rein auf Kosten der Kantone, und wir haben ja ausdrücklich gesagt, das Bewährte sei zu wahren.

Der Entwurf von 1977 wurde erwähnt; von diesem kann ganz eindeutig gesagt werden, dass er vom Bewährten und Bestehenden weg will. Wir sind zwar stets einem gewissen Wandel unterworfen, aber meines Erachtens – das geht auch aus Artikel 3 der Kommissionsfassung hervor – nie in dem Sinne, wie es der 77er-Entwurf meint und will, sowenig wie die departementale Modellstudie.

Angenommen – Adopté

Art. 3a
Antrag der Kommission
Mehrheit
Ablehnung des Antrages der Minderheit
Minderheit
(Aubert, Jagmetti)
Der Entwurf wird namentlich nach folgenden Grundsätzen ausgearbeitet:
a. Als verfassungsmässige Rechte werden Rechte anerkannt, die unmittelbar gerichtlich durchgesetzt werden können;
b. Die Abgrenzung der Kompetenzen des Bundes gegen jene der Kantone wird weiterhin durch positive Umschreibung der Bundeskompetenzen in der Verfassung vorgenommen;
c. Die Tätigkeit des Bundes wird entweder als solche durch Verfassungsbestimmungen umschrieben oder durch Gesetzgebungsaufträge in der Verfassung festgelegt;
d. Die politischen Rechte und die Behördenorganisation werden auf die bestehenden Institutionen abgestützt, die weiterentwickelt werden können (z. B. durch Neuerungen beim Initiativrecht).

Art. 3a
Proposition de la commission
Majorité
Rejeter la proposition de la minorité
Minorité
(Aubert, Jagmetti)
Le projet s'inspirera, en particulier, des principes suivants:
a. Seront garantis, comme droits constitutionnels, des droits qui peuvent être directement invoqués en justice;
b. Le partage des compétences entre la Confédération et les cantons se fera, comme aujourd'hui, par l'attribution positive, dans la Constitution, de compétences à la Confédération;
c. L'activité de la Confédération sera définie soit par des règles constitutionnelles précises, soit par des mandats que le constituant donnera au législateur;
d. Les droits politiques et l'organisation des autorités se règleront sur les institutions actuelles, qui pourront être développées (par exemple, par une rénovation du droit d'initiative populaire).

Jagmetti, Sprecher der Minderheit: Zwanzig Jahre sind verflossen, seit das Parlament die beiden Motionen annahm. Grosse gedankliche Arbeit ist geleistet worden und viele Bände – von der Kommission Wahlen allein sechs – sind veröffentlicht worden. Ueber Jahre hinweg haben sich Parlamentarier, andere Politiker und Bürger in der Sache engagiert, und nun stehen wir mit dem Entscheid über das weitere Vorgehen gleichsam am Ende dieser gedanklichen Arbeit. Die Kommission schlägt Ihnen vor, diese ganze gedankliche Arbeit, die über zwanzig Jahre geleistet worden ist, in den zweieinhalb Zeilen des Artikels 3 zusammenzufassen und dort festzulegen, was nun aus all dem Vorbereiteten werden soll. Meines Erachtens kann man aber die Totalrevision nicht einfach so vornehmen, wie man einen neuen Text aus einem Textautomaten herausholt – das ist ja auch niemandes Meinung –, sondern es soll innerhalb bestimmter Grenzen etwas neu gestaltet werden. Diese Gestaltung sollte sich auf eine breite politische Meinungsbildung abstützen. Meines Erachtens sollte daher die Hauptarbeit vom Parlament geleistet werden. Das hätte zur Konsequenz, dass ich Ihnen schon zu Artikel 2 hätte vorschlagen müssen, das Parlament solle mit der Vorbereitung betraut werden. Abklärungen in dieser Richtung haben aber gezeigt, dass hier kaum mit einem positiven Ergebnis zu rechnen wäre und dass die Ansicht vorherrscht, diese Arbeit solle eher vom Parlament dem Bundesrat übertragen werden. Das hat Herrn Aubert und mich veranlasst, uns auf ein Minimalprogramm zurückzuziehen. Statt hier eine inhaltliche Diskussion über die Ausrichtung der neuen Verfassung durchzuführen, schlagen wir Ihnen vor, einige wenige Wegmarken zu setzen. Diese möchte ich Ihnen ganz kurz erläutern.
Litera a besagt, dass die verfassungsmässigen Rechte der Bürger nicht als blosse Programme, als Zielvorstellungen konzipiert werden sollen, sondern als durchsetzbare Rechte, dass wir also bei den subjektiven Rechten bleiben möchten, die der Bürger durchsetzen kann. Das ist nach unserer Auffassung deshalb wichtig, weil damit der Bürger weiterhin eigentliche Ansprüche geltend machen kann. Eine Vermengung mit Programmen und undurchsetzbaren Richtlinien hätte zur Konsequenz, dass am Schluss auch der eigentliche Anspruch in seinem Gehalt abgewertet würde. Das ist der Grund für den Wunsch, die verfassungsmässigen Rechte in dieser Form verankert zu sehen. Um eine Diskussion über die Kompatibilität dieses Vorschlages mit Artikel 27 der Bundesverfassung auszuschliessen, die sonst allenfalls wiederaufgenommen würde, möchte ich sagen, dass die Bestimmung von Artikel 3a sich nicht dagegen wendet, dass man den Kantonen zum Beispiel einen Auftrag für ausreichenden Primarschulunterricht erteilt. Im übrigen wird mit dieser Bestimmung ja auch nicht ausgesagt, dass die Verfassungsrechtsprechung des Bundesrates in dieser Materie beibehalten werden soll. Mit andern Worten: ich glaube nicht, dass diese Formulierung irgendwelche Schwierigkeiten macht, das geltende Recht in die neue Ordnung umzusetzen.
Buchstabe b nimmt – das muss ich sagen – Bezug auf den Entwurf von 1977 und enthält, abweichend von ihm, eine Lösung für die Kompetenzaufteilung, wie sie heute in unserer Verfassung enthalten ist. Das gilt selbstverständlich nicht für den Inhalt, aber für die Methode. Nach wie vor würde also die Abgrenzung der Kompetenzen durch die Verfassung selbst erfolgen. Damit hätten Volk und Stände Gelegenheit, sich zu einer Kompetenzverschiebung zu äussern. Das war 1977 anders vorgesehen. Nach dem Antrag würde also die Zuständigkeitsordnung in der heutigen Form, wenn auch nicht notwendigerweise mit dem heutigen Inhalt, festgelegt.
Die Staatstätigkeit würde nach Litera c in der Verfassung umgrenzt, natürlich auch dies nicht bis in alle Details, sondern in den Grundzügen. Das würde in ähnlicher Weise erfolgen, wie das heute geschieht – denken Sie etwa an die Umweltschutzbestimmung von Artikel 24 septies oder an die Bestimmung über das Dreisäulenprinzip der AHV, wo die Verfassung mit Gesetzgebungsaufträgen arbeitet und umschreibt, was der Staat in dieser Richtung vorkehren soll. Das muss nicht in aller Ausführlichkeit und nicht in gleicher Weise geschehen wie heute. Die Darstellungsform aber würde beibehalten.
Schliesslich sollen die politischen Rechte und die Behördenstruktur auf dem heutigen System aufbauen – auch hier nicht ohne Aenderung, sondern angepasst an die Bedürfnisse der Zeit und an die Entwicklung, aber gestützt auf das bisherige System und das damit verbundene Gedankengut. Natürlich würde eine solche Bestimmung das Parlament nicht binden. Dieses könnte nachher auch andere Entscheide treffen. Aber das Parlament muss heute dem Bundesrat nicht nur in der Diskussion, sondern auch in seinem Beschluss sagen, in welche Richtung es die Verfassungsänderung wünscht – nicht nur vom Gehalt her, der in Artikel 3 genannt wird, sondern auch von der Methode her, die wir in Artikel 3a umschreiben möchten. Möglicherweise wird man uns sagen, das sei alles schon etwa so gemeint, nur möchte man es in der Diskussion ausgesprochen haben und nicht in einem Text. Es entspreche, wird man vielleicht auch sagen, ungefähr den Auffassungen des Bundesrates und weiche im Gehalt nicht davon ab. Wenn ich aber die

Seiten 97 bis 103 des Berichtes lese, dann habe ich den Eindruck, dass wir mit dem Minderheitsantrag mindestens Akzente anders setzen, und darauf lege ich einigen Wert.
Die Verfassungsrevision ist zweifellos ein hochpolitischer Akt. Der Wille, der in diesem Artikel 3a zum Ausdruck kommt, ist der, dass das Parlament hier mitwirkt. Ich muss Ihnen offen gestehen: Nach zwanzig Jahren Diskussion über die Totalrevision, ihren Inhalt, ihre Gestalt und ihre Funktion ist mir ein reiner Auftrag an den Bundesrat zu wenig; das Parlament sollte den Weg weisen. Ich bitte Sie, diesem Artikel 3a zuzustimmen.

Binder, Berichterstatter: Ich möchte zu diesem Minderheitsantrag fünf Bemerkungen machen.
1. Materiell ist die Kommission mit dem Inhalt von Artikel 3a weitgehend einverstanden. Das hat auch die heutige Diskussion gezeigt.
2. Artikel 3a ist nach unserer Auffassung praktisch – wie das Herr Kollege Hefti vorhin gesagt hat – im bereits beschlossenen Artikel 3 enthalten und deshalb nicht notwendig.
3. Nach Meinung der Kommission sollte die Gestaltungsfreiheit des Bundesrates jetzt nicht ausdrücklich eingeschränkt werden. Das Parlament wird später zum Zug kommen. Wir haben genau gesagt, was wir wollen: eine formale Totalrevision im weiteren Sinne des Wortes mit inhaltlich punktuellen Aenderungen.
4. Der Bundesbeschluss sollte nach Auffassung der Kommissionsmehrheit nicht überladen werden, weil sonst das Differenzbereinigungsverfahren zwischen den beiden Räten zu viel Zeit beansprucht.
5. Aus diesen Gründen ist der Antrag Aubert-Jagmetti in der Kommission mit 8 zu 4 Stimmen bei 3 Enthaltungen abgelehnt worden.

M. **Aubert:** Permettez-moi de répliquer en quelques mots à ce qui a été dit au nom de la commission.
Je soutiens la proposition de M. Jagmetti pour deux raisons principales. D'abord une raison qui tient au rôle du Parlement dans le système politique de notre pays, et ensuite une raison qui tient à la dialectique du processus d'élaboration d'une Constitution.
En ce qui concerne le rôle du Parlement dans le système politique de notre pays, la Constitution prévoit simplement que nous prenions parti sur le principe de la révision totale. Mais il me semble que la dignité du Parlement nous commande d'aller plus loin, de dire dans quel sens nous entendons que la révision se fasse, et de le dire maintenant. M. Affolter nous rappelait tout à l'heure que nous ne ferions jamais assez d'efforts pour nous assurer un consensus en temps utile. Je crois que c'est maintenant que nous pourrions, en posant un certain nombre de règles précises, favoriser ce consensus.
Ma seconde raison tient à ce que j'appelais tout à l'heure, dans un langage peut-être un peu prétentieux, la «dialectique du processus d'élaboration d'une nouvelle Constitution». Il faut que nous rappelions comment les choses se sont passées depuis une vingtaine d'années. En 1966, deux motions ont été adoptées, en termes analogues, par les deux Chambres. C'était, avouons-le, deux motions qui venaient de la droite de l'éventail politique de ce pays; MM. Dürrenmatt et Obrecht étaient des hommes de droite. Ensuite, en 1977, est sorti des travaux de la commission présidée par M. Furgler un projet qu'on a pu considérer orienté à gauche, c'est le deuxième pas. Le troisième pas, ça été un concert de critiques de la droite contre ce projet de 1977. Il nous paraît qu'il appartient maintenant au Parlement, à l'Assemblée fédérale, dans un quatrième moment, de dire à peu près ceci: «Nous avons compris ces critiques, nous en tirons la leçon et nous envisageons désormais une révision totale qui cherche surtout à apporter la clarté et la cohérence dans nos institutions». Voilà pourquoi nous avons pensé que c'était à ce Parlement, ici, de prendre des décisions, plutôt que de renvoyer en silence au Conseil fédéral le soin de le faire à sa place. M. Hefti a raison de dire que l'article 3a est déjà inclus dans l'article 3, c'est vrai. Mais vous savez qu'il y a des choses qui vont sans dire, et encore mieux quand on les dit.

Affolter: Ich habe mich in der Kommission gegen die Aufnahme von Artikel 3a gemäss Antrag der Minderheit gestellt und bitte Sie auch hier, in Uebereinstimmung mit Kommissionsmehrheit und Bundesrat, um Ablehnung.
Die Antragsteller erachten es als notwendig oder zumindest nützlich, dem Bundesrat ein paar Wegmarken oder Kernsätze als Beitrag des Parlamentes zur Ausgestaltung des Entwurfes mit auf den Weg zu geben.
Ich betrachte dies als unnötig und glaube, es könnte sich sogar kontraproduktiv auswirken, quasi eine Nachführungsphilosophie des Parlamentes hier hineinzupflanzen. Hier Schaden anzurichten, wäre wohl das Letzte, was unsere Kollegen von der Staatsrechtsfakultät, die die Revisionsbedürftigkeit so überzeugend nachgewiesen haben, bewirken wollen. Warum? Solche Vorstellungen, Wegmarken oder Grundsätze können an sich bloss fragmentarischen Charakter, nur den Charakter einer Auswahlsendung haben. Dies geht übrigens aus dem Wortlaut selbst hervor, man spricht von «namentlich». Es ist ohne weiteres vorstellbar, dass der Bundesrat für sich noch weitere solche Grundsätze, Eingrenzungen, Wegmarken aufstellt und ihnen folgt. Der Eingrenzungseffekt, der entscheidend hier eine Rolle spielt, ist also fragwürdig, und die klare Aussage von Artikel 3 scheint mir relativiert.
Ein zweiter Punkt: Die hier entwickelten Grundsätze basieren auf dem Verfassungsverständnis der Antragsteller – sicherlich ein ausgezeichnet entwickeltes Verfassungsverständnis, aber ein persönliches, ein individualistisches. Schon ich selbst würde diesen oder jenen Schwerpunkt anders setzen oder da und dort ein Fragezeichen anbringen; z. B. scheint mir bei Absatz d ein klarer Widerspruch zu Artikel 3 zu bestehen, auch Absatz a gibt schon zu Auslegungsschwierigkeiten Anlass. Mein verfassungsrechtliches Denken entspricht in etwa demjenigen der Antragsteller. Wie aber werden solche Wegmarken dann von denjenigen goutiert, deren verfassungsrechtliche Vorstellungen sich in ganz anderen politischen und gesellschaftlichen Denkgebäuden bewegen? Man wird sich nicht auf einen gemeinsamen Nenner einigen können.
Hier setzen auch – so hat sich jedenfalls Frau Bundesrätin Kopp geäussert – mit Recht die Bedenken von bundesrätlicher Seite ein. Jeder Versuch des Parlamentes, bei dieser Sachlage selbstgestalterisch und materiell an die Revision heranzugehen, wenn auch nur in einem Kurzprogramm, führt – jedenfalls ist das im Nationalrat mit Sicherheit zu erwarten – zu Auslegungsschwierigkeiten und ruft sofort ideologische und politische Auseinandersetzungen hervor. Schon Herr Jagmetti musste heute seine Kernsätze uns gegenüber auslegen. Wir geraten damit in ein langwieriges Differenzbereinigungsverfahren mit dem Nationalrat, das in der gegenwärtigen Legislatur nicht mehr zu Ende geführt würde. Neue Räte hätten den Faden wieder aufzunehmen; die Uebung wäre, schon bevor sie begonnen hätte, mit unnötigen Hypotheken und einer unfruchtbaren Präliminardiskussion befrachtet. Wenn wir uns schon für die Totalrevision im jedermann verständlichen Rahmen von Artikel 3 entscheiden, sollte jetzt vorwärts gemacht und der Auftrag, aber auch die volle Verantwortung unmissverständlich dem Bundesrat übertragen werden.
Herr Jagmetti möchte das Parlament und den Bundesrat einschalten. Das sollte man nicht tun. Man sollte die Verantwortlichkeiten klar ausscheiden, es geht hier um ein Entweder-Oder, wir wollen keinen Zwitter. Die paar Sätze in Artikel 3a bedeuten ohnehin keine Einschaltung des Parlamentes. Wenn schon, dann müsste man das ganz anders ausdiskutieren. Der Kommissionspräsident hat ebenfalls sehr deutlich gesagt, das Parlament werde später frei darüber entscheiden können, ob das herausgekommen ist, was ich als potentiell konsensfähigen Entwurf bezeichnet habe. Ich würdige den Versuch unserer Kollegen und Staatsrechtsspezialisten durchaus, etwas mehr Fleisch um den Knochen zu legen, aber ich muss aus den dargelegten Gründen sehr

bitten, es beim blossen Knochen, der jetzt dem Bundesrat zugeworfen werden soll, bewenden zu lassen. Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag abzulehnen.

Hefti: Herr Affolter sagte, Verantwortung, Gestaltung und Materielles lägen beim Bundesrat. Es ist klarzustellen, dass dies nur für eine Vorstufe gilt, und auch das nur beschränkt, nämlich beschränkt durch Artikel 3. Gegenüber dem bundesrätlichen Entwurf sind wir nachher frei, und dann kann unsere eigene Gestaltung zum Durchbruch kommen. Wir tragen auch die Verantwortung.

Jagmetti: Darf ich noch kurz replizieren? Ich bin mit Herrn Affolter völlig einig, dass dieser Artikel 3a ein Verfassungsverständnis umschreibt. Ich frage Sie einfach: sind wir nach 20 Jahren Diskussion in der Lage, uns über unser Verfassungsverständnis zu äussern oder nicht? Ich bitte Sie um Unterstützung dieses Antrages.

Bundesrätin **Kopp:** Herr Hefti hat mit Recht darauf hingewiesen – und der Kommissionspräsident hat es bestätigt –, dass Artikel 3a inhaltlich deckungsgleich ist mit Artikel 3. Beide Artikel wollen dasselbe, nämlich – ausgehend von der geltenden Verfassung, von den bestehenden Institutionen und Ideen – der Verfassung ein neues Kleid geben. Vom Inhalt her ergänzen sich die beiden Anträge nicht, sondern sie enthalten dasselbe.
Was spricht gegen den Antrag von Herrn Jagmetti? Herr Jagmetti möchte das Parlament schon zum jetzigen Zeitpunkt materiell Einfluss nehmen lassen. Ich glaube, dass dieser Zeitpunkt verfrüht ist; denn wir werden uns mit der Formulierung, wie sie uns die Herren Jagmetti und Aubert vorschlagen, hier in diesem Saale und dann im Nationalrat bereits mitten in eine materielle Verfassungsdiskussion hineinbegeben und diskutieren, was für das Verfassungsverständnis – wie es Herr Jagmetti nennt – jedes einzelnen massgebend ist. Aber dieser Zeitpunkt ist ganz einfach verfrüht. Das Parlament soll mitnichten ausgeschaltet werden, im Gegenteil! Das Parlament beschliesst aufgrund eines Entwurfes, den der Bundesrat ausarbeitet, die neue Verfassung, und dann wird sie von Volk und Ständen sanktioniert.
Um die neue Verfassung beurteilen zu können, müssen wir aber zuerst einmal einen Entwurf haben. Sie können doch nicht jetzt im Vorverfahren und bei der Auftragserteilung an den Bundesrat einige wenige einzelne Punkte festlegen und den Bundesrat darauf verpflichten.
Das Parlament wird zum Zug kommen, es soll zum Zug kommen. Aber es fragt sich, welches der richtige Zeitpunkt dafür ist.
Im übrigen muss ich Sie darauf aufmerksam machen, dass der Wortlaut des Minderheitsantrages Interpretationsschwierigkeiten bietet; solche sollten nicht bereits vorprogrammiert werden. Buchstabe a zum Beispiel bindet die verfassungsmässigen Rechte an das Kriterium der Justitiabilität. Sie müssen also unmittelbar durchsetzbar sein. Ich nenne nur dieses eine Beispiel, um auf die Problematik hinzuweisen.
Es gibt Verfassungsrechte, die zuerst einer gesetzlichen Ausgestaltung bedürfen, bevor sie überhaupt durchsetzbar sind. Es gibt überdies Verfassungsrechte, die sich nicht an die Justiz, sondern direkt an den Bundesrat, die Exekutive, wenden. Sie sehen allein aus dieser knappen Bemerkung, dass der Text, so wie er vorliegt, nicht ohne weiteres umgesetzt werden könnte.
Ich bitte Sie deshalb, dem Mehrheitsantrag der Kommission, dem ich zustimme, zu folgen; denn dieser ist allgemeiner, zugleich aber auch präziser formuliert und gibt zu weniger Interpretationsschwierigkeiten Anlass als der Minderheitsantrag.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	13 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	27 Stimmen

Art. 4
Antrag der Kommission
Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

Art. 4
Proposition de la commission
Cet arrêté n'est pas de portée générale; il n'est pas soumis au référendum.

M. **Aubert:** J'ai trois remarques à faire au sujet de l'article 4. Tout d'abord, il est exact que l'arrêté n'est pas soumis au référendum, dans l'hypothèse où il reçoit l'assentiment concordant des deux Chambres. Nous savons bien, en revanche, que, s'il y a divergence sur le principe de la révision totale, la Constitution fédérale nous oblige à organiser un référendum, mais c'est un autre problème. Si nous faisons l'arrêté, l'exclusion du référendum est correcte.
Je me demande maintenant – ceci à l'intention de la commission du Conseil national – s'il faut vraiment préciser qu'il n'est pas de portée générale. J'ai l'impression que nous sommes dans une procédure qui ne relève pas de la typologie: loi, arrêté de portée générale et arrêté simple. C'est probablement, excusez-moi cette expression facile, un arrêté *sui generis*. Il n'est pas sujet à référendum, mais pourquoi dire qu'il n'est pas de portée générale? Il n'est pas simple non plus.
Quant à ma dernière remarque, elle a été annoncée quand certains d'entre vous combattaient vaillamment la proposition de M. Jagmetti. Qu'arriverait-il s'il y avait divergence entre le Conseil national et le Conseil des Etats, non pas sur l'article premier, mais sur d'autres dispositions de l'arrêté, particulièrement sur l'article 3? Par exemple, le Conseil national ne voudrait pas d'un mandat limité, alors que le Conseil des Etats l'a accepté.
Il ne faudrait pas qu'une divergence sur une partie secondaire de l'arrêté, telle que le contenu du mandat, conduise aux conséquences assez spectaculaires et dramatiques de l'article 120, le vote populaire préalable, avec le risque de dissolution des deux Chambres. C'est pourquoi, s'il devait y avoir une divergence entre le Conseil national et le Conseil des Etats, non pas au sujet de l'article premier, mais au sujet d'un autre article, ce serait le moment, me semble-t-il, de diviser l'arrêté en deux. Il y aurait un arrêté A sur le principe, article premier et un arrêté B sur le mandat au Conseil fédéral et son contenu, articles 2 et 3. Mais la particularité de la situation, c'est que certains de nos collègues n'ont accepté le principe que parce qu'il y avait le mandat limité, de sorte que nous devrions nous prononcer, conditionnellement, sur l'arrêté B avant de pouvoir nous prononcer définitivement sur l'arrêté A. J'entends simplement dire qu'il faudrait envisager cette possibilité au cas où le Conseil national s'écarterait du Conseil des Etats sur le contenu du mandat.

Bundesrätin **Kopp:** Die Frage, welches Differenzbereinigungsverfahren durchzuführen wäre, wurde gestellt. Wenn sich Differenzen ergeben in bezug auf Artikel 3, also den zusätzlichen Auftrag, wie die neue Verfassung zu erarbeiten sei, dann spielt das normale Differenzbereinigungsverfahren, wie wir es bei jeder Gesetzesvorlage kennen. Nur beim Grundsatzentscheid (Art. 1) spielt das abgekürzte Verfahren, wonach das Volk zu entscheiden hat, wenn eine Einigung zwischen den Räten nicht zustande kommt.
Es wäre also denkbar, dass beide Räte zum Grundsatz (Art. 1) ja sagen, aber während einiger Zeit noch eine Differenz in bezug auf Artikel 3 bestehen bliebe. Ob es zweckmässig wäre, was Herr Aubert vorschlägt, nämlich zwei Bundesbeschlüsse zu erlassen, weckt gewisse Zweifel. Wenn der Bundesrat schon keine Leitplanken erhalten soll, beziehungsweise wenn über Artikel 3 keine Einigung erzielt werden könnte, dann schiene mir für die Leitplanken die Motion der geeignetere Weg zu sein als ein separater Bundesbeschluss.
Aber Sie brauchen nicht jetzt zu entscheiden. Die Frage

stellt sich frühestens dann, wenn sich der Nationalrat nicht mit Artikel 3 befreunden kann.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	28 Stimmen
Dagegen	6 Stimmen

Abschreibung – Classement

Präsident: Der Bundesrat beantragt, die Motionen Obrecht und Dürrenmatt abzuschreiben. Wird ein Gegenantrag gestellt? – Das ist nicht der Fall, sie sind abgeschrieben.

Zustimmung – Adhésion

An den Nationalrat – Au Conseil national

Präsident: Aus Zeitgründen sehe ich mich veranlasst, Ihnen vorzuschlagen, das nächste Traktandum, die Europäische Menschenrechtskonvention, nicht mehr zu behandeln. Wir würden dieses Traktandum anlässlich der nächsten Session auf die Traktandenliste nehmen. Wird ein Gegenantrag gestellt? – Das ist nicht der Fall.
Ich schlage Ihnen vor, dass wir heute noch die zwei nächsten Traktanden, nämlich die Motion von Herrn Schoch und die Interpellation von Herrn Schönenberger, behandeln.

Hefti: Ich möchte den Herrn Präsidenten fragen, ob es angesichts der Wichtigkeit dieser beiden Vorstösse angemessen ist, diese jetzt noch zu behandeln?

Schmid: Ich beantrage Unterbruch der Sitzung.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Schmid offensichtliche Mehrheit

Schluss der Sitzung um 12.45 Uhr
La séance est levée à 12 h 45

Dritte Sitzung – Troisième séance

Mittwoch, 3. Juni 1987, Vormittag
Mercredi 3 juin 1987, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Cevey

85.065

Bundesverfassung. Bericht über die Totalrevision
Constitution fédérale. Rapport sur la révision totale

Bericht vom 6. November 1985 (BBl III, 1)
Rapport du 6 novembre 1985 (FF III, 1)

Beschluss des Ständerates vom 16. Dezember 1986
Décision du Conseil des Etats du 16 décembre 1986

Antrag der Kommission
Mehrheit
Eintreten
Minderheit
(Gautier, Basler)
Nichteintreten

Proposition de la commission
Majorité
Entrer en matière
Minorité
(Gautier, Basler)
Ne pas entrer en matière

Lüchinger, Berichterstatter: Das Thema, das uns seit rund 20 Jahren beschäftigt und zu dem wir heute einen wichtigen Entscheid fällen müssen, ist für unser Land so wichtig, dass es sich meines Erachtens lohnt, einige Jahrzehnte zurückzublenden, um das Umfeld aufzuzeigen, in welchem das Begehren nach einer Totalrevision der Bundesverfassung gestellt wurde, und auch die Veränderung dieses Umfelds sichtbar zu machen.
Der Entscheid des Ständerates und der Antrag Ihrer Kommission sind ja nicht bloss das Resultat von taktischen Ueberlegungen oder einer Tageslaune, sie sind vielmehr das Zeichen einer veränderten gesellschaftlichen und politischen Situation rund um die Bemühungen der Totalrevision.
Die Generationen der Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre und des Zweiten Weltkrieges hatten 1945 in unserem Land ein gewaltiges Nachholbedürfnis an Wohlstand und an sozialer Sicherheit. Diese Generationen warfen sich nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges mit voller Energie auf diese beiden Ziele. Von 1945 bis in die Mitte der sechziger Jahre erlebten wir in der Schweiz einen ungeahnten Aufschwung der Wirtschaft und des Wohlstandes aller. Ich gehörte von 1958 bis 1965 dem Zürcher Stadtparlament, dem Gemeinderat, wie wir sagen, an, und ich erinnere mich sehr gut, wie damals von sozialdemokratischer Seite Klage geführt wurde darüber, dass im privaten Bereich eine so hektische Entwicklung stattfinde, während der öffentliche, staatliche Bereich weit zurückbleibe. Das war natürlich von jener Seite parteipolitisch überlegt, aber in den sechziger Jahren entstanden aus dem Auseinanderklaffen dieser beiden Bereiche mehr und mehr bedrängende, sachliche Probleme. Es stellten sich grosse, unbewältigte Infrastrukturaufgaben und andere Schwierigkeiten ein, welche die öffentliche Hand mehr und mehr überforderten.
Ich nenne nur einige wichtige Beispiele: die Neuordnung der Ausbildung, der Hochschulausbildung vor allem, der Verkehr, die Umwelt, die Ausländerfragen und unser Verhältnis zu den sich rasch entwickelnden Europäischen Gemeinschaften usw.
Wir lebten in den sechziger Jahren in einem Rausch der unbegrenzten Möglichkeiten. Ich erinnere daran, dass wir mehrfach gezwungen waren, die überhitzte Hochkonjunktur über Dringlichkeitsbeschlüsse zu dämpfen. Wir erkannten, dass diese extreme Entwicklung auf den verschiedensten Gebieten Korrekturen und Anpassungsmassnahmen erforderte. Die Politik ertrank daher in den sechziger Jahren in Sachaufgaben, als sie dieses Problem lösen wollte. Es entstand der Eindruck, dass unsere staatlichen Institutionen und Strukturen diesem grossen Andrang von Sachaufgaben nicht gewachsen seien.
In diese Situation fiel im Jahre 1964 als eigentlicher Auslöser der Bemühungen um eine Totalrevision der Bundesverfassung das berühmt gewordene Büchlein des Basler Professors Max Imboden mit dem Titel «Helvetisches Malaise». Max Imboden sorgte sich um die schwindende Teilnahme des Bürgers am Staat, über die zunehmende Anonymität der Propagandakampagnen bei grossen Volksabstimmungen, über die abnehmende Leistung von Staat und Verwaltung und über die schwierige Bewältigung des technischen Zeitalters. Er rief zu einer Totalrevision der Bundesverfassung auf, um diese und andere Schwächen unseres Staatswesens in einer gemeinsamen Grundsatzbesinnung zu überwinden.
Ein Jahr später, im Oktober/November 1965, reichten dann Ständerat Karl Obrecht und Nationalrat Peter Dürrenmatt ihre Ihnen wohl bekannten Motionen über eine Totalrevision der Bundesverfassung ein. In der Sommersession 1966 erklärte sich der Bundesrat zur Annahme dieser Vorstösse bereit, und die eidgenössischen Räte haben beide Motionen in jener Session ohne Gegenstimme überwiesen. Aus dem Text selbst der Motionen, aber auch aus der Begründung der beiden Motionäre lassen sich für jene Vorstösse drei Hauptmotive herauslesen:
1. Die Sorge, dass unter dem Druck der vielen punktuellen Sachvorlagen, von denen ich sprach, der Sinn für die Grundsätzlichkeit ganz allgemein, aber auch der Sinn für die Klarheit und die Geschlossenheit unserer Bundesverfassung verloren gehen könnten.
2. Der Wille, das politische Malaise in den Augen des Bürgers und sein schwindendes Interesse am Staat durch eine neue anspruchsvolle Aufgabe zu überwinden. Im Motionstext von Ständerat Obrecht wurde dieses Motiv wie folgt umschrieben: «Zudem scheint das Schweizervolk, in dem eine bedauerliche politische Unzufriedenheit um sich greift, dringend einer grossen und konstruktiven politischen Aufgabe zu bedürfen. Vor allem für unsere Jugend ist die Stellung einer solchen Aufgabe wünschbar und notwendig.»
3. Die Absicht, die Leistungskraft der staatlichen Strukturen und Institutionen zu erhöhen.
Peter Dürrenmatt sagte vor 21 Jahren in diesem Saal: «Vergessen wir nicht, dass es darum geht, in einem geschichtlichen Moment als Staatswesen handlungsfähig zu bleiben, da uns die Aufgaben über den Kopf zu wachsen drohen.»
Die Parlamentarier und die Parteien haben in der Folge die Aufgabe der Totalrevision der Bundesverfassung sehr ernst genommen. Die Bevölkerung stand dem Unternehmen skeptisch positiv gegenüber. Die Persönlichkeit von Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen, der von der Landesregierung in der Folge mit der Aufgabe betraut wurde, hat dem Unternehmen ein zusätzliches Gewicht gegeben. Die Zusammenarbeit der Bevölkerung, Parteien und Organisationen mit der Arbeitsgruppe Wahlen war breit und echt.
Der Schlussbericht dieser Arbeitsgruppe vom Jahre 1973 führte über zu der von Bundesrat Furgler präsidierten Expertenkommission, die im Jahre 1977 den bekannten Verfassungsentwurf ablieferte. Dieser Entwurf hat sehr gegensätzliche Reaktionen ausgelöst: begeisterte Zustim-

mung und scharfe Ablehnung. Obwohl ich selbst zu den Kritikern jenes Entwurfes gehörte und immer noch gehöre, glaube ich doch, dass er eigentlich den Zielsetzungen der beiden Motionäre von 1966 recht nahe kam. Er erhöhte nämlich die Problemlösungsfähigkeit der staatlichen Institutionen, und er regte vor allem das Volk zu grundsätzlichem Denken an.

Es gehört aber zum Schicksal des in vielen Belangen imponierenden Entwurfes der Expertenkommission Furgler, dass die Zeit bereits über ihn hinweggegangen ist.

Seit der Ueberweisung der Motionen Obrecht und Dürrenmatt sind 21 Jahre vergangen. In dieser Zeit hat sich doch einiges verändert. Die Vorstellung einer wirtschaftlichen Entwicklung mit unbegrenzten Möglichkeiten hat einen schweren Stoss erhalten. Die fast dreissigjährige Hochkonjunktur der Nachkriegsjahre wurde ab 1974 von schweren wirtschaftlichen Einbrüchen abgelöst, und wir erlebten in unserem Land in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre etwas, was in den sechziger Jahren noch völlig unvorstellbar schien: Arbeitslosigkeit. In mehreren europäischen Staaten ist die Arbeitslosigkeit sogar schwer und chronisch geworden.

Noch wichtiger aber scheint mir zu sein, dass sehr viele Mitbürgerinnen und Mitbürger die unbegrenzte Entwicklung von Wirtschaft und Konsum nicht mehr als sinnvolle Zielsetzung werten. Im Gegenteil, man bemüht sich, Grenzen zu setzen. Der Ruf nach möglichst leistungsfähigen staatlichen Strukturen zur Beherrschung und Bewältigung immer hektischerer Entwicklungen hat damit an Bedeutung verloren, weil man die Superwirtschaft, die Supergesellschaft und den Hyperstaat nicht mehr will. Wir stehen gleichzeitig in einer Zeit der geistigen Wende und der Neubesinnung, welche sich auch in der Einstellung und Grundhaltung vieler Bürger niederschlägt. Viele, vor allem junge Mitbürgerinnen und Mitbürger, suchen nach einem neuen Weg und nach neuen Werten. Sie wenden sich mehr ihrem Inneren zu, ihrer eigenen kreativen Entwicklung, und statt der Technik steht die Natur vermehrt im Zentrum, und bei vielen auch die Suche nach Gott. Diese Wendung vollzieht sich im einzelnen Menschen und in kleinen Gemeinschaften. Es geht um einen langfristigen Prozess, der aus den Menschen herauswachsen muss und nicht über staatliche Institutionen gelenkt werden kann.

Beide in den letzten 20 Jahren eingetretenen Veränderungen, die Grenzen der Entwicklung und die Bejahung dieser Grenzen einerseits sowie die aufgezeigte Wendezeit mit ihrem inneren Umdenken der Menschen andererseits, haben der Totalrevision der Bundesverfassung den hohen Stellenwert genommen, den sie in den sechziger Jahren hatte. Eine grossartige reformerische Umgestaltung unseres Staatswesens und seiner Strukturen und Institutionen steht nicht mehr im Vordergrund dieser Zeit. Im Volk ist es auch ohne Totalrevision wieder zu einem sehr grundsätzlichen Denken gekommen. Die aktive Mitwirkung des Bürgers am staatlichen Leben hat über das Mittel der unzähligen Volksinitiativen ein derartiges Ausmass angenommen, dass es uns als Parlamentarier gelegentlich sogar fast Bauchweh macht. Zudem sind inzwischen wichtige neue Gesetzeswerke auch ohne den grossen verfassungsrechtlichen Sprung nach vorn befriedigend bewältigt worden. Ich denke vor allem an das Raumplanungsgesetz, an das Umweltschutzgesetz und im gesellschaftlichen Bereich an die verfassungsrechtliche Garantie der Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie an das neue Eherecht.

Die vor 21 Jahren von Nationalrat Peter Dürrenmatt beispielhaft genannten, konkreten Problempunkte einer Totalrevision sind inzwischen durch Partialrevisionen gelöst oder durch neue Entwicklungen überholt worden. Dürrenmatt nannte die Einführung des Frauenstimmrechts – wir haben es –, er nannte die Aufhebung der konfessionellen Ausnahmeartikel, er erwähnte die Konjunkturdämpfung, die heute nicht mehr nötig ist, er erwähnte das Staatsvertragsreferendum, unsere Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften, die Hilfe an die Entwicklungsländer. Das von Dürrenmatt seinerzeit ebenfalls erwähnte Problem der Regelung unserer Beziehung zu den Vereinigten Nationen hat inzwischen das Schweizervolk in einer Volksabstimmung im negativen Sinne geklärt.

Das Bewusstsein der geschilderten Veränderung im Umfeld der Totalrevision der Bundesverfassung hat ohne Zweifel auch zum zögernden Verhalten des Bundesrates geführt. Im Juni 1981 nahm der Bundesrat Kenntnis von den Ergebnissen des sehr breit angelegten Vernehmlassungsverfahrens. Nicht weniger als 885 Eingaben waren zu verzeichnen. Der Bundesrat versuchte dann zuerst, befriedigendere Varianten zum Verfassungsentwurf der Expertenkommission zu suchen. Nach zwei Jahren aber entschloss er sich, die von ihm bejahte Frage der Weiterführung der Totalrevision den eidgenössischen Räten zur Entscheidung vorzulegen und dafür einen Bericht erstellen zu lassen. Ich glaube, dass dieser Entscheid richtig war. Das Parlament, das 1966 einen verbindlichen Auftrag für die Totalrevision der Bundesverfassung erteilt hatte, sollte nach gegen 20 Jahren darüber entscheiden, ob in veränderten Verhältnissen dieser Auftrag immer noch gelte und wenn ja, mit welcher inhaltlichen Zielsetzung.

Was bei einer Prüfung des vom Bundesrat nach zwei weiteren Jahren, am 6. November 1986, verabschiedeten Berichtes auffällt, ist die Tatsache, dass der Bundesrat weder zum Verfassungsentwurf der Expertenkommission Furgler noch zum Variantenmodell, der sogenannten «Modellstudie», Stellung nimmt, welche im Bericht selbst enthalten ist. Der Bundesrat wollte sich zum Inhalt der beantragten Totalrevision nicht festlegen. Ich kritisiere das in keiner Weise, ich stelle nur fest. Aber das Faktum scheint mir bedeutungsvoll zu sein, weil es trotz der Gründlichkeit und der Eloquenz des Berichts zeigt, dass der Bundesrat noch keine Stellung zum Inhalt der Totalrevision beziehen wollte.

Der Ständerat hat sich in der Wintersession des vergangenen Jahres mit 28 zu 6 Stimmen für eine bloss formale Totalrevision der Bundesverfassung ausgesprochen. Dass die Mehrheit für die Totalrevision im Ständerat so gross war, hat viele beeindruckt, auch überrascht. Aber sie kam nur zustande, weil der Ständerat die inhaltliche Zielsetzung einer Totalrevision in Artikel 3 des von ihm verabschiedeten Bundesbeschlusses klar begrenzte. Leitlinie für den ständerätlichen Beschluss war ein vom Staatsrechtler Kurt Eichenberger am 12. Mai 1986 in der «Neuen Zürcher Zeitung» publizierter Artikel mit dem Titel «Realitätsgebundene Verfassungsrevision».

Eichenberger ging in realistischer Weise vom politischen Umfeld der achtziger Jahre und von der schwierigen, aber notwendigen Aufgabe der Konsensfindung aus. «Der Verfassungsgeber muss sich bescheiden», schrieb er. Etwas weiter unten beschrieb er die später vom Ständerat übersetzte und übernommene Zielsetzung einer formalen Totalrevision wie folgt:

«Eine Totalrevision der Bundesverfassung in unserer Zeit muss sich vorwiegend darauf verlegen, das Verfassungsrecht geordnet nachzuführen und aufzubereiten. Was in den vergangenen 110 Jahren stückweise, uneinheitlich, unproportioniert in die Verfassungsurkunde eingepflanzt worden ist, was sich durch Wandlungen entbehrlich gemacht hat oder dem Text entfremdet wurde, was sich im Verfassungsleben, nicht aber in der Verfassungsurkunde neu eingestellt hat, was sich der Verfassungsregelung unrichtigerweise bisher entzogen hat, das ist durch registrierende Nachzeichnungen und dirigierende Vorzeichnungen nach den Fähigkeiten der Gegenwart zu bereinigen und neu zu fassen.»

Diese Gedanken hat der Ständerat im Artikel 3 seines Bundesbeschlusses kurz zusammengefasst. Die ständerätliche Kommission hat überdies den etwas sonderbaren Weg beschritten, dass sie ihren Präsidenten ohne eine entsprechende Textänderung im Bundesbeschluss ermächtigte zu erklären, der Bundesrat könne in seinem Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung auch materielle Neuerungen gegenüber dem geltenden geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrecht als sogenannte Varianten einbringen. Im Plenum des Ständerates ist diese Erklärung abgegeben worden; sie blieb unbestritten, so dass wir das als eine

Willenskundgebung der Kleinen Kammer mitberücksichtigen und beachten müssen.
Ihre nationalrätliche Kommission hat sich an drei Sitzungstagen mit dem Bericht des Bundesrates befasst. Die Kommission hatte vorerst einen Antrag zu beraten, der – parallel zu den weiteren Bemühungen um eine Totalrevision – eine Abänderung der Revisionsartikel der Bundesverfassung verlangte, um die Kompetenz für die allfällige Einsetzung eines Verfassungsrates in die Hände der eidgenössischen Räte zu legen. Heute ist es so, dass ein Verfassungsrat nur über eine Verfassungsabstimmung von Volk und Ständen eingesetzt werden kann. Dieser Antrag wurde mit 8 gegen 5 Stimmen bei mehreren Enthaltungen abgelehnt, und zwar vor allem aus der Ueberzeugung, dass bei einer solchen vorgezogenen Volksabstimmung über die Revisionsartikel doch die Totalrevision der Bundesverfassung als solche zum Gegenstand der Kampagne würde, bevor noch ein konkreter Entwurf des Bundesrates dazu vorliegt. Das schien uns unsinnig zu sein. In Uebereinstimmung mit dem Bundesrat ist Ihre Kommission vielmehr der Auffassung, dass die Frage einer allfälligen Einsetzung eines Verfassungsrates erst angegangen werden soll, wenn der Entwurf des Bundesrates für die Totalrevision vorliegt. Es stand sodann in der Kommission ein Antrag zur Diskussion, der verlangte, dass der Bundesrat bei der Ausarbeitung der Totalrevision die Vorarbeiten der Arbeitsgruppe Wahlen, den Entwurf der Expertenkommission Furgler sowie die Vernehmlassung dazu mitberücksichtige. Die Kommission hat auch diesen Antrag mit 10 gegen 3 Stimmen bei mehreren Enthaltungen abgelehnt, weil sie den heiss umstrittenen Verfassungsentwurf der Expertenkommission Furgler nicht in den Auftrag an den Bundesrat einbeziehen wollte. Wir waren auch überzeugt, dass der Ständerat eine solche Erweiterung seines Auftrages und seines Artikels 3 nicht mitübernehmen würde. Im übrigen ist es selbstverständlich, dass der Bundesrat im Rahmen der Leitplanken von Artikel 3 alle bisherigen Vorarbeiten miterwägen kann und sie auch miterwägen wird, aber eben im Rahmen der Leitplanken.
In der Kommission wurde ferner der Antrag gestellt, Artikel 3 des Bundesbeschlusses des Ständerates zu streichen. Dieser Antrag steht hier im Plenum als Minderheitsantrag wieder zur Diskussion. Der Antrag wurde in der Kommission mit 12 gegen 2 Stimmen abgelehnt. Die Leitplanken, die der Artikel 3 dem Bundesrat für die Ausarbeitung eines Entwurfes für eine total revidierte Verfassungs setzt, bilden nach meiner Meinung die unabdingbare Grundlage dafür, dass das Unternehmen Totalrevision mit dem bestmöglichen Startkonsens und mit einer optimalen Erfolgschance die nächste Reiseetappe antreten kann. Ohne den Artikel 3 werden wir uns wahrscheinlich schon in dieser Zwischenphase hoffnungslos zerstreiten. Ich erinnere Sie daran, dass die Motionen Obrecht und Dürrenmatt vor 21 Jahren ohne eine einzige Gegenstimme überwiesen wurden. Es wäre ein schlechtes Omen für die Totalrevision, wenn wir heute im Nationalrat über die inhaltliche Zielsetzung dieser Totalrevision mit einem Zufallsmehr entscheiden würden.
Ich werde in der Detailberatung bei Artikel 3 des Bundesbeschlusses klärende Ausführung darüber machen, was mit diesen Leitplanken gemeint ist.
Zum Eintreten vorläufig nur folgendes: Der Bundesbeschluss erteilt dem Bundesrat keinen Auftrag für eine umfassende materielle Totalrevision der Bundesverfassung. Der Auftrag lautet vielmehr auf eine formale Revision. Dabei ist aber klar, dass eine formale Revision mit materiellen Aenderungen verbunden sein wird. Wenn wir beispielsweise die Bundesgerichtspraxis zu den Grundrechten, die ja weitergeht als die geschriebene Verfassung, in die Verfassung einbringen werden, so ist das mit einer materiellen Aenderung der Verfassung verbunden, was auch nach Artikel 3 zulässig ist. Und wenn wir ausführliche alte Verfassungsbestimmungen, wie zum Beispiel die überlangen Bestimmungen über den Alkohol, aus der heutigen Sicht heraus ganz massiv kürzen und zusammenfassen, so ist auch das eine materielle Aenderung; aber sie muss selbstverständlich zulässig sein.
Es ist von der Verwaltung der Begriff einer «formalen Verfassungsrevision im weiteren Sinne» geprägt worden. Die Interpretation, die man diesem Begriff gegeben hat, ist aber so weit und so vage, dass wir ihn nicht übernehmen. Die Grenzen der materiellen Aenderungen, die zulässig sind, muss man der allgemeinen Zielsetzung des Unternehmens entnehmen, wie sie in Artikel 3 des Bundesbeschlusses umschrieben ist. Dabei wird man immer bedacht sein müssen, zu konsensfähigen Lösungen zu finden. Wo diese Konsensfähigkeit klar übersprungen wird, liegen dann Neuerungen vor, die nicht mehr zur Nachführung der Verfassung gehören, sondern als Varianten im Sinne des Ständerates eingebracht werden sollen.
Ihre Kommission hat grossen Wert darauf gelegt, keine Differenz zum Ständerat zu schaffen, damit das Schiff der Totalrevision sofort weiterfahren kann. Zwei Kommissionsmitglieder haben zu diesem Zwecke sogar Abänderungsanträge mehr formeller Art zum Bundesbeschluss nachträglich wieder zurückgezogen, nachdem wir uns in der Hauptsache dem Ständerat angeschlossen hatten.
Ihre Kommission stimmt trotz der formalen Fragwürdigkeit des Vorgehens auch der Erklärung des Ständerates zu, wonach der Bundesrat befugt sein soll, wesentliche materielle Neuerungen in der Form von Varianten vorzulegen. Unter den Begriff einer Variante würde zum Beispiel das Institut der Einheitsinitiative fallen. Die Kommission hat es abgelehnt, dem Bundesrat über die Frage der zulässigen Anzahl solcher Varianten noch irgendwelche Vorschriften zu machen. Persönlich bin ich aber der Meinung, dass diese Varianten nicht allzu zahlreich sein sollten. Man sollte nicht versuchen, über den Umweg von Varianten dann eben doch noch eine umfassende materielle Revision anzustreben.
Die Beschränkung auf eine formale Totalrevision hat auch den Vorteil, dass sie rasch durchgezogen werden kann und dass immer noch eine realistische echte Möglichkeit verbleibt, diese Totalrevision in den eidgenössischen Räten zu beraten und zu verabschieden und auf die Einsetzung eines Verfassungsrates zu verzichten. Wir sollten diese Möglichkeit offenlassen und nicht durch eine Grosszahl von Varianten versperren.
Eine weitere Erklärung scheint mir schon im Eintreten notwendig zu sein. In Ziffer 521 der Botschaft sind unter dem Titel «Die Unzulänglichkeiten der heutigen Verfassung» in sehr extensiver Weise auch materielle Mängel der geltenden Bundesverfassung aufgezeigt worden. In der engagierten Darstellung dieses Kapitels des Berichtes erkennt man deutlich die Feder der für die Totalrevision ebenso engagierten Mitarbeiter des zuständigen Dienstes des Bundesamtes für Justiz.
Mit der Beschränkung auf eine formale Verfassungsrevision können dieser und andere Teile des Berichtes über die Totalrevision nicht mehr unbedingt als Richtlinie dafür gelten, was die eidgenössischen Räte mit ihrem Bundesbeschluss dem Bundesrat als Auftrag überweisen.
All denen, die auf den grossen Sprung nach vorn und auf weitreichende Reformen gesetzt haben und die nun enttäuscht sind, möchte ich sagen, dass sich auch diese begrenztere Totalrevision durchaus lohnt; sie ist auch notwendig. Ich selbst habe schon im Dezember 1981 in einem Artikel in der «Neuen Zürcher Zeitung» für eine solche formale Totalrevision plädiert und sie auch als wünschbar begründet. Mein Aufsatz trug den Titel: «Für die Meisterschaft der Bescheidung.» Ich habe schon damals auf die Zeitwende, vor allem aber auf die Gefahr hingewiesen, dass bei einer weittragenden materiellen Totalrevision sich das Feuer dann am Detail entzünden wird und die Neinsager aus den verschiedenen Lagern sich in der Volksabstimmung vereinigen werden, um dieser weiten materiellen Totalrevision das Grab zu schaufeln. Dieses mehr taktische Argument für eine Bescheidung gilt immer noch, aber es haben sich seit 1981 noch viel deutlicher die anderen Gründe hinzugesellt, die ich im ersten Teil meines Referates aufzuzeigen versuchte.
In Ihrer Kommission wurde zu Recht auf die hohe Bedeutung hingewiesen, welche die Partialrevisionen der Bundes-

verfassung in unserer Referendumsdemokratie haben. In den letzten 15 Jahren ist das besonders deutlich geworden. In den sechziger Jahren sind zehn Partialrevisionen der Bundesverfassung angenommen worden. In den Jahren 1971 bis 1980 waren es 26, und dieser Rhythmus hält an.
In einem der ständerätlichen Kommission im Juli 1986 erstatteten Zusatzbericht der Verwaltung wurden diese Partialrevisionen eher abschätzig als «pausenloser Revisionsbetrieb» abqualifiziert. Auch im Entwurf 1977 der Expertenkommission Furgler kam der Wille sehr deutlich zum Ausdruck, künftige Partialrevisionen durch eine möglichst offene Verfassung unnötig zu machen und auszuschliessen. Ich glaube, dass wir in dieser Frage heute etwas anders denken. Auch wenn wir wegen der momentanen Initiativenflut stöhnen, ist die Volksinitiative auf eine Partialrevision der Bundesverfassung doch grundsätzlich gesehen ein sehr positives Instrument für eine lebensnahe und vom Bürger getragene Demokratie. Wir erleben im Grunde mit den heutigen vielen Volksbegehren genau das, was Professor Max Imboden im Jahre 1964 so sehr vermisst hat.
Wenn Sie den lebendigen Strom der aktiven Mitwirkung vieler Bürger an unserem Staat unterbrechen wollen, so müssen Sie eine ehrgeizige, umfassende materielle Totalrevision der Bundesverfassung einleiten, an der wir dann während weiteren 20 Jahren herumarbeiten können und die immer als Grund und als Vorwand dafür dienen kann, wünschbare rasche Partialrevisionen zurückzustellen. Aber mindestens einmal alle 100 Jahre sollten wir den durch die vielen Partialrevisionen entstandenen wilden Garten unserer Verfassung jäten und so in Ordnung bringen, dass die Verfassung wieder Gestalt annimmt, lesbar und bürgernah wird. Gerade die Bejahung der hohen Bedeutung der Partialrevisionen spricht für ein solches Unternehmen.
Auch wenn wir uns auf eine Aufarbeitung der Verfassung begrenzen, tut es uns allen gut, wieder einmal grundsätzlich und losgelöst von den Tagesfragen über unsere Verfassung zu sprechen – um unsere Verfassung zu ringen. Aus dieser Grundsatzarbeit kann dann eine Grundhaltung entstehen, mit der es uns vielleicht auch gelingt, die eine oder andere Variante als Neuerung gemeinsam zu übernehmen und damit den in Ordnung gebrachten Garten zu schmücken. Die so aufgearbeitete Verfassung kann dann in den folgenden Jahrzehnten wieder Gegenstand neuer Partialrevisionen sein, in denen sich die politischen Anschauungen und Kämpfe künftiger Generationen niederschlagen. Dann wird sich mit der Zeit wieder die Verfassung einstellen, wie sie der Zürcher Dichter Gottfried Keller gepriesen hat. Er schrieb im Jahre 1864 im Zusammenhang mit der damaligen Verfassungsrevision im Kanton Zürich folgendes: «Die sogenannten logischen, schönen, philosophischen Verfassungen haben sich nie eines langen Lebens erfreut. Wäre mit solchen geholfen, so würden die überlebten Republiken noch da sein, welche sich einst bei Rousseau Verfassungen bestellten, weil sie kein Volk hatten, in welchem die wahren Verfassungen latent sind bis zum letzten Augenblicke. Uns scheinen jene Verfassungen die schönsten zu sein, in welchen ohne Rücksicht auf Stil und Symmetrie ein Konkretum, ein errungenes Recht neben dem anderen liegt wie die harten, glänzenden Körner im Granit, und welche zugleich die klarste Geschichte ihrer selbst sind.»
Es ist bezeichnend, dass ich einige Mühe hatte, dieses mir aus meiner Studienzeit noch bekannte Zitat im Wortlaut aufzufinden. Es stand in der «Zürcher Sonntagspost» jener Jahre. Die Aussage von Gottfried Keller passt eben nicht gerade gut zu den Bemühungen der letzten 20 Jahre um die Schaffung einer idealen, umfassenden, neuen, perfekten Verfassung. Für mich liegt diese erdennahe, urtümliche Bescheidung, welche im Zitat von Gottfried Keller zum Ausdruck kommt, auch heute noch viel näher bei unserem Volk und unserem Land als das hochgesteckte verfassungsrechtliche Idealziel, das wir nun verlassen.
Den Neinsagern aber in diesem Rate, welche jetzt dann vielleicht versuchen werden, dieses Keller-Zitat zur Begründung für ihren Nichteintretensantrag zu verwenden, möchte ich folgendes sagen: Das, was der Ständerat beschlossen hat, und das, was Ihnen Ihre Kommission beantragt, liegt sicher voll im Sinn und Geist von Gottfried Keller; denn wir wollen unter Achtung der geschichtlich gewachsenen Grundwerte unseres Staates unsere Verfassung wieder bürgernah machen. Darum geht es in einem Satz zusammengefasst: Volksnähe, Bürgernähe, darum ging es auch Gottfried Keller, und das wollen wir vollbringen.
Namens der Kommission beantrage ich Ihnen daher, vom Bericht des Bundesrates Kenntnis zu nehmen und auf den Beschluss des Ständerates einzutreten.

M. **Ruffy,** rapporteur: Après vingt ans de travaux, nous voilà confrontés aujourd'hui à une décision qui sera certainement diversement appréciée dans l'opinion publique et qui l'a aussi été dans notre commission. Pour ceux impatients de voir entrer en vigueur une nouvelle constitution, qui pensaient que l'épisode de l'engagement formel de notre Parlement vis-à-vis du principe de la révision totale avait eu lieu depuis longtemps, c'est une surprise. Pour d'autres, ayant suivi les péripéties des différents projets et s'étant enthousiasmés pour le plus audacieux d'entre eux, ce choix, libellé comme il l'est après son passage au Conseil des Etats, vient ponctuer d'une manière non négative, un peu à la désespérée, un long processus qui échappe miraculeusement au naufrage total. C'est une déception. Pour d'autres encore, cette décision vient tout naturellement parachever une démarche inévitablement longue en raison de l'ouverture du débat adopté au début des travaux, démarche qui permet aujourd'hui un choix démocratique et en connaissance de cause. C'est une suite logique.
Depuis le dépôt des motions Obrecht et Dürrenmatt, en 1965, jusqu'au dépôt du rapport du Conseil fédéral sur la révision totale, deux décennies se sont écoulées, au cours desquelles notre société s'est transformée, mue par un double mouvement, celui de fond et celui de surface. L'histoire longue et des séquences courtes sont des mesures que les analystes du temps trouvent désormais indispensables pour dissocier le structurel du conjoncturel. Cette double échelle chronologique permet d'expliquer à la fois l'histoire troublée du projet qui nous occupe aujourd'hui et la volonté de la majorité de notre commission et du Conseil des Etats de poursuivre la révision totale.
Si les années 60 furent une période où l'on pouvait rêver, même en politique, les années 70 furent celles du retour sur terre, précipité par les circonstances économiques qui devaient imposer une attitude de repli, d'inquiétude. D'une manière générale, l'ambition et l'audace firent rapidement place à un réalisme raisonnable. On s'est mis à cultiver les vertus gestionnaires, une oeuvre de longue haleine pour laquelle un certain souffle était indispensable ne pouvait pas rester insensible à ces turbulences, à ces chutes de pression, et il fallut bien se rendre compte que l'objet n'était plus porté par l'enthousiasme initial. Les données conjoncturelles nouvelles l'avaient sérieusement entamé.
L'étrange trajectoire de ce projet constitue un excellent résumé de l'histoire récente des idées politiques, qui n'est pas sans analogie avec celle des conceptions directrices de l'aménagement du territoire. La courbe amorce son ascension avec les travaux du groupe présidé par l'ancien conseiller fédéral Fritz Traugott Wahlen, elle culmine avec le projet de la commission d'experts présidée par l'ancien conseiller fédéral Kurt Furgler, elle retombe un peu lors de la procédure de consultation. Bien que contesté sur certains points, le projet suscite toujours beaucoup d'intérêt, l'ouvrage est un «best seller». Pourtant, peu à peu, les effets de repli commencent à se faire sentir, au fur et à mesure que les mois s'écoulent l'intérêt faiblit, l'enthousiasme se tasse, les effets conjoncturels ont fait leur oeuvre en défaisant celle de la commission d'experts. Pour parler un peu trivialement, ce projet, comme un soufflé qui n'a pu être sorti du four au bon moment, est retombé plus vite qu'il n'avait levé.
Quelle leçon faut-il tirer, pour notre choix, de ces péripéties au goût amer pour certains? Plus d'un esprit raisonnable seraient tentés d'interrompre ici un exercice stérile, en tout cas au programme inévitablement réduit et aux résultats

dérisoires par rapport aux ambitions initiales. Ce n'est pourtant pas l'avis de la grande majorité de votre commission qui reste persuadée que notre loi fondamentale continue à ne plus répondre aux exigences, à nos besoins, et que sa révision totale, politiquement possible, reste indispensable. Voyons rapidement quelles sont les raisons fondamentales, sortes d'invariants politiques et sociaux, résistant contre vents et marées, qui légitiment cette position et le choix d'entrer en matière sur le bien-fondé d'une révision totale. En effet, en dépit de tous les travaux antérieurs poussés fort avant, c'est de cela qu'il s'agit. N'oublions pas que parallèlement à la demande d'approuver l'arrêté fédéral sur la révision totale, il y a celle de classer les motions de nos anciens collègues Obrecht et Dürrenmatt qui demandaient l'examen du bien-fondé d'une telle démarche.

Les raisons d'un choix: ce n'est faire injure ni à notre Etat ni au dynamisme de notre démocratie que de reconnaître le caractère un peu dépassé de notre constitution. Elle est loin d'être une loi fondamentale rigide puisque depuis 1874 elle a subi maintes modifications. Sur 247 tentatives de révision partielle, 126 ont été couronnées de succès. Mais, simultanément, à travers ces adjonctions successives, la structure initiale du siècle passé s'est déformée, elle se trouve surchargée et ne permet plus une lecture aisée de l'oeuvre. Les apports successifs ont certes permis de tenir compte partiellement de l'évolution de notre société, ils ont néanmoins contribué à son caractère toujours un peu plus composite. Même si ces modifications de la constitution furent nombreuses, on ne saurait dire qu'elles en ont fait une loi fondamentale accessible, cohérente, à jour et complète.

Si l'on se borne à évoquer les principales critiques qui ont trait aux aspects formels détaillés dans le rapport du Conseil fédéral, on dira tout d'abord que, linguistiquement, cette constitution mériterait d'être revue: certaines expressions ne sont plus comprises par le commun des mortels, des mots différents semblent désigner un même contenu, dans la version français des termes sont tout simplement repris de l'allemand alors qu'ils existent en français. L'introduction sucessive des articles nouveaux devait inévitablement mettre à l'épreuve la systématique initiale de cette constitution. Aujourd'hui, celui qui désire obtenir des renseignements clairs sur des points aussi importants que les buts de l'Etat ou la répartition des tâches entre Confédération et cantons se trouve confronté à un texte encombré où se côtoient des articles sans beaucoup de logique, et il sera inévitablement appelé à se pencher sur la jurisprudence plus que sur la constitution elle-même.

Un texte constitutionnel, aux yeux mêmes des professionnels, est censé garder une cohérence interne grâce à une densité normative plus ou moins constante où n'apparaissent que les normes importantes et clairement exprimées. Or, sur ce point, les avis sont unanimes: des normes telles l'interdiction des décorations, celle de l'absinthe, ne sont plus dignes de figurer dans notre constitution. Qui n'a pas lu l'alinéa 2 de l'article 32bis, où il est recommandé à la Confédération de réduire le nombre d'appareils à distiller par des rachats à l'amiable, n'a rien lu. D'ailleurs, les trois articles 32bis, ter et quater, consacrés aux boissons distillées, coincés entre les articles dits économiques et l'article 33 exigeant des preuves de capacités de ceux qui veulent exercer des professions libérales, sont de véritables morceaux d'anthologie qui se développent sur nonante lignes. Plus loin, l'article 37ter dit, quant à lui: «La législation sur la navigation aérienne est du domaine de la Confédération.» Un point c'est tout! L'alcool tue certes plus que l'avion. Reste malgré tout que cette comparaison prouve que les rapports entre les deux objets sont disproportionnés.

Même si aucune constitution n'est en mesure de donner en tout temps une image complète et sûre des fondements normatifs d'une collectivité publique, les lacunes de notre constitution sont très nombreuses. Elles vont de l'absence de droits fondamentaux, tel le droit à la liberté d'expression, de réunion, au manque de bases irréprochables pour les arrêtés fédéraux de portée générale, non soumis au référendum au sens de l'article 7 de la loi sur les rapports entre les conseils, en passant par une déficience qualifiée de base constitutionnelle pour des politiques fédérales aussi importantes que celles des médias, des transports ou encore de l'énergie.

On le voit, en se bornant à l'énumération des éléments purement formels, en cherchant essentiellement à rapatrier dans la constitution écrite des règles dont le monde s'accorde à dire qu'elles appartiennent aux fondements de l'Etat – pour reprendre les termes utilisés par M. Aubert, conseiller aux Etats – nous avons suffisamment d'arguments pour justifier cette révision totale de la constitution.

Les arguments des adversaires de l'entrée en matière ont porté sur les services rendus par une constitution vénérable qui fait toujours ses preuves, rendant non indispensable sa révision totale. Ils ont aussi porté sur l'absence de mouvement de fond réclamant sa refonte, faisant de la révision totale un exercice théorique. Enfin, dans un tout autre domaine, ils ont porté sur l'inutilité d'une révision purement formelle, alors que les circonstances actuelles exigeraient des changements fondamentaux.

La majorité de votre commission n'a pas cru devoir sacrifier l'intérêt d'une révision totale aux charmes discrets d'une constitution vieillie. Aux émerveillements de certains devant les styles adorablement disparates, enrichis de stucs décoratifs, ont répondu les avis critiques de ceux qui estiment que cet édifice a besoin d'arcs-boutants et qui déplorent qu'on n'y soit pas toujours à niveau. A ceux qui prétextaient la retombée de l'enthousiasme pour une telle opération, il fut répondu qu'indépendamment du chaud-froid, assurément éprouvant, subi par la révision totale de la constitution, la poursuite des travaux pouvait tout de même se concevoir. On aurait tort de croire par ailleurs que toute volonté de changement a disparu dans la population et cette légère pression peut se révéler préférable à un climat de passion pour le succès de l'opération.

Enfin, certaines critiques ont été émises à l'égard des cautèles contenues à l'article 3 qui rendraient l'opération purement formelle, la ramenant à un ravalement de façade, bien dans le caractère contemporain des rénovations douces. A tout prendre, mieux vaudrait garder notre monument juridique composite, reflet de l'évolution de notre société à travers son langage très divers et son mode d'organisation progressif, facilement repérable, que de tomber dans le panneau en trompe l'oeil de l'innovation. Pour intéressante que soit cette optique à la fois historiciste et fondamentaliste, elle n'est pas parvenue à convaincre la majorité de la commission. Au cours des discussions, diverses propositions ont été faites au sujet du contenu de l'article 3. A la suite d'une demande traitant de la portée du droit non-écrit, un rapport explicatif nous fut remis par les représentants du Département de justice et police. Sans pouvoir nous donner un modèle détaillé, contenant déjà tout ce que le Conseil fédéral estimait être le droit constitutionnel non-écrit, à reprendre dans le cadre de la révision totale ou encore tout ce qu'il considère comme étant du droit établi, les représentants du département ont été en mesure d'en donner les grands traits et de retracer très facilement la façon dont le Conseil des Etats a cherché à baliser le sens de la révision totale en insistant sur le caractère réaliste indispensable qui doit présider à la démarche. Il s'agit d'une mise à jour en fonction du droit actuel écrit et non écrit et, à travers cette dernière catégorie, il faut comprendre celui notamment qui se dégage de la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui consistera à récrire des articles et à en éliminer d'autres qui, visiblement, n'appartiennent pas ou plus à une loi fondamentale.

Qu'on le veuille ou non, et sans longue digression sur les rapports entre signifiant et signifié, même avec une révision essentiellement formelle, on ne coupera pas de certaines propositions qui auront une portée matérielle. L'éventuelle introduction du droit d'initiative législative est sans aucun doute une proposition de portée matérielle. A nos yeux, elle s'impose cependant pour des raisons formelles. En effet, elle paraît indispensable si l'on veut éviter à la nouvelle

constitution les défauts que nous déplorons justement dans celle que nous avons actuellement.
En ce qui concerne l'introduction éventuelle de droits nouveaux, le Conseil fédéral a déclaré à maintes reprises que, tout en voulant se limiter sur ce point, il désirait pouvoir présenter des propositions nouvelles sous forme de variantes.
Certains membres de la commission se sont alors demandé quel était le poids à conférer au rapport du Conseil fédéral, aux travaux préalables et au modèle du Département fédéral de justice et police présenté en annexe du dit rapport. Sans entrer dans les détails, puique nous aurons l'occasion d'y revenir lors de la discussion sur la proposition de la minorité Leo Weber, nous évoquerons un point.
La commission s'est posé la question suivante: Faut-il privilégier ou, au contraire, faire table rase de tout le matériel accumulé à travers les phases antérieures du processus? Ni l'un ni l'autre. Ni pinacle ni pilon, mais une analyse sérieuse désormais à froid et sans passion. La commission n'est pas entrée en matière sur le modèle et n'a pas voulu l'exclure arbitrairement. Toute tentative d'orienter les travaux dans un sens plus précis, que ce soit sous forme d'adjonctions à l'article 3 ou encore de postulats, ou même de recommandations a été repoussée.
Passons rapidement à l'examen complémentaire du problème posé par la constituante. Suite à deux propositions paraissant d'emblée prématurées aux yeux de certains de ses membres, préconisant la création d'un conseil constitutionnel, votre commission a rapidement abordé cette question, non sans avoir demandé au représentant du Département fédéral de justice et police un rapport complémentaire sur ce sujet. Les partisans de la consultation populaire au sujet d'une constituante, dont la création nécessiterait une modification de la constitution actuelle, pensaient pouvoir dégager à travers une telle question posée au peuple une adhésion au projet de révision totale de la constitution. Cette vue des choses a paru non seulement trompeuse, mais encore dangereuse à la majorité de la commission. En effet, un avis exprimé sur la création ou non d'une constituante ne permet pas de tirer un enseignement quelconque sur l'orientation que doivent prendre les futurs travaux, ni ne présage en cas d'avis positif l'acceptation ultérieure d'une révision totale. Plus, la subordination d'une révision totale de la constitution à la création d'un organisme extérieur aux institutions politiques traditionnelles en place a paru véritablement périlleux, pour ne pas dire suicidaire dans le climat actuel.
Je passe sur les arguments favorables ou, à l'oppposé, défavorables à la création d'une constituante. Peut-être aurons-nous l'occasion d'y revenir dans la discussion de détail. Il n'est pas contestable qu'il existe une relation entre l'ampleur de la révision totale de la constitution et le caractère plus ou moins justifié d'une constituante. Pour cette raison, en l'absence de tout projet précis, il ne nous semble pas judicieux de poser une telle question qui, par ailleurs, pourrait être interprétée dans l'opinion publique comme un désintérêt de notre part.
Un dernier argument a plaidé en faveur de l'ajournement d'une telle décision, celui du renouvellement des Chambres, car même si la surcharge des parlementaires risque d'être la même dans quelques années que celle que nous connaissons, nous devons être conscients que, d'ici le dépôt du projet de constitution, des élections se seront déroulées et nos conseils se seront plus ou moins profondément modifiés.
Dans ces conditions, un tel choix nous a paru prématuré et la majorité de la commission, se ralliant au point de vue du Conseil fédéral, a décidé de surseoir à toute décision en la matière.
Une des demandes concernant la création d'une constituante était accompagnée d'une proposition relative à l'application de la procédure différenciée, par exemple votation par paquet. Sur ce point, les représentants du Département de justice et police ont pu faire la démonstration de manière convaincante, comme le mentionnait d'ailleurs le message du Conseil fédéral, qu'il n'était pas nécessaire de modifier la constitution actuelle pour répondre à cette demande. L'article 122 de notre constitution prévoit qu'une loi devra déterminer les formalités à observer en cas de révision de la constitution. Un projet de loi, basé sur la variante du vote par paquet, avec des commentaires sur chaque article, fut d'ailleurs joint au rapport complémentaire.
Cette souplesse garantie par la constitution existante, le caractère prématuré et subsidiaire de la question par rapport à celle de fond qui nous est posée aujourd'hui ont convaincu la majorité de votre commission qu'il n'était pas nécessaire d'aborder maintenant la question. En cela, votre commission s'est trouvée en accord avec le Conseil fédéral qui déclare, dans son rapport, chiffre 727 de la version française: «Le choix de la procédure dépend, en fin de compte, du contenu du projet de constitution sur lequel le peuple et les cantons auront à se prononcer. Les conditions politiques et psychologiques qui régneront lors de la votation auront également une certaine importance.».
Le devenir du projet défini par l'article 120 de la constitution et les articles 16 à 21 de la loi sur les rapports entre les conseils appelle quelques remarques de ma part.
Le projet d'arrêté tel qu'il nous est soumis n'est pas sujet à référendum. Si nous l'approuvons tel quel, il appartiendra au Conseil fédéral de poursuivre les travaux et de mettre au point un projet. Si, en revanche, nous refusons par deux fois d'entrer en matière ou le projet dans son ensemble, et si le Conseil des Etats couche sur ses positions, ou encore si nous introduisons une divergence irréductible après recours à la procédure de conciliation, on devra appliquer l'article 120 de la constitution qui précise que le peuple seul doit trancher. Si le peuple rejette l'idée d'une révision, celle-ci aura échoué. Si, au contraire, il l'approuve, les deux conseils et le Conseil fédéral, selon l'article 96, alinéa 2 de la constitution, seront renouvelés pour travailler à la révision. (Cela signifie que le peuple ne désire pas, dans ces conditions, que nous recourions à une constituante.) Avouons que cette hypothèse du renouvellement des Chambres ne manque pas de sel si l'on songe que nos trois conseils viendront d'être constitués après des élections régulières. C'est peut-être une façon originale de fêter les 700 ans de notre Confédération!
Que la divergence porte sur l'ensemble ou sur un seul article ne change rien à la nécessité du recours au peuple. Simplement, la procédure prévue à l'article 120 interviendra plus vite, suivant qu'on doive ou non entamer la procédure de conciliation. C'est l'éventualité de telles complications préjudiciables à la révision totale, par les délais supplémentaires exigés, qui a entraîné l'abandon très rapide de propositions de modification purement formelles présentées en séance de commission. Qu'on le sache, en cas de divergence en la matière, le peuple aura le dernier mot.
C'est donc tout à fait indirectement que l'article 120 permet de poser la question aux citoyens et citoyennes de savoir s'ils veulent une révision totale de la constitution. Pour ce faire, à condition que l'Assemblée le veuille, il semblerait qu'il faille recourir à l'article 89, alinéa 4. Votre commission vous prie donc d'entrer en matière.
On doit se demander, en conclusion, ce que signifierait une non-entrée en matière. A la réflexion, elle entraînerait incontestablement un échec. Le chemin tracé par la proposition du Conseil des Etats paraît suffisamment balisé pour éviter des outrances. Aller au-delà reviendrait à vider l'opération de son sens.
Il convient maintenant de faire confiance au Conseil fédéral. De deux choses l'une: soit le gouvernement fera fi d'un climat de consensus indispensable au succès de cette révision totale, et il portera entièrement la responsabilité de l'échec de l'entreprise, soit, doté d'une sensibilité qui devrait être l'apanage d'un gouvernement de coalition, représentatif des courants majoritaires, il reste à l'écoute des aspirations au changement exprimées de manière plus ou moins explicite par le peuple et il ira au-devant d'un succès.
Une phase capitale de cette révision n'appartient-elle pas à ce Parlement? Comment, dans ces conditions, redouter un

coup de force de la part du Conseil fédéral? Ne serait-ce pas un abus de faiblesse de notre part ou alors l'expression d'un sentiment de méfiance à l'égard de notre exécutif?
La question fondamentale est celle du choix de ce qui est préférable dans les circonstances actuelles: laisser la porte ouverte, même si elle ne l'est pas toute grande, ou accepter de la voir se fermer pour probablement longtemps, sous la pression de représentants de tendances diamétralement opposées et alliées provisoirement pour faire triompher une politique de blocage.
Devant une si lourde responsabilité, un regroupement finalement massif s'est fait sur la voie médiane, ni voie royale ni voie de traverse et, par 12 voix contre 2, avec deux abstentions, votre commission a décidé d'entrer en matière et vous prie d'en faire de même.

M. **Gautier:** Le Conseil fédéral et la majorité de la commission nous invitent à décréter la révision totale de la constitution. Au nom de la minorité de la commission et du groupe libéral, je vous propose de ne pas les suivre et de refuser d'entrer en matière sur cet arrêté fédéral, cela pour les raisons suivantes.
On révise la loi fondamentale d'un Etat pour divers motifs: à chaud, lors d'un changement brusque de système, c'est ce que notre pays a connu en 1803 et en 1848; ou bien lorsque les institutions ne conviennent plus pour une raison ou pour une autre, c'est ce qu'a connu la France de 1958; enfin, lorsque ces institutions doivent être corrigées après l'entrée en vigueur d'une nouvelle constitution, c'est ce qui s'est passé à peu près dans notre pays en 1874.
Aucun de ces cas ne nous concerne aujourd'hui, qui rendrait impérative et urgente la révision totale de la constitution. La dernière possibilité, celle qui nous concerne de l'avis du Conseil fédéral, est la remise en ordre d'un texte quelque peu vieilli et d'un style littéraire d'un autre siècle.
La question qui nous préoccupe est de savoir si cette remise en ordre du texte constitutionnel est si nécessaire qu'elle vaille la peine de se lancer dans le travail considérable que sera la révision totale et surtout qu'elle vaille la peine de prendre le risque de modifier des institutions qui ont fait leurs preuves depuis plus d'un siècle. Car, et personne ne le nie, surtout pas nos rapporteurs, il ne peut y avoir de révision formelle sans que l'on touche plus ou moins au fond.
Je voudrais donc envisager deux questions. Premièrement, la forme est-elle si défectueuse qu'il faille à tout prix récrire la constitution et cette forme ne peut-elle être améliorée par des révisions partielles?
Deuxièmement les changements de fond inévitables pourront-ils être limités de telle manière que l'essentiel de nos précieuses institutions soit sauvegardé?
En ce qui concerne le premier point, à savoir si notre constitution est tellement défectueuse, le message du Conseil fédéral nous paraît d'une sévérité extrême, voire exagérée, vis-à-vis du texte constitutionnel actuel. La constitution de 1874, augmentée de ses cent et quelques modifications, a permis à notre pays de vivre, de développer ses institutions, de maintenir son équilibre politique pendant 113 ans, à travers deux guerres mondiales et plusieurs crises économiques. Elle a permis de résister aux tentations totalitaires de tout bord qui ont soufflé sur l'Europe entre les deux guerres. Elle a permis de maintenir l'unité nationale, en grande partie grâce au subtil équilibre entre le pouvoir central et la souveraineté des vingt-six Etats confédérés si habilement déterminé par le constituant de 1848. Elle a, de par la souplesse que lui confèrent les révisions partielles, favorisé l'adaptation de nos institutions à l'évolution technologique et aux cycles économiques, tout en développant la protection sociale. Cette constitution, bien des pays européens ou autres nous l'envient, parce qu'elle nous a assuré une stabilité sans raideur que peu d'entre eux ont connue.
Dès lors pourquoi changer? La forme, nous dit-on, n'est pas belle, le style est vieux, des dispositions sont caduques ou de niveau législatif. C'est vrai que l'ordre, la beauté du style, laissent à désirer, mais qui cela choque-t-il en dehors des spécialistes du droit constitutionnel? A-t-on vu des mouvements populaires se mobiliser et déposer une initiative pour la révision totale de la constitution? Ne s'agit-il pas de jeux intellectuels plutôt que d'un besoin politique ou populaire?
Sans aller jusqu'à invoquer une citation que certains attribuent à Napoléon et d'autres à Talleyrand, disant qu'«une bonne constitution doit être obscure», il me semble que la seule esthétique ou même le souci de clarté ne justifient pas à eux seuls une révision totale. Si beau, si clair que puisse être un nouveau texte, il faudra quand même toujours la doctrine pour l'interpréter, et quand tout ne sera plus qu'ordre et beauté, combien de temps cela durera-t-il au gré des futures révisions partielles? Enfin, si vraiment certains articles ont besoin d'être réécrits, déplacés ou supprimés, cela peut se faire par quelques révisions partielles.
J'en viens aux défauts de fond. J'ai déjà parlé des articles caducs, il suffirait de les supprimer car ils ne sont pas si nombreux – quatre ou cinq au total. En tout cas, ils ne justifient pas à eux seuls une révision totale. L'inégalité de densité normative pose plus de problèmes, mais ici nous avons l'impression que cette inégalité est voulue. Divers articles vont trop loin dans le détail, parce que sans cela le peuple et les cantons ne les auraient pas acceptés. Le meilleur exemple se trouve dans les articles fiscaux: le constituant tient à ce rendez-vous obligatoire et périodique avec ses autorités, qui ne nous paraît pas inutile, loin de là.
Les lacunes de la constitution sont plus importantes. Les droits fondamentaux ne sont pas, ou pas suffisamment, précisés dans le texte constitutionnel, ce qui oblige à se baser sur la jurisprudence du Tribunal fédéral. Je suis d'accord qu'il serait préférable de les voir figurer dans le texte de la constitution, avec leurs effets et leurs limites, quoique bien souvent leur introduction dans la constitution n'intervient que lorsqu'on veut les limiter. Regardez par exemple le droit de propriété qui n'a jamais été aussi limité que depuis que la constitution le garantit. D'autre part, qui nous empêche d'introduire ces droits par des révisions partielles? Cela aurait l'avantage que le souverain pourrait se prononcer en détail sur ces droits. Ce dernier n'est pas prêt, je crois, à entériner n'importe quel texte dans ce domaine, on l'a vu avec l'initiative pour le droit à la vie, pour ne citer qu'un exemple récent. Même remarque pour les droits sociaux, avec cette différence que jusqu'ici peuple et cantons les ont presque systématiquement refusés lorsqu'on a voulu les introduire dans la constitution.
Quant aux autres lacunes citées dans le rapport au chiffre 521.4, elles nous paraissent des volontés arrêtées du souverain de ne pas changer le système. Vouloir remettre en cause les rapports entre l'Etat et le citoyen ou entre la Confédération et les cantons nous semble aller très loin, beaucoup trop loin, en contradiction du reste avec l'article 3 de l'arrêté fédéral. Dans l'ensemble, la révision totale ne nous paraît pas nécessaire. Les quelques défauts réels de forme ou de fond pourraient être corrigés par des révisions partielles. Mais le Conseil fédéral, le Conseil des Etats, la majorité de notre commission veulent une révision totale, avec, selon les cas, plus ou moins de modifications de fond.
J'en viens ici à ma deuxième question: pourra-t-on limiter ces changements de fond? Très sincèrement je n'y crois pas pour au moins trois raisons. La première c'est que si nous votons cet arrêté fédéral, le Conseil fédéral va mettre au travail des experts qui vont rédiger un projet. Si qualifiés , si intelligents, si honnêtes que soient ces experts, ils vont être soumis à une tentation extrêmement forte, celle de vouloir tout améliorer et perfectionner, par souci de travail bien fait, mais en remettant en cause beaucoup de nos institutions. Je ne suis pas certain qu'ils résisteront à cette tentation, notamment parce que tous les avant-projets que nous avons eus sous les yeux ont montré que leurs auteurs y avaient cédé. C'est particulièrement vrai pour le projet de la commission que présidait M. Furgler; ce l'est aussi, à un moindre degré, pour le modèle qui figure en annexe du rapport.
La deuxième raison est que lorsque les experts auront mis au point leur projet, qu'il aura été soumis à consultation, qu'il aura été adopté par le Conseil fédéral, il viendra devant

l'Assemblée fédérale, si d'ici là on n'a pas modifié le troisième chapitre de la constitution ou, dans ce cas, devant une constituante. Dans les deux cas, cette assemblée voudra perfectionner le projet des experts. Pour cela, elle y ajoutera probablement de nouvelles modifications du système actuel. Les travaux de notre commission l'ont bien montré puisque diverses propositions ont été déposées demandant que l'on s'inspire du projet de la Commission Furgler ou que l'on biffe l'article 3. Je reconnais que ces propositions ont été rejetées, elles n'en démontrent pas moins qu'une partie au moins du Parlement désire des réformes plus fondamentales.
Ma troisième raison, qui découle du reste des deux premières, est que la tendance à vouloir aller plus loin dans les modifications de fond s'accompagne d'une volonté de renforcer ce que la Commission Furgler a appelé les pouvoirs de l'Etat suisse. Et nous nous opposons avec toute notre énergie à une augmentation des pouvoirs de la Confédération, que ce soit vis-à-vis des individus ou des cantons. Je l'ai dit tout à l'heure, c'est à la fois le libéralisme relatif de la Constitution fédérale de 1874 et l'équilibre des pouvoirs fédéraux et cantonaux qui ont fait, qui font et qui feront la solidité de notre pays. Nous ne voulons pas qu'on y porte atteinte, que l'on risque de détruire cette stabilité politique et sociale sans rigidité, qui nous est si précieuse.
On m'objectera que l'Assemblée fédérale restera maîtresse de ce projet et, après elle, le peuple et les cantons. On m'a dit en commission que j'avais peur du peuple. C'est tout à fait absurde. Je ne le crains absolument pas car je suis persuadé que si le projet de constitution est tel que je le prévois, le peuple et les cantons le refuseront. Dès lors, cela a-t-il un sens de continuer un exercice qui va coûter des années de travaux aux experts et au Parlement pour aboutir à un échec presque certain. Pour nous, notre réponse est non, cela ne vaut pas la peine. De nombreux sujets plus urgents doivent être abordés en priorité, ne serait-ce que l'intégration européenne devant l'échéance de 1992 ou l'évolution des assurances sociales devant la détérioration de la courbe démographique.
Je résume et je conclus. La Constitution fédérale de 1874 a admirablement servi notre pays depuis 113 ans. A cet âge, il est permis d'avoir quelques rides. Il est normal que certains veuillent tenter d'effacer ces rides. Il ne faut pas, cependant, que ce «lifting» provoque des réactions pires que les rides ou, si vous préférez une autre comparaison, on ne renvoie pas une employée qui fait bien son travail parce qu'elle est moins belle qu'au jour de son engagement, pour lui préférer une remplaçante ravissante mais peut-être incompétente.
Un changement de constitution est une affaire grave, difficile dont on ne peut prévoir d'avance toutes les conséquences. C'est un peu comme une opération chirurgicale. On ne s'y lance pas sans des indications tout à fait sérieuses. Or ici, il n'y a aucune indication sérieuse, aucune volonté populaire manifeste, il n'y a que des risques opératoires. Les motions Dürrenmatt et Obrecht ont provoqué de longs travaux d'étude. Il était bon qu'ils fussent menés à chef. Ils nous amènent, pour notre part, à la conclusion qu'aujourd'hui la révision totale n'est pas souhaitable, encore moins nécessaire.
Nous vous invitons, en conséquence, à mettre fin, pour le moment, à l'exercice en refusant d'entrer en matière sur cet arrêté fédéral.

Ogi: Die Fraktion der SVP stimmt einer formellen Verfassungsrevision im Sinne des Ständerates mehrheitlich zu. Die SVP ist also mehrheitlich für Eintreten.
Auch innerhalb unserer Fraktion gibt es Vertreter, die den Beschluss des Ständerates ablehnen. Einigen geht er zu weit, andere sprechen sich sogar für eine materielle Revision aus. Lassen Sie mich die Haltung der SVP-Fraktion etwas eingehender erläutern.
Die SVP war der Verfassungsrevision gegenüber auf deren langem Leidensweg nicht nur positiv eingestellt. In ihrer Vernehmlassung zum Verfassungsentwurf 1979 der Expertenkommission Furgler «erachtete es die SVP als notwendig, den Verfassungstext mit der Verfassungswirklichkeit in Einklang zu bringen. Eine textlich systematische Ueberarbeitung der Bundesverfassung ist unseres Erachtens nötig und wünschbar.» So lautete unsere Vernehmlassung 1979. Die Modellstudie des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 30. Oktober 1985 stiess hingegen bei der SVP auf wenig Gegenliebe. Dieser Entwurf war unserer Ansicht nach zu stark darauf ausgerichtet, dem einzelnen Bürger die Selbstverantwortung abzunehmen. Man wollte den Versorgungsstaat auf die Spitze treiben.
Auch die Gegner einer auch nur formalen Totalrevision haben ihre Argumente. So wollen sie unter anderem einen Zug nicht besteigen, von dem sie nicht wissen, wie er wohin fährt und wann er, wenn überhaupt, ankommt. Das scheint mir eine reichlich pessimistische Haltung. Sie passt zum heute verbreiteten No-Future-Syndrom. Wenn wir uns mit der Siebenhundertjahrfeier so schwer tun, warum schenken wir uns nicht wenigstens eine zeitgemässe, eine lesbare Verfassung? Wäre das nichts? Ich glaube doch. «Elle n'est pas d'une lecture facile», hat einmal André Siegfried gesagt, und weil die heutige Verfassung wirklich nicht leicht zu lesen ist, wird es beim sprachlich-systematischen Nachführen kaum bei einer formellen Revision bleiben. Aber wovor fürchten wir uns denn? War und ist das Alte immer besser? Trauen wir uns selber nichts mehr zu? Sicher, wir haben bis heute mit unserem «Kraut- und Rüben»-Grundgesetz ganz gut gelebt. Herr Gautier hat es richtig gesagt: die Verfassung hat uns «admirablement» gedient. Aber trotzdem, die klare Mehrheit der SVP-Fraktion stimmt einer formalen, einer nachführenden, einer verständlich machenden, einer systematisierenden, einer ordnenden und einer vereinheitlichenden Verfassungsrevision zu.
Die Unzulänglichkeiten der geltenden Verfassung brauchen nicht näher erörtert zu werden. Einige Stichworte sagen alles aus: formale Mängel, veraltete Sprache, unzeitgemässe Systematik, zu grosse Regelungsdichte, die Frage der Grundsätzlichkeit und der Verfassungswürde vieler Bestimmungen, Lücken unseres Grundgesetzes, der galoppierende Revisionsrhythmus, dann das Auseinanderklaffen von Norm und Realität.
Wir leben in einer völlig anderen Welt als 1874. Unser Land hat sich verändert, die Menschen denken und handeln nicht mehr gleich wie damals. In dieser Zeit hat unser Land einen grösseren Wandel durchgemacht als in den fünfhundert Jahren zuvor. Der heutige Lenkungs-, Leistungs- und auch Versorgerstaat hat andere Funktionen wahrzunehmen als der Nachtwächterstaat von 1874. Viele ungeschriebenen Grundrechte sind heute bundesstaatliche Wirklichkeit, also gehörten sie eigentlich in die Verfassung. Auch in materieller Hinsicht wären natürlich Anpassungen nötig. Stichworte dazu: Finanzpolitik, Finanzverfassung, von einem Provisorium ins andere, überholte Struktur der Behördenorganisation usw.
Irgendwann muss es ja gemacht werden. Irgendwann müssen wir uns aufraffen und uns einen sogenannten «inneren Mupf» geben. Unsere Verfassung ist heute 113 Jahre alt. Ein Retrofit-Programm müsste jetzt angestrebt werden. Damit rütteln wir noch lange nicht an unseren Grundfesten und unseren Grundwerten.
Schliesslich kann auch ein weiteres Argument der Gegner gegen eine selbst formal-sprachliche Revision nicht gelten, nämlich das Argument, es sei beim Volk noch kaum eine Grundwelle für eine Revision festzustellen. Eine positivere Stimmung ist, so glaube ich, zu erkennen. Das zeigen jüngste Meinungsumfragen, das zeigen Diskussionen mit Jugendlichen, das zeigt – das gebe ich ehrlich und offen zu – das klare Ja zum doppelten Ja.
Es wäre an uns, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger für die Revision zu sensibilisieren. Wagen wir doch wieder einmal etwas! Im Sinne wie es der Ständerat beantragt: mit der klaren Leitplanke von Artikel 3, also der inhaltlichen Zielsetzung, mit dem klaren Wunsch aber auch, dass der einmal vorliegende Entwurf anhand der bestehenden Gesetzgebung getestet wird. Dies hat die Expertenkommission Furgler nicht getan. Das war möglicherweise ein Fehler.

Das Resultat hätte der Meinungsbildung gedient, und es wäre auch heute noch interessant.
Das Unterfangen Verfassungsrevision wird – dessen müssen wir uns bewusst sein – nicht leicht sein. Die neue Bundesverfassung müsste ja kürzer werden, müsste veraltete Formulierungen bereinigen, müsste neu durchnumeriert werden, müsste die veraltete Terminologie anpassen, dürfte den Bürger nicht überfordern, müsste einfach zu lesen sein.
All diese Vorstellungen führen dazu, dass die haarscharfe Differenzierung zwischen formaler und materieller Revision wohl nicht möglich sein wird. Das dürfte dann in ein paar Jahren, wenn der Entwurf des Bundesrates vorliegt, der Diskussionspunkt Nummer 1 werden. Trotzdem: packen wir's an, wagen wir es! Die Mehrheit der SVP-Fraktion ist dabei und ist für Eintreten.

M. **Magnin:** Le groupe du Parti du travail, du PSA et du POCH votera l'entrée en matière sur l'arrêté qui nous est soumis, relatif à la révision totale de la Constitution fédérale mais il appuiera la proposition de la minorité de la commission de notre conseil de biffer l'article 3 dudit arrêté. Sur le fond, en tout cas, cet article 3 nous paraît en contradiction avec l'article 2.
Comment, en effet, sont libellés ces deux articles? Je cite: «Article 2: Le Conseil fédéral soumettra à l'Assemblée fédérale le projet d'une nouvelle constitution. Article 3: Le projet mettra à jour le droit constitutionnel actuel, écrit et non écrit, le rendra compréhensible, l'ordonnera systématiquement et en unifiera la langue ainsi que la densité normative». Avec un cadre aussi étroit, imposé au Conseil fédéral par l'article 3, on ne peut obtenir de lui un projet de nouvelle constitution, comme l'indique l'article 2. Ce que nous lui demandons en fait c'est tout au plus, comme le reconnaissent les rapporteurs de la commission, une révision purement formelle de la constitution actuelle, vieille de 113 ans et devenue au fil des années un véritable fourre-tout alors que nous avons besoin d'une révision fondamentale. Ce n'est pas sérieux comme ne sont pas sérieux les prétextes évoqués pour rejeter l'idée d'élaborer véritablement une nouvelle constitution.
Si nous devions en rester là, on pourrait vraiment affirmer que la montagne a accouché d'une souris car, vous le savez, il y a une vingtaine d'années que cette question est posée. Une commission d'experts a travaillé pendant des années et a déposé, en 1977, un important et intéressant rapport ainsi qu'un projet de nouvelle constitution, lesquels ont ensuite été soumis à une large consultation dans le pays. A son tour, le Conseil fédéral nous a adressé, à fin octobre 1985, à la suite de cette consultation, un volumineux rapport dans lequel il se prononce résolument en faveur d'une révision totale de la constitution, rapport qui est d'ailleurs accompagné d'un modèle de nouvelle constitution fédérale, qualifié d'essai, et élaboré par le Département de justice et police.
Ces projets sont loin de nous donner entière satisfaction. Ils montrent cependant la voie à suivre pour rédiger une nouvelle constitution répondant, dans une certaine mesure, aux exigences de notre époque. Ils doivent être pris en considération. On ne peut se limiter à une simple révision formelle comme on nous le propose aujourd'hui.
Notre pays, ses habitants, ont besoin d'une nouvelle constitution concise, simple et claire dans sa structure et dans sa forme qui mettent au premier plan les droits fondamentaux, sociaux et démocratiques qui prévoient leur extension et leur garantie. Des droits aussi essentiels que le droit au travail, à la protection des travailleurs, à la formation, à la culture, au logement et aussi à la grève, pour n'en citer que quelques-uns, doivent figurer expressément au chapitre des droits fondamentaux d'une nouvelle constitution.
Les droits démocratiques doivent être développés, notamment par l'instauration de l'initiative législative et par un assouplissement du principe de l'unité de la matière dans l'initiative constitutionnelle. La démocratie doit pénétrer dans les entreprises et, pour cela, une nouvelle constitution doit prévoir, pour leurs représentants, un droit de contrôle et d'intervention pour les travailleurs.
Sur le plan cantonal et communal, les étrangers, domiciliés en Suisse depuis un certain temps, doivent obtenir les droits politiques. Une nouvelle constitution doit renforcer le fédéralisme qui, bien compris, peut favoriser l'exercice des droits démocratiques.
Au chapitre traitant de l'économie, il faut insérer des dispositions qui permettent de limiter la toute puissance de certaines sociétés, des banques pour ne citer qu'un exemple, de mieux contrôler le développement de l'économie, de l'orienter en fonction de l'intérêt général du pays, des besoins réels de la population et de la protection de l'environnement. Elle devrait également définir une politique fiscale qui contribue à orienter ce développement, assure à la Confédération les ressources dont elle a besoin, mais qui tienne mieux compte qu'actuellement des moyens réels des sociétés, des entreprises et des citoyens. Une nouvelle constitution devrait aussi mieux affirmer l'engagement de la Suisse en faveur de la paix dans le monde, définir, à l'égard des pays du tiers monde, des règles politiques et économiques nouvelles et respectueuses des besoins et des droits de ces pays.
Nous venons de mentionner quelques points qui nous paraissent essentiels et que devrait contenir une nouvelle constitution. Mais nous n'avons pas d'illusions. Avec le rapport des forces politiques actuelles, nous ne pouvons espérer voir figurer dans une nouvelle constitution tout ce que nous venons d'évoquer, comme nous savons aussi qu'il ne suffit pas d'un bon article constitutionnel pour qu'un droit devienne une réalité. Nous l'avons vu avec l'AVS, nous le voyons avec l'assurance-maternité ou avec l'égalité des droits entre hommes et femmes. Nous savons qu'il faut encore une lutte de tous les instants pour que ces droits passent dans la vie et qu'ils soient respectés. Cependant, le fait qu'un droit figure dans la constitution facilite la lutte et peut devenir une garantie pour les citoyens.
C'est d'ailleurs pour ces raisons que le Conseil des Etats et la majorité de la commission de notre conseil ne veulent pas d'une nouvelle constitution. Ils veulent simplement une révision formelle. Même un projet comme celui des experts, qui n'a vraiment rien de révolutionnaire mais qui, sur certains points, prend en compte l'évolution de notre société et les besoins de ses habitants, n'entre pas en considération pour eux. En ce qui nous concerne, au contraire, nous considérons qu'une révision totale de la Constitution fédérale, que nous souhaitons, doit au moins s'inspirer de ce projet des experts. Telle est la recommandation que notre conseil devrait faire au Conseil fédéral après avoir biffé l'article 3 de l'arrêté sur lequel nous allons voter.

Columberg: Nach 113 Jahren und nach 127 Partialrevisionen ist es Zeit für eine Totalrevision unserer Bundesverfassung. Darum befürwortet die CVP-Fraktion eine Generalüberprüfung unserer Grundordnung. Die CVP sagt ja zu diesem Unterfangen. In Würdigung der realpolitischen Gegebenheiten tritt sie für eine formale Revision im weitesten Sinne ein. Hingegen lehnt sie im jetzigen Zeitpunkt die Einsetzung eines Verfassungsrates ab. Ueber diese Frage wird man zweckmässigerweise erst dann entscheiden, wenn der bundesrätliche Verfassungsentwurf vorliegt.
Seit über zwei Jahrzehnten diskutieren wir über die Wünschbarkeit und über die Notwendigkeit einer Totalrevision. Ich erinnere Sie an die aufrüttelnde Schrift von Professor Max Imboden «Das helvetische Malaise» und an die Motionen Dürrenmatt und Obrecht aus dem Jahr 1965. Mit der Ueberweisung dieser Vorstösse hat das Parlament, haben wir, den Bundesrat beauftragt, eine Totalrevision der Bundesverfassung nach gründlichen Vorarbeiten an die Hand zu nehmen. In der Zwischenzeit sind diese Abklärungen erfolgt, und zwar mit einer einmaligen Gründlichkeit. Ich erinnere Sie an die enorme Arbeit der Arbeitsgruppe Wahlen, die nach sehr umfassenden Studien und aufgrund der erhaltenen Antworten zum Schluss kam, eine Totalrevision sei notwendig. Sie legte auch die wesentlichen Elemente einer künftigen Verfassung dar. Anschliessend hat die Expertenkommission unter dem Vorsitz von Bundesrat

Kurt Furgler einen konkreten Entwurf ausgearbeitet, sozusagen eine Verfassung aus einem Guss. Ich hatte mit einigen anderen Ratsmitgliedern das Vergnügen, in dieser Gruppe mitarbeiten zu dürfen.
Der Bericht, insbesondere der ausformulierte Entwurf, hat ein aussergewöhnliches Echo – von begeisteter Zustimmung bis zur radikalen Ablehnung – ausgelöst. Immerhin haben über eine Viertelmillion Mitbürger diesen Entwurf bezogen, was eine einmalige Spitze für eine Bundespublikation darstellt. Von den 885 Vernehmlassungen erachtet eine grosse Mehrheit die geltende Verfassung als revisionsbedürftig und befürwortet eine Totalrevision. Einzelne Bestimmungen, wie die Eigentums- und Wirtschaftsordnung, sind jedoch stark umstritten. Zum Teil handelt es sich um Missverständnisse, und zum Teil wurden die Unterschiede zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit zuwenig beachtet. Trotzdem hat dieser Entwurf bereits beachtliche Auswirkungen gehabt. Bei allen seither durchgeführten Teilrevisionen orientierte man sich an diesem Entwurf. Er bildet eine Art Richtschnur. Der neue Artikel 4 betreffend Gleichstellung von Mann und Frau beispielsweise wurde sogar wörtlich übernommen. Doch über diesen Entwurf und über den Inhalt der künftigen Verfassung haben wir heute nicht zu entscheiden. Auch nicht über die vom Justiz- und Polizeidepartement ausgearbeitete Modellstudie für eine neue Bundesverfassung. Uebrigens liegen noch einige andere, sehr wertvolle Vorschläge vor.
Unsere heutige Fragestellung ist viel einfacher: Totalrevision, ja oder nein? Uebungsabbruch oder Forsetzung eines hoffnungsvoll begonnenen, aber anspruchsvollen Unterfangens? Einen Uebungsabbruch können wir uns nach so vielen Vorarbeiten und nach soviel Engagement seitens breiter Bevölkerungskreise und seitens der Jungen gar nicht leisten. Das wäre eine Kapitulation vor dem Zeitgeist, vor der Zukunft. Gewiss, heute haben wir keine Aufbruchsstimmung. Die Zeit der Visionen ist vorbei. Eine kürzlich durchgeführte Umfrage hat dennoch gezeigt, dass eine Volksmehrheit für eine Revision ist. Erfreulicherweise ist auch unsere Landesregierung dafür, und selbst der Ständerat hat sich zu einem Ja durchgerungen. Die grosse Mehrheit der nationalrätlichen Kommission schliesst sich dieser Meinung an, und es ist überflüssig, die Notwendigkeit einer solchen Generalüberprüfung eingehend zu begründen. Nach den zahlreichen Partialrevisionen ist unsere Verfassung ein Flickwerk geworden. Mit den ständigen Aenderungen konnten zwar die aktuellsten Probleme punktuell gelöst werden. Die Verfassung als Ganzes hat aber unter diesem ständigen Flicken gelitten. Sie enthält heute zahlreiche nebensächliche Details und viele überholte Bestimmungen. Sie ist kaum lesbar. Es fehlt ihr ein klarer Aufbau und eine systematische Ordnung. Von grösster Bedeutung sind die inhaltlichen Mängel. Die Verfassung weist erhebliche Lücken auf, sie ist für völlig andere gesellschaftliche Verhältnisse geschaffen als für unsere moderne Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft. Heute erleben wir gewaltige Veränderungen auf allen Gebieten: weltweite Zuammenschlüsse von Unternehmungen, enge Verflechtungen zwischen Staaten und atemberaubende technologische Fortschritte. Wenn man das sieht und verfolgt, ist es unverständlich, wieso wir unser Grundgesetz diesen Veränderungen nicht anpassen wollen. Wieso eine derartige Angst, Herr Gautier, vor jeglicher Neuerung, wieso soviel Misstrauen gegen ein Ueberdenken unserer rechtlichen Grundlagen? Haben wir doch etwas mehr Mut, etwas mehr Zuversicht, etwas mehr Vertrauen in unsere Zukunft. Uebrigens sind uns zahlreiche Kantone mit dem guten Beispiel vorausgegangen und haben in den letzten Jahren ihre Verfassungen revidiert und damit bewiesen, dass ein solches Vorhaben erfolgreich durchgeführt werden kann. Ein Streitpunkt sind im Artikel 3 des Bundesbeschlusses die Leitplanken für den Bundesrat, die Richtlinien, die bei der Ausarbeitung der neuen Bundesverfassung zu befolgen sind.
Persönlich bin ich der Auffassung, dass diese Auftragsumschreibung gar nicht nötig wäre, denn unser Bundesrat kennt unsere politische Struktur. Wenn er wider Erwarten überborden sollte, wird das Parlament sicher die nötigen Korrekturen anbringen. Aber wir müssen realistisch bleiben. Die in vielen Kreisen verbreitete Angst vor einer Erneuerung erfordert eine Eingrenzung des Auftrages. Unter diesem Blickwinkel ist die ständerätliche Lösung, welche die Kommissionsmehrheit übernommen hat, das Optimum dessen, was man im Augenblick erreichen kann. Die Beschränkung auf eine formale Revision, auf ein Nachführen des geltenden geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrechtes, auf eine verständliche Darstellung, auf eine systematische Ordnung und auf die Vereinheitlichung hinsichtlich Dichte und Sprache ist allerdings möglichst weit zu interpretieren. Sie beinhaltet selbstverständlich auch materielle Aenderungen.
Die CVP-Fraktion stimmt deshalb für den Artikel 3 in der Fassung des Ständerates und der Kommissionsmehrheit. Ueber die Einsetzung eines Verfassungsrates müssen wir uns noch nicht unterhalten; das ist noch viel zu früh. Der Entscheid hängt auch wesentlich vom Inhalt des Entwurfes, den der Bundesrat uns dannzumal unterbreiten wird, ab. Wenn er keine grundlegenden Neuerungen enthält, wird die Aufgabe gar nicht so anspruchsvoll sein.
Ich fasse zusammen: Die CVP hat sich stets für eine Totalrevision der Bundesverfassung eingesetzt. Der vom Ständerat und von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Weg ist realistisch. Er verspricht, innert vernünftiger Zeit zu einer zeitgemässen Bundesverfassung zu kommen. Sagen wir also ja zu diesem Grossunternehmen Totalrevision, sagen wir ja zu unserem Staat und zu einer zeitgemässen Reform.

Braunschweig: Es war einmal eine Hoffnung: die grosse Hoffnung der sechziger und siebziger Jahre auf eine neue Bundesverfassung. Wir Sozialdemokraten und Gewerkschafter haben dannzumal und seither zur Totalrevision etliche Male ja gesagt. Allerdings nicht nur zu einem neuen Kleid, sondern auch zu einem neuen Inhalt auf bisheriger demokratischer, sozialer und freiheitlicher Grundlage. An dieser Hoffnung messen wir Botschaft und Beschluss zur Totalrevision. Auch heute sagen wir ja zum Eintreten, aber mit grosser Mehrheit nein zum Artikel 3 des Bundesbeschlusses, der uns nicht mehr frei atmen lässt, der enge Schranken für den Bundesrat setzt, der die Totalrevision zu einer Formalrevision macht. Herr Ogi hat konsequenterweise auch tatsächlich nur noch von einer formellen Revision gesprochen.
Wir greifen nicht nach den Sternen, um das Bild des ständerätlichen Kommissionspräsidenten zu übernehmen; aber wir behalten die Sterne und den Weltraum im Auge. Wir sind keine Gipfelstürmer, aber behutsam, Schritt um Schritt, wollen wir den Gipfel erreichen, wohl wissend, dass dahinter immer neue Gipfel sichtbar werden und dass wir der Gerechtigkeit und der Menschlichkeit nur bruchstückweise näher kommen.
In einer neuen Bundesverfassung stellten und stellen wir uns mehr Ausgleich zwischen Mächtigen und Machtlosen, zwischen Mehrheit und Minderheiten, aber auch zwischen Mensch und Natur, zwischen Wirtschaft und Umwelt und schliesslich zwischen Völkergemeinschaft und unserem Lande vor.
Konkret dachten und denken wir als erste Leitidee an einen zeitgemässen Grundrechtskatalog, der allen Menschen – ich sage ausdrücklich: allen Frauen und Männern, alten und jungen in diesem Lande – nicht nur Freiheitsrechte, sondern auch Sozialrechte garantiert: Rechte auf Arbeit, Wohnung, Bildung, ärztliche Betreuung, sozialen Schutz, zusätzlich Schutz der Arbeitnehmer, Mieter, Konsumenten; immer Frauen und Männer, die nicht auf eigene Macht und eigene Reserven ausweichen können. Wir denken an Grundrechte, die nicht ein Fetzen Papier, sondern Wirklichkeit sind und notfalls auch vor dem Richter durchgesetzt werden können – auch von der Frau und vom Mann auf der Strasse –, und dies nicht nur gegenüber staatlichen Behörden, sondern gegenüber jedermann.
Zu den Freiheitsrechten gehören auch die umstrittenen Rechte: Demonstrations- und Streikrecht, Kunst- und Wis-

senschaftsfreiheit. Wir streben die Ueberwindung jeder Form von Diskriminierung an für alle Minderheiten: auch für Drogenabhängige, Aids-Patienten und für alle anderen Benachteiligten in unserem Lande.
Ich bedaure es auch heute noch, dass mein Vorschlag, die Grundrechte separat als ein erstes Paket und eine wichtige Leitidee zu behandeln, formalrechtlich nicht durchführbar ist.
Als Sozialdemokraten und Gewerkschafter liegt uns als zweite Leitidee oder Zielvorstellung die Festigung des Sozialstaates am Herzen – ich sage ausdrücklich am Herzen, und nicht am Programm!
Diese Festigung des Sozialstaates muss ihren Niederschlag in einer totalrevidierten Bundesverfassung finden. Wir ruhen in diesem Lande und in diesem Hause nicht, solange Menschengruppen soziale Not leiden, seien es Alte, Kranke, Invalide oder Berufsangehörige mit niedrigen Einkommen, ohne Ausbildung, Stipendiaten; Menschen, die mit dem hässlichen Wort «Sockelarbeitslose» bezeichnet werden.
Dazu drei Bemerkungen: Wir haben uns immer gegen Missbräuche sozialer Einrichtungen gewandt und werden es auch in Zukunft tun.
Sozialpolitik stand und steht nie im Gegensatz zur Eigenverantwortung. Sozialpolitik schliesst immer auch eigene Lebensgestaltung und persönlichen Lebensstil ein.
Die dritte und wichtigste Bemerkung: Ein Sozialstaat muss ein umweltfreundlicher Staat sein. Sozialpolitik heisst Umweltschutz und mehr als das: auch Umweltgestaltung. Diese Aussage betrachte ich als dritte Leitidee.
Wenn in erster Linie die massgebenden Verantwortlichen der Wirtschaft, aber auch Konsumenten, Mieter und Arbeitnehmer die Probleme der Umwelt und der Natur nicht selber wahrnehmen und lösen, müssen wir gemeinsam ihnen und uns allen Grenzen setzen und Freiheiten beschränken, weil wir alle nicht nur überleben, sondern lebenswert und mitmenschlich leben wollen. Nicht aus Wirtschaftsfeindlichkeit, sondern aus Menschenfreundlichkeit ist das nötig.
Konkret heisst dies, in einer zukünftigen Bundesverfassung: Beschränkung des Eigentums, der unkontrollierten Konzentrationen und Zusammenschlüsse, der ungerechten und vor allem arbeitslosen Gewinne. Beschränkung des Energie- und Rohstoffverbrauchs; Landesplanung und Bodenrecht, die auf Wirksamkeit und Gerechtigkeit ausgerichtet sind.
Mit diesen «heissen» Fragen haben wir die Ursachen berührt, die die Entwicklung der Totalrevision in den letzten 20 Jahren erklären: Aufbruch in den sechziger Jahren durch parlamentarische Vorstösse, die sorgfältigen und umfangreichen Vorarbeiten unter Leitung von alt Bundesrat Wahlen; der erstaunliche Verfassungsentwurf der Expertenkommission Furgler in den siebziger Jahren, der allerdings rückblickend seine Entstehung eher einem gruppendynamischen als einem politischen Konsens verdankt.
Sie erinnern sich an den schwedischen Filmtitel: «Sie» – die Expertenkommission Furgler – «tanzte nur einen Sommer.» Dann kamen die November-Nebelschwaden der Vernehmlassungsantworten, und die Totalrevisionswitterung wurde kühl und regnerisch. Der Bundesrat schien unter dem Druck privatwirtschaftlicher Opposition zu zögern, allerdings auch verständlich infolge des zweimaligen Wechsels des zuständigen Departementsvorstehers. Die Totalrevision wurde mehr und mehr zu einer Kosmetikrevision, ergänzt mit wenig Schönheitschirurgie.
Ich bin weit davon entfernt, die Verantwortung für die unerfreuliche Entwicklung auf den Bundesrat abzuwälzen. Die Mehrheit unseres Parlamentes muss sich den Vorwurf einiger Sündenfälle im Bereich von Verfassungsrevisionen gefallen lassen. Diese Sündenfälle haben mitgeholfen, das Klima für die Totalrevision zu verschlechtern, Menschen in diesem Lande zu entmutigen und Hoffnungen zu zerstören. Was ist aus der Ausführungsgesetzgebung für den Preisüberwacher geworden? Wie lange wurde die Presseförderung verschleppt, um sie danach totzuschlagen?
Der Ständerat als Erstrat einigte sich mehrheitlich als Kompromiss auf Artikel 3 des Bundesbeschlusses über die Totalrevision der Bundesverfassung. Die SP-Fraktion unterstützt mit grosser Mehrheit – wie bereits eingangs erwähnt – den Minderheitsantrag Leo Weber auf Streichung dieses Artikels 3, denn mit dieser Einschnürung des Gesetzgebers verliert die Totalrevision ihren Charakter als Totalrevision. Sie wird zur Formalrevision und bringt politisch und inhaltlich zu wenig, ist den grossen Aufwand für Verwaltung, Experten, Regierung, Parlament und Volk nicht wert. In unsere Ueberlegungen haben wir auch die wichtigen Interpretationen von Kollege Binder als Kommissionspräsidenten im Ständerat und von Frau Bundesrätin Kopp miteinbezogen und die Zusicherungen nicht überhört, dass es nicht nur um eine redaktionelle Revision im engeren Sinne gehen darf. Auch wenn es um Dichte oder Systematik, vor allem aber um die Nachführung ungeschriebenen Verfassungsrechtes, geht, müssen materielle Fragen mitberücksichtigt und beantwortet werden. Diese Worte haben wir uns eingeprägt. Aber massgebend ist und bleibt die einengende Formulierung von Artikel 3; dieser Wortlaut enthält nur wenige Lücken und wenig Spielraum für Auslegung.
Der Kommissionspräsident, Herr Lüchinger, bezeichnete das Stillschweigen des Ständerates zu den Ausführungen Binder als Willenskundgebung. Diese Interpretation scheint mir doch gegenüber dem Wortlaut recht gewagt zu sein. Wir haben auch das andere nicht übersehen: der weniger engherzige Vorschlag Jagmetti und Aubert im Ständerat, der heute von Frau Spoerry übernommen worden ist, wurde vom Ständerat abgelehnt. In unserer Kommission ging es je einem Ergänzungsvorschlag Rolf Weber, einer Motion Ott und einem Kompromissvorschlag Auer nicht anders. Schliesslich haben wir die grossen und kleinen Bedenken, die gegenseitigen und die Selbst-Beschwichtigungen, Zweifel, Aengstlichkeiten und Aengste in der Kommission nicht überhört, nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit der Möglichkeit von Varianten, die vorgelegt werden könnten. Die Bereitschaft zu einer Totalrevision besteht nach unserer Einschätzung mehrheitlich nicht mehr. Geblieben ist teure Kosmetik.
Wir sind Frau Kopp dankbar, dass sie für die Totalrevision kämpfte, aber auch sie beschwichtigte: Weil es sich um eine Anpassung, um die «Nachführung der Verfassung» gemäss einer Formulierung von Professor Eichenberger, handle, sei eine Grundwelle oder eine Leitidee nicht zwingende Voraussetzung. Die Revision könne ohne Emotionen durchgezogen werden.
Eine neue Bundesverfassung nur mit dem Kopf, nur intellektuell, ohne persönliches Engagement des ganzen Menschen, ohne Begeisterung, ohne Leidenschaft, ohne Bereitschaft, im Abstimmungskampf auf die Barrikaden zu steigen? Daran glauben wir nicht so recht! Können wir allenfalls auf die Eigendynamik hoffen? Totalrevision ist ja auch ein Prozess. Eine Minderheit unserer Fraktion hat diesen Hoffnungsschimmer, die Mehrheit denkt an andere Gesamtkonzeptionen derselben siebziger Jahre: Aufgabenteilung Bund/Kantone, Gesamtkonzeption Verkehr oder Medien – wo sind sie geblieben?
Leben wir in einer gesamtkonzeptions-unfreundlichen Zeit? Ist es eher unsere Aufgabe, hängige Einzelfragen dezidiert anzufassen und Antworten zu finden? Ganz abgesehen von unserer eigenen Befürchtung, dass sich eine Eigendynamik auch rückwärts entwickeln könnte.
Wir geben die Hoffnung nicht auf, dass die Gesamtabstimmung über den Bundesbeschluss ohne Artikel 3 stattfinden wird und dass der Weg für eine wirkliche Totalrevision offen bleibt. Müssen wir den Artikel 3 in Kauf nehmen, um eine Differenz mit dem Ständerat zu vermeiden? Dürfen wir eine Totalrevision der Bundesverfassung mit solch opportunistischer Ueberlegung in Angriff nehmen und weiterführen? Wenn wir schon in dieser Vorfrage die Auseinandersetzung mit dem Ständerat scheuen, wie wollen wir das grosse und schwierige Unterfangen gemeinsam zu einem guten Ende führen? Viele von uns sind nicht bereit, diesen Weg des Kompromisses und der Lauheit, wie ihn Artikel 3 vorsieht, zu gehen. Sollten Sie sich mehrheitlich dennoch dafür entscheiden, so hat sich unsere Fraktion leider für Stimmfreigabe entscheiden müssen.

Jaeger: Seien wir doch ehrlich! Was heute da von uns beschlossen wird, kann man unter den Titel setzen: «Der Berg hat eine Maus (ich würde sagen: ein Mäuslein) geboren», und das erst noch nach einer «Schwangerschaft» von über 22 Jahren. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Motionäre Obrecht und Dürrenmatt bereits eine umfassende reformerische Revision der Bundesverfassung wollten, und diese Forderung ist seinerzeit vom Parlament einstimmig überwiesen worden. Im Jahre 1966 hat unser Parlament einen Beschluss gefasst, von dem wir heute offensichtlich wieder wegkommen. Was also mit einer Aufbruchstimmung begann, was in der Kommission Wahlen als Wagnis deklariert worden ist und 1967 bis 1972 aufgearbeitet wurde und dann in der Kommission Furgler von 1974 bis 1978 zu fast visionären Entwürfen beflügelte, wird heute auf eine «mickrige» Formalrevision, auf eine «mickrige» Flickübung zurückbuchstabiert. Nennen wir es doch beim Namen. Wenn von einzelnen Vorrednern gesagt wird, wir sollten doch etwas wagen – Herr Ogi hat etwa dreimal aufgerufen: «Wagen wir es doch!» –, dann frage ich Sie: Was wollen Sie denn da überhaupt wagen? Da gibt es ja gar nichts zu wagen. Da machen Sie etwas Kosmetik, da vollziehen Sie eine Straffung der Verfassung, die nötig und überfällig ist, aber zu wagen gibt es da sicher nichts. Herr Columberg, es handelt sich hier sicher auch nicht um ein Gross-, sondern schon eher um ein Kleinunternehmen. Ich bin etwas überrascht, wie sich heute gerade auch Vertreter der CVP so wenig an ihren dreimaligen Bundespräsidenten Furgler erinnern, der doch immerhin das Wagnis Schweiz im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung eingehen wollte. Man hat heute nicht viel davon gehört.

Ich frage Sie: Warum resignieren denn alle Politiker? Ich glaube fast deshalb, weil hier kein Applaus zu erwarten ist. Mit einer Totalrevision der Bundesverfassung kann man nicht beim Publikum ankommen. Es ist offensichtlich, dass sogar die Bannerträger dieses Jahrhundertwerks – ich würde sagen dieser «Furglerschen Unvollendeten» – plötzlich resignieren. Sie stellen die politische Realität in den Vordergrund. Mutlosigkeit, Kleinmut machen sich breit.

Unser Parlament ist einfach nicht in der Lage, hier eine staatspolitische Führungsrolle zu übernehmen. Im Gegenteil, bereits zum vornherein antizipieren wir ein angebliches Volksverdikt, indem wir sagen, das Werk habe ohnehin in unserer Bevölkerung keine Grundwelle auszulösen vermocht. Wir können mit einer Totalrevision nie eine Volksbewegung auslösen. Sie ist unsere Sache. Es ist Sache der Regierung und des Parlaments, den Dialog mit diesem Volk zu suchen, so, wie das Herr Bundesrat Furgler seinerzeit versucht hat. Aber davon ist heute keine Rede mehr.

1978 hat Herr Furgler an der Pressekonferenz der Expertenkommission sinngemäss ausgeführt, unsere Verfassung sei kompliziert, überwuchert, aufgedunsen. Herr Furgler hat hinzugefügt: «Eine Zeitlang kann man flicken, doch dann kommt der Moment, wo es heisst: jetzt brauchen wir ein neues Kleid.» Was hat sich an diesem Befund seit 1978 geändert? Nichts, im Gegenteil! Wir haben heute die Wahl, in eine Revision zu gehen mit sogenannten «Leitplanken», mit dem «Korsett» des Artikels 3, oder eine Revision zu beginnen, die das Ziel einer echten Staatsreform anvisiert. Das ist hier die Frage. Ich würde es sehr bedauern, wenn wir den kleinmütigen Weg gingen und wenn wir nicht den Mut aufbringen würden, wirklich ja zu sagen zu einer echten Staatsreform und nein zu sagen zu einer «So-tun-als-ob-Lösung», zu einer Alibiübung, von deren Wert wir alle nicht überzeugt sind. Ich erinnere an das, was Herr Oskar Reck vor einigen Jahren gesagt hat. Da hat er die Meinung vieler von uns im Parlament getroffen: «Es hätte in der Tat wenig Sinn, unsere Bundesverfassung, die im Verlaufe eines Jahrhunderts zum Flickwerk geworden ist, einer blossen Schönheitskur zu unterwerfen.»

Es gibt ein riesiges Reformdefizit in diesem Staat, und dies gerade heute, angesichts epochaler Fragestellungen. Neue Fragen bedürfen neuer Antworten. Wir sind – da muss ich Herrn Lüchinger zustimmen – am Anfang einer Wendezeit. Es besteht über diese Reformen nicht etwa kein Konsens. Ich bin überzeugt: Es gibt zahlreiche Reformpostulate, die bereits heute konsensfähig wären. Ich nenne Ihnen einige Beispiele: Wir wissen, dass die Finanzordnung 1994 ausläuft. Hier wissen wir alle, dass wir zu einem neuen, indirekten Steuersystem kommen müssen. Wir haben auch gewisse Gemeinsamkeiten in den Vorstellungen über die Fragen der Agrarordnung: Wir wollen alle – neuestens sogar die Freisinnigen mit ihrem Fraktionsprogramm – eine ökologische Landwirtschaft. Wir wollen eine Landwirtschaft, in der die Einkommenssicherung über Direktzahlungen garantiert ist. Das sind Reformpostulate, die konsensfähig sind. Wir wollen eine andere Wettbewerbsordnung, die den wirksamen Wettbewerb garantiert, in der auch die Kleineren eine Chance haben, eingebunden in soziale, in ökologische Spielregeln! Und wir wollen doch alle gemeinsam – das weiss ich aus Ihren Voten zu entnehmen – die Umwelt gegenüber den Anfechtungen moderner Technik und gegenüber den Ansprüchen des Wohlstandsmenschen schützen. Und wir wollen auch gemeinsam eine neue Energiepolitik, habe ich noch vor einer kurzen Zeit gehört. Bürgerrechte, vom Datenschutz bis zum Recht auf Dienstverweigerung, Sozialrechte und ganz besonders auch den Ausbau der Volksrechte sind vorzusehen. Schon seit langem sprechen wir von der Verfassungsgerichtsbarkeit, von der Gesetzes- und von der Einheitsinitiative.

Die Dynamik der Wendezeit, der Uebergang vom expansionistischen Wachstum zu qualitativen Entwicklungen in Richtung einer menschen- und umweltverträglichen Technik und Wirtschaft, verlangt doch nach einem rechtlichen Rahmen, und es braucht ein Grundgesetz, das eine solche Wendezeit zu tragen vermag. Sowohl der Entwurf Furgler als vor allem auch der Entwurf der Professoren Kölz und Müller würden sicher eine hervorragende Entscheidungs- und Arbeitsgrundlage für eine solche Totalrevision abgeben, aber im Sinne einer Staatsreform und nicht im Sinne einer kosmetischen Verschönerung der Verfassung.

Ich frage Sie: Warum sind diese sorgfältig erarbeiteten Vorschläge auf derart enragierten Widerstand, ausgerechnet in einflussreichen Wirtschaftskreisen, gestossen? Etwa deshalb, frage ich, weil die Stellung des Einzelbürgers, des Arbeitnehmers, des Mieters, des Rentners, des Konsumenten und seine demokratischen Mitgestaltungsrechte in unserem Staat gegenüber den Mächtigen ausgebaut und gestärkt worden wären? Oder: Hat man Widerstand geleistet, weil man das Gefühl hat, dass unserer natürlichen Umwelt gegenüber Raubbau oder Ausbeutung zu sehr zu ihrem Recht verholfen werden soll? Diese Fragen sind zu beantworten. Wer sie nicht beantwortet, muss sich den Vorwurf der Reformverhinderung gefallen lassen.

Natürlich gibt es auch Gründe gegen eine Totalrevision: Wir sind nämlich immer wieder mit der Aufgabe konfrontiert, die Verfassung laufend Teilrevisionen zu unterwerfen, weil es dringliche Reformforderungen und -vorschläge gibt, weil wir vor gewisse Sachzwänge gestellt werden. Wir müssen beispielsweise im Bereich des Umweltschutzes etwas unternehmen, um zu retten, was noch zu retten ist. Da habe ich doch die Angst, dass eine Totalrevision – vor allem, wenn sie nur kosmetisch gedacht ist – letzten Endes als grosse, dauerhafte Schublade dient für alle Teilrevisionen. Man wird immer wieder ausweichen, diese und jene Diskussion gehöre zur Totalrevision. Wir werden schon im Zusammenhang mit der Gesetzesinitiative heute nachmittag hören, wie sehr dieses Anliegen letzten Endes in eine Totalrevision gehöre. Ich bitte Sie – und ich bin froh, Frau Bundesrätin Kopp, wenn Sie nochmals bestätigen, dass Sie dazu bereit sind – diese Totalrevision, wie sie heute beschlossen wird, ganz rigoros von all diesen Teilrevisionen und Reformen zu trennen, die ebenfalls anstehen und zu deren Bewältigung wir in diesem Parlament aufgerufen sind.

Unsere Fraktion ist zwar einstimmig für Eintreten, lehnt aber ebenso einstimmig Artikel 3 als Korsett ab. Nachdem wir ursprünglich noch relativ positiv dazu gestanden sind, haben wir aufgrund der Kommissionsinterpretation zur Kenntnis nehmen müssen, dass, wenn Sie diesen Artikel 3 annehmen, nichts mehr möglich ist, was in Richtung einer

echten Totalrevision geht. Es sind so keinerlei Reformen mehr möglich, die in unserem Staat, in unserer Gesellschaft und mit Blick auf die Wendezeit unbedingt nötig wären. Ich bitte Sie also, Artikel 3 zu streichen und mindestens unseren Nachfolgern, die im Herbst 1987 neu ins Parlament gewählt werden, die Chance zu geben, mehr Mut zu zeigen, als wir ihn zu einer echten staatsreformerischen Totalrevision gezeigt haben. Seien Sie hier nicht zu kleinlich, und denken Sie an unser Nachfolgeparlament! Ich bin überzeugt, es wird mehr Mut beweisen als wir hier.

M. **Couchepin:** Notre constitution a plus de cent ans. Aucun autre pays voisin n'a une charte fondamentale aussi ancienne. La France, pour prendre un exemple concret, a vécu, pendant ce temps-là, sous quatre régimes différents, doté chacun d'une constitution: la IIIe République, l'Etat français du Maréchal Pétain, la IVe République depuis la guerre de 1945 jusqu'à l'arrivée au pouvoir du Général de Gaulle et la naissance de la Ve République. L'Allemagne, elle, a vécu des bouleversements politiques et juridiques encore plus grands. L'Italie et l'Autriche sont dans le même cas. La Suisse et son histoire constitutionnelle apparaissent donc, dans notre région du globe, comme des îlots d'une incroyable stabilité politique.
Il faut ajouter que la constitution de 1874, même si elle contient des nouveautés telles que le référendum en matière constitutionnelle, par rapport à la constitution de 1848, n'est pas fondamentalement différente de celle issue de la guerre civile du Sonderbund. La constitution de 1874 est une mouture renouvelée, une édition augmentée et revue de la constitution de 1848. Or, depuis 1848, grâce à l'esprit des institutions créées alors, un certain nombre de choses nouvelles, mais fondamentales, ont été acquises pour ce pays.
Sur le plan des émotions, des sentiments, des idées, c'est la naissance d'une conscience nationale suisse. Bien sûr, les accents enflammés d'un Karl Hilty sont un peu dépassés lorsqu'il disait, dans l'Annuaire politique de 1897 que la Confédération helvétique est une forme politique spéciale, voulue par Dieu et possédant une vocation particulière, une sorte de peuple élu semblable à ce que furent les Juifs. Ces accents, je le répète, sont dépassés, et pourtant les Suisses, quelles que soient leur langue, leur religion, leur condition sociale, leur état de citadin ou de campagnard, se considèrent un peu comme un peuple à part, une sorte d'exception en Europe. C'est à la fois une de nos forces et une de nos difficultés lorsqu'il s'agit d'aborder l'avenir et, plus particulièrement, de concevoir nos relations avec le reste de l'Europe.
Depuis 1848 aussi, sur le plan économique, sur le plan du développement des libertés, des droits fondamentaux, nous avons connu une période de prospérité et de succès presque continue. Même des crises politiques graves, comme le «Kulturkampf» ou la grève générale de 1918, la grande crise des années trente, n'ont pas provoqué de bouleversement ni de rupture de l'élan donné au milieu du siècle dernier.
Pour nous, Suisses, la révision de la constitution ne se perçoit pas de la même manière que pour les peuples voisins. Tant de succès nous conduisent peut-être à un certain fétichisme constitutionnel, à la crainte qu'une discussion sur un nouveau texte constitutionnel ne puisse remettre en cause l'équilibre interne et l'acquis formidable, sur le plan politique et économique de notre pays.
Pour le Parti radical, il y a sans conteste une raison de plus d'être attaché aux constitutions de 1848 et de 1874. Elles sont, et nous le disons sans aucune arrogance, car comme tous les autres Suisses nous en sommes les bénéficiaires et non les propriétaires, l'oeuvre des pères fondateurs du radicalisme et du libéralisme helvétique. Nous avons toutes les raisons d'être fiers de l'oeuvre accomplie.
Nous devons cependant nous garder de confondre la légitime admiration que nous avons pour nos prédécesseurs avec une pudeur excessive qui consisterait à conserver telle quelle, quasiment pour l'éternité, dans sa forme du passé, la constitution suisse. Or, la leçon des constituants de 1874 et aussi celle des constituants de 1848 est précisément qu'une constitution doit à la fois intégrer, sous peine d'échouer, les valeurs du passé et tenir compte de l'évolution.
Pour avoir oublié le passé, les fondateurs de la République helvétique de 1798 créèrent un Etat qui ne dura que quelques années et qui obligea les Suisses désunis à se rendre à Paris pour y solliciter l'acte de médiation de 1803. La Restauration de 1815 avait le défaut contraire; elle ne tenait pas compte de l'évolution. Heureuse faute, puisqu'elle allait provoquer le renouveau libéral des années 1830 et 1840.
Aujourd'hui, quels sont les acquis qui doivent dicter toute réflexion sur la constitution? Ce sont le fédéralisme qui trouve sa force dans la tradition de l'ancienne Confédération d'avant 1798, l'héritage libéral du XIXe siècle, soit l'égalité des citoyens, la démocratie directe, le libéralisme économique, imprégné de la solidarité qui inspira la première loi sur les fabriques et, tout au long de notre siècle, les grandes institutions sociales. Il y a aussi ce que dit l'article 2 de la constitution, savoir que le but de notre Etat est d'accroître la prospérité commune des confédérés. Parmi ces acquis définitifs il y a encore la conviction partagée par tous les Suisses que l'activité de l'Etat doit s'étendre aussi aux domaines social et culturel.
A ces traits essentiels de notre ordre politique il n'y a rien à retrancher. Tout au plus, faut-il étendre certains concepts et comprendre que le maintien des droits des confédérés, l'accroissement de leur prospérité commune passent par le respect du cadre naturel et la protection de l'environnement. S'il n'y a rien à changer d'essentiel, il n'y a, dès lors, pas de raison de prévoir une révision matérielle de la constitution. Cela est d'autant moins nécessaire que, par la réforme de 1891 qui a introduit l'initiative constitutionnelle, la constitution peut et doit être réformée en tout temps, *constitutio semper reformenda*. Il faut noter que des 186 articles que compte notre constitution à la fin 1986 – y compris les dispositions transitoires – 91 ont fait l'objet de révisions partielles. Depuis 1874 près de 250 révisions partielles ont été soumises au peuple et aux cantons; 129 ont été acceptées, 54 articles constitutionnels nouveaux ont été introduits et 63 autres ont été changés ou abrogés. L'ordonnance de la constitution se ressent de ces multiples changements.
Le rythme des révisions n'est pas le seul indicateur de l'évolution du droit constitutionnel. Un certain nombre de principes juridiques ayant valeur constitutionnelle ont été développés par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Ils ne sont pas inscrits dans la constitution malgré leur importance. Or la Suisse appartient à la sphère d'influence du droit écrit. Ainsi le choix politique oscille entre deux pôles: d'une part l'attachement à ce texte qui nous a accompagnés pendant plus d'un siècle de prospérité et de succès. Ce pôle c'est celui du non à la révision de la constitution. La volonté de rendre plus accessible le texte même de la constitution, d'y incorporer la jurisprudence constitutionnelle, d'y supprimer les scories linguistiques et historiques, constitue l'autre pôle, celui du oui à la révision, mais à une révision formelle, portant sur l'ordonnance de la constitution et le rajeunissement de sa langue, la suppression de ce qui est inutile ou dépassé. Entre ces deux pôles j'ai moi-même oscillé. Je me suis demandé si le jeu en valait la chandelle et s'il ne fallait pas abréger l'exercice commencé il y a vingt ans par l'adoption des motions Dürrenmatt et Obrecht.
Aujourd'hui je pense, avec le groupe radical, qu'il faut faire le pas et entreprendre une révision formelle pour les raisons suivantes. Une constitution doit contenir la totalité des principes fondamentaux de l'organisation politique et les normes fondamentales qui définissent le cadre social et qui fixent les conditions-cadres de base de la vie économique. Une constitution doit être accessible à tous, elle doit être écrite dans une langue compréhensible et facile. Elle doit répondre dans son ordonnance à une certaine logique. Or, après un siècle le langage, incontestablement, a changé. Après tant de modifications de textes, la cohérence interne n'est plus éclatante. D'autre part – comme on l'a dit – certaines normes de valeur constitutionnelle n'y sont pas inscrites. Une révision formelle est donc souhaitable, c'est l'avis de la majorité du groupe radical. Elle doit se faire

conformément à l'article 3 du projet d'arrêté qui vous est soumis, c'est-à-dire se limiter à une révision formelle. Cette condition est essentielle. Si elle n'est pas respectée, le projet de nouvelle constitution ira à l'échec et nous y contribuerons probablement. Il est vrai, au demeurant, que la délimitation entre la révision formelle et matérielle n'est pas toujours aussi claire dans la pratique que dans la théorie. Nous en sommes conscients, raison de plus pour bien indiquer notre volonté de rester le plus près possible de la pure révision formelle. C'est d'ailleurs pour tenir compte de cette difficulté de distinguer entre révision formelle et révision matérielle que la commission a accepté une révision formelle au sens large.

Venons-en maintenant rapidement au texte même de l'arrêté, plus particulièrement à l'article 3 où une minorité propose de laisser la liberté la plus large au constituant en ne le guidant pas par des invitations qui limitent la possibilité de révision. Il est vrai que cette limitation n'est qu'une invitation de principe, qu'elle n'est pas contraignante. Nous vous proposons cependant de voter l'article 3 tel que proposé et de repousser la proposition de minorité. Nous pensons que la proposition de minorité veut, en supprimant les bornes de l'article 3, limiter les chances de succès de la révision. En effet, plus cette dernière s'éloignera de la révision formelle, plus elle aura de la peine à passer le cap du vote du peuple et des cantons et cela quel que soit le mode de votation choisi. Nous n'entendons pas non plus nous prononcer à ce stade des débats sur l'opportunité de soumettre le projet de Constitution fédérale à une assemblée constituante ou, au contraire, à une commission issue du Parlement ordinaire. La majorité d'entre nous pense cependant, qu'*a priori* il revient au Parlement d'accomplir l'ouvrage. Le groupe radical s'est prononcé – je le répète – à la majorité pour une révision formelle de la constitution. Ce faisant, il tient aussi à exprimer une conviction. Le groupe et le Parti radical sont convaincus que le libéralisme qui inspire leur action est en mesure aujourd'hui encore de répondre aux défis politiques, économiques, sociaux et écologiques de notre temps; ils sont convaincus, même si les forces qu'ils incarnent ne sont plus politiquement majoritaires que les idées qui sont les leurs et qui ont fait la longévité et le succès des constitutions de 1848 et de 1874 peuvent inspirer une constitution renouvelée qui guide ce pays pour les décennies prochaines.

Pour nous, accepter la révision, c'est accepter le débat politique et marquer notre volonté d'y participer activement, sans abandonner ni la fierté que nous inspire l'oeuvre de nos prédécesseurs, ni la conviction qu'un certain nombre de choses essentielles doit être préservé, conservé sans concession. Nous vous invitons à voter l'entrée en matière et à voter la révision de la constitution.

Oester: Ich empfinde es als echten «Aufsteller», dass wir hier einmal nicht ein Gerangel um Bundessubventionen oder um sonstiges Bundesmanna zelebrieren, sondern staatspolitische Grundsatzfragen zur Debatte stellen.

Die Evangelische Volkspartei, für deren Vertreter ich hier sprechen darf, hat schon vor Jahren klar zugunsten einer Totalrevision unseres Grundgesetzes Stellung bezogen. Wir begrüssen es, dass Bundesrat und Ständerat die Gesamterneuerung der Bundesverfassung nicht aufgegeben haben. In dieses Unternehmen ist zuviel Kraft, ist zuviel Zeit investiert worden, als dass man es ohne weiteres *ad acta* legen dürfte. Nach Meinung der EVP darf es nicht von einer Modeströmung abhängen, ob eine Verfassungsreform durchgeführt wird oder nicht. Wir würden es zutiefst bedauern, wenn wir nach der euphorischen Zeit des Aufbruchs und der grossen Gesamtkonzeptionen nun ins andere Extrem fielen, nämlich in eine totale Immobilität. Die Gefahr, dass das geschieht, besteht. Der Reformgeist ist abgeflaut. Aber das ist noch lange kein genügender Grund, vor einer grossen Aufgabe schlapp zu machen. Zu Resignation besteht kein Anlass. Die Regierungskoalition und wir kleineren Fraktionen haben unsere Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen und überfälligen Reformen zum Durchbruch zu verhelfen. Was ich aber deutlich sagen möchte, ist folgendes:

Ein Maximalprogramm wird nicht verwirklicht werden können, und das ist unserer Ueberzeugung nach auch gar nicht nötig. Da sind wir mit den Gegnern einig. Am Grundsatz einer Totalrevision, an der klareren Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen hält die EVP fest. Aus ihrer Sicht ist eine solche Strukturreform aus staats- und finanzpolitischen Gründen notwendig.

Wir unterstützen auch die vom Ständerat skizzierte allgemeine Marschrichtung. Mit ihm sind wir der Ansicht, dass im Rahmen einer Totalrevision das geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachzuführen, systematisch zu ordnen, verständlich darzustellen sowie in Dichte und Sprache zu vereinheitlichen ist. Persönlich halte ich eine Verfassungserneuerung in diesem Sinne aus vier Gründen für wünschenswert:

1. Wenn jedes Volk die Verfassung hat, die es verdient, dann glaube ich, dass das Schweizervolk etwas Besseres verdient als ein im Verlauf von 113 Jahren über hundertmal punktuell geändertes Flickwerk. Mechaniker würden wohl sagen, eine Generalüberholung sei unerlässlich wie bei den stolzen alten Raddampfern, die übrigens 30 bis 40 Jahre jünger sind als unsere BV von 1874. Machen wir uns also an den überfälligen Jahrhundertservice unseres Grundgesetzes! Das Volk ist vermutlich fortschrittlicher, als manche in diesem Saal es ihm einreden wollen. Denken Sie an den Ausgang gewisser Abstimmungen und Wahlen in jüngster Zeit, an das doppelte Ja, den Umwelt-, Heimat- und Tierschutz!
2. Die Verfassung eines demokratischen Staates sollte von jeder Bürgerin, von jedem Bürger verstanden werden, ohne Hilfe von Verfassungshistorikern und studierten Staatsrechtlern. Das ist heute nicht der Fall. Es gibt Bestimmungen, die völlig überholt und unverständlich sind. Jungen Menschen darf man die BV, so, wie sie sich heute präsentiert, kaum noch mit dem Hinweis unter die Augen halten, es handle sich bei diesem Schriftstück um das Fundament eines modernen Staatswesens, um den rechtlichen Kompass auf dem Weg ins 21. Jahrhundert.
3. Der Versuch wenigstens, zu neuen Ufern aufzubrechen, eine «Manifestation des politischen Gestaltungswillens» – um auch mit Oskar Reck zu sprechen –, vermöchte zweifellos auf viele Mitbürgerinnen und Mitbürger, die heute enttäuscht und angewidert vom kleinkarierten Tagesgerangel abseits stehen, anspornend zu wirken. Mit anderen Worten: Wenn das Parlament grünes Licht gibt für eine Gesamterneuerung der Bundesverfassung, setzt es ein Zeichen der Hoffnung und liefert überdies die Nagelprobe dafür, dass es gewillt und fähig ist, über den Tag hinaus zu denken und auch anspruchsvolle gesetzgeberische Aufgaben zu bewältigen. Das führt mich zum letzten Punkt.
4. Ich stelle mir die Frage nach den Leistungen unserer Generation und nach dem Bild, das kommende Generationen von uns haben werden. Wollen wir nur als wachstumsbesessene Umweltzerstörer in die Geschichte eingehen oder auch als beherzte, zukunftsgläubige Verfassungsgeber, die ihren redlichen Beitrag zur Verfassungsfortbildung, zur staatlichen Innovation, geleistet haben?

Wählen Sie Zukunftsglauben und Gestaltungswillen, nicht Kleinmut, zu Ihrem Markenzeichen! Erteilen Sie dem Bundesrat den Auftrag, eine total revidierte Verfassung vorzulegen! Viele Menschen, namentlich aus der jüngeren Generation, werden Ihnen dafür dankbar sein.

Frau **Fetz:** Wie die meisten Mühlen, mahlt leider auch die schweizerische Verfassungsrevisionsmühle sehr langsam, langsamer wohl als üblich. Wie alt der geltende Methusalem Bundesverfassung inzwischen ist, brauche ich nicht zu wiederholen.

Wichtig ist unseres Erachtens, dass bei der Bewertung der Verfassungsrevision nicht ausser acht gelassen werden darf, wie sich die gesellschaftlichen Verhältnisse 1874 dargestellt haben und wie sich die Schweiz seither in den über hundert Jahren entwickelt hat. Aus dem Landwirtschafts- und Handwerkervolk jener Jahre hat sich eine industriali-

sierte Gesellschaft entwickelt, die heute bereits weitgehend eine postindustrielle Dienstleistungsgesellschaft ist. Frauen hatten damals in der Politik nichts zu sagen. Die Umwelt war noch einigermassen intakt; andere Probleme standen im Vordergrund. Kurz: Die damaligen politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse lassen sich nicht mehr mit den heute anstehenden wichtigen Problemen vergleichen oder gar unter einen Hut bringen. Heutige entscheidende Fragen wie die Umweltzerstörung, die Gefahr des Sozialabbaus, die Frauenfrage, die Stellung der Ausländer oder das Elend der Dritten Welt haben gerade auch unsere Gesellschaft stark beeinflusst. Viele zum Teil längst anerkannte Rechte der einzelnen, die sogenannten Grundrechte, sind in der Verfassung noch gar nicht vorhanden. Wer von Ihnen in diesem Saal würde es denn wagen, z. B. interessierten Jugendlichen die Statuten oder ein Parteiprogramm aus dem Jahre 1874 in die Hand zu drücken, um sie damit zum Mitmachen zu motivieren? Das würde ja wohl niemand ernst nehmen. Um die Verfassung den wirklichen Gegebenheiten und Bedürfnissen unserer Zeit anzupassen, reichen einige formale Retouchen und Systematisierungen nicht, abgesehen davon, dass das gar nicht möglich ist. Jede Revision bringt materielle Aenderungen mit sich. Also machen wir es lieber gleich richtig. Uebrigens ist es doch sehr auffällig, welche Kreise nun am meisten gegen eine materielle Totalrevision Sturm laufen oder, besser gesagt, Sturm gelaufen sind, ja, sogar generell zum Abbruch der Uebung blasen.

In diesem Zusammenhang namentlich zu erwähnen sind wohl sicher die Wirtschaftsverbände. Sie und andere Kreise wollen die alte Verfassung, selbstverständlich, denn sie sind mit ihr sehr gut gefahren; sie konnten bis anhin ihre Interessen sehr gut durchsetzen, gerade weil viele Grundrechte der Bürger und Bürgerinnen nicht genannt und nicht einklagbar sind. So etwas, Herr Lüchinger, nenne ich eben nicht bürgernah; da habe ich andere Vorstellungen von einer bürgernahen Verfassung. Sind es übrigens nicht dieselben Kreise, die nicht einmal bereit sind, jahrzehntealte Verfassungsaufträge zu erfüllen? Ich denke dabei an die existenzsichernden AHV-Renten oder an die Mutterschaftsversicherung, die jetzt wieder mit einem Referendum bekämpft werden soll.

Keine materielle Totalrevision wäre denn auch unserer Meinung nach eine Bankrotterklärung der politischen und staatlichen Führung dieses Landes. Die Elite, und als die verstehen Sie sich doch gerne, ist nicht fähig, Antworten auf veränderte Verhältnisse zu geben und die Verfassung entsprechend anzupassen, geschweige denn eine Perspektive für das nächste Jahrhundert zu entwickeln. Auch die Variante formale Revision ändert daran nichts. Es ist eine Scheinlösung, die bloss zur Vertuschung der Kapitulation, sozusagen zur Wahrung des Gesichts, vorgeschoben wird. Ein solcher Entscheid wäre auch ein Beweis dafür, dass keine Vorstellungen für anstehende dringende Problemlösungen vorhanden sind. Unsere Vorstellungen für eine Totalrevision der Bundesverfassung gehen einiges weiter. Wir wünschen uns eine Verfassung, die mit einem Grundrechtskatalog ausgerüstet ist. Die sozialen Grundrechte sollen einklagbare Rechte der Bürger und Bürgerinnen sein. Dazu gehören Existenzgarantie, soziale Sicherheit, Recht auf Arbeit, Bildung, Wohnung und Kultur. Das sind Inhalte, die in eine demokratische Verfassung des 20. Jahrhunderts genauso hineingehören wie eine Verstärkung und ein Ausbau der Volksrechte.

Im weiteren sehen wir wichtige Punkte wie die Aufnahme des Rechts der Menschen auf eine intakte Umwelt, das Verbot einer Diskriminierung nach Geschlecht, Herkunft, Rasse, sozialer Stellung, einschliesslich eines Verbandsklagerechts, den Einbezug zumindest der niedergelassenen Ausländer in die politischen Entscheidungsprozesse, den Schutz der persönlichen Daten im privaten und öffentlichen Bereich, um nur einige der wichtigen, notwendigen Verfassungsartikel zu nennen.

Unsere Vorstellungen von den Aufgaben des Staates gehen dahin, dass die Handlungsmöglichkeiten für die einzelnen Bürger und Bürgerinnen in einem sozialen und ökologischen Rahmen optimal zu garantieren sind, und zwar in einem umfassenden, radikal-demokratischen Sinne. Wir wünschen uns eine Verfassung, die eine Grundlage des Zusammenlebens für das nächste Jahrhundert sein kann und auch als solche betrachtet wird. Aber so, wie es heute aussieht, geht es in diesem Rat wieder mal darum, entweder das Jawort zu einem Entwurf grösserer Dimension zu geben oder ängstlich, sozusagen aus dem Schneckenhaus heraus, einer verwitterten Fassade einen oberflächlichen neuen Verputz zu geben.

Wiederholt fiel in der Debatte das Stichwort der fehlenden Grundwelle. Woher wollen Sie denn das so genau wissen? Noch nie hat eine Vernehmlassung so viele positive und in der Anzahl grosse Reaktionen ausgelöst wie der Expertenentwurf für die Totalrevision der Bundesverfassung. Und jetzt soll das Ganze abgebrochen oder einfach nur auf eine formale Ebene abgeschoben werden!

Es bleibt noch zu sagen, dass das nicht grundlos ist. Vorausgegangen sind doch interne, auch bundesratsinterne Auseinandersetzungen, die zu einer Verzögerung der ganzen Sache geführt haben. Nicht ohne Grund versuchten die beiden Staatsrechtler Kölz und Müller im Jahre 1984, mit ihrem Entwurf noch zu retten, was zu retten ist. Der Angriff bürgerlicher und wirtschaftsnaher Kreise auf die Totalrevision war aber damals schon voll im Gange. Die heute vorliegende Modellstudie des EJPD ist das flügellahme Produkt dieser Angriffe. Sollen denn die Auseinandersetzungen der Bürgerinnen und Bürger mit dem Staat immer mehr auf die Ebene der Uebertretungsbussen und Steuerverdrossenheit abgeschoben werden? Das kann doch wohl niemand ernsthaft anvisieren.

Die Revision einer Verfassung ist eine nationale Aufgabe, die Perspektiven für die Zukunft vermitteln muss. Sonst hat die Uebung nämlich wenig Sinn. Statt an einer grossen Landesschau zur Siebenhundertjahrfeier der Eidgenossenschaft zufrieden retrospektiv zurückzublicken, wäre es doch viel vernünftiger und sinnvoller, der Bevölkerung zum Jubiläum eine neue Verfassung, mindestens einen Entwurf dazu, vorzustellen, welche die anstehenden Probleme unserer Zeit wirklich aufnimmt. Statt in eine Vermarktung unserer Selbstdarstellung sollten wir lieber in eine intellektuelle Auseinandersetzung über die Zukunft unseres Landes, unserer Gesellschaft investieren. Das wäre ein würdigerer Rahmen für eine CH 91. Hierfür reicht aber eine bloss formale Revision nie aus. Es wäre schade für die Zeit, das Geld und die intellektuelle Anstrengung. Statt einer bloss formalen Revision würde ich Ihnen dann eher empfehlen, der Schweizer Bevölkerung zum Anlass der Siebenhundertjahrfeier einfach den redaktionell und sprachlich überarbeiteten Bundesbrief von 1291 in die Haushalte zu verschicken. Das hätte etwa den gleichen Effekt, das Gesicht zu wahren und nichts zu machen.

In diesem Sinne bitte ich Sie im Namen der POCH/PdA/PSA-Fraktion, auf den Beschlussentwurf einzutreten, aber dem Artikel 3 nicht zuzustimmen, denn wir wünschen uns eine materielle Totalrevision der Bundesverfassung.

Ruf-Bern: Der Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung der Expertenkommission Furgler aus dem Jahre 1977 und die Modellstudie des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements von 1985 beweisen uns, dass gegenüber den Plänen des Bundesrates für eine Totalrevision unseres Grundgesetzes generell grösste Vorsicht am Platze ist. Beide Verfassungsentwürfe würden nämlich eine gefährliche Umkrempelung und Aushöhlung des nationalen Selbstverständnisses unseres Landes und Volkes bewirken!

Dies ist schon rein sprachlich daraus zu ersehen, dass in den Entwürfen der Begriff «schweizerische Nation» völlig unterdrückt wurde, weitgehend nicht mehr die Bürger unseres Staates, die Schweizer, die Eidgenossen als Angesprochene im Verfassungstext in Erscheinung treten, sondern generell die Einwohner. Diese Haltung findet ihren bedenklichen Ausdruck zum Beispiel darin, dass ein Recht auf Einbürgerung sowie ein Recht auf die Gewährung von Asyl oder sogar das Ausländerstimmrecht in den Kantonen explizit postuliert wird – bedenkliche Neuerungen, welche das

Schweizervolk niemals akzeptieren könnte! Das mehrfach gebrauchte Allerweltswort «jedermann» im Zusammenhang mit den Grundrechten beweist ebenfalls die Uebersteigerung einer internationalistischen Haltung ohne jeden Realitätsbezug, welche eine direkte Bedrohung unserer eigenstaatlichen Identität als souveräne Nation darstellt. Den beiden Modellen, denen der Bundesrat offensichtlich noch immer stark anhängt, fehlt der Geist des Patriotismus, der Vaterlandstreue, der die Gründerväter der Eidgenossenschaft beseelte und dem wir unsere staatliche Existenz überhaupt verdanken.
Verschiedene Elemente der Entwürfe hätten zudem einen übersteigerten Sozialstaat zur Folge, der zu einem weitgehenden Verlust der Eigenverantwortung der Bürger und zu einer Nutzniessermentalität in allen Bereichen führen würde. Da gleichzeitig auf die bisherige Zielsetzung der Erhaltung der Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation verzichtet wird, erscheinen uns die Entwürfe als Ausdruck des klaren Willens seitens des Bundesrates zur allmählichen Eingliederung der Schweiz in ein zentralistisches Europa, sogar noch sozialistischer Prägung. Eine solche Verfassung darf unser Land niemals bekommen. Darartigen Bestrebungen tritt die Nationale Aktion, die sich für die Erhaltung der Schweiz als freie, lebenskräftige Willensnation auf unbegrenzte Zeit einsetzt, im Interesse unseres Landes mit aller Entschiedenheit entgegen. Wir verwundern uns ob des Ergebnisses der Expertenkommission Furgler allerdings nicht; während in dieser Kommission die Sozialisten bis hinaus zu den Kommunisten sehr wohl vertreten waren, erhielten die vaterländisch gesinnten Kräfte leider keine Gelegenheit, ihre Meinung zum Ausdruck zu bringen – wahrlich eine Tatsache, die einer Demokratie unwürdig ist.
Die klare Ablehnung dieser beiden Verfassungsentwürfe bedeutet nun jedoch nicht, dass eine Totalrevision der Bundesverfassung grundsätzlich zu verneinen wäre. Diese muss sich allerdings innerhalb gewisser Schranken bewegen. Die Nationale Aktion hat in ihrer Vernehmlassung zum Entwurf der Expertenkommission ausgeführt, dass eine Totalrevision der Bundesverfassung zwar wünschbar, jedoch keineswegs unbedingt notwendig ist. Unsere auch heute noch gültige Staatsidee kommt im geltenden Grundgesetz umfassend zum Ausdruck. Da sich aber seit 1874 erhebliche Wandlungen in unserer Lebenswirklichkeit vollzogen haben, mussten und müssen zahlreiche Fragen über Partialrevisionen verfassungsrechtlich geregelt werden. Weil damit einerseits die Verfassung mit immer neuen Elementen versehen wurde und wird, andererseits aber Ueberholtes respektive nur aus der Geschichte zu Verstehendes im Verfassungstext verblieb, ist dieser schwer verständlich geworden. Daraus ergibt sich die Wünschbarkeit einer Totalrevision.
Dabei kann es jedoch primär nur darum gehen, die gültige Verfassung systematisch, inhaltlich und sprachlich durchzuarbeiten unter Wahrung der entscheidenden Aussagen des bisherigen Verfassungstextes und unter Miteinbezug des ungeschriebenen Verfassungsrechts. Organisch Gewachsenes soll ebensowenig über den Haufen geworfen werden wie bisher abgelehnte Ideen in einem Gesamtpaket in die Verfassung eingeschmuggelt werden dürfen. An den Grundfesten unserer Eidgenossenschaft darf unter keinen Umständen gerüttelt werden!
In diesem Sinne werde ich für Eintreten stimmen. Meine Haltung in der Endabstimmung wird jedoch wesentlich von den Ergebnissen der Detailberatung abhangen.

Basler: Die Frage, die wir zu entscheiden haben, ist nicht, ob unsere Verfassung revidiert werden möge, sondern ob Veränderungen daran als Totalrevision oder in Partialrevisionen zu vollziehen seien, also ob wir das Ganze auf einmal in Frage stellen oder nicht besser in einzelnen überblickbaren Schritten vorgehen wollen; denn seit der letzten und einzigen Totalrevision 1874 haben wir über hundertmal erfolgreich Partialrevisionen vorgenommen und etwa ebenso oft Versuche dazu abgelehnt.
Ich bin aus folgenden drei Gründen gegen eine Totalrevision und damit für Partialrevisionen:
1. Die Einheit der Materie ist stets eine Voraussetzung für die grobschlächtige Volksbefragung, die sich auf ein Ja oder ein Nein reduziert. Werden die einzelnen Revisionspunkte aber in ein Paket verschnürt, so addieren sich die Neinstimmen zu jedem einzelnen Punkt. Eine Totalrevision der Bundesverfassung würde daher gewaltige Veränderungen im Staatsverständnis bedingen, sonst gibt es keine Volks- und Ständemehrheit.
2. Der Zeitgeist hat sich geändert seit den sechziger Jahren, als diese Totalrevision begründet worden ist. Damals herrschte Aufbruchstimmung ohne Grenzen. Der Zeitgeist ist uns lebhaft in Erinnerung durch jene Expo 64 am Ufer von Lausanne, jener Landesausstellung mit den Zelten, die zukunftsweisend das Bauen darstellten – im Gegensatz zu dem das Brauchtum einfangenden Riegelhaus der «Landi 1939». Die sich über alle Hindernisse hinwegsetzenden Personenbeförderungsmittel waren damals das Monorail, das Telekanapee und nicht mehr der Schifflibach der Landi 39. Aber heute sagen uns die Urkantone nein zu jenem schönen Kleid, in das sie sich für die nächste Ausstellung, die CH 1991, stürzen sollten. Ein Aufbruch zu neuen Ufern ist jetzt nicht gefragt, eine Totalveränderung ihrer Umwelt auch nicht. Daher erlaubt der Zeitgeist jetzt nur noch partielle Ereignisse, also nur Revisionen und nicht eine Totalrevision der Verfassung.
3. Die Totalrevision ist ein Wagnis mit unbekanntem Ausgang, denn die Form der Verfassung lässt sich nicht ändern ohne Einbezug des Inhaltes. Heute ist aber die Risikobereitschaft weniger gefragt als das Streben nach Sicherheit. Die Verfassung gibt den Gemeinwesen Halt, Stabilität, Verlässlichkeit. Wird die gesamte Verfassung veränderbar, so geht diese Sicherheit für eine Uebergangszeit verloren; sie wird lange sein, denn die Anlaufszeit dauert nun schon zwei Jahrzehnte.
Aus diesen Gründen bin ich der Meinung, unsere Verfassung sei weiterhin mit Partialrevisionen zu erneuern. Neues soll immer wieder erwogen werden, aber in überblickbaren Schritten. Das entspricht meiner konservativen Haltung; ich suche die Bewahrung unserer Wertvorstellungen in der umsichtigen Fortentwicklung des Bestehenden.

Bonny: Aufgrund der Beratungen in der Kommission, die mich nicht zu überzeugen vermochten, bekenne ich mich heute eindeutig gegen Eintreten. Ausschlaggebend ist für mich die vollkommen verunglückte Fassung von Artikel 3, wie sie nun vorliegt. So wie diese Leitplankenübung heute angelegt ist, ist sie politisch einfach nicht ehrlich. Was ist das für eine Totalrevision einer Verfassung, wo die ganze Zeit von Leitplanken, von Beschränkung auf Aesthetik, von sprachlichem Ausdruck, von Systematik die Rede ist? Was heisst in dieser Frage ehrlich sein? Entweder sind wir dafür, dass das Riesenwerk einer Totalrevision in Angriff genommen wird – dann soll man das in einem umfassenden Sinne tun können; oder dann sind wir (wie das offenbar im Bundesrat, im Ständerat und sehr wahrscheinlich auch im Nationalrat der Fall ist) der Meinung, dass die Voraussetzungen für eine solche Totalrevision nicht gegeben sind – und dann soll man dieses Werk sein lassen.
Ich bin im jetzigen Moment gegen eine materielle Totalrevision, aber ich respektiere jene, die sich heute aus ihrem politischen Credo heraus für eine umfassende Revision einsetzen. Was ich weit schlimmer finde, ist diese Leitplankenmentalität; ich empfinde sie als eine Augenwischerei; es konnte uns auch nicht entgehen, dass sie in einigen Köpfen die Funktion eines trojanischen Pferdes hat, in welches man schlussendlich viel mehr einpacken will, als man heute dergleichen tut. An die Adresse der bürgerlichen Parlamentarier in diesem Rate möchte ich sagen, dass diese Leitplanke höchst brüchig ist. Es ist ein Zäunchen, auf das man sich nicht verlassen kann.
Warum komme ich zu diesem sehr harten Urteil über Artikel 3?
1. Eine rein juristische Ueberlegung: Dieser Artikel 3 (die

Leitplanke) ist in einen einfachen Bundesbeschluss eingebaut, das heisst einen Beschluss, der bei nächster Gelegenheit in diesem Parlament wieder ohne weiteres geändert werden kann, und dann sind die sogenannten Leitplanken weg.
2. Man sprach anfänglich von einer formellen Revision. Dann kam eine Entwicklung in Gang. Heute spricht man bereits von einer formellen Revision im weiteren Sinne, mit der unweigerlich materielle Aenderungen verbunden sind. Ständerat Binder – der souveräne Präsident der Kommission in der anderen Kammer – geht hier noch weiter; er hat von materiellen Aenderungen mit Varianten gesprochen, und es liegt nun auch ein Eventualantrag zu Artikel 3 auf dem Tisch des Hauses, welcher ebenfalls weiter geht als dieser Kommissionsvorschlag. Meiner Meinung nach ist die Abbruchübung dieser Leitplanken bereits in vollem Gang.
3. In diesem Artikel 3 heisst es, dass man ungeschriebenes Recht ebenfalls kodifizieren will. Ich habe in der Kommission einen Bericht verlangt; er wurde mir vorgelegt. Wir waren uns alle einig, dass uns dieser Bericht nicht sehr viel weiter gebracht hat. Wir wissen in diesem Rate noch heute nicht, was eigentlich passiert. In einem interessanten Punkt war der Bericht klar: es hiess darin, dass man die internationalen Staatsverträge, die für uns verbindlich sind, kodifizieren will, was nichts anderes heisst, als dass wir auf die Kündigungsklauseln, die diesen Staatsverträgen inhärent sind, verzichten würden. Ein solches Vorgehen würde ich als nicht seriös betrachten, wofür wir vom Volk eine gehörige Quittung zu erwarten hätten.
Das segelt alles unter der Flagge einer formellen Revision! Dazu kommen die sprachlichen Verbesserungen: Gelegentlich soll mir jemand diese schöne sprachliche Wendung im Artikel 3 erklären, wo man «die Dichte vereinheitlichen» will! Das finde ich eine grossartige Leistung im Sinne einer sprachlichen Verbesserungsübung.
Ich komme zum Schluss. Ich gebe ganz offen zu, wir haben eine Verfassung, die vielleicht nicht in allen Punkten ästhetisch ist. Sie ist auch nicht in allen Punkten systematisch, vielleicht ist sie in einigen Punkten sogar etwas überholt. Das heisst aber noch lange nicht, dass sie deswegen schlecht ist. Entscheidend ist nicht die Verfassung als juristisches Instrument, als Papier, sondern entscheidend in einem Staat ist die Verfassungswirklichkeit, das heisst die Wirklichkeit, die eben dann aus der Verfassung herauskommt. Unser Volk ist mit dieser Verfassungswirklichkeit vielleicht nicht in allen Punkten einverstanden, jedenfalls ist es aber nicht unglücklich, und es leidet auch nicht darunter. Kürzlich habe ich per Zufall die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik in die Hände bekommen – also eine kommunistische Verfassung. Ich muss Ihnen ganz offen sagen, dass diese Verfassung unter den Kriterien der Aesthetik, des sprachlichen Ausdruckes, des Aufbaus, der Systematik einen absoluten Modellfall darstellt. Es will aber doch niemand behaupten, dass deswegen die Verfassungswirklichkeit in diesem Staat so ist, dass wir auch dort leben möchten.
Ich meine, dass wir das Problem unserer Verfassung und ihrer Revisionsbedürftigkeit etwas relativieren müssen.
Ich komme zu meiner Konklusion. Was hier präsentiert wird, verdient die Qualifikation «halbbatzige Uebung». Da mache ich nicht gerne mit. Wir haben schon jetzt sehr viel Zeit, sehr viel Geld und sehr viel Kraft in die Totalrevision investiert, ohne dass dabei etwas herausgekommen ist. Es ist Zeit, diese Uebung heute abzubrechen.
Mit einer sehr starken Minderheit der FDP-Fraktion votiere ich für Nichteintreten.

Steffen: In den seit 20 Jahren immer wieder aufflammenden Diskussionen um die Totalrevision der Bundesverfassung wurde von den Befürwortern im Parlament und in den Medien harte und auch hartherzig Kritik an der gültigen Verfassung geübt. Wir haben im Laufe dieser Debatte eine detaillierte Auslegeordnung der Argumente vorgelegt bekommen.
Frau Bundesrätin Kopp äusserte anlässlich der Veröffentlichung des vorliegenden Berichtes im November 1985, die gültige Verfassung sei ein grüner Baum mit dürren Zweigen und die Landesregierung sei überzeugt, dass eine neue Verfassung, die aus dem Geist unserer Zeit geschrieben wäre, eine bessere Grundlage für die Rechtsentwicklung in der Schweiz bieten könne als eben das geltende Grundgesetz. Zudem gehöre unsere Verfassung zu den am häufigsten geänderten Grundgesetzen der Welt. Wer nur staatsrechtliche und formaljuristische Ueberlegungen anstellt, wird zu diesen Schlüssen gelangen. Der Bericht des Bundesrates basiert weitgehend auf solchen Ueberlegungen.
Ich erlaube mir, Ihnen hier noch ein paar staatspolitische Anmerkungen vorzutragen. In unserer direkten Demokratie setzen wir ein Verfassungsverständnis voraus, das nicht mit jenem westlicher parlamentarischer Demokratien vergleichbar ist, schon gar nicht mit östlichen Verfassungen.
Nach meiner Meinung hätte sich der Bundesrat die Ziffer 3 (Totalrevisionen in ausländischen Staaten) in seinem Bericht ersparen können. Denn die schweizerische Eidgenossenschaft ermöglicht mit ihren Volksrechten eine direkte Mitsprache der Stimmberechtigten bei der Rechtsentwicklung, wie dies sonst nirgends üblich ist. Damit weist unser Grundrecht ein weltweit einmaliges Konzept auf, nämlich eine Verfassung als dynamisches, flexibles Gebilde, welches ständig veränderungsfähig und ergänzbar ist, je nach politischem Wunsch und Willen von Souverän und Parlament.
Wir haben von Herrn Kollege Lüchinger gehört: Die Forderungen von Professor Imboden sind Schritt um Schritt erfüllt worden.
Es gilt hier also, eine Tradition zu berücksichtigen, die im Volk bewusst oder unbewusst tief verwurzelt ist und die bei jeder Abstimmung über die Verfassungs- oder Gesetzesvorlage erlebbar wird. Kurz gesagt: Unser Staat ist stets reformierbar, allerdings nur in kleinen Schritten.
Diese Erkenntnis ist beim Souverän offensichtlich vorhanden, sonst hätte sich das Volk längst angeschickt, eine Grundwelle der Begeisterung für die Totalrevision auszulösen. Aber diese ist weder im Volk noch in den politischen Parteien spürbar. Herr Ogi, warum haben Ihre Partei und andere diese Totalrevision nicht längst in befürwortendem Sinne mit dem Volk diskutiert, das Bewusstsein dafür geschaffen, und zwar jetzt, im Hinblick auf diese Debatte? Selbst Bundesratsparteien haben 1985 sehr zurückhaltend auf den vorliegenden Bericht reagiert. Die Freisinnigen mit einem Ja mit zahlreichen Vorbehalten. Die CVP mit der Bemerkung, der Bericht sei eine gute Bestandesaufnahme. Die Sozialdemokraten erklärten, man stehe der Idee positiv gegenüber, doch die Teilrevision sei vorderhand kein wichtiges Thema, denn die allgemeine Stimmung spreche gegen eine allgemeine Erneuerung. Die SVP schliesslich erachtete damals eine Teilrevision als unnötig.
Wie hat sich dieses Stimmungsbild in den vergangenen zwei Jahren verändert? Die Fraktionssprecher haben sich geäussert. Die Univox-Analyse vom 12. Mai, von der Herr Ogi gesprochen hat, behauptet, dass eine Mehrheit von 57 Prozent der Befragten eine Generalüberholung der Bundesverfassung als längst unbedingt erforderlich erachtet. Ich bezweifle, dass der Zweckoptimismus der Univox-Analytiker und des Bundesrates der politischen Realität entspricht. Ich glaube eher, dass sich eine Mehrheit des Volkes für die Schweiz etwas anderes wünscht als eine aus dem Geist der Zeit – aus dem Zeitgeist – geborene Verfassung. Der Zeitgeist ist kurzfristig wandelbar. Ich erinnere an die von Herrn Jaeger herbeibeschworene Wendezeit, das «New Age», das neue Zeitalter. Was wir brauchen, ist wandelbare Konstanz.
Ich schliesse und fasse in einem Satz zusammen: Frau Bundesrätin Kopp, lieber einen spriessenden grünen Baum mit einigen dürren Aesten als eine Plastikpalme aus dem Bundeshaus! Ich empfehle Ihnen, dem Nichteintretensantrag der Kollegen Gautier und Basler zuzustimmen und gegebenenfalls den Antrag von Herrn Ruf zu unterstützen.

Le président: J'ai l'honneur de saluer, sur la tribune diplomatique, une délégation du Soviet suprême de l'Union soviétique qui séjourne dans notre pays du 31 mai au 6 juin à l'invitation de l'Assemblée fédérale. Nos hôtes rendent ainsi la visite qu'avait faite l'an dernier une délégation de notre Parlement. Je salue tout particulièrement M. Tolkounov, président du Soviet de l'Union et président du groupe interparlementaire de l'Union soviétique, accompagné de cinq députés et de l'ambassadeur d'URSS en Suisse. Nous souhaitons que ce contact entre l'Assemblée fédérale et le Soviet suprême contribue à une bonne connaissance réciproque des institutions de nos deux pays et, dès lors, à la qualité des rapports entre nos deux Etats.
Je forme des voeux pour que la délégation soviétique passe une excellente semaine et conserve un plaisant souvenir de sa visite en Suisse. *(Applaudissements)*

Carobbio: Credo che a questo punto sia opportuno e giusto esprimersi in italiano, non fosse altro che per portare qui la voce di una doppia minoranza su questo importante tema: la minoranza linguistica e politica.
I colleghi Magnin e Fetz hanno già illustrato a questa tribuna qual'è la nostra posizione sull'argomento in discussione.
Mi limiterò, quindi, ad alcune considerazioni d'ordine politico generale a sostegno di questa nostra posizione a favore di una revisione totale della costituzione, non solo formale, ma bensì materiale.
Mi sembra evidente – il collega Jaeger da un lato, il collega Bonny dall'altro, l'hanno sottolineato molto bene – che il vero problema in discussione oggi non è tanto la revisione totale della costituzione, ma piuttosto i contenuti della revisione.
Il Presidente della Commissione, collega Lüchinger, nella sua relazione, presentando l'argomento, ha insistito su tre punti: sulla necessità di entrare in materia, sulla necessità di tener conto che la revisione del testo fondamentale presuppone, per essere portata in porto, un largo consenso fra le forze politiche, e sull'importanza di dar prova di modestia limitandosi, alla luce della realtà del paese, a fare quei passi che sembrano e che sono praticabili.
Posso dire che, in linea teorica, sono d'accordo col presidente della Commissione. Penso proprio che una riforma della costituzione debba muoversi tenendo conto di questi principi. Credo tuttavia che questi principi non giustifichino ancora un atteggiamento che porti a concludere che oggi l'unica strada percorribile è quella di una pura revisione formale, così come è prospettata con il dispositivo dell'articolo 3 del decreto e come è prospettata con le interpretazioni che sono state date a questa tribuna e nel dibattito al Consiglio degli Stati.
In realtà, pur tenendo presente la necessità di ricercare questo consenso, penso che ci sono altre vie che possono essere percorse. E questo essenzialmente per due ragioni:
La prima, direi, di fondo, che discende dalla stessa analisi dei relatori: Le trasformazioni della realtà economica e sociale del Paese da un lato e i nuovi problemi che si profilano all'orizzonte, domandano che, oltre 100 anni dopo l'adozione dell'attuale costituzione, noi politici abbiamo il coraggio di andare un po' più in là di un semplice riordino formale, certo importante e necessario, ma insufficiente.
Colleghe e Colleghi, signor Consigliere federale, in un momento in cui nel paese avvertiamo una pericolosa disaffezione verso la politica, un assenteismo crescente, credo che la scelta di un progetto di costituzione che faccia una revisione sostanziale sia quella corretta per rilanciare, soprattutto tra la gente e fra i giovani, l'interesse per i problemi politici.
Io credo che nostro compito è proprio quello di suscitare, con un progetto preciso, non solo formale, una discussione attorno ai problemi che oggi preoccupano la gente. Non li cito, li conoscete, sono stati ripetuti a questa tribuna.
C'è poi un secondo ragionamento un po' più particolare.
Dopo tutti i lavori svolti fin qui, i progetti pubblicati, le consultazioni già attuate, dopo 20 anni di dibattiti attorno a questo problema è perlomeno discutibile che la ricerca del consenso avvenga non già su problemi di fondo, su problemi di sostanza, ma solo su problemi di forma.
Mi sembra veramente un atteggiamento talmente rinunciatario da non giustificare nemmeno l'operazione.
Ecco perché, concludendo, io penso che bisogna entrare in materia – è evidentemente l'unica scelta – ma che non bisogna limitarsi ad una pura revisione formale, ma andare più in là. Da qui la necessità di adottare un decreto che lasci libertà al Consiglio federale di elaborare un testo avanzato sulla base dei documenti a sua disposizione e lasci la libertà al Parlamento, al momento opportuno, di discutere ampiamente questo testo.

Reimann: Ich möchte mich an dieser Stelle lediglich grundsätzlich zu einigen Fragen der Verfassungsreform äussern.
Unsere heutige Bundesverfassung ist das Produkt von über 100 Teilrevisionen. Sie ist eine Sammlung von Vorschlägen aus Volk, Ständen, Parlament und Regierung, die allesamt einmal von Volk und Ständen gutgeheissen worden sind.
Der Ausgangspunkt ist die Totalrevision von 1874. Viele Leute beklagen, sicher oft zu Recht, dass diese Verfassung für den einzelnen Bürger und die einzelne Bürgerin nicht mehr lesbar sei, die Verständlichkeit sei verlorengegangen, Wille, Stossrichtung und Absicht der politischen Schweiz seien nur noch schwer ersichtlich. Dazu kommt, dass wir an der Schwelle eines neuen Jahrtausends stehen. In den letzten Jahren und Jahrzehnten haben Gesellschaft, Wirtschaft und Staat einen grossen, noch kaum übersehbaren Wandel durchgemacht. Die Folgen sind noch keineswegs in allen Teilen abschätzbar. Es gibt also viele Gründe, das Grundrecht unseres Staates neu zu überdenken und neu zu formulieren.
Die Expertenkommission unter der Leitung des damaligen Justizministers, Bundesrat Furgler, hat einen Verfassungsentwurf vorgelegt, der echte Entscheide verlangte. Seither ist ein Vernehmlassungsverfahren über die Bühne gegangen, das die Ecken und Kanten abgeschliffen hat. Der Elan ist weg. Die grossen Ideen sind verschwunden.
Die ständerätliche Debatte im letzten Winter ist darauf hinausgelaufen, dass man die Verständlichkeit der Verfassung verbessern solle. Man will also nur die Texte umformulieren und nicht so sehr die Inhalte neuen Erfordernissen anpassen. Ich möchte Sie vor einer solchen Uebung warnen.
Wir hatten diese Erfahrung auch in meiner Gewerkschaft machen müssen. Juristen fanden keinen Gefallen mehr an den Formulierungen im Gesamtarbeitsvertrag in der Uhrenindustrie. Dort gibt es vieles in den Texten, das allen Regeln juristischer Formulierungskunst widerspricht. Aber ich kann Ihnen sagen, dass die Vertrauensleute in den Betrieben der Uhrenindustrie von jedem Satz wussten, was er bedeutet. Es war ihre Sprache, die sie in diesem Vertrag vorfanden. Sie hatten Vertrauen zu den Sprachregelungen. Wir müssen aufpassen, dass wir nicht ein Volk werden, das für die Erklärung der Spielregeln des Zusammenlebens – etwas anderes ist eine Verfassung nicht – immer des Rates von Juristen bedarf. Jedermann sollte selber in der Lage sein, in diesen Spielregeln nachzublättern und darunter dasselbe wie sein Nachbar zu verstehen.
Ich bin der festen Ueberzeugung, dass eine Totalrevision, die vorgibt, bessere Formulierungen zu finden, ohne die Inhalte zu verändern, keinen Sinn macht. Zum einen prägt die Sprache die Inhalte, zum andern wird etwas Vertrautes durch eine neue Wortwahl unvertraut, und schliesslich werden Neuinterpretationen Tür und Tor geöffnet, ohne dass die unbedingt erforderliche inhaltliche Diskussion stattgefunden hätte.
Mir wäre eine Diskussion lieber, in der über den Stellenwert der Eigentumsordnung entschieden wird, in der über die Gleichstellung von Grundrechten und Sozialrechten gestritten werden kann, in der darüber gesprochen wird, ob man der Verfassungsinitiative eine Gesetzesinitiative beistellen

soll, in der ich konkret für einen besseren Kündigungsschutz, eine gesicherte Stellung der Gewerkschaften in der Gesellschaft, das Streikrecht der Arbeitenden, die Stellung der Frau in der Gesellschaft usw. einstehen kann.
Ich rate davon ab, hier eine grossaufgezogene Redaktionskonferenz aufzuziehen, und plädiere für eine echte inhaltliche Verfassungsdiskussion. Es muss möglich sein, den Weg der Schweiz ins dritte Jahrtausend zu diskutieren und ihn damit vorzuzeichnen. Das erfordert mehr Mut als eine Verfassungskosmetik, die von Juristen – gewiss aus guten Gründen – gefordert wird, die aber unserer Bevölkerung nichts bringt und für die Zukunft des Staates keinen Beitrag leistet.

Rechsteiner: «Im 19. Jahrhundert waren wir eine revolutionäre Nation; heute sind wir eine der konservativsten der Welt.» – Dieses Zitat aus der Schrift des bürgerlichen Staatsrechtlers Max Imboden zum «Helvetischen Malaise», die geistig gewissermassen am Anfang dieses Unternehmens Totalrevision stand, ist rund 25 Jahre alt. Heute, ein Vierteljahrhundert später, ist nicht zu sehen, inwieweit die offizielle Schweiz, die Imboden im Auge hatte, weniger konservativ sein sollte. Im Gegenteil, von einer Aufbruchstimmung oder sogar von einem Glauben an die Erneuerung der Institutionen ist kaum mehr etwas zu spüren. Der politische Aenderungswille tendiert gegen Null, ja, es besteht mit diesem Parlament sogar die Gefahr, dass das Rad der Zeit rückwärts gedreht und der gegenwärtige Zustand noch verschlechtert werden könnte. Denken wir nur an einen möglichen schleichenden Sozialabbau oder z. B. an die Ausdehnung der Dienstpflichten im Rahmen der Gesamtverteidigung. Insofern wäre eine reine Formalrevision nicht einmal das grösste Uebel.
Was soll nun aber die Totalrevision des Grundgesetzes, wenn der politische Wille zur Veränderung, mindestens zu einer Veränderung im positiven Sinne, fehlt? Diese Frage ist bei einem Unternehmen dieses Ausmasses und bei den Energien, die dadurch absorbiert werden, nicht bedeutungslos. Der fehlende politische Aenderungswille der massgebenden Behörden und die konservative Grundhaltung kontrastieren nämlich eindrücklich mit der geradezu revolutionären Veränderung der gesellschaftlichen Wirklichkeit, den technologischen Umwälzungen, der rasanten Umweltzerstörung. Imboden hatte in seiner Schrift zum helvetischen Malaise solche krisenhaften Erscheinungen bei aller Dürftigkeit der Analyse wenigstens ansatzweise noch im Auge: die wachsende Stimmabstinenz, den Leerlauf der politischen Propaganda, Parteiprogramme, die ohne Etikette nur noch schwer zu unterscheiden seien, die sinkende Leistungskraft staatlicher Problembewältigung. Er formuliert da z. B. wörtlich – ich möchte Ihnen dieses Zitat nicht vorenthalten –: «Es mangelt an der vorausschauenden Planung im Grossen; es fehlen die Institutionen, um die ungebändigten Kräfte zu zügeln. Die Gewässerverschmutzung und die Luftverpestung schreiten fort. Die Möglichkeit katastrophenhafter Entwicklungen ist greifbar gegeben. Die Bodenverteuerung hat ein solches Ausmass erreicht, dass die sich aus ihr ergebenden sozialen Probleme von Jahr zu Jahr schwerer zu bewältigen sind.» Das sind Sätze, die durch die Wirklichkeit längst überholt worden sind. Aber sogar ein solches Problembewusstsein fehlt in der in erster Linie auf juristische Zusammenhänge ausgerichteten bundesrätlichen Botschaft. (*Sonnette.* Le président: Monsieur Rechsteiner, je vous prie de m'excuser, mais personne ne peut vous entendre. Il y a trop de bruit dans cette salle. Je demande donc à l'assistance un peu de silence.)
Dabei sind die Probleme in unserer Risikogesellschaft – die Gefahr katastrophischer Entwicklungen – um ein Vielfaches grösser geworden. Imbodens Diagnose eines «Malaise», eines leichten und vorübergehenden helvetischen Unwohlseins, gibt heute keinen Massstab mehr zur Beschreibung des Zustandes unserer Gesellschaft ab.
Aber gerade weil das Ausmass der Probleme in unserer hochentwickelten Industriegesellschaft einerseits und anderseits der politische Handlungswille, diese Probleme anzugehen, so stark auseinanderklaffen, entsteht ein neuer Bedarf nach einem Unternehmen wie der Totalrevision der Bundesverfassung. Und zwar nicht, weil mit der Totalrevision etwas verändert werden könnte, sondern um so zu tun, als ob etwas getan würde, als wenn die Welt so wieder in Ordnung gebracht werden könnte.
Wir haben diesen Mechanismus in den letzten Jahren mehrfach erlebt, beispielsweise in der Energiepolitik nach «Tschernobyl» oder ausgeprägt in der letzten Session bei der Luftreinhaltung. Eigentlich fällt das Parlament beziehungsweise seine Mehrheit einen Nichtentscheid, kann es sich aber nicht leisten, das so offen auszusprechen. Genau das hat nun der Ständerat mit seinem Beschluss für eine formale Revision der Bundesverfassung wieder gemacht.
Je politikunfähiger das Parlament, je unbedeutender die Steuerungsfunktion der Verfassung, des Staates wird, desto wichtiger wird die Legitimationsfunktion, die Legitimationsbeschaffung; desto stärker wird auch die parlamentarische Arbeit auf rein symbolisches Handeln reduziert. Beim Unternehmen «Totalrevision» geht es zunehmend nur noch um diese Legitimationsaspekte, um den Versuch der Herstellung eines neues nationalen Konsenses, wo eigentlich ein Dissens besteht. Wenn Frau Bundesrätin Kopp vor dem Ständerat formuliert hat: «Wir wollen sanft renovieren, damit das Schweizerhaus wohnlicher wird», und wenn gewisse Leute von einer total revidierten Bundesverfassung als neuem Geburtstagsgeschenk für die Eidgenossenschaft träumen, nachdem die CH-91 vor dem Innerschweizer Volk gescheitert ist, dann wird das immer mehr zu einem Versuch der Herstellung einer künstlichen Idylle, welche die drohenden Umweltkatastrophen, die wachsende sogenannt «neue» Armut hier und in der Dritten Welt, die andersfarbigen Flüchtlinge und die Fluchtgelder in den Banktresoren möglichst verdrängt und beiseite schiebt. Und das tönt dann gleichzeitig – um einen ebenfalls älteren Buchtitel von Hans Tschäni zu verwenden – nach einer neuen Art von «Diktatur des Patriotismus».
Die bundesrätliche Botschaft beklagt den hohen Revisionsrhythmus der bestehenden Bundesverfassung von 1874, welcher die Stabilisierungs- und Integrationsfunktion der Verfassung beeinträchtige. Mit der Totalrevision, so wird in der Botschaft erklärt, soll der Revisionsrhythmus gebrochen, die Verfassung aus der «permanenten Unrast» herausgelöst werden und mehr Ruhe einkehren. Brauchen wir diese empfohlene Ruhe, oder ist angesichts der Probleme unserer Gesellschaft nicht gerade die Unruhe, die Beunruhigung notwendig? Besteht nicht die Gefahr, dass die Totalrevision für die Verwaltung zum grossen Papierkorb oder zur grossen Schublade für alle Begehren auf Partialrevision würde, wo sie ungelegen kommen – und das ist ja meistens der Fall?
Mit einem Teil der Revisionsbefürworter bin ich darüber einig, dass es im politischen Handeln ganz entscheidende Aenderungen brauchen würde: zugunsten einer umwelt- und sozialverträglichen Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung, für eine Stärkung der Grundrechte und der demokratischen Mittel. Im Unterschied zu ihnen bin ich aber nicht der Auffassung, dass diesen Zielen mit einer Zustimmung zum nun vorliegenden Unternehmen «Totalrevision» gedient ist, solange die Vorstellungen, Entwürfe und die parlamentarischen Mehrheiten so aussehen wie heute.
Die Totalrevision einer Verfassung, welche nicht einfach zu symbolischem Handeln verkümmern soll, setzt einen gesellschaftlichen Prozess und eine Klärung der Ziele voraus. Das war 1848 so, auch 1874; im Kanton Jura beispielsweise bei der Gründung, heute in Nicaragua. Mehr als fragwürdig ist ein solches Unternehmen, wenn nicht über die Stossrichtungen, sondern bestenfalls über die Tatsache der Revision selber Klarheit besteht.

Frau **Weber** Monika: Es ist uns wohl allen klar, dass der Berg eine Maus geboren hat. Noch treffender hat es der Kommissionspräsident gesagt: er sprach von einem Meisterwerk der Bescheidung. Das ist wirklich sehr treffend, aber es ist gleichzeitig ein Hohn all denen gegenüber, die in

den letzten 22 Jahren daran geglaubt haben, dass man nun inhaltlich an diese Totalrevision herangehen würde.
Nach verschiedenen Ansätzen des Bundesrates, nach Tausenden von Seiten, die geschrieben wurden – immer zu inhaltlichen, zu materiellen Fragen bezüglich der Totalrevision –, haben wir nun einen Antrag vom Ständerat vor uns, der unter jeglicher Kritik ist. Der Ständerat hat uns wirklich eine Version eingebrockt, über die man fast nicht reden kann, so unwürdig ist sie eigentlich. Neu ist sie! Es ist nämlich wirklich ganz neu, dass wir plötzlich nur noch über redaktionelle Fragen sprechen müssten, wie der Ständerat möchte.
Ich möchte hier nicht über die Notwendigkeit einer materiellen Totalrevision sprechen, wurde doch bereits sehr deutlich betont, dass das nötig ist, lieber möchte ich auf einen mir ebenfalls wichtig erscheinenden Aspekt hinweisen, welcher uns dazu veranlassen soll, über uns selber, die wir doch in dieser Demokratie eine Funktion ausüben, nachzudenken.
Die ganze Entwicklung und nun auch dieser Abschluss der ganzen Entwicklung zeugen doch von einer riesigen Mutlosigkeit. Und diese Mutlosigkeit ist in diesem Fall nicht einfach zu bagatellisieren. Es geht nicht einfach um einen Kredit von ein paar Millionen Franken, sondern es geht um eine grundethische Frage, um die Einstellung zu unserer Demokratie. Wenn das Parlament nicht mehr den Mut hat, die Diskussion über unser System aktiv anzuregen – das ist ja eine Totalrevision –, dann zeugt das von einem dekadenten, abbröckelnden Demokratieverständnis. Diese Mutlosigkeit ist nicht zu bagatellisieren, ich wiederhole es. Keinen Mut haben, nicht auf die Diskussion über die Grundwerte, welche unsere Demokratie zum Tragen gebracht haben, einzugehen, bedeutet meines Erachtens einen schwerwiegenden Akt. Schwerwiegend deshalb, weil es gerade ein Zeichen unserer Demokratie war, dass man es wagte – das ist ein fundamental liberaler Ansatz (ich wundere mich deshalb, warum die liberale Fraktion gegen Eintreten ist) –, diese Diskussion über unser Staatswesen zu animieren. Und das sollten wir tun. Demokratie heisst: aktive, inhaltliche Diskussion über diese Staatsform der Demokratie. Der liberale Gedanke, der im letzten Jahrhundert unsere Verfassung geprägt hat und damit unseren Staat ins Leben rief, war von der Ueberzeugung geprägt, dass freies Wirken, freies Denken, eine freie Diskussion über diesen Staat, über diese Gesellschaft, ein freies Gestalten dieses Staates und dieser Gesellschaft sehr wohl in Widerspruch zu Etabliertem, Festgefahrenem und Ueberkommenem geraten können und dass dieses freie Denken, diese Infragestellung zur Erhaltung unserer Demokratie notwendig seien.
Heute scheint man anderer Meinung zu sein. Jedenfalls beweist das der Ständerat und beweist das auch die Mehrheit der Kommission. Man will die für die Freiheit notwendige Diskussion abwürgen. Ich wage zu behaupten: Ueberall, wo das Nachdenken über den Staat nicht mehr ertragen wird – und das ertragen wir in dem Moment offensichtlich nicht mehr –, ist das System pervertiert. In der freien Diskussion und im freien Nachdenken über das, was wir tun, liegen letztlich das Gemeininteresse, unsere Kraft und unsere Stärke in der Demokratie. Daran müssten wir interessiert sein.
Ich bin deshalb, zusammen mit meiner Fraktion, für Eintreten. Ich bin dann aber für eine ganz klare Ablehnung von Artikel 3, der nur in kleinlicher und Freiheit nicht liebender, in demokratiefeindlicher Art versucht, etwas vorzuspielen. Ich bin also für Streichung dieses Artikels 3. Ich bin Herrn Leo Weber und der Minderheit sehr dankbar dafür, dass dieser Antrag gestellt wurde. (Es scheint, dass sich die «Weber-Fraktion» irgendwie einig ist!)
Es sieht so aus, als wäre alles okay in diesem Rat und als ob alle für eine Totalrevision wären. Wir können dieses Spielchen so weiterspielen. Ich sage nichts dagegen. Aber ich bin fundamental dagegen, dass man mit dem Volk spielt. Das tun wir aber, wenn wir nach 22 Jahren getätigten Ansätzen nun einfach eine formelle Scheinübung stattfinden lassen. Ich bitte Sie, einzutreten und nachher Artikel 3 abzulehnen.

Nauer: Seit 1874 sind 225 Verfassungsvorlagen und Verfassungsänderungen über die Bühne gegangen. 119 erfuhren die Gunst der Annahme und 106 die Schmach der Ablehnung. Nicht überraschend ist, wenn man den Wandel der Zeit in Betracht zieht, dass nicht weniger als 98 Partialrevisionen in die Zeit nach der Gutheissung der beiden Motionen Obrecht und Dürrenmatt in der Sommersession 1966 entfallen. Liest man in den «Amtlichen Bulletins» die Begründungen zu den beiden Motionen nach und vergegenwärtigt man sich die Anzahl der Partialrevisionen seit 1874, so braucht man die Mängel der mit vielen bunten Flecken überwucherten Verfassung nicht zu suchen. Die 1966 von den beiden Motionären zum Ausdruck gebrachten Bedenken gegenüber einer Verfassung, die in vielen Bereichen den Verhältnissen, in denen wir leben, nicht mehr entspricht, haben bis heute nichts an Gewicht verloren. Dem industriellen Zeitalter ist längst das Zeitalter der Dienstleistung und der Konsumgesellschaft gefolgt. Technik, Industrie und Wirtschaft als bisher sehr souveräne Herrschaftsbereiche werden mit den Umweltrisiken nicht mehr fertig. Unsere Umwelt gleicht immer mehr einem Dschungel, in dem wir alle, wie einst in der Steinzeit, ständig von unvermutet auftretenden Risiken bedroht sind. Beim Versuch, die ursprüngliche Natur zu zähmen, ist eine neue, für den Menschen nicht minder gefährliche Wildnis entstanden, die sich in einer Welt voll böser Ueberraschungen präsentiert. Es ist darum nicht von ungefähr, dass immer mehr Bürgerinnen und Bürger Mühe haben, den heutigen Staat als ihren Staat zu betrachten.
Lesen Sie doch einmal die Artikel 4, 11, 13, 14 bis 17 oder 85 und 102 nach! Diese Artikel haben längst ihre Bedeutung verloren. Während wir in der Verfassung überholte Bestimmungen nachschleppen, fehlt es an notwendigen Neuerungen in den Bereichen Energie, Umwelt, Verkehr, Finanzen, Landwirtschaft oder Sozialpolitik. Es ist lächerlich, in der Verfassung einen Artikel über das Verbot der Erhebung von Brauteinzugsgebühren zu finden, während wichtige Anliegen wie die Stärkung der Demokratie zum Beispiel mit der Schaffung einer Gesetzesinitiative auf Bundesebene Wunschträume sind. Dies nicht zuletzt als Folge eines fatalen Besitzstandwahrungsdenkens in unserem Parlament. Auch wenn es im ersten Moment nur nach einem Mäuschen aussieht, kann sich der Versuch lohnen, die jetzige Verfassung einer zeitgemässen Aenderung zu unterziehen. Dies allerdings nur, wenn die Leitplankenübung in Form von Artikel 3 entfällt.
Ich meine, wir sollten Eintreten beschliessen, gleichzeitig aber auch dem Minderheitsantrag von Kollege Leo Weber auf Streichung von Artikel 3 stattgeben. Ohne Streichung von Artikel 3 kann man den Ueberlegungen der Kommissionsmehrheit nicht folgen. Der Versuch für eine Revision könnte bessere Resultate zeitigen, als wir es jetzt wahrhaben wollen. Denn spätestens ab Ende Jahr haben wir hier ein anderes Parlament.

Cotti: Avevo qualche dubbio sull'opportunità di avviare una procedura di revisione totale della costituzione che, in effetti, contiene in sé qualche insidia, ma l'ho superata.
La volontà del Consiglio federale, della stragrande maggioranza del Parlamento, sembra divenire sempre più chiara.
Non si tratta di fare opera di ristrutturazione fondamentale o comunque profonda. Non mancano, invero, da certi settori del Parlamento, i preannunci di tentativi di andare oltre. Ma non debbono inquietare. Semmai questi tentativi rendono comprensibili e giustificano le prudenze di chi, nel timore di vedere messi in discussione i valori intoccabili della nostra società, avversa l'entrata in materia.
Per migliorare la forma, la sistematica, per aggiornare il linguaggio, essi dicono non è il caso di correre il rischio di mutarne l'essenza. Sono prudenze eccessive e pericoli sopravvalutati.
Sarà per finire sempre il Popolo sovrano a dire l'ultima parola su ogni punto della prospettata riforma.
E' comunque urgente migliorare la sistematica, messa sottosopra da 125 revisioni nel corso di 110 anni, di migliorare la

leggibilità della costituzione. Non può la costituzione rimanere una selva di disposizioni, un difficile strumento ad uso di pochi specialisti. Essa interessa tutti i cittadini e ciascuno deve poterne venire a capo e capirla.
Debbono scomparire gli articoli, ad esempio, sull'assenzio, sulla puntata massima delle sale da gioco, norme superate o di nessun rilievo costituzionale. Essi potrebbero trovare benissimo posto in una legge o in un regolamento.
Debbono per contro apparire nuovi disposti, perchè il diritto costituzionale non scritto non può che avere che una presenza provvisoria nel nostro Paese.
Qualche parola ora sulla proposta di minoranza relativa all'articolo 3 e sulla proposta sussidiaria della collega Spoerry.
Dovendo scegliere fra la proposta del Consiglio degli Stati e quella della signora Spoerry, non avrei esitazioni a scegliere quest'ultima che indica i principi cui il progetto deve ispirarsi, soprattutto là dove riafferma la sovranità dei Cantoni come prioritaria rispetto a quella della Confederazione. Solo l'attribuzione positiva di competenza per atto costituzionale è idonea a trasferire competenze alla Confederazione. Ma è interessante anche ove definisce chiaramente i limiti dell'attività della Confederazione.
La formulazione del Consiglio degli Stati mi sembra troppo generica, di difficile interpretazione. Non indica in modo positivo i criteri da rispettare, ma dà piuttosto modalità formali che si esprimono attraverso le locuzioni «mettere a giorno, rendere comprensibile, ordinare sistematicamente» e sono criteri che ognuno condivide solo che, dall'interpretazione che a questi criteri si vogliono dare e dal testo della presentazione di questi criteri, risulta che deve essere connesso a questa riforma di tipo formale qualche aspetto anche di tipo materiale. E allora si parla di riforma «formale» in senso lato e non si dice chiaramente qual'è la differenza fra la riforma «formale» in senso lato – quindi con un contenuto anche di ordine materiale – e la riforma materiale vera e propria. Questo disposto è idoneo a creare sicuramente confusioni.
Per questo motivo io avverso la proposta degli Stati che, oltretutto, non potrebbe nemmeno vincolare il Consiglio federale, la cui competenza a proporre riforme costituzionali non può essere limitata da un'indicazione quale quella che gli si vuole sottoporre.
Sono invece favorevole alla soppressione dell'articolo 3, ma in via subordinata potrei anche aderire alla proposta della signora Spoerry.
Concludo dunque: entrare in materia, sì, senza l'articolo 3 con la possibilità di valutare successivamente l'adesione alla proposta della signora Spoerry.

Graf: Seit nunmehr 20 Jahren proben wir die Totalrevision der Bundesverfassung. Sie kennen den Leidensweg. Nach Artikel 120 BV kann eine Totalrevision unserer Verfassung entweder vom Volk oder von der Bundesversammlung ausgehen. Offensichtlich wünscht das Volk keine Totalrevision. Auf jeden Fall ist ein diesbezügliches Begehren, getragen von einer Woge der Begeisterung aus dem Volk heraus, nicht in Sicht. Hingegen haben nimmermüde Revisionsanhänger im Parlament erreicht, dass nun die Bundesversammlung über die Totalrevision beschliessen soll, beschliessen muss. An diesem Wendepunkt stehen wir heute.
Ich bin kein Gegner von vernünftigen, sich aufdrängenden Neuerungen. Aber ich bin kein Neuerer, keiner, der immer etwas ändern will, und sei es nur aus Lust am Aendern. Deshalb befürworte ich Partialrevisionen, Aenderungen Schritt um Schritt, wie dies die Kollegen Basler und Bonny dargelegt haben. Dass Aendern à tout prix ein Zeichen von Mut ist, Frau Weber, glaube ich nicht. Weshalb sollten wir denn unsere Verfassung jetzt total ändern, die uns in wirtschaftlicher, sozialer und politischer Hinsicht eine auch im internationalen Vergleich sehr beachtenswerte Stufe erreichen liess? Die umfangreichen Vorbereitungsarbeiten für die Totalrevision haben mit aller wünschenswerten Deutlichkeit gezeigt, dass sich über diese Frage in unserem Volk kaum ein Konsens finden und verwirklichen lässt. Nicht einmal über die Zielsetzungen vermag man sich zu einigen. Damit ist in einer allfälligen Volksabstimmung ein weiteres Verdikt absehbar.
Unser Parlament versinkt in der Routinearbeit. Berge von Pendenzen türmen sich auf. Grosse dringende Aufgaben punkto Umwelt, Energie, soziale Sicherheit werden in den kommenden Jahren unser Milizparlament bis an die Grenzen seiner Kapazität fordern. Doch anstatt hier mit vereinten Kräften zuzupacken, wollen uns jetzt die Totalrevisionspromotoren zusätzlich eine unnötige schwere Bürde aufladen. Wäre es nicht weit sinnvoller, sich zum Beispiel auch Gedanken über die schwindende Stabilität der AHV oder über das völlig missratene Zweite-Säule-Gesetz zu machen? Hier erwartet das Volk von uns Taten.
In der Schule wurde uns gelehrt: *Quidquid agis, prudenter agas, et respice finem!* Was immer du anfängst, tue es weise und bedenke das Ende. Das Ende ist in unserem Falle das Nein des Volkes in der Volksabstimmung. Brechen wir also diese Uebung ab und wenden wir uns unseren wirklichen Aufgaben zu: Ich bitte Sie eindringlich, für Nichteintreten zu stimmen.

Hess: Wir haben es nun mehrfach gehört: Unsere Bundesverfassung, unser Grundgesetz, ist in weiten Teilen nicht mehr zeitgemäss. Sie weist formale Mängel auf, zum Beispiel hinsichtlich der Sprache, der Uebersichtlichkeit und damit der Lesbarkeit. Das ist bei mehr als 100 Teilrevisionen auch nicht verwunderlich. Unsere Bundesverfassung enthält aber auch inhaltliche Mängel. Wir finden zahlreiche überholte Bestimmungen wie solche, die nur Gesetzescharakter haben und damit den Grundrechtsgehalt der Verfassung verwässern. Wir müssen aber auch feststellen, dass zahlreiche Lücken vorhanden sind. So fehlt insbesondere ein Grundrechtskatalog, wie er heute in jede moderne Verfassung gehört.
Die Folge aller dieser Mängel ist, dass viele Mitbürger Mühe bekunden, sich mit unserer heutigen Bundesverfassung näher auseinanderzusetzen oder sich gar mit ihr zu identifizieren. So kann es auch nicht verwundern, dass vor allem aus Kreisen jüngerer Mitbürger der Ruf nach einer Totalrevision der Bundesverfassung ertönt. Auch ich habe bereits als junger Student der Rechtswissenschaft grosse Begeisterung für das Revisionsvorhaben empfunden. In der Tat: Die Totalrevision der Bundesverfassung könnte für unser Volk eine grosse Chance darstellen. Sie gäbe uns die Gelegenheit zu einer intensiven Auseinandersetzung mit der Zukunft unseres Landes. Wir könnten uns der tiefgründigen Frage einer Neuordnung tragender Grundwerte stellen. Ich denke beispielsweise an unsere Haltung im Zusammenhang mit Wachstum und Lebensqualität, an den Umgang mit Umwelt, Energie und Rohstoffen, an die Wechselwirkungen von Arbeit und Freizeit, aber auch an unsere gestiegenen Verpflichtungen gegenüber der grossen Völkergemeinschaft. Auch wenn wir uns im Zweckartikel schon heute zur Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt bekennen, könnten wir die soziale Verpflichtung, die allen Grund- und Freiheitsrechten innewohnt, ausdrücklich niederschreiben.
Gestützt auf diese Ueberlegungen könnte ich persönlich durchaus einer offenen Revision der Bundesverfassung zustimmen. Ich habe aber in jüngster Zeit feststellen müssen, dass im Volk heute keine Mehrheit für ein solches Grossunterfangen zu finden ist. Insbesondere die Abstimmungen in den Innerschweizer Kantonen zur CH 91 haben uns in aller Deutlichkeit gezeigt, dass momentan keine Bereitschaft besteht, Aufgaben von epochaler Bedeutung mitzutragen. Sind es Angst vor dem Wagnis, Angst vor Neuerungen, vielleicht gar Resignation und Mutlosigkeit, die sich hier lähmend auswirken? Oder ist es Ausdruck der geschwundenen Konsensbereitschaft, wo das Gewicht mehr auf Divergenz und spektakuläre Einzelpositionen statt auf Bereitschaft zur gemeinsamen Suche nach tragfähigen Lösungen gelegt wird? Es ist in diesem Zusammenhang meines Erachtens nur zu billig, die Verantwortung für die gewandelte Volksstimmung den bürgerlichen Kreisen

zuschieben zu wollen. Ich wage vielmehr die Behauptung, dass es der leichtfertige, aber medienwirksame Umgang mit den Faktoren Angst und Risiko durch zahlreiche kleinere Gruppierungen verschiedener Herkunft ist, der es zurzeit verunmöglicht, grössere Vorhaben mit zukunftsweisendem Charakter zu verwirklichen.
Es ist diese pragmatische, von der heutigen Realität geprägte Haltung, die mich dazu führt, Ihnen zumindest die Zustimmung zum Revisionsvorhaben gemäss Vorschlag des Ständerates als kleinstem gemeinsamen Nenner zu empfehlen.

Frau **Stamm** Judith: Ich verstehe all jene, die Angst vor einer Revision unserer Bundesverfassung haben. Es ist wie mit einem Bahnhofneubau. Auch der neue Bahnhof wird ein Bahnhof sein. Die Züge werden weiterverkehren, der Ablauf wird sogar effizienter sein als bisher. Aber es ist nicht so einfach, sich von Bekanntem, Gewohntem, Liebgewordenen zu trennen, auch wenn es noch so unpraktisch, unbequem und unzeitgemäss geworden ist. Eine Verfassungsrevision ist mehr als ein Bahnhofneubau. Das Fundament unseres staatlichen Lebens, der Boden, auf dem wir uns bewegen, wird zur Diskussion gestellt. Das bedeutet auch ein Risiko. So ist es aber auch im Leben. Alles Neue, das wir in Angriff nehmen, bedeutet Veränderung für die bestehende Situation. Weiterentwicklung ohne Risiko ist nicht möglich.
Ich befürworte das Unternehmen einer Totalrevision der Bundesverfassung. Ich möchte damit vor allem jenen jungen Menschen entgegenkommen, die sich nicht mehr an die «guten, alten Zeiten» erinnern, als die Umrisse unserer Verfassung noch erkennbar waren. Wir haben uns noch in den Vorlesungen für unsere Verfassung begeistern lassen können. In unserer Jugend stimmte das Zitat von Gottfried Keller noch. Unsere Verfassung soll aber auch von unseren Nachfahren gelesen und verstanden werden können. Auch die Computer-Generation hat Anrecht auf ihre Verfassung, die Antwort auf die Probleme ihrer Zeit gibt. Ich wäre persönlich sogar dafür, Frau Kopp und ihren Mitarbeitern «carte blanche» für das Vorbereiten eines Entwurfes zu geben. Aufgrund der bisherigen Diskussionen über die Arbeiten der Kommissionen Wahlen und Furgler und aufgrund der Vernehmlassungen hat sich ein Bild ergeben, in welchem Rahmen eine Revision in unserem Lande möglich ist. Ich vertraue in der Tat dem gesunden politischen Menschenverstand von Frau Kopp und ihrem Stab.
Der Ständerat hat uns nun in Artikel 3 des Bundesbeschlusses einen pragmatischen Weg der Revision vorgezeichnet. Ständerat und Nationalratskommission haben festgehalten, dass uns eine nachgeführte Verfassung, aber auch Vorschläge für Neuerungen in Varianten vorgelegt werden sollen. Ich akzeptiere diesen Artikel 3. Das ist nicht unehrlich. Heute soll ja das Ja zum Auftrag einer Revision zustandekommen, damit ein Entwurf geschaffen werden kann. Deshalb will ich keine Differenz zum Beschluss des Ständerates. Wir wollen endlich hier in diesem Parlament über Inhalte diskutieren können.
Frau Kopp und ihre Leute fordere ich auf, sich nicht von Kleinmut und Krämergeist beeinflussen zu lassen, wenn sie ans Werk gehen. Wir benötigen eine Verfassung, die uns den Weg ins 21. Jahrhundert erleichtert, das wahrlich vom 19. Jahrhundert verschieden ist.
Das zukünftige Parlament oder allenfalls der Verfassungsrat wird frei sein, die Verfassung zu schaffen und zu akzeptieren, die dannzumal ihrem Verständnis entspricht. Mit Artikel 3 erteilen wir einen Auftrag, aber wir binden das zukünftige Parlament nicht. Das letzte Wort wird das Volk haben. Verfassungsgebung ist ein Prozess und erfordert ein Minimum an Mut, Risikofreude und Vertrauen.
Ich bitte Sie, auf den Bundesbeschluss einzutreten und ihm so, wie er vorliegt, zuzustimmen.

Robbiani: I socialisti sono per la revisione totale della Costituzione e lo sono, collega Steffen, senza «se, ma e però». Chiedono una vera riforma, non un'operazione cosmetica, non una riforma alla «Gattopardo», ossia dei ritocchi formali, affinché l'essenziale rimanga come prima.
L'attuale testo costituzionale è obsoleto, lacunoso o prolisso, roba da avvocati più che da cittadine e cittadini.
Collega Gautier, forse, all'epoca dell'Impero francese, una costituzione poteva essere oscura, addirittura redatta in latino o latinorum, poiché il popolo non doveva sapere né capire. Questa Repubblica federale vive all'epoca della comunicazione, comunicazione che per essere tale deve essere chiara, trasparente e comprensibile.
E' vero, una revisione totale è un'impresa rischiosa ma culturalmente e politicamente stimolante e, per esempio, collega Hess, potrebbe essere un modo originale per sottolineare i 700 anni della Confederazione, e per lanciarsi nel 2000.
Del resto, l'impresa rischiosa l'hanno affrontata o la stanno affrontando i Cantoni – perfino il Canton Ticino – e quasi tutte le vecchie nazioni europee: Danimarca, Svezia, Spagna, Portogallo, Olanda, Belgio, Germania federale e Austria.
Le riforme istituzionali sono al centro dell'attuale campagna elettorale in Italia. L'integrazione europea – e mi rivolgo ancora al collega Gautier – che l'ha proposta come alternativa, passa anche dalle riforme istituzionali delle piccole patrie continentali.
C'è chi crede che ci si possa accontentare di una riforma redazionale e sistematica. Costoro sono ancora più illusi di chi, come chi vi parla, s'immagina di convincere la maggioranza dell'opportunità di una riforma sostanziale. Poiché i movimenti d'opinione, cari Colleghi, si possono provocare, a condizione che ci sia la volontà politica di provocarli.
Ma, a proposito di una revisione redazionale: il linguaggio non è neutrale né asettico. Si potrà correggere il termine di «industria dei forestieri», come figura nell'attuale testo costituzionale, in «turismo», trasformare il «selvaggiume» in «selvaggina», e scrivere «possono» invece di «ponno», come si legge nel testo attuale. Ma le disposizioni costituzionali hanno un valore giuridico e non solo letterario. E anche la sistematica non è solo un fatto tecnico: essa deve rispondere a dei criteri politici.
Ecco perché il rimaneggiamento non basta. Ecco perché dobbiamo indicare al Consiglio federale la strada maestra, ardua ma sicura poiché «maestra», della vera revisione totale della Costituzione.
Ecco perché respingiamo l'articolo 3 del Decreto che «in nome del realismo politico» propone il «requiem» per la nuova Costituzione.

Aliesch: Seit bereits mehr als 20 Jahren versuchen Professoren, Bundesräte und Parlamentarier, ein günstiges Klima für die Revision unserer Verfassung zu erzeugen. Es ist ihnen nicht gelungen, und das trotz der 20 Millionen Franken, welche man schon aus Steuergeldern für diese Uebung ausgegeben hat. Ein solches Revisionsklima lässt sich glücklicherweise mit noch so viel Geld und schönen Worten nicht herbeireden, wenn die Voraussetzungen dazu nicht vorhanden sind. Diese Voraussetzungen sind beim besten Willen nicht auszumachen. Es fehlt nicht nur der Wille, sondern auch die Notwendigkeit zu einer grundlegenden politischen Reform. Bei den Schweizerinnen und Schweizern ist die Totalrevision unserer Verfassung schlicht und einfach kein drängendes Thema. Höchstens unser Parlament meint langsam, in einem – allerdings selbst herbeigeredeten – günstigen Revisionsklima zu leben. Doch spätestens bei der Volksabstimmung wird es zu einem bösen Erwachen kommen.
Die Uno-Abstimmung hat doch mit aller Deutlichkeit gezeigt, vor welchem Scherbenhaufen man letztlich steht, wenn sich ein Bundesrat, ein Parlament durch die sich in solchen Gremien entwickelnde Eigendynamik vom Weg des Volkes wegbewegen. Ich will nicht wegdiskutieren, dass unsere Verfassung einige formelle Mängel aufweist. Wer und was ist nicht fehlerfrei? Eine formelle Neufassung wäre sicher schön und wünschbar, wenn auch nicht unerlässlich. Doch nicht alles, was wünschbar ist, ist auch machbar. Herr Rob-

biani, Frau Stamm usw. Wer einen Verfassungstext neu schreibt, sei das auch nur mit der Absicht, etwas verständlichere Formulierungen zu finden, der verändert ihn unweigerlich. Anderes zu glauben, ist doch eine Illusion. Was man als blosse Kosmetik bezeichnet, erweist sich immer als faktische Veränderung. Mit dem Auftrag zur Verfassungsrevision geben wir also den Startschuss zu inhaltlichen Aenderungen unserer Verfassung. Das jedoch führt zu einer Polarisierung in unserem Lande, die nur schadet, aber niemandem nützt. Vor allem aber leisten wir mit einer derartigen Polarisierung keinen Beitrag zur Lösung der konkret anstehenden Probleme. Müssen wir denn um der Revision willen eine neue Schweiz konzipieren und einen neuen Stil des Föderalismus entwickeln, wie wir dies hier heute gehört haben? Ich meine: nein, im Gegenteil. Wir können stolz sein auf das, was wir und unsere Vorfahren erreicht haben, erreicht haben mit und innerhalb der geltenden Verfassung, die über die vielen Teilrevisionen ja laufend angepasst wird. Wir wollen Bewährtes bewahren, Veränderungswürdiges verändern, aber nur dort, wo dies notwendig ist, und nicht einfach um der Veränderung willen. Für mich ist unsere heutige Verfassung in ihrer Substanz nicht deshalb gut, weil sie schon lange besteht, sondern weil sie der gelebten und der erstrebenswerten schweizerischen Wirklichkeit entspricht. Trotz der anscheinend in Teilen etwas veralteten Verfassungssprache haben wir – das im Gegensatz zu anderen Ländern mit viel moderneren Verfassungen – doch ein neuzeitliches Staatswesen mit anerkannten, wenn auch nicht immer umschriebenen Volksrechten, mit hoher sozialer Sicherheit, mit sehr tiefer Arbeitslosigkeit. Vor allem aber leben wir in unserem Lande im Frieden miteinander, und wir leben in Freiheit.
Ich frage Sie: Welche drängenden Probleme unserer Zeit können wir mit einer neuen Verfassung besser lösen als mit der heutigen? Keine, meine ich. Kein Redner hat hier heute an diesem Pult den Beweis dafür angetreten.
Ich rufe Sie deshalb auf, jetzt den Mut aufzubringen, diese unglückliche Uebung einer Totalrevision unserer Verfassung abzubrechen. Ich unterstütze darum den Nichteintretensantrag.

Villiger: Bei den Kommentaren, die im Vorfeld dieser Debatte publiziert wurden, fällt das seltsame Auseinanderklaffen zwischen der Grösse des Anspruchs an diese Totalrevision und der Dürftigkeit der konkreten Ideen auf. Da ist von «Antworten auf die drängenden Fragen der Zeit», von der «Behebung der Krisenherde des Bundesstaates aus einer Gesamtschau heraus» oder vom «Mut zur umfassenden Staatsreform» die Rede. Das sind grosse Gebärden. Aber nirgends habe ich die grundlegende und tragende Idee gefunden, die auch nur im entferntesten der Grösse des Anspruches gerecht geworden wäre, nirgends auch eine vielleicht durchaus interessante Idee, die nicht auf dem Weg der Teilrevision realisiert werden könnte. Damit entpuppen sich viele der grossen Worte als Leerformeln.
Es gibt bei diesem ehrgeizigen Vorhaben meines Erachtens zweierlei Befürworter grosser Würfe. Das sind zum einen jene, die an die wundersame Geburt neuer staatstragender Ideen im Laufe der Reform oder an die politische Durchsetzbarkeit eigener Utopien glauben; und da sind zum anderen jene, die der Illusion huldigen, das Volk lasse sich über das Trojanische Pferd der Revision für Neuerungen gewinnen, die es als Teilrevisionen nicht akzeptieren würde.
Ich halte hier klar und unmissverständlich fest, dass für mich die Grundlagen unseres Staatswesens und die demokratischen Mechanismen, die es prägen, nach wie vor intakt sind. Die «Entgiftung» der Staatsmacht durch Föderalismus und direkte Demokratie funktioniert. Das Gleichgewicht der Minderheiten in unserem Vielvölkerstaat ist durch ein ausgeklügeltes System der Konsensfindung gewährleistet. Und die Instrumente der direkten Demokratie erlauben jederzeit die Einspeisung neuer politischer Ideen in den politischen Prozess, sie verschaffen den Minderheiten Gehör und kontrollieren die Organe dieses Staates wirksam. Keine Verfassung hat sich andernorts als derart anpassungs- und entwicklungsfähig erwiesen.
Natürlich gibt es noch viele ungelöste Gegenwartsprobleme, wie etwa die Erhaltung unseres Wohlstandes bei intakter Umwelt. Aber das sind keine Probleme, die man mit einer Totalrevision unserer Verfassung lösen kann, sondern nur mit harter politischer Kleinarbeit. Die grosse Reform ist deshalb aus allen diesen Gründen nicht nur referendumspolitisch, sondern auch materiell falsch. Sie wäre keine Chance, sondern ein unkalkuliertes Risiko.
Trotzdem bin ich für diese Totalrevision. Die altersbedingten Mängel dieser Verfassung sind offensichtlich. Auch wenn man bescheiden ans Werk geht, ist die Behebung dieser Mängel eine Chance. Es ist die Chance, die Wurzeln unseres Staatswesen neu sichtbar zu machen, über eine breite Diskussion unsere Staatsidee zu aktualisieren und den Konsens darüber wieder zu stärken. Es ist auch die Chance, uns selber die ungebrochene Kraft der grundlegenden liberalen Ideen wieder ins Bewusstsein zu rufen.
Natürlich beinhaltet auch eine massvolle formale und im Anspruch bescheidenere Totalrevision Risiken. Wer Sprache ändert, ändert auch Gewichte und damit Inhalte. Ein Parlament, das revidiert, kann sich in eine Art Revisionsbegeisterung hineinsteigern, wie das vielleicht bei der Kommission Furgler der Fall war, und dann erst bei der Volksabstimmung merken, dass es den Bezug zur helvetischen Realität verloren hat. Auch kann der Konsens über die geltende Ordnung verlorengehen, ohne dass ein neuer gefunden wird. Ich bewerte indessen die Chancen höher als die Risiken. An jene in diesem Saale, die nichts wollen, möchte ich appellieren, sich dieser Herausforderung zu stellen, Mut zur Utopie des Vernünftigen zu fassen und den Glauben an die Kraft des Bewährten nicht zu verlieren.
Ich appelliere aber auch an jene, denen die sanfte Revision zu kleinmütig und zu kleinkariert ist. Sie sollten sich nicht beleidigt zurückziehen, sondern zum Bescheideneren ja sagen. Allfällige neue und umstrittene Ideen könnten sofort nach der Revision in Form von Teilrevisionen wieder zur Diskussion gestellt werden, und es gibt solche diskussionswürdige Ideen durchaus. Auch eine revidierte Verfassung beginnt schon am Tag danach, weiterzuleben und sich zu entwickeln.
Ich bitte sie deshalb, auf die Totalrevision einzutreten. Ich bitte Sie aber auch, den ständerätlichen Leitplanken zuzustimmen. Ein Weglassen müsste nämlich als Aufforderung zur Oeffnung interpretiert werden, was sachlich und referendumspolitisch falsch wäre. Der Bundesrat wäre gut beraten, die früheren Entwürfe zu den Akten zu legen und sich solide und bescheiden den massvollen, aber wichtigen Zielen zuzuwenden.

Renschler: Im Entscheid des Ständerates, den Bundesrat lediglich mit einer formalen Totalrevision der Verfassung zu beauftragen, kommt der Unwille zur mutigen Tat zum Ausdruck. Es soll eine Gebäuderenovation ohne Substanzverbesserung und ohne neue Innenausstattung erfolgen.
Gegenüber dem Resultat der Vernehmlassung zum Entwurf der Expertenkommission Furgler muss dieses Vorgehen, wie es der Ständerat beschlossen hat, als arrogantes Verhalten bezeichnet werden. Denn aus den Vernehmlassungen ging deutlich hervor, dass mehrheitlich eine Totalrevision mit materiellen Neuerungen begrüsst wird. Auch wurde der Entwurf der Expertenkommission gesamthaft mehrheitlich positiv bewertet. Für den Ständerat scheint allein die Meinung der Arbeitgeberverbände und Wirtschaftsvereinigungen massgeblich zu sein. Denn diese Organisationen sind die einzige Vernehmlassungsgruppe, die der Totalrevision generell und der materiellen Aenderung insbesondere skeptisch gegenüber standen. Gegen eine bloss formale Totalrevision sprechen vor allem zwei Gründe:
1. Der Aufwand für das zu kurz gesteckte Ziel ist zu gross.
2. Eine lediglich formale Revision schafft – was nach meiner Meinung wesentlich schwerer wiegt – keinen Anlass für eine lebendige Diskussion mit dem Volk, eine Diskussion über die verfassungsmässige Gestaltung unserer Zukunft. Auch

wenn die formale Bereinigung durchaus notwendig ist – das ist wohl nicht zu bestreiten –, muss das Wesentliche im inhaltlichen gesehen werden. Daran sind Bürgerinnen und Bürger interessiert. Darüber wollen sie mitreden und mitentscheiden.
Natürlich lässt sich mit einer materiellen Totalrevision der Verfassung die Zukunft unserer Gesellschaft nicht in Paragraphen fassen. Aber wir können auf diesem Weg ein verfassungsmässiges Gefüge mit tragfähigen Grundpfeilern erarbeiten, ein Gefüge, das die zukünftige Entwicklung einfassen lässt. Die wichtigsten Elemente dieses Gefüges müssen nach meiner Auffassung sein: die umfassende Verankerung der Menschen- und der Sozialrechte, die Einräumung der Vorrangstellung für die Lebensgrundlagen von Mensch und Natur, der optimale Interessenausgleich in der Gesellschaft, der Ausbau demokratischer Rechte und das uneingeschränkte Engagement für das friedliche Zusammenleben der Menschheit.
Artikel 3 des Bundesbeschlusses steht diesen Vorstellungen eindeutig entgegen. Daran ändert auch die Erklärung des Präsidenten der vorberatenden Kommission des Ständerates nichts, dass der Bundesrat dann die Möglichkeit hätte, noch Varianten zu materiellen Aenderungen vorzuschlagen. Artikel 3 ist nach meiner Meinung abzulehnen. Hat der Bundesrat nach Ablehnung von Artikel 3 freie Hand – er wird übrigens diese freie Hand nicht zu einer revolutionären Umformung der Verfassung verwenden –, dann meine ich, sollte er zwei Entwurfsvarianten ausarbeiten: eine, die sich auf die formale Bereinigung beschränkt, und eine, die formale und materielle Veränderungen enthält.
Dabei kann der Entwurf der Expertenkommission Furgler als Basis dienen. Sollte in unserem Rat analog der Kleinen Kammer der Gestaltungswille auf Verfassungsebene ebenfalls fehlen, so stellt sich die Frage, ob nicht das Volk zum Grundsatzentscheid aufgerufen werden muss. Wenigstens den Mut zum Nein zur Totalrevision sollte die Ratsmehrheit aufbringen. Fassen beide Räte keinen übereinstimmenden Beschluss, dann ist ja nach Artikel 120 Absatz 1 der Bundesverfassung der Weg für die Volksbefragung offen.
Ich bin also für Eintreten, gegen Artikel 3 und, falls Artikel 3 eine Mehrheit findet, für ein Nein in der Gesamtabstimmung, wodurch eine Differenz zum Ständerat entsteht und der Weg für die Volksabstimmung freigegeben wird.

Bäumlin: Ich bin für Eintreten, allerdings sehr illusionslos. Was die gesellschaftliche Analyse betrifft, gehe ich mit Herrn Rechsteiner sehr weitgehend einig. Die Verhältnisse sind zur Zeit blockiert. Ich bin für Eintreten, aber ich werde in der Schlussabstimmung nur zustimmen, wenn der Artikel 3, den der Ständerat eingebaut hat, gestrichen wird. Was will der Ständerat? Eine Totalrevision, so sagt er es in Artikel 1, und in Artikel 3 nimmt er diese Aussage dann völlig zurück. Nur formelles Aufarbeiten von Vergangenheit ist eine Uebung, die über Verfassungsästhetik und Verfassungskosmetik nicht wesentlich hinauskommen könnte.
Angst des Ständerates vor dem eigenen Mut? Ich glaube, es trifft eine schlimmere Interpretation zu. Auch der Ständerat kommt nicht umhin, einzusehen, dass ein Wertwandel in unserer Gesellschaft im Gange ist, dass neue Vorstellungen im Kommen sind. Darauf muss man irgendwie Rücksicht nehmen. Vor allem in einem Wahljahr empfiehlt es sich nicht besonders, offen kundzutun, dass man nicht einmal bereit ist, gründlichere Reformen ernsthaft zu diskutieren. Das kann man nicht einräumen, also ist man bereit, etwas dem Scheine nach zu tun. Man erklärt sich für eine Totalrevision, obschon man sie nicht will. So bietet man bestenfalls eine Scheinlösung an, die eben die Weigerung, an die Probleme heranzugehen, bloss verdeckt. Mit dieser Scheinlösung meint man, Probleme zu lösen, die Volksstimmung zu besänftigen oder was immer sonst. Das sind ja alles nur Illusionen.
Ich gestehe Ihnen offen, dass ich allen Respekt habe gegenüber gewissen Kollegen, die sich auf ihre konservative Gesinnung berufen haben, um dann zu sagen, sie seien gegen eine Totalrevision. Das kann ich respektieren; ich respektiere etwa Herrn Basler und andere voll. Ich habe sogar ein gewisses Verständnis für ihre Argumentation, weil wir unter den heutigen politischen Bedingungen vielleicht wirklich auf dem Weg der Partialrevisionen eher vorankommen. Aber ich respektiere diese sonderbaren Spielchen des Tuns-als-ob nicht. Bitte, machen wir das nicht mit! Grundverkehrt ist die Konzeption des Ständerates ja auch deshalb, weil sie vergangenheitsorientiert ist. Es soll bisherige Praxis, also was bis heute geschehen ist, in der Vergangenheit, «aufgearbeitet» werden, neu formuliert werden. Totalrevision, wenn sie irgend einen Wert haben soll, wird aber doch eine zukunftsbezogene Aufgabe sein müssen. Das lässt sich kaum bestreiten.
Die bisherige Geschichte der Diskussion um die Totalrevision gleicht ein bisschen einem Trauerspiel. Ich will dieses Trauerspiel nicht im einzelnen nachzeichnen. Teilweise ist das in dieser Debatte schon getan worden. Aber schreiben wir doch keinen neuen Akt – der eben darin bestünde, dass wir eine bloss formale Revision in Auftrag geben würden – zu diesem schon 21jährigen Trauerspiel!
Ich bin also für Eintreten, ohne grosse Illusionen, möchte aber folgendes noch deutlich hervorheben.
Wenn eine Totalrevision in Gang kommt, mit oder ohne Artikel 3, darf es auf keinen Fall geschehen, dass man künftige Begehren auf Partialrevisionen mit Hinweis auf die kommende Totalrevision zu erledigen versucht. Dieses Spielchen hat man seit bald 20 Jahren immer wieder zu spielen versucht. Es ist nicht annehmbar! Wir wissen heute nicht, wie und wann einmal die Totalrevision abgeschlossen sein wird; sie darf kein Argument gegen künftige Partialrevisionen sein. Meine Bemerkung ist hochaktuell: Das nächste Geschäft auf unserer Tagesordnung betrifft die Einführung der Gesetzesinitiative auf Bundesebene. Und was wird da von der Kommissionsmehrheit geltend gemacht? Man sei heute dagegen, wolle sie allenfalls in einer Totalrevision!
Artikel 3 des Ständerates schlägt eine Totalrevision vor, die nichts Neues bringen soll. Damit wäre die Gesetzesinitiative wohl gerade wieder ausgeschlossen. Da kommen wir wirklich auf sonderbare Spielchen. Machen wir sie nicht mit. Nicht bei diesem Geschäft und nicht beim nächsten traktandierten Geschäft.

Vizepräsident: Ihre Redezeit ist zu Ende!

Bäumlin: Ich schliesse hier ab und werde mir erlauben, zu Artikel 3 noch einige Bemerkungen anzubringen.

M. **Pidoux:** Il ne me paraît pas utile de se lancer dans l'exercice alibi d'une révision totale de la constitution. Je vous invite donc à ne pas entrer en matière.
Certes, notre constitution est une vieille dame. Elle porte des rides et des cicatrices, témoin des luttes passées. Elle contient des dispositions qui n'y ont pas leur place, celles, par exemple, sur l'interdiction de l'absinthe et la limitation à 5 francs des mises dans les casinos. Mais la vieillesse est-elle en soi un défaut?
S'il n'existe, selon un constitutionnaliste éminent, que trois constitutions dans le monde plus anciennes que la nôtre, celles du Canada, de la Belgique et des Etats-Unis, ce n'est pas une raison pour tout effacer, pour gommer quelques rides.
Je tire mon premier argument de l'article 3 du projet d'arrêté fédéral. Il revient à dire qu'il faut rédiger une nouvelle constitution sans rien changer quant au fond, mais en en améliorant la forme, faire en somme une opération de chirurgie esthétique. Quelle dérision pour un Parlement d'en venir à prêcher la cosmétique! Quand la pensée réformatrice devient aussi mince qu'un bricelet, alors le silence est préférable.
A une modification qui ne changerait rien d'important, je préfère nettement l'attitude de ceux qui veulent une nouvelle constitution pour tout changer. La pensée de ces réformistes est au moins plus claire que celle de ces pseudo-réformateurs qui veulent modifier l'emballage tout en gardant le produit.

Ce dépoussiérage de la constitution, cette mise à jour du texte fondamental ne sont qu'un idéal au rabais et un objectif ambigu, voire captieux. Il n'est simplement pas possible de faire une révision de la forme sans toucher au fond. Dans le texte actuel, chaque mot est important en ce qu'il limite les pouvoirs fédéraux. Dans une version au goût du jour du texte fondamental, on risquerait fort de renverser la présomption que les devoirs de l'Etat sont accomplis prioritairement par les cantons; on supprimerait alors les barrières qui garantissent nos libertés. On voit qu'une simple et pure révision formelle de la constitution n'est pas possible. De toute manière, on n'entreprend pas une telle oeuvre simplement pour faire plaisir aux professeurs de droit.
Aux réformateurs qui ne veulent rien réformer d'important, je conseille d'ouvrir les yeux sur le large. Le monde ne se réduit pas au microcosme des parlementaires, professeurs et consciences qui gravitent autour du Palais fédéral. Dans tous les pays, on élabore une nouvelle constitution lorsqu'un Etat se crée ou qu'il subit des modifications profondes. D'ailleurs, les deux Constitutions fédérales de 1848 et de 1874 étaient l'expression d'une volonté profonde de rénovation de l'Etat.
Où est maintenant le grand mouvement dans notre peuple en faveur d'un nouvel Etat? Où voyez-vous le consensus débouchant sur une réorganisation des droits et de l'obligation des citoyens? On n'a même plus la ferveur de fêter dignement le 700ème anniversaire du pays.
La constitution actuelle répond remarquablement aux besoins du souverain, puisque le peuple l'a modifiée à 129 reprises avec les cantons et qu'il dispose des moyens nécessaires à garder l'initiative. 129 modifications, ce n'est bien sûr pas le fétichisme constitutionnel dont on a parlé auparavant. Aussi longtemps qu'on peut facilement modifier notre constitution par une simple décision populaire, qu'on peut l'adapter régulièrement aux nouveaux problèmes, en tenant compte des valeurs éprouvées dans la tradition, que les mécanismes de la constitution ne sont pas bloqués, un remaniement global ne s'impose pas. Je préfère une constitution biscornue, conforme aux intérêts des habitants de ce pays à une constitution dont la beauté ne satisferait que les juristes puristes.
Mon deuxième argument concerne l'écoulement des années. L'idée d'une révision totale de la constitution se rapproche d'un jeu intellectuel. Il aura fallu 22 ans pour que les motions de MM. Obrecht et Dürrenmatt aboutissent à un rapport du Groupe libéral. On voulait, à l'époque, faire un texte tout beau et tout neuf pour son centenaire en 1974. Ces 22 ans prouvent qu'il n'y a aucune urgence.
Mon troisième argument a trait à l'abaissement du Parlement. Les modifications du fond de la constitution seraient préparées par des experts auxquels nous n'indiquerions pas dans quelle direction ils devraient diriger leur réflexion. Le Parlement baisserait les bras par avance; il se contenterait d'un vaste sentiment d'être dans le vent. Or, être dans le vent, c'est l'ambition d'une feuille morte, a écrit Thibon.
Alors, avec un sourire amical, je dirai aux partisans d'une révision totale, aux chantres du dynamisme qu'ils me paraissent être des déménageurs de vent. Ils entament une profonde réforme ils ne savent pas où ils vont, mais ils y vont avec conviction. Or, il n'y a pas de vent favorable pour celui qui ne sait pas où il va.

Müller-Meilen: Einer der Promotoren der Totalrevision, Ständerat Obrecht, hat 1965 seine Motion nicht zuletzt damit begründet, das Schweizervolk scheine «dringend einer grossen und konstruktiven politischen Aufgabe» zu bedürfen. Ist das heute noch so? Heute müssen wir wohl keine grosse politische Aufgabe mehr suchen, wir haben sie, nämlich den rechtzeitigen Schutz von Natur und Umwelt unter Erhaltung unseres Wohlstandes und unserer sozialen Leistungen, die gewaltige und dringende Aufgabe, Oekonomie und Oekologie zu einem sinnvollen Ganzen zu vereinen. Ist die Totalrevision trotzdem sinnvoll? Man hat die anfänglich euphorischen Erwartungen reduziert. Man spricht im Antrag heute vom «Nachführen» der Bundesverfassung, von «verständlich darstellen» und «systematisch ordnen». Gegen all dies ist sicher nichts einzuwenden. Man spricht aber auch davon, «Dichte und Sprache zu vereinheitlichen». Können aber die Sprache und die Dichte der Verfassung geändert werden, ohne dass die Substanz verändert wird? Der wirklich unabhängige Politologe Professor Leonhard Neidhart hat vor einem Jahr in der «NZZ» geschrieben: «Wer die Sprache der Verfassung ändert, der verändert auch die Inhalte, denn die Worte sind ja keine leeren Hüllen, sondern Gefässe von Sachverhalten. Solange man sich nicht darüber verständigen kann, was man inhaltlich ändern will, drängt sich auch eine verbale Neukodifikation nicht auf.»
Fast alle Bestrebungen zur inhaltlichen Totalrevision der Bundesverfassung – auch aus der Bundesverwaltung – gingen in den letzten zwanzig Jahren in Richtung auf eine Zentralisierung. Sie waren den Kantonen und den kleineren politischen Einheiten feindlich, sie gingen in Richtung auf eine offene Verfassung, das heisst, sie tendierten auf einen Abbau der Volksrechte und des Föderalismus, weil eine offene Verfassung viele Entscheide von der Verfassungsstufe mit dem obligatorischen Referendum auf die Gesetzesstufe mit dem fakultativen Referendum und ohne Ständemehr verschiebt.
Diese Tendenzen widersprechen den heutigen politischen Notwendigkeiten. Sie widersprechen dem Geist der liberalen Renaissance, die bei einer grossen Zahl von Politologen, Philosophen und Politikern der westlichen Welt heute festzustellen ist. Eine inhaltliche Totalrevision müsste sich meines Erachtens an diesen liberalen Vorstellungen und Leitbildern ausrichten. Sie müsste das heutige Verfassungs- und Gesetzesrecht darauf hin prüfen, wo die Autonomie der kleinen politischen Gruppen und Organisationen, der Gemeinden und Kantone und der gesellschaftlichen Kräfte gestärkt werden könnte und wo es des starken Arms des Staates bedarf. Sie müsste eine echte, tiefgreifende, neue Aufgabenteilung Bund/Kantone im Sinne einer Stärkung des Föderalismus anstreben. Sie müsste die grosse Regelungsdichte kritisch auf ihre Unerlässlichkeit überprüfen und nicht einfach auf den ausgefahrenen zentralistischen und etatistischen Pfaden weiterschreiten.
Doch dafür steht die Totalrevision leider seit zwanzig Jahren auf dem falschen Geleise, sie fährt in die falsche Richtung, und ich zweifle daran, dass sie noch auf das richtige geschoben werden kann. Die Meinungen über die Totalrevision, ihre Bedeutung und ihr Ziel – das hat auch diese Debatte gezeigt – gehen heute so weit auseinander wie vor zehn oder zwanzig Jahren. Im Grunde ist die Totalrevision zu einem Risotto geworden, der eine halbe Stunde zu lange gekocht hat. Wir sollten heute den Mut haben, ihn vom Feuer zu nehmen, uns auf die aktuellen, grossen Fragen zu konzentrieren und später einen Neuanfang auf neuer, liberalerer Grundlage und mit neuer Zielrichtung zu prüfen.

Reich: Ich komme zum gleichen Schluss für die heutige Abstimmung, aber aus anderen Ueberlegungen als mein Vorredner.
Zunächst ein Wort zu den scharfen Kritiken, die heute vormittag hier gefallen sind. Frau Weber hat davon gesprochen, es werde hier eine Diskussion abgewürgt. Die Diskussion zum Thema Totalrevision dauert nun mehr als zwanzig Jahre. Jene, die von Anfang an mitgemacht haben, haben in ihrem Archiv einen Aktenbestand, der viele Meter an Bücherbrettern belegt. Die ganze Diskussion stand jederzeit jedermann in diesem Lande offen. Viele der entwickelten Ideen sind inzwischen bereits ins geltende Recht übergeführt worden. Von einer abgewürgten Diskussion kann also keine Rede sein.
Zum zweiten Vorwurf an die Adresse des Ständerates: Es ist hier das sehr harte Wort gefallen, es finde ein «dekadentes Abbröckeln der Demokratie» statt. Der Ständerat ist eine demokratisch gewählte Parlamentskammer, die nach den Regeln einer parlamentarischen Demokratie entschieden hat. Wir sind im Begriff, jetzt dasselbe zu tun. Was im Ständerat passiert ist, ist die Einengung auf das, was offen-

bar noch als politisch möglich erscheint. Das ist eine nicht nur legitime, sondern eine notwendige Fragestellung, wenn einem wirklich ernst ist mit Reformanliegen. Diese Fragestellung nach dem politisch Realisierbaren stand im übrigen schon von Anfang an im Raum. Lesen Sie die Motionen Obrecht und Dürrenmatt nach, dann sehen Sie dort, dass nicht einfach sofort die Totalrevision an sich verlangt worden ist, sondern es wurde die Ueberprüfung der Möglichkeit einer Totalrevision verlangt. Auf dieser Linie bewegt sich also der Antrag des Ständerates. Er hat in dem Sinn eine Präzisierung entsprechend dem politischen Umfeld gebracht.

Wo ich nun aber von den Ueberlegungen unserer Kommissionsmehrheit abweiche, ist das zukünftige Vorgehen. Wenn wir entsprechend dem Ständerat beschliessen, dann wird irgendwann anfangs der neunziger Jahre der verlangte Entwurf des Bundesrates vorliegen. Das dannzumalige Parlament ist völlig frei, was es damit machen will. Wenn es darauf eintritt, werden weitere Jahre verstreichen, und irgendwann gegen das Jahr 2000 wird das Volk Gelegenheit haben, zur Frage «Totalrevision – ja oder nein?» Stellung zu nehmen – nach einem Zeitraum von über dreissig Jahren intensiver öffentlicher Diskussion. Ich bin der festen Ueberzeugung, dass nicht nur das Parlament, sondern auch das Volk entscheidungsreife Unterlagen besitzt. Es liegen Akten zu sämtlichen Facetten dieser ganzen Problematik vor. Es ist jetzt im parlamentarischen Verfahren eine exakte Beurteilung der politischen Realisierbarkeit in Gang gesetzt worden. Im Grunde ist das Volk bereit zur Entscheidung, und wir sollten ihm seine Chance geben.

Nun ist zuzugeben, dass dies rein von der rechtlichen Situation her nicht so einfach ist. Der berühmte Artikel 120 BV sieht für unsere Situation nur zwei Möglichkeiten vor: Wir können entweder, wie das Herr Leo Weber in der nationalrätlichen Kommission zur Diskussion gestellt hat, eine Partialrevision zur Einführung eines Verfassungsrates beschliessen, und dann können wir die Abstimmung über den Verfassungsrat faktisch als Eintretensdebatte des Volkes zum Thema Totalrevision umformulieren. Die andere Möglichkeit ist die – Herr Renschler hat aus einer ganz anderen Optik damit gedroht –, dass wir als Nationalrat nein sagen zum Antrag des Ständerates, in der Meinung, dass der Ständerat dann bei seinem Ja bleibt. In diesem Fall sind wir gezwungen, obligatorisch mit der ganzen Frage vors Volk zu gehen. Das wäre die Mutprobe, Herr Jaeger, nach der Sie gerufen haben. Das wäre die Mutprobe, die nun wirklich zeitgemäss wäre, die einer langen Diskussion, einer hochstehenden Diskussion und einer wertvollen Diskussion ein vernünftiges Ende bereiten oder eben den Start in eine zweite Phase der Realisierung eröffnen würde.

Giudici: Il mandato al Consiglio federale di sottoporre all'Assemblea il progetto di una revisione totale della costituzione è un atto eminentemente politico, non giuridico. I giuristi in questa sala possono tutti convenire che la costituzione del 1874 è superata nella forma, squilibrata nel peso conferito alle materie oggetto di norma costituzionale, disorganica nella sistematica, carente nel regolare temi oggi fondamentali. La carta suprema dedica 22 righe alle decorazioni cavalleresche, 19 al grano panificabile, 41 alle bevande distillate, ma solo 4 righe all'energia nucleare. Ignora diritti fondamentali, quali la libertà di riunione e di espressione, non prevede un regime definitivo per le finanze federali. Essa non può, quindi, soddisfare i tecnici del diritto.

Ma subito bisogna aggiungere che questa stessa costituzione ha consentito e consente tuttoggi, pragmaticamente, l'ordinato dibattito politico e lo sviluppo economico e sociale del Paese.

Stati con costituzioni formalmente perfette conoscono realtà disastrose. Questo perché, come osserva Jean-François Aubert, la costituzione «contient des règles de droit et par conséquent elle n'apprend pas tout sur les réalités sociales qui font la vie d'un pays».

Le difficoltà nascono quindi dall'approccio politico, non da quello giuridico. Il travagliato iter delle mozioni Obrecht e Dürrenmatt fino a tuttoggi lo dimostra. Entusiasmi, ma anche critiche, resistenze, richiami al realismo politico.

Questo perché ogni revisione totale mette in discussione equilibri lentamente maturati. L'impresa, per avere qualche speranza di successo, esige quindi un largo consenso sulle questioni fondamentali.

Il decreto del Consiglio degli Stati, della maggioranza commissionale, è l'espressione di questa ricerca di consenso all'articolo 3, sul quale abbiamo lungamente dibattuto in commissione. Decisa la revisione, l'articolo 3 costituisce il mandato politico di questo Parlamento al Consiglio federale sui limiti della revisione. Esso è politicamente opportuno, anche se la formulazione è inadeguata e non completamente coerente con i contenuti della revisione immaginati oggi dal Consiglio federale e condivisi dal Consiglio degli Stati.

Consiglio federale e Consiglio degli Stati affermano che l'obiettivo è una revisione formale in senso largo; non solo cosmesi, ma neppure un'autentica revisione materiale di fondo. Sarebbe più esatto parlare di revisione materiale in senso stretto.

Dalle dichiarazioni dell'on. Kopp e del relatore on. Binder agli Stati deduco, infatti, questi principali temi di revisione.

Primo: Aggiornamento del diritto costituzionale attuale sia scritto che non scritto, specie la prassi del Tribunale federale in materia di diritti personali, atto politicamente importante perché è giusto che i diritti fondamentali abbiano la loro fonte nella sovranità popolare e non nello sviluppo giurisprudenziale della suprema corte di Losanna.

Secondo: Pulizia formale, unificazione linguistica, migliore sistematica. Aspetti quindi formali.

Terzo: Riduzione a livello legislativo di materie oggi regolate dalla costituzione. Revisione che definirei di natura solo apparentemente materiale, che comporta sì un minore grado di vincolo legale, ma non tocca i contenuti. Il regime del grano panificabile, ad esempio, sarebbe regolato in una legge invece che nella costituzione.

Quarto: Anche tuttavia infine «modification ou innovation là ou le droit en vigueur ne propose aucune solution valable, voir aucune solution du tout» vedi rapporto complementare dell'agosto del Dipartimento di giustizia, vedi la dichiarazione dell'on. Binder a pagina 800 dei verbali. L'on. Kopp, davanti al Consiglio degli Stati, ha dichiarato:

«Schliesslich können sich inhaltliche Neuerungen aufdrängen, um Probleme zu lösen oder Mängel mit institutionellen Neuerungen zu beheben etwa durch die Einführung der Gesetzesinitiative.»

Bisogna, qui, avere il coraggio di dire che si tratta anche parzialmente di una revisione materiale.

Io sono pronto ad accettare anche questa sfida e questa interpretazione. L'accetto perché la nostra democrazia del consenso, l'equilibrio governativo e parlamentare, il vaglio di un popolo prudente e pragmatico non lasceranno scampo a clamorose rotture coll'ordinamento istituzionale attuale.

Keller: Wenn man den Entwurf der Kommission Furgler mit dem vergleicht, was sich jetzt die Kommissionsmehrheit zum Ziel setzt, dann hat man natürlich das Gefühl, aus einem Höhenflug zu landen, nicht gerade abzustürzen, aber doch zu landen. Aber man darf sofort beifügen, dass man mit dem, was die Kommission nun vorschlägt, auch wieder festen Boden unter den Füssen hat, einen Boden, der den Weg auf ein vernünftiges, realistisches Ziel ermöglicht. Mir scheint, dass wir dieses Unternehmen, obwohl es bedeutend enger begrenzt ist, gleichwohl wagen sollten und dass dieses Unternehmen unseres Elans auch jetzt noch würdig ist. All jenen, die mehr wollen und die ich sehr gut begreifen kann, muss man sagen: Es wäre eine Illusion, wenn wir das, was wir in unzähligen Einzelkämpfen im Laufe der Jahre erkämpfen müssen, nun gewissermassen mit einer Totalrevision pauschal verwirklichen wollten. Wir können mit einer Verfassung die Zukunft nicht verordnen; wir können sie nicht vorwegnehmen; das bleibt unserem harten Ringen von Fall zu Fall überlassen. Wir können aber mit einer neuen

Verfassung zeigen, wo wir stehen und wo die Möglichkeiten der Entwicklung sind. Hier sehe ich das Hauptanliegen: dass wir den Text dieser Verfassung in Uebereinstimmung bringen mit der Wirklichkeit, in der wir leben. Das Postulat der verbesserten Lesbarkeit ist ein echtes Postulat. Es ist nicht nur eine Frage der Gliederung, des Textverständnisses, der Regelungsdichte, sondern es macht deutlich, was dieser Staat ist, was er nicht ist und was er sein kann. Damit könnte sich in Zukunft jeder Bürger in diesem Staat, in dem er lebt, besser zurechtfinden. So gesehen, kann die Arbeit auch auf das staatsbürgerliche Bewusstsein günstige Auswirkungen haben, wie wir das beispielsweise mit einer ähnlichen Verfassungsrevision erlebt haben, die wir im Kanton Aargau verwirklichten.
Ich möchte Sie bitten, einzutreten, und möchte Sie zugleich vor der Streichung des Abschnitts 3 warnen; denn für diese Streichung ist eine Koalition mit sehr unterschiedlichen Zielen und Hoffnungen am Werk; ich glaube, dass gerade jene, die höher gesteckte Ziele verwirklichen wollen, mit dieser Streichung das Gegenteil erreichen.
Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und damit auch ein Signal gegen die sich ausbreitende Lethargie zu setzen.

Weber Leo: Ich möchte für Eintreten plädieren, für eine echte Totalrevision und deshalb für die Streichung von Artikel 3. Ich bin mit Herrn Reich der Meinung, dass zu Beginn einer Totalrevision ein Volksentscheid stehen sollte. Das wäre ein Auftrag. Die Kantone kennen diese Volksentscheide in den meisten Fällen, und ich schöpfe hier aus der Erfahrung, die wir im Aargau vor etwa 15 oder 20 Jahren gemacht haben. Damals hörte man im Parlament dieselben Worte wie hier: fragwürdig usw. Es ist uns nachher gelungen, eine Aufbruchstimmung im Volk herbeizuführen. Ich zweifle keinen Augenblick daran, dass diese Aufbruchstimmung heute auch in der Schweiz möglich ist. Wir haben aber leider eine Revisionsbestimmung, die das im Augenblick verhindert, weil niemand wegen einer positiven Stellungnahme des Volkes eine Neuwahl des Parlamentes und des Bundesrates will. Das sind Bestimmungen, die aus einer revolutionären Zeit in der Bundesverfassung stehen geblieben sind; sie stammen von 1848. Wir müssen zuerst, wenn wir diesen Grundsatzentscheid des Volkes wollten, eine Teilrevision durchführen. Ich habe in der Kommission einen entsprechenden Antrag gestellt, bin dort aber mehr oder weniger allein geblieben.
Eine Aufbruchstimmung herrscht heute in diesem Parlament nicht. Sie hat auch im Ständerat nicht geherrscht. Im Grunde genommen ist es ein kleinliches Feilschen um die Leitplanken, um das wir uns heute bemühen. Wir wollen nicht einmal dem Bundesrat freie Hand geben, dass er seine Meinung offen, klar und in der ganzen Bandbreite der Bedrängnisse der Zeit uns mitteilen kann, obwohl wir nachher alles in der Hand hätten. Wir könnten den bundesrätlichen Vorschlag ablehnen, oder wir könnten einen eigenen Vorschlag einbringen, wie es zum Beispiel im Aargau gemacht worden ist. Wir legten dem Verfassungsrat einen Vorschlag vor, welcher mit einem «Biereifer» sondergleichen hinter diese Arbeit gegangen ist und einen Vorschlag produziert hat, der am Schluss vor dem Volke Gnade gefunden hat. Das ist durchaus auch bei uns möglich; ich nehme es sogar als wahrscheinlich an. Die Eingrenzungen, die der Ständerat mit Artikel 3 eingefügt hat, verhindern im Grunde genommen jede echte Totalrevision; denn eine «sanfte» Revision, wie sie so schön genannt wird, ist eben keine Totalrevision. Ich wage, einmal etwas über den Begriff der Totalrevision zu sagen. Der Berner Professor Walter Burckhardt, der Altmeister der Auslegung unserer Bundesverfassung, der den grossen Kommentar über unsere Bundesverfassung geschrieben hat, sagt darüber folgendes: «Bei einer Totalrevision muss nicht alles geändert, aber alles zur Diskussion gestellt werden.» Ich glaube, diese Formulierung ist richtig. Wenn man schon total revidieren will, müssen nicht nur einige wenige Punkte, wie das jetzt vorgesehen ist, zur Diskussion gestellt werden, sondern alle. Wo man dann revidiert, wo man Anträge einbringt, das ist wieder eine andere Frage, die man politisch abwägen muss.
Ich möchte Ihnen sagen: Artikel 3 ist ein Fremdkörper in dieser ganzen Totalrevision. Er ist schon begriffsmässig ein Widerspruch in sich und geht im Grunde genommen auf den Slogan heraus: Es muss etwas geschehen, aber es darf nichts passieren!
Ich möchte keine Detailanalyse dieses Artikels 3 vornehmen. Ich will nur auf zwei Dinge hinweisen. Wir haben in der Kommission von der Verwaltung einen Zusatzbericht verlangt, der über die Möglichkeiten, die der Artikel 3 bietet, Auskunft geben soll. Die Verwaltung hat uns diesen Bericht erstattet und hat darin klar erklärt, dass sie nicht in der Lage sei, im gegenwärtigen Stadium umfassend und konkret darzulegen, wie sie den Entwurf in den Einzelheiten konzipieren wolle. Sie hat also die grössten Schwierigkeiten mit diesem Artikel 3. Nun haben das selbstverständlich die Väter des Entwurfes dieses Artikels auch bemerkt und haben ja dann ihre Haltung insofern verdeutlicht, als sie erklärt haben: Neben dieser Formalrevision dürften punktuell auch Aenderungen, besonders als Alternativen, vorgebracht werden.
Frau Kopp hat in einem Vortrag vor der NHG das wie folgt verdeutlicht: Materielle Aenderungen seien nicht nur nicht auszuschliessen, sondern unvermeidlich. Das wird auch so sein. Der Bundesrat ist auch berechtigt, kraft seines Vorschlagsrechtes nach Artikel 102 Ziffer 4 der Bundesverfassung, darüber hinauszugehen und eigene Vorschläge zu unterbreiten, Artikel 3 hin oder her. Er wird das ja wahrscheinlich am Schluss auch tun. Ich bedaure im Grunde genommen sehr, dass sich der Bundesrat heute etwas kleinmütig, möchte ich fast sagen, hinter diesen Artikel 3 stellt. Der Bundesrat, der nun 20 Jahre lang diese Totalrevision gefördert hat, sollte jetzt im entscheidenden Augenblick nicht zurückkrebsen, sondern sagen: Wir wollen in dieser ganzen Sache unsere freie Hand behalten.
Zum Schluss: Dieser Artikel 3 ist undurchsichtig und auch weitgehend unverbindlich. Er ist aus taktischen Ueberlegungen entstanden, das ist völlig klar, damit Leute, die an sich einer Revision nicht gewogen sind, am Schluss gleichwohl noch zustimmen. Ich bin für ein Ja zu haben. Es gibt Gründe dafür. Ich verstehe auch, wenn jemand nein stimmt. Aber ich verstehe nicht, wenn man eine Zwischenstufe einschaltet und schon am Anfang einer Totalrevision in Taktik macht. Ich ersuche Sie daher, diesen Artikel 3 zu streichen.

Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr
La séance est levée à 13 h 00

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Mittwoch, 3. Juni 1987, Nachmittag
Mercredi 3 juin 1987, après-midi

16.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Cevey

85.065

Bundesverfassung. Bericht über die Totalrevision

Constitution fédérale. Rapport sur la révision totale

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 626 hiervor – Voir page 626 ci-devant

Ott: Im «NZZ»-Artikel von Prof. Kurt Eichenberger, dem Basler Staatsrechtslehrer – dieser Artikel hat in der Behandlung dieses Geschäfts eine beträchtliche Rolle gespielt –, steht folgende realistische Beurteilung der Lage: «Die Bundesverfassung in Ordnung zu bringen, ... sie gegenwartsnah zu formen, sie also nachzuführen ....., das wäre bereits viel. Es wäre das Mögliche. Es wäre doch eine politische Tat.» Diese realistischen Aeusserungen haben mich bewogen, dem Eintreten heute – trotz allem – zuzustimmen. Aber auch in dieser nüchternen und reduzierten Form können wir eine Verfassungsreform nicht ohne das Volk machen. Es braucht keine «Grundwelle». Ein solcher Wunsch wäre in dieser Materie sowieso eine Illusion. Ein gewisses Mass an Ueberzeugtheit bei den politischen Meinungsträgern aber ist notwendig. Und hier sollte etwas getan werden, damit das Parlament und vor allem das Volk wissen, was von dieser Revision etwa zu erwarten ist. Auch ich erinnere mich noch gut an das starke Echo auf das «Helvetische Malaise» von Prof. Max Imboden und vor allem an das begeisterte Echo auf den Bundesverfassungsentwurf 1977, kurz «Entwurf Furgler» genannt, in breiten Kreisen unseres Volkes, den man als fortschrittlich und als staatstragend bezeichnen darf.
Wohl ist dieser Entwurf auch auf harte Kritik gestossen. Wir Freunde des Entwurfes Furgler wissen natürlich auch, dass man bei einem solch aufwendigen Unternehmen nichts in der Praxis Unrealisierbares oder Chancenloses in Angriff nehmen sollte. Doch es gab auch wichtige Punkte des Entwurfes Furgler, die praktisch unwidersprochen geblieben sind und an die man ruhig anknüpfen darf, ohne damit das Risiko eines totalen Scheiterns einzugehen.
Ich habe Ihnen ein Postulat unterbreitet, welches an die bedeutsame Tradition des Entwurfes Furgler in dem Sinne anknüpfen möchte, dass die unkontroversen Punkte dieses Entwurfes in den neuen Entwurf der Bundesverfassung aufgenommen werden sollen. Damit das Volk wenigstens in dieser Hinsicht weiss, wohin wir steuern und nicht mit dem papierenen Begriff einer «formalen Totalrevision im weiteren Sinne» ohne Orientierung stehen gelassen wird. Ich habe das Postulat schon in der Kommission unterbreitet, habe aber dann keinen Minderheitsantrag gestellt, weswegen das Postulat heute nicht behandelt werden kann. Ich möchte es aber trotzdem – auch zuhanden des Bundesrates – begründet haben.
Von der Sprecherin des Bundesrates, Frau Bundesrätin Kopp, ist mir damals in der Kommission entgegnet worden, das Postulat sei unnötig, denn der Bundesrat sei ohnehin frei, in diesem Sinne zu handeln. Ich anerkenne dies, glaube aber, dass es aus der Sicht des Souveräns richtig wäre, wenn das Parlament ausdrücklich eine gewisse Richtlinie gäbe, damit man im Volk auch materiell etwas über die allgemeine Richtung weiss, die dieses trotz allem grosse Unternehmen einer Totalrevision einschlagen soll.

Humbel: Es ist bis jetzt so viel Grundsätzliches gesagt worden; ich gestatte mir deshalb, kurz auf zwei bedeutsame Details zu kommen: erstens auf das Volksrecht der Initiative, zweitens auf die Frage des Verfassungsrates.
Zum Volksrecht der Initiative: Ausgangspunkt ist die Frage, weshalb wir denn in unserer Verfassung vielfach eine zu grosse Regelungsdichte haben. Bei gewissen Aufgaben des Bundes können Sie mehr als 30, 40 Zeilen, ja gar mehr als 50 Zeilen zählen, nach dem Handbuch der Bundesversammlung, bei einzelnen Aufgaben deren nur wenige. Dieser Zustand wird vielfach bemängelt – ich meine, zu Recht. Die Antwort ist mir ganz klar; wir wissen, wo wir unter anderem zu suchen haben, nämlich beim Fehlen der Gesetzes- beziehungsweise Einheitsinitiative!
Die heutige Situation ist tatsächlich unbefriedigend: das beweisen die vielen Verfassungsinitiativen, welche fast immer Ziele auf Gesetzesstufe anvisieren. Wie soll aber das Problem angepackt und gelöst werden? Hier gehen die Meinungen einmal mehr auseinander, vom Status quo bis hin zur Einführung der Gesetzes- oder gar Einheitsinitiative. Wir hören später mehr davon. Der Trend wird mit grosser Wahrscheinlichkeit Richtung Einheitsinitiative gehen. Die CVP-Schweiz hatte schon im seinerzeitigen umfassenden Bericht zur Frage der Totalrevision der BV in diese Richtung einige Ansätze aufgezeigt. Das war vor fast 20 Jahren. Die Bemerkung in Fussnote 100 auf Seite 148 im vorliegenden bundesrätlichen Bericht stimmt also nicht, dass die Idee der Einheitsinitiative erstmals von der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesverfassung zur Diskussion gestellt worden ist. Aber warum soll die heutige Verfassungsinitiative in eine Einheitsinitiative umgeformt werden? Es sind vor allem zwei Gründe. Zum einen: unsere Verfassung als Fundament unseres Staates soll endlich wieder eine Verfassung werden, ein Grundgesetz, das heisst, sie soll von Bestimmungen, welche Gesetzescharakter haben, entlastet werden. Verfassung und Gesetz sollten wirklich zweierlei sein. Zum anderen: die Einführung der Einheitsinitiative hätte ganz sicher eine Aufwertung unseres Parlaments zur Folge. Das Parlament könnte dann entscheiden, ob der Initiative auf Stufe Verfassung oder auf Stufe Gesetz Folge gegeben werden soll oder nicht – natürlich immer unter Vorbehalt der Zustimmung beziehungsweise Ablehnung unseres Souveräns.
Das sind sicher auch die wesentlichen Argumente, weshalb unser Rat in der Dezembersession 1983 den Vorstoss der SVP-Fraktion an den Bundesrat überwiesen hat. Sie stellen fest:
Ich bin ein überzeugter Verfechter der Einheitsinitiative. Ein wichtiger Punkt darf aber hier nicht unerwähnt bleiben: Es muss den Gedanken und den Grundsätzen des Föderalismus selbstverständlich Rechnung getragen werden.
Noch kurz zur Frage des Verfassungsrats. Wenn es schliesslich zu einer Totalrevision kommen sollte, dann bin ich fest davon überzeugt, dass dieses Problem nur durch einen Verfassungsrat gelöst werden kann, also unsere neue Bundesverfassung nur von einem Verfassungsrat beraten und behandelt werden kann. Das wäre eine glaubwürdige Politik. Unser Parlament ist vom zeitlichen Aufwand aus gesehen dazu einfach nicht in der Lage. Seit Jahren sprechen wir immer und konstant von der Ueberlastung unseres Rates. Vorschläge und Modelle für die Einführung des Verfassungsrates sind zur Genüge vorhanden. In einigen Kantonen konnte man sehr gute Erfahrungen sammeln, und diese Erfahrungen könnte man sich auch auf Bundesebene zu eigen machen. Wir müssen die Verantwortung auch in unserem Bund auf mehr Schultern übertragen können. Ich weiss zwar, dass jetzt und heute nicht über die Einführung des

Verfassungsrates entschieden wird. Dennoch wollte ich hier diese wenigen Bemerkungen anbringen. Es wurden bisher auch schon über andere Themen Vorgeplänkel eingeläutet. Ich bin mit Ueberzeugung und Freude für Eintreten. Gehen wir doch mit etwas mehr Optimismus, etwas mehr Mut, etwas mehr Vertrauen an die Arbeit!

M. **Bonnard:** Nombre d'entre nous voudraient canaliser dans certaines limites les travaux. Je crois que c'est peine perdue. Jusqu'ici, nous n'avons pu poser aucune barrière réelle à l'imagination de ceux qui ont participé aux travaux. Ces travaux se sont concrétisés dans deux projets: celui de la commission Furgler et le modèle du Département. Or ces deux projets proposent, sur des questions essentielles, des solutions mauvaises pour le pays. Je sais qu'ils ne lient ni les experts qui seront engagés, ni le Conseil fédéral, pas plus que l'Assemblée fédérale. Mais je sais aussi qu'ils existent, qu'ils sont sous vos yeux, et qu'ils traduisent parfaitement le climat qui a présidé jusqu'ici aux travaux, à savoir la recherche libre de toutes les solutions possibles pour répondre aux questions posées, y compris les solutions contraires aux principes jusqu'ici valables dans notre droit constitutionnel. Ainsi le ton est donné. Que vous le vouliez ou non, les travaux continueront dans le même sens et ils déboucheront sur un projet contenant des solutions auxquelles nous ne pourrons pas souscrire sur des points essentiels.
A nos yeux, par exemple – et cela ne vous étonnera pas que ce soit moi qui le dise – le fédéralisme est une question cardinale. La Suisse restera profondément et réellement fédéraliste ou elle disparaîtra. Vous savez aussi bien que moi que ce fédéralisme nous est imposé par nos différences. Il n'est synonyme ni d'égoïsme ni d'esprit de clocher. Il permet de faire vivre ensemble des communautés trop faibles pour subsister seules, mais qui sont désireuses de conserver leur identité. Il exprime à la fois la solidarité des Confédérés et leur droit à la différence. De ce fédéralisme-là, que beaucoup d'entre vous considèrent comme un acquis intangible, nous ne pourrons pas nous passer. Or il est menacé par la révision à laquelle on s'apprête à procéder. J'ai trois raisons au moins de le croire.
Tout d'abord, les partisans de la révision souhaitent que la rédaction elle-même soit améliorée, ils souhaitent des textes plus simples, plus clairs. Le modèle montre bien ce que devraient être ces textes. Ce seront des textes formulés dans des termes généraux qui permettront à la Confédération d'étendre ses pouvoirs plus facilement.
En voulez-vous un exemple? L'article 19 de la constitution actuelle garantit aux cantons l'existence des corps de troupe cantonaux. Elle les implique ainsi dans la défense militaire. Le modèle ne parle plus des corps de troupe. Il dispose simplement que la Confédération est compétente en matière de défense nationale militaire. Dès lors, par une simple modification de la loi d'organisation militaire, la Confédération pourra supprimer les corps de troupe cantonaux et couper ainsi les cantons de la défense militaire. Cette loi ne sera soumise ni au référendum obligatoire ni à la double majorité du peuple et des cantons; le référendum sera facultatif et la majorité du peuple suffira.
Deuxième raison: le modèle donne à la Confédération des compétences nouvelles dans des domaines particulièrement sensibles. Je pense notamment à la procédure et à l'instruction publique. J'ai toujours soutenu, et je le répète aujourd'hui, que l'instruction publique et la procédure sont deux domaines dans lesquels l'identité cantonale s'exprime le mieux. Ce sont donc des domaines qu'il faut laisser aux cantons dans la même mesure qu'aujourd'hui. Sinon, on porte au fédéralisme un coup très grave.
Troisième raison: le système des lois-cadres imaginé par le modèle dans le cadre de la compétence fédérale limitée permet aussi à la Confédération d'étendre ses pouvoirs par le biais de lois qui ne sont soumises ni au référendum obligatoire ni à la double majorité du peuple et des cantons.
Ainsi, sur un point essentiel à nos yeux, les travaux de révision sont engagés dans une direction dangereuse pour notre pays. Nous ne croyons pas qu'il soit possible d'en redresser le cours, nous demandons donc qu'ils soient interrompus. C'est le seul moyen de faire comprendre que la révision totale, souhaitable sur le plan formel peut-être, ne doit rien toucher aux principes actuels de fédéralisme.
Cet avertissement donné, et après un temps de pause, les travaux pourront être repris dans un esprit différent et plus conforme à l'intérêt du pays. Aujourd'hui, nous n'entrons pas en matière.

Blocher: Wir merken doch, dass an der ganzen Sache vieles nicht stimmt, sonst müsste man sich nicht nach 20 Jahren die Frage stellen, ob und in welcher Weise etwas zu revidieren sei, nachdem man sich schon 20 Jahre darüber den Kopf zerbrochen und sehr viel Geld für diese Arbeit ausgegeben hat.
Das ist auch verständlich, denn der Wurm steckte schon von Anfang an drin. Es wurde heute immer gesagt, die Motionen zur Revision seien *unisono* überwiesen worden. Das ist ohnehin immer verdächtig.
Heute sehen Sie, dass damals eine Revision ohne Ziel beschlossen wurde. Sie können in den Motionstexten, in den Voten und Begründungen zu diesen Motionen suchen, wo Sie wollen, Sie finden kein Ziel dieser Revision. Darum ist die Sache faul, denn das Wichtigste einer Revision sollte der Aenderungsgrund sein – das Ziel –, und das hat von Anfang an gefehlt. Es hat wahrscheinlich von Anfang an weder ein Wille noch ein echter Grund zur Aenderung bestanden.
Es ist auch interessant, dass Herr Professor Dürrenmatt 1978 – nach dem ersten Entwurf – erklärt hat, sein Ziel sei erreicht, denn er habe kein materielles Anliegen gehabt, sondern nur einen Denkanstoss geben und ein Verfahren einleiten wollen. Das ist jetzt also geschehen. Damit ist der Sache scheinbar Genüge getan.
Wie stellt sich denn der Zustand dieses Landes eigentlich dar? Wir sind von einem an sich sehr armen Land zu einem wirtschaftlich mächtigen Land geworden. Wir haben einen einmaligen Wohlstand und Vollbeschäftigung. Wir geniessen eine Lebensqualität, die sich im Vergleich zum Ausland sehr wohl sehen lassen darf. Wir haben demokratische Rechte wie kaum ein Land, und wir haben garantierte Grundrechte und einen Minderheitenschutz. Wenn das alles auch etwas mit der Verfassung zu tun hat, darf man wirklich die Frage stellen, was denn eigentlich in diesem Staat geändert werden soll.
Frau Fetz, sie haben sich lächerlich gemacht über diese Verfassung, die aus der Zeit des Bauern- und Handwerkerstaates stamme. Jawohl, diese über hundertjährige Verfassung hat es ermöglicht, dass wir vom Bauern- und Handwerkerstaat zu einem Industriestaat mit grossen Rechten gekommen sind. Das ist wahrlich ein gutes Grundgesetz. Eine Verfassung ist doch nicht ein pubertäres Gesetzlein, in das wir alle vier Jahre das, was uns gerade passt und Mode ist, hineinschreiben. Sie ist das Fundament des Staates.
Herr Jaeger hat uns wie ein Prophet beschworen: «Wir stehen an einer Wendezeit, jetzt braucht es eine echte Staatsreform, jetzt gehen wir in neue Zeiten.» (Als Politiker können Sie folgende Sätze in jeder Rede brauchen: «Die Zeiten haben sich geändert, und wir gehen in neue Zeiten», das passt immer.)
Nun wollte ich hören, was in dieser Staatsreform von Herrn Jaeger liegt. Geht es um einen anderen Staat, um eine andere Demokratie, um einen Zentralstaat, oder worum geht es? Wo es konkret wird, landet er bei den Direktzahlungen der Landwirtschaft, beim Datenschutz, bei der Verfassungsgerichtsbarkeit, die Volk und Stände abgelehnt haben, und bei der Dienstverweigererfrage, die Volk und Stände schon zweimal verworfen haben. Das ist die Staatsreform, die jetzt durchgeführt werden soll!
Ich habe weiter zugehört. Was soll eigentlich in diese neue Verfassung aufgenommen werden? Noch am ehrlichsten tönt es von der ganz linken Seite: Wir wollen ein Recht auf Arbeit, ein Recht auf Bildung (alles schon da gewesen, alles schon abgelehnt!), wir wollen eine neue Verfassung und darin verankern, was Volk und Stände verworfen haben. Materiell habe ich nichts anderes gehört.

Herr Columberg und Herr Oester haben es so formuliert: Wir haben soviel Aufwand gehabt, so viel gearbeitet und so viel Geld ausgegeben; wir können es uns jetzt nicht leisten, die Arbeit abzubrechen. Es gibt einen alten Grundsatz: Schlechtem Geld, das ausgegeben worden ist, soll man nicht noch gutes Geld nachwerfen. Es sollte nicht noch mehr Zeit verschwendet werden.
Ich bin der Auffassung, wir sollten nun dieser schöngeistigen juristischen Spielerei ein Ende bereiten und zur Fortführung und zum Eintreten nein sagen, und wenn das nicht klappt, wenigstens am Schluss die ganze Vorlage ablehnen. Wenn wir ablehnen, gibt es einen Volksentscheid, und dann sehen Sie, ob eine so riesige Grundwelle besteht, wie das 1874 für die Revision der Verfassung der Fall gewesen ist. Wenn das Volk ja sagt, gibt es erst noch eine Auflösung des Parlamentes, und dann können wir ganz neu anfangen.
Wir sollten nein sagen und uns Besserem zuwenden.

M. **Rebeaud:** Un certain nombre des considérations que vient de faire M. Blocher sont marquées au sceau d'une certitude inébranlable. J'aimerais dire quant à moi que je n'ai pas de certitude aussi forte mais que je partage néanmoins une partie de ce qui fait la conviction des propos de M. Jaeger tout à l'heure: les temps sont en train de changer dans une proportion que nous ne pouvons pas encore mesurer, qui n'est pas prévisible, que je crois personnellement et par conviction, non par certitude, profonde. En effet, nos sociétés, et pas seulement la société suisse, sont en train de toucher les limites du développement possible des sociétés occidentales industrielles et cela exige une réflexion de fond sur les structures de notre Etat, sur la manière dont nous vivons ensemble et avec les autres Etats, et sur le destin de nos communautés. Voilà pourquoi les écologistes sont globalement pour l'idée d'un travail de révision totale de la constitution.
Nous avons un certain nombre d'incertitudes disparates qui forment ensemble, chez les citoyens de ce pays, une incertitude globale telle qu'il vaut la peine de nommer une constituante ou un groupe d'experts, peu importe la forme, de gens payés pour réfléchir en dehors des contraintes économiques et politiques quotidiennes, de manière à préparer l'avenir.
Nous disons oui à une réflexion dégagée de la politique quotidienne et des contraintes épicières de notre économie et de nos rapports politiques traditionnels. Le cadre qui est offert par la possibilité de réviser complètement la constitution n'est pas plus mauvais qu'un autre. D'autant plus qu'un certain nombre de travaux, y compris ceux dirigés par M. Furgler, n'ont pas tous donné des résultats définitivement désastreux. A cet égard, le seul point sur lequel le groupe d'experts Furgler a créé une animosité générale et rédhibitoire, c'est l'atteinte au fédéralisme, c'est-à-dire à l'autonomie cantonale. A ce propos, je donne entièrement raison à M. Bonnard avec lequel je partage quelquefois des convictions de cet ordre, mais pas toujours dans tous les mêmes domaines.
La nouvelle constitution devra, car c'est une nécessité pour la survie notamment de la Confédération, protéger mieux que l'actuelle, et *a fortiori* mieux que le projet du groupe Furgler, l'autonomie et la capacité de liberté à long terme de nos communautés cantonales et, peut-être les communales dans certains domaines.
A propos de l'article 3, j'ai relevé avec un certain amusement que toutes les personnes ayant peur qu'il laisse trop de liberté au Conseil fédéral d'inventer des choses épouvantables, craignent toute évolution et justifient cette peur accrue par rapport aux décisions prises il y a vingt ans par le fait que, durant cette période, les temps ont changé et que, maintenant, on ne peut plus espérer mettre en oeuvre un projet novateur.
Il y a vingt ans, la quasi unanimité de ce Parlement trouvait très bien de modifier la constitution et, simultanément, de construire un réseau de routes nationales. Ceux qui, aujourd'hui, estiment que les temps ont changé au point qu'il devient complètement inutile, voire dangereux, de changer la constitution, sont les mêmes qui trouvent absolument inacceptable que les décisions de 1960 sur les routes nationales puissent être mises en question.
Je suis d'accord de rediscuter, parce que les temps ont changé et les sensibilités aussi. Je veux que la nécessité de créer le réseau de routes nationales un peu fou décidée il y a vingt ou vingt-cinq ans soit revue. Pour la même raison, j'aimerais que l'on considère comme possible également de «reréfléchir» d'une façon nouvelle, étant donné la prise de conscience ayant eu lieu dans l'intervalle, à ce que nous voulons faire de cette nouvelle constitution, et pas forcément d'abandonner l'idée.
L'article 3 est très ambigu. Ou bien il ne change rien au contenu et donne au Conseil fédéral le mandat de réécrire, c'est-à-dire de confier à des juristes la rédaction de notre constitution dans un meilleur français et dans un meilleur allemand, de manière à ce qu'elle puisse être décemment publiée dans les livres d'instruction civique destinés aux enfants de nos écoles, afin de leur permettre de la comprendre. En ce cas, ce serait très bien, mais cela ne vaut pas la peine d'en faire un plat. Ou bien le mandat est plus étendu et permet au Conseil fédéral, malgré ce qui est entendu dans la lettre, de modifier le fond. En ce cas, c'est une barrière inutile et illusoire. Par conséquent, d'une façon comme de l'autre, cela ne vaut pas la peine de le garder.
C'est la raison pour laquelle nous voterons contre cet article 3.

Frau **Grendelmeier:** Es hat durchaus auch Vorteile, wenn man erst an 39. Stelle redet. Man hat dann Zeit gehabt, sehr gut zuzuhören und zu orten, was die Kollegen gesagt haben, vor allen Dingen, wie die Stimmung ist. Mein Fazit – ich gestehe es –: Es ist niederschmetternd, es ist zumindest ernüchternd, es ist eine Alibiübung nach dem Stil der Wiener, die sagen: «Da muass was gschehn, aber da konn ma nix mochen.» Letztlich fehlt einem der Wille dazu, und das seit bei Gott ziemlich langer Zeit.
Wie die Katze um den heissen Brei schleichen wir nun um diese Totalrevision, die inzwischen auch kein so unbekanntes Wesen mehr ist, und tun so, als hätte noch nie auch nur ansatzweise eine Diskussion darüber stattgefunden, als gäbe es nicht seit Jahren eine ganze Anzahl von durchaus tauglichen Entwürfen. Ich denke an den Entwurf der Kommission Furgler, aber auch vor allem an Kölz und Müller. Wir tun so, als hätte man nicht seit nun 22 Jahren jede missliebige Partialrevision mit Hinweis auf die Totalrevision abzuschmettern versucht in der durchaus «berechtigten» Hoffnung, dass diese ja ohnehin nie komme. Stattdessen weist man auf die angeblich fehlende Grundwelle im Volke hin, wie dies Herr Blocher vorhin einmal mehr gemacht hat. Wir reden diese Grundwelle zu Tode, und wir übersehen dabei geflissentlich, dass sie absichtlich zu Tode geglättet wurde. Keine Welle hält sich 22 Jahre lang, sonst wäre es eben keine Welle, sondern vermutlich ein Berg. Aufbruchstimmung hin oder her, unsere heutige Welt mit den heutigen Problemen – Herr Jaeger hat es heute morgen deutlich gesagt – verlangt eine neue Verfassung, eine Verfassung, die der Welt von heute, die der Schweiz von heute gerecht wird. Dies kann kein Kleisterwerk aus der Gründerzeit bewerkstelligen, auch wenn die Verfassung damals noch so fortschrittlich gewesen sein mag, und sie war es auch ganz bestimmt. Herr Blocher vermisst das Ziel und den Willen zur Aenderung. Es wäre ja eigentlich nur als Denkanstoss gedacht gewesen. Fangen wir doch endlich an zu denken, Herr Blocher! Herr Weber Leo hat gesagt: Wir brauchen nicht alles zu ändern, aber diskutieren müssen wir über alles können! Aber nicht einmal das wollen Sie und Ihre Kreise – da liegt doch der Hund begraben! Und wer redet von einer Staatsreform? Es geht nicht darum, ob wir unsere Demokratie beibehalten oder nicht. Es geht einzig darum, ob wir ihr endlich ein Kleid verpassen wollen, das kein Flickwerk mehr ist, sondern ein zeitgemässes Gewand.
Peinlich ist mir auch die heutige Diskussion vor allem deshalb, weil sich dieser mickrige Reformwille – wenn überhaupt noch einer da ist – darauf beschränkt, dem Bundesrat

nicht zu verbieten, uns eine Revisionsvorlage zu unterbreiten. Es geht letztlich um nichts anderes als das, was die Motionäre vor nunmehr 22 Jahren schon gewollt haben. Ich bin mit Herrn Reich ja selten einverstanden, aber da bin ich mit ihm derselben Meinung: Dem Volk liegen heute entscheidungsreife Unterlagen vor. Wenn ich trotzdem für Eintreten stimme, dann ohne Enthusiasmus und nur deshalb, weil ich noch immer Hoffnung hege, dass es nicht noch einmal 22 Jahre dauert und nicht erst unsere Enkel oder Urenkel einst zu einer neuen Verfassung kommen. Ich wünsche das unserer Nachwelt, unserer Schweiz.

Steinegger: Die Absage des Ständerates an eine materielle Totalrevision unserer Bundesverfassung ist nach meiner Auffassung richtig. Ebenso richtig ist aber, dass in unserem Verfassungsrecht eine Klarstellung erfolgen muss.
Warum der Verzicht auf den grossen Wurf? Der Ruf nach der materiellen Totalrevision gemäss dem Einläuten der Wendezeit von Herrn Jaeger ist nicht nur unrealistisch. In der heutigen staatsrechtlichen Situation kommt darin auch ein elitärer Geist, mangelnder Respekt vor dem heutigen Verfassungsgesetzgeber und in der Tiefe auch eine antidemokratische Tendenz zum Ausdruck. Man berauscht sich am grossen Wurf und vergisst dabei, dass wir uns in keinem verfassungsrechtlichen Vakuum befinden und der Bundesstaat nicht mehr gegründet werden muss. Wir haben eine Verfassung, die vergleichsweise leicht abgeändert werden kann. Wir haben 248 Abänderungsvorlagen und 126 durchgeführte Anpassungen hinter uns. Es ist deshalb etwas problematisch, dem Verfassungsgesetzgeber, nämlich dem Volk und den Ständen, vorzuwerfen, die Verfassung sei materiell völlig ungenügend an die veränderten Gegebenheiten angepasst worden. Er, der Verfassungsgesetzgeber, soll sich endlich dazu bequemen, einer völlig neuen Verfassung nach dem Gusto der Experten und Utopisten zuzustimmen. Würde dies die Aufwärmung aller abgelehnten Vorlagen bedeuten, wie Herr Blocher fürchtet? Würde dies zum Tanz der politischen Minderheiten, bei dem alle Extremanliegen in einem Zuge realisiert würden?
Ich bin der Auffassung, dass die bisherige Diskussion um die Totalrevision der Bundesverfassung viel zu wenig beachtet hat, dass wir bereits eine Verfassung haben, ein Grundgesetz, das in demokratischen Verfahren angepasst werden kann und angepasst wurde. Politromantik, mit der man eine revolutionäre Tat zur Behebung des angeblichen helvetischen Malaises herbeiwünscht, hat vis-à-vis einer sich ständig wandelnden Bundesverfassung keinen Platz. Es geht also nicht um Revolution, es geht schlicht und einfach um eine Bereinigung. Dies ist natürlich kein grosser Anlass, sondern eine anspruchsvolle Balanceübung. Für diese Bereinigung besteht allerdings Anlass. Unsere geschriebene Verfassung enthält nur einen Teil der Verfassung. Daneben gibt es den ungeschriebenen Teil, vom Bundesgericht, nicht vom Verfassungsgesetzgeber, in souveräner Arbeit entwikkelt. Es ist eine Koordination mit der Europäischen Menschenrechtskonvention erforderlich.
Auch die Staatsrechtslehre kann einen gewissen Verfassungswandel bewirken. Hier besteht beispielsweise gelegentlich die Gefahr, dass Ueberlegungen, die anhand des bundesdeutschen Grundgesetzes gewonnen werden, einfach auf unsere Verfassung herübergeredet werden, weshalb eine Klarstellung durch unsern Verfassungsgesetzgeber durchaus erwünscht wäre. Dazu kommt, dass unsere Verfassung unleserlich und vor allem unsystematisch geworden ist. Eine Klarstellung, eine neue Ausgangslage ohne grosse materielle Veränderungen ist also notwendig.
Natürlich sehe ich die Gefahr auch, dass die Bindung an den vom Ständerat vorgeschlagenen Artikel 3 dieser Vorlage verloren gehen könnte und dass zu jedem Artikel der bereinigten Verfassung substantielle politische Aenderungen angestrebt werden. Ich bin aber der Meinung, dass ein Parlament, das diesen Namen verdient, fähig sein muss, dieses Problem zu lösen. Wir werden Disziplin aufbringen müssen; Palaver zum politischen Zeitvertreib ist nicht gefragt. Natürlich muss jeder in diesem Rat auch damit rechnen, dass das Ergebnis einer Diskussion über die Totalrevision nicht genau so aussehen wird, wie er es heute wünscht. Wenn aber der Verfassungsgesetzgeber, Volk und Stände, diesem Ergebnis zustimmen, hat er sich als Demokrat damit abzufinden. Und von diesem Risiko kann und soll in einem demokratischen Staat niemand dispensiert werden.
Ich bitte also um Zustimmung zum Ständerat. Sie würden damit bestätigen, dass Volk und Stände als früherer, heutiger und hoffentlich auch künftiger Verfassungsgesetzgeber so rückständig und schlecht nicht waren, wie das heute teilweise behauptet worden ist.

M. **Clivaz:** Dès le début, j'ai été un partisan convaincu de la révision totale de notre constitution, non pas seulement pour mettre de l'ordre dans notre charte fondamentale qui a subi, comme on l'a dit, plus de cent modifications partielles depuis 1874. En effet, le monde, autour de nous, se modifie à une vitesse jamais connue dans l'histoire de l'humanité. La structure de nombreux Etats est adaptée aux changements de la société. Nous entrons, de notre côté, à pas de géant dans une société totalement informatisée qui modifie le comportement des individus face à la vie et à l'Etat.
Les conséquences de cette évolution sont connues. L'abstentionnisme, notamment, prend des proportions qui pourraient, à la longue, mettre en cause le bon fonctionnement de notre système démocratique.
A cet égard, le rapport du Conseil fédéral contient, à mon sens, la phrase capitale suivante: «Pour vivre, cet Etat a, peut-être plus que tout autre, besoin de l'adhésion, de l'engagement et de la participation active de ses citoyens, voire de leur dévouement». Pour que cette participation active redevienne une réalité, il faut que les citoyens soient motivés par quelque chose qui dépasse leurs préoccupations matérielles de tous les jours, Monsieur Blocher. Je pense en particulier aux jeunes générations qui ont besoin de croire en leur avenir, d'avoir un idéal. Or, il faut bien constater que nous nous sommes montrés incapables, jusqu'ici, de leur donner une vision nouvelle de notre société qui tiendrait mieux compte de l'évolution technique et scientifique, sans déclencher pour autant une révolution.
Les relations humaines du XXIe siècle ne seront plus celles du XIXe qui ont marqué la constitution de 1874. Elles seront basées sur des critères très différents qui devront trouver leur application dans notre charte fondamentale, sans mettre en danger le fédéralisme et l'identité cantonale, Monsieur Bonnard. Je suis, sur ce point, absolument d'accord avec vous.
Je fais partie des gens qui ne perdent pas le sens des réalités de ce pays. Je reste néanmoins convaincu que nous ne pouvons plus nous limiter à gérer nos petites et grandes affaires en continuant à nous cantonner dans un splendide isolement intellectuel et philosophique, au milieu d'une Europe et d'un monde en mouvement et sans réfléchir au devenir de notre communauté nationale et à l'image future de la Suisse. C'est un devoir que nous avons à l'égard de notre jeunesse.
La révision totale de la constitution me semble être un moyen de redonner l'espoir aux jeunes en une Suisse plus ouverte aux idées nouvelles et aussi plus solidaire.
Pour cela, nous ne pourrons pas nous limiter à une mise à jour, comme nous le propose le Conseil des Etats. Une mise à jour n'est pas une révision de la constitution. C'est pourquoi je voterai l'entrée en matière pour une révision véritable et non pas pour un semblant qui n'apporterait absolument rien de nouveau.

Allenspach: Viele Kolleginnen und Kollegen haben heute an unserer Bundesverfassung keinen guten Faden mehr gelassen. Diese hat sich aber trotz aller systematischen Mängel und trotz aller Vorwürfe als eine sehr brauchbare Grundlage unseres Staatswesens erwiesen. Keine einzige Aufgabe blieb wegen verfassungsmässiger Mängel ungelöst. Für Notwendiges hat der Stimmbürger immer wieder die Verfassung ergänzt. Und wenn einmal eine Verfassungsvorlage

abgelehnt worden ist, dann war dies ein zu respektierender Volksentscheid. Wenn all das, was die Herren Braunschweig, Jaeger und viele andere mehr als wichtige Bestandteile des neuen Verfassungsrechtes bezeichnet haben, in die neue Verfassung aufgenommen wird, dann wird dem Stimmbürger die Möglichkeit entzogen, sich grundsätzlich zu diesen vielen Teilgebieten zu äussern und differenziert zu entscheiden. Er kann dann nur noch zu einem Gesamtpaket ja oder nein sagen, dem Gesamtpaket der total revidierten Verfassung. Dieses nur noch Ja- oder Neinsagen zu einem Gesamtpaket ist meines Erachtens nicht ein Ausbau, sondern ein Abbau der Volksrechte. Die Tendenz, die Volksrechte abzubauen, insbesondere das Recht, auf Verfassungsstufe differenziert mitentscheiden zu können, durchzieht alle bisherigen neuen Verfassungsentwürfe, ganz extrem den Entwurf der Kommission Furgler. Auch heute will man unter dem Vorwand der Systematisierung und der Verdichtung der Sprache bestehende verfassungsmässige Schranken der Bundeskompetenzen beseitigen. Damit wird die Macht des Parlamentes gegenüber dem Entscheidungsrecht des Volkes gestärkt. Anstelle der direkten Demokratie marschieren wir in grossen Schritten zur parlamentarischen Demokratie. Was nützt dem Bürger eine leicht lesbare Verfassung, wenn diese Verfassung dann sein Recht, in Grundsatzfragen auch auf Verfassungsstufe mitentscheiden zu können, faktisch einschränkt?
Bundesrat und Experten haben sich schon seit mehr als zwanzig Jahren mit der Totalrevision befasst. Das Volk aber hatte bisher keine Gelegenheit, sich dazu zu äussern. Mir scheint, es sei äusserst notwendig und höchste Zeit, dass auch das Volk einmal zu dieser Frage Stellung bezieht. Wenn wir Bundesrat und Kommission zustimmen, dann wird das Volk noch auf Jahre hinaus keine Gelegenheit haben, sich zu äussern, sondern wird zum Stillschweigen verurteilt. Die Frage Uebungsabbruch oder Weiterführung kann nicht in diesem Rate entschieden werden. Alle Redner, die solches behauptet und uns beschworen haben, die Uebung Totalrevision heute doch nicht abzublocken, kennen das Verfahren nicht; sie kennen insbesondere Artikel 120 der Bundesverfassung nicht.
Wenn wir heute Eintreten beschliessen, werden Bundesrat und Parlament eine neue Bundesverfassung mit wesentlichen materiellen Aenderungen ausarbeiten, ohne dass das Volk dazu je einen Auftrag gegeben hat. Wenn wir Nichteintreten beschliessen, dann muss eine Volksabstimmung über die Frage Totalrevision ja oder nein durchgeführt werden. Wir sollten also den Mut haben, diese Grundsatzfrage dem Volk zur Entscheidung vorzulegen. Dann werden wir sehen, ob Bundesrat und Parlament beauftragt werden, eine neue, materiell veränderte Bundesverfassung auszuarbeiten.
Wenn wir heute Nichteintreten beschliessen, dann wird die Diskussion also nicht abgewürgt, sondern dies würde die Diskussion ins Volk tragen. Wir dürften nicht mit dem Volke spielen, sagte Frau Weber zu Recht. Wer aber spielt mit dem Volk? Jene, die ohne Auftrag des Volkes die Verfassung fundamental und total ändern wollen oder jene, die durch einen Nichteintretensbeschluss den Weg freimachen, diese Grundsatzfrage rasch, unmittelbar dem Volke zum Entscheid vorzulegen? Wer beim Eintreten nein stimmt, will rasch das Volk entscheiden lassen. Wer ja stimmt, schaltet das Volk auf Jahre aus der Verfassungsentscheidung aus. Wer hat Angst vor dem Volk? Ich habe keine Angst vor einem Volksentscheid, deshalb stimme ich nein.

Pini: Se la lista degli oratori è esatta io sono il fanalino di coda che conclude questo lungo dibattito di entrata in materia tra i fautori e gli oppositori dell'inizio della revisione totale della costituzione.
On. Colleghi, permettetemi, proprio perché concludo questa lunga lista degli oratori, di ricordarvi un annedoto che è molto vivo nella mia memoria e che risale a 20 anni orsono. Poco più di 20 anni orsono furono deposte le due fondamentali mozioni degli onorevoli Dürrenmatt e di Karl Obrecht agli Stati. Essi chiedevano appunto al Consiglio federale di iniziare gli studi per un progetto di revisione totale.
Il ricordo, on. Colleghi: Eravamo nel Ticino al Grotto Nesurini, vicino a Gnosca, con l'on. Wahlen, i suoi esperti e il compianto dott. Sandro Crespi, che fu uno dei collaboratori più attenti e più sensibili al lavoro del gruppo Wahlen. A pranzo, Wahlen ammonì che il messaggio politico degli on. Obrecht e Dürrenmatt giungeva già in ritardo, considerendo che l'assetto della costituzione era superato nel tempo.
Io non penso, on. Colleghi, che l'on. Wahlen era uomo di improvvisazioni. Chi l'ha conosciuto fra di voi, chi soprattutto del suo partito ne è stato, come il Paese, onorato delle sue alte cariche in Governo – e prima ancora a livello internazionale – ne ha ammirato, come io ho ammirato dell'on. Wahlen, il senso dell'equilibrio, il senso dello Stato, il senso soprattutto del federalismo.
Ebbene, questo principe del federalismo, questo uomo che è entrato nella storia della Svizzera con tanto onore, 20 anni orsono indicava a noi giovani – a quel tempo avevo poco più di 30 anni – che già era tardi per iniziare il lavoro della revisione totale della costituzione.
On. Colleghi, non dimentichiamo che questa costituzione ha 113 anni. Ci incamminiamo a festeggiare il 700esimo anniversario della vita della Confederazione, cercando di immaginare che cosa possiamo «regalare» agli svizzeri di significativo per poter celebrare questo anniversario.
E allora chiediamoci, on. Colleghi, se il dono più significativo che noi potremmo fare per questa ricorrenza non sarebbe forse una prova di coraggio, offrendo, appunto, al popolo svizzero il coraggio di intraprendere un'opera creativa come quella di rivedere la costituzione nella realtà in cui il Paese oggi vive, perché il Paese non è più il paese rurale di 40-50 anni orsono! Regalare soprattutto, come l'on. Clivaz giustamente ha detto, alle nuove generazioni «l'orgoglio di essere partecipe di questa opera di rinnovamento».
On. Colleghi, non è più il tempo delle diatribe del «Kulturkampf». Caro collega Allenspach, non è tanto il problema di sapere se noi, il popolo, dobbiamo votare sì o no; ma certo che il popolo voterà. On. Allenspach, ma da quando in qua il popolo non vota per la costituzione?
Ma il tono di questo dibattito è un tono che può ricordare quello del 1872, quando si combatteva proprio in quest'aula – non era così? – per sapere se dovevamo introdurre la libertà religiosa sì o no.
Questo tempo è passato. Cerchiamo di essere pacati, di non cercare degli alibi. C'è unicamente una differenza, che ci può dividere, on. Allenspach: essa risiede tra coloro che vogliono andare in avanti e coloro che vogliono fermarsi a guardare indietro. Lei guarda soprattutto indietro, io guardo in avanti.

M. **Gehler**: Ainsi que relevé dans le rapport sur la révision totale de la Constitution fédérale, notre charte fondamentale mérite d'être remaniée afin de combler ses défauts quant à la forme et quant au fond. En effet, élaborée en 1874, la Constitution fédérale était modelée afin de répondre aux besoins d'une société essentiellement rurale alors qu'aujourd'hui, les tâches de l'Etat moderne postulent des normes constitutionnelles adaptées aux besoins présents et futurs. Dans ce sens, il y a lieu de donner mandat au Conseil fédéral d'élaborer un projet de constitution.
D'entrée de cause nous relevons que le projet de constitution élaboré par la commission d'experts en 1977 a déclenché sur le plan politique un certain nombre de suspicions dans divers milieux. Il contenait sans doute des normes quelque peu trop centralisatrices. Or, dans le cadre d'une révision de la constitution, il est vital pour notre Etat fédéraliste de sauvegarder, voire d'améliorer les prérogatives des cantons. Il est, par conséquent, absolument exclu de toucher, un tant soit peu, à la souveraineté cantonale. En outre, dans son projet de constitution, le Conseil fédéral est prié d'étudier minutieusement la possibilité de créer une cour constitutionnelle fédérale ayant compétence de juger la conformité constitutionnelle des textes législatifs élaborés par les autorités fédérales. Pour mémoire, je rappelle

que les Etats de type occidental, comme la République française, la République fédérale d'Allemagne, se sont dotés d'une cour constitutionnelle, vraisemblablement afin d'éviter l'élaboration de lois contraires au sens et à la portée des normes constitutionnelles.
De plus, la nouvelle constitution devrait également prévoir une disposition de principe en matière de droit de libre disposition dans le sens et l'esprit prévu au projet de 1977, à l'article 42. En effet, une norme de ce genre semble inquiéter différents milieux politiques attachés à une forme de fédéralisme quelque peu trop statique. Cette vue de l'esprit a engendré des problèmes politiques graves. Aussi est-il important que le principe du droit de libre disposition soit inséré dans la constitution et que l'Assemblée fédérale en élabore les modalités de cas en cas. Il serait faux que les cantons concernés par une modification territoriale puissent à l'avenir encore légiférer sur l'exercice et les conditions du droit de libre disposition car, en le faisant, ils agiraient en juges et parties. Le 19 décembre 1986 j'ai déposé, Madame la Conseillère fédérale, une motion intitulée «fédéralisme évolutif» au sujet de laquelle j'attends toujours votre prise de position. Il est inutile de vouloir ignorer les réalités politiques et de s'obstiner à croire que les frontières cantonales issues des plébiscites du 23 juin 1974 et du 16 mars 1975 sont définitives. A ce sujet, il est important de relever les dernières élections communales à Moutier qui ont vu le chef-lieu de district doté d'une majorité politique jurassienne et désireuse de rejoindre le territoire de la République et canton du Jura. A cet égard, il serait intéressant de connaître l'opinion du Conseil fédéral, au cas où Moutier demanderait, dans un proche avenir, son rattachement au canton du Jura. Que se passerait-il si les autorités organisaient un plébiscite sur le plan communal et qu'une majorité de citoyennes et de citoyens décidaient, démocratiquement, dans le secret des urnes, de rejoindre le canton du Jura? Le Conseil fédéral serait-il – dans cette hypothèse – disposé à respecter la volonté politique des citoyennes et citoyens de Moutier, en élaborant une disposition constitutionnelle permettant ce transfert territorial ou préférerait-il que la situation se dégrade?
Dans le district de Laufon, quoique la situation soit différente, il est de fait que les structures constitutionnelles actuelles, tant sur le plan fédéral que cantonal ne permettent plus de résoudre à satisfaction les problèmes délicats de l'heure qui sont en constante évolution et qui ont été engendrés par un procédé juridico-politique entaché dorénavant par le contexte discuté et discutable des «caisses noires» bernoises et de leurs séquelles.
Par ailleurs, je rappelle à ce sujet que le Tribunal fédéral a été saisi et a rendu une première sentence favorable aux recourants du Laufonnais. Ces exemples démontrent avec évidence que le droit de libre disposition doit être réglé dans les plus brefs délais, mais également dans un avenir assez lointain, à savoir dans le cadre de la révision totale de la Constitution fédérale.
D'entrée de cause, je remercie le Conseil fédéral pour l'attention qu'il portera à la présente requête et formule le voeu que dans l'intérêt supérieur du pays, il puisse en tenir compte. Dans le sens des considérants émis, je vous propose d'entrer en matière.

Nebiker: Natürlich könnten wir mit unserer alten Verfassung weiterleben. Es ist uns bisher gut gegangen; es würde auch in Zukunft möglich sein, mit der Verfassung, mit partiellen Revisionen den jeweiligen Bedürfnissen zu folgen. Auch eine schöne Gesetzessprache in der Bundesverfassung ist nicht essentiell für unser Wohlergehen und das Wohlergehen des Staates. Sogar extreme Forderungen, wie sie in der heutigen Diskussion von verschiedenen Seiten postuliert worden sind, liessen sich unter dem alten Verfassungsrecht realisieren – zumindest diskutieren oder dann eben ablehnen. Selbst dazu brauchte man also keine Totalrevision der Bundesverfassung. Trotzdem stehe ich für eine Totalrevision ein. Es ist notwendig, dass wir uns einmal umfassend und zusammenhängend mit unserem Grundgesetz auseinandersetzen, nicht nur sektoriell. Es ist wichtig, dass wir uns auch grundsätzlich mit den Pflichten und Rechten der Bürger, mit unserem Staatsaufbau, mit den Aufgaben des Staates, mit der Aufgabenteilung zwischen Bund, Kanton usw. auseinandersetzen und nicht nur immer aufgehängt an einem einzelnen konkreten Objekt. Es ist auch unerlässlich, dass wir einmal losgelöst vom augenblicklich Notwendigen, von der Tagesaktualität den Blick in die Zukunft wenden. Unsere Vorfahren haben das offenbar gekonnt. Können wir das eigentlich nicht mehr?
Wie weit soll nun diese Totalrevision gehen? Die Leitplanken für die Revision gemäss Vorschlag des Ständerats – Artikel 3 des Bundesbeschlusses – gaben viel zu reden. Den einen sind diese zu flexibel, den anderen zu starr. Trotzdem ist das ein politisch gangbarer Weg. Wir müssen zu einem Ziel kommen. Und ein Vorwärtsgehen in kleinen Schritten ist allemal besser als ein Fiasko mit grossen Sprüngen. Es ist doch zweckmässig, vorerst einen formell bereinigten Vorschlag zu erhalten und darüber zu diskutieren. Ich bin da mit Herrn Villiger einig. Wir können immer noch bei der Beratung gewisse Aenderungen vornehmen. Wir sind nämlich diejenigen, die sie allenfalls ändern, und nicht jemand anders. Partielle Aenderungen sind auch später an der neuen Verfassung möglich, wenn sie notwendig sind.
Aber jetzt sollten wir doch einmal das Kleid neu gestalten, neu fassen, damit wir dann wieder auf diesem neuen Weg weitergehen können. Es ist im übrigen bedauerlich, dass in der heutigen Diskussion von den vehementesten Befürwortern für eine Totalrevision der Bundesverfassung die meisten Argumente gegen die Revision vorgebracht worden sind, mehr Argumente jedenfalls als von den Gegnern der Totalrevision.
Die Mehrheit der Schweizer will doch nicht eine neue Schweiz, sondern sie will die Schweiz so haben, wie sie jetzt etwa ist. Sie will keine totale Aenderung und in diesem Sinne auch nicht eine totale Umgestaltung der Bundesverfassung. Von Mut war viel die Rede in dieser Diskussion. Mut allein aber hilft da nicht weiter, um das grosse Werk zu vollenden. Schlussendlich wird der Stimmbürger entscheiden. Er ist – wie wir zur Genüge wissen – nicht für Experimente und extreme Lösungen zu haben. Es spricht nicht von grossem politischem Mut, hier in grossen Worten, die meist im Hinblick auf die kommenden Wahlen ausgesprochen worden sind, spektakuläre Massnahmen und Dinge zu verlangen, die bei der demokratischen Abstimmung überhaupt keine Mehrheit finden können. Politischen Mut verlangt vielmehr ein konsequentes Vorgehen in einzelnen, sauberen, konkreten und realisierbaren Schritten. Wir brauchen mehrheitsfähige Vorschläge, eine Verfassung, hinter der die Mehrheit der Schweizer Bürger stehen kann. Der Weg, den uns der Ständerat insbesondere mit Artikel 3 vorschlägt, ist gangbar und politisch realistisch. Gehen wir ihn. Bedächtige, kleine Schritte in der richtigen Richtung führen eher zum Ziel als Spurts auf dem falschen Weg.

Hösli: Wie Sie gehört haben, ist eine ganze Reihe von Kantonen bei der Verfassungsrevision dem Bund mit gutem Beispiel vorangegangen. Auch der Glarner Landrat hat in zweiter Lesung eine neue Verfassung zuhanden der Landsgemeinde verabschiedet. Bei uns hat es etwa 20 Jahre gedauert, bis es soweit war. Ich durfte als Landrat, später als Regierungsrat mitwirken. Ursprünglich enthaltene sogenannte Höhenflüge wurden im Laufe der Zeit je länger je mehr heruntergeholt. Man hat auch bei uns keine Grundwelle gehabt, die Arbeit aber verantwortungsbewusst aufgenommen und nun zu einem guten Abschluss gebracht. Soll nun wirklich auf Bundesebene unmöglich sein, was Kantone erwiesenermassen fertiggebracht haben? Ich kann das nicht glauben, selbst nicht im Bewusstsein, dass die Revision der Bundesverfassung einen enorm höheren Aufwand und Einsatz bedingt. Es ist dem Ständerat dafür zu danken, dass er durch seinen ebenso mutigen wie eindeutigen Entscheid den Weg aus einer politischen Sackgasse gewiesen hat. Der Nationalrat kann und soll diesen Weg betreten. Das meine ich einmal im Grundsatz der Bejahung der Revi-

sion, aber auch hinsichtlich der vorgesehenen Marschrichtung einer formellen Revision. Seit den bisherigen Vernehmlassungen zur neuen Verfassung hat sich in der öffentlichen Meinung ein grosser Wandel vollzogen. Die Zeit der Höhenflüge ist einfach vorbei. Wenn wir nicht wollen, dass allenfalls das Volk aus einem stolzen Königsadler, den wir loslassen wollen, einen Pleitegeier macht, müssen wir bei guten helvetischen Grundsätzen bleiben, d. h. gute, sachliche und solide Arbeit nach dem Grundsatz: «Was du ererbt von deinen Vätern, erwirb es, um es zu besitzen!»

Lüchinger, Berichterstatter: Die ausserordentlich instruktive Eintretensdebatte hat gezeigt, dass sich dieser Rat in drei Gruppen aufspaltet: Zuerst eine Gruppe, die eine umfassende materielle Totalrevision will und den Artikel 3 des Bundesbeschlusses des Ständerates scharf ablehnt; dann eine zweite Gruppe, welche keine materielle Totalrevision will und eine bloss formale Totalrevision für nicht lohnend, zum Teil auch für gefährlich hält; und schliesslich die dritte Gruppe, die Vertreter der Mehrheit Ihrer Kommission. Ich befasse mich nur mit den beiden ersten Standpunkten.

Herr Kollege Jaeger, der auf der Fahne nicht unter den Minderheiten erscheint, sich nun aber zur Gruppe 1 geschlagen hat, hat mit Begeisterung von der Aufbruchstimmung des Jahres 1966 gesprochen, und er beklagt sich darüber, dass nun gemäss den Anträgen Ihrer Kommission und dem Beschluss des Ständerates nur eine mickrige Formalrevision stattfindet. Warum resignieren die Politiker? fragte er und warf ihnen gleichzeitig Führungslosigkeit vor. Was hat sich seit 1966 verändert? fragte er zusätzlich. Seit der Sommersession 1966 hat das Schweizervolk 58 Partialrevisionen angenommen, 58! Und diese gingen alle durch unseren Rat und sind zur grossen Mehrheit auf die Initiative des Bundesrates zurückzuführen. Alle von den Motionären des Jahres 1966 konkret aufgezählten Sachprobleme – es sind jetzt natürlich neue dazugekommen – sind durch diese Partialrevisionen und auf anderen Wegen gelöst oder geklärt worden. Das zum Beispiel hat sich geändert, würde ich Herrn Jaeger sagen, und ich würde beifügen, dass das Parlament und der Bundesrat bei diesen 58 Partialrevisionen ihre Führungsrolle sehr wohl wahrgenommen haben. Sie werden das auch in Zukunft wieder tun, zum Beispiel gestützt auf die Varianten, welche der Bundesrat im Zusammenhang mit der Totalrevision vorschlagen wird. Herr Jaeger hat ferner erklärt, dass in einer ganzen Reihe von Themen einer Totalrevision ein Konsens herrsche, und er hat dafür als Beispiel die Finanzordnung erwähnt. Ich möchte ihm sagen, dass das Schweizervolk seit dem Ende des letzten Weltkrieges mehr Finanzvorlagen abgelehnt als gutgeheissen hat. Ich möchte Herrn Jaeger auffordern, vielleicht einmal zu Herrn Bundesrat Stich zu gehen und ihm mitzuteilen, wo ein Konsens für die künftige Finanzordnung besteht. Ich sehe vorläufig keinen. Gerade die heutige Debatte, die zur Hauptsache dem Inhalt einer Totalrevision der Bundesverfassung galt, hat die grosse Zerrissenheit dieses Rates demonstriert:

Frau Fetz hat das Parteiprogramm der Poch vorgetragen, das sie mit der Totalrevision verwirklichen will, Herr Braunschweig dasjenige der Sozialdemokratie und sein eigenes, und Herr Kollege Müller-Meilen hat erklärt, dass alles, was rund um den Expertenvorschlag Furgler und seither passiert ist, in die falsche Richtung lief. Sie sehen also: keine Ansätze für einen Konsens. Die Zerrissenheit wird noch dadurch weiter akzentuiert, dass sich der fundamentalistische Grundsatz «alles oder nichts» auszubreiten beginnt. Ein Teil der Sozialdemokraten scheint lieber keine Totalrevision zu wollen als eine, die den Realitäten Rechnung trägt. Es zeichnet sich für die Gesamtabstimmung eine unheilige Allianz zwischen ganz links und ganz rechts ab, welche dann zur Totalablehnung der ganzen Unternehmung führen könnte. Es war für die Vertreter der Mehrheit der Kommission amüsant festzustellen, wie sich die Fundamentalisten von links und rechts gegenseitig Komplimente machten und sich gegenseitig aufriefen, doch in der absoluten Haltung zu verharren. Das also hat sich zudem gewandelt seit 1966: die Konsensfrage, die 1966 ganz anders war.

Bei einer Totalrevision ist es eben so, wie Herr Allenspach sagte: da kann das Volk nur einmal ja oder nein sagen, obwohl es mit einzelnen Bestimmungen einverstanden ist, mit andern nicht.

Der Ständerat und Ihre Kommission haben diesen Realitäten Rechnung getragen. Wir haben den grösstmöglichen gemeinsamen Nenner gesucht. Frau Monika Weber, für die ich sehr viel Sympathie habe, hat für den Weg der Kommission nicht gerade schmeichelhafte Qualifikationen verwendet. Sie hat von einem Spiel mit dem Volk gesprochen, von einer formellen Scheinübung und von einem dekadenten Abbröckeln des Demokratieverständnisses, und sie sagte: «Ueberall wo das Nachdenken über den Staat nicht mehr stattfindet, wird der Staat pervertiert.» Wenn wir aber über den Staat nachdenken, Frau Weber, so müssen wir nicht über staatspolitische Maximen nachdenken, sondern die Realitäten des Tages sehen. Wenn wir die Realitäten des Tages sehen, dann stellen wir eben diese bedauerliche Krise der Konsensfindung fest. Ich möchte sagen, dass wir mit dem Volk ehrlicher sind als Sie, wenn wir diese Krise der Konsensfindung nicht unterschlagen, sondern ihr Rechnung tragen. Mit einer grossartigen, zukunftsträchtigen materiellen Totalrevision kann man zwar schöne Worte verbreiten und goldene Hoffnungen wecken, aber im Grunde wissen Sie doch, dass die Chancen einer solchen hochgesteckten Totalrevision ausserordentlich gering sind, so dass wir glauben, dass wir mit der Mehrheit der Kommission realistisch und bescheiden schlussendlich mehr erreichen werden für Volk und Land als mit dem, was die Himmelsstürmer uns vorschlagen.

Damit wende ich mich der Gruppe der grundsätzlichen Neinsager zu. Herrn Gautier, der nicht hier ist, möchte ich sagen: Es geht nicht nur um eine Frage der Aesthetik, es geht nicht nur um «ordre et beauté». Unser Land ist keine repräsentative Demokratie, wie die anderen Staaten Europas sie kennen. Die Schweiz ist ein Bürgerstaat, und bei uns herrscht nicht wie in Italien eine «classe politica», sondern der Bürger ist aktiv einbezogen in diesem Staate. Für diesen Bürger wollen wir eine lesbare, bürgernahe Verfassung schaffen, eine Verfassung, die man auch mit Sekundarschülern besprechen kann. Wir betrachten das als ein positives Ziel. Die grundsätzlichen Neinsager haben sich auch die Frage gestellt: Wo endet dann diese formale Totalrevision? Sie haben Angst, dass die Grenzen dann überschritten werden könnten. Ich empfinde diese Angst als eine Art Abdankung. Wer Angst hat, glaubt nicht mehr an die Kraft seines politischen Credos. Ich persönlich habe keine Angst. Ich glaube an die Kraft des Liberalismus, offenbar im Gegensatz zu Herrn Gautier. Hinzu kommt, dass der Bundesbeschluss in Artikel 3 eine Begrenzung enthält. Ausserdem setzt das beschriebene Erfordernis der Konsensfindung eine weitere Grenze.

Nun noch zwei kurze Bemerkungen zu Aussagen von Fraktionskollegen. Herr Bonny hat gesagt, Artikel 3 sei sehr stark relativiert worden. Ich bitte Sie, warten Sie die Beratungen zu diesem Artikel 3 ab, dann können Sie entscheiden.

Herr Reich hat die sehr interessante Frage einer sofortigen Volksabstimmung aufgeworfen. Er hat erklärt, die Angelegenheit sei reif für die Abstimmung. Dazu möchte ich sagen: Das Entscheidende bei einer Volksabstimmung wäre doch herauszufinden, was für einen Inhalt das Volk für die Verfassung will. Totalrevision ja oder nein, das ist eine Formfrage. Der Inhalt ist massgeblich. Zu diesem Inhalt könnte man aber im heutigen Stadium dem Volk überhaupt nichts sagen, oder vielmehr wäre es wahrscheinlich so, dass in der Abstimmungskampagne jede Gruppierung dem Schweizervolk für den Inhalt einer solchen Totalrevision andere Vorstellungen vermitteln würde, und das Volk würde dann in einer völligen Verwirrung entscheiden. Meines Erachtens könnte eine Volksabstimmung im jetzigen Stadium nur dann eine Klärung bringen, wenn es zu einem ganz eindeutigen Nein kommen würde wie bei der Volksabstimmung über die UNO.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, auf den realistischen Weg des Ständerates und der Mehrheit Ihrer Kommission einzuschwenken und für deren Anträge zu stimmen.

M. **Ruffy**, rapporteur: Je crois, comme l'a dit le rapporteur de langue allemande, que le débat d'aujourd'hui a bien montré que le Conseil national était divisé en trois groupes. Le premier, face à la proposition qui nous est faite, se refuse à entrer en matière prétextant que ce qui nous est proposé nous amènera inévitablement à des modifications profondes et contraires aux institutions de notre pays. Ils assument absolument leur conservatisme. Je pense à M. Gautier, à M. Bonnard qui ont souligné un certain nombre de critiques qui avaient été faites au projet de la commission Furgler, critiques que l'on peut admettre, mais qui rejettent en bloc la perspective d'une révision totale de la constitution. Je pense aussi à la position de M. Pidoux, de M. Blocher. Si l'on peut admettre sur certains points leur manière de voir cette révision totale, je crois que nous pouvons nous distancer d'eux en ce qui concerne l'espoir que peuvent nous donner les enseignements tirés de l'expérience faite justement à la suite des travaux de la commission Furgler et du message qui nous est transmis par le Conseil fédéral.
C'est une question de confiance, comme l'a dit M. le président Lüchinger, c'est une question de foi. Jusqu'à nouvel avis, les enseignements tirés des expériences précédentes pourront servir à une révision totale de la constitution qui, à la fois, respectera le principe du fédéralisme et la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Ce sont des assurances qui nous ont été données en séance de commission, qui ont été données au Conseil des Etats et qui seront vraisemblablement données encore aujourd'hui.
Quant aux attaques qui ont été portées contre la majorité de la commission, la plupart d'entre elles étaient correctes mais M. Pidoux, dont je n'ai pas l'extralucidité et qui déclare qu'il n'y a pas de bons vents pour qui ne sait où il va, nous assimilant un peu à des navigateurs qui voguent à l'aveuglette, j'aimerais lui rappeler que Christophe Colomb, qui utilisait l'argent des autres, qui ne disposait pas de bateau, qui ne savait pas où il allait, a tout de même découvert l'Amérique.
A part le groupe des «Neinsager», des opposants, il existe un autre groupe qui naturellement espère, à travers la constitution, faire passer un certain nombre d'idées qui étaient concevables en 1970, comme on l'a dit lors du débat d'entrée en matière, mais qui aujourd'hui ne rencontrent plus d'écho. La voie qui a été choisie par la majorité de la commission, qui est la voie médiane, est celle du réalisme dans la mesure où elle prend véritablement en compte une politique possible, une politique peut-être réformiste mais une politique qui ne se heurtera pas à des oppositions immédiates sur le fond.
Il est clair que, dans ces conditions, avec la polarisation ou la bipolarisation des attitudes qui sont ressorties de l'engagement de ce matin et de cet après-midi, l'avis de la majorité de la commission est considéré comme tiède et nous passons, majoritaires de la commission, à la fois pour des aventuriers par ceux qui, naturellement, ne désirent pas de changement (on a dit que l'on n'arriverait pas du tout à contrôler l'évolution de cette révision totale) et nous passons naturellement pour des gens résignés par ceux qui voudraient voir, dans cette nouvelle constitution, une série d'articles non pas révolutionnaires mais fondamentalement différents.
Nous continuons malgré tout à être d'avis que la voie médiane est la seule possible et, sur les garanties qui nous ont été données par le Conseil fédéral, nous pensons que cette révision totale, liée essentiellement à des problèmes formels, pourra déboucher sur un certain nombre de révisions matérielles. Il y aura une dynamique propre dans l'opération. Je rappelle que nous sommes à la veille d'élections qui vont modifier le Parlement, étant donné tous les filtres qui existent et qui pourront éviter que cette révision totale nous échappe, je ne crois pas que ce soit le moment de limiter, plus qu'on ne l'a fait au Conseil des Etats, la marge de manoeuvre du Conseil fédéral.
Il s'agit d'une question de confiance et c'est sur cette confiance là qu'il s'agit de nous décider, c'est-à-dire de décider l'entrée en matière puis d'approuver l'article 3.

Bundesrätin **Kopp:** Zunächst danke ich der vorbereitenden Kommission für ihre sorgfältige Arbeit und Ihnen allen für die wertvolle Debatte. Der Respekt vor Ihrem Amt verbietet es mir, auch all denjenigen zu danken, die sich in dieser Debatte nicht geäussert haben.
Warum beantragt Ihnen der Bundesrat, die Totalrevision zu beschliessen? Unsere Grundordnung hat sich doch bewährt. Sie hat uns Wohlstand, Sicherheit und inneren Frieden gebracht. Sie hat die Grundwerte der Freiheit, der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der sozialen Sicherheit in einem hohen Masse verwirklicht. Sie hat uns zum Wohlstand geführt. Warum also, fragt uns Herr Blocher, eine Totalrevision der Bundesverfassung?
Es geht ja nicht darum, dass wir die Grundprinzipien unseres Staates ändern; diese sind unbestritten. Sie sollen vielmehr gestärkt werden, damit sie auch künftigen Generationen erhalten bleiben.
Warum, so könnte man weiter fragen, bedarf es denn überhaupt einer Totalrevision, wenn die Grundentscheide schon gefallen sind? Da kann ich nur antworten: Glücklicherweise wird unsere Grundordnung nicht in Frage gestellt. Unser Staatswesen ruht auf sicheren, festen Fundamenten. Aber eben, in unserer Bundesverfassung, die unsere rechtliche Grundordnung festlegen müsste, sind die tragenden Grundideen und die wesentlichen Aufgaben unseres Staates nicht mehr sichtbar. Es gehe darum, die Wurzeln wieder sichtbar zu machen, sagte heute morgen Herr Villiger. Unsere Verfassung ist sogar für Juristen kaum mehr verständlich. Für den Bürger bleibt sie ein Buch mit sieben Siegeln. Sie ist schwerfällig und unübersichtlich. Sie weist in wesentlichen Fragen Lücken auf, und sie ist mit nebensächlichen und überholten Bestimmungen überlastet. Sie ist zum Teil auch widersprüchlich und unklar. Zu ihrer Auslegung müssen ständig Experten beigezogen werden, und auch diese können sich oft nicht einigen. Ich halte es mit Frau Stamm: Unsere junge Generation sollte wieder eine Verfassung haben, die lesbar ist, aus der sie ihre Rechte und Pflichten ersehen können, in der sie die grundsätzlichen Ziele und die Organisation unseres Staates erkennen können. Da möchte ich Herrn Blocher fragen, ob nicht das allein bereits Grund genug für eine Revision wäre?
Aus diesem Grunde wurde die Totalrevision in Angriff genommen. Die Mängel der Verfassung sollen behoben, unsere Grundordnung aber erhalten bleiben. Wie ein roter Faden durchzieht eine Erkenntnis sämtliche Vorarbeiten: dass unsere Verfassung revisionsbedürftig ist, dass ihre vielfältigen Mängel nur mit einer Gesamtrevision behoben werden können, dass dabei die Grundprinzipien unseres Staatswesens nicht preisgegeben werden dürfen. Auf diesen gemeinsamen, fundamentalen Nenner müssten wir uns doch eigentlich alle einigen können, auch wenn die Reformanliegen in Einzelfragen noch so stark auseinandergehen. Genau diesen Faden hat der Ständerat aufgenommen, und die Kommission Ihres Rates ist ihm gefolgt. Lassen Sie mich diesen Ariadne-Faden zurückspulen, denn auch er weist uns einen Weg aus dem Labyrinth.
Schon die Motionen Obrecht und Dürrenmatt von 1965 schlagen diesen Weg ein. Beide Motionäre bekennen sich ohne Wenn und Aber zu den Grundprinzipien der Eidgenossenschaft und den historisch gewachsenen Institutionen unserer Verfassung. Aber ebenso nachhaltig und schonungslos zeigen sie die Revisionsbedürftigkeit der Bundesverfassung auf. Die Mängel müssten aus einer Gesamtschau behoben werden. Beide Motionäre verlangen vom Bundesrat gründliche Abklärungen und Vorarbeiten.
Wir sind heute soweit. Die Vorarbeiten sind abgeschlossen, sie sind gründlich geleistet worden. Der Bundesrat hat Ihnen am 6. November 1985 Bericht erstattet über das, was bisher

getan worden ist und warum auch er eine Totalrevision für notwendig erachtet.
Das Fundament für das Unternehmen «Totalrevision» hat die Arbeitsgruppe Wahlen gelegt. Mit einer breit angelegten Befragung wollte sie vorerst erfahren, was an unserer Verfassung geändert werden soll und wie es zu geschehen habe. Ein unerschöpflicher, beeindruckender Fundus wurde da angelegt, der das ganze Spektrum der Meinungen einfängt. Der Schlussbericht wertet die Antworten aus und kommentiert sie. Mit ihren eigenen Vorschlägen hat die Arbeitsgruppe Wahlen wichtige Impulse gegeben und wegweisende Lösungen vorgeschlagen. Fundiert belegt sie die Reformbedürftigkeit der Bundesverfassung. Doch auch sie tritt für eine Erhaltung, ja Stärkung der verfassungsrechtlichen Konstanten unserer Eidgenossenschaft ein.
Auf Empfehlung der Arbeitsgruppe Wahlen setzte der Bundesrat eine grosse Expertenkommission ein. Unter dem Vorsitz von Bundesrat Kurt Furgler sollte sie eine ausformulierte Verfassung entwerfen. Den Experten ist ein viel beachtetes Werk gelungen. Die Expertenkommission betont in ihrem Bericht ebenfalls die Notwendigkeit der Totalrevision. Auch sie bekennt sich zu den Grundwerten und den bewährten Institutionen unseres Staatswesens. Doch genüge es nicht, wenn die Verfassung bereits eingetretene Aenderungen nachvollziehe, sie brauche auch eine Steuerungskraft in die Zukunft hinein.
Das anschliessende Vernehmlassungsverfahren war in seiner Breite einmalig: es stand jedermann offen. Nicht nur die Zahl, auch die Vielfalt der Teilnehmer sprengen den gewohnten Rahmen. Die Ergebnisse, 1981 veröffentlicht, lassen eindeutige Schlüsse zu. Die Vernehmlasser wissen sehr deutlich zwischen der Grundsatzfrage einer Totalrevision und den einzelnen, zum Teil heftig umstrittenen Bestimmungen des Expertenentwurfes zu unterscheiden. Die Grundsatzfrage, also die Notwendigkeit einer Totalrevision, wird klar und eindeutig bejaht: mit nur einer Ausnahme von allen Kantonen und Landesparteien, ebenso von sämtlichen Arbeitnehmerverbänden, allen Bildungsorganisationen, den Kirchen, den Jugendorganisationen und den Frauenvereinigungen. Die einzige Vernehmlassergruppe, die der Notwendigkeit einer Totalrevision skeptisch gegenübersteht oder das Unternehmen nicht für vordringlich hält, sind die Arbeitgeberverbände und die Wirtschaftsvereinigungen. Aber auch von ihnen wird die Reformbedürftigkeit unserer Bundesverfassung, die Vielfalt ihrer Mängel nicht in Zweifel gezogen.
Von allen Vernehmlassern unbestritten ist die Notwendigkeit einer formalen Bereinigung. Doch würde es eine Mehrheit begrüssen, wenn sich die Totalrevision nicht nur auf die Form beschränkt, sondern auch inhaltliche Neuerungen enthält. Die Vernehmlassungen liefern ebenfalls ein klares Anforderungsprofil, das die künftige Verfassung zu erfüllen hat. Sie muss sich auszeichnen durch eine verständliche Sprache, eine übersichtliche Systematik und eine einheitliche Regelungsdichte. Sie soll sich auf das Wesentliche und das Grundsätzliche beschränken, es aber umfassend regeln; sie wird Lücken schliessen und das Verfassungsrecht der Wirklichkeit anpassen müssen.
Das ungewöhnlich breite Vernehmlassungsverfahren hat seinen Sinn erfüllt. Es hat vieles bestätigt, was schon in den Vorarbeiten erkannt worden ist, und es hat manche Fragen beantwortet. Auf der anderen Seite haben die Vernehmlasser mehrere Vorschläge der Expertenkommission verworfen. Doch gleichzeitig haben sie sehr deutlich die Richtung gewiesen, in der eine Lösung gefunden werden kann.
Der Bundesrat hat die bisherigen Vorarbeiten und die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens eingehend analysiert. Dabei sah er sich in seiner festen Ueberzeugung bestärkt, dass die Revisionsarbeiten weitergeführt werden müssen. Von keiner Seite wurde ernsthaft die Notwendigkeit einer Gesamtreform unserer Bundesverfassung in Zweifel gezogen. Doch wollte der Bundesrat nach Abschluss der Vorarbeiten die Grundsatzfrage «Totalrevision – Ja oder Nein?» den eidgenössischen Räten unterbreiten. Seit der Ueberweisung der Motionen Obrecht und Dürrenmatt hatten sie keine Gelegenheit mehr gehabt, sich mit der Verfassungsreform auseinanderzusetzen. Und schliesslich ist es an ihnen, die Totalrevision in Anwendung von Artikel 120 der Bundesverfassung zu beschliessen. Aus diesen Ueberlegungen hat der Bundesrat ihnen einen ausführlichen Bericht erstattet und sie eingeladen, ihn mit der Fortsetzung der Revisionsarbeiten zu beauftragen. Sie sollten diese Kompetenz auch wahrnehmen und sie nicht nach oben dem Volk delegieren, wie dies die Herren Reich und Allenspach vorgeschlagen haben. Herr Lüchinger hat zu Recht auf die Schwierigkeit hingewiesen, die mit einer Volksbefragung zur Grundsatzfrage «Totalrevision – Ja oder Nein?» verbunden wären.
Die Beratungen in beiden Räten haben bestätigt, dass dieser Zwischenschritt mit einer Grundsatzdebatte richtig und nötig war. Der heutige Tag hat dies erneut gezeigt. Der Ständerat hat mit grossem Mehr die Totalrevision beschlossen. Er hat dem Bundesrat ausserdem Leitlinien erteilt, in welcher Richtung er die Verfassung revidieren soll. Die Kommissionsmehrheit Ihres Rates hat sich dem Grundsatzentscheid des Ständerates angeschlossen und seine Leitlinien übernommen.
Damit wird der Grundkonsens bestätigt, der alle Stadien der Vorarbeiten durchzieht: Dass die geltende Verfassung formale und inhaltliche Mängel aufweist, die in ihrer Gesamtheit nur mit einer Totalrevision behoben werden können, dass aber dabei die bewährten Grundprinzipien unserer verfassungsrechtlichen Ordnung nicht preisgegeben werden dürfen. Die Mängelliste ist lang und vielfältig. Die umfassende Bestandesaufnahme, die im Rahmen der Vorarbeiten geleistet worden ist, belegt dies mit aller Deutlichkeit.
Wie sind diese Mängel entstanden? Unsere Verfassung geht – wie Sie wissen – auf das Jahr 1848 zurück. 1874 ist sie totalrevidiert worden. Ihr Alter ist weder ein Mangel noch ein Vorzug. Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika ist älter, doch lässt sie sich in ihrer Offenheit nicht mit der unsrigen vergleichen. Sie überlässt die Rechtsfortbildung weitgehend dem Obersten Gericht und ist bis heute nur 17mal geändert worden. Unsere Verfassung hingegen beschränkt sich nicht darauf, Institutionen und Verfahren zu umschreiben; sie bestimmt auch inhaltlich Ziel, Zweck, Ausmass und Grenzen der Staatstätigkeit. Neben dauerhaften Grundprinzipien finden wir eine Reihe von Bestimmungen, die auf die Verhältnisse von 1874 – teilweise noch auf 1848 – zugeschnitten sind. Sie sind Ausdruck einer vergangenen Epoche, historische Relikte, die gegenstandslos geworden sind.
Wer diese Bestimmungen heute liest, kann ihren Sinn nicht mehr verstehen. Er weiss nicht, was er mit «Abzugsrechten» oder «Zugrechten» anfangen soll. Er fragt sich, warum noch immer die Auswanderungsagenturen der Aufsicht des Bundes unterliegen, obwohl es seit langem keine einzige mehr gibt. Noch heute muss er in seiner Verfassung lesen, dass der Bund einheitliche Bestimmungen über die Verwendung von Kindern in den Fabriken aufstellen kann.
Diese Beispiele sprechen für sich. Unsere Verfassung widerspiegelt gesellschaftliche Verhältnisse, die sich von den heutigen Gegebenheiten grundlegend unterscheiden. Beim Aufbau unseres Bundesstaates waren die öffentlichen Aufgaben und ganz besonders die Verantwortungsbereiche des Bundes erst rudimentär ausgebildet. Die Hauptlast trugen die Kantone. Jeder bildete seine Truppen selber aus, druckte seine eigenen Banknoten, jeder hatte sein eigenes Strafrecht, sein Obligationenrecht und sein Zivilrecht.
Unsere Gesellschaft, unser Staat hat seither einen tiefgreifenden Wandel von einer überwiegend landwirtschaftlichen und gewerblichen zu einer arbeitsteiligen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft erlebt. Wissenschaft und Technik haben unser Leben, unsere Arbeit, unsere Umwelt und auch die Aufgaben des Staates total verändert; in einem Masse, wie es den Zeitgenossen von 1874 – unserem Verfassungsgeber – unvorstellbar gewesen wäre. Denken wir etwa an die heutigen Probleme des Verkehrs, der Energie oder der Mikroelektronik. Die Schöpfer unserer Verfassung kannten noch kein Auto und kein elektrisches Licht, keine

Schreibmaschine und kein Telefon. Herr Columberg hat uns diese Entwicklung plastisch vor Augen geführt.
Unsere Verfassung, die den Anforderungen des 19. Jahrhunderts verhaftet ist, musste ständig den neuen Gegebenheiten und Bedürfnissen angepasst werden. Seit 1874 sind insgesamt – wir haben es gehört – 249 Partialrevisionen Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet worden. Rund die Hälfte – 127 – sind angenommen worden. Dabei sind 55 Artikel neu in die Verfassung aufgenommen und 63 geändert oder aufgehoben worden.
Es ist erstaunlich, was alles geändert worden ist, wie unterschiedlich die einzelnen Revisionen ausgefallen sind. Die zahlreichen Partialrevisionen zeigen sehr eindeutig, dass sich das Instrument der Partialrevision bewährt hat und eine bleibende Konstante unserer staatlichen Institutionen darstellt. Doch haben diese Revisionen, die auf über 100 Jahre verstreut sind, Spuren hinterlassen: der Gesamtzusammenhang, die Form und die Systematik gingen verloren. Unsere Verfassung wurde immer uneinheitlicher, blieb lückenhaft und verlor sich in Details. Sie plaudert, wo sie schweigen sollte, und schweigt, wo sie reden müsste. Trotz ständiger Revisionen konnte sie mit der Wirklichkeit nicht Schritt halten.
Wer als Bürger seine Verfassung zur Hand nimmt, versteht sie nicht. Sie spricht eine veraltete, unklare, oft allzu technische Sprache. Sie verwendet die gleichen Ausdrücke nicht im gleichen Sinn. Wer die Verfassung gelesen hat, weiss nicht mehr, was ein Schweizer ist: ob das nur die männlichen Bürger sind, ob die Männer und die Frauen oder ob darunter auch Ausländer fallen. Je nach Bestimmung versteht die Verfassung unter dem Ausdruck «Schweizer» etwas anderes. Einen klaren Aufbau kann der Leser nicht erkennen. Er kann auch nicht begreifen, warum die Verfassung wichtige Bereiche wie die Banken oder die Atomenergie nur mit einem einzigen Satz erwähnt, während sie sich seitenlang der Wasserwirtschaft oder dem Alkohol widmet. Der Bürger ist verunsichert, wenn er erfährt, dass die Verfassung in nahezu allen Bereichen Lücken aufweist.
Auf gebrannte Enzianwurzeln kann er ohne weiteres verzichten, hingegen hätte er gerne in der Verfassung seine Meinungsäusserungsfreiheit verbrieft, seine persönliche Freiheit oder seine Versammlungsfreiheit. Doch da müssen wir ihn auf die Bundesgerichtsentscheide hinweisen. Wie weit seine Grundrechte eingeschränkt werden dürfen, wem sie zustehen und wie sie verwirklicht werden sollen, geht nicht klar aus der Verfassung hervor. Ueberall musste die Rechtsprechung einspringen. Erst aus ihr erfahren wir auch, dass aus der Verfassung Grundsätze staatlichen Handelns und des rechtsstaatlichen Verfahrens abgeleitet und als ungeschriebenes Verfassungsrecht garantiert werden. Der Bürger findet also im Verfassungstext über wichtige Grundrechtsgewährleistungen und über wesentliche Garantien seiner individuellen Freiheit keine Auskunft.
Doch auch in den übrigen Teilen der Verfassung müsste manches ergänzt werden. Der Vollzug des Bundesrechts durch die Kantone ist unvollständig und uneinheitlich geregelt. Das gleiche gilt für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Auch das Organisationsrecht des Bundes weist Lücken auf.
Neben diesen Lücken müssen den Bürger die vielen unnötigen, verfassungsunwürdigen Details ganz besonders stören. Wozu die langatmige Regelung des Heerwesens, wozu die ellenlangen Bestimmungen über das Brotgetreide oder den Alkohol? Unsere Verfassung wird zur Verordnung, wenn sie den Kleinhandel mit geistigen Getränken auf zwei Liter und den Einsatz in Kursälen auf fünf Franken beschränkt.
Walter Burckhardt hielt schon im Jahre 1931 eine Totalrevision der Bundesverfassung wegen der vielen Partialrevisionen für wünschenswert. Damals waren es 35, heute sind es 127. Nicht nur die Zahl, auch der Revisionsrhythmus erhöht sich ständig. Allein in den letzten 20 Jahren haben wir über 40 Partialrevisionen erlebt. Zurzeit sind Partialrevisionsbestrebungen im Gange, die die Hälfte aller Verfassungsbestimmungen – also mehr als 90 Artikel – betreffen. Wir stehen also gezwungenermassen schon mitten in der Gesamtreform unserer Verfassung, ohne aber von den Vorteilen einer Totalrevision profitieren zu können. Eine Verfassung, die schon über 100mal geändert worden ist und deren halber Normbestand im gegenwärtigen Zeitpunkt zur Diskussion steht, bedarf einer kohärenten Reform, um den Gesamtzusammenhang wieder zu finden, um sich auf das Wesentliche zu beschränken, ohne historische Relikte und ohne Details auf Gesetzes- und Verordnungsstufe. Nur so kann eine Verfassung wieder beständiger werden.
Wie soll die neue Verfassung aussehen? Wie weit soll die Reform gehen? Sowohl im Ständerat wie in der vorberatenden Kommission Ihres Rates blieb unbestritten, dass die geltende Bundesverfassung vielfältige Mängel aufweist. Und dass die Summe dieser Mängel nur durch eine Totalrevision ausgemerzt werden kann. Dabei war man sich einig, dass eine Verfassung mit grundlegenden inhaltlichen Neuerungen politisch kaum realisierbar sei. Wie weit soll also diese Revision gehen? Ich wende mich hier ganz speziell an diejenigen unter Ihnen, welche in der vorgeschlagenen Revision lediglich eine kosmetische Uebung erblicken oder sogar so weit gehen wollen, dass sie bei einer Gutheissung von Artikel 3 in der Gesamtabstimmung nein stimmen werden, wie dies die Herren Renschler und Bäumlin bereits angekündigt haben. Ich hoffe indessen, dass sie sich noch eines Bessern belehren lassen werden.
Also, wie weit geht die Revision? Mit einer formalen Totalrevision im engen Sinn, die jede materielle Aenderung ausschliessen will, können – das ist uns allen klar – die Mängel nicht behoben werden. Nur kosmetische Retouchen wären dann erlaubt, einige veraltete Ausdrücke könnten ersetzt werden, die Artikel könnten durchnumeriert und ein paar überholte Uebergangsfristen aufgehoben werden. Im übrigen bliebe alles beim alten. Der Ständerat, der Bundesrat und die Kommission Ihres Rates haben eine solche formale Totalrevision im engen Sinn eindeutig abgelehnt. Das Unternehmen verliere seine Berechtigung, wenn man sich von allem Anfang an auf einen Revisionstypus beschränke, der grundlegende Mängel nicht beheben könne.
Der Ständerat und die Kommissionsmehrheit Ihres Rates haben sich hingegen für eine formale Totalrevision im weiten Sinn entschieden. Artikel 3 des Ständesratsbeschlusses umschreibt diesen Revisionstypus. Er entspricht einer «nachführenden, realitätsgebundenen Verfassungsreform», wie sie von Herrn Professor Eichenberger empfohlen worden ist. Die Mängel sollen möglichst weitgehend mit geltendem Recht behoben werden. Dabei müssen materielle Aenderungen in Kauf genommen werden. Wenn wir veraltete oder verfassungsunwesentliche Bestimmungen auf die Gesetzesebene herabstufen, dann verlieren sie ihren Verfassungsrang. Umgekehrt wird neues, formelles Verfassungsrecht geschaffen, wenn wir Lücken schliessen und Unvollständiges ergänzen.
Zweitens können sich aus der neuen Umschreibung und Gliederung der Bestimmungen ebenfalls materielle Aenderungen ergeben. Auch wenn wir lediglich geltendes Recht beiziehen, müssen wir es doch interpretieren und festschreiben. Damit können sich neue Möglichkeiten der Auslegung und der Rechtsfortbildung eröffnen.
Schliesslich können sich auch inhaltliche Neuerungen aufdrängen, um offene Fragen zu beantworten, das Recht der gewandelten Wirklichkeit anzupassen, Probleme zu lösen oder Mängel mit institutionellen Reformen zu beheben. Etwa durch die Einführung der Gesetzesinitiative oder der Einheitsinitiative.
Nach dem ausdrücklichen Willen des Ständerates und der Kommission Ihres Rates könnten solche institutionellen Neuerungen vom Bundesrat zur Diskussion gestellt werden, und zwar als Varianten.
Einer solchen formalen Totalrevision im weiten Sinn kann auch der Bundesrat zustimmen. Das ist, Herr Weber, kein Verrat an der Idee der Totalrevision der Bundesverfassung. Auch der Bundesrat lehnt eine reine Kosmetik ab, und auch er will keine radikale Umgestaltung unserer Institutionen. Das Verfassungsrecht soll umfassend, kohärent und verständlich geregelt werden. Das Schweizerhaus soll – wie ich

mich im Ständerat ausdrückte – «sanft» renoviert werden. Nachdem dies öfters zitiert wurde, möchte ich aber noch präzisieren, was ich unter einer «sanften» Renovation verstehe. Bloss ein frischer Anstrich genügt nicht. Das Haus soll von Grund auf saniert und auf den heutigen Stand gebracht werden: die Fundamente verstärkt, die Wände und das Dach besser isoliert. Wir wollen nicht schon im Treppenhaus über Schnapsflaschen stolpern. Das Haus soll wohnlich werden. Jeder soll sich darin zurechtfinden können, für jeden soll ein Platz da sein, auch für den, der bisher nach Lausanne reisen musste.

Dass der Ständerat derart deutlich die Totalrevision beschlossen hat – mit 28 gegen 6 Stimmen –, ist sicher auch der Tatsache zuzuschreiben, dass es ihm mit seinen Leitlinien in Artikel 3 gelungen ist, Bedenken zu zerstreuen. Die Kommissionsmehrheit Ihres Rates ist ihm mit 12 zu 2 Stimmen ebenso deutlich gefolgt. Die Leitlinien sind klar und sollten konsensfähig sein. Sie weisen die Richtung, ohne Vorentscheide zu Einzelfragen zu treffen. Das wäre verfrüht. Vorerst muss – und nur darum geht es – die Grundsatzfrage entschieden werden. Die Bedeutung und die Tragweite von Artikel 3 lassen sich aus seiner Entstehungsgeschichte und aus den Debatten im Ständerat genau bestimmen. Der Entwurf des Bundesrates soll die Mängel der geltenden Bundesverfassung mit einer formalen Totalrevision im weiten Sinn beheben. Das Verfassungsrecht soll nachgeführt werden. Die neue Verfassung soll eine verständliche Sprache sprechen und systematisch geordnet sein, keine veralteten und gegenstandslosen Bestimmungen enthalten, Lücken schliessen, Fehlendes ergänzen und Mangelhaftes verbessern. Sie soll das Verfassungsrecht mit der Verfassungswirklichkeit in Einklang bringen und sich auf das Wesentliche beschränken. Ich sagte es Ihnen bereits: der Bundesrat unterstützt die Mehrheit Ihrer Kommission.

Er kann die Bedenken der Minderheit nicht teilen, die den Artikel 3 streichen möchte, weil er interpretationsbedürftig sei. Artikel 3 – und hier wende ich mich in erster Linie an Herrn Bonny – zeigt die Richtung und setzt Ziele; er definiert die Leitlinien. Er ist so klar, wie er eben im jetzigen Zeitpunkt klar sein kann. Wer noch weiter gehen will, vermischt die Grundsatzdebatte mit der Detailberatung. Ich glaube, dass die Vorwürfe von Herrn Bonny, der mehr oder weniger deutlich sagte, dass dieser Artikel politisch unehrlich sei, masslos übertrieben sind. Andere Vertreter der Minderheit wollen die Gestaltungsfreiheit des Bundesrates nicht einengen. Ich denke an die Voten von Herrn Braunschweig oder Herrn Cotti. Ihr Vertrauen ehrt den Bundesrat selbstverständlich, aber mit oder ohne diesen Artikel 3 würde der Entwurf des Bundesrates so aussehen, wie ich Ihnen andeutete. Doch – ich habe es bereits gesagt – dieser Artikel 3 hat Misstrauen abgebaut und einen Grundkonsens festgehalten. Der Ständerat hat diesem Artikel grosses Gewicht beigemessen. Wenn Sie ihn streichen, schaffen Sie eine bedeutende Differenz zum Ständerat und gefährden den Grundsatzentscheid. Die Kommission Ihres Rates hat denn auch den Antrag auf Streichen deutlich, nämlich mit 14 zu 2 Stimmen, verworfen. Ich werde in der Detailberatung auf diesen Punkt noch zurückkommen.

Eine Minderheit beantragt Nichteintreten. Das Parlament sei überfordert, ein Konsens sei schwierig zu erreichen, wir hätten wichtigere Probleme zu lösen, wir sollten uns mit Partialrevisionen begnügen, es fehle eine Grundwelle – so ungefähr lassen sich die Gründe zusammenfassen. Diese Bedenken vermochten schon den Ständerat nicht zu überzeugen. Mit 30 zu 9 Stimmen verwarf er den Antrag auf Nichteintreten. Mit 18 zu 2 Stimmen ist das Resultat in der Kommission Ihres Rates ebenso deutlich ausgefallen. Für eine nachführende Verfassungsreform brauchen wir keine Grundwelle. Wir entwerfen nicht einen neuen Staat. Wir gehen von einem rechtlich gestalteten Staat aus, dessen Verfassung vielfältige Mängel aufweist. Diese wollen wir beheben. Dazu braucht es keine Emotionen, sondern Sachlichkeit. Wir nehmen uns in gut eidgenössischer Tradition die Kantone zum Vorbild, die in jüngerer Zeit mit Erfolg ihre Verfassungen revidiert haben. Mit Zuwarten oder mit einer Unzahl weiterer Partialrevisionen können wir die Mängel unserer Verfassung nicht beheben. Und immerhin hat eine soeben veröffentlichte Univox-Analyse ergeben, dass 57 Prozent der Bevölkerung eine Totalrevision der Bundesverfassung für unbedingt erforderlich erachten.

Wenn Herr Gautier meint, dass bisher die anstehenden Probleme immer mit Partialrevisionen gelöst werden konnten, dann bestätigt das nur die Haltung des Bundesrates. Wir haben immer betont, dass sich das System der Partialrevisionen bewährt habe. Nur spricht das nicht gegen eine Totalrevision. Denn die vielen Partialrevisionen haben zwar Probleme gelöst, sie haben aber auch neue Probleme geschaffen: nämlich die Mängel, die ich soeben dargestellt habe. Eine unvermeidliche Folge, wenn man bedenkt, wie viele Teiländerungen sich summiert haben und auf welchen Zeitraum sie sich erstrecken. Eine Totalrevision bietet uns nun die Gelegenheit, das Verfassungsrecht aus einer Gesamtschau und nach einheitlichen Gesichtspunkten neu zu regeln. Doch wird auch die neue Verfassung jederzeit mit einer Partialrevision geändert werden können. Das wird gewiss nicht zur Folge haben, dass sie bald wieder die Mängel der geltenden aufweist, wie befürchtet wurde.

Dazu hat es immerhin über 100 Jahre gebraucht. Ausserdem wird eine neue Verfassung, die auf gegenstandslose, zeitbedingte oder verfassungsunwürdige Details verzichtet, weniger oft geändert werden müssen, ganz besonders dann, wenn die Gesetzesinitiative oder die Einheitsinitiative eingeführt würde. Volksinitiativen, die Gesetzes- oder Verordnungsrecht betreffen – seit 1980 sind das immerhin drei Viertel – können mit dieser Neuerung auf der entsprechenden Rechtsstufe geregelt werden. Damit müssten Vorschriften über Hundekotentfernung nicht mehr notwendigerweise in der Bundesverfassung verankert werden, wie dies eine Initiative kürzlich verlangte. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, dass auch bei einer Totalrevision Neuerungen erwogen werden können. Wenn dies im Rahmen von Artikel 3 geschieht, wenn also jede Neuerung ganz klar als solche bezeichnet werden muss, dann kann die Diskussion beruhigt und versachlicht werden.

Herr Basler bezeichnet die Revision als Wagnis mit ungewissem Ausgang – heute seien jedoch Sicherheit und Stabilität gefragt. Aber da muss ich doch die Gegenfrage stellen: nämlich wie sicher und geborgen man sich mit einer solch lückenhaften Verfassung, wie der heutigen, fühlt?

Herr Graf und Herr Basler sehen bereits ein Verdikt in der Volksabstimmung, weil sich die verschiedenen Nein zu Neuerungen kumulieren würden. Aber es ist ja gerade nicht die Meinung des Bundesrates, dass nun diese Verfassung mit Neuigkeiten bespickt werden soll. Die Revision soll in dem Sinne stattfinden, wie ich es Ihnen dargelegt habe. In diesem Falle sehe ich auch nicht die Gefahr eines Verdikts durch das Volk. Es wurde heute verschiedentlich das Bild von einem oft geflickten Kleid verwendet, das so viele Flikken habe, dass man nun ein neues schaffen soll. Ich glaube, es ist tatsächlich an der Zeit, dass wir ein neues, zeitloses Kleid schaffen. Dieses Kleid wird selbstverständlich wieder geändert werden; aber ich habe gesagt, nicht mehr so häufig wie das frühere; das wird einmal länger sein, das wird einmal kürzer sein, das wird mit der Zeit in der Taille ausgelassen werden müssen, wie das bei unserer Garderobe auch der Fall ist. Aber es wird ein beständigeres Kleid sein, indem es sich auf das Zeitlose beschränkt.

Wie geht es weiter? Wenn auch Ihr Rat – was ich hoffe – die Totalrevision beschliesst, wird der Bundesrat einen Verfassungsentwurf und eine Botschaft erarbeiten. Die Bundesversammlung wird dann entscheiden können, ob sie selbst oder ein Verfassungsrat die neue Verfassung beraten soll. Auch der Ständerat und die Kommission Ihres Rates wollten mit dem Entscheid bis zu jenem Zeitpunkt zuwarten. Der Aufwand wird dann besser eingeschätzt und die Belastung des Parlaments zuverlässiger beurteilt werden können. Auch das Verfahren für die Abstimmung von Volk und Ständen soll erst festgelegt werden, wenn ein Verfassungsentwurf vorliegt. Ob einzelne Bestimmungen separat der Abstimmung unterbreitet, ob Varianten vorgelegt werden

sollen, oder ob man die Verfassungsvorlage in Pakete aufteilt, hängt vom Inhalt und von der Struktur des definitiven Textes ab. Alle diese Fragen wird der Bundesrat in seiner Botschaft darstellen.
Kann dieses Werk gelingen? Ich bin der festen Ueberzeugung, dass wir den Versuch wagen müssen und dass dieses Werk gute Chancen hat, zu gelingen. Der Bürger, unsere oberste Gewalt im Staat, verdient eine Verfassung, die er versteht, die ihn umfassend orientiert über seine Rechte und die Organisation seines Staates. Das sind wir ihm schuldig.
Im Namen des Bundesrates beantrage ich Ihnen daher, auf das Geschäft einzutreten, die Totalrevision zu beschliessen und den Bundesrat mit der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs im Sinne Ihrer Kommissionsmehrheit zu beauftragen.

Le président: Le Conseil fédéral nous demande tout d'abord de prendre acte de son rapport du 30 octobre 1985. Je vous propose de donner suite à cette demande. Je constate que cette proposition n'est pas combattue.

Bundesbeschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung
Arrêté fédéral sur la révision totale de la Constitution fédérale

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten)	114 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Nichteintreten)	41 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Ruf-Bern
Art. 2
Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung vor dem Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung umstrittene Neuerungen im Verfassungsrecht. Diese werden Volk und Ständen vor der Totalrevision durch Partialrevisionen (Art. 121 BV) zur Entscheidung vorgelegt und treten im Falle der Annahme in Kraft.
Art. 2a
Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung hierauf den Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung.

Art. 2
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Ruf-Berne
Art. 2
Le Conseil fédéral soumettra à l'Assemblée fédérale, avant tout projet de nouvelle constitution, les innovations controversées en droit constitutionnel. Préalablement à la révision totale, celles-ci seront soumises sous forme de révisions partielles (art. 121 cst.) à l'approbation du peuple et des cantons et elles entreront en vigueur en cas d'acceptation.
Art. 2a
Le Conseil fédéral soumettra ensuite à l'Assemblée fédérale un projet de nouvelle constitution.

Ruf-Bern: Trotz der klaren Ablehnung der beiden bisherigen Verfassungsentwürfe – ich habe in der Eintretensdebatte meinen Standpunkt dargelegt – habe ich für Eintreten auf den Bundesbeschluss gestimmt, weil mir unter juristischen und staatsrechtlichen Gesichtspunkten eine formale Totalrevision im Sinne von Artikel 3 des Bundesbeschlusses durchaus sinnvoll erscheint. Daneben gibt es jedoch Bereiche, in denen einige wenige Neuerungen nicht nur sinnvoll, sondern höchst erwünscht wären. Ich denke insbesondere an den Ausbau der Volksrechte, etwa an die Einführung der Gesetzesinitiative oder der Verfassungsgerichtsbarkeit. Um zu verhindern, dass in eine formale Totalrevision, wie sie der Ständerat und die Kommissionsmehrheit vorsehen, im letzten Augenblick noch fragwürdige Elemente aus den zitierten Verfassungsentwürfen der Expertenkommission Furgler und des EJPD wieder eingeschmuggelt werden, müssen rechtzeitig Sicherungen eingebaut werden.
Mein Antrag schlägt Ihnen deshalb vor, Artikel 2 des Bundesbeschlusses, der bestimmt, dass der Bundesrat der Bundesversammlung den Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung zu unterbreiten hat, in folgendem Sinne zu erweitern: Der Bundesrat soll dem Parlament vor dem Entwurf für eine neue Verfassung politisch umstrittene Neuerungen im Verfassungsrecht separat unterbreiten. Diese werden Volk und Ständen vor der Totalrevision durch Partialrevisionen im Sinne von Artikel 121 BV zur Entscheidung vorgelegt und treten im Falle der Annahme in Kraft. Die Bundesverfassung – mit Einschluss der inzwischen verwirklichten Neuerungen – wird in der Folge unter Beibehaltung des geschriebenen geltenden und unter Miteinbezug des bisherigen ungeschriebenen Verfassungsrechts formal bereinigt im Sinne der Version des Ständerates, um Sprache und Systematik aufeinander abzustimmen und zu vereinheitlichen sowie den Verfassungstext verständlich darzustellen. Ueber die so bereinigte Verfassung findet eine Gesamtabstimmung statt. Partialrevisionen mit punktuellen inhaltlichen Neuerungen und eine totale Formalrevision werden also miteinander verknüpft.
Folgende Gründe haben mich zu meinem Vorschlag veranlasst: Eine formale Totalrevision scheint mehrheitsfähig zu sein. Inhaltliche Neuerungen dürfen aber nicht – wie dies die beiden Verfassungsentwürfe der Kommission Furgler und des EJPD beabsichtigten – unser organisch gewachsenes Staatswesen auf den Kopf stellen und die Grundfesten der Eidgenossenschaft untergraben! Deshalb muss über wichtige verfassungsrechtliche Neuerungen, insbesondere wenn sie umstritten sind, vorgängig einer Totalrevision und getrennt von dieser, durch den Souverän befunden werden. Welche Probleme umstritten sind, ist während der bisherigen jahrzehntelangen Diskussion deutlich zutage getreten. Wenn einzelne Fragenkomplexe zur Diskussion gelangen, wird eine vertiefte öffentliche Behandlung und Diskussion möglich. Dies trifft hingegen nicht zu bei der Vorlage eines Gesamtpaketes! Der schweizerischen Tradition entspricht doch zudem die Politik der kleinen Schritte, das wissen Sie alle, und nicht jene der grossen Würfe. Denken Sie daran, wohin die verschiedenen Gesamtkonzeptionen – die Gesamtmedienkonzeption, die Gesamtverkehrskonzeption usw. – der siebziger Jahre geführt haben. Sie sind weitgehend im Sande verlaufen.
Das vorgeschlagene Vorgehen würde vor allem auch Volksentscheide über Varianten ermöglichen und damit den Willen des Souveräns in wohl umfassendster Weise berücksichtigen. Der Bericht des Bundesrates hält auf Seite 127 zutreffend fest: «Man kann das Unternehmen einer Totalrevision zweifellos etwas entlasten, wenn die umstrittenen Fragen einzeln und vorweg durch Partialrevisionen geklärt werden. Dadurch erhöht sich die Konsensfähigkeit für die Totalrevision, und die Kohärenz der Verfassung bleibt gewahrt, nachdem am Schluss des Verfahrens eine formale Totalrevision erfolgt.»
Neue Verfassungsbestimmungen in bescheidener Anzahl – ich denke vor allem an den bereits erwähnten Ausbau der Volksrechte – können auf diese Weise – mit Zustimmung von Volk und Ständen notabene – Eingang in unser Grund-

gesetz finden, wogegen sie im Rahmen einer überladenen Gesamtvorlage vielleicht kaum Chancen auf Annahme hätten. Dieses Verfahren wurde unter anderem in den Vernehmlassungen der Kantone Zürich, Luzern, Uri, Obwalden, Schaffhausen und Jura sowie der Parteien EVP, LdU und NA befürwortet bzw. von der CVP als prüfenswert angesehen. Im Unterschied zu der Fassung von Ständerat und Kommissionsmehrheit allein, ohne die von mir vorgeschlagene Vorwegnahme der Entscheidung über umstrittene Neuerungen, bedeutet ein schrittweises Vorgehen eine dringend notwendige Sicherung, um zu verhindern, dass im letzten Moment, quasi still und leise durch die Hintertür, die Pferdefüsse der vorliegenden Entwürfe aus früheren Jahren in eine Totalrevision Eingang finden und diese dann in einem Scherbenhaufen endet. Vom zeitlichen Ablauf her gewährleistet das beantragte abgestufte Verfahren, dass materielle Revisionen vorwegenommen werden müssen. Die Bundesversammlung hat über jene Neuerungen zu beschliessen, die der Volksabstimmung unterbreitet werden. Ist die Bundesversammlung mit einem Vorschlag des Bundesrates nicht einverstanden, kommt es gar nicht erst zu einer Partialrevision. Fragwürdige neue Verfassungsbestimmungen, die das staatspolitische Fundament der Eidgenossenschaft untergraben würden, hätten vor Volk und Ständen mit Sicherheit keine Chance!

Ich fasse zusammen: Die vorgeschlagene Ergänzung von Artikel 2 des Bundesbeschlusses stellt einen Mittelweg dar. Dieser würde nicht alle Wege für sinnvolle Neuerungen verbauen, die schrittweise und organisch durch Partialrevisionen in die Bundesverfassung eingebaut werden könnten, er würde jedoch eine Bremse für staatspolitisch bedenkliche Reformen bedeuten. Die Bundesverfassung könnte anschliessend systematisch und sprachlich – gemäss Artikel 3, sofern dieser angenommen wird – überarbeitet werden, damit sie wieder verständlicher und bürgernah wird. Eine Ablehnung dieses Antrages würde es mir – ich muss Ihnen das offen gestehen – verunmöglichen, dem Bundesbeschluss in der Endabstimmung zuzustimmen, weil dieser dann die grosse Gefahr einer totalen Umwälzung unseres Grundgesetzes doch noch in sich bergen würde.

Ich bitte Sie, meinem Antrag aus den genannten Gründen zuzustimmen.

Ich glaube jedoch, dass Sie erst darüber entscheiden sollten, wenn Artikel 3 bereinigt ist. Wird nämlich die Fassung des Ständerates und der Kommissionsmehrheit angenommen, so bietet mein Vorschlag vor allem den Gegnern der in der Fahne enthaltenen Fassung die Gelegenheit, doch noch materielle Neuerungen grundsätzlich in den Bundesbeschluss aufzunehmen. Zudem würde ein faires Entscheidungsverfahren gewährleistet.

Ich stelle deshalb den Ordnungsantrag, dass über meinen Antrag, den ich nun begründet habe, erst nach Bereinigung von Artikel 3 entschieden wird. Erst dann haben wir nämlich eine klare Ausgangslage und vorher nicht.

Bäumlin: Das Ziel, das Herr Ruf mit seinem Antrag verfolgt, ist zum Teil löblich. Es wäre sicher wünschbar zu verhindern, dass eine Abstimmung an einer heterogenen Koalition von Gegnern scheitern würde. Damit bin ich einverstanden. Nun ist aber der Weg, den uns Herr Ruf vorschlägt, weder praktisch noch juristisch gangbar. Herr Ruf hat sich an der Verfahrensvariante inspiriert, die in der Botschaft auf den Seiten 127 und 128 diskutiert wird, wonach bei umstrittenen Neuerungen, aber nach Vorliegen eines vollständigen Verfassungsentwurfs, so vorgegangen wird, dass man Abstimmungen über einzelne Fragen vorausnimmt. Voraussetzung dieses Verfahrens ist also, dass ein Gesamtentwurf vorliegt. Die Botschaft ist diesem Gedanken gegenüber recht kritisch. Ich verstehe das. Umstritten sind oft nicht einzelne Punkte, sondern ganze Sachbereiche. Wenn man Partialrevisionen vorziehen will, gilt aber der Grundsatz der Einheit der Materie.

Der Vorschlag von Herrn Ruf ist leider wesentlich problematischer. Er verlangt, dass Partialrevisionen vorgezogen würden, bevor überhaupt dem Parlament ein Entwurf für die total revidierte Vorlage zugestellt würde. Das kompliziert alles. Wie will man in diesem sehr frühen Zeitpunkt bestimmen, was umstritten ist? Auf den Widerstand wessen kommt es an? Wie sind solche Fragen überhaupt zu beurteilen, wenn man den Gesamtzusammenhang nicht kennt?

Das geht nicht. Nach diesem Vorschlag würde die wirkliche Arbeit an der Totalrevision hinausgeschoben – sie würde im Grunde sistiert – bis zum Moment, da über die Partialrevisionen entschieden wäre. So ist das gemeint. Aber das geht nicht. Das ist ein neu erfundenes Zwischenverfahren, zwischen Total- und Partialrevision, eindeutig ein Verfahren, das die Verfassung nicht kennt. Es ist also kaum praktikabel; das ist meine erste Kritik. Meine kritische Bemerkung Nummer 2: Es wird etwas vorgeschlagen, was weder Fisch noch Vogel ist, was jedenfalls in unseren Revisionsbestimmungen nicht vorkommt und deshalb nicht zulässig ist.

Lüchinger, Berichterstatter: Ich möchte kurz sowohl materiell wie auch zum Ordnungsantrag Stellung nehmen. Um auch über den Ordnungsantrag entscheiden zu können, müssen wir meiner Meinung nach beides zusammen berücksichtigen.

Persönlich bin ich der Meinung, wir sollten uns nicht verfahrensmässig festlegen, bevor wir den Entwurf für eine Totalrevision der Bundesverfassung sowie die Varianten kennen, welche der Bundesrat dazu noch vorlegt. Aus diesem Entwurf können sich Ueberlegungen und Fakten für das weitere Verfahren ergeben, die wir heute noch gar nicht kennen. Auch der Bundesrat denkt mindestens eventuell an die Möglichkeit, Varianten separat zur Abstimmung zu bringen. Ob das dann so gehandhabt werden soll, ob die Varianten vor oder nach der formalen Totalrevision separat zur Abstimmung gebracht werden sollen und ob einzeln oder paketweise: das alles kann man erst entscheiden, wenn der Entwurf des Bundesrates vorliegt; man kann es ebenfalls nur unter Berücksichtigung aller Umstände des dereinstigen Augenblickes tun.

Die Kommission hat bezüglich des Verfassungsrates in gleicher Weise entschieden; deshalb glaube ich, auch die Meinung der Kommission zum Ausdruck zu bringen.

Zum Ordnungsantrag möchte ich sagen: Sie kennen aus der Eintretensdebatte die Bedeutung von Artikel 3 in den grossen Zügen; Sie wissen vor allem, dass die Kommission – mit dem Ständerat – auch damit einverstanden ist, dass der Bundesrat Varianten vorschlagen kann. Ich glaube daher, dass man jetzt über den Antrag des Herrn Ruf abstimmen kann.

Ich bitte Sie, den Ordnungsantrag abzuweisen und dann den materiellen Antrag des Herrn Ruf ebenfalls.

M. **Ruffy,** rapporteur: La proposition que nous fait aujourd'hui M. Ruf n'a bien évidemment pas pu être examinée en commission. Cependant, nous pensons pouvoir nous faire les interprètes de la majorité de la commission en vous recommandant de la rejeter. Voici les raisons pour lesquelles nous prenons cette position.

La commission a décidé – ce fut très rapidement une question de principe – de ne mettre aucune autre entrave à l'action du Conseil fédéral après l'introduction de l'article 3 par le Conseil des Etats. La décision de la majorité de votre commission repose, je le répète, sur la conviction que la sensibilité du Conseil fédéral est maintenant suffisamment grande pour lui permettre de voir où se trouve le consensus pour l'introduction éventuelle d'éléments qui relèveraient du droit nouveau. Il n'y a dans cette démarche aucune volonté de notre part de nous soustraire au verdict populaire. Les démocrates que nous sommes n'ont pas peur d'aller au-devant du peuple pour des projets aussi importants. Qu'il me soit simplement permis de dire que rien ne nous empêchera, lorsque nous serons en présence d'un projet élaboré, qui contiendra éventuellement des éléments de droit nouveau, d'aller au-devant du peuple en prenant les objets matière par matière, et de recourir à ce qu'on appelle la procédure «par paquet». Nous ne courons absolument pas le risque de voir le Conseil fédéral, ou encore plus nous-

mêmes, présenter une constitution toute faite, ficelée, dans laquelle nous aurions introduit des éléments de manière subreptice, ou alors nous sommes véritablement ceux qui trahiront le peuple. Je ne crois que ce soit notre volonté.
Encore une fois, si la majorité de notre commission a décidé de s'aligner sur la position du Conseil des Etats, c'est pour ne pas interrompre maintenant le mouvement qui permettra cette révision totale et pour ne prendre aucune décision qui puisse porter préjudice à ceux qui, dans le Parlement nouveau, seront appelés à décider si oui ou non on procédera par paquet, si oui ou non on procédera à la désignation d'une constituante. Je réponds là à M. Humbel, il n'y a pas de raison de décider aujourd'hui du caractère indispensable d'une constituante. Personnellement, je n'en suis pas partisan.
Permettez-moi de répondre encore ici à M. Allenspach, la révision totale de la constitution n'implique absolument pas, je le répète, qu'on aille au-devant du peuple avec un projet complet en lui interdisant la possibilité de se prononcer matière par matière.
Je vous invite donc à refuser la proposition de M. Ruf.

Bundesrätin **Kopp:** Zuerst eine Vorbemerkung an Herrn Ruf. Der Bundesrat wird so oder so nichts Fragwürdiges – von welchem Standpunkt auch immer – in den Verfassungsentwurf hineinbringen.
Was den Ordnungsantrag betrifft, ist es im heutigen Zeitpunkt zu früh, um bereits das Vorgehen festzulegen. Der Bundesrat hat in seinem Bericht selber Varianten aufgezeigt, wie ein Vorgehen denkbar sein könnte. Ich habe darauf hingewiesen, dass das erst dann zu entscheiden sei, wenn der Entwurf für die Verfassung vorliegt.
In meinem Eintretensvotum habe ich ausgeführt, dass der Bundesrat nicht daran denkt, sehr viele kontroverse Neuerungen in diesen Verfassungsentwurf aufzunehmen. Denkbar ist allerdings, dass eine wichtige Partialrevision vorweggenommen wird, nämlich die Neuordnung der Bundesfinanzen. Im übrigen wird es wahrscheinlich das bessere Vorgehen sein, zunächst die Verfassung total zu revidieren und dann abgestimmt auf eine neue revidierte Verfassung allfällige Partialrevisionen für Einzelanliegen vorzunehmen.
Aus diesem Grund beantrage ich Ihnen, den Antrag von Herrn Ruf abzulehnen.

Le président: Je vous rappelle que M. Ruf souhaite que nous traitions de l'article 2 et 2a, selon sa proposition, après avoir pris une décision concernant l'article 3. Conformément à l'article 59 nous votons sur cette motion d'ordre.

Ordnungsantrag Ruf-Bern – Motion d'ordre Ruf-Berne

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Ruf-Bern	Minderheit
Dagegen	offensichtliche Mehrheit

Le président: Nous revenons à l'objet même de nos discussions. Madame Kopp renonce à s'exprimer sur le fond du problème concernant l'article 2.

Ruf-Bern: Das Votum von Herrn Bäumlin darf nicht unwidersprochen bleiben.
Verschiedene Juristen haben mir meine Auffassung bestätigt, dass mein Antrag durchaus verfassungsmässig wäre. Dies bestätigt auch der Bericht des Bundesrates, der auf Seite 128 ausführt: «Da» – gemäss dem Modell, das einzelne Abstimmungen über sogenannt umstrittene Neuerungen vorausnimmt – «nur Partialrevisionen in Betracht kommen, die Artikel 121 der Bundesverfassung entsprechen, ergeben sich keine verfassungsrechtlichen Probleme. Dass auch die Idee einer Totalrevision im Hintergrund steht, vermag an der Verfassungsmässigkeit des Verfahrens nichts zu ändern. Die Schlussphase – formale Bereinigung der ganzen Verfassung mit Globalabstimmung – hat allerdings den Charakter einer Totalrevision im Sinne von Artikel 119 der Bundesverfassung.» Gemäss meinem Antrag würde der Bundesrat bestimmen – in einer ersten Phase, bevor ein Entwurf für eine total revidierte Verfassung ausgearbeitet wird –, welche Neuerungen materieller Natur er der Bundesversammlung, Volk und Ständen zur Entscheidung unterbreiten will. Der Entscheidungsprozess würde sich dann etappenweise abwickeln. Auch gemäss dem Modell, das verschiedene Parteien laut Bericht des Bundesrats mindestens angeregt haben, würden einzelne Neuerungen in die bestehende Verfassung eingebaut. Es wären dies ganz normale Partialrevisionen im Sinne von Artikel 121 der Bundesverfassung. Von der Systematik her stünden sie möglicherweise an einem anderen Ort als in einer in formaler Hinsicht total revidierten, neuen Verfassung, in der man die Themen inhaltlich gruppieren könnte, ohne den materiellen Gehalt zu verändern.
Die Verfassung lässt das vorgeschlagene Vorgehen durchaus zu; es ist eine Kombination von Partialrevisionen mit einer Totalrevision. Ich möchte Sie deshalb bitten, dem Antrag zuzustimmen, der, auch wenn nun über Artikel 3 erst nachher entschieden wird, doch vielleicht dem einen oder anderen grundsätzlichen Revisionsbefürworter in Ihren Kreisen eine Türe öffnen würde, die er sich sonst verbaut.

Le président: Nous votons sur la proposition de M. Ruf.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Ruf-Bern	Minderheit
Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit

Art. 3
Antrag der Kommission
Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Minderheit
(Weber-Leo, Bonny, Braunschweig, Cotti, Weber-Arbon)
Streichen

Eventualantrag Spoerry
(falls Artikel 3 gestrichen wird)
Der Entwurf wird nach folgenden Grundsätzen ausgearbeitet:
a. Als verfassungsmässige Rechte werden Rechte anerkannt, die unmittelbar gerichtlich durchgesetzt werden können;
b. Die Abgrenzung der Kompetenzen des Bundes gegen jene der Kantone wird weiterhin durch positive Umschreibung der Bundeskompetenzen in der Verfassung vorgenommen;
c. Die Tätigkeit des Bundes wird entweder als solche durch Verfassungsbestimmungen umschrieben oder durch Gesetzgebungsaufträge in der Verfassung festgelegt;
d. Die politischen Rechte und die Behördenorganisation werden auf die bestehenden Institutionen abgestützt, die weiterentwickelt werden können (z. B. durch Neuerungen beim Initiativrecht).

Art. 3
Proposition de la commission
Majorité
Adhérer à la décision du Conseil des Etats
Minorité
(Weber Leo, Bonny, Braunschweig, Cotti, Weber-Arbon)
Biffer

Proposition subsidiaire Spoerry
(pour le cas où l'art. 3 serait biffé)
Le projet s'inspirera des principes suivants:
a. Seront garantis, comme droits constitutionnels, des droits qui peuvent être directement invoqués en justice;
b. Le partage des compétences entre la Confédération et les cantons se fera, comme aujourd'hui, par l'attribution positive, dans la constitution, de compétences à la Confédération;

c. L'activité de la Confédération sera définie soit par des règles constitutionnelles précises, soit par des mandats que le constituant donnera au législateur;
d. Les droits politiques et l'organisation des autorités se règleront sur les institutions actuelles, qui pourront être développées (par exemple, par une rénovation du droit d'initiative populaire).

Le président: Nous passons à l'article 3. M. Leo Weber a déjà développé la proposition de la minorité de la commission, je donne maintenant la parole à Mme Spoerry.

Frau **Spoerry:** Zusammen mit der grossen Mehrheit des Ständerates haben Sie Eintreten auf die Totalrevision der Bundesverfassung beschlossen und sich damit grundsätzlich bereit erklärt, dem Bundesrat einen entsprechenden Auftrag zu erteilen.
Jetzt, bei Artikel 3, geht es darum, diesem Auftrag einen Inhalt zu geben, und zwar einen realistischen Inhalt, bei dem das Schwergewicht auf der formalen Verbesserung liegt. Die dabei unausweichlich anfallenden materiellen Aenderungen und Weiterentwicklungen sind auf den anerkannten und bewährten Grundsätzen unseres Staatswesens aufzubauen. Aus meiner Sicht ist der vorliegende Artikel 3 der Kommissionsmehrheit eine gerade noch akzeptierbar verkürzte Darstellung dieser Vorstellungen über die zukünftige Ausgestaltung unserer Bundesverfassung.
Im Ständerat haben die Herren Aubert und Jagmetti diese summarische Inhaltsangabe präzisieren und verdeutlichen wollen und haben einen etwas detaillierter ausgestalteten Zusatz beantragt. Sie finden diesen Zusatz in meinem Eventualantrag. Zu meinem Bedauern hat dieser Zusatz im Ständerat keine Mehrheit gefunden, obwohl festgehalten wurde, dass er im Prinzip das klarer ausspreche, was eigentlich mit Artikel 3 gemeint sei.
Die vorberatende Kommission des Nationalrates, der ich nicht angehört habe, hat diesen Antrag Aubert/Jagmetti gar nicht mehr diskutiert und legt uns als Programmartikel zur Totalrevision lediglich den Ihnen bekannten knappen Artikel 3 vor.
Nun soll gemäss Minderheitsantrag auch noch dieser knappe Programmartikel gestrichen werden. Wenn dies geschieht, lehne auch ich in der Schlussabstimmung den Auftrag zur Totalrevision ab.
Warum? Der Minderheitsantrag zur Streichung von Artikel 3 ist aus den gegensätzlichsten Beweggründen zustande gekommen. Ich habe die Kommissionsprotokolle diesbezüglich genau gelesen. Die einen Unterzeichner des Minderheitsantrages sehen in diesem Artikel eine zu schwache Schranke gegen materielle Aenderungen. Die anderen Unterzeichner dagegen erkennen darin eine zu starke Einschränkung auf das Formale, die keinen Platz mehr bietet für materielle Aenderungen.
Wenn diese unheilige Allianz zum Tragen kommt, wenn Artikel 3 aus völlig gegensätzlichen Gründen aus dem Bundesbeschluss gestrichen wird, weiss erstens der Bundesrat nicht mehr, was das Parlament nun eigentlich denkt, und zweitens wissen wir Parlamentarier nicht mehr, welchen Auftrag wir dem Bundesrat erteilen. Persönlich bin ich nicht gewillt, einen Blankocheck zu unterzeichnen.
Das heute gewählte Parlament hat nicht nur das Recht, sondern die Pflicht, dem Bundesrat für seine Arbeit Leitplanken zu setzen und festzuhalten, in welchem Rahmen sich die Totalrevision bewegen soll. Wir sind uns dabei bewusst, dass wir das zukünftige Parlament damit nicht binden können und auch nicht binden wollen. Ein zukünftiges Parlament ist selbstverständlich frei, die Akzente anders zu setzen, den Vorschlag des Bundesrates auszuweiten, zurückzustutzen oder gar abzulehnen. Und wir binden mit diesem Inhalt selbstverständlich auch den Bundesrat nicht. Er hat das verfassungsmässige Recht, materielle Aenderungen vorzuschlagen, die über die blosse Nachführung der Bundesverfassung hinausgehen. Aber das alles entbindet uns nicht davon, unseren Auftrag heute mit unseren Vorstellungen über den Inhalt zu begleiten, und wir sind dazu sehr wohl in der Lage.
Nach einer über zwanzigjährigen intensiven Auseinandersetzung mit dem Projekt «Totalrevision» sind die Grenzen des Notwendigen, des Wünschbaren und des Machbaren erkannt. Die begeisterten Höhenflüge haben auf den Boden der Realität zurückgefunden. Wenn wir uns heute als Parlament aufgrund einer zwanzigjährigen Diskussion nicht zu einem Minimalkonsens über die Stossrichtung der Revision finden können, gebe auch ich dem aufwendigen Unternehmen Totalrevision keine Chance. Wenn sich unser Parlament nach der gewaltigen geleisteten Vorarbeit nicht einmal über die generelle Stossrichtung einigen kann, wie soll sich dann das zukünftige Parlament oder das Volk in Einigkeit finden bei der Gesamtheit der Detailfragen, die es einmal zu beurteilen haben wird?
Deshalb bitte ich Sie: Wenn Sie den Auftrag zur Totalrevision erteilen wollen, ziehen Sie die Schlüsse aus der umfassend gewalteten Diskussion und geben Sie dem Auftrag mit Artikel 3 realistische Leitplanken. Falls Sie den vorliegenden Artikel 3 ablehnen, werde ich meinen Eventualantrag nachher begründen.

Weber-Arbon: Nicht nur persönlich, sondern auch im Namen der sozialdemokratischen Fraktion beantrage ich Ihnen Zustimmung zum Minderheitsantrag, also Streichung dieses Artikels 3, wie er uns von der Kommissionsmehrheit und in Uebereinstimmung mit dem Ständerat unterbreitet wird.
Vor uns liegt ein Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung. Der Text war nicht im Bericht des Bundesrates enthalten. Er wurde entwickelt, geboren gewissermassen in der ständerätlichen Kommission. Ich habe festgestellt, dass der Rechtsdienst des Generalsekretariates seinerzeit der vorberatenden ständerätlichen Kommission einen entsprechenden Beschlussesentwurf vorgelegt hat. Dieser Entwurf enthielt kurz und einfach die Artikel 1, 2 und 4 des jetzt vorliegenden Textes. Der Ständerat hat dann noch einen Artikel 3 eingefügt, der dem Bundesrat nicht nur den Auftrag erteilt, der Bundesversammlung einen Entwurf zu einer neuen Verfassung zu unterbreiten, sondern nach diesem Artikel wird dem Bundesrat auch konkret und rechtsverbindlich die Weisung erteilt, wie total diese Totalrevision auszusehen habe.
Ich würde mit den Romands sagen: «C'est pire qu'un crime, c'est une faute.» Es ist nicht nur falsch, sondern nach meiner Auffassung bedenklich, denn wir greifen damit bereits voll in die Diskussion ein, wie eine neue Verfassung aussehen oder nicht aussehen soll. Das ist doch eine eminent politische Frage, die der Bundesrat, unsere Regierung, vorerst einmal zu beurteilen und zu entscheiden hat. Und wenn der Bundesrat uns den Entwurf unterbreitet, haben wir selbstverständlich die Pflicht und Schuldigkeit, uns dazu zu äussern. Frau Spoerry, das ist kein Blankocheck, den wir der Regierung ausstellen, wenn wir ihr sagen: Aufgrund der heute gegebenen politischen Situation ist ein Verfassungskonzept auszuarbeiten.
Der Versuch, heute schon Leitplanken aufzustellen, muss – auch wenn die Idee vielleicht noch Verständnis wecken konnte – als gescheitert bezeichnet werden. Lesen Sie den Text von Artikel 3 in der ständerätlichen Fassung genau nach. Er enthält vier Aufträge an den Bundesrat, wie das Kleid der neuen Verfassung aussehen soll.
1. Der Bundesrat soll gewissermassen den Nachführungsgeometer spielen, das bisherige Verfassungsrecht, auch das ungeschriebene, à jour bringen.
2. Er soll es verständlich darstellen.
3. Er soll es systematisch ordnen.
4. Er soll Dichte und Sprache vereinheitlichen.
Es ist nur vom Kleid der neuen Verfassung die Rede, aber kein Wort von inhaltlichen materiellen Neuerungen. Es war pikant, die Wortspielereien zu verfolgen, die in der Folge zur Frage der Tragweite einer Totalrevision der Verfassung entwickelt worden sind. Der Bericht des Bundesrates sprach auf Seite 109 von einer formalen Totalrevision, dann wieder

von einer reinen Formalrevision mit punktuellen oder grundlegenden inhaltlichen Neuerungen. In der ständerätlichen Behandlungsphase fielen die Ausdrücke formale Totalrevision, also nicht mehr totale Formalrevision. Von einer solchen war die Rede im weitern Sinne. Ein Mitglied unserer Kommission sprach dann wieder von einer formalen Totalrevision in nicht allzu weitem Sinn. Schliesslich gab der ständerätliche Kommissionspräsident Binder *urbi et orbi*, gewissermassen aus der ständerätlichen Sicht, bekannt, was man wolle: eine formale Totalrevision im weitern Sinne des Wortes mit inhaltlich punktuellen Aenderungen. Lesen Sie das nach im Bulletin vom 16. Dezember, Seite 806. Auf Seite 785 wurde diese Definition noch etwas konkretisiert. Ich zitiere Herrn Kommissionspräsident Binder wie folgt: «Die Kommission hat mich ausdrücklich beauftragt und ermächtigt, hier in diesem Rat die Erklärung abzugeben, dass der Bundesrat im Entwurf zur neuen Bundesverfassung auch materielle Aenderungen gegenüber dem geltenden geschriebenen oder ungeschriebenen Verfassungsrecht als sogenannte Varianten vorschlagen kann. Dabei soll jedoch der substantielle Gehalt der geltenden Bundesverfassung unangetastet bleiben.»

Man spricht gelegentlich davon, dass Wasser in den Wein gegossen wird. Hier hat doch Herr Binder die umgekehrte Praxis entwickelt und noch etwas Wein in das Wasser zu giessen versucht. Ob das Getränk damit besser geworden ist, überlasse ich Ihrem Entscheid.

Sie stellen also fest: Artikel 3 wird bereits jetzt nach allen möglichen Richtungen interpretiert. Die einzig richtige Konsequenz muss darin bestehen, dass diese recht unglückliche Formulierung von Artikel 3 wieder gestrichen wird. Sie programmiert nach dem Wortlaut – und der ist für eine spätere Behandlung der Verfassungsausgestaltungsaufgabe massgebend – doch eine konservative, auf Verfassungskosmetik beschränkte Totalrevision. Alles, was dazu gesagt wurde, steht nicht in diesem Artikel 3. Für ein solches Unternehmen sind nicht nur unsere Fraktion, sondern darüber hinaus weitere Kreise innerhalb und ausserhalb des Parlamentes nicht zu haben. Sie haben das festgestellt. Fast sämtliche Weber in diesem Rat, die sonst ihr politisches Domizil recht weit auseinander haben, sind sich in diesem Punkt absolut einig.

Man bekommt bei diesem Artikel 3 und seiner Kommentierung den Eindruck, es soll politisch etwas geschehen, aber es darf nichts passieren. Ich frage: Wird die Bundesversammlung dereinst, vielleicht in noch konservativerer Zusammensetzung als jetzt, einmal auf unsere Voten zurückgreifen, in denen wir diesen Artikel 3 interpretiert haben? Wird sie nicht sagen, dieser Artikel 3 lautet so und so und nicht anders? Ich habe etwas Bedenken vor der Gefahr, dass Materialien dereinst nicht mehr konsultiert werden.

Dazu kommt noch folgendes: Sobald der Bundesrat an die Arbeit geht, auch mit den engen Fesseln von Artikel 3, wird er erkennen müssen, dass man auch hier das Fell des Bären nicht waschen kann, ohne es nass zu machen. Bereits das Postulat der verständlichen Darstellung und der systematischen Ordnung wird, wie die Frage der Verfassungswürdigkeit, zur Folge haben, dass hochpolitische Entscheide getroffen werden müssen. Denken wir nur an die Finanzordnung oder an einzelne Bundeskompetenzartikel mit geradezu unheimlich langen Umschreibungen.

Ein Wort noch zu einem in der Kommission fast beschwörend vorgetragenen Argument, ja keine Differenz mit dem Ständerat zu provozieren. Ganz grundsätzlich ist dazu zu bemerken, dass wir uns im Nationalrat und auch als Zweitrat unser Recht, eigene Anträge abweichend von der Kleinen Kammer zu stellen und auch zu beschliessen, durchaus nicht beschneiden lassen. Andererseits ist mit dem Bundesrat davon auszugehen, dass eine Streichung von Artikel 3 noch nicht zur Folge hätte, dass das Ganze gescheitert wäre; es ist dann vielmehr das Differenzbereinigungsverfahren nach Artikel 21 GVG durchzuführen.

Zum Antrag Spoerry wird sich Kollege Bäumlin äussern, da meine Redezeit abgelaufen ist.

Bäumlin: Es ist soeben angekündigt worden, ich würde etwas zum Eventualantrag Spoerry sagen. Ich mache das kurz, weil mir etwas anderes wichtiger ist. Ich habe nichts gegen diesen Antrag, wenn er eventualiter angenommen wird. Ich unterstütze ihn freilich nicht unbedingt, weil ich finde, man sollte da gar keine Leitplanken verfügen; aber dieser Antrag steht keiner inhaltlichen Forderung entgegen, die mir wichtig ist. Sozialrechte nützen ja nichts, wenn sie einfach als solche erklärt sind ohne genaue Konkretisierung in der Verfassung und in Gesetzen. Erst damit werden sie zu subjektiven Rechten, vorher sind sie mehr nur Programme bzw. Gesetzgebungsaufträge. Das sage ich auch als Staatsrechtler. Die Kompetenzordnung kann man befriedigend mit verschiedenen Methoden lösen. Frau Spoerry, Sie lehnen die Methode der Kommission Furgler ab. Das ist offensichtlich. Aber auch mit der traditionellen Methode kann man zu akzeptablen Resultaten kommen. Die Ergebnisse in der Sache sind mir wichtig. Wenn dieser Eventualantrag angenommen wird, ist das für mich also gar kein Hindernis, der Vorlage zuzustimmen.

Aber etwas anderes ist mir wichtig. Sie wissen, ich wäre Anhänger einer Revision, die über das Formelle hinausgehen würde, verspreche mir aber nichts von einer bloss formellen Revision. Die Gründe, die für diese bloss formelle Revision angebracht worden sind, jetzt besonders ausführlich von Frau Bundesrätin Kopp, halte ich nicht für überzeugend.

Zunächst zum « Modernisierungs»-Argument, man solle die Verfassung sprachlich und begrifflich «à jour» bringen, auch im Aufbau. Sehen Sie, wenn man das tut, ohne in der Sache etwas Wesentliches zu ändern, ist die Arbeit nichts wert. Dann stelle ich noch eine andere Ueberlegung an: Unsere Verfassung ist ein Produkt der Geschichte. Man erkennt in ihr verschiedene Schichten unserer Entwicklung. Das macht sie schwerer lesbar, ja gewiss, aber auf der andern Seite ist sie ein hochinteressantes Dokument: Sie widerspiegelt, wie wir geworden sind, wie wir uns langsam entwickelt haben, sie widerspiegelt auch unsere Eigenart im guten und im schlechten Sinn, und wenn man nicht in der Sache Wesentliches ändert – was mir wichtig ist –, bleibe ich bei dieser Verfassung mit ihrem alten, runzeligen Gesicht, und das stört mich überhaupt nicht. Ich ziehe das dann einer abstrakten, ungeschichtlichen, juristischen Sprache eindeutig vor.

Die vielen Details sind eben ein Resultat unserer Zustände. Man ist immer wieder auf Kompromisse angewiesen gewesen, hat Vorbehalte anbringen müssen. Eben daraus erklären sich die sonderbaren Einzelheiten, etwa im Artikel über die gebrannten Wasser (Artikel 32bis) oder in der Getreide- und in der Finanzordnung. Wir waren nicht fähig, etwas aus einem Guss zu machen, jetzt haben wir das, was unseren Umständen entspricht. Das ist einfach ein Resultat unserer Geschichte, und es stört mich nicht, wenn das in der Verfassung sichtbar wird. Wenn Sie zu viele Details herausnehmen, wenn Sie also die Dame in die Schlankheitskur schikken, kann das auch gefährlich werden. Die einschlägige Forderung von Napoleon I wurde heute schon zitiert: «Il faut qu'une constitution soit courte et obscure.» Je weniger Sie im einzelnen etwas regeln, desto grösser ist dann die Unsicherheit.

Zuletzt: Es heisst, die Verfassung müsse lesbar sein. Weitgehend ist sie auch schon heute lesbar, unter anderem auch als ein interessantes Geschichtsbuch. Sie gibt das Wichtigste wieder. Im übrigen hat die Lesbarkeit jeder Verfassung Grenzen. Ein amerikanischer Richter hat gesagt: «Die Verfassung ist das, was die Richter sagen, sie sei es.» Das ist auch bei uns so, nur haben die Richter weniger zu sagen, es kommt die ganze übrige Rechtspraxis hinzu. Wenn jemand in der Verfassung liest, es gelte Rechtsgleichheit, kann er daraus, auf einen bestimmten Fall bezogen, diese oder jene Schlussfolgerung ziehen. Der Verfassungstext muss interpretiert werden. Welches sind die Grenzen der Versammlungsfreiheit? Wiederum ergibt sich die Antwort erst aus der Interpretation der Verfassung in der Praxis. Es ist eine Illusion, zu meinen, die Verfassung sei ein Buch, aus dem man

die Wirklichkeit eines Staates einigermassen erschöpfend erkennen könne. Das gilt nicht einmal im juristischen Sinne, es gilt dann noch viel weniger in einem anderen Sinne. Die juristische Verfassung ist ja immer nur ein Rahmen für das wirkliche Verfassungsleben, das von vielen, insbesondere auch nichtjuristischen Faktoren mitbestimmt wird, z. B. von dem, was hinter den Kulissen geschieht, nicht nur von öffentlicher Macht, sondern auch von privater Macht. Stellen wir also keine zu grossen Anforderungen. Wenn man materell nichts ändern will, kann man mit unserer Verfassung, so wie sie jetzt lautet, trotz ihrer formellen Mängel durchaus leben. Sie ist in diesem Sinne eine ganz interessante und sympathische alte Dame.

Mme **Jaggi:** Jusqu'à il y a quelques années, c'était l'aéroport de Dorval qui desservait Montréal. Le long de l'autoroute menant en ville, l'Européen francophone fraîchement débarqué découvrait avec amusement le premier panonceau d'une de ces firmes installées en grande banlieue. Il s'agissait en l'occurrence d'une compagnie pétrolière qui, en québecois, portait la belle raison sociale de «Total limitée». Voilà une appellation surprenante, dont le caractère paradoxal ne doit pas apparaître aux habitants de la Belle Province, qui s'appliquent à éviter systématiquement les anglicismes, même s'ils ne poussent pas toujours très loin l'effort de traduction. Ce pourrait également être le titre de l'oeuvre que nous sommes péniblement en train d'élaborer: une révision totale, aux conséquences limitées, limitées à la forme. Telle est la volonté du Conseil des Etats et de la majorité de la commission de notre conseil.
Cette volonté réduite à une mise à jour de notre Constitution fédérale ne plaît bien évidemment pas à tout le monde, elle déplaît à ceux qui voudraient une refonte intégrale, une nouvelle conception de notre charte fondamentale, et peut-être plus encore à ceux qui refusent un travail de juristes-puristes, comme l'a dit le juriste, sans doute pas puriste, M. Pidoux, par ailleurs docteur en droit. La complicité objective qui unit les ennemis de l'esthétique risque de faire échouer cet article 3 et, du même coup, la seule entreprise politiquement compatible avec l'esprit de notre temps, marqué par une incertitude générale, à l'échelle mondiale, planétaire, par une incertitude paralysante, au niveau national tout au moins, puisque un tiers des cantons ont déployé un bel entrain constitutionnel en réécrivant leur charte d'Etat fédéré.
Devons-nous maintenant nous, Conseil national, sous prétexte que nous n'avons pas le sentiment de pouvoir maîtriser l'évolution de l'humanité ni la détourner de ses tendances suicidaires, devons-nous nous accrocher à un texte plus que centenaire, usé moins par le temps que par les accommodements et autres rafistolages que nous avons dû lui faire subir, à un rythme qui s'est accéléré avec les deux grands conflits de ce siècle et les crises économiques qui l'ont marqué.
Il est évident que le temps des certitudes n'est pas près d'arriver; or, nous ne pouvons nous offrir le luxe d'attendre pour y voir plus clair. Si on attendait de tout savoir sur un sujet pour prendre la plume à son propos, on pourrait fermer les imprimeries, et en particulier celle qui édite les débats de ce conseil.
Notre charte fondamentale, sauf le respect qu'on lui doit, est un peu notre dépliant national, ni touristique ni publicitaire, même pas culturel, tout simplement utile et nécessaire. A usage interne tout d'abord, pour les citoyens qui doivent pouvoir y trouver la matière voulue, c'est-à-dire la description des droits et devoirs, des libertés et des responsabilités des individus comme des organes qui composent l'Etat, le tout dans un langage clair et compréhensible par tous ses destinataires; à usage externe, ensuite, comment montrer dans l'état actuel avec fierté cette sorte de «patchwork» à la systématique tout à fait mystérieuse, aux proportions totalement déroutantes, en vertu desquelles l'article le plus long de notre constitution est consacré aux boissons distillées alors que vingt-cinq mots seulement concernent l'énergie atomique et les dangers des rayons ionisants.
De nombreux cantons ont compris la nécessité d'actualiser leur dépliant principal, la moindre des choses serait que nous puissions en faire autant à l'échelon national, comme l'a relevé entre autres M. Hösli.
Puisqu'il faut en rester à la forme, restons-en là: une formulation claire ne peut que nous servir, après tout, ce qui se conçoit bien mérite d'être énoncé clairement, et nous n'avons rien à perdre si la mise à jour de notre charte fondamentale devait fournir l'occasion d'une réflexion sur le bien-fondé de l'écrit et sur l'importance d'inscrire le non-dit dans cette constitution où les libertés fondamentales font l'objet de mentions tout à fait lacunaires, quarante ans après la Déclaration universelle des droits de l'homme.
Nous n'en sommes plus au temps des grands élans, nous n'en sommes pas non plus au temps des seuls déménageurs de vent, n'en déplaise à certains de nos collègues. Veillons à ce que ce temps ne devienne pas celui où la seule réponse donnée aux propositions, même modérées, et aux révisions, même formelles, soit non, toujours non, encore non. Ce n'est peut-être pas le temps des grandes innovations, faisons que ce soit au moins celui de la clarification. Je vous invite à suivre le Conseil des Etats et la majorité de notre commission en adoptant l'article 3 de l'arrêté qui nous est proposé.

Oehen: Es wurde hier mehrmals gesagt, es solle etwas geschehen, aber es dürfe nichts passieren, das sei die Haltung der Kommissionsmehrheit. Ich glaube, dass jene, die alles wollen, mit Sicherheit genau so landen werden; es wird dann etwas geschehen, aber am Schluss nichts passieren. Herr Kollega Rebeaud hat heute nachmittag an diesem Pult im Namen der écologistes gesprochen und die Notwendigkeit nicht nur einer sogenannt formellen, sondern auch inhaltlichen Revision unserer Bundesverfassung begründet. Das heisst, er und seine Freunde möchten Artikel 3 des Beschlussentwurfes streichen. Seit fünfzehneinhalb Jahren vertrete ich in diesem Rate die ökologische Linie und bin als Vertreter der Oekologischen Freiheitlichen Partei ebenso sehr écologiste wie Kollege Rebeaud und seine Freunde. Daneben bin ich aber auch noch Realpolitiker und unterstütze deshalb die Kommissionsmehrheit zu Artikel 3. Die formale Totalrevision wird vor dem Volk durchgehen. Eine materielle Totalrevision nach den Vorstellungen unserer Kollegen im linken Parteienspektrum müsste spätestens vor dem Souverän Schiffbruch erleiden. Wir befinden uns tatsächlich an der Schwelle in eine neue Zeit. Die Tatsache, dass wir alle erkennen müssen, dass die Endlichkeit unserer Welt der Wachstumsideologie in allen materiellen Bereichen in Bälde ein sicheres Ende bereiten wird, dass die linearen Produktionssysteme nicht weitere hundert Jahre durchgehalten werden können und dass wir ein neues Verhältnis zu Wissenschaft, Wirtschaft und Technik werden finden müssen, wird uns zu verschiedenen Aenderungen unserer Verfassung zwingen. Die Erfahrung zeigt und beweist jedoch, dass die grossen Würfe in unserer heutigen Zeit und in unserem Land wenig Aussicht auf Erfolg haben. Die Politik der kleinen Schritte dagegen bringt durchaus beachtenswerte Fortschritte, wie es die 58 Partialrevisionen seit 1966 schlüssig beweisen. Was wir wollen, ist materiell die schrittweise Anpassung und Ergänzung unserer Verfassung an die Erkenntnisse und die Notwendigkeiten unserer Zeit. Also nach der formellen Totalrevision sind materielle Partialrevisionen erforderlich. Weil diese evolutive Entwicklung aus ökologischen Gründen dringend notwendig ist, dürfen wir uns keinen Misserfolg leisten.
Ich bitte Sie deshalb, Artikel 3 zuzustimmen. Sollte der Artikel in der Fassung des Ständerates keine Mehrheit finden, wollen Sie bitte dem Vorschlag von Frau Spoerry zustimmen. Es gilt unter allen Umständen, ein Fiasko unserer Bemühungen zu vermeiden.

Müller-Aargau: Ein Schweizer Schriftsteller hat einmal gesagt, er sei deswegen Sozialist geworden, weil er so lange und so intensiv die «Neue Zürcher Zeitung» gelesen habe. Ich neigte in bezug auf die Frage Totalrevision der Bundes-

verfassung eigentlich zuerst der Version Ständerat zu. Dann habe ich eingehend mit einem Gegner, einem Minimalisten, diskutiert und bin zu einem Maximalisten geworden. Ich gehe kurz auf Artikel 3 ein, beisse mich an einem einzigen Ausdruck fest:
In Artikel 3 finden wir den Ausdruck «systematisch ordnen». Was heisst das? Für mich ist es das Wesentlichste, das in einer sogenannten formalen Revision durchgeführt werden müsste. Es bedeutet, dass man alles auf Verfassungswürdigkeit prüft und entfernt, was zur Verordnungsstufe oder zur Gesetzesstufe gehört. Ist das nur eine formelle Revision oder ist es tatsächlich auch eine materielle Revision? Ich habe mich bei jenem Gespräch davon überzeugen lassen, dass es sich um eine ganz wesentliche materielle Revision handelt: Falls etwas, das mit Hilfe des Ständemehrs in die Verfassung gekommen ist, auf die Gesetzes- oder die Verordnungsstufe transferiert wird, entblösst man es vom Ständemehr und stellt es praktisch für weitere Revisionen ohne föderalistische Barrieren frei. Das ist eine materielle Revision. Deshalb bin ich überzeugt, dass man Artikel 3 nicht brauchen kann, weil er den Bundesrat in ein so enges Korsett schnürt, dass er jede Bewegungsfreiheit verliert und dass letzten Endes bei der Revision nichts herausschaut. Deswegen plädiere ich für die Minderheit und für das Streichen von Artikel 3.
Es ist doch selbstverständlich, dass schon der Bundesrat mit taktischem Geschick eine Totalrevision so anlegt, dass sie bei einer Abstimmung durchgeht. Nachher kommt dieser Entwurf ins Parlament; wir kennen das Parlament, wir wissen, wieviel in beiden Kammern daran gefeilt wird und dass alles Gefährliche gestrichen wird. Es ist doch unerhört, wenn Frau Spoerry sagt, wir stellten einen Blankocheck aus. Von Blankocheck kann keine Rede sein. Wir werden das ohnehin in einer Art und Weise reduzieren, dass wir zumindest nicht heute schon alle Vorarbeiten so einengen sollten. Systematisch ordnen ist das Wesentliche, sofern die Bundesverfassung – und jetzt muss ich noch auf persönliche Erfahrungen zurückkommen – lehrbar und lernbar werden soll. Wir haben wahrscheinlich noch nie in der Geschichte der Eidgenossenschaft einen qualitativ so guten und quantitativ so umfassenden staatsbürgerlichen Unterricht gehabt; gleichzeitig greift die Stimmabstinenz immer weiter um sich, und zwar auch bei den Jugendlichen. Einer der Gründe dafür ist diese Verfassung, die als Unterrichtsmittel vom Lehrer nicht lehrbar und vom Schüler nicht lernbar ist. Eine Einführung in die Verfassungslehre mache ich beispielsweise jeweils anhand der französischen Revolutionsverfassung von 1791 oder der Weimarer Verfassung, aber sicher nicht anhand der Schweizerischen Bundesverfassung; das ist rein unmöglich. Es ist so, wie Herr Bäumlin gesagt hat: Ich kann sie als Geschichtsbuch brauchen, ich kann sie auch als Uebungstext brauchen, um auszuscheiden, was davon auf die Verordnungsstufe und was auf die Gesetzesstufe gehört. Dazu ist sie brauchbar, aber sie ist nicht mehr als Verfassung lehrbar. Das werden Ihnen alle Lehrer für den staatsbürgerlichen Unterricht in der ganzen Schweiz bestätigen.
«Verfassung muss gelebt werden!» wird immer wieder ausgerufen. Die Gesetze müssen auch gelebt werden. Aber ein anständiger Mensch muss diese Gesetze gar nicht kennen, damit er gesetzeskonform lebt. Auch die Verfassung kann man ohne weiteres leben. Aber wir wollen doch die Verfassung nicht nur leben. Wir wollen die Verfassung handhaben. Wir wollen wache, aktive Bürger, nicht Schlafkappen, die die Politik einfach geschehen lassen, sondern sie müssen die Verfassung handhaben können. Deshalb bin ich der Ansicht, dass wir diese Einengung in Artikel 3 streichen müssen, auf dass wir mindestens «systematisch ordnen» können.
Wegen der Grundwelle (Herr Allenspach ist jetzt nicht mehr da): Ich habe bei der Aargauer Verfassung mit 25 Schülern bei der Vernehmlassung mitgemacht. Die waren nachher alle von der Grundwelle erfasst. Es muss zuerst etwas vorliegen, dann kann die Grundwelle entstehen.

M. **Gautier:** Je voudrais faire une déclaration personnelle. Notre Parlement n'a pas l'habitude – et je le regrette – de consacrer un moment aux explications de vote. Cela existe dans d'autres assemblées parlementaires.
Je tiens à dire pourquoi je vais m'abstenir lors du vote sur l'article 3. Je m'abstiendrai, non parce que le conseil m'a contredit en votant l'entrée en matière – je ne voudrais surtout pas que l'on croie que je suis vexé – je continuerai à m'intéresser à la révision totale de la constitution; je ne voudrais pas non plus que l'on croie que je fais Dieu sait quelle politique du pire – mais parce que cet article 3 me pose un problème. Si je vote en sa faveur, j'ai l'air de penser qu'il est réellement une barrière qui évitera des dérapages incontrôlés allant dans le sens d'une révision plus profonde de la constitution. Or – je suis désolé – à la lecture du texte de l'article 3, malgré les explications de Mme Kopp, aucune de mes craintes exprimées ce matin ne m'a été enlevée.
De plus, je ne peux pas voter contre l'article 3 avec ceux qui souhaitent ouvrir la voie toute grande à une révision fondamentale.
Ce sont les raisons pour lesquelles je m'abstiendrai.

Lüchinger, Berichterstatter: Ich habe Ihnen schon in der Eintretensdebatte dargelegt, aus welcher politischen Situation heraus wir Artikel 3 brauchen: vor allem zur Konsensfindung. Ich bin der Ueberzeugung, dass wir ohne Artikel 3 nicht weiterkommen, dass wir bei einer weitgefassten Totalrevision am Schluss bei einem Scherbenhaufen landen.
Artikel 3 richtet sich nur an den Bundesrat. Die Bestimmung kann die Bundesversammlung oder den Verfassungsrat, welche den Verfassungsentwurf des Bundesrates dereinst einmal beraten werden, nicht binden; das ist völlig klar.
Herr Nationalrat Weber hat erklärt, Artikel 3 sei ihm unklar; er hat Widersprüche festgestellt usw. Ich folge ihm da in keiner Weise. Ich muss einfach sagen: Wenn Sie die Verhandlungen im Ständerat nachlesen, wenn Sie den Artikel von Herrn Kurt Eichenberger studieren und wenn Sie mitverfolgt haben, was schon in der Eintretensdebatte gesagt wurde, so wird doch ziemlich klar, worum es hier geht.
Artikel 3 bringt in seiner Gesamtheit zum Ausdruck, dass vom Bundesrat der Entwurf für eine formale Totalrevision der Bundesverfassung erwartet wird, aber mit denjenigen auch materiellen Anpassungen, die mit einer solchen Aufarbeitung der heutigen Verfassung notwendigerweise verbunden sind. Das wurde auch im Ständerat gesagt; da besteht vollständige Uebereinstimmung. Eine formale Totalrevision soll überflüssig gewordene Bestimmungen der heutigen Bundesverfassung aufheben, veraltete aktualisieren, echte Lücken schliessen, eine einfache und klare Systematik schaffen und eine einheitliche und verständliche Sprache führen. Auch da stehen wir in Uebereinstimmung mit dem Ständerat, dessen Kommissionspräsident unsere Debatte hinten im Saal verfolgt.
Nun hat Herr Müller-Aargau erklärt, wichtig sei das systematische Ordnen, und wenn ich ihn recht verstanden habe, ist er der Meinung, dass Artikel 3 mit der Begrenzung auf eine formale Revision dieses systematische Ordnen gar nicht zulasse. Davon kann keine Rede sein! Ich habe schon in der Eintretensdebatte darauf hingewiesen, dass die drei heutigen überlangen Alkoholartikel der Bundesverfassung – Artikel 32bis, ter und quater – in der Totalrevision sicher ganz wesentlich gekürzt werden. Dann wird ein Teil dieser heutigen überlangen Artikel natürlich dem Verfassungsreferendum entzogen. Es ist die Meinung sowohl des Ständerates wie auch der nationalrätlichen Kommission, dass eine solche materielle Aenderung zulässig sein soll. Wesentliche materielle Neuerungen soll der Bundesrat in Form von Varianten vorlegen, welche dem Souverän dann wahrscheinlich von der Revision getrennt zur Abstimmung vorgelegt werden. Aber darüber soll später entschieden werden. Auch da besteht Uebereinstimmung mit dem Ständerat. Ich hätte nichts dagegen, eine Formulierung, die auf diese Varianten hinweist, in den Artikel 3 aufzunehmen. Ich bin aber der Meinung, dass die identischen Erklärungen im Ständerat und jetzt im Nationalrat das politisch so klar

festgeschrieben haben, dass der Bundesrat weiss, was für ihn gilt.
Artikel 3 verlangt, dass das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht nachgeführt werden soll. Was heisst das, «ungeschriebenes Verfassungsrecht»? Herr Bonny hat heute morgen diese Frage gestellt und ist der Meinung, das sei in der Kommission unbefriedigend beantwortet worden. An und für sich ist der Begriff des ungeschriebenen Verfassungsrechtes für einen Verfassungsrechtler problematisch, denn es gibt in der Eidgenossenschaft nur das geschriebene Verfassungsrecht, das von Volk und Ständen gutgeheissen wurde und in der Verfassung steht. Dazu gehören auch die Aenderungen, die von Volk und Ständen gutgeheissen wurden. Niemand soll je behaupten können, dieses Parlament habe mit dem heute zur Debatte stehenden Bundesbeschluss die rechtliche Möglichkeit zur Schaffung von Verfassungsrecht in Umgehung des Verfassungsgesetzgebers anerkannt. Am demokratischen Grundprinzip unseres Staates, nach welchem Verfassungsrecht grundsätzlich nur durch den ausdrücklichen Willen von Volk und Ständen geschaffen werden kann, soll nicht gerüttelt werden.
Nach dieser Klarstellung möchte ich nun aufzeigen, was wir im Zusammenhang mit der Totalrevision – und nur in diesem Zusammenhang – mit dem Hilfsbegriff des ungeschriebenen Verfassungsrechtes meinen. Unter ungeschriebenem Verfassungsrecht verstehen wir in erster Linie die Interpretation, aber auch die Ergänzungen, vor allem auf dem Gebiet der Grundrechte der Verfassung, durch die feststehende Praxis des Bundesgerichtes. Wir verstehen darunter auch die interpretative Konkretisierung des Verfassungstextes durch Entscheidungen der Bundesversammlung, des Bundesrates und der Verwaltung sowie der herrschenden Staatsrechtslehre, soweit dadurch eine feststehende Verfassungspraxis geschaffen wurde. Kein ungeschriebenes Verfassungsrecht bilden Entscheide dieser Träger und vor allem Auffassungen der Staatsrechtslehrer, soweit sie nicht zu einer feststehenden und allgemein anerkannten Verfassungspraxis geworden sind. Das zum ungeschriebenen Verfassungsrecht.
Nach Artikel 3 des Bundesbeschlusses soll der vom Bundesrat vorzulegende Verfassungsentwurf ferner Dichte und Sprache der geltenden Verfassung vereinheitlichen. Bezüglich der Sprache ist das meines Erachtens völlig klar; keine Bemerkungen folglich dazu.
Dagegen muss ich zum Auftrag, die Dichte der Bundesverfassung zu vereinheitlichen, einen Vorbehalt anbringen. Unsere Bundesverfassung hat unter den Kompetenznormen sehr knappe und auch ausserordentlich lange, detaillierte Bestimmungen. Die Länge und Kompliziertheit einzelner Artikel finden ihren Grund darin, dass der Verfassungsgeber dem Bund bei der Uebertragung neuer Aufgaben und Kompetenzen jeweils bestimmte materielle Auflagen und vor allem Grenzen auferlegen wollte. Viele dieser überlangen Artikel sind in der Bundesversammlung und von Volk und Ständen nur dank diesen Detailbedingungen überhaupt angenommen worden. Das wird in unserer Eidgenossenschaft auch in Zukunft nicht anders sein. Es gibt aber alte Bestimmungen in der Bundesverfassung, deren langfädige Detailausgestaltung in der heutigen Zeit sachlich völlig bedeutungslos geworden ist. Da kann man ohne weiteres Ballast abwerfen. Andere, jüngere Artikel – ich denke an den Radio- und Fernsehartikel, ich denke an die Verfassungsartikel über den koordinierten Verkehr, falls sie angenommen werden – wird man kaum kürzen und abändern können. Die Dichte der heutigen Bundesverfassung lässt sich daher im Rahmen einer formalen Totalrevision nur begrenzt vereinheitlichen. Das ist eine allgemeine Richtlinie, die nicht bis zum äussersten realisiert werden kann. Darauf hat auch der Kommissionspräsident des Ständerates, Herr Julius Binder, hingewiesen.
Da es in Artikel 3 des Bundesbeschlusses um den Inhalt des vom Bundesrat auszuarbeitenden Entwurfes geht, möchte ich in diesem Zusammenhang noch etwas zur Modellstudie sagen, die im Bericht enthalten ist. Der Bericht des Bundesrates selber erklärt, dass es sich dabei um eine unverbindliche Studie handle und keineswegs schon um einen departementalen oder gar bundesrätlichen Entwurf. Der Bundesrat selbst hat zu dieser Studie nicht Stellung genommen. Der Ständerat und seine Kommission sind auf die Studie nicht eingetreten. Auch Ihre Kommission hat das nicht getan. Darum kann diese Studie nicht ein Bestandteil sein für die Interpretation von Artikel 3 des Bundesbeschlusses. Ich möchte das einfach klarstellen. Ich möchte verhindern, dass man eines Tages die Modellstudie zu wichtigen Materialien unseres Bundesbeschlusses emporstilisiert mit der Erklärung, es habe niemand dagegen Einspruch erhoben.
Schon in der Kommission und heute auch seitens von Kollege Bonny ist erklärt worden, Artikel 3 sei zu vage und lasse zu weitreichende Interpretationen zu. Ich bin der Meinung, dass das nicht der Fall ist. Aber selbstverständlich enthält Artikel 3 immer noch ein gewisses Mass an Unbestimmtheit. Ich bin aber der Ansicht, dass dieses Mass tragbar ist. Bei der wichtigen Aufgabe einer Totalrevision der Bundesverfassung sollten wir nicht allzu kleinlich und engstirnig sein und noch etwas Raum für Kreativität lassen.
Zum Abschluss muss ich Ihnen noch einige Hinweise darüber vermitteln, was passiert, wenn Sie im Sinne des Minderheitsantrages Artikel 3 streichen und damit eine Differenz zum Ständerat schaffen. Die übereinstimmende Meinung des Bundesamtes für Justiz, des Generalsekretärs der Bundesversammlung und auch von mir geht dahin, dass der Bundesbeschluss wie jeder andere Bundesbeschluss dem normalen Differenzbereinigungsverfahren unterliegt. Das Geschäft würde somit im Falle einer Streichung von Artikel 3 an den Ständerat zurückgehen, der zu entscheiden hätte, ob er an seinem früheren Beschluss festhält oder sich dem Nationalrat anschliesst. Hält er fest, geht der Ball wieder zu uns und dann wieder zurück, bis allenfalls – wenn es nicht anders geht – eine Einigungskonferenz einberufen werden muss. Kommt eine Einigung zwischen den beiden Räten aber nicht zustande, muss die ganze Frage einer Totalrevision gestützt auf Artikel 120 der Bundesverfassung dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden, und zwar ohne Berücksichtigung des Ständemehrs. Stimmt das Volk einer Totalrevision der Bundesverfassung zu, so sind die beiden eidgenössischen Räte neu zu wählen, um dann die Totalrevision an die Hand zu nehmen.
Sollte es heute abend ohne eine Differenz im Detail in der Gesamtabstimmung – wider alles Erwarten – zu einer Nein-Parole kommen, weil sich die Fundamentalisten von links und rechts vereinigen, so kommt die kurze Differenzbereinigung zum Zuge. Die Vorlage geht dann an den Ständerat. Hält der Ständerat fest und bestätigen wir im zweiten Durchgang unseren heutigen Nein-Entscheid – falls es dazu kommt –, so wird die ganze Frage der Totalrevision dem Volk zur Entscheidung vorgelegt, mit den Konsequenzen, die ich beschrieben habe.
Es lag mir daran, das aufzuzeigen und Ihnen klarzumachen, dass wir es mit einer Totalrevision zu tun haben und dass da eben besondere Regeln gelten, die Regeln von Artikel 120 der Bundesverfassung.

M. **Ruffy**, rapporteur: Je ne vais pas abuser de votre patience. Il semble que l'auditoire soit un peu fatigué et c'est compréhensible.
Je trouve aussi que le discours est un petit peu redondant et j'ai été surpris d'entendre M. Bäumlin célébrer les vertus historiques de la constitution actuelle à travers le langage qu'elle contient. Il rejoignait exactement le discours tenu par M. Gautier. Il est intéressant de voir qu'au fond la tension se renforce entre ceux qui refusent la revision totale de la constitution parce qu'elle n'est pas assez ouverte et ceux qui ne veulent pas du tout entrer en matière. Malgré tout, les deux camps ont certains arguments communs.
Je dis simplement à ceux qui aujourd'hui demandent la suppression de l'article 3 que si l'on fait confiance au Conseil fédéral, on pourrait tout à fait imaginer sa suppression étant donné que lorsque le projet nous sera soumis, nous resterons juges de la qualité et de l'ouverture suffi-

sante ou non de ce projet de constitution. Mais là n'est pas le problème aux yeux de la majorité de votre commission. Le problème est de savoir si, dans la pesée des intérêts, le fait de s'aligner sur la position du Conseil des Etats est déterminant ou non pour permettre la poursuite du processus.
En reprenant la fin du discours de M. Lüchinger, notre président, je dirais que si nous refusons aujourd'hui l'article 3, nous créons une divergence. Il est toutefois possible que cette divergence soit l'ouverture d'un scrutin populaire et il est clair qu'à cet égard ceux qui désirent passer devant le peuple peuvent véritablement souhaiter cette divergence. Si l'élimination de l'article 3 nous amène à la fin du processus à voter ce soir contre le projet général, alors le Conseil des Etats aura toujours la possibilité de nous suivre ou de ne pas nous suivre. Mais s'il nous suivait, ceci voudrait dire que la révision totale de la constitution est définitivement éliminée non seulement de nos préoccupations mais aussi de celles du Conseil fédéral. C'est aussi cette perspective qui a amené la majorité de votre commission à donner suite à l'arrêté qui nous est soumis avec l'adjonction de l'article 3 tel qu'il nous a été proposé par le Conseil des Etats.

Bundesrätin **Kopp:** Ich habe bereits in der Eintretensdebatte angedeutet, dass ich für die Beibehaltung des Artikels 3 und demzufolge gegen eine Streichung bin.
Der Ständerat hat mit Artikel 3 eine klare, politisch tragbare Formulierung gefunden. Diese erlaubt, das Hauptziel der Verfassungsrevision zu erfüllen, nämlich: das Verfassungsrecht und die Verfassungswirklichkeit wieder in Einklang zu bringen und zu einer bereinigten, lesbaren Verfassung zu gelangen. Der Bundesrat hat deshalb diesem Artikel nicht opponiert.
Ich möchte darauf verzichten, Ihnen nochmals im Detail darzulegen, was die Nachführung des geltenden, geschriebenen und ungeschriebenen Verfassungsrechtes bedeutet; was es heisst: verständlich darstellen, systematisch ordnen und Dichte und Sprache vereinheitlichen, denn der Präsident Ihrer Kommission hat das bereits ausführlich getan.
Ich möchte aber an dieser Stelle eines wiederholen: Wir können Ihnen im gegenwärtigen Stadium nicht im einzelnen darlegen, wie der Verfassungsentwurf unter der Prämisse von Artikel 3 aussehen wird. Es wird Aufgabe des Bundesrates sein, zu entscheiden, wie er das geschriebene und das ungeschriebene Verfassungsrecht nachführen will, was er für geltendes Recht hält – wie er also Ihre Leitvorstellungen interpretiert und in einen Verfassungsentwurf umsetzt.
Verbindlicher Massstab wird dabei das geltende Recht sein. Der Bundesrat wird darüber hinaus eigene Vorschläge in Form von Varianten unterbreiten können. Dem steht Artikel 3 in keiner Weise entgegen. Das Initiativrecht des Bundesrates wurde in den bisherigen Beratungen ausdrücklich bestätigt. Der Bundesrat wird jedoch den Verfassungsentwurf nicht mit Variantenvorschlägen überlasten. Varianten sollen dort zum Zuge kommen oder zumindest zur Diskussion gestellt werden, wo sich institutionelle Neuerungen anbieten.
In diesem Zusammenhang möchte ich mit Nachdruck darauf hinweisen, dass der Verfassungsentwurf des Bundesrates die Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit des Parlamentes in keiner Weise beschränkt. Es wird Ihre Aufgabe sein, zu bestimmen, wie dann die endgültige Verfassungsvorlage aussehen wird.
Die bisherigen Beratungen haben eindeutig gezeigt, dass Artikel 3 ein mögliches Scheitern der Vorlage verhindert. Für die Mehrheit des Ständerates bildet dieser Artikel tatsächlich eine unerlässliche Voraussetzung für ein grundsätzliches Ja zur Einleitung der Totalrevision. Auch Ihre Kommission hat es mit 14 zu 2 Stimmen abgelehnt, diesen Artikel zu streichen. Wenn Sie den Artikel streichen, schaffen Sie eine gewichtige Differenz zum Ständerat.
Selbstverständlich steht es dem Zweitrat frei, eine andere Version als der Erstrat zu beschliessen. Aber ich möchte doch in diesem speziellen Fall darauf hinweisen, welche schwerwiegenden Konsequenzen eine solche Differenz haben könnte. Ich verzichte auch hier auf weitere Ausführungen, denn Herr Lüchinger hat Ihnen das Differenzbereinigungsverfahren ausführlich dargelegt.
Ich glaube auch, dass die Bürger es nicht verstehen würden, wenn nun weiterhin Verzögerungen eintreten würden. Der Bürger will – das haben Umfragen gezeigt – eine Totalrevision; ich bin der Meinung, wir sollten sie in dieser und nicht erst in einer kommenden Legislatur beschliessen.
Der umstrittene Artikel 3 tut der staatspolitischen Bedeutung der Reform keinen Abbruch, denn auch das Nachführen der Verfassung bildet durchaus ein lohnendes Unterfangen. Die zentralen Elemente der schweizerischen Staatsidee – Demokratie, Freiheitlichkeit, Bundesstaatlichkeit und soziale Gerechtigkeit – bleiben erhalten und können noch besser sichtbar gemacht werden. Das Verhältnis Bürger und Staat kann einfach und klar umschrieben werden. Die Grundrechte sollen umfassend garantiert werden. Die Aufgaben von Bund und Kantonen können übersichtlich nach Rechts- und Sachgebieten gegliedert werden. Die ganze verfassungsrechtliche Ordnung wird in der Verfassungsurkunde vollständig, systematisch sowie in einer verständlichen und klaren Sprache geregelt sein.
Das wäre bereits viel. Es wäre, wie Professor Eichenberger sagte, «das Mögliche. Und das wäre doch eine politische Tat.»
Ich möchte Sie deshalb dringend bitten, den Streichungsantrag abzulehnen und anschliessend der Gesamtvorlage zuzustimmen.

Namentliche Abstimmung – Vote par appel nominal

Für den Antrag der Kommissionsmehrheit stimmen die folgenden Ratsmitglieder:
Votent pour la proposition de la majorité de la commission:
Aliesch, Allenspach, Ammann-Bern, Auer, Baggi, Basler, Berger, Blocher, Blunschy, Bonnard, Bremi, Bühler-Tschappina, Bürer-Walenstadt, Camenzind, Candaux, Cantieni, Cincera, Columberg, Cottet, Couchepin, Darbellay, Dubois, Dupont, Eggly-Genève, Eisenring, Engler, Eppenberger-Nesslau, Etique, Feigenwinter, Fischer-Hägglingen, Fischer-Sursee, Flubacher, Frey, Früh, Geissbühler, Giger, Giudici, Gloor, Graf, Grassi, Hess, Hofmann, Hösli, Houmard, Iten, Jaggi, Jeanneret, Jung, Keller, Kohler, Kühne, Künzi, Landolt, Longet, Lüchinger, Maitre-Genève, Martignoni, Massy, Meier Fritz, Mühlemann, Müller-Meilen, Müller-Wiliberg, Nebiker, Nef, Neuenschwander, Nussbaumer, Oehen, Oester, Ogi, Petitpierre, Pfund, Pidoux, Pini, Reich, Reichling, Revaclier, Rime, Risi-Schwyz, Ruckstuhl, Ruf-Bern, Ruffy, Rutishauser, Rüttimann, Sager, Savary-Fribourg, Savary-Vaud, Schärli, Schmidhalter, Schnider-Luzern, Schüle, Segmüller, Spoerry, Stamm Judith, Steffen, Steinegger, Stucky, Thévoz, Tschuppert, Uhlmann, Villiger, Wanner, Weber-Schwyz, Wellauer, Wyss, Zbinden, Zwingli, Zwygart (107)

Für den Antrag der Kommissionsminderheit stimmen die folgenden Ratsmitglieder:
Votent pour la proposition de la minorité de la commission:
Ammann-St. Gallen, Bäumlin, Bircher, Braunschweig, Brélaz, Carobbio, Chopard, Clivaz, Cotti, Deneys, Dünki, Eggli-Winterthur, Euler, Fankhauser, Fehr, Fierz, Friedli, Gehler, Grendelmeier, Günter, Gurtner, Hubacher, Humbel, Jaeger, Lanz, Leuenberger-Solothurn, Leuenberger Moritz, Maeder-Appenzell, Magnin, Mauch, Meyer-Bern, Morf, Müller-Aargau, Müller-Bachs, Nauer, Pitteloud, Rebeaud, Rechsteiner, Renschler, Robbiani, Ruch-Zuchwil, Seiler, Stamm Walter, Stappung, Uchtenhagen, Vannay, Weber Leo, Weber Monika, Weber-Arbon, Widmer (50)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Bonny, Coutau, Gautier, Ott, Soldini, Zehnder (6)

Abwesend sind – Sont absents:
Aregger, Aubry, Biel, Borel, Bratschi, Bundi, Butty, Cavadini, de Chastonay, Christinat, Dirren, Eggenberg-Thun, Eng, Fetz, Hari, Herczog, Hunziker, Loretan, Martin, Meizoz, Mül-

ler-Scharnachtal, Neukomm, Oehler, Perey, Reimann, Riesen-Fribourg, Röthlin, Rubi, Salvioni, Schnyder-Bern, Schwarz, Spälti, Wagner, Weder-Basel, Wick, Ziegler (36)

Präsident Cevey stimmt nicht
M. Cevey, président, ne vote pas

Le président: La proposition de la majorité l'emporte par 107 oui contre 50 non, avec 6 abstentions. Ainsi l'article 3 est adopté dans la version conforme à la décision du Conseil des Etats. Par ailleurs, la proposition subsidiaire de Mme Spoerry devient sans objet. Nous continuons l'examen de l'arrêté.

Art. 4
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	88 Stimmen
Dagegen	48 Stimmen

Abschreibung – Classement

Le président: Le Conseil fédéral propose, selon la page 1 du rapport, de classer des interventions parlementaires.

Zustimmung – Adhésion

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral