

## 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 (BBI 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 stel-

len, 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 impionierendes 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 tief sitzende Ängste 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 bekannte 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 ständerätslichen 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 Bundesbe-

schlusses 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 ständerätslichen 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 Vorschlags 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 Verfassungswirklichkeit 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 Kantonen; 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 Uausgewogenheit 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 Änderungen gegenüber dem gelten-

den geschriebenen oder ungeschriebenen 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 vollennt 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 wichtige 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 nutzen 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 Milzparlamentes, 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 Programmfpunkt 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 Übergangsbestimmungen 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 Übergangsbestimmungen 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 Zusammensetzung 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 Steuerzahldienst 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 anspruchsvollsten 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 Öffentlichkeit 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 einzustehen, 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 décretter 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 choisissons 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 contra re, 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'entreprendront 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 Herrschaftsreich 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 sektoriiell 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 Kommis-

sion, seinerzeit unter der Leitung von Herrn Aubert, entwickelt 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 Verfassungsvorlagen 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. Reconnaissions 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 recommencerais 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 trainé 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 Verfassungtotalrevision 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 Arbeitsgruppe 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 quinques-, sexties-, septies-, octies- und novies-Artikel oft nur noch schwer zu erkennen. Was soll ein Normalbürger nur schon mit solchen Kreuzworträts-

elzahlen 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 gelgenden 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 begehbarer 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 geschaffen, 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 Überarbeitung 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 Ausnahmearthikel. 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 Änderung 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 Überlegungen 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. «Woh 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 ständeräthlichen 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. Wieviel parlamentarische und verwaltungsseitige Arbeit muss aufgewendet werden, um sogenannte Gesetzeslücken trotzdem noch zu schliessen, Lücken, 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 schmerhaft. 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 erstarnten 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 hochgemutten Optimismus zu teilen, von dem sich einige meiner Voredner 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 Umfangs 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 Fuglerschen 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 einzige 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 Staatsrechtichern, 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 continuaient 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 gardien 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 œuvre 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 ständeräätlichen 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 bestimmten Zwischenstand 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 nachzuführen, 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 Verfassungtotalrevision 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. Verteilen 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'assouplissement 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 socio-politique 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 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, puissent un motif de satisfaction et de fierté dans ce constat objectif.

**Gadient:** Ob das Schweizer Volk 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 Misslungen 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 Schweizer Volkes 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 müsigg. 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 proposons 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 résumé, 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 oppositions, 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 œuvre 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 Stadesvertreter 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, abzuwählen 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 allzu sehr 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 Massen, 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 häufig 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 Änderungen 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 Übergangszeit ist. In dieser unserer faszinierenden Zeit jedoch ist das Umbruchs- und Übergangsmoment 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 nutzen 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, kontraktorisch 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. Öffentliches 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 bedeutet 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 Änderungen 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 erwähnen: 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 Änderungen 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 Änderungen 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, Motiven 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 bloses 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 Motiven 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 bejahren 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 Motiven Obrecht und Dürrenmatt keine Gelegenheit mehr gehabt hat, sich mit dem Problem der Totalrevision auseinanderzusetzen, das Dafür und das Dagegen abzuwagen – 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 lückhaften 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 Stimmberichtigung 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 Wasserrwirtschaft 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 Auswanderungssagenturen, 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 Ökologie, der Bedrohung unserer Lebensgrundlagen oder an die globalen Herausforderungen des Hungers, der Armut, der Unterentwicklung, der Überschuldung 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 Diskussion 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 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 Änderung strikte ausgeschlossen würde. Mit einer solchen formalen Totalrevision im engen Sinn könnten einige veraltete Ausdrücke durch zeitgemäss 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 Revisionstypus 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 Änderungen 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 Änderung 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 leben 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 Gadien 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 überhaupt 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 Einleitungsentcheid 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 Verfassungssrat zu beraten, würde das eine Teilrevision der Bundesverfassung voraussetzen.

*Angenommen – Adopté***Art. 3***Antrag der Kommission*

Der Entwurf wird das geltende geschriebene und unge schriebene 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 Änderungsvarianten 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- dirigidistischen 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 gewachsener Ambitionen nicht ohne weiteres mit einer Änderung 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 Gesetzgebungsaufräge 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 régleront 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 Vorschages 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 Gesetzgebungsaufrägen 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 Änderung, 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 welche 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 Änderungen.

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. Afolter 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 Staatsrechtsakultät, 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 bundesräthlicher 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 Hypothesen 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 Staatsrechtspezialisten durchaus, etwas mehr Fleisch um den Knochen zu legen, aber ich muss aus den dargelegten Gründen sehr

bitten, es beim blosen 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 Interpretationschwierigkeiten 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  
Für den Antrag der Mehrheit

13 Stimmen  
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: Ici, 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 geeigneteren 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 Beschlusstentwurfes	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*

## Zehnte Sitzung – Dixième séance

**Mittwoch, 17. Dezember 1986, Vormittag**  
**Mercredi 17 décembre 1986, matin**

8.00 h

*Vorsitz – Présidence: Herr Dobler*

86.011

## Militärische Bauten und Landerwerbe

### Ouvrages militaires et acquisitions de terrain

Siehe Seite 517 hiervor – Voir page 517 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 6. Dezember 1986  
Décision du Conseil national du 6 décembre 1986

*Antrag der Kommission*

Eintreten und Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Entrer en matière et adhérer à la décision du Conseil national

**Kündig**, Berichterstatter: Im Herbst dieses Jahres hat der Ständerat als Zweitrat die Kreditbegehren für militärische Bauten und Landerwerbe behandelt. Dabei wurde der Versuchsschiessplatz in der Val Cristallina ausgeklammert, weil die Militärikommission des Nationalrates noch zusätzliche Abklärungen verlangt.

Der Nationalrat hat nun gestern in einer mehr als zweieinhalbstündigen Debatte dieser Vorlage zugestimmt, und zwar in der Eintretensfrage mit 89 zu 40 Stimmen und in der Gesamtabstimmung mit 94 zu 31 Stimmen.

Die Militärikommission konnte sich davon überzeugen lassen, dass die Gruppe für Rüstungsdienste Versuchsschiessen durchführen muss und dass besonders für die neuen Waffensysteme mit Schussdistanz von 3,5 km ein neuer Platz notwendig ist. Das Projekt scheint in technischer Hinsicht vernünftig zu sein, und auch die Forderungen des Landschaftsschutzes sowie weitere Verbesserungsmöglichkeiten, die im Bericht über die Umweltverträglichkeit dargelegt sind, können realisiert werden.

Der geplante Schiessplatz liegt teilweise am Rande eines Gebietes, das bei der Inventarisation schweizerischer Landschaften von nationaler Bedeutung als schützenswert bezeichnet wurde. Die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission musste deshalb aufgrund des Artikels 7 des Bundesgesetzes von 1966 über den Natur- und Heimatschutz Stellung zum vorgesehenen Projekt nehmen. Mit Schreiben vom 4. Oktober 1985 teilte diese Kommission mit, dass sie keine grundsätzlichen Einwände gegen das Vorhaben habe, jedoch gewisse Projektverbesserungen wünsche. Die Militärikommission teilt die Auffassung, dass die geringen Eingriffe am äussersten Rand dieses Inventargebietes verantwortet werden können.

Im Zonenplan der Gemeinde Medel liegt die Val Cristallina in der Landschaftsschutz- und Ruhezone. Die Regierung des Kantons Graubünden hat die Gemeinde Medel aufgefordert, das Schiessplatzgebiet in das übrige Gemeindegebiet umzuzonen. Der Gemeinderat kam diesem Begehrung nach. Die Gemeindeversammlung lehnte aber die Umzonung im Jahre 1986 mit 196 zu 43 Stimmen ab. Diesem Beschluss

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

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	85.065
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.12.1986 - 08:00
Date	
Data	
Seite	783-808
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 933